

**Reinald Faß**

**Systemsteuerung im Case Management**  
Systematisierung und praktische Anwendung

**Dissertation**

**zur Erlangung des akademischen Grades**

**Doktor der Philosophie (Dr. phil.)**

ANGABEN IN DEN PFLICHTEXEMPLAREN  
DER DISSERTATION

UNIVERSITÄT DER BUNDESWEHR MÜNCHEN  
FAKULTÄT FÜR PÄDAGOGIK

Thema der Dissertation: **Systemsteuerung im Case Management**  
Systematisierung und praktische Anwendung

Verfasser: **Diplom-Pädagoge Univ. Reinald Faß**

Promotionsausschuss:

Vorsitzender: **Prof. Dr. phil. habil. Christian Tarnai**

1. Berichterstatter: **Prof. Dr. rer. pol. habil. Hans-Rolf Vetter**

2. Berichterstatter: **Prof. Dr. phil. habil. Werner Schefold**

Tag der Prüfung: **20. März 2009**

Mit der Promotion erlangter akademischer Grad: **Doktor der Philosophie  
( Dr. phil. )**

Neubiberg, den: **13. April 2009**

# Inhaltsverzeichnis

	Vorwort .....	7
1	Einleitung.....	8
1.1	Zielsetzung und thematische Eingrenzung .....	8
1.2	Aufbau der Arbeit.....	10
2	Grundlagen und Grundbegriffe zur Steuerung sozialer Systeme .....	13
2.1	System.....	13
2.1.1	Herkunft des Systembegriffs.....	13
2.1.2	Der Systembegriff aus Sicht unterschiedlicher Disziplinen .....	14
2.1.2.1	Der Systembegriff aus Sicht der Biologie .....	15
2.1.2.2	Der Systembegriff aus Sicht der Ingenieurwissenschaften .....	17
2.1.2.3	Der Systembegriff aus Sicht der Kybernetik .....	19
2.1.3	Professionsübergreifende Merkmale von Systemen.....	21
2.2	Soziales System .....	22
2.2.1	Konstruktivismus.....	23
2.2.2	Das soziale System aus Sicht der Systemtheorie .....	26
2.2.2.1	Ausgangspunkte der Systemtheorie .....	27
2.2.2.2	Entstehung, Erhalt und Struktur.....	29
2.2.2.3	Beobachtung, Kommunikation und Sinn.....	34
2.2.2.4	Entscheidungen und Umwelt .....	41
2.2.2.5	Differenzierungen sozialer Systeme .....	49
2.2.2.6	Soziale Arbeit als Funktionssystem der Gesellschaft .....	66
2.2.2.7	Kritische Anmerkungen zur Systemtheorie.....	72
2.2.2.8	Zusammenfassung: Soziale Systeme als Bezugsgegenstand der Systemsteuerung im Case Management.....	79
2.3	Steuerung sozialer Systeme .....	81
2.3.1	Exkurs: Steuerung als Governance .....	89
2.4	Fazit 1: Anforderung an die Steuerung sozialer Systeme.....	90
3	Systemsteuerung – eine systematische Betrachtung .....	97
3.1	Systemsteuerung im Case Management – ein Paradigmawechsel? ...	98
3.1.1	Systemsteuerung aus Sicht der Vertreter des Case Managements – ein Ausgangspunkt?.....	106
3.1.2	„Steuerungsmacht“ und Initiierung von Case Management.....	112
3.1.3	Systemsteuerung – ein erstes begriffliches Fazit .....	119

3.2	Das „Hilfesystem“: Was erfordert das Angebot von Hilfen und Diensten um als Hilfesystem wirken zu können? .....	122
3.2.1	Unterstützungs- und Hilfeleistungen im Bereich der Sozialen Arbeit .....	124
3.2.2	Analyse aus systemtheoretischer Sicht .....	126
3.2.3	Wie wird aus (segmentierten) Hilfeleistungen ein System? .....	130
3.2.3.1	Systemanalyse .....	131
3.2.3.2	Kontaktaufnahme.....	133
3.2.3.3	Zielbildung .....	135
3.2.3.4	Aufgabenklärung.....	137
3.2.3.5	Schnittstellendefinition .....	139
3.2.3.6	Kontrahierung .....	140
3.2.3.7	Systempflege .....	142
3.2.3.8	Zwischenfazit: Was ist nun das ‚Hilfesystem‘? .....	143
3.2.4	Wie müssen die Hilfeleistungen im Case Management gestaltet sein? ... .....	147
3.3	Das „Organisationssystem“: Was benötigt eine Case Management betreibende Organisation an Voraussetzungen, um Hilfesysteme steuern zu können? .....	148
3.3.1	Management.....	150
3.3.2	Führung .....	152
3.3.3	Personalmanagement.....	153
3.3.4	Organisation .....	154
3.3.5	Qualitätsmanagement und Controlling.....	157
3.3.6	Implementierung .....	161
3.4	Das „Case Management System“: Wie muss Fallsteuerung arbeiten, um Systemsteuerung zu ermöglichen?.....	163
3.4.1	Das Case Management Team .....	164
3.4.2	Systembezogene Fallsteuerung .....	168
3.4.3	‚Linking‘ von Fall- und Systemsteuerung .....	171
3.4.3.1	Fallnachbesprechungen .....	172
3.4.3.2	Hilfebezogene Teambesprechungen .....	173
3.4.3.3	Interne Netzwerk-Organisation .....	174
3.4.3.4	Spezialfunktion (en) .....	177
3.4.4	Bewertung der Möglichkeiten zum ‚Linking‘ .....	177
3.5	Hilfeplanung als Systemsteuerung .....	182
3.5.1	Jugendhilfeplanung als Beispiel bisheriger Steuerung .....	182

3.5.2	Anforderung an die Hilfeplanung aus Sicht des Case Managements	187
3.5.3	Anfangssteuerung	189
3.5.3.1	Teilleistungsmodell	192
3.5.3.2	Pauschalmodell	193
3.5.3.3	Bewertung	194
3.5.4	Verlaufssteuerung	195
3.6	Ziele und Ebenen	197
3.6.1	Die Mikroebene: Optimierung	200
3.6.2	Die Mesoebene: Bereitstellung	202
3.6.2.1	Fallbudgets als Option der Systemsteuerung	206
3.6.2.2	Grundsätzliche Anmerkung zur Mesoebene	210
3.6.3	Die Makroebene: Rahmenbedingungen	211
3.7	Adressatenbezogene Steuerung	213
3.7.1	Organisationen im gleichen Supersystem	214
3.7.2	Organisationen mit direkten Leistungs-Entgelt-Beziehungen	217
3.7.2.1	Exkurs: Arten der Leistungsbeschaffung	220
3.7.3	Organisationen mit indirekten Leistungs-Entgelt-Beziehungen	223
3.7.4	Organisationen ohne Leistungs-Entgelt-Beziehungen	224
3.8	Effektivität und Effizienz als Handlungskriterien in der (Fall- und) Systemsteuerung	226
3.9	Fazit 2: Welche Systemsteuerungsleistungen erfordert das Case Management?	232
4	Systemsteuerung – Auswirkungen für die Praxis am Beispiel des SGB II	235
4.1	Akteure und Positionen	237
4.1.1	Exkurs: Rechtliche Grundlagen des Case Managements und ihre Auswirkungen	238
4.1.2	Träger der Grundsicherung	242
4.1.3	Hilfeanbieter	243
4.1.4	Übergeordnete Akteure	247
4.1.4.1	Bundesagentur für Arbeit (BA)	248
4.1.4.2	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	258
4.1.4.3	Deutscher Verein	260
4.2	Organisation des Fallmanagements im SGB II	261
4.2.1	„Typ A“: funktionale Spezialisierung	263
4.2.2	„Typ B“: Integration von Aktivierung und Arbeitsvermittlung	266

4.2.3	„Typ C“: partielle Integration materieller und Eingliederungsleistungen	268
4.2.4	„Typ D“: vollständige Integration materieller und Eingliederungsleistungen .....	270
4.2.5	Systemsteuerungs-bezogene Bewertung der Organisationstypen ....	273
4.3	Der aktuelle Stand auf der Fallebene .....	276
4.3.1	Qualifizierung und Caseload der Fallmanager im SGB II .....	276
4.3.2	Teamsetting und Zuständigkeiten des Fallmanagements.....	280
4.3.3	Fallweises Arrangement bedarfsgerechter Hilfen .....	284
4.3.4	„Linking“ von Fall- und Systemebene .....	292
4.3.5	Bewertung der Fallebene.....	294
4.4	Der aktuelle Stand auf der Systemebene .....	295
4.4.1	Bedarfsorientierter Steuerungsanspruch .....	296
4.4.2	Leistungsplanung.....	299
4.4.3	Systembildung .....	303
4.4.4	Leistungsbeschaffung.....	306
4.4.5	Lobbyarbeit.....	308
4.4.6	Bewertung der Systemebene .....	309
4.5	Die Zukunft der Grundsicherung.....	311
4.6	Fazit 3: Was erfordert eine wirksame Systemsteuerung im SGB II? .	312
5	Zusammenfassung und Ausblick .....	318
5.1.	Organisation von Grundsicherungsträgern .....	319
5.2.	Planung und Gestaltung von Hilfen auf Organisationsebene .....	323
5.3.	Zusammenfassung .....	326
	Abbildungsverzeichnis.....	330
	Literaturverzeichnis .....	331
	Verzeichnis der verwendeten Gesetze und Verordnungen .....	359
	Verzeichnis der verwendeten Gerichtsurteile .....	360

## Vorwort

Die Vorbereitung einer Weiterbildung zum zertifizierten Case Manager DGCC<sup>1</sup> offenbarte dem Verfasser eine deutlich erkennbare ‚Theorielücke‘ im Bereich der Systemsteuerung des Case Managements. Während die Fallsteuerung mit einer Vielzahl einschlägiger Publikationen<sup>2</sup> umfänglich und aus ganz unterschiedlichen Perspektiven beschrieben ist, sind Aussagen von einem vergleichbaren Detaillierungsgrad im Bereich der Systemsteuerung nicht zu finden. Hier setzt die vorliegende Arbeit an.

Der besseren Lesbarkeit halber wurde in ihr durchgehend die männliche Form verwendet, die getroffenen Aussagen gelten aber stets für beide Geschlechter. Zur besseren Abgrenzung von Zitaten sind weiterhin vom Verfasser eingeführte oder besonders gekennzeichnete Begriffe in einfache Anführungszeichen (‚ ‚) gesetzt. Bei wörtlichen Zitaten wurde zudem die im Zitat verwandte Schreibweise belassen, so dass diese nicht unbedingt mit den aktuellen Rechtschreibregeln übereinstimmen.

Wenn an vielen Stellen vom ‚Fall‘ oder von den ‚Fällen‘ die Rede ist, so soll diese unpersönliche Form nicht eine ‚Entmenschlichung‘ der Arbeit mit benachteiligten Personen bedeuten, die vom Individuum zum bloßen ‚Fall‘ degradiert werden sollen.<sup>3</sup> Die betreffende Form wurde vom Verfasser daher gewählt, da auch der Begriff Case Management vom Fall ausgeht, was in der vorliegenden Arbeit abgebildet und analysiert werden soll. Dazu ist zweckmäßiger Weise von Fällen auszugehen. Dass damit auch immer Menschen ‚hinter‘ diesen Fällen stehen, für die Case Management Unterstützung zu leisten hat, soll daher an dieser Stelle ausdrücklich betont werden.

Gleiches gilt für den häufig verwandten Begriff der ‚Hilfe‘. Auch hier soll gleich zu Beginn dieser Arbeit unterstrichen werden, dass durch die vielfältige Verwendung von ‚Hilfe‘ und ‚Hilfen‘ nicht darauf geschlossen werden kann, dass der Verfasser bei der Unterstützung von Menschen einen ‚Defizitansatz‘ verfolgt, bei dem Problemlagen durch ‚Hilfen‘ überwunden werden sollen. Die Förderung von Ressourcen eines Individuums, die alleine die entscheidende Grundlage für eine zu erreichende Wiedererlangung der vollen Selbstständigkeit bilden, ‚schwingt‘ aus Sicht des Verfassers immer mit. Da aber die vorliegende Arbeit sich auf die Steuerung von Hilfesystemen konzentriert, ist es angezeigt, diese auf Hilfen zu fokussieren, die wesentlicher Gegenstand der Betrachtung auf der Systemebene von Case Management darstellen.

Ebenfalls zu Beginn dieser Arbeit möchte der Verfasser einigen Personen Dank abstatten, die die vorliegende Arbeit auf ganz unterschiedliche Weise unterstützt haben.

---

<sup>1</sup> Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management – im Internet unter [www.dgcc.de](http://www.dgcc.de)

<sup>2</sup> vgl. zur Fallsteuerung z.B.: Bianco, Muhl, Yvonne Renée, Fiechter, Regula Palm 2007, S. 31, Gissel-Palkovich 2006b: S. 28 f. u. 32 f., Gissel-Palkovich 2006a S. 91 u. 93, Kleve et al. 2006b, S. 22, Klug 2005, S. 62, Mennemann 2005, S. 22, Mennemann 2006, S. 12, Neuffer 2005, S. 158, Remmel-Faßbender 2005, S. 84, Schröer 2006, S. 41, van Riet, Wouters 2002, S. 32, Wendt 2005a, S. 14, 16 u. 25, Wendt 2006b, S. 9 u. 11, Wendt 2006a, S. 69 und die Leitprinzipien für das Case Management der DGS Fachgruppe Case Management der DGS (Hrsg.) 2005

<sup>3</sup> vgl. dazu z.B. Hansen 2005, S. 107, der erläutert, wieso in Großbritannien der Begriff ‚Care‘ Management anstelle von ‚Case‘ Management verwandt wird – zu entsprechenden Care Management Konzepten in Großbritannien vgl. {Department of Health 1991

Hier ist zunächst Herr Prof. Dr. Vetter zu nennen, der als ‚Doktorvater‘ die Dissertation betreut hat und mir viel Freiraum für eine kreative Entwicklung des Konstruktes Systemsteuerung gelassen hat. Weiterhin danke ich Herrn Prof. Dr. Neuffer, der mit seinen Anregungen zur Veröffentlichung meiner ersten Gedanken zur Systemsteuerung den Anstoß für diese Arbeit gab. Ebenfalls danke ich Frau Dr. Christa Peitz für zahlreiche kritische Anmerkungen zu meiner Arbeit, die mir bei der Präzisierung meiner Gedankengänge sehr geholfen haben. Schließlich und vor allem danke ich meiner Frau Birgit und meinen Kindern Nicole und Markus für die viele Geduld in den langen Monaten der ‚Schreib- und Recherchearbeit‘, in denen sie weitgehend auf mich verzichten mussten.

## **1 Einleitung**

Wie bereits im Vorwort angedeutet, ist die Anregung zu dieser Arbeit im Laufe der Vorbereitung einer Weiterbildung zum zertifizierten Case Manager DGCC entstanden. Durch das Bestreben, ein Weiterbildungsmodell mit Selbststudienanteilen zu entwickeln, musste hierzu das erforderliche Selbststudienmaterial vom Verfasser (und unter Mithilfe von weiteren Autoren) selbst erstellt werden. Während zur Fallsteuerung wie auch zur Geschichte des Case Managements auf umfangreiche Quellen zurückgegriffen werden konnte, stellte es sich es als ausgesprochen schwierig heraus, auf der Basis der verfügbaren Literatur<sup>4</sup> die Systemsteuerung zureichend darzustellen.<sup>5</sup> Aus dieser Notlage heraus entstanden die ersten Gedanken des Verfassers zum Thema der Systemsteuerung<sup>6</sup> und damit die Idee, sich aus der Praxis heraus umfassender und mit einem deutlich größeren Einbezug theoretischer Grundlagen mit dieser Thematik zu befassen. Die vorliegende Arbeit ist das Produkt dieser Überlegungen.

### **1.1 Zielsetzung und thematische Eingrenzung**

Gegenstand dieser Arbeit ist die Entwicklung einer systematischen Darstellung der Systemsteuerung im Rahmen des Case Managements. Dazu ist als ‚Fundament‘ zunächst eine gegenstandsbezogene Klärung der Begriffe ‚System‘ und ‚Steuerung‘ erforderlich. Systemsteuerung im Case Management kann aus Sicht des Verfassers nicht analysiert werden, wenn nicht zunächst Klarheit darüber besteht, welche Anforderungen an ein System und im Gegenstandsbereich dieser Arbeit spezifisch an ein soziales System zu stellen sind. Es ist daher zunächst zu klären, was erfüllt sein muss, dass ein ‚Gebilde‘ zutreffend als soziales System bezeichnet werden kann. Darauf aufbauend ist dann dessen Steuerbarkeit zu untersuchen und auch hier die zu erfüllenden Bedingungen (für eine wirksame Steuerung) herauszuarbeiten.

Bei der Klärung des Systembegriffs und vor allem dessen Steuerbarkeit wäre durchaus auf eine Auswahl von Theorieangeboten zurückzugreifen gewesen. Da die Grundlagenarbeit zu System und Steuerung aber nur die Basis für den eigentlichen

---

<sup>4</sup> vgl. dazu z.B. die in Fußnote 2 angeführten Autoren

<sup>5</sup> vgl. dazu die späteren Ausführungen zu Quellenarmut im Bereich der Systemsteuerung in Kap. 3.1

<sup>6</sup> s. Faß 2006 – aus heutiger Sicht sind diese als noch sehr rudimentär zu bezeichnen



Kern dieser Arbeit, die Entwicklung einer systematischen Darstellung der Systemsteuerung, bilden sollen, wurde hier vom Verfasser bereits eine Auswahl vorgenommen. Als Grundlage für die Analyse von System und dessen Steuerung wurde die Arbeit von Niklas Luhmann zu sozialen Systemen herangezogen, so dass andere systemtheoretische Ansätze, wie z.B. der von Mario Bunge<sup>7</sup> unberücksichtigt blieben wie auch eine Abstützung z.B. auf Governance-Ansätze<sup>8</sup> nicht erfolgte. Aus Sicht des Verfassers war eine erschöpfende Analyse aller möglichen Erklärungsansätze zur Steuerung sozialer Systeme und eine darauf aufbauende umfänglich begründete Auswahl des für den Forschungsgegenstand am besten geeigneten Erklärungsansatzes in der vorliegenden Arbeit nicht zu leisten. Da die Steuerung sozialer Systeme allein mit den Aussagen von Niklas Luhmann nur sehr begrenzt beschrieben werden kann, wurden ergänzend weiterführende Ansätze, wie z.B. der von Kraus<sup>9</sup> herangezogen.

Während bei der Darstellung der Steuerung sozialer Systeme wie auch der Fallebene des Case Managements auf umfangreiches Quellenmaterial zurückgegriffen werden konnte, war die eigentliche Bearbeitung des Themas Systemsteuerung im Gegensatz eher von Quellenarmut gekennzeichnet, so dass in Teilen die Systematisierung der Systemsteuerung ohne Bezugsmöglichkeit auf inhaltlich ‚passende‘ Arbeiten anderer Autoren erfolgen musste. Um mit Niklas Luhmann zu sprechen, könnte daher der Begriff des ‚Blindflugs‘<sup>10</sup> verwandt werden, bei dem man sich mangels Bezugsmöglichkeit auf externe Orientierungen vor allem auf die eigenen Instrumente verlassen muss. Die Ausführungen des Verfassers sollen daher hier die noch in weiten Teilen zu führende Diskussion über das, was Systemsteuerung im Case Management darstellt, anregen und erste Positionierungen und Strukturierungsvorschläge bieten.

Theorie soll aus Sicht des Verfassers Theorie stets auch ihre Relevanz für die von ihr erfasste Praxis nachweisen. Aus diesem Grund wurde der Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) als Handlungsfeld der Praxis ausgewählt und die dort vorzufindende Situation des Case Managements<sup>11</sup> mit zuvor herausgearbeiteten Kriterien für eine gelingende Systemsteuerung verglichen. Gelingende Systemsteuerung meint in diesem Zusammenhang nichts anderes als die erfolgreiche Umsetzung der in dieser Arbeit herausgearbeiteten Prinzipien zur Systemsteuerung in die Praxis.

Auch hier wurde wieder eine, wenn auch nicht gänzlich willkürliche, Auswahl vorgenommen. Zum einen bietet aus Sicht des Verfassers das SGB II von seinen gesetzlichen Verankerungen her eine brauchbare Grundlage für die Etablierung von Case Management und zum anderen verfügt der Verfasser in diesem Handlungsfeld über langjährige Berufserfahrung, so dass die vorzustellenden Analysen sehr praxisorientiert erfolgen konnten.

---

<sup>7</sup> vgl. dazu z.B. Klassen 2004 oder Obrecht 2005, Obrecht 2004 bzw. Krebs 2005

<sup>8</sup> vgl. dazu z.B. Benz et al. 2007 oder Heinelt 2004

<sup>9</sup> vgl. dazu Kraus 2003 und Kraus 2007

<sup>10</sup> vgl. Luhmann 1987, S. 13: „Der Flug muss über den Wolken stattfinden und es ist mit einer ziemlich geschlossenen Wolkendecke zu rechnen. Man muß sich auf die eigenen Instrumente verlassen.“

<sup>11</sup> was im Bereich des SGB II durchgehend Fallmanagement genannt wird – mehr dazu s. Teil 4

Die vom Verfasser mit dieser Arbeit zu beantwortenden Forschungsfragen lassen sich damit wie folgt zusammenfassen:

- Was sind soziale Systeme?
- Wie verhält es sich mit Ihrer Steuerbarkeit?
- Was muss also erfüllt sein, um von wirksamer Steuerung sozialer Systeme sprechen zu können?
- Wie ist das Hilfesystem im Case Management überhaupt zu kennzeichnen – ist es ein soziales System im oben herausgearbeiteten Sinne?
- Welchen Zweck hat Systemsteuerung im Case Management zu erfüllen?
- Welche Möglichkeiten stehen der Systemsteuerung hierzu zur Verfügung und ist der Zweck damit erfüllbar?
- Was muss bzw. müsste erfüllt sein, damit man wirklich von Systemsteuerung („gelingende Systemsteuerung“) im Case Management sprechen kann?
- In wie weit erfüllt das im SGB II betriebene Fallmanagement auf der Systemebene schon heute die an Systemsteuerung zu stellenden Anforderungen?
- Was müsste erfüllt sein, damit auch im SGB II von einer gelingenden Systemsteuerung gesprochen werden kann?

Unter Verwendung dieser Fragestellungen als ‚Gerüst‘ soll nun das Thema der Steuerung von Hilfesystemen im Case Management analysiert und ein Angebot erarbeitet werden, wie eine Systematisierung des Themas aus Sicht des Verfassers aussehen könnte.

## **1.2 Aufbau der Arbeit**

In Umsetzung der zuvor skizzierten Vorgehensweise ist die Arbeit neben der Einleitung in fünf Teile (einschließlich der Einleitung als Teil 1) gegliedert. Der Teil 2 setzt sich mit den theoretischen Grundlagen von sozialen Systemen und deren Steuerbarkeit auseinander. Hierbei wird zunächst der Systembegriff aus der Sicht unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen näher beleuchtet, so dass es möglich wird, professionsübergreifende Merkmale von Systemen auszumachen. Auf deren Basis kann dann auch die Theorie sozialer Systeme besser analysiert werden. Anstelle einer umfassenden Darstellung und Diskussion der Luhmann’schen Systemtheorie wird in der vorliegenden Arbeit nur auf diejenigen Aspekte eingegangen, die für die Steuerung sozialer Systeme im Case Management aus Sicht des Verfassers relevant sind. Dies betrifft vor allem die Fragen, wie soziale Systeme entstehen, wie sie sich von ihrer Umwelt abgrenzen und auf welche Weise sie mit ihrer Umwelt interagieren. Da eine Steuerung von Hilfesysteme durch ein Case Management mit äußeren Eingriffen (Case Manager) in ein soziales System (z.B. ein Hilfeanbieter) verbunden ist<sup>12</sup> oder zumindest sein kann, ist gerade die

---

<sup>12</sup> vgl. dazu Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2008 – besonders den Standard 7: „Case Management auf der Systemebene meint den Aufbau und die Steuerung einer weitestgehend verbindlichen, nach Möglichkeit vertraglich geregelten, standardisierten und

Frage, wie soziale Systeme auf Einflüsse ihrer Umwelt reagieren, von besonderer Bedeutung. Dem von Luhmann verwendete Sinnbegriff<sup>13</sup> kommt dabei eine zentrale Rolle in der Entwicklung der Systemsteuerung aus Sicht des Verfassers zu. Nach Klärung des Systembegriffs im Bereich sozialer Systeme, bei denen Hilfeanbieter auf der Basis der Luhmann'schen Arbeiten<sup>14</sup> als Organisationssysteme klassifiziert werden können, wird sich dann aufbauend mit der Steuerung und vor allem mit der Steuerbarkeit solcher Systeme beschäftigt. Da aus Sicht des Verfassers hier die Luhmann'sche Theorie zu kurz greift und die Autonomie sozialer Systeme überbetont, werden weiterführende Arbeiten wie z.B. von Willke<sup>15</sup> und Kraus<sup>16</sup> hinzugezogen, so dass es damit möglich wird, auch systemtheoretisch die Möglichkeiten zur Steuerung sozialer Systeme zu analysieren und vier grundlegende Gestaltungsvarianten der Steuerung darzustellen.

Im Teil 3 wird darauf aufbauend eine Systematik entwickelt, wie der Forschungsgegenstand dieser Arbeit, die Steuerung von Hilfesystemen im Case Management, analysiert werden kann. Dabei ist aus Sicht des Verfassers zunächst zu untersuchen, ob mit dem Steuerungsanspruch des Case Managements ein Paradigmawechsel vollzogen wurde, oder ob dies lediglich eine Übernahme bereits seit langem vorzufindender Steuerungsmodelle im Bereich der Sozialen Arbeit, wie z.B. in der Kinder- und Jugendhilfeplanung<sup>17</sup> darstellt. Ebenfalls werden Publikationen von Vertretern des Case Managements in Deutschland<sup>18</sup> auf Aussagen zur Systemsteuerung untersucht, um auf diese Weise die aktuellen Positionen konkretisieren zu können. Leider ist diese Analyse nicht besonders ergiebig, was die bereits eingangs angesprochene ‚Theorielücke‘ kennzeichnet. Tiefer gehende Darstellungen zur Systemsteuerung wie z.B. von Mennemann,<sup>19</sup> konzentrieren sich auf sehr spezifische Rahmenbedingungen von Case Management, das z.B. durch Vernetzung der Hilfeanbieter selbst entstanden ist. Aus diesem Grund wird vom Verfasser zur Einleitung der zu erarbeitenden Systematisierung zunächst eine Analyse vorgenommen, unter welchen Rahmenbedingungen Case Management überhaupt erst entstehen kann und wie diese die dabei jeweils verfügbaren Möglichkeiten zur Systemsteuerung beeinflussen. Im Anschluss wird dann das Konstrukt des ‚Hilfesystems‘ näher untersucht und analysiert, in wie weit hier aus systemtheoretischer Sicht überhaupt der Systembegriff anwendbar ist, bzw. was zu tun wäre, damit tatsächlich von einem

---

aufeinander abgestimmten Zusammenarbeit professioneller und freiwilliger Akteure in der Region, die Hilfe anbieten und die für den Einzelfall koordiniert aufeinander abgestimmt werden können.“ Case Management beschäftigt sich damit eindeutig auch mit der Steuerung von Hilfeanbietern.

<sup>13</sup> vgl. dazu Luhmann 1987 S. 92 ff. und im weiteren die Ausführungen in Kap. 2.2.2.3

<sup>14</sup> Hierbei stützt sich der Verfasser vor allem auf sein zentrales Werk der Theorie sozialer Systeme ab – vgl. Luhmann 1987

<sup>15</sup> vgl. hierzu Willke 2006, Willke 2005, Willke 2001

<sup>16</sup> vgl. hierzu Kraus 2003 und Kraus 2007

<sup>17</sup> vgl. hierzu z.B. Jordan et al. 1998, Steege 2001, Kreft, Falten 2003, Hartwig, Teuber 2005, Schwabe 2005, Lukas 2006

<sup>18</sup> vor allem von Wolf-Rainer Wendt, Peter Löcherbach, Hugo Mennemann und Manfred Neuffer, die bis auf Neuffer alle Vorstandsmitglieder der relevanten Deutschen Fachgesellschaft, der Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management e.V. (DGCC) sind (Internet: [www.dgcc.de](http://www.dgcc.de)) und deren Aussagen damit auch zentrale Positionen der DGCC kennzeichnen

<sup>19</sup> vgl. dazu Mennemann 2005, Mennemann 2006 und Greuèl, Mennemann 2006

„Hilfesystem“<sup>20</sup> gesprochen werden kann. Nach Klärung der Bedingungen von „Hilfesystemen“ wird dann auf das Case Management anbietende Organisationssystem eingegangen und der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen Case Management auf die es betreibende Organisation hat. Dies führt dann zum Case Management selbst, d.h. zur Fallebene, deren „systembezogene“ Gestaltung beleuchtet wird. Damit gemeint sind die Bedingungen, die bereits bei der Fallebene, d.h. bei der konkreten Arbeit mit Klienten durch Case Manager, erfüllt sein müssen, um eine Systemsteuerung nach den zuvor erarbeiteten Bedingungen überhaupt ermöglichen zu können. Nach Beleuchtung der systemsteuerungsrelevanten Faktoren „Hilfesystem“, Organisationssystem und Case Management – System kann dann untersucht werden, wie konkret Systemsteuerung „funktionieren“ kann. Dabei wird eine Unterscheidung nach Steuerungsebenen von der „Feinsteuerung“ zur Optimierung von Bestehenden bis hin zur Beeinflussung politischer Rahmenbedingungen vorgenommen, wie auch bewertet wird, ob, bzw. wie grundsätzliche Steuerungsmöglichkeiten nach Art des zu steuernden Hilfeerbringers variieren. Nach Abschluss dieser Analysen können dann Thesen formuliert werden, welche Bedingungen Systemsteuerung im Case Management erfüllen muss, um den zu Beginn des Teil 3 dargestellten Steuerungsanspruch erfüllen zu können und damit zu dem zu werden, was von Verfasser „gelingende Systemsteuerung“ genannt wird.

Teil 4 betrachtet dann das vom Verfasser gewählte Praxisfeld, die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), in Bezug auf systemsteuerungsbezogene Kriterien. Hierbei werden zunächst die aus Sicht des Verfassers relevanten Akteure und ihre Positionen in Bezug auf Case Management<sup>21</sup> dargestellt und diskutiert. Im Anschluss erfolgt eine Bewertung der unterschiedlichen Organisationsmodelle der Grundsicherungsträger in Bezug auf ihre Eignung für Case Management. Im Anschluss daran wird zunächst die Fallebene und dann die Systemebene im SGB II beleuchtet und analysiert, in wie weit die aktuelle Praxis bereits den am Ende des Teil 3 aufgestellten Thesen zur Systemsteuerung genügt. Teil 4 endet dann mit einer zusammenfassenden Bewertung der Situation des Case Managements im Bereich des SGB II wie auch mit Thesen, was noch zu tun wäre, um die zuvor vom Verfasser entwickelten Bedingungen für eine umfassende Systemsteuerung zu erfüllen.

Teil 5 der Arbeit ist schließlich ein kurzer Ausblick, bei dem im konkreten Bezug zum Teil 4 an den Themen Organisation und Hilfeplanung exemplarisch aufgezeigt wird, wie aus Sicht des Verfassers eine Umsetzung der Forderungen aus dem Fazit des Teil 4 aussehen könnte.

---

<sup>20</sup> Da diese Frage hier noch nicht beantwortet ist, wird der Begriff „Hilfesystem“ derzeit noch in Anführungszeichen gesetzt.

<sup>21</sup> Im SGB II durchgehend Fallmanagement genannt – vgl. hierzu die Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf zum SGB II (Deutscher Bundestag 2003) bzw. die relevanten Fachkonzepte: Bundesagentur für Arbeit 2007a bzw. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004a

## 2 Grundlagen und Grundbegriffe zur Steuerung sozialer Systeme

Ziel des ersten Abschnitts ist die Herausarbeitung von Anforderungen, die an die Steuerung sozialer Systeme zu stellen sind. Diese sind nichts weniger als Kriterien, die Steuerungshandeln in Bezug auf soziale Systeme umfänglich oder zumindest zu einem zu definierenden Umfang erfüllen muss, um wirklich als Steuerung gelten zu können. Zur sachgerechten Aufstellung solcher Kriterien wie auch zu Beurteilung deren Erfüllungsgrades sind zwei grundlegende Dinge zu klären: Zum einen, was Systeme im Allgemeinen und soziale Systeme im Speziellen sind und zum anderen, was unter Steuerung zu verstehen ist. Auch hier ist es sinnvoll, zunächst Steuerung von Systemen allgemein zu betrachten um dann im Speziellen die Steuerung sozialer Systeme zu analysieren. Damit der viel gebrauchte Begriff der Systemsteuerung im Case Management nicht zur Beliebigkeit verkommt, sind die erwähnten Vorarbeiten als Grundlagen aus Sicht des Verfassers zwingend erforderlich. Nur wenn es gelingt, klar darzustellen, was erfüllt sein muss, damit wirklich von der Steuerung sozialer Systeme gesprochen werden kann, kann aus der Grundlage dieser Kriterien die Systemsteuerung im Case Management in der Tiefe analysiert werden. Damit ist der Grundanspruch dieser Arbeit zu einem wichtigen Teil umrissen: Das, was in der derzeitigen Praxis als Systemsteuerung im Case Management real erfolgt, wird nicht als Grundlage für eine Systematisierung übernommen, sondern es wird zunächst untersucht, ob die Praxis wirklich für sich in Anspruch nehmen kann, Hilfesysteme zu steuern und wenn ja, unter welchen Bedingungen dies nur gelten kann.

### 2.1 System

"If you don't know what you are talking about, call it ‚system‘; if you don't know what it is made of, call it ‚subsystems‘; if you don't know how it works, call it ‚process‘."<sup>22</sup>

Wie das obige Zitat sehr anschaulich darstellt, wird der Begriff ‚System‘ in der heutigen Zeit vielfältig ge- und verbraucht – alles wird als System bezeichnet, vom Straßenverkehr bis zum Recht – und im Case Management wird er natürlich auch verwendet, wenn z.B. vom Klienten- oder vom Hilfesystem gesprochen wird. Daher verwundert es nicht, dass Kammler in Bezug auf den Begriff System sogar von einem „Modewort“<sup>23</sup> spricht. Es ist also erforderlich, dieses „Modewort“ zunächst aus möglichst unterschiedlichen Richtungen zu betrachten und zu analysieren, um klar herausarbeiten zu können, was gemeint sein soll, wenn in dieser Arbeit von System gesprochen wird.

#### 2.1.1 Herkunft des Systembegriffs

Die Wurzeln des heutigen Begriffs „System“ stammen aus dem griechischen Verb „synístánai“ „zusammenstellen, verknüpfen“, was substantiviert zu „sýstēma“, d.h.

---

<sup>22</sup> Ausspruch von J. K. Zawodny am 2.9.1970 auf dem VIII. Kongress der International Political Science Association in München, zit. nach Kammler 1976, S. 173

<sup>23</sup> vgl. dazu ebenfalls Kammler 1976, S. 173

ein „aus mehreren Teilen zusammengesetztes Ganzes“ wurde. Das Lateinische verwendet mit „systema“ denselben Begriff<sup>24</sup>. Schon alleine aufgrund der Herkunft des Begriffs „Systems“ (systema) kann abgeleitet werden, dass ein System aus Teilen oder Elementen besteht, die zu einem Ganzen zusammengesetzt, also verknüpft werden. Weiterhin verweist der Begriff darauf, dass es eine Abgrenzung geben muss, was zum System gehört, also miteinander verknüpft ist, und was nicht. Ebenfalls für das System bedeutsam sind beide aus der Wortherkunft zu erkennenden Aussagen: die Elemente des Systems und die Verknüpfung.

Die in der Wissenschaft zu findenden Definitionen von System, lehnen sich an diese Erkenntnisse an. So schreibt z.B. Ludwig von Bertalanffy in seiner „General System Theory“: "A system can be defined as a set of elements standing in interrelations. Interrelation means that elements,  $p$ , stand in relations,  $R$ , so that the behavior of an element  $p$  in  $R$  is different from its behavior in another relation,  $R'$ ." (von Bertalanffy 1973, S. 55–56)

Auch hier sind die zuvor schon erkannten Begrifflichkeiten: Elemente und Beziehungen (Verknüpfungen – s.o.) zu erkennen. Von Bertalanffy verweist dabei noch im Besonderen auf die Bedeutung der wechselweisen Beziehungen („interrelations“), so dass das Verhalten eines Elementes in einer bestimmten Beziehung (mit anderen Elementen) unterschiedlich von dem sein wird, wie sein Verhalten in einer anderen Beziehung zu erwarten ist.

## 2.1.2 Der Systembegriff aus Sicht unterschiedlicher Disziplinen

Um vom allgemeinen Systembegriff zum eigentlichen Gegenstand dieser Arbeit, der Steuerung sozialer Systeme zu kommen, ist es sinnvoll, sich zunächst zu betrachten, wie die unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen den Begriff des Systems aus ihrer Sicht sehen. Die alleinige Betrachtung der Systemtheorie wäre dazu eine zu verkürzte Darstellung, da einerseits die Systemtheorie auf Erkenntnisse z.B. aus der Biologie zurückgreift<sup>25</sup> und andererseits in der wissenschaftlichen Diskussion nicht unumstritten ist, so dass eine alleinige Basierung des Systembegriffs auf die Systemtheorie diese Arbeit stark angreifbar machen würde. Nur im Vergleich der Sichtweisen unterschiedlicher Disziplinen lässt sich nach Ansicht des Verfassers bestimmen, ob es so etwas wie einen allgemeinen Systembegriff gibt, der dann auch als Grundlage für die Betrachtung der Aussagen der Systemtheorie und im weiteren der Betrachtung sozialer Systeme verwendet werden kann.

Um diesen Teil der Arbeit in Grenzen zu halten, wurden für die Analyse drei wissenschaftlichen Disziplinen ausgewählt, von denen erwartet werden kann, dass sie sich intensiv mit dem Systembegriff beschäftigen: die Biologie, die Ingenieurwissenschaften und die Kybernetik.

---

<sup>24</sup> vgl. dazu u.a. von von Foerster 1988 oder Völz 2005

<sup>25</sup> Luhmann lehnt sein Konzept der Autopoiesis stark an die Arbeit von Maturana und Varela an - vgl. Maturana, Varela 1987

### 2.1.2.1 Der Systembegriff aus Sicht der Biologie

Die Biologie verwendet den Systembegriff, wie (fast) jede Wissenschaft in vielfältiger Weise. Das Lexikon der Biologie definiert daher System auch sehr allgemein als "... ein zusammengesetzter Gegenstand (Ganzheit) materieller (konkreter) oder begrifflicher (abstrakter) Natur, zwischen dessen Teilen ein mehr oder weniger stabiler Zusammenhalt besteht ...". (Freudig 2004, S. 332). Der Systembegriff wird in dieser Disziplin daher von abstrakt – z.B. als Klassifizierungssystem von Lebewesen<sup>26</sup> bis konkret – z.B. als dem jedem geläufigen Ökosystem<sup>27</sup> verwendet. Schwerpunktmäßig verwendet die Biologie, wie auch zu erwarten, den Systembegriff in Bezug auf Lebendiges, also auf Organismen, was sie wie folgt definiert: "Jedes lebende System ist vor allem dadurch charakterisiert, dass es seine eigene Vermehrung bewirken kann. Dieses allgemeinste Merkmal aller Lebewesen trifft auch auf den Elementarorganismus, also auf die einzelne Zelle zu." (Kleinig, Sitte 1986, S. 3) Der hier zu findende Begriff der Selbstvermehrung ist ein zentrales Merkmal des Systembegriffs der Biologie in Bezug auf lebende Systeme.

Als weitere zentrale Systemmerkmale sind festzuhalten:

- (Fast) alle Systeme haben eine Umgebung, die einen Einfluss auf das System ausübt bzw. vom System beeinflusst wird. Die Einschränkung „fast“ ist deshalb zu treffen, da als einzigstes System ohne Umgebung das Universum angesehen wird<sup>28</sup>. Da dieses weder Gegenstand der Biologie noch der Betrachtung im Rahmen des Case Managements ist, kann die zuvor angesprochene Einschränkung aber aus Sicht des Verfassers vernachlässigt werden.
- Darauf aufbauend wird bei lebenden Systemen zwischen ihrer Endostruktur und ihrer Exostruktur<sup>29</sup> unterschieden. Die Endostruktur beschreibt dabei den inneren „Bauplan“ eines Systems und die Exostruktur dessen Beziehungen zur System-Umwelt.<sup>30</sup>
- "Systeme sind [...] vielfältig ineinandergeschachtelt: Sie bilden *Hierarchien*, d.h. je nach Perspektive sind sie entweder *Subsysteme* oder *Supersysteme*. Eine Menge von Systemen mit vergleichbarer Zusammensetzung heißt *Systemebene*. So spricht man von der atomaren, molekularen oder Organismusebene, usw. Wenn man sich (einseitig) nur auf die vergleichbare Struktur bezieht, spricht man auch von Organisationsebenen." (Freudig 2004, S. 332–333)
- Lebende Systeme befinden sich in einem ständigen Austausch von Materie und Energie mit ihrer Umwelt und sind daher als offene Systeme zu

---

<sup>26</sup> z.B. als Sexualsystem nach Linné oder als „phylogenetische“ System nach v. Wettstein – s. von Denffer et al. 1983

<sup>27</sup> "Der Begriff Ökosystem [...] umschreibt das zwar offene, aber jedoch zur Selbstregulation befähigte Wirkungsgefüge zwischen zusammenlebenden Organismen und ihrer anorganischen Umwelt." von Denffer et al. 1983, S. 917

<sup>28</sup> "Die *Umgebung* eines Systems ist die Menge aller Objekte außerhalb des Systems, die einen Einfluß auf das betreffende System ausüben bzw. die von dem gegebenen System beeinflusst werden können. (Das Universum ist das einzige System, das keine Umgebung hat.)" Freudig 2004, S. 332

<sup>29</sup> von griech. „endo“ = innen bzw. „exo“ = außen

<sup>30</sup> "vgl. z.B. Freudig 2004, S. 332

charakterisieren.<sup>31</sup> Der Terminus „Offenheit“ bedeutet daher den ständigen Austausch zwischen System und Umwelt.

- Alle lebenden Systeme versuchen, einen Zustand des Gleichgewichts zu erreichen, in dem alle relevanten Zustandgrößen (z.B. Temperatur und Druck) des Systems konstant sind.<sup>32</sup> Aufgrund der Wechselwirkung mit der Umwelt kann dies aber nur durch ständige Anpassung erfolgen. Man spricht daher vom dynamischen oder Fließgleichgewicht.<sup>33</sup>
- Systeme im Fließgleichgewicht zeichnen sich durch ein Maximum an Ordnung und ein Minimum an „Energiedissipation“<sup>34</sup> aus. Ordnung ist daher ein weiteres Merkmal offener Systeme.
- Geschlossene Systeme weisen hingegen eine wachsende Unordnung (Entropie) auf: "Die Entropie eines abgeschlossenen Systems kann nur zunehmen, niemals abnehmen. Somit nimmt auch die Entropie des Universums zu. **Entropie** ist ein Maß für die Unordnung eines Systems und damit auch für die Wahrscheinlichkeit von Zuständen eines Systems. Ungeordnete Materie- und Energiezustände sind stets viel wahrscheinlicher als geordnete. Alle geschlossenen Systeme streben stets dem Zustand der größten Wahrscheinlichkeit, d.h. der größten Unordnung zu." (Jacob et al. 1981, S. 294–295)

Auf der Grundlage der zuvor beschriebenen Eigenschaften von lebenden Systemen entwickelten die chilenischen Neurobiologen Humberto Maturana und Francisco Varela in den 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts das Konzept der Autopoiesis<sup>35</sup>. Ausgangspunkt der Überlegungen war die Erarbeitung von eindeutigen Merkmalen von Leben. Als Kernelement allen Lebendigen bestimmten Maturana und Varela die Autopoiese, d.h. die Fähigkeit, sich selbst zu erschaffen. "Dennoch ist es den Lebewesen eigentümlich, dass das einzige Produkt ihrer Organisation sie selber sind, das heißt, es gibt keine Trennung zwischen Erzeuger und Erzeugnis. Das Sein und Tun einer autopoietischen Einheit sind untrennbar, und das bildet ihre spezifische Art von Organisation." (Maturana, Varela 1987, S. 56)

Lebewesen sind autonome Systeme, da sie ohne Hilfe ihrer Umwelt<sup>36</sup> existieren können. "Das heißt, ein System ist autonom, wenn es dazu fähig ist, seine eigene Gesetzmäßigkeit beziehungsweise das ihm Eigene zu spezifizieren. [...] Nach unserer Meinung ist deshalb der Mechanismus, der Lebewesen zu autonomen Systemen macht, die Autopoiese; sie kennzeichnet Lebewesen als autonom." (Maturana, Varela 1987, S. 55)

---

<sup>31</sup> vgl. z.B. Jacob et al. 1981, S. 294 oder Wieser 1986, S. 1 – als „geschlossen“ wird hingegen ein System bezeichnet, wenn es lediglich Energie mit seiner Umwelt austauscht (ebd.)

<sup>32</sup> ders. S. 295

<sup>33</sup> vgl. z.B. Wieser 1986, S. 1 oder von Denffer et al. 1983, S. 227

<sup>34</sup> "Von allen offenen Systeme sind jene, die sich im Fließgleichgewicht erhalten, durch ein Maximum an Ordnung und ein Minimum an Energiedissipation ausgezeichnet, wobei unter Energie ‚dissipation‘ die Abwertung der Arbeitsfähigkeit und die Zunahme der Entropie des Systems und seiner Umgebung zu verstehen ist." Wieser 1986, S. 1 (dissipation = Zerstreuung – Anm. d. Verf.)

<sup>35</sup> von griech.: selbst - schaffen

<sup>36</sup> Um sich selbst erschaffen zu können, benötigen alle Lebewesen den Austausch von Materie und Energie (Wärme) von ihrer Umgebung. Diesen Austausch bewirken sie zwar selbst, benötigen aber gleichwohl eine dieses ermöglichende Umgebung (vgl. dazu den Anfang dieses Abschnitts). Dies soll aber nicht im obigen Sinne als „Hilfe“ verstanden werden.



Lebewesen als biologische Systeme kennzeichnen sich also vor allem dadurch, dass sie die Fähigkeit besitzen, sich selbst zu reproduzieren.

### 2.1.2.2 Der Systembegriff aus Sicht der Ingenieurwissenschaften

Ähnlich wie im Bereich der Biologie ist die Systemdefinition aus dem Bereich der Ingenieurwissenschaften. Ein System wird von aus dieser Wissenschaftsdisziplin stammenden Autoren definiert als "... eine nach Ordnungsprinzipien gegliederte Mannigfaltigkeit von Dingen, Prozessen, Begriffen und Aussagen. [...] Zu einem S. gehören neben der Menge der Elemente auch die Relationen (Kopplungen) zwischen diesen Elementen." (Junge et al. 1994, S. 685)

Noch etwas genauer ist der Systembegriff bei Bruns (s.u.) zu finden:

"Folgende Bestandteile umspannt der Systembegriff:

1. Ein System besteht aus verschiedenen Elementen, die auch Komponenten, Teile, Bausteine usw. genannt werden.
2. Diese Elemente weisen Eigenschaften auf, die als diskrete Attribute, Funktionen oder Merkmale angegeben werden können.
3. Zwischen den Elementen bestehen Beziehungen, die die funktionale Verknüpfung der Elemente wiedergeben.
4. Die Elemente mit ihren Eigenschaften und Beziehungen bilden eine abgrenzte Anordnung." (Bruns 1991, S. 31)

Im Vergleich zu von Bertalanffy erweitert Bruns den Systembegriff um die Bereiche „Attribute / Funktionen / Merkmale“, die die einzelnen Elemente eines Systems aufweisen, sowie der schon vom Verfasser auf der Basis des Wortherkunft abgeleiteten Unterscheidung von System und Nicht-System durch den Verweis auf die Abgrenzung des Systems nach außen, d.h. zur Systemumwelt („abgegrenzte Anordnung“). Im weiteren verweist Bruns noch auf eine zusätzliche Eigenschaft von Systemen, die er Wachstum nennt: "Mit technisch-organisatorischem Bezug besteht ein System aus einer Gesamtheit, die in einer Umwelt Verhalten und Wachstum aufweist." (Bruns 1991, S. 32) und führt im weiteren aus: "Da das System in der Umwelt besteht, ist es ein offenes System. Sein Verhalten ist die Systemdynamik, die von der Umwelt her betrachtet wird. Das Wachstum ist die Veränderung des Systems als Gesamtheit in der Umwelt oder im Verhältnis zur Umwelt. Dieses Wachstum kann positiv oder negativ sein." (Bruns 1991, S. 32)

Ähnlich wird auch der Systembegriff durch das Deutsche Institut für Normung definiert, das die Standards für die deutsche Industrie einheitlich regelt. Die DIN 19226 (Regelungstechnik und Steuerungstechnik – Allgemeine Grundbegriffe) bestimmt: "Ein **System** ist eine in einem betrachteten Zusammenhang gegebene Anordnung von Gebilden, die miteinander in Beziehung stehen. [...] Diese Anordnung wird durch eine Hüllfläche von ihrer Umgebung abgegrenzt gedacht. Durch die Hüllfläche werden Verbindungen des Systems mit seiner Umgebung geschnitten. Die über diese Verbindungen übertragenen Eigenschaften und deren Beziehungen untereinander beschreiben das dem System eigene Verhalten." (S. 3)

Der Vergleich der Aussagen der DIN mit der zuvor zitierten Meinung von Bruns zeigt eine hohe Übereinstimmung in der Auffassung des Systembegriffs. Da durch die DIN Standards für die Technik gesetzt werden, können die Ausführungen weitgehend als kennzeichnet für den Systembegriff in der Technik, bzw. in den Ingenieurwissenschaften angesehen werden.

Die Beziehungen eines Systems mit seiner Umwelt werden in der o.a. DIN noch weiter spezifiziert und u.a. nach Wirkungen und Ein- und Ausgangsgrößen unterschieden: "**Wirkung** im Sinne dieser Norm ist die Beeinflussung einer Größe, der beeinflussten Größe, durch eine oder mehrere anderen Größen, die verursachenden Größen. [...] Die **Eingangsgröße**  $u$  ist eine Größe, die auf das betrachtete System einwirkt, ohne selbst von ihm beeinflusst zu werden [...]. Die **Ausgangsgröße**  $v$  ist eine erfaßbare Größe eines Systems, die nur von ihm und seinen Eingangsgrößen beeinflusst wird ...". (S. 3)

Es wird mit den o.a. Zitaten deutlich, dass Systeme aus technischer Sicht vor allem über die Relation von Input zu Output bestimmt werden. Weiterhin wird noch zwischen offenen und geschlossenen Wirkungswegen unterschieden: "Der Wirkungsweg zwischen verursachender und beeinflussender Größe heißt **offener Wirkungsweg**, wenn von der beeinflussenden Größe kein Wirkungsweg zu einer verursachenden Größe zurückführt. Ist ein solcher vorhanden, so liegt ein **geschlossener Wirkungsweg** vor." (S. 5)

Zu beachten ist bei dieser Unterscheidung die Verwendung der Begriffe „offen“ und „geschlossen“. Während bei der im vorhergehenden Kapitel dargestellten Beschreibungen von Systemen als Sicht der Biologie die Begriffsverwendung „offen“ stets für die Kennzeichnung eines im Austausch mit seiner Umwelt stehenden Systems gesprochen wurde, könnte man meinen, dass die DIN 19226 der Begriff im umgekehrten Sinne, also „offen“ für nicht im Umweltaustausch stehende Systeme verwendet. Der scheinbare Widerspruch löst sich aber auf, wenn man betrachtet, in welchem Zusammenhang die Begriffe „offen“ und „geschlossen“ verwendet werden. Der Offen- und Geschlossenheitsbegriff der Biologie bezieht sich ganz allgemein auf die Unterscheidung, ob es zwischen einem System und seiner Systemumwelt einen Austausch gibt und verwendet daher „offen“ für im Austausch mit der Umwelt stehende Systeme, als die generell alle lebenden Systeme anzusehen sind. Um die Autopoiese bewirken zu können, müssen sie dies auch sein, da sie dazu Materie und Energie mit Ihrer Umwelt austauschen müssen.

Die Technik<sup>37</sup> hingegen verwendet den Begriff zur Unterscheidung der Steuerungsmodalitäten, so dass „offen“ hier meint, dass es keinen Kreislauf zwischen Ausgangsgröße (die durch das Systemverhalten und die Eingangsgröße bewirkte Größe) und System gibt. Der Output des Systems geht damit aus Sicht des Systems in die „Leere“, so dass das System nicht erkennen kann, was es mit seinem Output bewirkt hat. Ein Beispiel hierfür könnte eine einfache Heizungsschaltung sein, bei der die Stellung „ein“ (=Eingangsgröße), die Öffnung des Gasventils (=Ausgangsgröße) durch das Systemverhalten bewirkt. Solange die Eingangsgröße bei „ein“ bleibt, fließt Gas in den Brenner, auch wenn dann der Kessel irgendwann aufgrund des Druckanstieges explodieren könnte.

---

<sup>37</sup> Mit dem Begriff „Technik“ sollen auch die Ingenieurwissenschaften allgemein gemeint sein

Bei einem „geschlossenen“ Wirkungsweg, ist, wie der Begriff bereits aussagt, der Kreislauf geschlossen, so dass das System Kenntnis von dem erlangt, was es durch seinen Output bewirkt hat. Im obigen Beispiel wäre dies ein Temperaturfühler im Kessel, so dass das System erkennt, was die Gaszufuhr in den Brenner bewirkt hat und bei Erreichen einer im System festgelegten Maximaltemperatur trotz der Eingangsgröße „ein“ die Gaszufuhr (=Ausgangsgröße) abschaltet.

Das kleine Beispiel sollte verdeutlichen, dass bei der Verwendung der Systemkennzeichen „offen“ bzw. „geschlossen“ genau auf den Zusammenhang geachtet werden muss, in dem dieses für die Beschreibung von Systemen wichtige Gegensatzpaar verwendet wurde.

### 2.1.2.3 Der Systembegriff aus Sicht der Kybernetik

Die Kybernetik beschäftigt sich schon von der Namensgebung der Disziplin her<sup>38</sup> mit der Steuerung komplexer Systeme. Ihr Fokus ist vor allem "... das Verhältnis von Kontrolleur zum Kontrolliertem." (Kneer, Nassehi 1993, S. 23)

Systeme werden in der Kybernetik vor allem in Bezug auf ihre Wirkungszusammenhänge betrachtet und definiert, so z.B. Troitsch: "Ein System besteht aus mindestens zwei Dingen, von denen mindestens das eine auf das andere einwirkt. Andernfalls würde die interne Struktur des Systems keine Bindungen enthalten. Systemkomponenten können ihrerseits selbst Systeme sein. In diesem Falle nennen wir sie Subsysteme." (Troitzsch 1990, S. 38)

Das bereits im vorangegangenen Abschnitt erwähnte Gegensatzpaar von „offenen“ und „geschlossenen“ Systemen wird ähnlich wie in der Technik uneinheitlich verwendet, je nach dem, ob der Austausch mit der Umwelt betrachtet wird<sup>39</sup> - offen bedeutet hier, dass ein Austausch stattfindet, oder ob es um die Rückkopplung von Systemoutputs geht. Analog zum Beispiel „Heizungskessel“ im letzten Abschnitt finden sich auch hier entsprechende Erläuterungen:

"Systeme können in ‚offene‘ und in ‚geschlossene‘ oder sog. ‚feedback‘ Systeme eingeteilt werden. Ein offenes System ist charakterisiert durch einen Strom von Outputs, die Reaktionen auf zeitlich vorangegangene Inputs darstellen, aber diese Outputs sind isoliert und haben keinen Einfluss auf die Inputs. Ein offenes System beobachtet nicht und reagiert nicht auf seinen Output. Die Resultate von vergangenen Aktionen kontrollieren nicht die zukünftigen Aktionen. [...] Eine Uhr, für sich genommen, beobachtet nicht ihre eigene Ungenauigkeit und reguliert sich selbst; sie ist ebenfalls ein offenes System. [...] Ein Rückkopplungssystem, auch ‚geschlossenes‘ System genannt, wird durch sein eigenes Verhalten in der Vergangenheit beeinflusst. Ein solches ‚Feedback-System‘ hat die Struktur einer geschlossenen Schleife, in der die Ergebnisse vorangegangener Handlungen als Informationen zur Kontrolle zukünftiger Aktionen benutzt werden." (Forrester 1972, S. 15)

---

<sup>38</sup> griech. von kybernétes = "Steuermann" und kybérnesis, = „Leitung“ / „Herrschaft“

<sup>39</sup> vgl. z.B. Troitsch: "Ein System in leerer Umgebung heißt geschlossen, alle anderen Systeme heißen offen. Das Universum ist das einzigste System, das zu jeder Zeit geschlossen ist." Troitzsch 1990, S. 38

Durch die Verwendung des Begriffs der „geschlossenen Schleife“ wird auch deutlich, wieso in Bezug auf das Steuerungsverhalten von Systemen „Geschlossenheit“ konträr zu der Begriffsverwendung bezüglich des Umweltverhaltens definiert wird. Maßstab ist hier der Regelkreis, der „geöffnet“ keine Rückmeldung über die Wirkungen des Outputs erlaubt, ist er aber „geschlossen“, entsteht der gewünschte Kreislauf, die Rückkopplung von Output-Folgen ins das zukünftige Systemverhalten.

Die von Heinz von Foerster geprägte Unterscheidung zwischen einer trivialen und einer nicht-trivialen Maschine<sup>40</sup> hängt zuvor gemachten Unterscheidung zwischen rückkoppelnden und nicht-rückkoppelnden Systemen zusammen. Eine triviale Maschine ist ein System, das aus einer Eingabe  $x$  eine Ausgabe  $y$  generiert, so dass mathematisch die Systemleistung mit der Funktion  $y = f(x)$  ausgedrückt werden kann.<sup>41</sup>

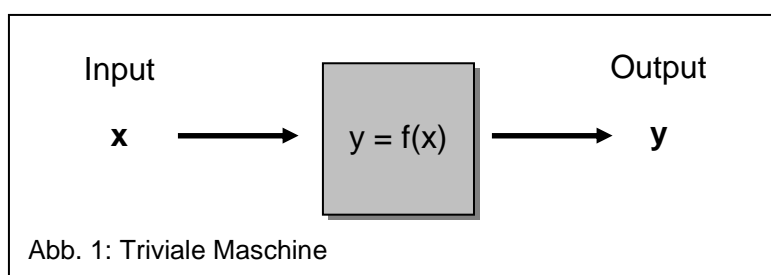


Abb. 1: Triviale Maschine

Da die wenigsten Systeme einen derart „trivialen“ Funktionsmechanismus besitzen, hat Heinz von Foerster als Gegensatz die „Nicht-Triviale-Maschine“ entworfen. Anstelle der einfachen Input-Output-Funktion enthält die Nicht-Triviale-Maschine eine weitere outputrelevante Variable, die von Foerster den „inneren Zustand“<sup>42</sup> der Maschine nennt. Entsprechend ist das o.a. Schema des Zusammenhangs von Input und Output modifiziert:

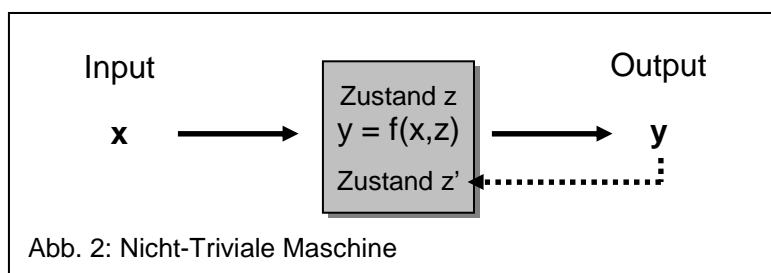


Abb. 2: Nicht-Triviale Maschine

Der innere Zustand  $z$  beeinflusst die Verarbeitung des Inputs  $x$ , während der durch die Verarbeitung  $y = f(x, z)$  erzeugte Output  $y$  den inneren Zustand der Maschine von  $z$  nach  $z'$  verändert. Nicht-Triviale-Maschinen werden damit durch ihren eigenen Output beeinflusst. Eine Rückkopplung von Resultaten des erzeugten Outputs ist demnach nur bei Nicht-Trivialen-Maschinen denkbar, deren innerer Zustand durch diese verändert wird. Triviale Maschinen hingegen besitzen kein Stellglied, keine Funktionalität, in der irgend etwas anderes als der Input und die sich in der Maschine befindliche unverrückbare Steuerungsfunktion ( $y = f(x)$ ) einen Einfluss auf den Output nehmen können. Für den Gegenstand dieser Arbeit sind daher Triviale

<sup>40</sup> s. von Foerster 1988

<sup>41</sup> von Foerster 1988 S. 21 f.

<sup>42</sup> von Foerster 1988, S. 23

Maschinen vernachlässigbar, da – auch ohne dies jetzt schon näher beleuchtet zu haben – soziale Hilfesysteme mit Sicherheit einen komplexeren Wirkungszusammenhang aufweisen dürften, als den einer „trivialen Maschine“.

Obwohl sich die Kybernetik vornehmlich mit Steuerungs- und Wirkungszusammenhängen beschäftigt, hält sie komplexe Systeme für derart unübersichtlich, dass sich deren Beschreibung nur über Modelle adäquat leisten lässt, es wird also „niemals direkt ein reales System [untersucht - RF], sondern nur ein Modell dieses Systems. Andernfalls ist es unmöglich, die Komplexität von Systemen auf ein dem menschlichen Verstand faßbares Maß zu reduzieren.“ (Kowalk 1996, S. 28). Durch Abstraktion wird ein reales System im Modell auf diejenigen Elemente reduziert, die für die jeweilige Untersuchung relevant sind. Für das Modell sind dann vor allem die Ausprägungen der einzelnen Merkmale (Elemente) des Modells, die meist in Zahlenwerten ausgedrückt werden, von Bedeutung. Sie beschreiben durch ihre "... jeweilige Wertebelegung den Zustand eines Systems ...“ (Kowalk 1996, S. 30). Daneben sind aber auch „... die Beziehungen zwischen den Merkmalen wichtig, da es beispielsweise Abhängigkeiten geben kann.“ (ebd.)

### 2.1.3 Professionsübergreifende Merkmale von Systemen

Diese mehr exemplarische Darstellung der Systemidee in unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen macht aber dennoch das Gemeinsame wie auch die Unterschiede deutlich.

Gemeinsam, und damit auf den Kern des Systembegriffs reduziert, ist in allen dargestellten Disziplinen, dass ein System

- aus mehreren, also mindestens zwei, Elementen bestehen muss;
- es eine klare Systemgrenze geben muss, anhand der feststellbar oder erkennbar ist, was zum betrachteten System gehört und was nicht;
- die einzelnen Elemente im System miteinander in Beziehung stehen und
- das System sich in einer nicht zum System gehörenden Umwelt befindet, mit der es sich in irgendeiner Weise im Austausch befindet.<sup>43</sup>

Bei einfachen biologischen Systemen wie z.B. die Zelle, ist die Festlegung einer Systemgrenze anhand von Beobachtungen leicht möglich. Das System Zelle wird durch die Zellmembran abgegrenzt, die alles zur Zelle gehörende ein- und alles nicht zur Zelle gehörende ausschließt. Bei nicht-stofflichen Systemen, wie z.B. das Klassifizierungssystem der Pflanzen bedarf es jedoch einer eindeutigen Definition dessen, was zum System gehören soll und was nicht. Im letzteren Fall ist aber die Systemgrenze nicht objektiv erkennbar, sondern letztendlich eine willkürliche Festlegung.

Biologische, also lebendige, Systeme weisen zusätzlich noch das Merkmal auf, sich selbst reproduzieren zu können. Dies trifft auf technische wie auf kybernetische Systeme nicht zu. Für diese Fähigkeit wurde in den 70er Jahren des letzten

---

<sup>43</sup> damit wird für diese Arbeit das Universum als System ausgeklammert – vgl. Kap. 2.1.2.3

Jahrhunderts der Begriff „Autopoiese“<sup>44</sup> geprägt, der inzwischen auch in den Sozialwissenschaften Einzug gehalten hat.

So einleuchtend das Autopoiese-Merkmal zur Typisierung organischem Leben auch sein mag (über die Verwendung in der Sozialwissenschaft wird im Folgenden noch zu reden sein), sei an dieser Stelle nur angemerkt, dass durch den technologischen Fortschritt zumindest in der Kybernetik auch dieses letzte (?) eindeutige Merkmal des Lebens nicht mehr uneingeschränkte Gültigkeit besitzt. Hierbei soll vor allem auf Computerviren angespielt werden, deren zentrale Fähigkeit es ist, sich selbst zu vermehren und via Datentransfer (heute zumeist das Internet) auf andere Computer zu verbreiten. Genau wie organische Systeme brauchen Computerviren dazu eine geeignete Umwelt (einen PC mit entsprechenden Programmen und ohne einen adäquaten Virenschutz), die zur Reproduktion genutzt werden. Weitere Ausführungen dieses sicher spannenden Themas sollen aber an dieser Stelle unterbleiben, da dies sowohl die vorliegende Arbeit sprengen wie auch wenig Nützliches für den eigentlichen Untersuchungsgegenstand beitragen würde. Festzuhalten ist aber, dass selbst überzeugende wissenschaftliche Theoriegebäude durch neue Erkenntnisse und Entwicklungen an Überzeugungskraft verlieren können. Erkenntnis bleibt damit stets an das „hier und jetzt“ gebunden und kann daher nur sehr bedingt beanspruchen, auch in alle Zukunft gelten zu können.

Wie im letzten Punkt der Aufzählungen der disziplinübergreifenden Systemeigenschaften dargelegt, ist die Offenheit, also der Austausch mit der Systemumwelt, ein weiteres allgemeines Merkmal von Systemen. Der Offenheitsbegriff soll damit auch im Folgenden stets so verwendet werden, dass er angibt, ob ein System mit seiner Umwelt im Austausch steht, also gewissermaßen kommuniziert. Die in Bezug auf die technischen und kybernetischen Disziplinen dargestellte weitere Verwendung des Offenheitsbegriffs in Bezug auf die Rückkopplung von System-Output auf das System selbst, soll zur besseren Klarheit der Begriffe im folgenden nur „Rückkopplung“ genannt werden. Dieser Terminus wird auch in den genannten Disziplinen analog verwandt und kennzeichnet auch den Prozess wesentlich prägnanter, als es aus Sicht des Verfassers der Offenheitsbegriff vermag.

Als Ergebnis des kurzen „Ausflugs“ in andere Wissenschaftsdisziplinen kann damit also festgehalten werden: Als „System“ kann nur gelten, wenn es sich um klar von der Umwelt (d.h. nicht zum System gehörende) abgrenzbare Menge von Elementen (also mehr als ein Element) handelt, die miteinander in Beziehung stehen und mit ihrer Umwelt in einem wie auch immer gearteten Austausch stehen.

## **2.2 Soziales System**

Im folgenden Kapitel soll sich nun dem eigentlichen Forschungsgegenstand, der Steuerung von Hilfesystemen, angenähert werden. Hilfesysteme im Sinne des Case Managements sind Organisationen oder Gruppen von Menschen, so dass in Hilfesysteme ganz allgemein als soziale Systeme zu bezeichnen sind.

Bei der weiteren Beschäftigung mit den aktuellen Theorien sozialer Systeme stößt man unweigerlich an das Werk von Niklas Luhmann „Soziale Systeme – Grundriss

---

<sup>44</sup> vgl. Kap. 2.1.2.1 und als Bezugsquelle Maturana, Varela 1987

einer allgemeinen Theorie“ aber auch beinahe gleichzeitig an eine Vielzahl kritischer Stimmen dazu. Wie bei vielen Theoriegebäuden scheinen sich hier sprichwörtlich die Geister zu scheiden. Eine bloße Übernahme einer der vorhandenen Theorien wäre eine durchaus gangbare Möglichkeit, da man sich hier auf – wenn auch nicht unumstrittene – Autoritäten stützen kann. Wie aber im weiteren noch bei der Behandlung des Themas „Konstruktivismus“ zu zeigen sein wird, kann eine moderne Theorie nicht viel mehr anbieten, als einen – hoffentlich praktikablen – Erklärungsansatz unter mehreren möglichen. Der zunächst einfach erscheinende Weg des Stützens auf ein vorhandenes Theoriegebäude bei der Erklärung der Steuerung von Hilfesystemen gerät allein schon dadurch ins Wanken, wenn man es sich verwehrt, einer – natürlich der verwendeten – Theorie einen Absolutheitsanspruch zuzubilligen. Es ist vielmehr erforderlich, die vorhandenen Theorien daraufhin „abzuklopfen“, was sie an Erklärungen für den eigentlichen Gegenstand dieser Arbeit zu bieten haben.

Aber schon allein bei der Begrifflichkeit „soziales System“ ergibt sich ein erstes Problem: Was sind soziale Systeme überhaupt? Eine noch deutlich weitergehende Frage könnte auch lauten: Gibt es überhaupt soziale Systeme oder sind sie nur ein Produkt unserer Phantasie?

Um diese Fragen hinreichend klären zu können, ist zunächst eine Beschäftigung mit wissenschaftstheoretischen Überlegungen erforderlich.

## 2.2.1 Konstruktivismus

"Die Eigenschaften, Formen und Strukturen von Systemen und von Klassen von Systemen, ihre Funktionen und Verhaltensweisen, ihre Gemeinsamkeiten, Ähnlichkeiten und Unterschiede mit anderen, sind allein ein Ergebnis der Phantasie und Schöpfungskraft derer, die sie zu ‚sehen‘ meinen." (Herwig-Lempp 1987, S. 7) Diese Aussage von Johannes Herwig-Lempp in seinem Artikel „Soziale Systeme existieren. Stimmt's? Stimmt nicht“ bringt die Grundannahme des Konstruktivismus auf den Punkt. Ernst von Glasersfeld und Heinz von Foerster, die als die Begründer des radikalen Konstruktivismus gelten, gehen davon aus, dass jede Erkenntnis letztendlich auf Konstruktionen des Beobachters beruht.<sup>45</sup> Auf das Konstrukt eines sozialen Systems bezogen, bedeutet dies, dass es nicht objektiv nachweisbar ist, dass es überhaupt so etwas wie soziale Systeme gibt, sondern dass das Konstrukt, wie der Begriff bereits aussagt, von Menschen entworfen, konstruiert, wurde, um das nicht direkt Beobachtbare an dem Verhalten von Menschen<sup>46</sup> in ein Gedankengebäude zu kleiden, das dann durch Forschungen evaluiert werden kann. Allerdings sind auch die Ergebnisse dieser Forschungen selbst wieder Konstruktionen, da Forschungen letztendlich Beobachtungen sind, die nicht vom Beobachter zu trennen sind.

Selbst anscheinend „objektive“ Messungen physikalischer Vorgänge erweisen sich aus Sicht des Konstruktivismus als subjektiv, denn auch die Messung selbst beruht auf Konstruktionen:

---

<sup>45</sup> vgl. z.B. von Glasersfeld 2005, von Glasersfeld 2006, von Foerster 2005

<sup>46</sup> mit dem Begriff „Menschen“ ist hier der Plural gemeint, da Systeme von ihrem Verständnis her die Mehrzahl von Elementen voraussetzen – vgl. Kap. 2.1.3

"Wenn ein Physiker ein Teilchenmodell oder gar eine ganze Teilchentheorie *konstruiert*, so mag dies zwar auf der Grundlage gemessener Daten geschehen. Und diese Daten mögen ihm auch etwas über den Zustand der Welt oder auch nur den eines einzigen Teilchens verraten. Aber eben das kann nur funktionieren, *weil neben seinen Modellen und Theorien eben auch sämtliche in ihr vorkommenden, gemessenen Teilchen oder Daten Konstruktionen sind. Denn schließlich werden alle Teilchen und Daten ja immer und nur auf der Basis des Modells respektive der Theorie postulierbar, messbar und beschreibbar!* Dass eine Färbung, ein Kurvenverlauf oder ein Zeigerausschlag auf ein Teilchen hinweist, ergibt sich nie wie von selbst aus dieser Färbung, dem Kurvenverlauf oder dem Zeigerausschlag, *sondern immer und nur aus der Theorie*, die dies begründen und plausibel machen kann. Theorie weg - Daten weg. [...] *Teilchen, Messungen und Nachweise sind Konstruktionen auf der Grundlage einer Theorie und anders nicht denkbar.*" (Wasser 2007, S. 12)

Wirklichkeit, Realität besteht damit nicht von selbst und wartet gewissermaßen nur darauf, durch ausgeklügelte Methoden erforscht zu werden, sondern, das, was wir für Realität halten, ist letztendlich nichts weiter als eine „Erfindung“<sup>47</sup>.

Die Akzeptanz dieses Ansatzes bringt Wissenschaft durchaus in Bedrängnis. Nichts besitzt eine absolute Gültigkeit und kann damit als Basis für aufbauende Wissenschaftsgebäude unverrückbar verwendet werden. Menschen (Luhmann würde sagen, psychische Systeme) können ihre Umwelt nur beobachten und selbst diese Beobachtung ist nicht ein exaktes Abbild dessen, was in der Umwelt geschieht, sondern eine „Übersetzung“ von durch Sinnesreizungen ausgelöste Nervenimpulse durch das Gehirn, was im Sinne einer „nicht-trivialen-Maschine“ nicht nur den aktuellen Input, sondern natürlich auch seinen durch frühere Operationen bedingten „inneren Zustand“ bei der Übersetzung berücksichtigt.<sup>48</sup> Auch wenn die Arbeiten von Maturana / Varela durchaus angreifbar sind<sup>49</sup>, sind in ihrem Werk „Der Baum der Erkenntnis“<sup>50</sup> sehr anschaulich Ergebnisse aus Versuchen zu sehen, in denen erkennbar ist, dass die Farbwahrnehmung von Versuchspersonen z.T. deutlich von den gemessenen Spektralwerten abweicht. Unser Gehirn weiß z.B. aufgrund langer Erfahrung genau, welche Farbe eine Orange hat und übermittelt dies auch dann dem Bewusstsein, wenn z.B. durch Schatten diese Farbe im Augenblick deutlich dunkler ist.<sup>51</sup> Zu individuellen Erfahrungen addieren sich weiterhin auch kulturell bedingte, die die Interpretation von Beobachtungen beeinflussen. „Schatten“ ist in Deutschland ein Begriff mit einer eher negativen Konnotation, während in südlichen Ländern eine positive Konnotation vorherrscht. „Auf der Schattenseite sein“ ist daher die gleiche Beobachtung, die aber als positiv, als erstrebenswert oder auch als zu vermeiden, d.h. als negativ interpretiert werden kann.

Was sind also wissenschaftliche Erkenntnisse „wert“, wenn diese lediglich auf Konstruktionen beruhen, die auf der Basis wiederum anderer Konstruktionen erarbeitet wurden? Gerade dem radikalen Konstruktivismus wird daher vorgeworfen,

---

<sup>47</sup> vgl. Beushausen 2002, S. 8

<sup>48</sup> vgl. Kap. 2.1.2.3

<sup>49</sup> vgl. z.B. Fürnkranz 1997 oder Rexilius 1997

<sup>50</sup> Maturana, Varela 1987 – vgl. dazu auch das frühere Werk „Erkennen“ Maturana 1982

<sup>51</sup> vgl. dazu auch von Foerster 1999



"... zu einer Beliebigkeit zu führen, die in einem wissenschaftlichen Kontext unbrauchbar (ist - Erg. d. Verf.) [...], weil man sich bequem auf die immunisierende Position zurückziehe und meine, das beschriebene sei lediglich eine eigene Wirklichkeitskonstruktion ...". (Beushausen 2002, S. 11)

Dem wird entgegengehalten, dass sich lediglich das Bild von Wissenschaft wandeln müsse, deren Aufgabe es nicht (mehr) sei, die Realität unverrückbar zu erkennen (was sie aus konstruktivistischer Sicht einfach nicht kann), sondern vielmehr, Theorien und Konzepte zu entwickeln, die ohne Anspruch auf dauerhafte Gültigkeit Lösungsmöglichkeiten praktischer Probleme anbieten.<sup>52</sup> Die Beurteilung solcher Theorien und Konzepte kann damit aber auch nicht mehr auf der Basis von „wahr“ und „falsch“ erfolgen, weil dies voraussetzen würde, dass es so etwas wie eine von Menschen erkennbare (und damit als Beurteilungsmaßstab anwendbare) Wahrheit gibt. Beurteilungsmaßstab muss dann vielmehr die Brauchbarkeit der Theorie, des Konzeptes sein, d.h. ob aus ihr der Forschungsgegenstand oder die Lösung von Problemen hinreichend und auf möglichst viele Fälle anwendbar beschrieben wird.<sup>53</sup> Die Einschränkung auf „möglichst viele Fälle“, d.h. der Verzicht auf eine Allgemeingültigkeit ist schon allein deshalb zu machen, weil es einen Absolutheitsanspruch aufgrund von Einschränkungen des Beobachters nicht geben kann.

Der „Erlanger Konstruktivismus“<sup>54</sup> beschreitet dagegen einen anderen Weg, indem versucht wird, diskursiv Basissätze von Theorien zu bestimmen, auf die dann ein Theoriegebäude widerspruchsfrei gesetzt werden kann:

"Ein Satz soll als ‚wahr‘ gelten, wenn ihm in einem unvoreingenommenen Diskurs, einer idealen Sprechsituation, jeder Sachkundige und Gutwillige zustimmen kann. [...] Wenn eine wissenschaftliche Theorie in diesem Sinne als begründet gelten soll, so müssen die ersten Sätze dieser Theorie, die ja Ihrerseits nicht wieder aus Sätzen abgeleitet werden können, in einem solchen Diskurs Zustimmung finden können. In schrittweisem Aufbau sollen dann aus diesen ersten Sätzen begründete Theorien entstehen." (Zitterbach 1991, S. 80) Die folgenden Sätze dürfen sich dabei aber nur aus den ersten Sätzen (vom Verfasser Basissätze genannt) oder aus analog erzeugten anderen Theoriegebäuden logisch ergeben und keine zusätzlichen Annahmen oder Voraussetzungen einführen.

Eine Wissenschaftskonstruktion ist mit dieser Methode allerdings nur bei elementaren Disziplinen wie Mathematik oder Logik anwendbar und stößt bei komplexeren Sachverhalten schnell an seine Grenzen.<sup>55</sup> Nimmt man den Unvollständigkeitssatz von Kurt Gödel als gegeben an: "Jedes hinreichend mächtige formale System ist entweder widersprüchlich oder unvollständig."<sup>56</sup>, so sind selbst mathematischen Theorien nicht widerspruchsfrei konstruierbar. Die vollständige Anwendung des Ansatzes des Erlanger Konstruktivismus selbst bei der Beschränkung auf mathematische Theorien wird hiermit in seine Grenzen

---

<sup>52</sup> vgl. Herwig-Lempp 1987

<sup>53</sup> vgl. Beushausen 2002

<sup>54</sup> durch seine an der Uni Erlangen wirkenden Protagonisten Wilhelm Kamlah und Paul Lorenzen so benannt – eine zusammenfassende Darstellung findet sich z.B. in Zitterbach 1991

<sup>55</sup> s. Zitterbach 1991, S. 84

<sup>56</sup> Gödel 1930 S. 173 f.

verwiesen. Für eher komplexere soziale Theoriegebäude kann daher gefolgert werden, dass diese schon gar nicht widerspruchsfrei erzeugbar sind.

Es hat zwar einen gewissen Charme, anstelle von nicht verfügbaren Einsichten in Realitäten (die „wirkliche“ Welt) mit Übereinkünften in Form von Basissätzen zu operieren, und aus diesen dann alle folgenden Sätze abzuleiten. Für eine Theorie sozialer Systeme ist eine Anwendbarkeit eines solchen Verfahrens (wenn es denn überhaupt für irgendwelche Theoriegebäude vollständig und daher auch vollständig widerspruchsfrei erzeugbar sein sollte) aber abzulehnen. Denn: Was sollen bei sozialen Systemen die Basissätze, von denen alles andere ableitbar sein soll, sein? Soziale Systeme selbst sind Konstrukte, mit deren Hilfe Vorgänge erklärt und beschrieben werden können. Es sind also bloße Hilfsmittel, mit deren Hilfe die immense Komplexität des menschlichen Miteinanders auf einen überschaubaren Rahmen reduziert werden kann. Die Konstrukte von sozialen Systemen sind daher wie "... jede Konstruktion als das zu sehen, was sie ist: *als eine Konstruktion, die Lücken lässt und auch anders hätte ausfallen können.*" (Wasser 2007, S. 15)

Die nun im folgenden darzustellende Systemtheorie und die von ihr abgeleitete Steuerung von den sozialen Systemen zuzurechnenden Hilfesystemen im Case Management kann so nur als eine Konstruktion aufgefasst werden, die als Modell eine Erklärung von Vorgängen von als soziale Systeme definierte Gruppe von Menschen liefern soll.

Kein anderer Anspruch soll damit auch mit dem zentralen Thema dieser Arbeit erhoben werden: Eine Konstruktion von Systemsteuerung anzubieten, die sich als Hilfsmittel andient, die Steuerung von Hilfesystemen erfassbar zu machen und eine Richtschnur dafür zu liefern, was erfüllt sein muss, um als Steuerung von Hilfesystemen gelten zu können. Andere Konstruktionen sind damit nicht ausgeschlossen, müssen sich aber, genau wie der hier vorgestellte Ansatz, an dem messen lassen, was sie zur Erklärung von Vorgängen im Case Management und vor allem in der Handlungsleitung von Steuerungsleistungen von Hilfesystemen zu leisten vermögen.

## **2.2.2 Das soziale System aus Sicht der Systemtheorie**

Die Überschrift dieses Abschnitts impliziert natürlich eine Annahme, die letztendlich nicht durchhaltbar ist: Es wird unterstellt, es gäbe so etwas wie „die“ Systemtheorie. Wie schon in Kap. 2.1.2 dargestellt wurde, wird der Systembegriff von ganz unterschiedlichen Disziplinen seit längerem genutzt, der zwar viele Übereinstimmungen besitzt, aber auch disziplinbezogene Unterschiede. Auch gibt es nicht „die“ Theorie sozialer Systeme. Erkenntnisse aus der Biologie und Kybernetik<sup>57</sup> sind in sie eingeflossen wie auch die zu seiner Zeit bemerkenswerten Arbeiten von Talcott Parsons, der Systeme primär aus strukturfunktionalistischer Sicht betrachtete, d.h. die über ihre Struktur und Handlungen definierte.<sup>58</sup> Damit ließen sich aber Systemveränderungen, also Anpassungsoperationen an veränderte Umweltbedingungen genauso wenig erklären wie die Grenzziehung von sozialen

---

<sup>57</sup> z.B. von Bertalanffy 1973 bzw. von Foerster 1988

<sup>58</sup> s. Parsons 1964

Systemen, also die Bestimmung, wo ein soziales System endet bzw. was es einerseits ein- und andererseits ausschließt.<sup>59</sup>

Im Sinne der in der Systemtheorie bekannten Operation des „Bezeichnens anhand einer Unterscheidung“<sup>60</sup> soll unter der im Folgenden behandelten Systemtheorie die Arbeiten von Niklas Luhmann und inhaltlich verwandter Autoren<sup>61</sup> verstanden werden. Die synonyme Verwendung von Systemtheorie und Luhmann ist daher eine wenn auch wohlüberlegte aber dennoch willkürliche Auswahl des Verfassers.

Auch wenn es heute wie auch zu Lebzeiten Luhmanns viele Kritiker seines Werkes und vor allem auch seines Anspruchs, eine Universaltheorie generiert zu haben, gibt, birgt die von ihm entwickelte Theorie sozialer Systeme eine Menge von Erkenntnissen und Erklärungen, die für die Steuerung von Hilfesystemen im Rahmen des Case Managements bedeutsam zu sein scheinen. Diese sollen aus der nachfolgenden Darstellung der Systemtheorie, wie sie von Niklas Luhmann und weiteren Vertretern dargestellt wird, extrahiert werden. Auf eine umfassende Darstellung der Systemtheorie wird allerdings verzichtet, diese würde eindeutig den Rahmen dieser Arbeit sprengen und nur wenig zum eigentlichen Untersuchungsgegenstand, der Steuerung (und Steuerbarkeit) von Hilfesystemen beitragen.<sup>62</sup>

### 2.2.2.1 Ausgangspunkte der Systemtheorie

In seinem Entwurf einer neuen Theorie sozialer Systeme ersetzt Luhmann zunächst das traditionelle Systemverständnis als Betrachtung von Ganzen und ihren Teilen durch die Differenz von System und Umwelt<sup>63</sup>. Er übernimmt damit die in Kap. 2.1.3 dargestellten zentralen Systemmerkmale auch für die Konstruktion sozialer Systeme. Luhmann lehnt sich mit seiner Erklärung sozialer Systeme im weiteren an das Autopoieses-Konzept von Maturana und Varela<sup>64</sup> an, das er als konstituierendes Element für den Aufbau und Erhalt sozialer Systeme übernimmt. Luhmann ersetzt den Autopoiesis-Begriff aber weitestgehend durch den Begriff der Selbstreferenz, so dass er konstatiert: "Ein System kann man als selbstreferentiell bezeichnen, wenn es die Elemente, aus denen es besteht, als Funktionseinheiten selbst konstituiert und in allen Beziehungen zwischen den Elementen eine Verweisung auf diese Selbstkonstitution mitlaufen lässt, auf diese Weise die Selbstkonstitution also laufend reproduziert." (Luhmann 1987, S. 59). Die damit angesprochenen Elemente sozialer Systeme, die er auch „Letztelemente“ nennt (d.h. aus nicht mehr weiter zerlegbaren Teilen bestehend), sind daher für Luhmann nicht Individuen, sondern Kommunikationen: "Auf die Frage, woraus soziale Systeme bestehen, geben wir

---

<sup>59</sup> s. Luhmann 2008 S. 13 f.

<sup>60</sup> s. Kneer, Nassehi 1993, S. 96–97; Luhmann 1987, S. 63 – die Operation der Bezeichnung anhand einer Unterscheidung greift dabei auf das Formenkalkül von George Spencer-Brown zurück – vgl. dazu Spencer-Brown 1999

<sup>61</sup> z.B. Helmut Wilke und Dirk Baecker

<sup>62</sup> eine gute Zusammenfassung der Luhmann'schen Systemtheorie findet sich z.B. bei Kneer, Nassehi 1993

<sup>63</sup> s. Luhmann 1987, S. 22

<sup>64</sup> s. Maturana, Varela 1987 - vgl. dazu auch Kap. 2.1.2.1 - mehr dazu im folgenden Abschnitt

mithin die Doppelantwort: aus Kommunikationen und aus deren Zurechnung als Handlung." (Luhmann 1987, S. 240). Luhmann ‚verbannt‘ damit das Individuum aus dem sozialen System, was zwar ein radikaler, aber letztendlich konsequenter Schritt war, auch wenn gerade dies ihm viel Kritik eingetragen hat.<sup>65</sup> Der Schritt kann aber trotz aller Kritik als konsequent bezeichnet werden, da mit dieser Annahme sich Systemoperationen und Systemreproduktion bedeutend einfacher darstellen lassen: als Aneinanderreihung anschlussfähiger Kommunikationen, so dass durch das Prinzip des Folgens von Kommunikation auf Kommunikation des System sich konstituiert und erneuert. Zugleich können damit Problematiken, die z.B. durch die Zurechnung von Individuen zu unterschiedlichen sozialen Systemen<sup>66</sup> aufkommen könnten, ausgeschaltet werden. Die Vorstellung von sozialen Systemen als individuumsfreie „Kommunikationssysteme“ bleibt aber damit dennoch sehr abstrakt und erfordert ein hohes Maß an Reproduktionsleistung des Luhmann’schen Theoriegebäudes. Menschen, Individuen, kommen in diesem erst gar nicht vor, da Luhmann den Menschen nicht als eigenständiges System – schon erst recht nicht als soziales System – ansieht. Aus systemtheoretischer Sicht vermag er einen (ganzen) Menschen nicht als System anzuerkennen, da dieser schon allein aus zwei voneinander getrennten Systemen, dem physischen und dem psychischen System besteht. Diese sind für sich jeweils Umwelt, d.h. ohne direkten (steuernden bzw. informationsvermittelnden) Kontakt, daraus folgert Luhmann, dass daher Menschen nicht als System anzunehmen sind: "Bei solchen Annahmen würde übersehen, daß der Mensch das, was in ihm an physischen, chemischen, lebenden Prozessen abläuft, nicht einmal selbst beobachten kann. Seinem psychischen System ist sein Leben unzugänglich, es muß jucken, schmerzen oder sonstwie auf sich aufmerksam machen, um eine andere Ebene der Systembildung, das Bewußtsein des psychischen Systems, zu Operationen zu reizen." (Luhmann 1987, S. 68). Interaktionen sozialer Systeme können daher nur mit psychischen Systemen erfolgen, die Luhmann – hier auch wieder konsequent – als Konstrukt für Elemente in der Umwelt sozialer Systeme annimmt.

Weiterhin sieht Luhmann Soziale Systeme zwar grundsätzlich als offene Systeme<sup>67</sup>, da sie im Austausch mit Ihrer Umwelt existieren. Aufgrund ihrer systembildenden Differenz zu ihrer Umwelt müssen sie aber für ihre internen Operationen die Umwelt ausblenden und konstatieren damit die ihnen eigentümliche Dualität von Umweltoffenheit im ‚Außenverhältnis‘ und Geschlossenheit im ‚Innenverhältnis‘: "Entscheidend ist also die Frage, wie ein System sich selbst, d.h. durch seine eigenen Operationen von der Umwelt ausgrenzt und diese Ausgrenzung auf Dauer stellt. Solche Systeme sind wegen der Ausgrenzung der Umwelt ‚operational geschlossen‘, d.h. sie sind autonom und ihre Strukturen sind ausschließlich Ergebnis

---

<sup>65</sup> s. z.B. Mühlfeld 1997 – die Kritik an der Systemtheorie Luhmann’scher Prägung wird noch in Kap. 2.2.3 ausführlicher diskutiert werden

<sup>66</sup> Ein Individuum kann zugleich Familienmitglied, Mitarbeiter in einem Unternehmen, Mitglied in bei der freiwilligen Feuerwehr und in einer politischen Partei, u.s.w. sein. Bei Betrachtung von Individuen als Elemente soziale Systeme sind diese immer Teil von mehreren, unterschiedlichen und durchaus auch miteinander konkurrierenden Systemen. Die System-Umwelt-Grenze ist dann wesentlich schwieriger zu definieren (ist man bei Betreten der Wohnung dann dem System „Familie“ zuzurechnen?), wie auch die Geschlossenheit der Operationen von Systemen in Bezug auf ihre Umwelt. Die Psychologie hat auf diese ‚Systemüberlappung‘ z.B. durch George H. Mead mit der Einführung des Rollenbegriffs registert. s. Mead 2005

<sup>67</sup> Luhmann 1987, S. 22 – vgl. Kap. 2.1.3

ihrer eigenen Operationen." (Küppers 1999, S. 350) Gerade diese operationale Geschlossenheit ist es, die soziale Systeme auszeichnen und die für unseren Untersuchungsgegenstand von besonderer Bedeutung sein wird, geht es doch um nichts Geringeres als die Frage, in wie weit operational geschlossene Systeme von ihrer Umwelt aus steuerbar sind. Dazu wird im Folgenden noch eingehend eingegangen.

### 2.2.2.2 Entstehung, Erhalt und Struktur

Wie jedes System benötigen auch soziale Systeme zu ihrer Entstehung eine Abgrenzung zur Umwelt, so dass sie als etwas Eigenständiges, etwas von der Umwelt Unterscheidbares betrachtet werden können. In einem Rundgespräch mit Francisco Varela, Heinz von Foerster und Niklas Luhmann fragt Fritz Simon jeden, was für ihn ein System sei. Auffällig ist bei den Antworten, dass sich alle dieser „ad hoc“ Definitionen auf die Abgrenzung zur Umwelt beziehen:

"Varela: Ich möchte sagen, daß grundsätzlich jede operationale Unterscheidung ein System darstellt. Wenn Sie eine Unterscheidung haben, dann haben Sie ein System." (Simon 1988, S. 96)

"von Foerster: [...] Das System ist etwas, was zusammensteht. Aber was zusammensteht, hängt davon ab, wer hinschaut. Es ist vom Beobachter abhängig, was er als zusammenstehend definiert." (Simon 1988, S. 95)

"Luhmann: Als System würde ich einen Komplex von Operationen definieren, der die Fähigkeit hat, sich selbst durch die eigene Reproduktion von der Umwelt abzugrenzen. Also eine Operation, die in der Sequenz des Anschließens weiterer Operationen an zufällig entstandenen Anfangsoperationen die Fähigkeit hat, eine Differenz zwischen System und Umwelt zu produzieren. [...] Systeme wiederum sind definiert als etwas, das sich gegen etwas anderes abgrenzen kann." (Simon 1988, S. 95)

Dass Systeme sich durch eine Differenz zu ihrer Umwelt konstituieren ist bereits hinreichend dargestellt. Als strenger Konstruktivist führt von Foerster noch den Beobachter ein, der mit seiner Beurteilung, was für ihn zusammensteht, erst ein System konstruiert. Wie ebenfalls bereits dargestellt, ist die zentrale konstruktivistische Grundannahme, dass Menschen keine Realität beobachten können, sondern lediglich konstruieren, was für sie Realität ist oder besser: sein soll. Wenn man z.B. eine Familie als System betrachtet, so zieht man auch hier letztendlich eine willkürliche Grenze, was zur Familie gehört und was nicht: Eltern und Kinder, aber was ist mit der im Haushalt lebenden Großmutter? Und wenn diese nicht im Haushalt lebt, aber aufgrund der Berufstätigkeit der Eltern weitaus intensiverer Kontakte zu den Kindern hält, was dann? Es ist also immer eine Entscheidung erforderlich, wo eine Systemgrenze zu ziehen ist. Hierfür gibt es immer auch gute Gründe, aber gerade soziale Systeme bilden nicht wie eine Zelle eine Membran aus, die sich dann für jeden verständigen Beobachter als Grenze anbietet, so dass die Grenzziehung erst durch eine Entscheidung konstatiert werden kann.

Während die Definitionen von Varela und von Foerster die Zeit ausblenden, führt Luhmann diese in seiner Definition ein. Nach einer Anfangsoperation benötigt für

Luhmann ein System sich daran anschließende Folgeoperationen mit denen das System sich fortlaufend reproduziert. Er verweist damit auf sein von Maturana und Varela<sup>68</sup> übernommenes Konzept der Autopoiesis als ein weiteres zentrales Element sozialer Systeme. Wie Maturana / Varela für lebende Systeme die Selbsterzeugung als Leben bestimmende Fähigkeit hervorhoben, so transferiert Luhmann dieses Konzept auf soziale Systeme, die für ihn ebenso diese Fähigkeit besitzen. Darauf verweist er, wenn er vom fortwährenden Anschließen von Operationen an Operationen spricht.

Der Zufall ist bei Luhmann ein systembildendes Element von besonderer Bedeutung. In Anlehnung als Heinz von Foerster's Satz des „order from noise“<sup>69</sup>, d.h. der Entstehung von Strukturen aus einer hoch- oder besser: überkomplexen Umgebung, sieht er die Systembildung durchaus auch als eine zufällige Entwicklung, die sofern "... nichts Besseres verfügbar ist, jeden Zufall ausnutzen wird, um Ordnung aufzubauen." (Luhmann 1987, S. 236)

In wie weit soziale Systeme tatsächlich zufällig entstehen bzw. die Ausbildung ihrer inneren Struktur auf Zufälle beruht, bleibt fraglich. Ganz zu verneinen ist die Gestaltungsmacht des Zufalls aber nicht. Auch soziale Systeme in Gestalt von Unternehmen<sup>70</sup> sind weder stets nur aufgrund sorgfältig geplanter Handlungen entstanden, noch ist ihre sich aktuell zeigende innere Struktur das Ergebnis einer langen Kette ausnahmslos rationaler Entscheidungen. Ansonsten müsste man nicht aufwendige Prozesse wie z.B. Reengineering<sup>71</sup> initiieren, um die Struktur von Unternehmen den aktuellen (und hoffentlich auch zukünftigen) Erfordernissen anzupassen. Festzuhalten bleibt also, dass der Faktor Zufall bei der Konstitution von Systemen nicht wegzudiskutieren ist.

Damit ist man auch bereits bei einem weiteren Begriff der Systemtheorie angelangt, der (inneren) Struktur sozialer Systeme. Struktur ist aber für die Systemtheorie ein nachrangiges Merkmal, ohne die kleine, überschaubare und damit wenig komplexe Systeme durchaus auskommen können. Für komplexere Systeme dagegen ist der Strukturbegriff "... unentbehrlich. Kein Systemtheoretiker wird leugnen, daß komplexe Systeme Strukturen ausbilden und ohne Strukturen nicht leben können. Der Strukturbegriff ordnet sich nun aber in ein vielfältiges Arrangement verschiedener Begriffe, ohne Führungsqualität zu beanspruchen." (Luhmann 1987, S. 382)

Soziale Systeme definieren sich daher nicht über ihre Struktur, sondern sie nutzen Strukturen, um ihre eigene Komplexität zu reduzieren. Strukturen selektieren im System, was für das System insbesondere in Bezug auf dessen Selbsterhaltung Gültigkeit haben soll: "Der Begriff der Struktur bezeichnet die Einschränkung der im System zugelassenen Anschlußmöglichkeiten. Eine Struktur nimmt eine Selektion, eine Auswahl vor, sie sorgt dafür, daß die Autopoiesis des Systems nicht durch beliebige, sondern allein durch bestimmte Elemente fortgesetzt werden kann." (Kneer, Nassehi 1993, S. 93). Strukturen sind damit unabhängig von den Elementen

---

<sup>68</sup> s. Maturana, Varela 1987 und Kap. 2.1.2.1

<sup>69</sup> s. u.a. von Foerster 1999

<sup>70</sup> hier wird bereits der Zuordnung von Organisationen – hier Unternehmen – zu sozialen Systemen vorgegriffen, die noch in Kap. 2.2.2.5 zu behandeln sein wird

<sup>71</sup> s. z.B. Hammer, Champy 1996

eines sozialen Systems und bestehen somit auch noch fort, wenn Elemente des Systems ausgewechselt werden.<sup>72</sup> Strukturen im Sinne der Systemtheorie dürfen daher nicht mit den zuvor skizzierten Relationen zwischen den Elementen gleichgesetzt werden,<sup>73</sup> da Strukturen vor allem dazu dienen, die Möglichkeit der im sozialen System zugelassenen Relationen zu begrenzen.<sup>74</sup> "Luhmann begreift die Strukturen sozialer Systeme als Erwartungsstrukturen. [...] Erwartungen strukturieren soziale Systeme, indem sie die Möglichkeiten der weiteren Selbstproduktion von Elementen selektieren und einschränken, indem sie also die Anschlußfähigkeit von bestimmten - und nicht von beliebigen - Ereignissen sicherstellen. [...] Strukturen übernehmen die Funktion der Vor-Auswahl und damit der Selektionsverstärkung." (Kneer, Nassehi 1993, S. 93–94). Mit der Strukturbildung selektiert das System daher Einschränkungen, die dadurch die Bandbreite der zugelassenen Selektionen wiederum einschränken und somit quasi als Rückkopplung die Strukturen weiter festigen.<sup>75</sup> Soziale Systeme können daher durch Strukturbildung ihre eigene Komplexität reduzieren und ihre Abläufe vereinfachen. Strukturell bedingt wird nur ein Ausschnitt des Möglichen im System erwartet, alles andere (was nicht erwartet wird), wird somit nur als Störung, als enttäuschte Erwartung wahrgenommen und kann so ausgeblendet werden. In wie weit Störungen aber auch zum Ausgangspunkt für Veränderungen im System werden können, werden wir noch zu diskutieren haben.

Damit kann festgehalten werden: Strukturen als Erwartungsstrukturen reduzieren das für das System Mögliche und damit die Komplexität. Auf der anderen Seite können aber Strukturierungen auch wieder dazu beitragen, für das System zusätzliche Komplexitätsreserven zu generieren, um beispielsweise besser mit spezifischen Zuständen in seiner Umwelt oder auch mit sich selbst umgehen zu können. Kneer und Nassehi illustrieren dies recht anschaulich an folgendem Beispiel:

"Eine Gruppe von Menschen hat ein vorgegebenes Problem zu lösen [...]. Eine solche Gruppe hat mit einem hohen Grad an Komplexität umzugehen und muß diese in einem erträglichen Rahmen halten. [...] Wählt die Gruppe aber den Weg, sich entlang der verschiedenen Problemlagen intern zu differenzieren, so daß jeweils eine Sub-Gruppe ihren Teil zur Lösung des Gesamtproblems beiträgt, ändert sich der Komplexitätshaushalt entscheidend. Jede einzelne Sub-Gruppe, also jedes einzelne Teilsystem, hätte dann ein geringeres Maß an Komplexität zu verarbeiten. Doch die Regel *"geteilte Komplexität, halbe Komplexität"* gilt nur auf den ersten Blick. Denn sofort werden Kapazitäten zum Aufbau einer spezifischen Komplexität für jedes Teilproblem frei." (Kneer, Nassehi 1993, S. 113–114) Die damit insgesamt vom System (hier „Gruppe“ genannt) bearbeitete Komplexität wird mit dieser Methode eher deutlich größer, nur wirkt sie nicht mehr auf das System als Ganzes, sondern in ‚Portionen‘ auf jedes der gebildeten Subsysteme. Die Ambivalenz von Komplexität für soziale Systeme wird damit deutlich: Einerseits müssen Systeme diese reduzieren – ‚beherrschbar‘ machen, indem sie durch Erwartungsstrukturen Teile ausblenden und somit als nicht für das System relevant kennzeichnen,

---

<sup>72</sup> Luhmann 1987, S. 383

<sup>73</sup> vgl. Kap. 2.1.3

<sup>74</sup> Luhmann 1987, S. 384

<sup>75</sup> Luhmann 1987, S. 385

andererseits benötigen Systeme auch Komplexität zu ihrer Selbsterhaltung, vor allem dann, wenn Operationen (Aufgaben) nicht mehr zufriedenstellend mit den bisherig selektierten Prozessen auszuführen sind.

Nichts anderes will diese Arbeit: Sie blendet Komplexität des ‚Gesamtsystems‘ Case Management aus, indem sie sich nur auf den Teilaspekt der Systemsteuerung konzentriert. Zugleich erhält sie aber mit der auf diese Weise vorgenommenen Komplexitätsreduzierung (von Case Management als Ganzes) wieder Komplexitätsreserven, die dazu verwandt werden, den Teilaspekt der Systemsteuerung in größerer Tiefe zu durchleuchten und in seiner ihm innewohnenden Komplexität abzubilden.

Das zuvor dargestellte Beispiel mit der Bildung von Subsystemen als parallele Reduzierung und Ausweitung von Komplexität verweist (zwar nicht zwingend) auf ein weiteres Strukturierungsinstrument sozialer Systeme: Hierarchien. Diese sind für Luhmann nicht unbedingtes Erfordernis oder unbedingte Folge der Ausdifferenzierung sozialer Systeme, aber dennoch vor allen in vielen komplexen Systemen eine Realität.<sup>76</sup> Gerade in heutigen Gesellschaftssystemen<sup>77</sup> ist statt durchgängigen Hierarchien eine Ausdifferenzierung in Funktionen erkennbar. Luhmann kennzeichnet sie zwar als „vielleicht weniger leistungsstark“ aber auch als „leichter erreichbar“<sup>78</sup>. Luhmann sieht Hierarchien gerade bei hoch komplexen Systemen nicht mehr als das primäre Strukturierungsinstrument, da sie die Struktur weniger „straffen würde.“<sup>79</sup> Hierarchien sieht er damit vor allem als strukturbildendes Instrument in Organisationen, da dann Subsysteme in und nur in Subsystemen gebildet werden können und müssen.<sup>80</sup> Dies erfordert ein hohes Maß an formalen Regeln, z.B. für Zuständigkeiten bezüglich von Entscheidungen, Interaktionen mit der Umwelt des Systems usw.. Stark hierarchisierte Systeme, wie z.B. die mittelalterliche Gesellschaft, bilden dann Parallelstrukturen zur Hierarchie aus, die Luhmann mit dem Latenzbegriff umreißt. Latenz ist in seinem Sinne nicht „fehlende Bewusstheit“<sup>81</sup>, denn diese ist zunächst nur psychischen und damit nicht sozialen Systemen zuzuordnen. Wenn soziale Systeme sich aus Kommunikationen konstituieren, muss man hier daher von „Kommunikationslatenz“<sup>82</sup> sprechen. Diese kann entweder aus der Unkenntnis oder Nichtberücksichtigung von Kommunikationen bestehen oder primär strukturschützende Funktion besitzen.<sup>83</sup>

Mögliche Ausprägungen eines solchen Strukturschutzes beschreibt Luhmann u.a. anhand von mittelalterlichen Eigenarten wie z.B. Hofnarren und „Liebeshöfe“<sup>84</sup> – der

---

<sup>76</sup> s. Luhmann 1987, S. 405

<sup>77</sup> hier wird dem Kap. 2.2.2.5 vorgegriffen, wo Gesellschaftssysteme als Begriff eingeführt werden

<sup>78</sup> Luhmann 1987, S. 405

<sup>79</sup> Luhmann 1987, S. 406

<sup>80</sup> Luhmann 1987, S. 39

<sup>81</sup> Luhmann 1987, S. 457

<sup>82</sup> Luhmann 1987, S. 458

<sup>83</sup> ebd. – Luhmann verwendet hier noch eine dritte Unterscheidung von Kommunikationslatenz, die faktische Latenz aufgrund der Unmöglichkeit von Wissen. Diese doch eher semantische Unterscheidung zwischen Unkenntnis und Unmöglichkeit ist aber aus Sicht des Verfassers zu vernachlässigen, so dass praktisch Latenz in sozialen Systemen entweder als Nichtberücksichtigung von Kommunikationsthemen oder als Schutzfunktion verwendet wird.

<sup>84</sup> Luhmann 1987, S. 461 – mit „Liebeshöfen“ sind die im Mittelalter vor allen in Frankreich anzutreffenden Versammlungen gemeint, in denen analog zu Gerichtsverhandlungen unter dem



Hofnarr durfte als Spaßmacher das sagen, was anderen Anwesenden am Hofe verboten war. Die Autorität der Hierarchie (des Herrschers) wurde so nicht in Frage gestellt (und damit die Struktur geschützt), aber brisante Themen hatten dennoch eine Möglichkeit (wenn auch sehr begrenzt) der Artikulation und damit der Chance auf Behandlung durch die Hierarchie. Wenn wir heute in Organisationen die formalen und die informellen Strukturen betrachten<sup>85</sup>, finden sich auch hierin Formen strukturfunktionaler Latenz, ohne dass eine Reise in die Vergangenheit dafür erforderlich ist.

Als zu Alternativentwurf zur hierarchischen Strukturierung sieht Luhmann eine funktionale Strukturierung, die dann eine „erstrangige Bedeutung“ gewinnt, wenn Systeme für eine hierarchische Strukturierung zu komplex werden.<sup>86</sup> Statt einer stratifikatorischen Differenzierung früherer Gesellschaften (z.B. die Feudalgesellschaft) führt eine funktional differenzierte Gesellschaft zur Ausbildung von Subsystemen, die wiederum als Systeme im System Gesellschaft eine weitgehende Unabhängigkeit genießen. Zu solchen Funktionssystemen zählt Luhmann das politische System, das Wirtschaftssystem, das Wissenschaftssystem, das Rechtssystem und das Erziehungssystem.<sup>87</sup> Durch weitgehende Offenheit für die Gestaltung der Funktionserfüllung und die Möglichkeit, des „füreinander einspringens“ erzeugt eine funktionale Strukturierung zusätzlich Redundanz für das System, was zusätzliche Sicherheit für den Systemerhalt bringt.<sup>88</sup>

In wie weit die strukturellen Ausdifferenzierungen in (Wirtschafts-) Organisationen ebenfalls als funktionale oder doch als hierarchische Strukturierung angesehen werden können, bleibt aber im Dunkeln. Obwohl gerade Organisationen trotz allem ‚lean management‘ klar erkennbare hierarchische Elemente aufweisen, spricht doch einiges für eine funktionale Sichtweise. Anders wäre es nicht erklärbar, dass es immer wieder bei der Entwicklung von Produkten zu ‚klassischen‘ Konflikte zwischen Verkauf, Entwicklung und Fertigung kommt, die dann entweder durch die Hierarchie mühsam geschlichtet oder durch die Aufstellung von funktionsübergreifenden Projektteams minimiert werden müssen. Jeder Funktionsbereich arbeitet als System (im System), hat seine Abgrenzung zu allem anderen – also der Umwelt – und seine eigenen Sicht der Interpretation der Umwelteinflüsse: Der Verkauf will billige und gefällige Produkte, die Entwicklung solche auf dem neusten Stand der Technik und die Fertigung einfach zu produzierende. Und jeder Bereich gibt an, nur zum Besten des Unternehmens tätig sein zu wollen – und ist davon auch überzeugt.

---

Vorsitz einer Frau über die rechte Minne „verhandelt“ wurde, d.h. im Gegensatz zu männlich besetzten „normalen“ Gerichten war hier eine Frau die Richterin, denen sich die Männer unterzuordnen hatten – s. z.B. im Internet unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Minnehof>

<sup>85</sup> z.B. das von Edgar Schein begründete Modell einer Organisation als Eisberg – s. Schein 2006

<sup>86</sup> Luhmann 1987, S. 406

<sup>87</sup> Luhmann 1987 S. 624 ff.

<sup>88</sup> Luhmann 1987, S. 406 – anders dagegen Günter Küppers: "Während natürliche Systeme strukturbildend sind, sind soziale Systeme regelgenerierend, d.h. informationserzeugend: Der Umgang mit der Unsicherheit des Unregulierten führt zur Regelbildung und die Regeln reduzieren die Unsicherheit." Küppers 1999, S. 355 – der Unterschied lässt sich aber m.E. dann auflösen, wenn die Komplexität des jeweiligen Systems betrachtet wird. Hochkomplexe Systeme dürften ohne Strukturierung nicht auskommen während kleinere, weniger komplexe Systeme mit Regeln eine durchaus brauchbare Selektionsmöglichkeit (und damit Komplexitätsverminderung) erschaffen können.

Bezogen auf den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit kann dies aus der Erfahrung des Verfassers bestätigt werden: Bei einem Auftrag zur Weiterbildung der Fallmanager eines zugelassenen kommunalen Trägers<sup>89</sup> kam bei der Problemsammlung zu Tage, dass eines der die Integrationsarbeit behindernden Faktoren die mangelnde Kooperation des ASD (Allgemeiner sozialer Dienst) der eigenen Kreisverwaltung (!) war. Deren Sozialarbeiter würden sich als „Helfer“ der Hilfebedürftigen sehen, während die Fallmanager doch nur die „Sanktionierer“ wären. Obwohl beide Institutionen unter dem einheitlichen (hierarchischen) Dach der Kreisverwaltung zusammengefasst waren (und sind), gab es doch offensichtlich ganz unterschiedliche Wahrnehmungen der jeweils anderen Institution mit einer deutlich zu Tage tretenden Abgrenzung („gut / „böse“). Dies spricht für getrennte (Sub-) Systeme und damit für die These der funktionalen Differenzierung von Organisationen.

Dies führt zu einem weiteren Gesichtspunkt sozialer Systeme: Die Beobachtung der Umwelt und die Generierung eines jeweils eigenen Sinnzusammenhangs.

### 2.2.2.3 Beobachtung, Kommunikation und Sinn

Um eine Unterscheidung zwischen System und Umwelt überhaupt treffen zu können, müssen Systeme überhaupt erst einmal sich und ihre Umwelt beobachten. Im Sinne der Systemtheorie definiert sich "Beobachtung [...] als *Bezeichnung-anhand-einer-Unterscheidung*. [...] Eine Unterscheidung wird gewählt und eine der beiden Seiten der Unterscheidung wird bezeichnet. [...] Im Rahmen einer Beobachtung ist es unmöglich, beide Seiten der Unterscheidung *gleichzeitig* zu bezeichnen. Es kann also zu einem bestimmten Zeitpunkt jeweils nur eine *oder* die andere Seite bezeichnet werden." (Kneer, Nassehi 1993, S. 96–97)<sup>90</sup> Diese Bezeichnung entsteht damit aufgrund einer systeminternen Operation (der Beobachtung) und ist damit eine Rekonstruktion des Systems, wie es sich aufgrund seiner Beobachtungen seine Umwelt vorstellt: "Soziale Systeme, die ihre Umwelt bzw. etwas in ihrer Umwelt beobachten, gewinnen [...] keinen unmittelbaren Kontakt zu ihrer Umwelt. [...] Vielmehr wird unter Beobachtung eine *systeminterne* Operation verstanden. Beobachtung ist somit immer eine *Konstruktion* eines Systems." (Kneer, Nassehi 1993, S. 98). An diesem Zitat ist daher gut zu erkennen, dass die Systemtheorie zu weiten Teilen auf die Grundannahmen des Konstruktivismus beruht und daher nicht davon ausgeht, dass Systeme so etwas wie ein „reales“ Abbild ihrer Umwelt generieren können. Das, was Systeme von ihrer Umwelt erkennen, ist immer ihre eigene Konstruktion, oder mit anderen Worten, die Beobachtung der Umwelt erfolgt stets durch die systemeigene ‚Brille‘, so dass unterschiedliche Systeme, die denselben Ausschnitt ihrer (gemeinsamen) Umwelt beobachten, zu durchaus sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> gemeint ist hiermit eine Kommune (im vorliegenden Fall ein Landkreis), die gem. § 6a SGB II in alleiniger Trägerschaft die Betreuung der Hilfebedürftigen übernommen hat

<sup>90</sup> Kneer / Nassehi beziehen sich hierbei wie Luhmann selbst auf die Regeln des „Law of Form“ von George Spencer-Brown – vgl. Spencer-Brown 1999

<sup>91</sup> s. z.B. das recht anschauliche Beispiel in Becker, Reinhardt-Becker 2001, S. 18

Zur Konstruktion der systembildenden System-Umwelt-Differenz wie auch zur weiteren Reproduktion ist daher sowohl die Beobachtung der Umwelt als auch die Selbstbeobachtung des Systems erforderlich. Nur durch die Kombination der Beobachtung nach innen (Selbstbeobachtung) und der nach außen (Beobachtung der Umwelt) ergibt sich für das System die Abgrenzung von der Umwelt, die auch als Grundlage dafür dient, dass die systemerhaltene Reproduktion auch tatsächlich Elemente des Systems und nicht etwa etwas anderes erschaffen kann.<sup>92</sup>

Neben den generellen Einschränkungen in der Beobachtung aufgrund der Grundannahmen des Konstruktivismus ist auch die Selbstbeobachtung noch weiter eingeschränkt. Bei der Selbstbeobachtung "... weist jedes System einen blinden Fleck auf, da es sich selbst nicht vollständig beobachten kann, es kann jedoch von einem weiteren Beobachter beobachtet werden, der diese Beschränkung, ‚den blinden Fleck‘ sehen kann, da er einen anderen Blickwinkel einnimmt." (Beushausen 2002, S. 3 f.) In Anlehnung an die Bildproduktion durch das Auge verwendet die Systemtheorie hierzu den Begriff des ‚blinden Flecks‘, der die Möglichkeiten zur Selbstbeobachtung von sozialen Systemen (wie auch von psychischen Systemen) begrenzt. Da Beobachtung immer auch eine Unterscheidung erfordert (die dann zu einer Bezeichnung des so Unterschiedenen führt) gibt es zwangsweise für diese auch eine Entscheidung, anhand dieser dann unterschieden werden kann. Ein Bayer wird so andere in Bayern lebende Menschen möglicherweise in Altbayern, Franken oder Schwaben (usw. – und natürlich in ‚Preißn‘) unterscheiden, während ein Hamburger höchstens nach Bayern und „Zugereisten“ differenzieren wird und einem Neuseeländer gar alle als Deutsche vorkommen mögen. Unterschiedliche Unterscheidungen werden hier gut deutlich – was ist aber mit dem beobachtenden Bayern selbst, d.h. wenn er sich selbst beobachtet? Legt er an sich denselben Maßstab an?<sup>93</sup>

Eine vollständige Beobachtung kann so leicht zu einem Problem führen, das Kneer / Nassehi wie folgt beschreiben: "Zum einen sind soziale Systeme selbstreferentiell strukturiert; zum anderen verwenden sie bestimmte Unterscheidungen. Unterscheidungen [...] liegen allen Beobachtungen zugrunde. Ein Paradox ist somit immer ein Problem des beobachtenden Systems. Jede Beobachtung, die Vollständigkeit beabsichtigt, verstrickt sich, sobald sie sich selbstreferentiell mit einbezieht, in eine Paradoxie. [...] Die beobachtungsleitende Unterscheidung fungiert als der blinde Fleck der Beobachtung: Die Beobachtung kann ihre beobachtungsleitende Unterscheidung nicht beobachten, ohne in Paradoxien der Selbstanwendung zu geraten." (Kneer, Nassehi 1993, S. 106).

Hiermit wird zugleich auf einen weiteren Begriff der Systemtheorie verwiesen, der bisher noch nicht erläutert wurde: Die Selbstreferenz sozialer Systeme. Luhmann definiert dabei Referenz wie folgt: "Wir wollen damit eine Operation bezeichnen, die aus den Elementen der Unterscheidung und der Bezeichnung [...] besteht. Es handelt sich also um die Bezeichnung von etwas im Kontext einer (ebenfalls operativ

---

<sup>92</sup> Luhmann 1987, S. 63

<sup>93</sup> Die Wahl des Beispiels hat nichts mit landsmannschaftlichen Zu- und Abneigungen des Verfassers zu tun – dies sei der Vollständigkeit halber an dieser Stelle angemerkt. Durch viele Jahre in Bayern sind aber die dort z.T. vorzufindenden Unterscheidungen gut geläufig und kamen daher schnell in den Sinn, als es angebracht erschien, eine recht theoretische Darstellung durch ein praktisches Beispiel plastischer zu machen.

eingeführten) Unterscheidung von anderem. Das Referieren wird zum Beobachten, wenn die Unterscheidung zur Gewinnung von Informationen über das Bezeichnete benutzt wird (was im Allgemeinen enger gefasste Unterscheidungen erfordert)." (Luhmann 1987, S. 596)

Luhmann verwendet also Referenz und Beobachtung als analoge Operationen, wobei für ihn Referenz der enger gefasste Begriff ist und die dem referieren zugrundeliegende Unterscheidung akzentuierter ist. Hierbei kommt er damit durchaus in die Nähe eines erkenntnisleitenden Interesses<sup>94</sup>, dessen Geltung er auch für das Referieren durchaus einräumt, aber es zur ‚implikationslosen‘ Verwendung des Referenzbegriffs außer acht lässt.<sup>95</sup> Man könnte jetzt schließen, das dann der Begriff der Selbstreferenz als ‚qualifizierte‘ Selbstbeobachtung verstanden werden kann. Luhmann rückt die Selbstreferenz aber in die Nähe des bereits verwendeten Begriffs der Autopoiesis: "Ein System kann man als selbstreferentiell bezeichnen, wenn es die Elemente, aus denen es besteht, als Funktionseinheiten selbst konstituiert und in allen Beziehungen zwischen den Elementen eine Verweisung auf diese Selbstkonstitution mitlaufen läßt, auf diese Weise die Selbstkonstitution also laufend reproduziert." (Luhmann 1987, S. 59) Wie ist dies nun erklärbar?<sup>96</sup>

Es wurde bereits dargelegt, dass Luhmann seine Theorie sozialer Systeme als Systeme von Kommunikationen und nicht von Menschen entwickelt hat. Menschen sind für ihn Teile der Umwelt sozialer Systeme und damit auch der Gesellschaft.<sup>97</sup> Selbstreferenz ist für ihn ganz allgemein eine Einheit, die „... ein Element, ein Prozeß, ein System für sich selbst ist.“<sup>98</sup> Dies bedeutet, dass Selbstreferenz für die Elemente eines Systems den Rückbezug auf sich selbst, ein miteinander „verhaken“ bewirkt, so dass damit weitere Prozesse ermöglicht werden.<sup>99</sup> Luhmann sieht dazu aber die Erfordernis „hinreichender Gleichartigkeit der Elemente“<sup>100</sup>, was für ihn ein weiteres Argument für die Verweisung des Menschen in die Umwelt (anstelle der ‚In‘-Welt, d.h. der Elemente) sozialer Systeme darstellt.

Selbstreferente Systeme sind also sich selbst reproduzierende, also autopoietisch operierende Systeme. Nachdem Kommunikationen die „Letztelemente“<sup>101</sup> sozialer Systeme darstellen, kann ihre Selbstreferenz nur die Reproduktion von Kommunikationen aus Kommunikationen bedeuten: "Soziale Systeme sind Kommunikationssysteme, sie reproduzieren sich dadurch, daß sie fortlaufend Kommunikationen an Kommunikationen anschließen." (Kneer, Nassehi 1993, S. 65)

---

<sup>94</sup> dieser Begriff wurde erstmalig von Jürgen Habermas eingeführt – s. Habermas 1968

<sup>95</sup> s. Luhmann 1987, S. 597

<sup>96</sup> Es zeigt sich auch hier, dass die Analyse der Systemtheorie ein Einlassen in die sehr spezifische Begriffsverwendungen von Luhmann erfordert, die nicht immer mit den ansonsten gebräuchlichen Verwendungen der Begriffe bei anderen Autoren übereinstimmt. Vgl. dazu auch Obermeier 1988, S. 15 ff., wo er anschaulich die Systemtheorie aufgrund ihres hohen Abstraktionsgrades und ihrer eigenen Verwendung von Begriffen als „kommunikationsunfreundlich“ kennzeichnet

<sup>97</sup> s. Luhmann 1987 S. 288 ff. – dazu noch mehr in Kap. 2.2.2.4

<sup>98</sup> Luhmann 1987, S. 58

<sup>99</sup> Luhmann 1987, S. 67

<sup>100</sup> ebd.

<sup>101</sup> s. Luhmann 1987, S. 192

Kommunikation ist in der Systemtheorie nicht derselbe zweistufige Prozess einer Mitteilung zwischen einem Sender (erste Stufe: senden) und einem Empfänger (zweite Stufe: empfangen), wie ihn ansonsten die Kommunikationstheorie verwendet<sup>102</sup>, sondern "Kommunikation ist Prozessieren von Selektion." (Luhmann 1987, S. 194) Der dadurch zustande kommende Selektionsprozess ist ein dreistufiger, der Luhmann am Beispiel von Alter (Kommunikant) und Ego (Rezipient) erläutert. Alter muss zunächst eine Selektion einer Information „aus einem (bekannten oder unbekanntem) Repertoire von Möglichkeiten“<sup>103</sup> vornehmen. Anschließend ist eine weitere Selektion, der des ‚Transportmediums‘ der Information, erforderlich, wobei die Gewolltheit der Selektion (absichtlich oder unabsichtlich) vernachlässigbar ist. Die zweite Selektion ist also eine Selektion des Verhaltens, mit dem oder besser durch das die Information übermittelt wird. Die dritte Selektion ist schließlich die Unterscheidung der Information von ihrer Mitteilung. Die Mitteilung ist dabei der „Akt der Übertragung“<sup>104</sup>, die für Ego „ein Selektionsvorschlag, eine Anregung“<sup>105</sup> ist, den er annehmen oder verwerfen kann. Auch dieses Begriffsgebäude ist nicht einfach zu fassen. Man muss sich den dreistufigen Kommunikationsprozess so vorstellen, dass die erste Selektion der Information noch ein ‚im‘ Kommunikanten (Alter) stattfindender Prozess ist, ebenso wie die zweite Selektion des ‚Transportmediums‘ der selektierten Information. Das was dann nach ‚außen‘ (zu Ego) geht, also die selektierte Information auf dem selektierten Medium ist dann die Mitteilung. Sie ist nicht mehr dasselbe wie die selektierte Information, sondern wiederum eine Auswahl aus mehreren Möglichkeiten. Auf der Ebene der Kommunikation zwischen psychischen Systemen sind die ersten beiden Selektionen ‚Gedanken‘, die dann als Mitteilung z.B. in Sprache (als bewusste zweite Selektion) und immer auch Körpersprache (als zumindest Dualität von bewusster und unbewusster Selektion) umgesetzt werden. Dass das, was gesprochen (und an Körpersprache gezeigt) wird, nicht absolut identisch mit den zuvor erfolgten Gedankengängen sein wird, ist naheliegend und macht so die Vorstellung des Ablaufs des zuvor skizzierten dreistufig selektierenden Kommunikationsprozesses deutlicher.

Um damit aber die selbstreferentiell bewirkte Reproduktion sozialer Systeme, die sich ja immer auch als eine Differenz zu ihrer Umwelt konstruieren, bewirken zu können, ist eine weitere Überlegung erforderlich. Reproduktion als Differenz zur Umwelt erfordert, dass die reproduzierten Elemente, also die Kommunikationen, ‚systemkompatibel‘ sind – wären sie es nicht, gäbe es keine Differenz mehr zur Umwelt – das System würde mit ihr verschmelzen und seine Existenz verlieren.<sup>106</sup> Es bedarf also eines ‚Filters‘, eines weiteren Selektionsmechanismus, der sicherstellt, dass nur solche Kommunikationen produziert werden, die diese ‚Systemkompatibilität‘ aufweisen. Diesen Selektionsmechanismus nennt Luhmann „Sinn“. Sinn führt auch dazu, dass Systeme bei der Beobachtung desselben Ausschnitts ihrer Umwelt zu unterschiedlichen Feststellungen, eben systemkompatiblen kommen. Sinn kanalisiert, filtert die Kommunikationen wie auch die Beobachtungen von Systemen, in die der zugrundeliegenden Unterscheidung

---

<sup>102</sup> vgl. z.B. Watzlawick et al. 1982 S. 50 ff.

<sup>103</sup> Luhmann 1987, S. 195

<sup>104</sup> Luhmann 1987, S. 193

<sup>105</sup> s. Luhmann 1987, S. 194

<sup>106</sup> vgl. Becker, Reinhardt-Becker 2001, S. 50

„geschlossen-selbstreferentiell reproduzierten Sinn hineinprojiziert“<sup>107</sup> werden muss. Im Sinne des erwähnten ‚Filters‘ ist Sinn eine Differenz des „aktuell Gegebenen“ und dem auf dieser Grundlage Möglichen<sup>108</sup>. "Sinn ist basal instabil, nur so kann Realität für Zwecke emergenter Systembildung als Sinn behandelt werden. [...] Sinn ist laufendes Aktualisieren von Möglichkeiten. [...] Und Sinn haben heißt eben: daß eine der anschließenden Möglichkeiten als Nachfolgeaktualität gewählt werden kann und gewählt werden muß, sobald das jeweils Aktuelle verblaßt, ausdünnt, seine Aktualität aus eigener Instabilität selbst aufgibt." (Luhmann 1987, S. 99–100). Sinn reduziert damit das im System Mögliche, da letztendlich nur über Sinn eine Differenz zwischen unterschiedlichen sozialen Systemen bewirkt werden kann. Sinn ist daher das identitätsstiftende Moment sozialer Systeme. Ohne Sinn kein System. Sinn kanalisiert, filtert zwar Beobachtung und Kommunikationen, aber schließt Beobachtungen und Kommunikationen nicht aus: "Sinnsystemen ist zwar im Prinzip alles zugänglich, aber alles nur in der Form von Sinn. Universalität heißt auch in dieser Hinsicht nicht Ausschließlichkeit. Aber alles, was in der Welt der Sinnsysteme rezipiert und bearbeitet werden kann, muß diese Form von Sinn annehmen; sonst bleibt es momenthafter Impuls, dunkle Stimmung oder auch greller Schreck ohne Verknüpfbarkeit, ohne Kommunikabilität, ohne Effekt im System." (Luhmann 1987, S. 97–98). Der umgangssprachlich viel verwendete Begriff der ‚Sinnlosigkeit‘ hat damit keinen Platz in der Theorie sozialer Systeme, Sinn ist "... eine unnegierbare Kategorie: Psychische und soziale Systeme sind an das Phänomen Sinn gebunden, sie können also nicht sinnlos operieren. Auch bei dem Gedanken, etwas sei sinnlos oder bei der Kommunikation, ein Sinnverlust sei eingetreten, handelt es sich um ein Neuarrangieren der sinnkonstituiven Differenz von Aktualität und Möglichkeit. Insofern kann Sinn nicht negiert werden. Sinn verweist stets wieder auf Sinn." (Kneer, Nassehi 1993, S. 78). Sinnlosigkeit oder noch leichter fassbar, sinnloses Handeln ist daher nur ein Konstrukt eines (systemfremden) Beobachters und bedeutet nicht mehr und nicht weniger, die die (für) beobachteten Handlungen eines Systems für das Sinnsystem des Beobachters keine Kompatibilität aufweisen.

Um einen ganz extremen Fall unterschiedlicher Sinnkonstruktionen zu nehmen: Die Analyse der Amokforschung hat gezeigt, dass für die Täter (Amokläufer – z.B. an Schulen) das Geschehen in der Tat eine sinnhafte Handlung war, während alle anderen und wir als „Zuschauer“ fassungslos dieser „sinnlosen“ Tat begegnen. Es zeigt sich dabei auch, dass das System „Amokläufer“ eine ziemliche Zeit der Abgrenzung (d.h. des eigenen Sinnaufbaus) benötigt, um eine solche Tat begehen zu können. Mit diesem – zugegeben – sehr extremen Beispiel lässt sich aber erkennen, dass „sinnloses Handeln“ lediglich eine Zuschreibung von Beobachtern ist, für Systeme aber stets Sinngebundenheit besteht.<sup>109</sup>

Sinn ist damit das zentrale Unterscheidungselement sozialer Systeme: "Sinnhaft operierende Systeme müssen sinnhaft, also sachlich, zeitlich und sozial ausweisen, was in einem System wann vom wem erwartet bzw. nicht erwartet werden kann. Systembildung geschieht dann sozusagen um bestimmte Sinnhorizonte herum. Spezialisiert sich ein System etwa auf eine bestimmte Aufgabe, so lässt sich an der

---

<sup>107</sup> Luhmann 1987, S. 111

<sup>108</sup> ebd.

<sup>109</sup> vgl. dazu z.B. Hoffmann, Wondrak 2007 – Anmerkung: Die Verknüpfung von Amokläufen und „sinnhaften Handeln“ ist nicht als Legitimierung solcher Taten sondern nur als das zu verstehen, was es ist: eine Erklärung!

jeweiligen selektiven Handhabung von Sinnselektionen erkennen, welche Operationen zum System gehören und welche nicht." (Kneer, Nassehi 1993, S. 120) Sinn leitet Operationen, kanalisiert Erwartungen und lenkt Kommunikationen. Um in einem System bestehen zu können, oder um es überhaupt ‚verstehen zu können, ist die Kenntnis (und beim Bestehen im System zusätzlich auch die Übernahme) der systembildenden und –leitenden Sinnzusammenhänge zwingend.

Nach der Einführung von Sinn in das Gebäude der Systemtheorie ist es nun möglich, wieder auf den Kommunikationsprozess zurückzukommen. Dieser ist mit der zuvor skizzierten dreifachen Selektion durch Alter keineswegs abgeschlossen, er erfordert des Weiteren von Ego das Verstehen. Verstehen kommt zustande, wenn Ego seinerseits zwei Selektionen vornimmt: Zum ersten selektiert Ego durch die Beobachtung von Alter die Information von der Mitteilung, versteht die Differenz dieser beiden Kommunikationselemente also zu handhaben.<sup>110</sup> Damit ist aber nicht ausgesagt, dass das, was Ego als Information aus der Mitteilung selektiert, mit dem gleichzusetzen ist, was Alter als Ergebnis seiner eigenen Selektion (Auswahl eines Kommunikationsgegenstandes – einer Information – aus vielen möglichen anderen) erhalten hatte. Durch das Hineinprojizieren von Sinn<sup>111</sup> in die aus der Mitteilung selektierte Information kann dann Ego seine zweite Selektion vornehmen: die Annahme oder Ablehnung. Durch die sich so anschließende Kommunikation kann dann mitgeprüft werden, ob die vorausgegangene verstanden wurde: "Wie immer überraschend die Anschlusskommunikation ausfällt, sie wird auch benutzt, um zu zeigen und zu beobachten, daß sie auf ein Verstehen der vorausgehenden Kommunikation beruht. Der Test kann negativ ausfallen und gibt dann oft Anlaß zu einer reflexiven Kommunikation über Kommunikation." (Luhmann 1987, S. 198). Dies lässt sich nach Luhmann dadurch bewerkstelligen, dass „... immer ein Teil der Aufmerksamkeit für ‚Verstehenskontrolle abgezweigt ...‘<sup>112</sup> wird. Die sich hier aufdrängenden Implikationen z.B. mit Kommunikationsstörungen<sup>113</sup>, bleiben hier allerdings unberücksichtigt.

Nimmt man als gegeben an, dass eine Kommunikation erst dann zustande kommen kann, wenn die Anschlusskommunikation erfolgt ist und dass Kommunikationen (wie alles im System) sinngebunden sind, dann ist es nicht schwer, zu unterstellen, dass sich Alter im Bewusstsein der Notwendigkeit einer ‚passenden‘ Anschlusskommunikation von Ego sich bemühen wird, eine solche zu erreichen. Alter wird also seine kommunikationsbewirkenden Selektionen von der Information zur Mitteilung auch so wählen, dass eine Anschlussfähigkeit an diese durch Ego möglich wird. Alter wird sich also um Voraussage des möglichen Verhaltens von Ego bemühen. Nur muss man diese Überlegungen, die Alter unterstellt werden, dann auch Ego zuschreiben. Ego wird also wissen, dass sich Alter um eben diese Anschlussfähigkeit bemüht und möglicher Weise Gegenstrategien entwickeln. Dies müsste natürlich dann Alter in seine Überlegungen miteinbeziehen, die dann an Komplexität weiter gewinnen dürften. Die Voraussage von Reaktionen unter Berücksichtigung der Kenntnis der Voraussagebemühungen ergibt dann „eine durch

---

<sup>110</sup> s. Luhmann 1987, S. 198

<sup>111</sup> s. Luhmann 1987 S. 110 f.

<sup>112</sup> Luhmann 1987, S. 198

<sup>113</sup> vgl. z.B. Watzlawick et al. 1982 oder Schulz von Thun 2005

Voraussage erzeugte Unbestimmtheit.“<sup>114</sup> Dies nennt Luhmann „doppelte Kontingenz“.<sup>115</sup> Kontingenz ist für ihn dabei "... was weder notwendig ist noch unmöglich ist; was also so, wie es ist (war, sein wird), sein kann, aber auch anders möglich ist. Der Begriff bezeichnet mithin Gegebenes (Erfahrens, Erwartetes, Gedachtes, Phantasiertes) in Hinblick auf mögliches Anderssein; er bezeichnet Gegenstände im Horizont möglicher Abwandlungen." (Luhmann 1987, S. 152). Doppelte Kontingenz ist dabei nicht nur die reine Verdopplung von Kontingenz, also Kontingenz von Alter und Kontingenz von Ego (zusammen dann doppelte Kontingenz), sondern doppelte Kontingenz erfährt jeder Partner der Kommunikation: Zunächst sind die Selektionen, mit den denen Ego die Mitteilung von Alter wieder in für ihn aufnehmbare Informationen ‚umwandelt‘ für Alter kontingent (das was er als wahrscheinlich bei Ego antizipiert, ist letzten Endes immer nur eine Möglichkeit von vielen) und zusätzlich muss Alter mit berücksichtigen, dass Ego im Wissen dieser Bemühungen von Alter Modifikationen im ‚Umwandlungsprozess‘ vornehmen könnte, die ihrerseits auch wieder Kontingenz besitzen. Gelingende, also anschlussfähige Kommunikationen sind dann recht schwer, wenn man sich also vergegenwärtigen muss, wie der Partner darauf reagieren könnte und durch diese Vergegenwärtigung selbst (die man natürlich auch dem Partner unterstellen muss) wider die Reaktion beeinflusst werden kann. Für jeden Partner ist der andere damit eine „black box“<sup>116</sup>, deren internen Vorgänge sich jeglicher Einsicht entziehen.

Auch die Kommunikation der der Kommunikation zugrunde liegenden eigenen Intentionen bringt keine absolute Lösung, denn: "Aufrichtigkeit ist inkommunikabel, weil sie durch Kommunikation unaufrichtig wird. Denn Kommunikation setzt die Differenz von Information und Mitteilung und setzt beide als kontingent voraus. Man kann dann sehr wohl auch über sich selbst etwas mitteilen, über eigene Zustände, Stimmungen, Einstellungen, Absichten; dies aber nur so, daß man sich selbst als Kontext von Informationen vorführt, die auch anders ausfallen könnten. Daher setzt Kommunikation einen alles untergreifenden, universellen, unbehebaren Verdacht frei, und alles Beteuern und Beschwichtigen regeneriert nur diesen Verdacht." (Luhmann 1987, S. 207) Auch dieser Gesichtspunkt soll an dieser Stelle ohne ausführliche Kommentierung belassen werden, da diese zu tief in die Kommunikationstheorie führen würde, ohne dass wesentliche Erkenntnisgewinne für die Steuerung von Hilfesystemen zu erwarten wären. Ganz von der Hand zu weisen ist aber die Position von Luhmann nicht, wenn man sich alleine vergegenwärtigt, dass Kommunikation, und das dürfte wenig bestreitbar sein, immer eine Selektion von Informationen darstellt und man auch bei Kommunikation von Intentionen bei seinem Partner stets zumindest ein ‚Restrisiko‘ belässt, ob die kommunizierten Informationen wirklich ‚die ganze Wahrheit‘ darstellen.<sup>117</sup>

Es mag zunächst paradox klingen, dass für Luhmann aber gerade die Erfahrung doppelter Kontingenz systembildenden Charakter besitzt. Um Kommunikationen an

---

<sup>114</sup> s. Luhmann 1987 S. 171 f.

<sup>115</sup> ebd. und umfassender s. S. 148 ff.

<sup>116</sup> s. Luhmann 1987, S. 156 – er benutzt hier einen behavioristischen Terminus, bei dem er auf Ranulph Glanville verweist

<sup>117</sup> In den von jedem erlebten und erlebbaren ‚offenen Gesprächen‘ (z.B. mit dem Partner) muss man sich nur selbst beobachten: Auch bei aller Offenheit werden von den vielen im Laufe des Gesprächs entstehenden Gedanken nicht alle auch tatsächlich in Sprache ‚umgewandelt‘. Eine Auswahl findet also immer statt und weil man dies weiß, weiß man es auch von dem Partner.



Kommunikationen anschließen zu können, muss man beobachten und aufgrund dieser Beobachtungen Erwartungen bilden, die dann wieder in Kommunikationen einfließen. Die Reaktionen auf die Kommunikationen verfeinern dann die Erwartungen und verfestigen sie zunehmend. Wenn aber die Bandbreite dessen, was wechselseitig erwartet werden darf, eingegrenzt ist, beginnt jener Prozess, der ein System bewirkt.<sup>118</sup> Erwartungen haben damit „... Strukturwert für den Aufbau emergenter Systeme ...“.<sup>119</sup>

Durch die stete Verwendung des Kommunikationsbegriffs war aber bisher der Begriff von Handlungen stets ausgeblendet. Luhmann sieht beide Begriffe aber im wesentlichen als Einheit, die nicht zu trennen, aber in der theoretischen Konstruktion zu unterscheiden sind.<sup>120</sup> Soziale Systeme kommunizieren also nicht nur, sie handeln auch und nicht nur eine Abstimmung von Kommunikationen (s.o.), sondern auch eine Abstimmung von Handlungen führt zu ihrer Entstehung.<sup>121</sup> Handlungen können und werden im Laufe der Systembildung verfestigt, es erfolgt eine „Programmierung“ dessen, was Richtigkeit von Handlungen ausmacht. Möglichkeiten einer solchen Programmierung sind z.B. Auslösebedingungen (für Handlungen) oder beabsichtigte Folgen (von Handlungen).<sup>122</sup> Das Thema wird im anschließenden Abschnitt, in dem sich Entscheidungen von Systemen und die Wechselwirkungen mit ihrer Umwelt betrachtet werden, fortgeführt.

#### **2.2.2.4 Entscheidungen und Umwelt**

Der zuvor eingeführte Begriff von Handlungen wirft die Frage nach ihrer Bedingung auf. Bisher wurde nur lapidar konstatiert, dass soziale Systeme sich nicht nur durch Kommunikationen, sondern auch durch Handlungen konstituieren und dass Handlungen sich im Laufe des ‚Gebrauchs‘ zu Programmen verfestigen können. Wie kommen sie aber zustande?

Hierzu muss man sich zunächst mit dem Begriff der Erwartungen beschäftigen. Luhmann betrachtet Erwartungen als „Verdichtungen“ von Sinnstrukturen durch Generalisierung.<sup>123</sup> Generalisierter Sinn führt zu Erwartungen, was zukünftig geschieht. Hierbei entstehen aber auch Rückkopplungen von den Erwartungen zu den sie bedingenden Generalisierungen: "Die in konkreten Situationen benötigten und bewährbaren Erwartungen führen und korrigieren die Generalisierungen. An Hand von Erwartungen, die man gerade erprobt oder die man ohne erheblichen Orientierungsverlust nicht aufgeben könnte, entscheidet man, wie weit man Generalisierungen treibt." (Luhmann 1987, S. 139) Luhmann macht dies am Beispiel eines Käufers deutlich, der einer Verkäuferin übergeneralisierend mitteilen könnte, „etwas“ kaufen zu wollen und beobachten wird, dass seine Erwartung, das Gewünschte dadurch zu erhalten, enttäuscht wird.<sup>124</sup> Würde aber die dargestellte

---

<sup>118</sup> s. Luhmann 1987 S. 155 ff.

<sup>119</sup> ebd.

<sup>120</sup> s. Luhmann 1987, S. 193

<sup>121</sup> s. Luhmann 1987, S. 161

<sup>122</sup> s. Luhmann 1987, S. 278

<sup>123</sup> s. Luhmann 1987, S. 139

<sup>124</sup> s. ebd.

Generalisierung zum Erfolg führen, könnte sich die an sie gestellte Erwartung verfestigen. Aufgrund der stets präsenten Kontingenz bezüglich dessen, was geschehen kann, helfen (stabile) Erwartungen, die Bandbreite des Möglichen zu reduzieren, zu kanalisieren und strukturieren so die Komplexität, ohne sie zu vernichten<sup>125</sup> Von ‚Vernichtung‘ von Komplexität könnte nämlich nur dann gesprochen werden, wenn die völlige Enttäuschung von Erwartungen ausgeschlossen werden könnte, es also nur eine abgegrenzte Bandbreite dessen geben würde, was geschehen kann. Die weitere Diskussion derartig verfestigter Erwartungen führt aber für die Fragestellung dieser Arbeit nicht weiter und muss daher unterbleiben, genauso wie die Beschäftigung mit der Frage, wie Systeme mit Enttäuschungen von Erwartungen umgehen.

Erwartungen im zuvor skizzierten Sinne als ‚strukturierte Komplexität‘ schaffen aber Sicherheit und sind damit eine Grundlage von Handlungen. Handlungen sind dann nichts weiteres als Systemen „zurechnete Selektion“.<sup>126</sup> Sie orientieren sich aufgrund der auch für sie geltenden Erfahrung der doppelten Kontingenz an der Erwartung, ob sie dem System nützen oder schaden können.

Handlungen verweisen dann aber auch auf Entscheidungen, die Luhmann wie folgt definiert: "Von Entscheidung soll immer dann gesprochen werden, *wenn und soweit die Sinngebung einer Handlung auf eine an sie selbst gerichtete Erwartung reagiert.*" (Luhmann 1987, S. 400). Die Zuweisung von Sinn an eine Handlung aufgrund einer an die Handlung gerichtete Erwartung konstituiert also eine Entscheidung. Luhmann schränkt aber die universelle Geltung von Entscheidungen als Voraussetzung von Handlungen ein: "Daß eine Handlung ihrerseits immer erwartungsorientiert abläuft, versteht sich von selbst. Dadurch entsteht kein Entscheidungsdruck. Entscheidungslagen ergeben sich erst, wenn die Erwartung auf die Handlung oder ihr Unterbleiben zurückgerichtet wird, wenn sie selbst erwartet wird. Dann schafft die Erwartung die Alternative von Konformität oder Abweichung, und dann hat man sich zu entscheiden." (Luhmann 1987, S. 400)

Erwartungen, die Alternativen von Konformität und Nichtkonformität zulassen, bedingen somit Entscheidungen. Der ansonsten im ‚Dunstfeld‘ von Entscheidungen oft anzutreffende Begriff der Präferenz, also der Steuerung von Entscheidungen durch vorhandene Dispositionen verliert mit der Orientierung der Entscheidung an Erwartungen ihr Übergewicht: "Wir geben hier die übliche Annahme auf, die Einheit einer Entscheidung könne als Ausdruck einer (wie immer aggregierten, Kosten einschließenden) Präferenz aufgefaßt werden. [...] An die Stelle der Differenz von besser oder schlechter im Hinblick auf Präferenzen, deren Festlegung dem System überlassen bleibt, setzen wir mithin die Differenz von erwartungskonformen oder abweichend als konstitutiv für die Notwendigkeit zu entscheiden. Dies schließt den Fall des präferenzorientierten und ebenso den Sonderfall des optimierenden Entscheidens ein; denn man kann Präferenzen und Optimierungsversuche als Erwartungen auffassen, die vom Entscheider oder von anderen an des Verhalten gerichtet werden." (Luhmann 1987, S. 400)

Erwartungen an Handlungen sind demnach zwar Voraussetzung für Entscheidungen, vor allem dann, wenn diese nicht kohärent sind, also ein sich ganz

---

<sup>125</sup> s. Luhmann 1987, S. 140

<sup>126</sup> Luhmann 1987, S. 160

oder teilweise widersprechendes Set an Erwartungen an Handlungen gestellt wird: Hohe Qualität auf dem letzten Stand der Technik zu einem konkurrenzlos günstigen Preis mit rationellster Fertigungsmethodik zu produzieren und damit mit geringsten Entwicklungskosten hohe Gewinne zu machen ist die Summe der üblichen Erwartungen an neue Produkte, die aber geradezu nach Entscheidungen ‚schreien‘.

Entscheidungen, auch die gerade skizzierte, konstituieren damit auch wieder Sinn (‚wir sind die billigsten‘) und machen das System zum System.<sup>127</sup> Gleichzeitig verändern Entscheidungen auch die Kontingenz des Möglichen. Vor der Entscheidung sind die Alternativen (zumindest soweit sie überblickt werden) klar ersichtlich und es gibt stets mehrere Möglichkeiten für die Entscheidung. Man kann sie durch Begründungen absichern, bewährte und im System etablierte Verfahren wählen oder einfach die Entscheidung aufschieben, zumindest so lange dies von der Art der geforderten Entscheidung er möglich ist, allein Sicherheit geben alle diese Verfahren nicht, denn: "Wenn Entscheidungen per se riskant sind, birgt auch die Entscheidung für Sicherheit Risiken." (Kneer, Nassehi 1993, S. 170)

Nach der Entscheidung gibt es die vorherigen Möglichkeiten, unter denen man wählen konnte nicht mehr, aus der Kontingenz der Entscheidungsmöglichkeiten ist die Kontingenz der Anschlusshandlungen geworden.<sup>128</sup> Die Entscheidung sieht im Licht ihrer Anschlusshandlungen, ihrer Folgen, möglicher Weise ganz anders aus, als sie es vor und während der Entscheidung tat. Entscheidungen kann so ihre Qualität ändern, je nachdem zu welchem Zeitpunkt man sie betrachtet.<sup>129</sup>

Luhmann sieht Entscheidungen aber nicht primär unter dem Zwang der Optimierung nach den Gesichtspunkten von Effizienz oder Effektivität, sondern, wie bereits dargestellt, als Suche nach einer günstigen „Konstellierung von Handlung und Erwartung ...“<sup>130</sup>. Maximierungsstrategien sind daher für ihn „Ausnahmesituationen“, bei denen Erwartungen nach der einzig richtigen Entscheidung erfüllt werden sollen, was z.B. in „organisierten Betrieben“ vorkommen kann, aber ansonsten gilt: „Das normale Leben kommt ohne Superlative aus.“<sup>131</sup>

Auch wenn es unbestreitbar ist, das gerade große Organisationen ein zum Teil hochformalisiertes Entscheidungsverfahren bemühen, um Entscheidungen (nach allen Seiten könnte man sagen) abzusichern, so zeigt schon allein die Praxis, dass vieles selbst mit hoher Tragweite ‚aus dem Bauch heraus‘ entschieden wird und auch etliche der als ‚strategisch‘ gepriesenen Entscheidungen sich im Laufe der Zeit als krasse Fehlentscheidungen erwiesen haben.<sup>132</sup> Kneer/Nassehi kommentieren dies zutreffend mit dem Satz: "Das Eingreifen in [...] (den) Gang der Welt produziert ohne Zweifel ein Bewußtsein der Gestaltbarkeit, Veränderbarkeit und Steuerbarkeit der Welt - dies jedoch muß mit dem Risiko der falschen Entscheidung oder Unterlassung bezahlt werden." (Kneer, Nassehi 1993, S. 173)

---

<sup>127</sup> so lässt z.B. Joanne K. Rowling in Harry Potter und die Kammer des Schreckens nicht ohne Berechtigung Dumbledore zu Harry sagen: „Viel mehr als unsere Fähigkeiten sind es unsere Entscheidungen, Harry, die zeigen, wer wir wirklich sind.“ Rowling, Fritz 2007, S. 343

<sup>128</sup> s. Luhmann 1987, S. 402

<sup>129</sup> ders. S. 403

<sup>130</sup> ebd.

<sup>131</sup> ebd.

<sup>132</sup> man denke nur an die inzwischen aufgelöste Daimler-Chrysler Fusion oder an die ebenfalls wieder beendete Übernahme von Rover durch BMW

Entscheidungen und die auf sie basierenden Handlungen beziehen sich zwar auch oft auf ‚systeminterne‘ Gegebenheiten, aber viele Entscheidungen betreffen das diese Arbeit noch wichtigere Verhältnis von Systemen zur Umwelt. Daher ist es jetzt an der Zeit, sich genauer das Verhältnis von System und Umwelt anzuschauen und abzuprüfen, in wie weit Umwelt Systeme beeinflussen kann und beeinflusst.

Systeme definieren sich als Differenz zu ihrer Umwelt, arbeiten selbstreferentiell an ihrem eigenen Fortbestand, so dass in Bezug auf das Verhältnis zu ihrer Umwelt festzuhalten ist: "Informationsverarbeitende Systeme sind [...] operativ geschlossene Systeme. das heißt nicht zuletzt, daß sie sich systemintern um eine aktive Rolle im Verhältnis zu ihrer Umwelt bemühen müssen. Die Umformung von irritierenden Signalen in Informationen kann deshalb nicht als eine bloße Verlängerung der Umweltveränderungen im System verstanden werden. Es handelt sich nicht um eine rein passive Aufnahme von Umweltveränderungen durch das System. Kein operativ geschlossenes System könnte von einer strikt passiv begriffenen Kognition leben und auf eine aktive Rolle gegenüber seiner Umwelt (in anderen Worten: auf Willen) verzichten. Der systeminterne Gewinn von Informationen ist immer auch mitbestimmt durch Rücksicht auf das, ‚was man damit anfangen kann‘. Informationsselektionen erhalten damit immer auch ein volitives Moment." (Luhmann 1996, S. 4)

Der Terminus der ‚etwas mit anfangen können‘ verweist auf die Sinnprozession des Systems, d.h. Informationen müssen mit Sinn belegbar sein, um im System weiterverarbeitet werden zu können. Das Belegen mit Sinn ist aber wie die Beobachtung selbst immer mit einer Unterscheidung, also letztendlich mit einer Entscheidung verbunden. Dies bezeichnet Luhmann als „volitives Element“. Die Umsetzung von Umwelteinflüsse zu systemkompatiblen Informationen beschreibt Becker als äußere Reize, die ein System in Schwingungen versetzt: "Die Bestandteile der Umwelt werden aber nach Maßgabe der innersystemischen Strukturen bearbeitet und umgewandelt; sie können nicht bestimmend auf die Verhältnisse innerhalb des Systems einwirken. Die Umwelt liefert nur die Reize, die die Elemente des Systems in Schwingungen versetzen. Erst diese Schwingungen stellen dann die Grundlage für die Selbstproduktion des Systems dar, nicht die Reize, von denen die Schwingungen ausgelöst worden sind." (Becker, Reinhardt-Becker 2001, S. 31).

Beide Zitate zeigen deutlich, dass Operationen eines sozialen Systems nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit Einflüssen oder Zuständen zu bringen sind. Die operationale Geschlossenheit verhindert, dass systemexterne Gegebenheiten quasi 1:1 in die systeminternen Prozesse einfließen. Alles, was von ‚außen‘ kommt und ‚innen‘ Wirkung zeigt, bedarf zuvor der Transformation in die durch Sinn konstituierte ‚Sprache‘ des Systems. Um bei der Metapher ‚Systemsprache‘ zu bleiben: Gibt es für den äußeren Zustand, den Einwirkungsversuch auf das System, in dessen Sprache kein ‚Wort‘ (oder wird das passende nicht gefunden), so ist eine Übersetzung nicht möglich, es kommt nur ‚Rauschen‘ an.<sup>133</sup>

Daher muss also die für gezieltes Steuerungshandeln zunächst nur als enttäuschend bewertbare Tatsache festgehalten werden: Eine direkte Steuerung

---

<sup>133</sup> vgl. Luhmann 1987 S. 95 f.

von sozialen Systemen in dem Sinne, das auf einen gezielten Input ein erwarteter Output folgt, ist nicht möglich. Dazu müssten sie, um die Kybernetik zu bemühen, triviale Maschinen sein. Aber soziale Systeme sind sogar mehr als die bereits nicht mehr ‚1:1‘ (Input : Output) steuerbaren nicht-trivialen Maschinen.<sup>134</sup> Neben dem das Systemverhalten beeinflussenden inneren Zustand des Systems wird auch noch der Input transformiert, so dass gleich zwei nicht genau vorhersagbaren Variablen auf den Output wirken. Dies könnte in letzter Konsequenz zu dem Schluss führen, dass der Gedanke an die Steuerbarkeit sozialer Systeme aufgegeben werden muss.

An dieser Stelle soll aber die Diskussion der Steuerbarkeit sozialer Systeme zunächst abgebrochen werden, da diesem zentralen Thema deutlich mehr Raum gegeben werden muss. In Kap. 2.3 wird sich dann intensiv mit der eben aufgeworfenen Frage der Unmöglichkeit der direkten Steuerung befasst werden.

Durch das Konstrukt der ‚Letztelemente‘ sozialer Systeme als Kommunikationen, die sich in einem basal-selbstreferentiellen Prozess immer wieder selbst hervorbringen, folgt für Luhmann systemtheoretisch, „daß es für Kommunikationen kein entsprechendes Umweltkorrelat geben kann.“<sup>135</sup> Kommunikationen finden nur in Systemen statt und wenn auch unbestreitbar in der Umwelt sozialer Systeme wiederum andere soziale Systeme zu finden sind, so gibt es keine direkte Verknüpfung, mittels der soziale Systeme direkt miteinander durch Kommunikationen in Kontakt treten können. Wenn Systeme sich durch ihre spezifische (durch systemspezifischen Sinn belegte) Kommunikationen konstituieren, können diese nicht außerhalb der Systemgrenzen in gleicher (d.h. direkt anschlussfähiger) Weise vorkommen. Dies betrifft auch den Austausch zwischen sozialen und psychischen Systemen. Psychische Systeme sind für das soziale System ebenfalls Umwelt (und nicht etwa Element!), sie schließen Gedanken an Gedanken an, während soziale Systeme Kommunikationen an Kommunikationen anschließen. Folgerichtig konstatieren daher Kneer/Nassehi: "es ist für uns unmöglich, in die Köpfe unserer Kommunikationspartner hineinzusehen, wir werden niemals - auch mit Hilfe der Kommunikation nicht - erfahren, was sie denken. Die beteiligten psychischen Systeme bleiben füreinander intransparent, sie bleiben *black boxes*. [...] *Die Kommunikation kommuniziert und denkt nicht. Und: Das Bewußtsein denkt und kommuniziert nicht.*" (Kneer, Nassehi 1993, S. 72–73)

Nicht desto trotz gibt es aber natürlich einen Kontakt zwischen System und Umwelt, nur eben nicht durch direkten Anschluss von systemübergreifenden Kommunikationen und auch nicht durch direkten Austausch von Informationen. Zu Informationen werden Gegebenheiten außerhalb der Systemgrenzen erst durch Vollzug der bereits in Kap. 2.2.2.3 dargestellten drei Selektionen innerhalb der durch Sinn vorgegebenen Grenzen.<sup>136</sup> Das System steuert also die Informationsverarbeitung von Umweltsignalen, hat aber auf diese selbst keinen Einfluss, da sie ja außerhalb der Systemgrenzen entstehen. So selektiert das System, das, was es beobachtet, aber auch die Umwelt (z.B. andere Systeme) kann selektieren, was in den Beobachtungsbereich des Systems gelangt. Durch die beidseitige Selektion entsteht eine Wechselwirkung, die Luhmann so beschreibt:

---

<sup>134</sup> vgl. zu nicht-trivialen Maschinen z.B. von Foerster 1988, S. 23

<sup>135</sup> Luhmann 1987, S. 200

<sup>136</sup> s. Luhmann 1987, S. 104 – vgl. dazu auch Kneer, Nassehi 1993, S. 83 und Becker, Reinhardt-Becker 2001, S. 73

„Das System kann auf diese Weise Distanz von der Umwelt gewinnen und sich gerade dadurch der Umwelt aussetzen. Es kann sein Verhältnis zur Umwelt konditionieren und dabei doch der Umwelt die Entscheidung überlassen, wann welche Bedingungen gegeben sind.“ (Luhmann 1987, S. 104)

Dies könnte zur Frage führen, ob automatisch eine (wie auch immer gelagerte) Aufnahme durch das System erfolgt, wenn außerhalb der Systemgrenzen etwas ‚geschieht‘. Systeme entscheiden selbst nicht nur über die Umwandlung von Gegebenheiten (außerhalb des Systems) in Information, sondern auch ob es überhaupt eine solche Umwandlung gibt. Für das System gibt es daher keine Umwelt „an sich“, sondern nur die Umwelt, die das System zulässt.<sup>137</sup> Dies schließt ein, dass Systeme einerseits auch nur einen bestimmten Ausschnitt ihrer Umwelt beobachten und andere (als unrelevant) ausblenden. Auch auf diese Weise können Systeme die Komplexität ihrer Umwelt reduzieren. Becker (s.u.) stellt die selektive Umweltwahrnehmung von Systemen wie folgt dar:

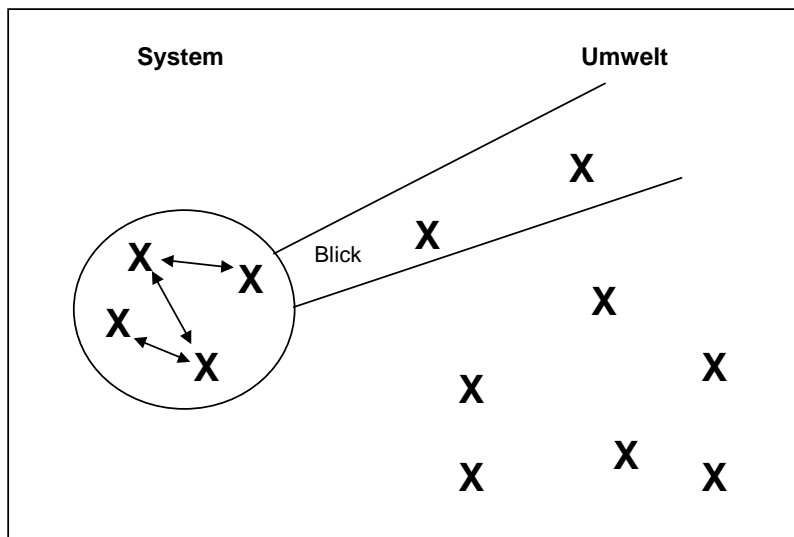


Abb. 3: Selektive Umweltwahrnehmung – nach Becker 2001 S. 24

Die selektive Umweltwahrnehmung ist Folge der systemspezifischen Sinnkonstruktion, d.h. es wird nur das beobachtet, was in Sinnzusammenhänge des Systems passt. Alles andere kann, wie bereits dargestellt, nicht in Informationen umgewandelt werden. Analog zu psychischen Systemen stellt dies aber auch den „blinden Fleck“ des Systems dar: Es kann nicht sehen (nicht in Informationen umwandeln), was es nicht sehen kann.

Die stets höhere Komplexität der Umwelt erzeugt bei Systemen Kontingenzerfahrung, die zur Selektion drängt. Je nach Sinnkonstruktion des Systems wird die Kontingenz der Umwelt unterschiedlich bewertet: Ist Umwelt für Systeme vorwiegend eine Ressource, die es zur eigenen Reproduktion benötigt, so wird Kontingenz als Abhängigkeit erfahren, ist Umwelt hingegen lediglich die Quelle für Informationen (die aus ihr gewonnen werden können), so bewirkt Kontingenz Unsicherheit.<sup>138</sup> Systeme reagieren auf solche Erfahrungen mit

<sup>137</sup> s. Luhmann 1987, S. 146

<sup>138</sup> Luhmann 1987, S. 252

„Kontingenzmanagement“<sup>139</sup>, so dass für den Fall des Ausfallens von Ressourcen (aus der Umwelt) systemintern Vorsorge getroffen wird (z.B. durch Lagerhaltung, die Ausfallzeiten bei der Rohstofflieferung überbrückt, oder durch Konventionalstrafen für Lieferanten bei „just-in-time“ Lieferung, d.h. Produktion ohne Rohstofflagerhaltung, die zumindest monetär eventuelle Ausfälle kompensieren). Die Abhängigkeitserfahrung eines Systems von seiner Umwelt kann damit durch systeminterne Operationen reduziert werden. Input (aus der Umwelt – z.B. Rohstoffe, Informationen, Aufträge, Zahlungen) und Output (in die Umwelt – z.B. Waren, Dienstleistungen) können in einem begrenzten Maße variiert werden, reduzierter Input wird durch reduzierten Output oder durch Redundanzgewinnung beim Input (z.B. durch Substituierung von geringerem Input durch neue Lieferanten, Kunden, Klienten) kompensiert.<sup>140</sup> Die Einschränkung der Begrenzung der Variations- und Kompensationsmöglichkeiten verweist dabei lediglich auf die augenfällige Tatsache, dass es zur Aufrechterhaltung der Reproduktion ein Minimum an In- und Output bedarf, wird er unterschritten, ist die Reproduktion, die Autopoiesis gefährdet. Wirtschaftlich operierende Organisationen gehen dann in die Insolvenz, Vereine, Verbände, Interessengruppen lösen sich auf. Der Austausch mit der Umwelt ist damit für soziale Systeme ein existenznotwendiges Element.

Es muss dabei aber noch einmal betont werden, dass aus systemischer Sicht die Umwelt kein Akteur an sich ist, sondern „nur ein Negativkorrelat des Systems.“<sup>141</sup> Umwelt ist für das System generell „alles andere“, was nicht zum System gehört. Davon zu unterscheiden sind aber andere Systeme in der Umwelt des Systems. Sie sind zwar eindeutig Bestandteil der Umwelt (für das System), aber auch Gegenstand möglicher Operationen.

Es ist also zu unterscheiden, ob generell von der Umwelt gesprochen wird, der keine eigenen Intentionen zugesprochen werden können, oder ob Systeme gemeint sind, die sich in der Umwelt eines Systems befinden und Gegenstand wechselseitiger Operationen werden können. Dies verweist zum letzten Gesichtspunkt dieses Abschnitts, der Wechselwirkungen zwischen miteinander operierenden Systemen. Hierzu verwendet die Luhmann den Begriff von „Interpenetrationen“, was für ihn die „besondere Art von Beitrag zum Aufbau von Systemen [...], der von Systemen der Umwelt erbracht wird“<sup>142</sup> darstellt. Penetration ist daher die ‚zur-Verfügung-Stellung‘ von Komplexität von einem System für ein anderes und Interpenetration bezeichnet dann dies in einem wechselseitigen Prozess.<sup>143</sup> Interpenetration ist daher für Luhmann der „Schlüssel“ für die Analyse des Verhältnisses von psychischen und sozialen Systemen, mit dessen Hilfe der Mensch doch wieder in Beziehung mit sozialen Systemen gesetzt werden kann.<sup>144</sup> Interpenetration bedeutet aber nicht, dass dadurch die fundamentale Differenz zwischen System und Umwelt aufgehoben wird, auch interpenetrierende Systeme bleiben weiterhin füreinander Umwelt, die Autonomie der Systeme bleibt gewahrt.<sup>145</sup>

---

<sup>139</sup> ebd.

<sup>140</sup> vgl. Luhmann 1987, S. 279

<sup>141</sup> Luhmann 1987, S. 249

<sup>142</sup> Luhmann 1987, S. 289

<sup>143</sup> s. Luhmann 1987, S. 290

<sup>144</sup> s. ebd.

<sup>145</sup> Luhmann 1987, S. 291

Wieso ist aber die Gewinnung zusätzlicher Komplexität nützlich, wo bisher doch vielfältig die Versuche beschrieben wurden, wie Systeme diese zu reduzieren versuchen? Komplexität hat stets zwei ‚Gesichter‘, sie stellt Kontingenz, die unübersehbare Vielfalt des Möglichen dar und ist damit ein Faktor von Unsicherheit für Operationen. Wenn alles möglich ist, was soll dann gewählt werden? Systeme reduzieren daher die Unsicherheit und gewinnen dabei auch ihre Identität. Reduzierung schränkt aber gleichzeitig auch ein und macht weniger flexibel für Reaktionen auf Veränderungen der Umwelt. Zur Überwindung dieser letztendlich selbst erzeugten Einschränkung kommen dann andere Systeme ins Spiel, die bei Interpenetration sich ihre eigene Komplexität wechselseitig zur Verfügung stellen und so neue Spielräume für Operationen schaffen.

Allerdings ist zu beachten, dass aufgrund der bereits dargestellten Tatsache, dass auch bei Interpenetration die interpenetrierenden Systeme weiterhin füreinander Umwelt bleiben, die bereitgestellte Komplexität des anderen Systems nur systemintern vom ‚aufnehmenden‘ System verarbeitet werden kann. Die spezifische und damit unterschiedliche Sinnkonstruktion der Systeme bleibt erhalten. Die Sinnzuweisung von Gegebenheiten des bereitstellenden Systems wird bei der Übernahme durch das übernehmende System daher nicht mitübernommen. Luhmann beschreibt dies so, dass die zur Verfügung gestellte Komplexität für das aufnehmende System „unfassbare Komplexität, also Unordnung“<sup>146</sup> bleibt. Durch den Zwang zur (systemeigenen) Sinnzuweisung kann damit auch nicht die gesamte (durch Interpenetration) verfügbare Komplexität übernommen werden, sondern nur ein Teil davon (der mit der Sinnstruktur des übernehmenden Systems kompatibel ist).<sup>147</sup>

In der systemtheoretischen Literatur wie auch von Luhmann selbst ist hierzu auch der Begriff der „strukturellen Kopplung“ zu finden: "Der Begriff bezeichnet ein System-Umwelt-Verhältnis (genauer: die Umweltangepasstheit des Systems) und damit auch die Möglichkeit der *Umweltoffenheit operativ geschlossener Systeme*, die Voraussetzung interner Strukturbildung ist („order-from-noise“-Prinzip). Systeme operieren insofern umweltangepasst, als ihre internen Strukturen, an denen sich die Operationen orientieren, kompatibel sind mit den Strukturen in der Umwelt dieses Systems, d.h. mit Strukturen anderer Systeme. [...] Eine strukturelle Kopplung kann man verstehen als eine Institution - Institution im Sinne generalisierter Verhaltenserwartungen [...] -, die von dem gekoppelten System operativ (und damit: je systemspezifisch) in Anspruch genommen wird, ohne dass die Differenz der Systeme unterlaufen wird. [...] Strukturelle Kopplungen stellen keine ‚Mechanismen‘ oder gar Systeme *zwischen* Systemen dar, sondern koppeln Systemstrukturen [...], sie fundieren ein Verhältnis der Gleichzeitigkeit operierender Systeme, indem sie

---

<sup>146</sup> Luhmann 1987, S. 291

<sup>147</sup> vgl. Luhmann 1987, S. 311 – dies zeigt sich beispielsweise deutlich bei der Bewertung von Gutachten (System Unternehmensberatung, Wissenschaft o.ä.) durch die Auftraggeber (System Unternehmen, Politik, o.ä.). Diese erfolgen stets in Hinblick auf den Sinnzusammenhang des Auftraggebers, was man meist als Interessen beschreibt, die aber letzten Endes mit auch Sinnkonstruktion zusammenhängen. So gab es lange Zeit in vielen Unternehmen keine „Sinnzuweisung“ für den Umweltschutz und diesbezügliche Aussagen in Gutachten wurden daher zumeist ignoriert. Erst durch Umweltveränderungen (Politik, öffentliche Meinung, Umweltverträglichkeit als Kaufkriterium) erfolgte in Unternehmen eine Sinnzuweisung für dieses Thema. Man muss hierzu z.B. nur betrachten, seit wann in der PKW-Werbung das Thema Umwelt auftaucht.



(wechselseitig) eine Aktualisierung der jeweiligen Systemstruktur in einer momenthaften Operation beeinflussen." (Kämper, Schmidt 2000, S. 228)

Die Systemtheorie versucht also mit den Konstrukten der Interpenetration bzw. der strukturellen Kopplung den Konflikt zu lösen, wie allgemein die Autonomie selbstreferentieller Systeme mit der in der Praxis beobachtbaren Kooperationen zwischen Sozialen Systemen zu vereinbaren ist und wie speziell psychische Systeme in die Theorie sozialer Systeme integriert werden kann. Dabei bleiben aber noch Fragen offen, denen sich noch in Kap. 2.3 zugewandt werden muss. Festzuhalten ist aber, dass Interpenetration bzw. strukturelle Kopplung keine Autonomieaufgabe der interpenetrierenden Systeme konstituiert, die auch bei aller Verschränkung nach wie vor ‚sie selbst‘ bleiben. Um sich dies plastisch vorzustellen, denke man nur an die Schwierigkeiten, Systeme miteinander zu verschmelzen, also aus zwei Systemen eins zu bilden. Selbst wenn hier die Struktur (Hierarchie, Organisation, Regeln) einheitlich geändert wird, braucht es noch lange, bis das gesamte System, d.h. die beiden unterschiedlichen Vorgängersysteme sich dieser Struktur angepasst und eine Gesamtidentität (also einen neuen ‚Gesamt-Sinnzusammenhang‘) gebildet haben. Beispiele hierzu gibt es mannigfaltig in Unternehmen oder auch in der Politik. Wenn aber selbst bei Verschmelzung Sinnzusammenhänge lange nachwirken, so ist es leicht vorstellbar, dass bei reinen Kooperationen diese (fast) unverändert fortbestehen.

#### **2.2.2.5 Differenzierungen sozialer Systeme**

Im letzten Abschnitt der Systemtheorie sollen jetzt noch die Ausdifferenzierung von sozialen Systemen behandelt werden. Differenzierung soll aber hier lediglich als Oberbegriff für die komplexitätsbezogene Unterscheidung von sozialen Systemen z.B. in die bereits angesprochen Organisations- oder Gesellschaftssysteme gelten.

Luhmann unterteilt soziale Systeme nach ihrer Komplexität dreiteilig in die Ebenen Interaktionssysteme, Organisationssysteme und Gesellschaftssysteme. Allerdings behandelt er in seiner Theorie sozialer Systeme Organisationssysteme nur nachrangig, weil sie für ihn weder in allen Gesellschaftssystemen durchgängig ausgebildet werden, noch durchgängig als Differenz zu den anderen beiden Sozialsystemen darstellbar sind.<sup>148</sup> Der Systemtheorie sind daher nur begrenzt Aussagen zu den für diese Arbeit primär interessierenden Organisationssystemen zu entnehmen. Hierzu benötigt man dann ‚Unterstützung‘ von anderen Vertretern, wie z.B. von Dirk Baecker.<sup>149</sup>

Der Zusammenhang von Interaktions- Organisations- und Gesellschaftssystemen darf aber nicht so interpretiert werden, so dass das jeweils größere aus der Summe der jeweils kleineren bestünde. Das Gesellschaftssystem als die umfassende Einheit der sozialen Systeme schließt zwar alle Interaktionssysteme (und alle Organisationssysteme) mit ein, ist aber nicht direkt in diese zerlegbar, d.h. man zerlege ein Gesellschaftssystem und erhalte eine Menge an Interaktionssystemen bzw. man fasse alle Interaktionssysteme zusammen und erhalte ein Gesellschaftssystem. Zwischen den Ebenen besteht stets eine nicht überbrückbare

---

<sup>148</sup> s. Luhmann 1987, S. 551 und S. 16 ff.

<sup>149</sup> vgl. Baecker 2003 oder Baecker 1999

Differenz, die gerade konstituierend für die Bildung von auf der einen Seite Interaktionssystemen und auf der anderen Seite Gesellschaftssystemen ist.: „Ohne Differenz zur Gesellschaft wäre keine Interaktion, ohne Differenz zur Interaktion wäre keine Gesellschaft möglich.“<sup>150</sup>

### **(A) Interaktionssystem**

Festzuhalten ist zunächst, dass Interaktionssysteme sich als „einfache“ Sozialsysteme<sup>151</sup> durch den Kontakt von Anwesenden konstituieren.<sup>152</sup> Da sich die Systemtheorie nicht auf Menschen bezieht, müssen man hierbei von der Anwesenheit von psychischen Systemen ausgehen, auch wenn Beispiele von Luhmann sich auch so interpretieren lassen, dass ‚ganze‘ Menschen gemein sein könnten.<sup>153</sup>

Kiss liefert zunächst eine gute Zusammenfassung dessen, welche charakteristischen Merkmale Interaktionssysteme aufweisen (während wir uns bei Luhmann diese Merkmale ‚zusammensuchen‘ müssen):

- „
- wechselseitig wahrgenommene Anwesenheit von Personen [...]
  - Handlungszwang [...]
  - Sinngehalte von Interaktionssystemen sind zwar - wie im Tausch, Gruß, Kampf und dergleichen - identifizierbar, doch macht die Lebendigkeit und Fluktuation wechselseitiger Erwartungserwartungen diese Systeme in hohem Maße instabil und enttäuschungsgefährdet; [...]
  - für die Funktionsfähigkeit von Interaktionssystemen ist zumindest ein gemeinsames Thema als minimaler Bezugspunkt der Aufmerksamkeit von Beteiligten erforderlich. [...]
  - für Interaktionssysteme sind diffuse Mitgliedschaften und relativ diffuse Beziehungen unter den Mitgliedern charakteristisch" (Kiss 1990, S. 34–35)

An- bzw. Abwesenheit ist damit ein zentrales Moment der Systemdefinition und damit der Systemgrenzen. Nur durch Anwesenheit wird das notwendige Maß an Aufmerksamkeit garantiert, das für Interaktionen erforderlich ist.<sup>154</sup> Interaktionssysteme sind auf diese Weise zeitlich wenig stabil, denn mit der Beendigung der Anwesenheit ihrer Elemente verlieren sie an Gestalt. Prinzipiell ist es zwar möglich, dass auch Interaktionssysteme die Zeit (d.h. die zeitlich/räumliche Trennung ihrer interagierenden Elemente) überdauern, dies erfordert aber einen hohen Aufwand, z.B. um nach Beendigung eines das System konstituierenden Kontaktes weitere für die Zukunft zu planen. Man kann so durchaus ein Gespräch zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufnehmen. aber „... das setzt dann schon Vereinbarungen voraus, die nicht mehr durch die Bordmittel des Interaktionssystems garantiert werden können, und Motive, deren Regenerierung in der Interaktion selbst über längere Zeiträume hinweg bekanntermaßen schwierig sind." (Luhmann 1987, S. 566) Bei stärkerer Regulation der die Zeit überbrückenden Interaktionssequenzen werden dann schon Übergänge zu den stärker formalisierten

---

<sup>150</sup> s. Luhmann 1987, S. 568

<sup>151</sup> s. Luhmann 1987, S. 263

<sup>152</sup> s. ebd.

<sup>153</sup> s. z.B. Luhmann 1987 S. 264, 562, 564 u. 579 – Luhmann stellt aber zugleich deutlich fest, dass er nicht Personen, sondern „sozial identifizierte Erwartungskollagen“ meint (S. 564)

<sup>154</sup> s. Luhmann 1987 S. 218 u. 560

Organisationssystemen erkennbar; aus zwanglosen Gesprächen über Gott etabliert sich ein Bibelkreis, bei dem man zumindest diskutieren kann, ob er noch im strengeren Sinne als reines Interaktionssystem aufzufassen ist. Gleiches gilt für die Ausbildung von Strukturen, von Subsystemen, die bei Interaktionssystemen selten anzutreffen sind. Luhmann sieht hier für Interaktionssysteme das Fehlen konkreter Anhaltspunkte für „Episodenbildung“ und „Episodenwechsel“, die Voraussetzung für die Ausdifferenzierung von Subsystemen sind.<sup>155</sup>

Interaktionssysteme haben für Luhmann die Vorteile, hohe Komplexität (allerdings bei geringer Analyseschärfe) aufnehmen und in annähernder Gleichzeitigkeit und mit hohem Tempo Informationen verarbeiten und Kommunikation zu können. Dabei haben sie geringe Rechenschaftspflichten, was eine hohe „... Sicherheit der Gemeinsamkeit eines (wie immer diffusen) Informationsbesitzes ...“<sup>156</sup> ermöglicht. Andererseits können Interaktionssysteme aufgrund fehlender Strukturierungen Erwartungen und Enttäuschungen schlecht absichern<sup>157</sup>, worin sich letzten Endes auch ihre hohe Komplexität (dessen was alles in Interaktionssystemen möglich ist) zeigt.<sup>158</sup>

Die schnelle Kommunikation in Interaktionssystemen ist natürlich an die (immer eingeschränkten) Möglichkeiten der Beobachtung gebunden. Aber nicht alles, was durch Beobachtung wahrnehmbar ist, ist damit zugleich relevant. Auch hier bilden sich Erwartungen, welche Kommunikationen, welche Themen, vorkommen.<sup>159</sup> Will man sich zum Thema USA-Reisen austauschen (Erwartung) und besucht eine Treffen über Amerikareisen, ist anzunehmen, dass das Treffen wieder verlassen wird, wenn sich dort nur über Südamerika unterhalten wird. Interaktionssysteme gestalten so eine, wenn auch rudimentäre, Sinnkonstruktion. Gleichzeitig bilden sich genauso rudimentäre Strukturen, z.B. dass gleichzeitig nur einer reden darf.<sup>160</sup> Auch können sich (rudimentäre) Hierarchien etablieren – man denke nur an ‚Wortführer‘ oder Gruppensprecher. Trotz all dieser Strukturierungsansätze bewahren sich aber Interaktionssysteme insgesamt eine hohe Elastizität, so dass Themen, die im momentanen Zentrum der Aufmerksamkeit stehen wechseln oder in Randgespräche ‚abgedrängt‘ werden können.<sup>161</sup> Erkauft wird dies auch damit, dass ihre Elemente hochgradig flexibel sind, es können schnell neue hinzukommen, bisherige verschwinden, oder das gesamte System sich wieder auflösen. Je mehr diese

---

<sup>155</sup> s. Luhmann 1987, S. 566 Dem könnte man allerdings entgegen, dass Besprechungen (z.B. Tarifverhandlungen, Seminargruppen, usw.) sich temporär in Arbeitsgruppen aufteilen können, in denen Experten Teilthemen bearbeiten und anschließend in der Gesamtgruppe die Arbeitsergebnisse vorstellen, die dann von allen diskutiert werden. Diese Verfahrensweise erfreut sich unter dem Begriff der Moderationsmethode – z.T. auch Metaplantchnik zunehmender Verbreitung – s. z.B. Hartmann et al. 1997 oder Schimansky 2006

<sup>156</sup> Luhmann 1987, S. 561

<sup>157</sup> s. Luhmann 1987, S. 454 – hier verweist Luhmann aber zum ersten und einzigen Mal auf Kommunikationstheoretiker wie Watzlawick durch die Übernahme des Axioms der Unmöglichkeit des Nicht-Kommunizierens in Interaktionssystemen – vgl. Watzlawick et al. 1982

<sup>158</sup> auch hier ist davon auszugehen, dass Moderation bei Luhmann entweder unberücksichtigt bleibt, er ihren Nutzwert unterschätzt oder er ‚moderierte‘ Interaktionssysteme in die Ebene der Organisationssysteme verweist.

<sup>159</sup> s. Luhmann 1987, S. 563

<sup>160</sup> s. Luhmann 1987, S. 564 – leider wird davon in der Praxis oft abgewichen, was nicht gerade Kommunikationsfördernd ist ...

<sup>161</sup> s. Luhmann 1987, S. 565

Flexibilität, die zugleich auch Instabilität ist, durch Strukturierungen eingegrenzt wird (z.B. regelmäßige Treffen, nur Teilnehmer des Anfangtreffens können an Folgetreffen teilnehmen, u.ä.), desto näher rücken Interaktionssysteme in die Nähe von Organisationssystemen, die im Folgenden behandelt werden sollen.

## **(B) Organisationssystem**

Auch hier bietet wieder Kiss eine erste Übersicht über die Merkmale von Organisationssystemen:

- „ - Mitgliedschaft, die nicht durch Anwesenheit gekennzeichnet ist, zu deren Eintrittsbedingungen nur die Anwendung und Befolgung bestimmter (organisatorischer) Verhaltenserwartungen gehören;
- strukturelle Festlegung von:
  1. Aufgaben bzw. Programmen,
  2. Stellen und
  3. hierarchische Rangpositionen,die gegenüber der personellen Mobilität (Beweglichkeit von Ein- und Austritt von Mitgliedern) relativ unempfindlich sind;
- die (dadurch ermöglichte) Austauschbarkeit von Personen
- [...]“ (Kiss 1990, S. 36)<sup>162</sup>

Die wesentlichen Faktoren, die soziale Systeme als Organisationen (Organisationssysteme) kennzeichnen, sind damit bereits benannt. An die Stelle der wenig formalisierten Anwesenheit in Interaktionssystemen tritt die bereits deutlich stärker formalisierte Mitgliedschaft (z.B. durch Arbeitsvertrag, Mitgliedsantrag, usw.). Gleichfalls verstärkt sich die Strukturierung durch eine in der Regel definierte Aufgabenfestlegung (z.B. durch eine Satzung<sup>163</sup>, eine Gewerbeanmeldung, usw.).

Der Begriff der ‚Stellen‘ verweist zunächst auf Organisationen in Form von Betrieben (Stellen, Stellenbeschreibungen, Eingruppierung von Stellen, usw.), kann aber auch als formale Funktionen in Organisationen in Form von Vereinen oder Interessenverbänden betrachtet werden. Gemeinsam ist beiden Varianten die prinzipiell mögliche Austauschbarkeit der jeweiligen Funktionsträger, da ihre Funktion (zumindest vom Prinzip her) nicht individuell definiert wird, sondern durch ein Bündel mehr oder weniger formalisierter Funktionserwartungen<sup>164</sup> (z.B. die bereits erwähnten Stellenbeschreibungen, Vereinssatzungen, usw.) vorstrukturiert wird. Organisationssysteme erhöhen so prinzipiell durch Strukturierungen ihre Abhängigkeit von ihren Elementen durch die so mögliche leichte (leichtere)

---

<sup>162</sup> hinzuzufügen wäre noch, dass auch Organisationssysteme sich als Differenz zu ihrer Umwelt begreifen, was schon Baecker mit seinem Ausspruch "Die Organisation einer Organisation ist die Organisation einer Differenz." (Baecker 1999, S. 21) deutlich macht.

<sup>163</sup> § 57 BGB fordert so z.B. für die Eintragung von Vereinen ins Vereinsregister als Mindestanforderung für Vereinssatzungen u.a. den Vereinszweck und als „Sollinhalt“ (§ 58) u.a. die Regelung des Ein- und Austritts der Mitglieder, der Bildung des Vereinsvorstandes und der Art der Beschlussfassung.

<sup>164</sup> Luhmann grenzt sich in seinem Werk von der „Ordnungsleistung von Rollen für faktisches Verhalten“ Luhmann 1987, S. 430 deutlich ab, denen Ordnungsleistung „in der Soziologie zeitweilig erheblich überschätzt worden“ sei. (ebd.). Er spricht daher von Funktionserwartungen, zumal auch soziale Rollen eher für den außerorganisatorischen Bereich gelten dürften.

Austauschbarkeit.<sup>165</sup> Dies unterscheidet Organisationssysteme deutlich von Interaktionssystemen, in denen jedes psychische System als ‚Letztelement‘ einzigartig ist, so dass die Kommunikation im Interaktionssystem (auch hier wieder vom Prinzip her<sup>166</sup>) eine andere wird, wenn seine Elemente wechseln. Kiss verdeutlicht das mit dem Satz: "Statt der zentralen Kategorie von personalisierten Erwartungen in Interaktionssystemen tritt in Organisationssystemen die Stelle." (Kiss 1990, S. 37)

An dieser Stelle ist jetzt aber wieder ein Blick auf die Elemente von Organisationssystemen erforderlich. In Anlehnung an ‚reale‘ Organisationen spricht Kiss (s.o.) von Personen (die z.B. austauschbar sind) und auch die weiteren Ausführungen des Verfassers lassen erkennen, wie sich sprachlich um die Verwendung des Personenbegriffs ‚herumgedrückt‘ wird. Systemtheoretisch ist das aber der falsche Ansatz. Die Konstruierung von Organisationssystemen als Systeme mit Menschen (Personen, Individuen) würde das Theoriegebäude der Systemtheorie aufhebeln, so dass Baecker als strenger Systemtheoretiker die Konstruktion von Organisationssystemen als Systeme von Menschen eine klare Absage erteilt und konstatiert: "Sondern wir betrachten Organisationen als soziale Systeme, die nicht etwa aus individuellen Mitarbeitern bestehen, sondern aus Kommunikationen. Organisationen sind soziale Systeme, die mithilfe eines bestimmten Typs von Kommunikationen, nämlich Entscheidungen, reproduzieren und daher alles, was für ihren Bestand wichtig ist, zum Gegenstand von Entscheidungen machen müssen." (Baecker 1999, S. 90)<sup>167</sup>

Als letztes Merkmal von Organisationssystemen nennt Kiss (s.o.) schließlich hierarchische Rangpositionen, was auf Hierarchien verweist. Durch Formalisierungen von Organisationsanforderungen durch die moderne Gesellschaft z.B. in Form von Rechtsvorgaben<sup>168</sup> werden natürlich in Organisationen auch Rangpositionen etabliert und sei es der Vorsitz (oder Sprecher) einer Selbsthilfegruppe. Die grundsätzliche Verknüpfung von Organisationen und ausgeprägten Hierarchien als „natürliche Voraussetzung für Ordnung“<sup>169</sup> entspricht

---

<sup>165</sup> verlassen aber alle Mitglieder den Verein, so ist dieser allein von Amts wegen aufzulösen (§ 73 BGB), entlässt ein Unternehmen alle Mitarbeiter, so stellt es damit auch seinen Betrieb ein (und seine eigene Reproduktion) – die Unabhängigkeit des Systems vom Einzelnen wird also mit Stellenformalisierungen nur erhöht

<sup>166</sup> Die Einschränkung muss gemacht werden, denn auch wenn in Interaktionssystemen gerade durch ihre (meist fehlende) Struktur alle Teilnehmer die gleichen Kommunikationschancen haben, gibt es doch viele Situationen, in denen Einzelne die Interaktion dominieren – man denke hier z.B. an Diskussionsrunden oder an Universitätsseminare, wo „wenige viel und viele wenig reden“ (Luhmann 1987, S. 565. Ein Austritt der ‚Wenigredner‘ verändert damit das Interaktionssystem natürlich in einem weitaus geringeren Maße als ein Austritt eines ‚Vielredners‘ aus dem System – gleiches gilt für entsprechende ‚Eintritte‘.

<sup>167</sup> Es ist allerdings anzumerken, dass auch bei Baecker in seinem oben zitierten Werk aus Sicht des Verfassers mithin ‚Herumdrückungen‘ um die begriffliche Verwendung von Personen in seiner Beschreibung von betrieblichen Abläufen (aus systemtheoretischer Sicht) anzutreffen sind. Es scheint so, dass unser aller Abstraktionsvermögen zu gering ist, und man sich bei Kommunikationen nur ‚Schemen‘ vorstellen können, die durch die ansonsten menschengefüllten Betriebshallen ‚geistern‘ und so zumindest sprachlich immer wieder auf Personen zurückkommen, die ja dann auch in unsere ‚Bilder‘ von Unternehmen und anderen Organisationen passen.

<sup>168</sup> s. z.B. BGB zu Vereinen und Stiftungen (§§ 21 ff.), Gesellschaften (§§ 705 ff.), bzw. HGB, GmbHG oder AktG zu den jeweiligen Gesellschaftsformen

<sup>169</sup> Luhmann 1987, S. 280

zwar dem ‚Alltagswissen‘, wird aber von Luhmann nicht so umfassend gesehen. Für ihn sind „Herrschaftspositionen“ vor allem „Grenzstellen“, die den Output von Organisationssystemen an die Umwelt kontrollieren.<sup>170</sup>

Über die Output-Grenze geben Systeme Leistungen an die Umwelt ab – sie betreffen dabei das ganze System und wenn dies keine nur gelegentlicher Vorgang ist, so werden hierzu Strukturen entwickelt, wie die Leistungsabgabe zu steuern ist und diesbezügliche Entscheidungen zu treffen sind. Damit kommt dann die Hierarchie ins Spiel, die sich über diese Aufgabe auch einen Legitimationsgewinn zurechnen kann.<sup>171</sup> Auch die Input-Grenze, d.h. die Aufnahme von Leistungen in das System (Rohstoffe, Informationen, usw.) wird bei häufiger Nutzung weiter ausdifferenziert, so dass für spezifische Leistungen im Organisationssystem spezifischen Stellen verantwortlich gemacht werden (Einkauf für Rohstoffe, Marktforschung für Informationen, usw.).<sup>172</sup>

Die Betonung der Nachrangigkeit von Hierarchien für Organisationssysteme mag auf den ersten Blick verwundern. Berücksichtigt man aber, dass Organisationssysteme nicht mit Betrieben (Unternehmungen) gleichgesetzt werden dürfen, da sie auch alles andere, was die zuvor dargestellten Kriterien erfüllt, einschließen. Bei Selbsthilfegruppen, kleinen, gering strukturierten Vereinen z.B. wird der Hierarchie meist deutlich geringere Bedeutung zugemessen werden können. Die hier anzutreffenden hierarchiebezogenen Stellen (z.B. Vorstand / Sprecher) sind zumeist in ihrer Begehrtheit deutlich schwächer als vergleichbare Stellen in Unternehmen. Dies hängt einerseits mit Status zusammen, dessen Diskussion hier aber den Rahmen sprengen würde, andererseits aber auch mit den Umstand, dass diesbezügliche ‚Spitzenpositionen‘ zwar mit zusätzlichen Aufgaben ausgestattet sind, seltener aber auch mit zusätzlichen Kompetenzen, so dass hierzu die Verwendung des Terminus Hierarchie<sup>173</sup> zumindest im engeren Sinne nicht angemessen ist.

In betrieblichen Organisationssystemen ist Hierarchie jedoch ein präsent Thema, die Baecker als „ingeniöse Sozialtechnik“ beschreibt: "Die Hierarchie führt die Notwendigkeit ein, sich mit der Kommunikation über Entscheidungen an die vorgegebenen Instanzenwege zu halten. [...] Noch wichtiger ist jedoch die Trennung zwischen ungebundener Kommunikation im Zuge des horizontalen Arbeitsflusses unter Gleichgestellten einerseits und gebundener und konditionierter Kommunikation zwischen Vorgesetzten und Nachgeordneten andererseits. Die Hierarchie ist insofern eine ingeniöse Sozialtechnik, als sie es erlaubt, innerhalb eines Unternehmens verschiedene Ebenen voneinander zu unterscheiden, die ihrerseits in

---

<sup>170</sup> ebd.

<sup>171</sup> ebd.

<sup>172</sup> ebd. – die Bedeutung der Hierarchie für den Input ist aufgrund der geringeren Bedeutung für das Gesamtsystem auch niedriger, zumal durch Redundanzen (man beauftragt anstelle der Marktforschung ein entsprechendes Unternehmen) hier mehr Ersetzbarkeit gegen ist. Redundanter Output ist dagegen deutlich schwieriger (man kann zwar sein Output auch an Zwischenhändler abgeben, aber die grundsätzlichen Entscheidungen dazu bleiben dieselben). Wenn man sich die Stellung der jeweils Verantwortlichen für Input (Einkauf) und Output (Verkauf) in Hierarchien betrachtet, wird man doch meistens das angesprochene ‚Wertigkeitsgefälle‘ erkennen.

<sup>173</sup> was von griech. „hieré“ = heilige und „arché“ = Herrschaft kommt, also mit herrschen, bestimmen, übergeordnet-sein zu tun hat

fast allen Hinsichten autonom gesetzt und andererseits über Entscheidung und Information wechselseitig konditioniert werden können." (Baecker 1999, S. 183)

Baecker unterscheidet dabei zwischen „gebundener“, „konditionierter“ Kommunikation im Rahmen des vertikalen Informationsflusses (über Hierarchiegrenzen hinweg, d.h. von ‚unten‘ nach ‚oben‘ und umgekehrt) und ungebundenem Informationsfluss in der Horizontale (d.h. auf derselben Hierarchieebene). Damit ist gemeint, dass Organisationen den hierarchieübergreifenden Informationsfluss meist stark formalisieren (z.B. durch ein klar definiertes Berichtswesen, Kennzahlen, Zielvereinbarungen bzw. -vorgaben), der wenig Platz für ‚Zwischentöne‘ lässt. Diese sind in aller Regel nur innerhalb der Hierarchieebenen möglich, wo auch abseits von durch Berichtswesen vorgegebenen Kommunikationsstrukturen der Austausch über Hintergründe, unerwünschte Nebenfolgen und Schwachstellen von ansonsten im vertikalen Informationsfluss nur als positiv dargestellten Gegebenheiten möglich ist.

Allerdings strukturiert die Organisation auch zum Teil die horizontale Kommunikation durch, systemtheoretisch gesehen, Sinnzuweisungen. Baecker beschreibt dies mit „Aufmerksamkeitsregeln“, die für eine Organisation vorgeben, was wichtig ist (Aufmerksamkeit erfordert) und was unwichtig oder in der Organisation (mehr oder weniger) unerwünscht ist. Neumitgliedern von Organisationen rät er daher folgerichtig, als erstes diese meist ungeschriebenen ‚Gesetze‘ (der Sinnkonstruktion) von Organisationen in Erfahrung zu bringen, um dort bestehen zu können.<sup>174</sup>

Weiterhin ist im o.a. Zitat mit dem Verweis auf verschiedenen Ebenen gemeint, dass Organisationssysteme sich sehr wohl formal differenzieren können und dies auch tun. Durch die Schaffung von Subsysteme des Organisationssystems können Aufgaben dorthin abgegeben werden, die weitgehend autonom bearbeitet werden können. Mittels der hierarchischen Struktur wird aber sichergestellt, dass zumindest im Wesentlichen die Subsysteme in Hinblick auf die ihnen zugewiesene Aufgabe funktional (im Sinne des Organisationssystems) bleiben. Dies erreicht die Hierarchie vor allem durch die Einführung eines meist komplexen Regelsystems, das Verfahren für Informationen (Informationsfluss), Entscheidungen und Handlungen vorschreibt. Baecker beschreibt dieses Regelsystem als generelle Verbote mit selektiven Ausnahmen: "Man hat nicht zu Unrecht Organisationen als Korporationen beschrieben, die ihre Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten sichern, indem sie in einem ersten Schritt nahezu alle Handlungen verbieten und in einem zweiten Schritt dieses Verbot selektiv wieder aufheben. Wer Mitglied einer Organisation wird, unterwirft sich der Regel, daß alle Entscheidungen verboten sind, die nicht erlaubt sind. Organisationen blockieren Entscheidungen und müssen dann Mittel und Wege finden, mit dieser und gegen diese Blockade neue Entscheidungen zu gewinnen." (Baecker 1999, S. 244)

Der hohe Strukturierungsgrad der Handlungs- und Entscheidungsabläufe von Organisationen sichert so zum einen Abläufe und schränkt die Autonomie der Subsysteme (z.B. Einkauf, Verkauf, Finanzwesen, Niederlassungen / Außenstellen,

---

<sup>174</sup> s. Baecker 1999, S. 24 – auch hierzu ein praktisches Beispiel: Die amerikanischen Streitkräfte haben schon seit 1941 Frauen den Zugang zu den Streitkräften geöffnet und auch schon deutlich früher als z.B. in Deutschland strikte Regeln zur Bekämpfung sexueller Belästigung erlassen. Das in Deutschland durchaus übliche anerkennende „auf-die-Schulter-klopfen“ galt dort bereits als sexuelle Belästigung, was für deutsche Teilnehmer in NATO-Dienststellen z.T. zu Schwierigkeiten führte.

usw.) ein, nimmt aber damit auch in Kauf, dass Vorfälle, die sich über ein solches Regelwerk schlecht abbilden lassen, nicht optimal bearbeitet werden können.<sup>175</sup> Dies trifft vor allem dann zu, wenn Aufgaben ‚quer‘ zur bestehenden Struktur bearbeitet werden müssen. Organisationen behelfen sich dabei seit einiger Zeit durch die Bildung von strukturübergreifenden Teams, auch Projektteams genannt.

Solche Projektteams können dann die durch die Struktur vorgegebenen Verfahrens- und Kommunikationsregeln aufheben, so dass Baecker darauf verweist, das Teams mithin als „Widerpart der Hierarchie“<sup>176</sup> gelten. Da dieser „Widerpart“ auch zu einem ‚Widerspruch‘ und damit als eine Gefahr für den Entscheidungsanspruch von Hierarchien angesehen werden kann, verwenden Hierarchien bei Initiierung (vor allem) von Projektteams entsprechende Absicherungsstrategien. Die wichtigste ist dabei die Temporalisierung des Teams, d.h. Projektteams arbeiten per se nur für einen definierten Zeitraum und lösen sich dann wieder auf. Weiterhin ist ihr Zuständigkeitsbereich eng begrenzt, so dass das Handlungsfeld im Rahmen der Organisation, in dem sie tätig werden, zumeist klar umrissen ist.<sup>177</sup> Ebenfalls sind Projektteams meistens nur für die Vorbereitung von zumindest zentralen Entscheidungen zuständig, dass die Zuständigkeit der Hierarchie für diese gewahrt bleibt.

Damit ist man nun auch bei dem Thema ‚Entscheidungen‘ angelangt, die Baecker bereits als der „besondere Typ von Kommunikationen“<sup>178</sup> kennzeichnet, die Organisationen zu ihrer autopoietischen Reproduktion verwenden. Er folgt daraus, "... daß Organisation nur möglich ist, wenn sie auf operationaler Schließung, das heißt auf Reproduktion von Entscheidungen ausschließlich durch Entscheidungen aufruht. Auf dieser Ebene pflegt die Organisation keinerlei Kontakte zur Umwelt, insbesondere kann sie nicht über Input und Output Entscheidungen in die Organisation einführen oder Entscheidungen aus ihr ausführen. Sie muss ihre Entscheidungen selber treffen und sie kann dazu nur auf vorherige Entscheidungen zurückgreifen und auf zukünftig mögliche Entscheidungen, vor allem: auf zukünftig zu ermöglichende Entscheidungen, zurückgreifen. Auf der Ebene ihrer Entscheidungen - ausgerechnet dort! - operiert die Organisation ›blind‹. Hier achtet sie nur darauf, daß es irgendwie weitergeht. Sie trifft ihre Entscheidungen und gewinnt aus diesen Entscheidungen korrigierend oder weiterführend das Material weiterer Entscheidungen." (Baecker 1999, S. 153)<sup>179</sup> Dieses (lange) Zitat

---

<sup>175</sup> So hatte die deutsche Tochtergesellschaft einer schweizerischen Spedition ein klares Regelwerk, wie Kosten für Leistungen in den einzelnen Subsystemen (Transport, Lagerung, Disposition, Kommissionierung) berechnet werden und eine auf diese Subsysteme bezogene Kosten- und Leistungsrechnung (profit center), durch Addition aller so ermittelten Kosten kamen aber Preise zustande, die nicht mehr marktfähig waren, wohingegen alle Fachabteilungen (Subsysteme) meldeten, dass sie profitabel arbeiten würden.

<sup>176</sup> s. Baecker 1999, S. 185

<sup>177</sup> s. Baecker 1999, S. 185–186. Eine Ausnahme hierzu bilden aber z.B. Qualitätszirkel, die generell zu allem, was in ihrem Arbeitsbereich einschließlic der Beziehung zu anderen Organisationsbereichen geschieht, Stellung nehmen dürfen. Hier ist aber die Einschränkung, dass diese Teams nur Vorschläge unterbreiten und die Umsetzung von Maßnahmen begleiten dürfen. Die Entscheidungen über die Vorschläge und die ggfs. hieraus resultierenden Maßnahmen trifft aber alleine die Hierarchie – vgl. z.B. Starke 2000

<sup>178</sup> Baecker 1999, S. 90.

<sup>179</sup> Luhmann kommt in Bezug auf das Entscheidungsverhalten von Organisationen zu den gleichen Ergebnissen - vgl. dazu auch Luhmann 2000 S. 71 f.



kennzeichnet sehr anschaulich das Wesen von Organisationen und ihre operationale Schließung (als System) gegenüber ihrer Umwelt. Während gerade Organisationen (zumeist) einen sehr intensiven Kontakt mittels Input und Output zu ihrer Umwelt pflegen, sind sie doch im Kern ihres Handelns, bei ihren Entscheidungen, von dieser angekapselt.

Organisationen verändern sich zwar im Laufe ihrer Geschichte, sie passen Strukturen wie auch Leistungen (Output) veränderten Anforderungen der Umwelt an (bei Wirtschaftsunternehmen Markt und Wettbewerb), aber daraus resultiert noch lange nicht ein direkter Einfluss der Umwelt auf Systementscheidungen. Der Umweltbezug von Organisationen führt zwar zu Anpassungshandlungen an Umweltveränderungen, aber die dazu führenden Entscheidungen sind in so hohem Maße durch ‚systeminterne‘ Prozesse bedingt, dass Anpassung an Umweltveränderungen nur als „Selbstanpassung“ denkbar ist.<sup>180</sup> Die hierzu führenden drei Faktoren kann man wie folgt beschreiben:

- Systeme können von Ihrer Umwelt keine Informationen direkt aufnehmen (übernehmen), sondern alles, was von der Umwelt an die Systemgrenze gelangt, wird durch das System interpretiert, mit Sinn belegt und so erst zu im System verarbeitbarer (kommunizierbarer) Information. Diese sind aber Grundlage aller Entscheidungen.
- Alle Handlungen in Systemen und damit auch in Organisationssystemen sind neben dem ‚Input‘ (der wie zuvor angeführt, bereits gefiltert ist) auch untrennbar mit systeminternen ‚Zuständen‘<sup>181</sup> verknüpft, die sich äußeren direkten Einflüssen entziehen. Entscheidungen hängen damit auch außer den sie auslösenden Informationen (über Umweltveränderungen) auch von Befindlichkeiten (inneren Zuständen) der Organisation ab.
- Zentrale Entscheidungen in Organisationen sind (vor allem in betrieblichen Organisationen) wie bereits dargestellt nicht ohne den Einbezug der Hierarchie zu denken. Diese hat neben handgreiflichen Eigeninteressen<sup>182</sup> auch durchaus widersprüchliche Anforderungen (vor allem in großen Kapitalgesellschaften) seitens der Eigentümerseite ‚auszuhalten‘, die wiederum Unternehmensentscheidungen beeinflussen.<sup>183</sup>

---

<sup>180</sup> s. Luhmann 1987, S. 479

<sup>181</sup> im Sinne einer nicht-trivialen Maschine – vgl. Kap. 2.1.2.3

<sup>182</sup> es ist z.B. nur schwer vorstellbar, dass ‚lean management‘ Entscheidungen zum Wegfall einer ganzen Hierarchieebene von eben dieser Hierarchieebene getroffen werden

<sup>183</sup> Hiermit sind z.B. die verstärkt festzustellenden Forderungen von Anteilseignern (Aktionären) nach kurzfristigem Erfolg, d.h. Aktienkurs- und Dividendensteigerungen gemeint. Durch das verstärkte Engagement von Kapitalinvestoren, deren Prinzip die kurzfristige Anlage von Kapital mit dem Ziel größtmöglicher Rendite ist, werden Unternehmensführungen zunehmend mit der Forderung konfrontiert, durch Maßnahmen schnell den Aktienkurs zu steigern und hohe Dividenden zu zahlen. Daraus resultieren dann Effekte, wie z.B. die Reduzierung der (auf Langfristigkeit angelegte) Forschung oder die Reduzierung des Personals, was über erhöhte Gewinnerwartungen dann wieder zu den gewünschten Kurssteigerungen führen kann. Die ursprünglich vom ‚Markt‘ erwarteten Maßnahmen der Organisation können so durch solche konfliktierenden dann deutlich beeinflusst werden. Da aber wohl zunehmend auch die ‚Top-Hierarchie‘ von Großunternehmen vermittelt Aktienoptionen verstärkt an eben diese Kurzfristigkeit gebunden wird und auch die Aufsichtsgremien (Aufsichtsräte) im wesentlichen aus analog ‚besoldeten‘ Topmanagern bestehen, stellt sich hier

Das mannigfaltige Beziehungsgeflecht von Organisationen machen es auch unter Zuhilfenahme von „black-box“ Modellen schwer, eine direkte Input-Output Relation anzunehmen. Auf Veränderungen von Organisationen, die man als Output begreifen kann, lassen sich nur schwerlich isolierte „Inputs“, die in einem wie auch immer gelagerten Prozess für den beobachteten Output ursächlich waren, ausmachen. Kybernetisch könnte man daher den Entscheidungsprozess von Organisationen auch als ‚mehrfach nicht-triviale Maschine‘ bezeichnen.

Auch hier kommen wir wieder zu dem bereits in Kap. 2.2.2.4 dargestellten Problem der Schwierigkeit einer anzunehmenden (externen) Steuerung von Systemen zurück und können eine weitere Behandlung, ob bzw. wie dies doch möglich sein könnte, auch wieder nur auf das noch folgende Kapitel 2.3 verweisen.

Luhmann verweist aber in Bezug auf das System-Umwelt-Verhältnis von Organisationen noch auf einen weiteren, durchaus nicht unbekanntem Umstand: Dass Organisationen sich ihre Konstruktion ihrer Umwelt so entwickeln, dass ihre eigene Existenz, ihre Legitimation gesichert bleibt. Daher ist es zu beobachten, „... dass Organisationen auch Probleme in ihre Umwelt hineinkonstruieren, um dann darüber entscheiden zu können - dass zum Beispiel Wohlfahrtsbürokratien die Nachfrage nach Hilfe durch ihr Angebot erst erzeugen oder dass Produktionsorganisationen den Markt erst entwickeln müssen, den sie dann mit ihren Erzeugnissen bedienen.“ (Luhmann 2000, S. 71 f.)

Auch dies zeigt, dass Umwelt letzten Endes – ganz im Sinne der Systemtheorie und des Konstruktivismus – für Organisationen nur eine Realitätskonstruktion ist. Analysiert man Entscheidungen von Unternehmen muss daher stets (neben den bereits dargestellten anderen Faktoren) berücksichtigt werden, wie sie ihre Realitätskonstruktion vornehmen, also Beobachtungen der Umwelt mit organisationsspezifischen Sinn belegen. Dies illustriert schon alleine der bekannte Satz: "When you only have a hammer, you tend to see every problem as a nail."<sup>184</sup>, der auf Organisationen angewandt so lauten könnte: Wenn dir nur eine bestimmte Bandbreite von Output möglich ist, wird deine Umweltbeobachtung ergeben, dass es dort den dazu passenden Bedarf gibt oder zumindest ein solcher erzeugt werden kann.

Anschließend zu der Abhandlung von Organisationssystemen muss man sich nun noch mit ihrer bereits erwähnten Verflechtung mit anderen Systemen in ihrer Umwelt beschäftigen. Neben der hierzu von Luhmann gebrauchten Begrifflichkeit der Interpenetration ist in Bezug auf Organisationen aber vor allem der Begriff des Netzwerks geläufig, die für Kämper letzten Endes „... eine Reaktion auf strukturelle Überforderungen von Organisationen beim Umgang mit einer komplexen Umwelt [sind].“<sup>185</sup> Baecker geht so gar so weit, Netzwerkbeziehungen *zwischen* Organisationen mit der Einsetzung von Projektteams *in* Organisationen gleichzusetzen, die damit die Kommunikation abseits ansonsten vorstrukturierter Wege in Gang setzen können.<sup>186</sup> Netzwerke zwischen Organisationen sind in der

---

immer stärker die Frage, ob die zuvor noch beschriebene Autonomie von Organisationsentscheidungen nicht langsam ‚durch die Hintertür‘ aufgehebelt wird.

<sup>184</sup> Das Zitat wird Abraham Maslow zugeschrieben – s. [http://de.wikiquote.org/wiki/Abraham\\_Maslow](http://de.wikiquote.org/wiki/Abraham_Maslow)

<sup>185</sup> Kämper, Schmidt 2000, S. 235

<sup>186</sup> s. Baecker 1999, S. 189

Praxis in vielerlei Hinsicht vorstellbar, was mit folgenden (nur exemplarischen) Beispielen belegt werden soll:

- als Bietergemeinschaft verschiedener Bildungsträger zur Bereitstellung von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (§ 61 SGB III) für Jugendliche, z.B. wenn die Leistungsbeschreibung der Ausschreibung ein so unterschiedliches ‚Set‘ an Berufsfeldern vorsieht, die die einzelnen Träger alleine nicht oder nur mit großem wirtschaftlichen Aufwand erbringen könnten<sup>187</sup>;
- als langfristig angelegte Lieferantenbeziehungen z.B. in der Automobilindustrie, wo Fertigungsprozesse von Komponenten an andere Unternehmen ausgelagert werden, die dazu auch in die Entwicklung des Endproduktes mit einbezogen werden, so dass statt ein Unternehmen selbst alle relevanten Teile fertigt und den ‚Rest‘ bei dem günstigsten Lieferanten beschafft, das Produkt durch ein relativ stabiles Netzwerk von Lieferantenbeziehungen entsteht<sup>188</sup>;
- als Interessensvertretung von Organisationen (z.B. gegenüber Politik und Öffentlichkeit) z.B. die Arbeitsgemeinschaft der Berufsförderungswerke<sup>189</sup> – wobei hier die Grenzen von bloßen Netzwerken zur Bildung eigenständiger Organisation fließend sind (wie z.B. die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände BDA, die wiederum eigene Unternehmen unterhält)<sup>190</sup>;
- als reiner Erfahrungsaustausch wie z.B. die „Erf-Gruppen“ der Deutschen Gesellschaft für Personalführung DGFP, in denen sich Mitarbeiter von Personalabteilungen zu Fachfragen austauschen und gegenseitig unterstützen – z.B. durch Austausch einschlägiger Betriebsvereinbarungen<sup>191</sup> oder
- als ‚nicht-öffentliche‘ (und daher zumeist vom Kartellrecht her rechtswidrigen) Absprachen von Unternehmen z.B. die 2007 vom Bundeskartellamt mit knapp 208 Mio. € Bußgeld geahnte Absprache mehrerer Hersteller von Propangas bezüglich von Kunden- und Gebietsaufteilung und Abgabepreisen<sup>192</sup>.

---

<sup>187</sup> so umfasst z.B. die Ausschreibung der Arbeitsagentur Neuwied (Vergabenummer 61-08-NR-01 vom 19.03.2008) nicht weniger als 12 verschiedene Berufsfelder (u.a. Metall, Holz, Bau, Installationstechnik, Elektro, Kosmetik, Gesundheit, ...), für die entsprechende Praxisräume, Ausbilder und Lehrkräfte vorzuhalten sind. Auch wenn Bildungsträger sich dazu die benötigten Mitarbeiter rekrutieren könnte, ist die Einrichtung entsprechender Fachräume meist für den einzelnen zu aufwendig, zumal das o.a. Los nur 65 Plätze, d.h. durchschnittlich pro Berufsfeld 5 (!) Teilnehmer umfasst, so dass sich die Investitionskosten für die Fachausrüstung nicht über die wenigen Teilnehmer amortisieren lassen, zumal durch das Ausschreibungsverfahren bedingt ein harter Preiswettbewerb zu erwarten ist (Quelle: [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de) - die Veröffentlichung im Internet erfolgt allerdings nur für die Dauer der Ausschreibung)

<sup>188</sup>

s.[http://www.audi.de/audi/de/de2/geschaeftskunden/b2b/B\\_2\\_B\\_fuer\\_unsere\\_Geschaeftspartner/zusammenarbeit\\_mit.html](http://www.audi.de/audi/de/de2/geschaeftskunden/b2b/B_2_B_fuer_unsere_Geschaeftspartner/zusammenarbeit_mit.html)

<sup>189</sup> im Internet unter <http://www.bfws.de>

<sup>190</sup> im Internet unter <http://www.bda-online.de>

<sup>191</sup> im Internet unter <http://www1.dgfp.com>

<sup>192</sup> s. [http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/archiv/PressemeldArchiv/2007/2007\\_12\\_19.php](http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/archiv/PressemeldArchiv/2007/2007_12_19.php) - hier verzichtet der Verfasser bewusst aus rechtlichen Erwägungen auf die Nennung von weiteren, im Alltag eher geläufigen Beispielen

Diese Beispiele erheben keinen Anspruch weder auf Vollständigkeit noch auf eventuell aus den Beispielen ableitbaren ‚Klassifizierungen‘ von Inter-Organisationsnetzwerken.

Gerade mit den ersten beiden Beispielen, wo der Leistungsprozess von Organisationen (die Herstellung des Produktes, der Dienstleistung) nicht mehr umfänglich in der Organisation stattfindet, sondern in irgend einer Form mit (Netzwerk-) Partnern geteilt wird, könnte der Eindruck entstehen, dass so die Grenzen von Organisationen verschwinden, und etwas ‚größerem‘ oder ‚flexiblerem‘ Platz machen. Dem widerspricht aber Baecker vehement: "Das Gegenteil scheint der Fall zu sein. Die Vielzahl der aktuellen und aktualisierbaren Kontakte treibt den Druck auf die Organisationen, ihre Grenzen als steigerbare Leistungen zu behandeln und Identitätskriterien der eigenen Entscheidungen auszuflaggen, die zweifelsfrei erkennbar machen, wo die eine Organisation aufhört und die andere anfängt, in eine Höhe, die für die vielfach komplexitätsüberforderte Organisationsforschung allerdings bislang nicht nachvollziehbar ist." (Baecker 1999, S. 191)

Der systemtheoretische Blickwinkel zeigt hierbei auch deutlich die Ursache für dieses zunächst konträr wirkende Verhalten. Organisationen definieren sich (wie alle Systeme) per se als Differenz zu ihrer Umwelt. Daher haben sie auch bei Kooperationen nur die Entscheidung, als Organisation aufzuhören (z.B. mit Netzwerkpartnern zu fusionieren) oder ‚weiterzumachen‘, also sich als Organisation zu behaupten. Durch diese Feststellung wird keineswegs bestritten, dass es in der ‚realen Welt‘ langfristige Kooperationen zwischen Organisationen gibt, sondern nur ausgesagt, dass die prinzipielle Autarkie der einzelnen Organisationen auch durch Netzwerke nicht aufgehoben ist: Kooperierende Bildungsträger können bei der nächsten Ausschreibung wieder Wettbewerber werden, z.B. wenn die geforderte Leistung auch alleine erbracht werden kann<sup>193</sup> und langfristige Lieferanten können gewechselt werden, wenn z.B. die Produktion verlagert wird<sup>194</sup> oder ein qualitativ gleichwertiger, aber günstigerer Anbieter gefunden wird. Baecker konstatiert deshalb trocken: "Das Verhältnis zwischen Unternehmen der freien Marktwirtschaft gehorcht den Gesetzen der organisierten Anarchie." (Baecker 1999, S. 189)

Auch durch Kooperationen und Austausch in Netzwerken, wird die Umwelt für die beteiligten Organisationen nicht durchsichtiger und weniger komplex, sondern auch in diesem Fall bleibt das für Systeme charakteristische Prinzip der doppelten Kontingenz gewahrt: "Ebenso wie in der mathematischen Spieltheorie kommt es auch darauf an, einen Sinn dafür zu wecken, daß Netzwerkbeziehungen

---

<sup>193</sup> und auch hierbei kommt es nicht auf ‚objektive‘ (z.B. durch Dritte eingeschätzte) Tatsachen an, sondern auf die organisationsinterne Sinnzuweisung mit z.T. ganz einfach erklärbaren Hintergründen (z.B. soll durch Wegfallen anderer Aufträge freiwerdendes Personal weiterbeschäftigt werden oder die Hierarchie sieht sich mit höheren Umsatzerwartungen konfrontiert – in beiden Fällen kann die Problemlösung so gesehen werden, dass dazu der ‚ganze‘ Auftrag gebraucht wird und die Kooperation mit den Netzwerkpartnern ist dann auch schnell wieder beendet)

<sup>194</sup> Dem Argument, dass auch der Netzwerkpartner ‚mitgehen‘ oder ‚hinliefern‘ könnte, ist war stichhaltig – aber auch hier können organisationsintern ganz andere Überlegungen eine Rolle spielen, z.B. dass der neue Produktionsstandort (z.B. ein Land) in Aussicht gestellte Subventionen mit Forderungen auf Beteiligung einheimischer Lieferanten verknüpft. Auch dieses Beispiel soll lediglich aufzeigen, dass auch bezüglich von Netzwerkbeziehungen die Entscheidungen in den einzelnen Organisationen nach deren eigenen Überlegungen (Sinnkonstruktionen) getroffen werden.

*Beziehungen der Beobachtung zweiter Ordnung* sind [...]. Es geht nicht nur darum, herauszufinden, welche eigenen Züge möglich sind, sondern auch darum, sich vorzustellen, wie Mitspieler angesichts ihrer Erwartung bestimmter (kooperierender, substitutiver oder komplementärer) Züge anderer Mitspieler ihre eigenen Züge auswählen. [...] Das Netzwerk ist endogen unruhig, aber es stellt eigene Motive bereit, die dazu führen daß es sich nicht chaotisch, sondern entweder kooperativ oder kompetitiv verhält." (Baecker 1999, S. 364) Auf das o.a. Beispiel mit der Bietergemeinschaft und ihrer möglichen Beendigung übertragen, könnte diesbezügliche Überlegungen wie folgt aussehen:

- Fortsetzung der Kooperation (Bietergemeinschaft) mit den Vorteilen von geringeren Investitionskosten und dem ‚kennen‘ des Partners (eingespielte Abläufe) – hierbei könnten aber auch (aus Sicht der Organisation) Risiken/Nachteile entstehen, wie z.B. dass ein anderer Partner geringere ‚Stücke vom Kuchen‘ beanspruchen könnte und damit der eigenen Organisation mehr Einnahmen verfügbar würden, oder dass der jetzige Partner sich selbst bereits nach einem ‚Ersatz‘ umsieht (oder es ‚alleine machen‘ will) und die Kooperation dann kurz vor Angebotsabgabe nicht zustande kommt.
- Beendigung der Kooperation (durch ‚alleine machen‘ oder neuen Partner suchen) mit den schon in der ersten Variante beschriebenen eventuell erzielbaren monetären Vorteilen, aber unter Inkaufnahme der Risiken, dass man bei einer künftigen Ausschreibung vielleicht doch wieder den ‚alten‘ Partner benötigen können (der dann möglicher Weise verärgert sein könnte), oder dass der neue Partner sich doch als ‚schlechter‘ als der erste entpuppen könnte.
- Veränderung der Kooperation mit dem bisherigen Partner, so dass mehr Anteile bei der eigenen Organisation verbleiben, dies könnte aber alleine schon bei der Erwähnung den Partner verärgern und die weitere Kooperation in Frage stellen, so dass sicherheitshalber nach einem Ersatz Ausschau gehalten werden müsste, was aber der bisherige Partner merken könnte (mit den bereits beschriebenen Folgen) ...

Weitere Möglichkeiten sind denkbar und führen zu einer weiteren Folge von Vor- und Nachteilen, so dass die Kette des Möglichen nahezu endlos wird. Da wie schon in den dargestellten Handlungsmöglichkeiten auch immer die Handlungsmöglichkeiten des oder der Partner berücksichtigt werden muss, zeigt sich hier deutlich das ‚Gesicht‘ der doppelten Kontingenz. Auch wenn die Möglichkeiten gerade als „endlos“ bezeichnet wurden, so laufen sie alle auf die Alternative von ‚miteinander‘ oder ‚gegeneinander‘ hinaus, so dass die Aussage von Baecker, dass Netzwerke zwar unruhig, aber durch das Pendeln zwischen Kooperation und Konkurrenz nicht chaotisch seien, hier ihre Bestätigung findet.

Die Zur-Verfügung-Stellung von Komplexität, die Luhmann in seinem Konzept der Interpenetration vorstellt<sup>195</sup> ist trotz aller Schwächen zur Erklärung der Interdependenzen zwischen sozialen und psychischen Systemen auf die Vorgänge zwischen Organisationen mittels Netzwerkbeziehungen durchaus zu übertragen. Organisationen können durch Netzwerke ihren Beobachtungs- und damit Erfahrungshorizont erweitern, und so auch außerhalb ihrer alleinigen Beobachtungsperspektive zusätzlichen Zugang zu Vorgängen in ihrer Umwelt

---

<sup>195</sup> vgl. Kap. 2.2.2.4

erhalten.<sup>196</sup> Netzwerke können weiterhin die Outputmöglichkeiten von Organisationen verbessern, in dem sie durch die Nutzung von Leistungen von Netzwerkpartnern zusätzliche (Markt-) Möglichkeiten eröffnen oder helfen, die eigenen Ressourcen auf für die Organisation wichtigeren Bereiche zu konzentrieren. Netzwerke unterstützen auch die Einflussnahme von Organisationen auf ihre Umwelt, indem sie diese bündeln und so Zugänge ermöglichen, die eine Organisation alleine nicht hätte oder sich nicht leisten könnte.

Netzwerke ersetzen aber bei allen Vorteilen nicht Organisationssysteme, die auch mit und in Netzwerkstrukturen ihre Identität bewahren müssen, auch weiterhin ihre ihnen eigene Sicht ihrer Umwelt haben, da auch für Netzwerkbeziehungen gilt, was für jeden Umweltkontakt gilt: Die Umformung von Wahrnehmungen (auch die über Netzwerke ermöglichte) zu für Organisationen verarbeitbaren Informationen erfolgt immer noch in den einzelnen Organisationen selbst<sup>197</sup>, so dass Netzwerke die Informationsmöglichkeiten (Informationsquellen) zwar deutlich erhöhen können, aber die für Veränderungen ursächlichen Entscheidungen immer noch in der Organisation alleine getroffen werden. Da nun auch noch über die Netzwerkbeziehungen zusätzliche Kontingenz in die Organisationen kommt, machen Netzwerke die Operationen von Organisationen nicht nur leichter, sondern zu einem gewissen Maße auch schwerer.

### **(C) Gesellschaftssystem**

Als letzte Ebene sozialer Systeme bleibt nun noch das Gesellschaftssystem übrig. Dieses soll aber nur angerissen werden, da bei der Steuerung von Hilfesystemen primär Interaktions- und Organisationssysteme relevant sind und weniger das Gesellschaftssystem als Ganzes.<sup>198</sup>

Gesellschaft ist für Luhmann der zentrale Begriff „... für die Einheit der Gesamtheit des Sozialen ...“<sup>199</sup> und damit das „... umfassende Sozialsystem, das [...] keine soziale Umwelt kennt.“<sup>200</sup>. Die Gesellschaft, das Gesellschaftssystem, ist demnach nur Umwelt für alle im ‚innewohnenden‘ sozialen Systeme (Organisationssysteme und Interaktionssysteme), ist aber ansonsten aus systemtheoretischer Sicht umweltlos. Ihre Grenzen (als selbstreferentiell geschlossen operierendes System) trennen sie lediglich von allen „... nichtkommunikativen Sachverhalten und Ereignissen ...“<sup>201</sup>. Die Systemgrenze der Gesellschaft ist daher nicht durch konkret ‚fassbare‘ Naturmerkmale wie Flüsse, Berge oder Meere bestimmt, so dass die

---

<sup>196</sup> vgl. z.B. Baecker 1999 S. 190 f.

<sup>197</sup> Dies illustriert gut das Beispiel eines Personalleiter-Arbeitskreises, in dem Erfahrungen bis hin zu Betriebsvereinbarungen zu ganz unterschiedlichen Problemen ausgetauscht wurden. Von einem Unternehmen kam aber oft selbst bei guten Lösungsvorschlägen von Kollegen der stete Satz: „Mit unserem Betriebsrat ist das nicht zu machen.“

<sup>198</sup> Hierbei wird zumindest an dieser Stelle vernachlässigt, in wie weit Einflüsse des Gesellschaftssystems bei der Steuerung von Hilfesystemen ‚mitlaufen‘, z.B. durch Setzung politischer Rahmenbedingungen (z.B. das SGB II). In Kap. 3 wird bei der Thematisierung von Steuerungsebenen auch auf die als „Makrosteuerung“ auffassbare Beeinflussung des Politiksystems eingegangen. Hierzu ist aber eine umfassende Behandlung des Gesellschaftssystems im Lichte der Systemtheorie nicht zwingende Voraussetzung, da man sich hier auf allgemein für soziale Systeme geltenden Gegebenheiten beschränken kann – näheres dazu in Kap. 3.6. und 3.7

<sup>199</sup> Luhmann 1987, S. 555

<sup>200</sup> ebd.

<sup>201</sup> Luhmann 1987 S. 557 u. 585

Gesellschaft aus dieser Sicht auch nicht durch politische, sprachliche oder ethnische Grenzziehungen bestimmbar ist. Gesellschaft ist so nur als „Weltgesellschaft“ denkbar.<sup>202</sup> Aus systemtheoretischer Sicht ist dieser Schluss auch folgerichtig, denn nur so ist erklärbar, wo soziale Systeme beginnen und wo sie enden, wo es keine weiteren sozialen Systeme in der Umwelt mehr geben kann. Vom ‚Kristallisationspunkt‘ sozialer Systeme der fast nur kurzzeitig sich bildenden Interaktionssysteme beginnend, entwickeln sich immer komplexere Systeme, deren gemeinsames ‚Sammelbecken‘, deren Metasystem dann die Gesellschaft ist.

Was systemtheoretisch folgerichtig ist, muss aber noch lange nicht mit der geläufigen Begriffsverwendung übereinstimmen. Auch wenn seit vielen Jahren durch das ‚Kleinerwerden‘ der Welt (durch moderne Kommunikationsmittel wie z.B. das Internet oder Satelliten-TV) der Begriff der „Welt als Dorf“, des „global village“ geprägt wurde<sup>203</sup>, so ist doch die Vorstellung von Gesellschaftssystem meistens deutlich eingegrenzter Natur. Meistens wurde der Gesellschaftsbegriff eher nationalstaatlich benutzt<sup>204</sup>, wenn auch mittlerweile eben gerade wegen der zunehmenden Verflechtung von Nationalstaaten feststellbar ist, „... dass der Begriff Gesellschaft [...] unbrauchbar geworden ist, weil er stets auf zumeist nationalstaatlich begrenzte Gebilde bezogen blieb.“<sup>205</sup> Die systemtheoretische Sichtweise der Gesellschaft als Weltgesellschaft scheint hier die passende Alternative anzubieten. Sie kann so die heutzutage vielfältig beobachtbaren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Interdependenzen zwischen Nationalstaaten, sei es durch gegenseitige Einflussnahme, durch Einflussnahme von Organisationen oder durch überstaatliche Organisationen z.B. als Interpenetrationen von Subsystemen des Supersystems Gesellschaft interpretieren.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle noch in aller Kürze auf das Thema der funktionalen Differenzierung. Luhmann sieht bei modernen Gesellschaftssystemen eine Abkehr von der stratifikatorischen Differenzierung und eine Hinwendung zur funktionalen Differenzierung.<sup>206</sup> Als die durch interne Differenzierung aufgebildeten und als soziale Systeme daher selbstreferentiell (operativ) geschlossen operierende Funktionssysteme nennt er: politisches System, wirtschaftliches System, Rechtssystem, Wissenschaftssystem und Erziehungssystem.<sup>207</sup> Funktionssysteme übernehmen damit durch Spezialisierung ein Aufgabenbündel der Gesellschaft und reklamieren für sich entsprechend eine (weitgehend) exklusive Zuständigkeit. Dadurch wird die Komplexität für die Gesamtgesellschaft reduziert und zugleich entsteht spezifisches Komplexitätspotenzial im übernommenen Funktionsbereich.

---

<sup>202</sup> ebd.

<sup>203</sup> vgl. z.B. Edzard Reuter (ehem. Vorstandsvorsitzender Daimler Benz AG 1987 - 1995) in einem Interview am 14.04.2000 –im Internet unter: <http://www.freitag.de/2000/16/00160802.htm> oder <http://www.schekker.de/magazin/nachrichten/59544.html> bzw. vgl. zur Einführung des Begriffs des „global village“ auch: McLuhan 1995 – Erstauflage 1989

<sup>204</sup> vgl. z.B. Simmel 1858

<sup>205</sup> Hartmann 2005, S. 33

<sup>206</sup> s. Luhmann 1987 S. 264, 518 f., 621, 624 ff. u. 645

<sup>207</sup> Die Theorie sozialer Systeme selbst enthält keine Aufstellung aller relevanten Funktionssysteme - diese werden von Luhmann an sehr unterschiedlichen Stellen eingeführt – vgl. Luhmann 1987, S. 440 f. 509 ff., 518 f., 625 ff. und in anderen Werken fortgeführt.

Zur Erhaltung ihrer Differenz zur Umwelt (Gesellschaft, andere Systeme / Funktionssysteme) benutzen sie einen binären Code<sup>208</sup>, z.B. ‚zahlen / nicht-zahlen‘ im Wirtschaftssystem oder ‚Recht / Unrecht‘ im Rechtssystem.<sup>209</sup> Wesentliches Merkmal der binären Codierung ist das ‚ausgeschlossene Dritte‘, d.h. außer den beiden Polen der Codierung gibt es keine weitere, keine dritte Möglichkeit<sup>210</sup>. Das Rechtssystem operiert damit ausschließlich mit der Codierung ‚Recht / Unrecht‘ und lässt so weitere ‚Werte‘ wie z.B. ‚Schönheit‘, ‚Nützlichkeit‘ oder ‚Originalität‘ außer acht. Wie Merten plastisch darstellt, kann mit dieser Codierung der Zugang zum jeweiligen Funktionssystem gesteuert werden – bei Anwendung des positiven Pols des Code (im Wirtschaftssystem: ‚zahlen‘) ist man inkludiert, beim negativen Pol des Codes (‚nicht-zahlen‘) exkludiert.<sup>211</sup> Inklusion bedeutet also Einbezug in die Gesellschaft aber nur unter den relevanten Aspekten (Codierung) des jeweiligen Funktionssystems. Für den Einbezug in das Wirtschaftssystem ist also die Befolgung des Codes ‚zahlen‘ erforderlich und damit zunächst ohne Belang, ob ich zuvor die hierfür verwendeten Zahlungsmittel<sup>212</sup> gestohlen habe (was natürlich das Rechtssystem interessiert ...).<sup>213</sup> Um ein (eigenständiges) Funktionssystem daher identifizieren zu können, ist zunächst zu untersuchen, ob in einem abgrenzbaren Teilbereich der Gesellschaft ein bestimmter, von anderen Funktionssystemen nicht verwandter Code verwendet wird.

Auf eine weitere, differenziertere Darstellung dieser Funktionssysteme soll in dieser Arbeit verzichtet werden. Allerdings ist es aus Sicht des Verfassers erforderlich, sich aber sehr wohl mit der Frage zu beschäftigen, welches Funktionssystem der Gesellschaft im Gegenstandsbereich dieser Arbeit, der Steuerung von Hilfesystemen als Mittel erfolgreicher Anwendung des Case Management Konzeptes, vorzufinden ist. Die Beantwortung dieser Frage ist nicht einfach mit dem Hinweis auf die ‚Soziale Arbeit‘ möglich, so dass sich diesem Punkt noch gesondert zugewendet werden muss. Bei der Abhandlung des Gesellschaftssystems kann daher diese Frage zunächst ausgeklammert werden.

Wie schon mehrfach angesprochen, verwendet Luhmann in seiner Theorie sozialer Systeme Begriffe nicht unbedingt in der sonst (eher) üblichen Form. Dies zeigt sich durchaus an der Begriffsverwendung von Gesellschaft, die für ihn Weltgesellschaft sein muss, da er ja Gesellschaft als Supersystem der sozialen Systeme, d.h. als ‚Endsystem‘ ansieht und damit als einziges soziales System, in dessen Umwelt sich kein weiteres soziales System mehr befindet, in sozialer Hinsicht also ‚umgebungslos‘ ist.<sup>214</sup> Der etwas eigentümlich anmutende Begriff ‚Endsystem‘ ist in

---

<sup>208</sup> vgl. Luhmann 1987 S. 197 f. u. 602 f, Merten 2005 S. 39 ff.

<sup>209</sup> vgl. Merten 2005, S. 41, Kleve 2001, S. 2

<sup>210</sup> vgl. Luhmann 1987, S. 603, Merten 2005, S. 41

<sup>211</sup> s. Merten 2005, S. 41, wobei sich im letzten Fall (‚nicht-zahlen‘) das Wirtschaftssystem mittels struktureller Kopplung des Rechtssystems bedient, um so doch noch systemkonforme Aktivität zu erhalten, wobei das Rechtssystem seinerseits die Sachlage (zahlen / nicht-zahlen) nach ihrem eigenen Code von (Recht / Unrecht) beurteilt

<sup>212</sup> diese werden systemtheoretisch als „Medium“ bezeichnet, also Geld im Wirtschaftssystem oder Recht (Gesetze) im Rechtssystem – vgl. Luhmann 1987 S. 222 f., Kleve 2005, S. 80

<sup>213</sup> vgl. Merten 2005 S. 42 f.

<sup>214</sup> vgl. Luhmann 1987 S. 557 u. 585 – in seinen früheren Schriften liefert er dazu auch bereits die Begründung: „Die Ära der Regionalgesellschaften ist beendet. Seitdem alle Menschen füreinander



dieser Hinsicht wohl nicht ganz unberechtigt, in anderer Hinsicht ist dann auch die Gesellschaft auch das einzige „... vollständig und ausnahmslos geschlossene System.“<sup>215</sup>

Allein die Erklärungsmöglichkeiten der Verwendung des Gesellschaftsbegriff als ‚Endsystem‘ vermag als Erklärungsebene schon allein daher nicht befriedigen, dass ansonsten Luhmann nur noch im Wesentlichen von Interaktionssystemen spricht und die Organisationssysteme weitgehend unberücksichtigt lässt. Folgt man seiner These, dass Systeme sich nach innen ausdifferenzieren können und z.B. Subsysteme bilden, aber Systeme nicht alleine durch die Summe aller Teile (im Falle der Gesellschaft aller Interaktionssysteme) erklärbar sind<sup>216</sup>, dann müssten Nationalstaaten, deren Systemcharakter wohl unbestreitbar sein dürfte<sup>217</sup>, nur als Differenzierungen des ‚Endsystems‘ Gesellschaft denkbar sein, d.h. die Gesellschaft hat sich so in ihrer Geschichte z.B. in unterschiedliche Stämme, Städte, Reiche und dann schließlich in Nationalstaaten differenziert. Mit dieser soziologischen Erklärung dürften auf jeden Fall Historiker ihre Schwierigkeiten haben, selbst wenn Luhmann selbst einräumt, dass sich „... im Laufe der gesellschaftlichen Evolution die Differenz von Interaktionssystemen und Gesellschaftssystemen [...] verschärft.“<sup>218</sup> Dieses Zitat zeigt ‚ganz nebenbei‘ noch etwas: Auch Luhmann verwendet den Begriff des Gesellschaftssystems nicht ausschließlich für das ‚Endsystem‘ sozialer Systeme. Diesen Eindruck kam bereits bei der Lektüre seiner Theorie sozialer Systeme und zeigt sich an dem o.a. Zitat in der Verwendung des Plurals, den es bei ‚dem‘ Gesellschaftssystem eigentlich nicht geben dürfte.

Der Verfasser hatte aber bereits zu Beginn der Thematisierung des Gesellschaftssystems klargestellt, dass er sich dieser nicht vertiefend widmen will und dies auch begründet hat. Daher wird an dieser Stelle die Diskussion der Adäquatheit der Verwendung des Gesellschaftsbegriffs als soziales Supersystem abgebrochen.

Gesellschaft und Gesellschaftssystem soll daher im Folgenden aus Sicht des Verfassers auf den (National-) Staat bezogen werden, selbst wenn dies z.B. die Kritik begünstigen könnte, dass damit eine mit der modernen, untereinander verflochtenen Welt nicht mehr vollends in Einklang zu bringende Reduktion des Gesellschaftsbegriffs vorgenommen worden ist.<sup>219</sup>

---

durch Kommunikation nach erwartbaren Strukturen erreichbar sind, gibt es nur noch eine Gesellschaft: die Weltgesellschaft.“ Luhmann 1973, S. 37

<sup>215</sup> Luhmann 1987, S. 557

<sup>216</sup> hierauf hatte der Verfasser bereits hingewiesen – vgl. Kap. 2.2.2.5

<sup>217</sup> Sie erfüllen die Merkmale der Differenzierung zur Umwelt, d.h. ihre Grenzen sind klar erkennbar (dinglich z.B. mittels Grenzsteine, manchmal auch mittels Mauern – s. die Grenze zwischen Nord- und Südkorea), aber Sprache, Religion, ethnische Herkunft oder politische Ordnung haben ebenso einen hohen ‚differenzbildenden Charakter‘, für noch extremere Beispiele s. die bereits mehrjährige Debatte mit Griechenland um die Namensgebung seines Nachbarn Mazedonien – vgl. z.B. Martens, Michael (2008): Neurosen aus Athen. in: FAZ online vom 06.03.2008 – im Internet unter [www.faz.net](http://www.faz.net)). Nationalstaaten generieren so deutlich erkennbar ein eigenes Sinnsystem und damit eine operational geschlossene Reproduktion selbst dann, wenn es seit dem Altertum schon immer ‚Interpenetrationen‘ z.B. durch Bündnisse, Tributsverpflichtungen usw. gegeben hat.

<sup>218</sup> Luhmann 1987, S. 642

<sup>219</sup> vgl. hierzu z.B. Hartmann 2005 oder Mayntz, Scharpf 2005

### 2.2.2.6 Soziale Arbeit als Funktionssystem der Gesellschaft

In Luhmanns Theorie sozialer Systeme sind gesellschaftliche Funktionssysteme kurz angerissen und enthält u.a. das Erziehungssystem, eine eindeutige Stellungnahme zur systemtheoretischen Verortung der Sozialen Arbeit findet sich dort aber nicht. ‚Luhmanianer‘ wie z.B. Dirk Baecker sehen aber sehr wohl die Soziale Arbeit als eigenständiges Funktionssystem der Gesellschaft an<sup>220</sup> und vertreten damit eine Position, die gleichermaßen viel Zustimmung als auch (wie könnte es anders sein?) Ablehnung produzierte. Die Positionen reichen von der Bestimmung der Sozialen Arbeit als eine „... diffuse Allzuständigkeit für »soziale Probleme« ...“<sup>221</sup> bis zur klaren Bekenntnissen der Verortung der Sozialen Arbeit als eines der Funktionssysteme der Gesellschaft.<sup>222</sup> Einen guten Überblick der Debatte erhält man von Jenő Bango<sup>223</sup>, der die Positionen wie folgt markiert:

- (A) Die Soziale Arbeit ist ein eigenständiges, selbstreferentielles Funktionssystem der Gesellschaft, da es über einen eigenen Code eine Leitdifferenz zu anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen konstituiert;
- (B) Soziale Arbeit ist ein „Funktionssystem zweiter Ordnung“, ein „sekundäres Primärsystem“, da sie lediglich die Folgen von Exklusionen aus anderen Funktionssystemen bearbeitet und
- (C) Soziale Arbeit ist kein eigenständiges Funktionssystem, da sie lediglich auf der Organisationsebene vorzufinden ist und ein eigenständiger Code und eine eigenständige gesellschaftliche Funktion nicht ersichtlich ist.

Position (A), die Soziale Arbeit als eigenständiges Funktionssystem der Gesellschaft interpretiert, wird u.a. von Roland Merten vertreten. Als (eigenständigen) binären Code übernimmt er den Vorschlag von Dirk Baecker von ‚helfen / nicht-helfen‘<sup>224</sup>, wobei die Bestimmung dessen, was Hilfe ist (oder sein soll) nur in „kulturell-gesellschaftlichen Zusammenhängen“<sup>225</sup> bestimmbar ist. Merten lehnt sich hier an eine frühe Arbeit von Luhmann an, der Hilfe als „durch Strukturen wechselseitigen Erwartens“<sup>226</sup> gesteuert ansieht.<sup>227</sup> Hilfe ist also die zentrale Sinnkategorie der Sozialen Arbeit, den Merten analytisch in eine Sach- (Bedürfnisse und Ressourcen), Sozial- (Hilfebedürftige und Hilfeleistende) und Zeitdimension (Bedürfnisentstehung und Hilfeleistung) zerlegt.<sup>228</sup> Die in Klammern hinter den jeweiligen Dimensionen aufgeführten Begriffspaare verweisen dabei auf die Seite der Hilfebedürftigkeit und ihre Entsprechung in der für die Bearbeitung zuständigen Seite der Sozialen Arbeit. Zugleich sind hier bereits Voraussetzungen und mögliche Problemfelder skizziert.

---

<sup>220</sup> vgl. Baecker 1994

<sup>221</sup> Bommers, Scherr 1996, S. 107

<sup>222</sup> vgl. u.a. Baecker 1994; Merten 2005; Kleve 2005

<sup>223</sup> vgl. Bango 2005

<sup>224</sup> s. Merten 2005 S. 45 ff.

<sup>225</sup> Merten 2005, S. 48

<sup>226</sup> Luhmann 1973, S. 21

<sup>227</sup> andere Ansätze in ähnlicher Richtung verwenden z.T. aber andere Codes wie „Fall / Nicht-Fall“ (Peter Fuchs / Bernd Halfar 2000 nach Merten 2005 a.a.O., bzw. Bango 2005 a.a.O. – sehr früh: Fuchs 1997, S. 427 f.) – ähnlich Maaß 2007 bzw. „bedürftig / nicht-bedürftig“ (Frank Hillebrandt 1999 nach Merten 2005 a.a.O., bzw. Bango 2005 a.a.O.)

<sup>228</sup> s. Merten 2005 S. 49 f.

Die Zeitdimension impliziert, dass Hilfe „wartefähig“<sup>229</sup> gehalten werden muss, da nach der Entstehung der Hilfebedürftigkeit erst diese von dem hilfeleistenden System erkannt und im Anschluss eine diesbezügliche Hilfebeziehung aufgebaut werden muss. Die Sachdimension verweist darauf, dass allein aus dem positiven Wert der binären Codierung ‚helfen / nicht-helfen‘ (= helfen) noch kein Bezug auf das, wie geholfen werden soll (und kann) erkennbar ist. Helfen ist so zunächst weder spezifiziert, noch enthält es „Stoppregeln“<sup>230</sup>, die bestimmen, wann die Hilfeleistung beendet, die Funktion erfüllt ist. Diese Spezifizierung von Hilfe übernehmen dann Programme, die im Gegensatz zum Code „bisweilen handfeste Restriktionen“<sup>231</sup> aufweisen. Da Programme nicht „freischwebend“<sup>232</sup> sind, manifestieren sie sich zu Strukturen, was u.a. zur Bildung von Organisationen führt, die dann nach Vorgaben des Funktionssystems Politik (vermittelt durch die an Konditionen geknüpfte Bereitstellung von Ressourcen) solche Programme umsetzen und so über die Gewährung konkreter Hilfeleistungen sachlich, sozial und zeitlich entscheiden. Gerade die Sachdimension skizziert aber ein weiteres Thema, das Luhmann bereits 1973 als mögliches Problemfeld identifiziert hat: Durch die Programmierung von Hilfen „... bestimmt die Optik der Programme das, was an sozialer Hilfe geschieht, bzw. nicht geschieht.“<sup>233</sup> Die Folge ist für Luhmann, dass „... Hilfe weitgehend in der Form programmiert (wird - RF), daß immer, wenn im voraus spezifizierte Bedingungen vorliegen, im voraus spezifizierte oder doch umgrenzte Leistungen gewährt werden.“<sup>234</sup> Durch Programme wird so die Hilfeleistung immer effektiver und zuverlässig erwartbar, aber dies hat auch Konsequenzen: "Schließlich hat gerade die Effektivität und Zuverlässigkeit organisierten Helfens eigene dysfunktionale Folgen. Durch Programmierung der sozialen Hilfe gerät nichtprogrammiertes Helfen in die Hinterhand. Es kann organisationsintern sogar ausgesprochen zur Störung werden, wenn jemand programmlos hilft. [...] Gerade darin liegt eine Gefahr, weil nicht jede Art von Notlage organisatorisch zu steuern ist." (Luhmann 1973, S. 36)

Luhmann verweist damit bereits früh auf die Erfordernis der Etablierung flexibler Programme, deren Programm sozusagen aus einer weitgehenden Programmfreiheit besteht, bzw. eine (weitgehend) starre Ursache (Hilfebedürftigkeit) – Wirkung (Hilfeleistung) – Beziehung aufgelöst wird. Genau hier setzt das Konzept des Case Managements an, das sich so bereits auf eine frühe Begründung seiner Notwendigkeit berufen kann. Case Management ist zwar ebenfalls ein Programm, nur ist hier der ‚Programmcode‘ in der Sachdimension aufgespalten in eine (weitgehend) programmierte Gestaltung der Abläufe (Phasenmodell) bei (weitgehend) unprogrammierter Gestaltung der Inhalte (konkrete Hilfen). Dazu aber mehr im Teil 3 dieser Arbeit.

---

<sup>229</sup> Merten 2005, S. 50, vgl. Luhmann 1973, S. 23

<sup>230</sup> Merten 2005, S. 51 – Er verweist hier auch auf die autopoiesische Erfordernis von Anschlusshandlungen (an Hilfe), die immer wieder weitere (anschlussfähige) Hilfe bedingen, so dass daraus auch erklärbar ist, wieso Soziale Arbeit eine „expandierende Funktionserfüllung“ (ebd.) aufweist, die nur durch ihre prinzipielle Ressourcenabhängigkeit von Ihrer Umwelt begrenzt ist.

<sup>231</sup> ebd.

<sup>232</sup> ders., S. 52

<sup>233</sup> Luhmann 1973, S. 33

<sup>234</sup> Luhmann 1973, S. 35

Merten leitet aus seinen Überlegungen die funktionale Bestimmung der Sozialen Arbeit als „Soziale Integration“<sup>235</sup> ab, da mit dem Übergang zur modernen Gesellschaft „... traditionelle Einbindungen ihre Sicherheit und Selbstverständlichkeit eingebüßt“ haben.<sup>236</sup> Als Beispiele nennt er hierfür die nicht mehr (arbeits-) lebenslange berufliche Integration oder den zunehmenden Verlust der stabilisierenden Funktion der Familie. Eine weitere inhaltliche Bestimmung lehnt Merten aber mit Verweis auf die Erhaltung der Anschlussfähigkeit in sachlicher, sozialer und zeitlicher Dimension ab.<sup>237</sup>

Dieser Funktionsbestimmung widerspricht Bango mit dem Hinweis, dass der Integrationsbegriff impliziere, dass „... abweichende oder abweichungsgefährdete Teile der Gesellschaft in die Mehrheit der Normerfüller (oder Angepassten) wiedereingeführt werden ...“<sup>238</sup> sollen, was nicht mehr der sozialen Realität entspreche. Als Alternative schlägt er die Funktionsbestimmung mit „Inklusion“, so dass Soziale Arbeit die gesellschaftliche Funktion übernimmt, die Folgen von Exklusionen von anderen Funktionssystemen abzumildern oder eine Reinklusion vorzubereiten.<sup>239</sup>

Die Position (B) verneint zwar nicht generell die Stellung der Sozialen Arbeit als Funktionssystem der Gesellschaft, sieht dieses aber nur als ‚sekundär‘ an, da Soziale Arbeit nicht ohne Bezug zu anderen Funktionssystemen tätig werden kann. Dies begründet Bango mit der bereits o.a. Funktionszuweisung der Reinklusion (bzw. Abmilderung der Folgen von Exklusion), da sich Soziale Arbeit lediglich „... mit den Folgeproblemen der Differenzierung bzw. der Exklusion aus Primärsystemen“<sup>240</sup> beschäftige. Soziale Arbeit übernimmt so kein eigenständiges ‚Aufgabenpaket‘ der Gesellschaft in Folge funktionaler Differenzierung (sonst hätten diese Aufgaben schon bei der beginnenden Funktionsdifferenzierung bestehen müssen), sondern bearbeitet Aufgaben, die erst durch die funktionale Differenzierung entstanden sind. Soziale Arbeit ist so gesehen zwar ein Funktionssystem, aber als solches vor allem ‚Dienstleister‘ für primäre Funktionssysteme.<sup>241</sup> Eine eingehendere Diskussion dieser Position in ihrer Abgrenzung der als (A) skizzierten Position ist aber vernachlässigbar, da grundsätzlich die Frage nach dem Funktionssystem bejaht wird.<sup>242</sup>

---

<sup>235</sup> Merten 2005, S. 53

<sup>236</sup> ebd.

<sup>237</sup> s. ders., S. 55

<sup>238</sup> Bango 2005, S. 280, vgl. auch Scherr 2001

<sup>239</sup> ders., s. 280 ff. – das SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) verwendet anstelle den Begriff der Ermöglichung einer „gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft“ (§ 1), was als Inklusion / Exklusionsvermeidung interpretiert werden kann

<sup>240</sup> ders. S. 278

<sup>241</sup> s. ebd.

<sup>242</sup> So könnte unter einem bestimmten Blickwinkel auch aus Sicht des Verfassers das Rechtssystem als Folgesystem des Politiksystems angesehen werden, da zum einen das Politiksystem (zumindest auf Herrschaft reduziert) früher entstand und das Rechtssystem dann Aufgaben, mit denen das Politiksystem alleine nicht mehr zurechtkam, übernahm. Zudem legt das Politiksystem den Rahmen fest, in dem das Rechtssystem operieren kann. Selbst das Bundesverfassungsgericht, das in der Praxis auch autonom (als selbstreferentielles Funktionssystem) über Entscheidungen der Politik befindet, gründet sich letzten Endes auf eine Entscheidung des Politiksystems. Damit soll aber kein

Die Position (C) schließlich bestreitet die Eigenschaft der Sozialen Arbeit als (eigenständiges) Funktionssystem der Gesellschaft. Zum einen wird der theoretische Unterbau einer Unterscheidung von Funktionssystemen der Gesellschaft, die Luhmann'sche Systemtheorie abgelehnt und daraus abgeleitete Konstrukte dementsprechend verneint. Ein Vertreter dieser Position ist Heiner Sameisky, der dementsprechend weiter ausführt: Die „Soziale Arbeit steht damit weiterhin vor dem Problem, eine einheitliche theoretische Bestimmung ihrer disziplinären bzw. professionellen Identität nicht leisten zu können – und sich gegenüber benachbarten, spezialisierteren Professionen/Disziplinen nicht in ausreichendem Maße abgrenzen zu können.“<sup>243</sup> Eine andere Begründung zur ‚Nicht-Funktionssystem-Eigenschaft‘ Sozialer Arbeit liefert Scherr mit dem Argument, dass die Leistungen der (organisierten) Sozialen Arbeit lediglich von einer unüberschaubaren Vielfalt von Organisationen auf der Basis rechtlicher und finanzieller Vorgaben übernommen würde und daher ein einheitlich abgrenzbares System nicht erkennbar sei.<sup>244</sup> Ähnlich argumentiert Olaf Maaß: "Soziale Arbeit rekurriert ebenso wie das Recht auf die durch Positivität der Gesetze erst und nur möglichen Ansprüche auf Unterstützung, mit allen Einschränkungen, die sich im Hinblick auf Anspruch und Soziale Arbeit durch seine Form und die spezifische Zeitlichkeit ergeben. Das diskutierte parasitäre Verhältnis der Sozialen Arbeit zum Rechtssystem bestätigt sich demnach am Selektionsmechanismus der Sozialen Arbeit. Aus der Positivität der Ansprüche lässt sich schlussfolgern, dass die Engführung der Sozialen Arbeit mit der Sozialpädagogik in ein Nachrangigkeitsverhältnis gesetzt werden muss." (Maaß 2007, S. 278) Sozialpädagogik als erziehungswissenschaftliche Teildisziplin „... bezieht ihre Stabilisierungsfunktion demnach aus der Pädagogik.“ (a.a.O. S. 279) und ist so Teil des Erziehungssystems.

Festzuhalten ist bei allen Positionen, dass die gesellschaftliche Funktion der Soziale Arbeit nur in Bezug zu anderen Funktionssystemen betrachtet werden kann. Vor allem zum Rechtssystem bestehen enge Verbindungen, die Kleve als (strukturelle) Kopplungen beschreibt.<sup>245</sup> Eine Aufteilung der Sozialen Arbeit in erzieherische Sozialpädagogik und helfende (?) Sozialarbeit (?)<sup>246</sup> muss aber aus Sicht des Verfassers als wenig hilfreich zurückgewiesen werden, da hierzu klare Trennlinien erforderlich wären, was in einem solchen Fall (noch) zum Erziehungssystem gehören würde. Da letzteres ein von der Systemtheorie unbestrittenes Funktionssystem ist, müsste eine über Code bzw. Sinnzuweisung erkennbare Grenzzierung vorhanden sein, so dass dann im Bereich von Exklusionen die Soziale Arbeit ‚für alles andere‘ zuständig sein müsste. Die Tatsache, dass sich z.B. die universitär ausgerichtete Pädagogik auch in Vertiefungen im Bereich der Sozialpädagogik ausdifferenziert hat, reicht dazu alleine nicht, denn ähnliche

---

neues Thema eröffnet, sondern nur die ‚Brisanz‘ einer Unterscheidung nach Primär- und Sekundärsystem etwas relativiert werden.

<sup>243</sup> Sameisky 2002 S. 72 f. - Hinweis des Verfassers: Da der Bezug auf ein Internetdokument ohne Seitenzahlen erfolgte, sind die Seitenangaben im Vergleich zum Original möglicher Weise fälschlich.

<sup>244</sup> s. Scherr 2001- vgl. Bommers, Scherr 1996

<sup>245</sup> s. Kleve 2005, S. 83

<sup>246</sup> die Arbeit von Maaß (a.a.O.) macht allerdings nicht explizit deutlich, wo die Trennlinien zwischen Soziale Arbeit und Sozialpädagogik verlaufen – er spricht lediglich pauschal von einer „Pädagogisierung und Psychologisierung“ der Fürsorge ab den 50er Jahren (Maaß, a.a.O., S. 273 ff.)

Überschneidungen gibt es z.B. im Bereich der Psychotherapie (zwischen Medizin und Psychologie) auch. Zudem prognostizieren Kessel und Otto durch die mit dem Bologna-Prozess einhergehenden Umstrukturierungen der Studiengänge ein „überraschendes Ende“ derartiger „disziplinpolitischer Stellenskämpfe“<sup>247</sup>.

Damit bleibt aber die Frage nach dem Funktionssystemcharakter der Sozialen Arbeit weiter offen. Die skizzierten Beschreibungen der Arbeitsfelder und Aufgaben sind in einem hohen Maße deckungsgleich<sup>248</sup>, führen aber nur zu unterschiedlichen Schussfolgerungen. Aus Sicht des Verfassers spricht einiges dafür, Soziale Arbeit als subsidiäres Funktionssystem zu verorten, da die Interdependenzen mit anderen Systemen, so vor allem mit dem Rechtssystem unbestreitbar sind.

Ein weiterer Aspekt, der nur für eine nachrangige Verortung der Sozialen Arbeit spricht, ist die Verknüpfung mit Gegebenheiten aus dem Wirtschaftssystem. Auch wenn die Leitdifferenz, der binäre Code der Sozialen Arbeit zumeist als ‚helfen – nicht-helfen‘ angegeben wird, darf nicht übersehen werden, dass dies auch nur eine Seite ‚der Medaille‘ ist. Auch Soziale Arbeit richtet sich über die sie betreibenden Organisationen auch an binären Code des Wirtschaftssystems ‚zahlen / nicht-zahlen‘ aus. Dies zeigt sich dann in besonderer Deutlichkeit, wenn z.B. im Falle von Hilfen im Regelsystem des SGB II (oder SGB III) diese von einem Kosten- und Leistungsträger (z.B. ARGE im SGB II oder Arbeitsagentur im SGB III) an ‚Bildungsträger‘ genannte Organisationen zur Abarbeitung übergeben werden. Die am binären Code ‚helfen / nicht-helfend‘ orientierte Entscheidung des Hilfezugangs wird durch das Organisationssystem ‚Kostenträger‘ übernommen und der einzelne Klient (Hilfebedürftiger, ‚Kunde‘) an den Bildungsträger überstellt, dessen Leistungsvereinbarung in vielen Fällen eine ‚code-kompatible‘ Entscheidung über ‚helfen / nicht-helfen‘ ausdrücklich ausschließt.<sup>249</sup> Dies schließt Entscheidungen über etwaige Beendigung von Hilfen ebenfalls ein. Aber selbst wenn die hilfeleistende Organisation selbst zumindest mit in Zugangs- und Austrittsentscheidungen eingebunden ist und damit sich wieder entscheidungstechnisch im funktionsspezifischen Code befindet, sind dennoch ihre Entscheidungen nicht frei von ‚codefremden‘ Überlegungen: Alle solche Organisationen sind in Handlungszusammenhänge des Wirtschaftssystems eingebunden. Der dortige Code ‚zahlen / nicht-zahlen‘ bestimmt in diesem Funktionssystem die Entscheidungen. Wieso gilt dies (zumindest in Teilen) auch für hilfeleistenden Organisationen?

---

<sup>247</sup> vgl. Kessl, Otto 2008

<sup>248</sup> abzugrenzen wären hierbei aber Positionen aus einem eher marxistischen Blickwinkel, die Soziale Arbeit mehr als ‚Reparaturbetrieb‘ und damit als Stabilisierungsinstrument gesellschaftlicher Ungerechtigkeitszustände auffassen – vgl. z.B. Steinacker 2006, eingeschränkt auch Sameisky 2002

<sup>249</sup> entsprechende Leistungsbeschreibungen sind über die Homepage der Arbeitsagentur ([www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de)) einzusehen, ein konkreter Verweis hierauf ist aber nicht möglich, da diese nur während der Laufzeit der Ausschreibung von i.d.R. nur einigen Wochen einsehbar / downloadbar sind – Bsp. Aus der Ausschreibung 701-08-B37026 der ARGE Hof vom 10.03.2008, S. 13 „Die Bewerber werden ausschließlich vom Bedarfsträger zugewiesen. Bei der Auswahl der Bewerber steht dem Auftragnehmer kein Mitwirkungsrecht zu.“

Im Bereich der ‚Bildungsträger‘<sup>250</sup> ist zwar eine große Heterogenität der Organisationsformen anzutreffen, die grob in drei Kategorien teilbar sind: subventionierte gemeinnützige<sup>251</sup>, unsubventionierte gemeinnützige<sup>252</sup> und privatwirtschaftliche<sup>253</sup> (nicht gemeinnützige) Träger. Ihnen ist aber gemein, dass sie alle für Ihre Leistungen Zahlungen von den jeweiligen Kostenträgern (gleich Auftraggebern) enthalten. Auch wenn zumindest bei einem Teil der Leistungsübertragungen (Aufträge) ein Einfluss auf die Teilnahmeentscheidungen<sup>254</sup> besteht, sind auch hier neben fachlichen Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit der angebotenen Leistung für die konkrete Bedarfssituation des jeweiligen Hilfebedürftigen (nach dem Code ‚helfen / nicht-helfen‘) auch wirtschaftliche Überlegungen mit im Spiel, denn jede Entscheidung für ‚nicht-helfen‘ ist zugleich auch eine Entscheidung im binären Wirtschafts-Code für ‚nicht-zahlen‘. Da das Gros der Beauftragungen mittlerweile teilnahmebezogen vergütet wird, ist jeder Teilnehmer weniger auch ein Verlust an Refinanzierungsmitteln, zumal durch die ebenfalls seit einigen Jahren zunehmende Leistungsvergabe über Ausschreibungen die Kostensätze sich tendenziell ‚nach unten‘ bewegen und die wirtschaftlichen Spielräume sich daher verengen. Diese Situation trifft – zumindest bis auf graduelle Unterschiede – für alle drei Träger-Kategorien zu. Selbst subventionierte Träger sind gegenüber ihren Zuwendungsgebern rechenschaftspflichtig, wieso sie (immer noch) von Subventionen abhängig sind und stehen daher unter einem gewissen Druck, diese zu minimieren oder zumindest nicht zu erhöhen.

Mit diesem Exkurs sollte lediglich exemplarisch aufgezeigt werden, dass der binäre Code der Sozialen Arbeit zumindest<sup>255</sup> für das dargestellte Handlungsfeld der beruflichen Erst- und Wiedereingliederung auch in Teilen vom binären Code des Wirtschaftssystems ‚interpenetriert‘ wird, so dass eine Handlungsanalyse auch die wirtschaftliche Dimension nicht unbeachtet lassen darf.

Auf der anderen Seite wird aber der eigene Systemcharakter der Sozialen Arbeit auch aus Sicht des Verfassers dadurch deutlich, dass sich die Soziale Arbeit im

---

<sup>250</sup> Der Begriff wird nach wie vor von der Bundesagentur für Arbeit (BA) verwendet, wenn auch in deren Internetauftritt dies mittlerweile zu ‚Träger‘ verkürzt wurde. Der Begriff hat zwar Tradition, verkennt aber, dass Bildung zunehmend in den Hintergrund tritt und die berufliche Integration immer zentraler die an diese Träger übertragene Aufgabe verkörpert.

<sup>251</sup> z.B. der VABW – Verein für allgemeine und berufliche Weiterbildung e.V. in Alsdorf bei Aachen, der über Mitgliedsbeiträge und Subventionen von Gemeinden und dem Landkreis Aachen mit unterhalten wird (Internet: [www.vabw.de](http://www.vabw.de))

<sup>252</sup> z.B. die FAW – Fortbildungsakademie der Wirtschaft gGmbH, die zwar von einer arbeitgebernahen Institution gegründet wurde (IW), sich aber trotz ihrer Gemeinnützigkeit (gemeinnützige GmbH) allein aus ihren Erlösen erhalten muss (Internet: [www.faw.de](http://www.faw.de)).

<sup>253</sup> z.B. die ESO – Euro-Schulen-Organisation GmbH, mit ca. 2.000 Mitarbeiter einer der größten privatwirtschaftlichen Arbeitsmarktdienstleister (Internet: [www.eso.de](http://www.eso.de))

<sup>254</sup> Neben der Entscheidung zur Teilnahme an einer Hilfeleistung (z.B. Qualifizierung, Vermittlung, usw.) ist auch die Entscheidung über einen möglichen Abbruch zu beachten, die auch wieder dem binären Code von ‚helfen – nicht-(mehr-)helfen‘ unterliegt. Und auch hier sind wieder zwei grundsätzliche Fälle zu unterscheiden: den (möglichen) Austritt wegen Unweckmäßigkeit der weiteren Teilnahme (mangelnde Mitwirkung, hohe Fehlzeiten, usw.) und der wegen ‚Erfolgs‘ (i.d.R. durch Arbeitsaufnahme).

<sup>255</sup> Es ist zwar nur wenig vorstellbar, dass der kurz angerissene Einfluss wirtschaftlicher Überlegungen nur auf das beschriebene Handlungsfeld beschränkt ist, da aber der Verfasser nur hier über ausreichende Praxiserfahrung verfügt, wird auf den Anspruch der ‚Allgemeingültigkeit‘ für alle Felder der Sozialen Arbeit ausdrücklich verzichtet.

zunehmenden Maße auch gegenüber anderen gesellschaftlichen Systemen positioniert, z.B. durch eigene Organisationen wie die DGS<sup>256</sup> oder der DBSH<sup>257</sup>, sowie durch die Wissenschaft, die seit 1995 mit Staub-Bernasconi zum „Ende der Bescheidenheit“<sup>258</sup> aufgerufen hat. Ähnliches machen schon seit langen andere Funktionssysteme wie z.B. die Wirtschaft oder das Gesundheitssystem mit analogen Organisationen, so dass hier ein weiteres Argument zur Zurückweisung der als Position (C) dargestellten Bestreitung des Funktionssystemcharakters der Sozialen Arbeit anzuführen ist.

Alles im allem ist daher aus Sicht des Verfassers der Position (B) zuzustimmen. Soziale Arbeit kann so als sekundäres Funktionssystem der Gesellschaft eingeschätzt werden, da sie sehr wohl gesellschaftliche Aufgaben übernimmt, die ihr aber aufgrund von Exklusionen (und deren Folgen) von anderen Funktionssystemen zufallen. Dies wird auch dadurch deutlich, dass, wie bereits aufgezeigt, Soziale Arbeit über einen eigenständigen Code verfügt, dieser aber ‚Überlappungen‘ mit den Codes anderer Funktionssysteme aufweist

### 2.2.2.7 Kritische Anmerkungen zur Systemtheorie

Bei der Darstellung der (Luhmann’schen) Systemtheorie wurden bereits einige der in ihr implizierten Kritikpunkte kurz angerissen. Vor allem sei an dieser Stelle bereits darauf verwiesen, dass eine Betrachtung Sozialer Systeme in der Ausschließlichkeit ihrer durch selbstreferentiellen Operation konstituierte Unbeeinflussbarkeit für eine Analyse der Systemsteuerung als ein zentrales Element des Case Management zu Problemen führt. Bei kompletter Übernahme dieses Ergebnisses der Systemtheorie wäre lediglich festzustellen, dass Systemsteuerung systemtheoretisch unmöglich sei und damit der Steuerungsanspruch aufgegeben werden müsse. Gleiches würde dann aber auch ‚nebenbei‘ für die Fallsteuerung gelten, da alle Fallbeteiligten ebenso aus ‚steuerungsresistenten‘ psychischen (und natürlich auch sozialen) Systemen bestünden. Trauriges Fazit wäre: Case Manager müssten alle ihre Steuerungsfiktionen begraben und sich höchstens mit lösungsfördernden ‚Verstörungen‘ zufrieden geben.

Dies soll aber keineswegs den Eindruck erwecken, der Verfasser hätte hier eine Theorie als Erklärung von Vorgängen in sozialen (und damit auch Hilfe-) Systemen geprüft und bei Feststellung, dass diese nicht die (vorgefertigten) Einstellungen bestätigt, wieder verworfen. Die Systemtheorie von Luhmann liefert eine Reihe von Erkenntnissen über die Besonderheit sozialer Systeme und führt damit richtiger Weise zu Fragestellungen über Art und Weise ihrer Steuerbarkeit sowie zu den Ursachen dieser Fragestellungen. Insofern ist sie ein produktiver, wenn auch

---

<sup>256</sup> die sich z.B. auch mittlerweile verstärkt dem Thema der Öffentlichkeitsarbeit der Sozialen Arbeit widmet – s. Fachtagung „Strategiefähig? Kampagnenfähig? Herausforderungen an die politische Öffentlichkeitsarbeit Sozialer Arbeit“ vom 15.-16.02.2008 – s. im Internet unter: <http://www.dgsinfo.de/dgmitteil.shtml>

<sup>257</sup> z.B. durch Stellungnahmen zum SGB II – s. im Internet unter: <http://www.dbsh.de/html/berufspolitik.html>

<sup>258</sup> s. Staub-Bernasconi 1995



manchmal provokativer Ansatz und geht in ihrer Erklärungskraft deutlich über ontologische Annahmen hinaus.<sup>259</sup>

An dieser Stelle ist mit aller Deutlichkeit darauf hinzuweisen, dass diese Arbeit nicht den Anspruch übernommen hat, eine umfassende Darstellung Luhmann'scher Systemtheorie einschließlich all ihrer kritischen Rezensionen zu liefern und daraus eine Systemtheorie ‚neuer Art‘ quasi als Synthese zu generieren. Das wäre ein wahrlich jeden Rahmen sprengendes Unterfangen, wenn auch nicht ohne jeglichen Reiz. Dass sich bisher dennoch mit der Systemtheorie beschäftigt wurde, hat den einen Zweck, nämlich der Herausarbeitung von Kriterien, nach denen von einem sozialen System ausgegangen werden kann, also die Klärung der Frage: Was ist ein soziales System und noch präziser auf den Gegenstand dieser Arbeit bezogen: Was sind Hilfesysteme? Und noch präziser: Wie kann aus einer Vielzahl anzunehmender Hilfeanbieter aus Sicht und Steuerungsabsicht des Case Managements ‚das‘ Hilfesystem gestaltet werden? Ebenfalls sollte die Beschäftigung mit der Systemtheorie Grundlagen liefern, um nun im Anschluss die Steuerbarkeit von Hilfesystemen diskutieren zu können.

Hier beginnt aber zugleich ein bereits in Teilen angesprochenes Problem: Die Systemtheorie liefert für einige Dinge im Rahmen der Systemsteuerung im Case Management keine ausreichende Erklärungen. Diese müssen daher vor der Weiterführung der Arbeit geklärt werden. Dies beschreibt bereits die implizierte Einschränkung: Auf eine umfassende Darstellung der Kritik an der Systemtheorie wird hier aus den bereits angesprochenen Erwägungen verzichtet.<sup>260</sup>

Wo bestehen nun die soeben erwähnten Erklärungsprobleme der Systemtheorie für die ‚Weiterverwendung‘ in einer Beschäftigung mit der Art und Weise, wie im Case Management die Steuerung von Hilfesystemen erfolgen kann (und soll)? Aus Sicht des Verfassers sind hier vor allem zwei Faktoren zu betrachten: Die generelle Steuerbarkeit sozialer Systeme durch systemexterne Einflüsse sowie der (steuernde) Einfluss einzelner Individuen auf soziale Systeme – hier besonders der Einfluss Einzelner auf Organisationssysteme. Beides lässt sich durchaus auf das Thema Macht und Machtausübung zusammenfassen. Durch die Konstitution sozialer Systeme als operational geschlossene, selbstreferentiell operierende Systeme von aneinander anschlussfähigen Kommunikationen wird das Thema Macht aus diesem Blickwinkel heraus zu einer Marginalie. Denn operational

---

<sup>259</sup> vgl. z.B. Obrecht 2005 – seine Aufzählung (in Anlehnung an Bunge), was alles soziale Systeme stabilisiert oder destabilisiert illustriert dies gut: "Zusammengehalten (oder auseinandergerissen) werden soziale Systeme [...] durch eine Vielfalt von Kombinationen von Mechanismen, so durch bindende oder trennende Gefühle wie Liebe, Freundschaft und Wohlwollen, Verpflichtung und Hingabe (oder auch durch Geringschätzung, Missgunst und Hass); durch geteilte (oder bekämpfte) Überzeugungen wie begriffliche Geschichts-, Gegenwarts- und Zukunftsbilder, erklärende und normative kulturelle Codes, Ideale und Interessen; durch informelle (moralische) und gesetzliche Normen und darauf beruhende Erwartungen, ganz besonders aber ‚durch soziale Handlungen oder Interaktionen wie teilen und kooperieren, austauschen und informieren, diskutieren und befehlen, belohnen und bestrafen (drohen sowie erzwingen, verletzen oder ermorden), ehrerbieten und rebellieren‘ (Bunge 1996: 21)." Obrecht 2005, S. 129 – nicht ganz wohlwollend kann man dies als Versuch einer abschließenden Aufzählung unter dem Stichwort ‚alles hängt mit allem zusammen‘ bewerten, was einem aber bei der Analyse der Bedingungen zur Steuerung sozialer (Hilfe-) Systeme nicht wirklich weiterbringt – vgl. dazu auch z.B. Obrecht 2004

<sup>260</sup> Hierzu gibt es eine nahezu unüberschaubare Fülle von Arbeiten, die nicht repliziert werden sollen – vgl. z.B. Klassen 2004, Hörmann 1997, Sameisky 2002, differenzierter: Obermeier 1988

geschlossene Systeme können Machtausübung so nur beobachten und müssen diese Beobachtung systemkompatiblen Sinn zuweisen um sie überhaupt systemintern verarbeiten zu können. Macht ist damit lediglich eine „... Übertragungsleistung, [...], (die) die Selektion von Handlungen (oder Unterlassungen) angesichts anderer Möglichkeiten zu beeinflussen vermag.“<sup>261</sup> Macht würde aus dieser exklusiven Sicht nur mittels Einwilligung der Adressaten der Übertragung (als soziale oder auch als psychische Systeme) vermittelbar sein und selbst da kann man sich nie sicher sein, ob das Resultat, d.h. das Systemverhalten zeitlich nach der Macht konstatierenden Einflussnahme auf das System tatsächlich auch das sein wird, was mit der Machtausübung intendiert war. Luhmann fasst dies mit der Aussage zusammen, dass „... Macht als Mechanismus der Übertragung von Selektionsleistungen zurück“(tritt - RF).<sup>262</sup>

Diese Marginalisierung von Macht ist auch eine der zentralen Kritikpunkte an der Systemtheorie Luhmanns, die „zentralste, empirisch nachweisbare wie theoretische Dimensionen von Macht im Dunkeln (lässt - RF). Unreflektiert bleibt ferner, wie sie jederzeit und in jedem sozialen System zu Ausbeutungs- und Herrschaftszwecken missbraucht werden kann. Dadurch wird die Aufklärung über den zentralen Ort und Anlaß Sozialer Arbeit verhindert, nämlich dass Menschen – im Unterschied zu Tieren – die einzigen Lebewesen sind, welche die vielfältigen Strategien erfunden haben, ihresgleichen durch bestimmte Systemkonstruktionen system(at)isch daran zu hindern, Wohlbefinden zu erreichen.“<sup>263</sup> Ähnliche Kritiken sind auch von marxistisch orientierten Vertretern, wie z.B. Sigrist und Rexilius zu hören, wo vor allem der Systemtheorie unterstellt wird, sie habe "... eine wichtige Bedeutung für die Ermöglichung von Konzepten, die mit der dominanten Klassenstruktur der kapitalistischen Gesellschaft kompatibel sind. Luhmanns Werk konnte hier einen besonderen Beitrag leisten ...". (Sigrist 1997, S. 72). Systemtheorie diene so der „... Bestandswahrung der Interessen des westlichen Industriesystems.“ (ebd.). Ähnlich Rexilius, der die Systemtheorie wie folgt kennzeichnet: "Ihre Arbeit ist meines Erachtens eine besonders raffinierte Apologetik einer neuen Weltordnung, in der die Rollen klar verteilt sind, in der genaues Hinsehen und radikale Erkenntnis nur störend sein können, in der veränderndes Handeln, das den Status quo infrage stellen könnte, unerwünscht und negativ sanktioniert wird." (Rexilius 1997, S. 39)

Sigrist liefert dazu auch sogleich die passende Erklärung: "Die Fehleinschätzung resultiert aus dem Mangel eines persönlichen Zugangs zur Arbeitssphäre und zu typischen Klassenlagen wie Verelendung und Marginalisierung." (Sigrist 1997, S. 82).

Ploil bewertet zutreffend den Ton der Debatte um die Systemtheorie und hier vor allem um die ‚Machtfrage‘ als „relativ scharf“<sup>264</sup> und mahnt an, auch den Nutzen der Systemtheorie zur Erklärung der Entstehung von Macht sowie von „Ketten des

---

<sup>261</sup> Luhmann 1988, S. 8

<sup>262</sup> ders. S. 114

<sup>263</sup> Staub-Bernasconi 2000, S. 228 – wobei auch der Vergleich mit der Tierwelt ‚hinkt‘, da auch bei höher entwickelten Tieren z.T. analoge Vorgänge beobachtbar sind – so z.B. Tötungsakte von Nachkommen aktueller Alpha-Männchen durch Nebenbuhler (z.B. bei Pavianen) bzw. die Tötung der Nachkommenschaft des früheren Alpha-Männchens durch den Nachfolger (z.B. bei Löwen), bzw. die ‚Omega-Rolle‘ in Herdentieren – z.B. die Hackordnung bei Hühnern (vgl. dazu z.B. eine kleine „Studie“ im Internet unter <http://ema.bonn.de/bio/huhn.htm>)

<sup>264</sup> Ploil 2008, S. 2

Machthandelns<sup>265</sup> anzuerkennen. Dem kann inhaltlich aus Sicht des Verfassers nur uneingeschränkt zugestimmt werden.

Gemein ist den o.a. eher extremen Positionen, dass sie der Systemtheorie eine Marginalisierung von Macht- und Herrschaftsprozessen zuschreiben, da die Luhmann'sche Konstruktion von Macht als Kommunikationsmedium weder eine einseitige Verortung von Macht bei den Machtausübenden noch eine direkte Wirkung (aufgrund der selbstreferentiellen Gestaltung der mittels Machtausübung adressierten Systeme) auf die durch Macht Beeinflussten vorsieht.<sup>266</sup> Entsprechend fehlt auch bei Luhmann eine Unterscheidung zwischen legitimer und illegitimer Machtausübung, was von den zuvor benannten Autoren ebenfalls scharf kritisiert wird.

Die Systemtheorie in ihrem beschreibenden und eben nicht wertenden Anspruch bezüglich gesellschaftlicher Zustände gerät damit automatisch in das Visier von Theorieansätzen, die für sich eine klare Positionierung reklamieren. Festzuhalten ist hierzu, dass Macht und Herrschaft in sozialen Systemen Tatsachen sind, die aber auch die Systemtheorie nicht bestreitet. Macht führt aber auch nicht immer zu dem von ihr intendierten Resultat, sonst könnte es in der Geschichte der Menschheit keine Revolutionen, keine Widerständler, keine Aussteiger, keine „Wir sind das Volk“ – Bewegungen geben. Macht hat also auch ihre Grenzen!

Die ‚puristische‘ Sicht der Handlungsautonomie sozialer Systeme durch die Systemtheorie stößt aber ebenfalls an ihre Grenzen: Wenn ich mit einer geladenen Waffe einen anderen von einer Wasserstelle fernhalten will und bereit bin, auch die Waffe zu benutzen, übe ich Macht aus und begrenze damit sehr deutlich die Handlungsmöglichkeiten des anderen, da ich mittels meiner Macht (Waffe), zumindest die intendierte Möglichkeit, zur Wasserstelle zu gelangen, verhindern kann. Macht wirkt also doch und selbstreferentielle Autonomie bewahrt nicht vor der direkten Beeinflussung interner Entscheidungen durch externe Einwirkungen!

Für die Fragestellungen dieser Arbeit ist daher die eingehende Frage viel wichtiger, wie Macht(ausübung) auf soziale Systeme wirkt oder besser: wirken kann. Hierzu bietet der Ansatz von Kraus<sup>267</sup> eine weiterführende Perspektive. Kraus differenziert zwischen „destruktiver“ und „instruktiver“ Macht<sup>268</sup> und kann damit wesentlich besser erklären, wieso Macht einerseits direkte Wirkungen zeigen und andererseits auch ‚verpuffen‘ kann. Dies wird aber noch im anschließenden Kapitel eingehend dargestellt.

Über die kurze Thematisierung der Machtfrage konnte aber auch zumindest im Ansatz die Autonomiebehauptung der Systemtheorie etwas relativiert werden. Soziale (wie auch psychische) Systeme sind zwar operational geschlossen, was ihre Entscheidungen zu Eigenentscheidungen macht, sind aber in Bezug auf ihre Autopoiesis auf den Austausch, die Kopplung oder Interpenetrationen mit ihrer Umwelt angewiesen. Gerade bei Organisationssystemen in Form von Wirtschaftsunternehmen zeigt sich diese Austauschbedürftigkeit. Auch wenn ihre

---

<sup>265</sup> Ploil 2008, S. 14

<sup>266</sup> vgl. Ploil 2008 S. 6 ff.

<sup>267</sup> vgl. Kraus 2007, sein Ansatz wurde bereits bei dem zuvor dargestellten Beispiel mit der Wasserstelle verwendet.

<sup>268</sup> s. ders., S. 89 ff.

Entscheidungen grundsätzlich ihre eigenen sind, hat doch die Umwelt einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf sie. Dass dies durchaus auch für Großunternehmen gilt, zeigt z.B. die Kampagne um die geplante Versenkung der Ölplattform ‚Brent Sparr‘<sup>269</sup>, wo nach einer intensiven Berichterstattung und drastischen Umsatzrückgängen nach Boykottaufrufen der Betreiber Shell von der Versenkung Abstand nahm.

Festzuhalten ist demnach, dass auch soziale (und psychische) Systeme auf Steuerung und auf Macht reagieren.

Der andere Problembereich der Verwendung der Systemtheorie bei der Erklärung von Systemsteuerung im Case Management ist der ‚Faktor Mensch‘. Indem Luhmann soziale Systeme als Aneinanderreihung von Kommunikationen beschreibt<sup>270</sup>, verweist er den Menschen in die Umgebung sozialer Systeme. Luhmann will damit den Menschen nicht degradieren, sondern sieht diese Konstruktion sogar als Vorteil: "Gewonnen wird mit der Unterscheidung von System und Umwelt aber die Möglichkeit, den Menschen als Teil der gesellschaftlichen Umwelt zugleich komplexer und ungebundener zu begreifen, als dies möglich wäre, wenn er als Teil der Gesellschaft aufgefaßt werden müßte; denn Umwelt ist im Vergleich zum System eben derjenige Bereich der Unterscheidung, der höhere Komplexität und geringeres Geordnetsein aufweist. Dem Menschen werden so höhere Freiheiten im Verhältnis zu seiner Umwelt konzidiert, insbesondere Freiheiten zu unvernünftigem und unmoralischem Verhalten." (Luhmann 1987, S. 289)

Diese Sicht des Menschen soll Luhmann nicht abgesprochen werden, allerdings ist mit der Verweisung des Menschen in die Umwelt sozialer Systeme auch zugleich deren Einfluss auf diese genau geschmälert. Luhmann bestreitet dies zwar mit dem Hinweis, dass die Umwelt „... für das System nicht weniger wichtig als das System selbst“ ist (ebd.) und sogar manches enthalten kann, was für das System wichtiger ist, als dessen eigene Bestandteile, aber die Kategorie der Wichtigkeit ist letztendlich eine andere als die der Steuerung. Luft ist für einen lebenden Organismus auch wichtiger zur (autopoietischen) Reproduktion als eines seiner Gliedmaße und (Geschäfts-) Aufträge wichtiger für eine Organisation als deren Geschäftsleitung – nur ist es letztendlich die Geschäftsleitung, die die systemrelevanten Entscheidungen trifft und nicht die (externen) Aufträge. Auch wenn man jetzt wieder in die Nähe der bisherigen Ausführungen von Macht und Einflussnahme kommen könnte, soll mit diesem Beispiel nur plastisch aufgezeigt werden, dass „innen“ eine andere Qualität wie „außen“ hat und die Verweisung des Menschen in die Umwelt sozialer Systeme den Einfluss eben solcher Menschen auf Entscheidungen sozialer Systeme aus Sicht des Verfassers nur unzureichend abbildet.

Neben dem Machtthema ist diese Verweisung des Menschen in die Umwelt sozialer Systeme ein weiterer großer Kritikpunkt an der Systemtheorie. Mühlfeld spricht in diesem Zusammenhang sogar vom Menschen als „ärgerliche Tatsache“<sup>271</sup> der Systemtheorie. Ähnlich argumentieren andere Autoren wie z.B. Sigrist oder

---

<sup>269</sup> vgl. z.B. [http://www.welt.de/print-welt/article660351/Shell\\_-\\_der\\_Oelmulti\\_in\\_den\\_Wochen\\_danach.html](http://www.welt.de/print-welt/article660351/Shell_-_der_Oelmulti_in_den_Wochen_danach.html) oder auch [http://de.wikipedia.org/wiki/Brent\\_Spar](http://de.wikipedia.org/wiki/Brent_Spar)

<sup>270</sup> vgl. Kap. 2.2.2.1

<sup>271</sup> Mühlfeld 1997

Fürnkranz.<sup>272</sup> Letzter fasst die Verweisung des Individuums in die Umwelt sozialer Systeme so zusammen: "Mit der Verdinglichung des menschlichen Produktes Gesellschaft und der Austreibung des Subjektes aus dieser interessiert nur noch die Organisation als konkret gegenwärtig bestehende, die damit in ihrer Funktion der Systemaufrechterhaltung zum alleinigen Ausgangspunkt aller Betrachtungen gemacht wird." (Fürnkranz 1997, S. 157) Aus marxistischer Sicht lehnt er dies strikt ab, denn in ihrer Betrachtung bedingen sich Gesellschaft und Individuum wechselseitig: Gesellschaft könnte also ohne Subjektivität nicht existieren, sie ist vielmehr deren kollektiven Vergegenständlichung. [...] Umgekehrt besteht jedoch auch Subjektivität nicht ohne die gesellschaftliche Natur. [...] Das Subjekt wird also, indem es die zweite Natur durch seine Tätigkeit gestaltet, jeweils auch durch diese konstituiert." (Fürnkranz 1997, S. 142) Damit folgt er einer grundlegenden Aussage von Marx, demzufolge das Bewusstsein des Menschen durch das gesellschaftliche Sein bestimmt wird.<sup>273</sup>

Die Konstruktion sozialer Systeme ohne Menschen bleibt damit heftig umstritten und enthält den bereits von Ploil angemerkten scharfen Ton, wenn z.B. Kriz, der anmerkt, dass die "... Forderung, eine Theorie sozialer Systeme müßte in jedem Fall Menschen (statt Kommunikationen) als Elemente enthalten ist daher der Forderung äquivalent, in den Fallgesetzen müßten Kugeln (statt Geschwindigkeit und Zeit) vorkommen." (Kriz 1997, S. 111). Aller Rhetorik auf beiden Seiten zu Trotz ist zwar zu konstatieren, dass die Konstruktion von Kommunikationen als Letztelemente sozialer Systeme konsequent ist, aber nicht alle – vor allem nicht die für die Steuerung von Hilfesystemen relevante – Gegebenheiten sozialer Systeme abbilden kann. Durch die Verweisung des Menschen (hier: als psychisches System) in die Umwelt sozialer Systeme kann die Systemtheorie zwar gut darstellen, dass Individuen in verschiedenen sozialen Systemen parallel wirken, teilhaben, interagieren und in ihnen ihre Identität (als eigenes selbstreferentielles System) bewahren, aber die Erklärung der zuweilen vorzufindenden Dominanz sozialer Systeme durch einzelne Individuen schlägt fehl. Eine solche dürfte es systemtheoretisch nicht geben, da das Individuum als Umwelt ein soziales System nie lenken, sondern höchstens verstören kann. Diese Einschätzung unterstreicht auch Manteufel, wenn er ausführt: "Aber auch eine gänzlich vom Individuum abstrahierende Definition sozialer Systeme [...] greift zu kurz, entzieht sie doch relevante Beobachtungen dem konzeptionellen wie empirischen Zugriff. Denn sicher spielen die intrapsychischen Realitäten im zwischenmenschlichen Geschehen, die Affekte und Erwartungen, die Hoffnungen und Befürchtungen, die Bedürfnisse und Selbstdarstellungen von Personen eine nicht unerhebliche Rolle." (Manteufel, Schiepek 1998, S. 61)

Auch das Konstrukt der Interpenetration oder strukturellen Kopplung hilft hier nicht wesentlich weiter, da trotz aller Verknüpfung die gekoppelten Systeme ihre operationale Geschlossenheit und damit ihre Entscheidungsautonomie bewahren.

---

<sup>272</sup> vgl. z.B. Fürnkranz 1997 bzw. Sigrist 1997

<sup>273</sup> vgl. Marx, Engels 1969, S. Band 3: Die Deutsche Ideologie: „Das Bewusstsein ist also von vornherein schon ein gesellschaftliches Produkt und bleibt es, solange überhaupt Menschen existieren.“

Der Einfluss der so ‚gekoppelten‘ auf das System bleibt damit gering. Ähnliche Einschätzungen finden sich bei Küppers und Kriz.<sup>274</sup>

Mit ‚puristisch‘ systemtheoretischen Ansätzen lassen sich damit Zustände schlecht erklären, wie z.B. ‚Persönlichkeiten‘ soziale Systeme entscheidend beeinflussen, obwohl sie (systemtheoretische) streng genommen nur auf diese von ‚außen‘ mit intern übersetzungsbedürftigen Verstärkungen wirken können.<sup>275</sup> Die prinzipielle Austauschbarkeit von Kommunikationen (solange sie mittels Sinnzuweisung anschlussfähig für weitere Systemoperationen bleiben) macht es schwierig, den Einfluss von Persönlichkeiten auf soziale Systeme adäquat zu beschreiben. Auch umgekehrt ist nur begrenzt erklärbar, wie Menschen (als selbstreferentiell geschlossen operierende psychische Systeme betrachtet) sich in Organisationen Tätigkeiten stellen, die als ‚private‘ Verrichtung kaum vorstellbar wären. Hier beginnt aber nun das (systemtheoretische) Dilemma:

Ein Einbezug des Individuums in soziale Systeme bricht mit Grundannahmen der Luhmann’schen Systemtheorie, aber ein Verzicht darauf schwächt deutlich die für die Erklärung von Vorgängen bei der Steuerung von Hilfesystemen erforderliche Berücksichtigung des ‚Faktors Mensch‘. Helmut Willke schlägt als Lösung des Dilemmas vor, das Verhältnis zwischen Organisationen und Menschen (psychische Systeme) als „symbiotische Verknüpfung“<sup>276</sup> zu betrachten, d.h. „wie Muskelzellen ihre Mitochondrien, so bauen Organisationen ein autonomes fremdes System in symbiotischer Verknüpfung in ihre eigene Operationsweise ein, um die spezifischen Fähigkeiten der »Gäste« für die eigenen Zwecke zu nutzen.“<sup>277</sup> Organisationen können so andere Systeme für ihre Zwecke instrumentalisieren, was auch als eine „parasitäre Verwendung des Menschen“<sup>278</sup> interpretiert werden kann. „So lässt sich erklären, dass die meisten Menschen in Organisationen Differenzen beobachten und Informationen ableiten, an denen sie selbst nicht das geringste Interesse haben. Warum würde ein Sachbearbeiter in der Krankenversicherung jahrelang Zahlen addieren und Rechnungen vergleichen wollen?“<sup>279</sup>

Diese Symbiose gilt aber auch in umgekehrter Richtung. Menschen (psychische Systeme) können auch Organisationen für ihre Zwecke instrumentalisieren – ein einzelner Mitarbeiter kann durch gezieltes oder fahrlässiges Handeln eine Organisation in arge Bedrängnis bringen (man denke nur an den Fall des Aktienhändlers Jérôme Kerviel, der die französische Großbank Societe Generale

---

<sup>274</sup> vgl. hierzu Küppers 1999 S. 350 f. bzw. Kriz 1997 S. 87 f.

<sup>275</sup> man denke hierbei nur an den Einfluss von Ghandi auf die indische, des Dalai Lama auf die tibetische Gesellschaft oder von Wendelin Wiedeking auf Porsche (zum Wirken des letzteren vgl. z.B. <http://wissen.spiegel.de/wissen/dokument/dokument.html?id=54230882&top=SPIEGEL> oder <http://www.taz.de/index.php?id=archivseite&dig=2007/03/27/a0094>) oder gleichrangig eher negative Beispiele wie den von Jürgen Schrepp veranlasste folgenreiche ‚Ausflug‘ von Mercedes nach Amerika zu Chrysler.

<sup>276</sup> s. Willke 2001 S. 323 f.

<sup>277</sup> ebd.

<sup>278</sup> ders. S. 324

<sup>279</sup> ebd.

einen Verlust von 4,9 Mrd. (!) € bescherte<sup>280</sup>) wie auch den Kurs einer Großorganisation wie bereits dargestellt neu bestimmen.

Diese zusätzliche Konstruktion kann es dem Verfasser nun erlauben, Hilfesysteme auch im Folgenden systemtheoretisch zu betrachten und immer dann, wenn es um Erklärungen von Wirkungen einzelner Individuen in (auf) soziale Systeme und von sozialen Systeme auf Individuen geht, darauf zurückzugreifen. Aus konstruktivistischer Sicht hat der Verfasser damit lediglich eine weitere Konstruktion an die Systemtheorie angehängt, die die für das Weiterarbeiten erforderlichen Erklärungen bereitstellt.

### **2.2.2.8 Zusammenfassung: Soziale Systeme als Bezugsgegenstand der Systemsteuerung im Case Management**

Durch die Beschäftigung mit der Systemtheorie war es möglich, soziale Systeme als abgegrenzte Gebilde kennenzulernen, die aus Elementen bestehen, die wiederum miteinander in Beziehung stehen. Durch zunehmende Differenzierung können diese Elemente wiederum selbst Systeme sein, die innerhalb des Supersystems bestimmte Aufgaben übernehmen. Nicht nur die Gesellschaft als größtes soziale System differenziert sich funktional und bildet so spezifisch unterscheidbare Funktionssysteme als Subsysteme der Gesellschaft, sondern auch Organisationssysteme nutzen zumeist die Methode der funktionalen Differenzierung zu Steuerung ihrer Prozesse zwischen Input und Output. Dies verweist dann auf die Umwelt sozialer Systeme, die mit diesen in vielfältigen Austauschprozessen steht.

Systeme können daher als Bezugsgegenstand dieser Arbeit wie folgt skizziert werden:

- Soziale Systeme bewirken ihre eigene Reproduktion, d.h. sie schaffen sich ständig wieder neu. Die einzige Alternative dazu ist ‚aufhören‘, was zugleich Existenzaufgabe bedeutet. Dies betrifft gleichermaßen psychische Systeme.
- Soziale Systeme kommen als psychische Systeme, als Interaktionssysteme und als Organisationssysteme im Case Management vor. Die Gesellschaft als größtes soziale System ist hingegen weniger von Belang, da auch die Beeinflussung politischer Rahmenbedingungen (bzw. der Versuch hierzu) sich nicht an die Gesellschaft als Ganzes, sondern lediglich an Teilsysteme richtet.
- Teilsysteme der Gesellschaft sind als Funktionssysteme zu betrachten, von denen Case Management als Teil der Sozialen Arbeit ebenfalls in einem Wechselwirkungsverhältnis steht. Dies betrifft vor allem das Politiksystem, dass in vielfältiger Weise die Rahmenbedingungen, unter denen Case Management stattfindet, beeinflusst, das Rechtssystem, das die o.a. Rahmenbedingungen in konkreten (Rechts-) Fällen auslegt und so Ansprüche konstatiert (oder verwirft) sowie das Wirtschaftssystem, da Leistungen im Rahmen des Case Managements vorwiegend nach dem Code des Wirtschaftssystems von ‚zahlen / nicht-zahlen‘ abgewickelt werden. Soziale Arbeit wird dabei ebenfalls als Funktionssystem der Gesellschaft begriffen, allerdings mit der Einschränkung,

---

<sup>280</sup> vgl. Bericht der Financial Times Deutschland vom 18.04.2008  
<http://www.ftd.de/unternehmen/finanzdienstleister/344732.html>

dass andere Funktionssysteme die Autonomie der Soziale Arbeit als Funktionssystem durch Wahrnehmung ihrer spezifischen Funktion deutlich eingrenzen können. Es ist daher adäquat, in Bezug auf die Soziale Arbeit von einem ‚sekundären‘ Funktionssystem zu sprechen.<sup>281</sup>

- Soziale Systeme sind offene Systeme, die mit ihrer Umwelt in einem Austauschverhältnis stehen. Die Umwelt wird zur Systemreproduktion in vielerlei Hinsicht benötigt. Dies betrifft vor allem die Verfügbarmachung von für die Reproduktion benötigter Ressourcen. Im Bereich des Case Managements betrifft dies vor allem Klienten und deren relevanten sozialen Systeme, Systeme, die Hilfeleistungen im Rahmen des Case Managements anbieten oder anbieten können, solche, die die Finanzierung des Case Management übernehmen, sowie solche, die die Rahmenbedingungen für Case Management beeinflussen können.
- Soziale Systeme stehen zwar mit Ihrer Umwelt in einem (ständigen) Austauschverhältnis, wahren aber dennoch ihre Systemgrenzen. Der Kontakt zu ihrer Umwelt ist daher nur mittelbar, indem Systeme ihre Umwelt beobachten und die durch Beobachtung (wie auch Selbstbeobachtung) gewonnenen Mitteilungen in Informationen übersetzen. Dazu benützen soziale Systeme das Mittel der Sinnzuweisung. Sinn dient damit zur Abgrenzung nach außen (zur Umwelt) als auch als Filter bei der Umsetzung von Umweltbeobachtungen in im System verarbeitbare Informationen.
- Soziale Systeme sind daher hinsichtlich ihrer Entscheidungen geschlossene Systeme, so dass hier von operationaler Geschlossenheit gesprochen werden kann. Jede Einwirkung aus ihrer Umwelt muss unter Sinngesichtspunkten erst interpretiert werden, bevor das System daran Handlungen anschließen kann. Eine unmittelbare Einwirkung im Sinne von klar (voraus) determinierter Ursache-Wirkungs-Relationen in soziale wie auch psychische Systeme ist so nicht möglich. Einflüsse von außen sind somit für soziale (wie psychische) Systeme zunächst erst einmal (Ver-) Störungen, die erst nach sinndeterminierter Übersetzung zu auf Entscheidungen und Handlungen Einfluss nehmende Informationen verarbeitet werden müssen. Diese Verarbeitung kann aber nur systemintern erfolgen und nicht extern vorgegeben werden.
- Die hiermit beschriebene Autonomie hat aber dann ihre Grenzen, wenn die Umwelt neben ‚Störungen‘ auch die vom System benötigten Ressourcen kontrollieren kann. Die mit der Verknappung (oder Verweigerung) von Ressourcen möglichen Einwirkungen auf soziale Systeme sind von größerer Tragweite als übersetzungsbedürftige Mitteilungen. Trotz allem hat aber auch hier das System die Wahl (z.B. notfalls die eigene Reproduktion einzustellen, also ‚aufzuhören‘).

Weiterhin werden vom Verfasser zur Erleichterung der weiteren Darstellung zwei Vereinfachungen vorgenommen:

- Psychische Systeme im Sinne dieser Betrachtung sind zwar vom ‚ganzen‘ Menschen zu unterscheiden, da sie nur die psychischen Prozesse (das Denken) repräsentieren und nur in einem Kopplungsverhältnis mit dem physischen

---

<sup>281</sup> vgl. dazu Kap. 2.2.2.6



System (dem Körper) stehen. Für die Betrachtung von Systemsteuerung im Case Management kann aber auf diese systemtheoretische Unterscheidung verzichtet werden und im folgenden psychische und die mit diesen gekoppelten physischen Systeme als Individuen bezeichnet werden.

- Individuen (als gekoppelte psychische und physische Systeme) können zudem mit sozialen Systemen eine besondere ‚symbiotische‘ Kopplung eingehen, mit der es ihnen möglich ist, Sinnkonstruktion und Entscheidungen in sozialen Systemen weit mehr zu beeinflussen wie auch von diesen beeinflusst zu werden, als wenn sie nur Teil der (wenn auch strukturell gekoppelten) Umwelt wären.<sup>282</sup>

## 2.3 Steuerung sozialer Systeme

"Interventionen sind möglich, aber ihre Erfolge sind ungewiss. Je nachdem, welcher Akteur in welcher Konstellation in welches System hinein interveniert, ist alles möglich: von direkter, linearer Wirkung über Indifferenz bis zum Bewirken des genauen Gegenteils der beabsichtigten Wirkung." (Willke 2005, S. 9) Dieses Zitat von Willke fasst das ‚Steuerungs-Dilemma‘ der Systemtheorie gut zusammen und ist damit der Ausgangspunkt der Überlegungen zur Steuerbarkeit sozialer (Hilfs-) Systeme. Der Verfasser hat es sich auf diese Weise mit der Steuerung von sozialen – und im konkreten Bezug mit Hilfe-Systemen bewusst nicht leicht gemacht. Eine einfache Übernahme kybernetischer Steuerungsgrundlagen hätte vieles erleichtert, so z.B. die Definitionen aus der DIN 19226 „Regelungstechnik und Steuerungstechnik“:

"Das **Steuern**, die **Steuerung** ist der Vorgang in einem System, bei dem eine oder mehrere Größen als Eingangsgrößen andere Größen als Ausgangsgrößen aufgrund der dem System eigentümlichen Gesetzmäßigkeiten beeinflussen. Kennzeichen für das Steuern ist der offene Wirkungsweg oder ein geschlossener Wirkungsweg, bei dem die durch die Eingangsgrößen beeinflussten Ausgangsgrößen nicht fortlaufend und nicht wieder über dieselben Eingangsgrößen auf sich selbst wirken." (S. 7)

Steuern wäre damit bereits dann erfüllt, wenn durch Einwirkung X auf ein System dieses seinen Zustand von Y nach Y' verändert und diese Veränderung klar der Einwirkung X zugeschrieben werden kann. Eine erneute Veränderung von Y nach Y' bei einer weiteren Einwirkung X wäre demnach nicht zwingend, es könnte alternativ auch eine Veränderung von Y nach Z sein, vorausgesetzt, auch hier könnte die Kausalität von Z auf X nachgewiesen werden. Systemsteuerung wäre damit gegeben, wenn ich als Case Manager etwas tue und sich daraufhin etwas im (Hilfe-) System verändert.<sup>283</sup>

---

<sup>282</sup> vgl. Kap. 2.2.2.7

<sup>283</sup> die DIN 19226 grenzt dabei Steuern deutlich vom ‚Regeln‘ ab: "Das **Regeln**, die **Regelung**, ist ein Vorgang, bei dem fortlaufend eine Größe, die Regelgröße (die zu regelnde Größe), erfaßt, mit einer anderen Größe, die Führungsgröße, verglichen und im Sinne einer Angleichung an die Führungsgröße beeinflusst wird. Kennzeichen für das Regeln ist der geschlossene Wirkungsablauf, bei dem die Regelgröße im Wirkungsweg des **Regelkreises** fortlaufend sich selbst beeinflusst." S. 7 Der Unterschied zum Steuerung besteht beim Regeln durch die Permanenz der Einwirkung („fortlaufend“) sowie die klare Zielvorgabe (Soll). Regeln als automatisierbarer Prozess wirkt somit solange auf ein System ein, bis dessen IST-Zustand dem vorgegebenen SOLL-Zustand entspricht.

Die daraus ableitbare Anforderung an (System-) Steuerungshandeln ist somit ganz trivial und ganz im klassischen Stimulus-Response Denken das Erreichen einer Veränderung aufgrund einer vorherigen Einwirkung. Betrachtet man diese Erkenntnis in Verbindung mit den Ergebnissen bezüglich der Steuerbarkeit sozialer Systeme durch Einflüsse aus ihrer Umwelt, so zeigt sich deutlich das schon mehrmals angesprochene Problem, dass soziale Systeme die ‚handlungsleitenden‘ Entscheidungen selbst treffen, man aber als Steuerung im engeren Sinne nur gelten lassen kann, wenn Handlungen (=Veränderungen) von gerade eben diesen Umwelteinflüssen (= steuernde Einwirkungen durch das Case Management) verursacht wurden. Erhält man somit ein ‚Steuerungs-Paradoxon‘ des Case Managements?<sup>284</sup>

Um dies beantworten zu können, muss man sich zunächst von den bereits vielfältig dargestellten steuerungsverhinderten Bedingungen sozialer Systeme abwenden und betrachten, ob und unter welchen Bedingungen Steuerungen dennoch möglich sind.

Das Thema Macht spielt in der Systemtheorie nur eine untergeordnete Rolle, da soziale Systeme aufgrund ihrer operationalen Geschlossenheit die machtgestützte Durchsetzung von Interessen erst durch Einwilligung (Unterwerfung) ermöglichen müssen. Wie bereits dargestellt, ist diese Sichtweise Gegenstand wesentlicher Kritikpunkte an ihr. Machtausübung von Alter (oder auch machtbasierter Steuerung) kann aus systemtheoretischer Sicht bei Ego nur zu prinzipiell vier verschiedenen Handlungsalternativen führen, was in Anlehnung an Portele<sup>285</sup> wie folgt dargestellt werden kann:

		Ego (E) tut ...	
		X	X nicht
Situation: Alter (A) sagt zu Ego (E): „Tue X!“	X	E tut was er will E tut was A will  E tut was er will E bleibt <b>autonom</b>	E tut <u>nicht</u> was er will E tut <u>nicht</u> was A will  E verweigert sich Handlung konträr z. Willen ist aber frei: E bleibt <b>autonom</b>
	X nicht	E tut <u>nicht</u> was er will E tut was A will  E unterwirft sich Unterwerfung ist aber Entscheidung von E: E bleibt <b>autonom</b>	E tut was er will E tut <u>nicht</u> was A will  E tut was er will E bleibt <b>autonom</b>

Abb. 4: Handlungsalternativen auf Machtausübung

Durch Rückkopplung wird der Regelungsprozess zudem dem aktuellen IST-Zustand des Systems angepasst, d.h. bei großer Abweichung ist die Beeinflussung größer, bei kleiner entsprechend kleiner.

<sup>284</sup> Um dieses noch auszuweiten ist zu beachten, dass die im Case Management betreuten Klienten ebenfalls als Systeme (psychische S.) zu betrachten sind und sich daher ebenfalls aufgrund der o.a. Betrachtungen einer direkten Steuerung entziehen. Im Bereich der Fallsteuerung könnte man sich aber ‚zur Not‘ mit dem Terminus der Hilfe zur Selbsthilfe aus dem o.a. Dilemma befreien, wobei man auch hier kritisch fragen könnte, was dann noch von einer ‚Fallsteuerung‘ übrig bleibt.

<sup>285</sup> vgl. Portele, Gerhard (1989): Autonomie, Macht, Liebe – Konsequenzen der Selbstreferentialität. Frankfurt/Main (Suhrkamp) – zit. nach Ploil 2008 S. 10 ff.

Die Folgerung aus diesen vier aufgezeigten Möglichkeiten von Ego auf die Forderung von Alter „X zu tun“, ist daher, dass Ego in jedem Fall die autonome Entscheidung hat, auf die Forderung einzugehen oder nicht.<sup>286</sup> Dieser ‚absolutistischen‘ Vorstellung der stets bestehenden Autonomie der Handlungsselektion widerspricht Kraus mit der Unterscheidung von instruktiver und destruktiver Macht.<sup>287</sup> Instruktive Macht oder Kontrolle ist der Versuch zur Erwirkung erwünschter Verhaltensweisen und erzeugt so die in der o.a. Tabelle dargestellten Handlungsmöglichkeiten desjenigen (psychischen oder sozialen Systems), auf den die Einwirkung erfolgt. Instruktive Macht ist daher zur Durchsetzung prinzipiell von der Einwilligung (von Ego) abhängig.

Davon abzugrenzen ist jedoch die destruktive Macht und Kontrolle, bei der der Ausübende (Alter) die Handlungsmöglichkeiten von Ego zumindest reduzieren kann, destruktive Macht kann also Handlungsalternativen destruieren. Kraus zeigt dies plastisch an dem Beispiel auf, in dem jemand (Alter) auf einen anderen (Ego) eine Waffe richtet.<sup>288</sup> Geht es Alter darum, Ego zu einer bestimmten Handlung zu bewegen, bleibt ihm trotz seiner Waffe nur instruktive Macht, denn letzten Endes entscheidet Ego autonom, ob er der Forderung nachkommen will (oder die Konsequenzen in Kauf nimmt, bzw. sich deren nicht im klaren ist). Die beabsichtigte Wirkung des Alter entfaltet sich mithin nur durch Einwilligung von Ego. Geht es hingegen Alter lediglich darum, Ego am Verlassen (oder Betreten) des Ortes zu hindern und setzen wir voraus, dass Alter auch seine Waffe einsetzen wird, bedarf es nicht mehr der Einwilligung von Ego. Alter kann so mittels destruktiver Macht (zumindest) diese Handlungsalternativen von Ego destruieren. Auf das Case Management übertragen ist somit die Forderung nach qualitativer Leistungsverbesserung einer Hilfe stets nur instruktiv möglich. Die entsprechende destruktive Alternative wäre dann z.B. der Entzug der Beauftragung bzw. die Übertragung der Hilfeerbringung an einen Wettbewerber. Der Hilfeanbieter muss im ersten Fall stets einwilligen, während im zweiten Fall es keiner Einwilligung bedarf. Auch Systemsteuerung im Case Management hat so stets eine ‚destruktive Option‘.

Allerdings ist dabei festzuhalten, dass destruktive Macht lediglich Handlungsoptionen ausschließen kann, nicht aber den Adressaten zu bestimmten Handlungen veranlassen. Wie die beiden o.a. Beispiele zeigen, besteht allerdings im Ausschluss bestimmter Handlungsoptionen eine hohe Gewissheit der Zielerreichung.

Instruktive Macht hingegen erfordert, wie bereits in der Abbildung von Alter und Ego dargestellt, stets die Einwilligung des Adressaten. Eine Erreichung des mittels instruktiver Machtausübung angestrebten Ziels ist daher niemals sicher, da in diesem Fall zuvor eine autonome Entscheidung des Adressaten erforderlich ist. Wie hinlänglich bereits in den Ausführungen zur Systemtheorie aufgezeigt, hängen aber

---

<sup>286</sup> vgl. dazu auch Kraus 2003

<sup>287</sup> vgl. dazu Kraus 2007 und Kraus 2003

<sup>288</sup> (ders.) S. 88 – Kraus führt im weiteren aus, dass mit dem Konstrukt von instruktiver und destruktiver Macht der wesentliche Kritikpunkt der ‚Machtblindheit‘ systemtheoretischer und konstruktivistischer Ansätze widerlegt werden kann, denn mit diesem Konstrukt ist auch das Vorenthalten materieller und immaterieller Güter (z.B. Bildung) als Machthandeln der Gesellschaft (oder einzelnen Funktionssystemen darin) erklärbar. Die Freiheit des Einzelnen zur autonomen Entscheidung zwischen Handlungsoptionen ist so nur noch im Rahmen der noch vorhandenen Alternativen möglich (die durch destruktive Macht deutlich begrenzt werden können) – s. S. 97 ff.

Entscheidungen von autonomen (operativ geschlossenen) Systemen stets davon ab, wie die aus ihrer Sicht von der Umwelt stammenden ‚Machtimpulse‘ systemintern interpretiert werden. Wie an dem an Kraus angelehnten Beispiel mit der Waffe ersichtlich, besteht zwar eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass auch eine Aufforderung, sein Bargeld herauszugeben (=instruktive Macht), mit hoher Wahrscheinlichkeit befolgt wird, indes kann man sich aber dessen nie sicher sein, da auch eine Verweigerung mit einer Vielzahl weiterer Anschlusshandlungen (weglaufen, um Hilfe rufen, sich auf den Räuber stürzen, ...) denkbar ist.

Beide Varianten sind aber auch in Kombination einsetzbar, z.B. die Aufforderung nach Qualitätssteigerung von Hilfeleistungen (instruktiv) in Verbindung mit der Androhung des Entzugs der Beauftragung (destruktiv) bei Nichtbefolgen. Der Hilfeanbieter hat zwar auch in diesem Fall die autonome Entscheidung, allerdings mit deutlich reduzierten Alternativen. Wobei in diesem Fall es für die Entscheidung wesentlich sein wird, wie ernsthaft die Androhung des Beauftragungsentzugs eingeschätzt wird.

Als Zwischenergebnis kann damit festgehalten werden, dass mittels destruktiver Macht eine Steuerung sozialer (und psychischer) Systeme insofern möglich ist, als dass auf diese Weise Handlungsalternativen reduziert werden können. Noch konkreter: destruktive Macht kann bestimmte Verhaltensweisen verhindern. Destruktive Macht alleine kann jedoch keine (gewünschten) Verhaltensweisen erzeugen, da dies nur mittels instruktiver Macht möglich ist, die wiederum stets die Einwilligung des Adressaten erfordert. Destruktive Macht hat somit ontologische Qualität, sie existiert auch ohne soziale Prozesse (die Einwilligung des Adressaten). Instruktive Macht hingegen ist ein soziales Phänomen, sie wirkt nur dann, wenn der Adressat einwilligt – z.B. weil dieser dem ‚Mächtigen‘ die zur Durchsetzung erforderliche Macht zuschreibt.<sup>289</sup>

Kraus unterscheidet weiter zwischen Macht im materiellen und Macht im kognitiven Bereich.<sup>290</sup> Materielle Macht setzt er mit destruktiver Macht gleich, da es hierbei um die Vorenthaltung von zur Reproduktion des Systems benötigte Güter ginge, bzw. um die Reduktion von Handlungsoptionen (wie das Beispiel mit der Waffe). Kognitive Macht hingegen betrifft den Bereich des Wissens, indem z.B. Informationen vorenthalten werden oder durch die spezifische Verwendung von Sprache die Teilnahme an Diskursen verhindert wird. So hat z.B. die Wissenschaft wie auch die christliche Religion durch die Verwendung der lateinischen Sprache jahrhundertlang erfolgreich die Teilnahme von nicht dieser Sprache mächtigen Teilen der Gesellschaft an ihren Diskursen verhindern können.

Der oben angeführten Reduktion der materiellen Macht allein auf Destruktion muss aus Sicht des Verfassers allerdings widersprochen werden. Sowohl materiell wie auch kognitiv bezogene Macht ist sowohl destruktiv als auch instruktiv denkbar. Auf

---

<sup>289</sup> s. obiges Beispiel mit der Aufforderung zur Qualitätsverbesserung: Neben Überlegungen des Hilfesystems über Sinnhaftigkeit der (instruktiven) Forderung wird für die Entscheidung zum Befolgen dieser Forderung auch von Relevanz sein, ob dem ‚Forderer‘ auch tatsächlich zugeschrieben wird, die Drohung der Auftragsentziehung (destruktiv) wahr zu machen. Dies ist aber wie schon der Begriff aussagt, eine Zuschreibung des Hilfesystems aufgrund dessen eigener Wirklichkeitskonstruktion.

<sup>290</sup> s. Kraus 2003 Anm. d. Verf.: Aufgrund des nur in html-Form verfügbaren Formates des Internetdokumentes ist eine korrekte Angabe von Seitenzahlen nicht möglich.

diese Weise können die Möglichkeiten zur Machtausübung als Vierfeldertafel dargestellt werden.<sup>291</sup>

		MEDIUM		
		materiell: Reproduktionsgüter	immateriell (kognitiv): Wissen, Informationen	
WIRKUNG	destruktive Macht:  Reduktion von Alternativen	<b>Ziel:</b> Verhinderung von Handlungen <b>Maßnahmen:</b> Wegnahme, Voren- haltung von Gütern <b>Beispiel:</b> Entzug einer Beauftragung	<b>Ziel:</b> Verhinderung von Wissen / Partizipation <b>Maßnahmen:</b> Vorenthaltung von Informationen <b>Beispiel:</b> Nicht-Einbezug in eine beschränkte Ausschreibung	<b>Adressat:</b>  <b>passiv</b> (Unterlassen)  - keine Einwilligung erforderlich
	instruktive Macht:  Einwirkung auf Handlungen / Einstellungen	<b>Ziel:</b> Veränderung von Handlungen <b>Maßnahmen:</b> Belohnung, Bestrafung, bzw. deren Ankündigung <b>Beispiel:</b> Konventionalstrafe bei geringen Integrationsquoten	<b>Ziel:</b> Veränderung von Ein- stellungen / Handlungen <b>Maßnahmen:</b> Forderungen, Normen, Vorbilder, Rituale <b>Beispiel:</b> Zielvorgaben für eine Hilfebeauftragung	<b>Adressat:</b>  <b>aktiv</b> (tun, denken)  - Einwilligung erforderlich

Abb. 5: Möglichkeiten der Machtausübung

Der Übergang gerade zwischen destruktiver und instruktiver Macht im immateriellen Bereich ist eher fließend, da auch Rituale oder Normen zumindest grenzwertig die Vorenthaltung von alternativen Möglichkeiten (=Informationen) mit einschließen. Auch wenn hier stets die Einwilligung, wie bei jeder instruktiven Handlung, erforderlich ist, hat auch diese Variation der Verhaltensdetermination ein nicht zu unterschätzendes Wirkungspotenzial. Ein überaus plastisches Beispiel kognitiver instruktiver Macht liefert der Spielfilm „Die Welle“ (Deutschland 2008) auf der Grundlage der an einer tatsächlichen Begebenheit in einer amerikanischen Highschool basierenden Roman von Morton Rhue.<sup>292</sup>

Die bisher übernommene Folgerung der Systemtheorie nach der prinzipiellen Steuerungsunabhängigkeit sozialer Systeme ist daher unter Einbezug der

<sup>291</sup> vgl. hierzu auch Ploil 2008 S. 12 f. – sie führt allerdings nicht weiter aus, was konkret unter den so entstehenden vier Möglichkeiten der Macht zu verstehen ist – als instruktive Macht im kognitiven Bereich bezeichnet sie die „Begrenzung der Erkenntnismöglichkeiten“ (ders., S. 13) was aber aus Sicht d. Verf. eine destruktive Maßnahme ist, weil hiermit ebenfalls Alternativen reduziert werden und keine Einwilligung des Adressaten erforderlich ist.

<sup>292</sup> vgl. Rhue, Noack 1997: kurzer Abriss der Handlung: ein Lehrer will verdeutlichen, dass auch heute noch der Gruppenzwang des Nationalsozialismus mit allen seinen Folgen möglich wäre und macht mit seinen Schülern ein Experiment. Er führt Rituale ein (aufstehen, Lehrer mit „Herr“ anreden, usw.), die dann im Folgenden zu Kleidungsordnungen, einen eigenen Gruß, Mitgliedsausweise, usw. ausgebaut werden und nennt die „Bewegung“ dann „Welle“. Das führt dazu, dass weitere Schüler anderer Kurse Mitglied werden wollen, während Nichtmitglieder immer massiver ausgegrenzt werden – bis hin zu körperlichen Angriffen. Ein Schüler dient sich sogar (auch im realen Fall !) dem Lehrer als „Leibwächter“ an, da er bedroht wäre und Schutz benötigen würde.

Erkenntnisse von destruktiver und instruktiver Macht zumindest deutlich relativiert. Die völlige Unabhängigkeit sozialer Systeme bei ihrem Verhalten auf Einflüsse aus ihrer Umwelt, wie noch Luhmann sie vehement vertrat, kann damit als überzogene Interpretation der Autopoiesis verworfen werden. Wie aber Kraus bei seinem Theorem der instruktiven Macht gut verdeutlicht hat, ist bezüglich der aktiven Handlungs- und Einstellungsdetermination, d.h. tun statt unterlassen, die Mitwirkung des Adressaten nach wie vor erforderlich. Insofern bleibt es hier bei dem systemtheoretischen Problem, dass soziale Systeme sich der direkten Kontrolle ihrer aktiven Handlungen entziehen. Wie aber auch das kurz erwähnte Beispiel der „Welle“ zeigt, kann auch instruktive Macht eine ‚durchschlagende Wirkung‘ entfalten. Wie dieser Widerspruch nun aufzulösen und was ergibt sich daraus für die Systemsteuerung?

Wie das Beispiel mit der „Welle“ zeigt, sind die auslösenden Instruktionen des Lehrers auf eine breite Resonanz seitens der Schüler gestoßen, die fast ausnahmslos die geforderten Ritualisierungen vollzogen haben. Ganz im systemtheoretischen Sinn hat der Lehrer mit seiner instruktiven Interaktion einen Sinnvorschlag gemacht, der von fast allen Schülern übernommen wurde und damit auch handlungsleitende Wirkung entfalten konnte. Lediglich einzelne Schüler haben sich diesem Sinnvorschlag entzogen (entziehen können). Die instruktive Interaktion hat somit das angesprochen, was bei der Sinnkonstruktion der (meisten) Schüler von Bedeutung war und wurde so widerspruchlos in Handlungen umgesetzt.

Willke verdeutlicht diesen ‚Mechanismus‘ mit folgender Aussage: "Gehe nicht von deinen eigenen Absichten und Vorstellungen von Veränderung aus, sondern versetze dich in die Lage des zu verändernden Systems, transportiere dessen Eigenlogik und lass es die gewünschten Veränderungen bewirken." (Willke 2005, S. 7) Mit anderen Worten: Wenn Steuerungsaktionen gegenüber sozialen Systemen an deren Sinnkonstruktion anknüpfen, vergrößert sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Interpretation dieser durch die Systemumwelt verursachten Störungen eher im intendierten Sinn des Steuernden vorgenommen und in Handlungen umgesetzt werden.

Eine instruktive Steuerung sozialer Systeme erfordert also quasi als Wirksamkeitsvoraussetzung die Beschäftigung mit dem Sinnsystem des zu steuernden Systems. Instruktive Steuerung ist daher nur als „Kontextsteuerung“<sup>293</sup> denkbar, so dass statt dem Versuch einer direkten Einwirkung in das System, das Steuern „... Bedingungen setzt, an denen sich das zu steuernde System in seinen eigenen Selektionen orientieren kann, und im gelingenden Fall im eigenen Interesse orientieren wird.“<sup>294</sup> Dies hat insbesondere dann immer eine besonders hohe Erfolgswahrscheinlichkeit, wenn die Kontextbedingungen sich an den Selektionsmechanismen der systemischen Autopoiesis orientieren.

Willke führt hierzu den Begriff der Steuerungsmedien ein, die er als Macht, Geld und Wissen definiert.<sup>295</sup> Im folgenden soll sich aber an den bereits dargestellten

---

<sup>293</sup> vgl. z.B. Willke 2001 S. 194 f., Willke 2005, S. 89, Degele 1997 S. 85 ff., Brülle 1998, S. 65, Reis, Schulze-Böing 1998, S. 20

<sup>294</sup> Willke 2001, S. 194 f. – Willke gibt hierzu auch ein plastisches Negativ-Beispiel für Steuerungsversuche ohne Berücksichtigung des Kontextes: Die Androhung von Höllenstrafen gegenüber einem Atheisten (s. ebd.)

<sup>295</sup> s. Willke 2001

grundsätzlichen Steuerungsalternativen von materiell und kognitiv (immateriell) sowie von destruktiv und instruktiv orientiert werden, da sie anstelle der von Willke verwendeten reinen Aufzählungsformen (Macht, Geld, Wissen) die verwandten Kategorien auch miteinander in Beziehung setzen. Beide Systematiken sind dann allerdings nicht direkt zusammenzuführen, da Willke nicht die grundsätzliche Unterscheidung von Kraus von destruktiver und instruktiver Steuerung (Macht) übernimmt. Macht ist für ihn ein „... Modus der Einflussnahme, deren Besonderheit in der Verweisung auf die Möglichkeit physischer Gewaltanwendung liegt ...“<sup>296</sup>. Da wo diese in letzter Konsequenz (z.B. vermittelt des Rechtssystems) möglich ist, kann machtbasierte Steuerung Systemverhalten determinieren, währenddessen (Wirtschafts-) Organisationen laut Willke keine Macht ausüben können, da sie eine „... geldbasierte Sprache, nicht aber eine machtbasierte“<sup>297</sup> sprechen und so immer die Möglichkeit offen lassen, sich der geldvermittelten Steuerung zu entziehen. Eine Ausnahme hiervon lässt Willke nur dann gelten, wenn geldbasierte Steuerung die Bedrohung mit existenziellen Notlagen konstituieren, so dass diese „... faktisch wie physische Gewaltanwendungen“<sup>298</sup> wirken. Geld als ein zentrales Medium materieller Steuerung kann damit sowohl (in Ausnahmefällen) destruktiv als auch instruktiv wirken.

Auch wenn der mit Kraus eingeführte Begriff der destruktiven Steuerung (Macht) zumindest vom Begriff her Assoziationen mit so etwas wie ‚negativer‘ Macht nahe legen und viele Beispiele dies auch zu belegen scheinen, ist festzuhalten, dass destruktive Steuerung per se genau so wenig mit Prädikaten wie ‚gut‘ oder ‚schlecht‘ belegbar ist, wie (per se) instruktive Steuerung. Die Reduzierung von Handlungsalternativen von sozialen Systemen kann eine durchaus sinnvolle Steuerungsmethode sein und muss nicht notwendiger Weise mit so etwas wie Zerstörung einhergehen. Der Abtransport orthodoxer Priester im kosovarischen Prizren 2004 vor dem anmarschierenden Mob mit Panzerfahrzeugen durch KFOR-Soldaten war klar destruktiv, da so einige Handlungsoptionen der das Kloster stürmenden Kosovo-Albaner reduziert (destruiert) wurden, war aber zugleich diejenige Handlungsoption mit den geringsten Risiken für Menschenleben.<sup>299</sup> Destruktive Steuerung muss daher stets im Kontext ihrer Anwendung beurteilt werden und ist nicht als „Destruktion“ prinzipiell ‚negative‘ Steuerung – oder nach moralischen Kategorien betrachtet, als verwerflich einzustufen.

Destruktive Steuerung ist somit eher eine Art ‚ultima ratio‘ der Systemsteuerung wird dann eine zu prüfende Steuerungsoption, wenn der Erfolg instruktiver Steuerung eher unwahrscheinlich ist. Destruktive Steuerung hat direkte Wirkungen durch Reduzierung von (ansonsten möglichen) Handlungsalternativen des gesteuerten Systems. Destruktive Steuerung per se kann aber keine unmittelbaren Handlungen bewirken, da dies nur mittels instruktiver Steuerung möglich ist.

---

<sup>296</sup> Willke 2001, S. 166

<sup>297</sup> ders., S. 165

<sup>298</sup> ebd.

<sup>299</sup> vgl. z.B. Der Spiegel, Ausgabe vom 03.05.2004 S. 24 ff., <http://www.hrw.org/german/docs/2004/07/27/serbia9144.htm> oder <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/16/16998/1.html> - KFOR ist die Abkürzung für „Kosovo Force“, d.h. der von der NATO eingesetzten Schutztruppe für das Kosovo – vgl. dazu z.B. die Kurzdarstellung im Internet in Meyers Lexikon: <http://lexikon.meyers.de/meyers/KFOR>

Instruktive Steuerung hingegen ist nur als Kontext-Steuerung denkbar und muss daher zunächst vom zu steuernden System interpretiert werden, um Handlungen bewirken zu können. Instruktive Steuerung wirkt daher stets nur indirekt, da das zu steuernde System nach wie vor alle ihm möglichen Handlungsoptionen besitzt und erst nach sinnbasierter Interpretation des (aus der Umwelt einwirkenden) Steuerungsimpulses entscheidet, ob aufgrund der Interpretation einer bestimmten Handlungsoption den Vorzug gegeben wird.<sup>300</sup> Instruktive Steuerung wird damit umso wirksamer, je mehr sie die Sinnkonstruktion des zu steuernden Systems berücksichtigt und damit die Veränderung von Umweltbedingungen so erfolgen, dass die Systementscheidungen in der gewünschten Richtung ermöglichen.

Kontextsteuerung hat damit keine andere Alternative, als die spezifische Sinnkonstruktion sozialer Systeme zu berücksichtigen und entsprechende Impulse setzen. Bei Organisationssystemen des Wirtschaftssystems sind daher geldbasierte Kontexte wirksamer als moralbasierte<sup>301</sup>, während es z.B. im Religionssystem eher umgekehrt sein dürfte.

Das in Kap. 2.2.2.3 dargestellte Prinzip der doppelten Kontingenz im Zusammenhang von Kommunikationen erweist sich aus Sicht des Verfassers für das Feld von Steuerungen ebenfalls als virulent: Wenn aufgrund von doppelter Kontingenz der ‚gesteuerte‘ Alter antizipiert, dass Ego sich ‚steuerungstechnisch‘ an seinen eigenen Sinnkonstruktionen ‚andockt‘ und dass Ego ebenfalls antizipiert, dass Alter sich seiner sinnbezogenen ‚Andockversuche‘ bewusst ist, kann dies zwar eine generelle Unsicherheit von Ego bewirken, ob seine Steuerung die gewünschte Wirkung zeitigt und bei Alter Zweifel auslösen oder hier seitens Ego manipulativ gearbeitet wird, allerdings bleibt Ego bei instruktiven Steuerungen auch keine andere Wahl. Wenn Steuerungsadressaten als soziale (oder psychische) Systeme nur dann Umwelteinflüsse (wie z.B. Steuerungsversuche) systemintern verarbeiten können, wenn diese systembezogen eine sinnbasierte Verarbeitung zulassen, muss eine Steuerung mit Aussicht auf Wirksamkeit gerade diese ‚Andockarbeit‘ leisten, um zum zu steuernden System ‚durchzudringen‘. Die Unsicherheit, ob dies auch gelingt, bleibt damit aber immer auch bestehen. Andererseits ist auch das Risiko kontingent, dass das zu steuernde System die ‚Andockversuche‘ als Manipulation bewertet und damit nicht die eigentlich intendierte Sinnzuweisung leistet. Auch hierzu gibt es keine Möglichkeit, dies vom Prinzip her bei der Steuerung zu vermeiden, denn, wie bereits Luhmann hierzu treffend ausgesagt hat, ist Aufrichtigkeit (also die Mitteilung, dass eben keine Manipulation intendiert wird) „inkommunikabel“.<sup>302</sup> Eine Lösung ergibt sich hierbei systemtheoretisch wie auch praktisch nur durch eine Verstetigung der Steuerungskommunikation, was die Bildung von Erwartungen bei Alter begünstigt, wie Ego sich bei seinen Steuerungen verhält und andererseits bei Ego die Reaktionen von Alter auf seine Steuerungen erwartbarer macht.<sup>303</sup>

---

<sup>300</sup> vgl. z.B. Reis, Schulze-Böing 1998, S. 19 oder Becker, Reinhardt-Becker 2001 S. 12 u. 73

<sup>301</sup> es sei denn, der moralbasierte Kontext würde als Reduzierung von Marktchancen interpretiert und so doch wieder geldbasiert uminterpretiert

<sup>302</sup> s. Luhmann 1987, S. 207

<sup>303</sup> aus Sicht des Verfassers ist z.B. mit dem Postulat der ‚authentischen Führung‘ bzw. Steuerung u.a. auch gemeint, Führungshandeln für die Geführten erwartbar zu machen und so die jeder Führung innewohnende doppelte Kontingenz zu reduzieren – vgl. zu Konzepten der authentischen Führung z.B. Donders (2007)



Die Eingangs gestellte Frage, ob aufgrund der vielfach dargestellten ‚Steuerungs-Resistenz‘ sozialer Systeme das Case Management bezüglich seiner systemsteuernden Absichten mit einem ‚Steuerungs-Paradoxon‘ konfrontiert ist, kann daher nun vom Verfasser beantwortet werden: Systemsteuerung ist auch aus systemtheoretischer Sicht möglich und leistbar. Sie darf nur nicht als ‚1:1-Steuerung‘ erwartet werden, wo jeder Steuerungsimpuls direkt und unmittelbar in Systemhandlungen (quasi als „triviale Maschine“) umgesetzt wird.

Steuerung von Hilfesystemen ist vielmehr vor allem instruktive Steuerung, wo gezielt Kontextbedingungen der zu steuernden Systeme so verändert werden, dass die betroffenen Systeme im Rahmen ihrer Eigensteuerung sich in die gewünschte Richtung bewegen. Die Steuerung sozialer Systeme bedarf damit der sorgsamsten Analyse derjenigen Bedingungen, wie die zu steuernden Systeme ihre Umwelt beobachten und daraus systemintern verarbeitbaren Sinn konstruieren. Durch destruktive Steuerungseingriffe können zudem unerwünschte Handlungsoptionen der zu steuernden Systeme ausgeschlossen oder zumindest reduziert werden, so dass hiermit noch ein weiteres Steuerungsinstrument bei der Beeinflussung des Verhaltens von Hilfesystemen zur Verfügung steht.

### **2.3.1 Exkurs: Steuerung als Governance**

Governance hat sich als der Terminus für die Steuerung im Bereich des Politiksystems fest etabliert und die früher verwendete Begrifflichkeit der politischen Steuerung verdrängt.<sup>304</sup> Da die Steuerung von Hilfesystemen auch in letzter Konsequenz im politischen Bereich stattfindet – hier muss dem zweiten Teil dieser Arbeit vorgriffen werden – ist es sinnvoll, sich an dieser Stelle auch kurz mit den dort vorherrschenden Überlegungen zur Steuerung komplexer Systeme zu beschäftigen. Eine gute Übersicht der Begrifflichkeit liefert Benz:

"Der Governance-Begriff variiert also in verschiedenen Anwendungsfeldern, dennoch lässt sich ein konstanter Begriffskern identifizieren. Dieser kann folgendermaßen bestimmt werden:

1. Governance bedeutet Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren.
2. Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Handeln der Akteure lenken sollen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Markt, Hierarchie, Mehrheitsregel, Verhaltensregeln) vorliegen.
3. Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung im Wettbewerb).
4. Prozesse des Steuerns bzw. Koordinierens sowie Interaktionsmuster, die der Governance-Begriff erfassen will, überschreiten in aller Regel Organisationsgrenzen, insbesondere aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft, die in der politischen Praxis fließend geworden sind. Politik in diesem Sinne findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (oder

---

<sup>304</sup> vgl. z.B. Zimmermann 2005, S. 33

von Akteuren innerhalb und außerhalb von Organisationen) statt." (Benz 2004, S. 25)

Leider liefert dieser knappe Exkurs in die Begrifflichkeit von Governance nur vage Hinweise darüber, wie die Steuerung aus Sicht von Governance-Ansätzen gedacht ist. Benz spricht hier nur von „institutionalisierten Regelsystemen“, die zumeist in Kombination von Hierarchie und Markt sowie von Mehrheits- und (generellen) Verhaltensregeln die intendierte Steuerung leisten sollen. Hierarchie verweist auf die bereits hinlänglich dargestellte Verwendung des Mediums Macht und Markt auf die dem Wirtschaftssystem zurechenbare Steuerung mittels Angebot und Nachfrage. Auf die Verhältnisse im Bereich von Hilfesystemen bezogen könnte dies die Kombination der Einbindung von Hilfesystemen in die Organisation der Case Management betreibende Organisationssystemen (Hierarchie) in Verbindung durch den ‚Zukauf‘ weiterer Leistungen im freien Wettbewerb (Markt / Angebot und Nachfrage) bedeuten. Auch Benz räumt ein, dass, ähnlich wie bereits bei der Diskussion der destruktiven vs. der instruktiven Steuerung aufgezeigt, auch der hierarchischen Steuerung Grenzen gesetzt sind, da die einzelnen Organisationssysteme selbst bei Bestehen einer formalen Hierarchie (als Sub- bzw. Supersysteme) über genügend Autonomie verfügen, um sich zentralen Steuerungsbemühungen entziehen zu können.

## **2.4 Fazit 1: Anforderung an die Steuerung sozialer Systeme**

Soziale Systeme sind als selbstreferentiell arbeitende Systeme in ihren internen Operationen von ihrer Umwelt weitgehend autonom und stellen daher hohe Anforderungen an die Steuerungsaktivitäten von anderen Systemen, die mit ihnen in steuernder Absicht interagieren wollen. Gleichwohl können sie sich, auch wenn die Luhmann'sche Systemtheorie dies immer postuliert hat, nicht völlig steuernden Einflüssen auf sie entziehen und reagieren damit trotz ihrer operationalen Geschlossenheit auf Umwelteinflüsse und tun dies unter bestimmten Voraussetzungen in einer Art und Weise, wie dies durch denjenigen, der diese Umwelteinflüsse gesetzt hat, auch intendiert wurde. Eine stete und umfassende Steuerung – was vom Verfasser zuweilen als 1:1-Steuerung' bezeichnet wurde, ist aber nicht erreichbar, da ansonsten das gesteuerte System seine für seine Identität, seine Abgrenzung zur Umwelt und letztendlich für seine eigene Reproduktion erforderliche Autonomie verlieren würde.

Aus den Erkenntnissen der vorangegangenen Ausführungen ist es nun möglich, die Anforderungen entwerfen, denen Steuerungsaktivitäten genügen müssen, um mit hinlänglicher Wahrscheinlichkeit auch die intendierte Wirkung entfalten zu können.

Steuerung kann, wie bereits dargestellt, mittels materieller oder mittels immaterieller Medien (z.B. Geld vs. Wissen) erfolgen und eine destruktive oder instruktive Wirkung intendieren. Die Wahl der beabsichtigten Wirkung hängt davon ab, ob es um die Bewirkung oder um die Verhinderung von Handlungen des Steuerungsadressaten gehen soll. Die Wahl der Steuerungsmediums orientiert sich hingegen daran, was dem Steuernden an ‚Repertoire‘ zur Verfügung steht und auch nach dem, welche Steuerungsimpulse bei der Eigenlogik (Sinnkonstruktion) des Steuerungsadressaten am ehesten aufgenommen werden.

**A. Destruktive materielle Steuerung:** Die Steuerung mittels materieller Medien zu destruktiven Zwecken bezweckt die Reduzierung von Handlungsalternativen des Steuerungsadressaten. Das Medium ‚materielles Reproduktionsgut‘ impliziert die Wegnahme oder Vorenthaltung von Gütern, die der Steuerungsadressat zu seiner eigenen Reproduktion benötigt. Auch wenn hierbei in der Praxis das bei der Einführung dieser Begriffe verwendete Beispiel der Bedrohung mit einer Pistole vernachlässigt werden kann, geht es immer um den Eingriff in Reproduktionsprozesse des zu steuernden Systems in einer Art und Weise, dass zum Vollzug des Eingriffs keine Einwilligung seitens des Adressaten erforderlich ist und als Folge dieser sich mit reduzierten Handlungsalternativen konfrontiert sieht. Im Bereich von Hilfesystemen wird aus Sicht des Verfassers die zumeist anzutreffende Form dieser Steuerung in Gestalt des Entzugs von Beauftragungen anzutreffen sein. Auch wenn die Beauftragung als immateriellen Akt ansehen könnte, ist ihre Wirkung doch recht materiell: Es geht um die Ermöglichung von Hilfeleistungen, die wiederum Gegenstand von Zahlungen sind, die das betreffende Hilfesystem zu seiner Reproduktion benötigt. Und es geht vor allem um die Hilfeleistung selbst, die durch Entzug der Beauftragung auch prinzipiell weiter möglich ist – nur nicht mehr mit demselben Klienten oder derselben Gruppe von Klienten bzw. nicht mehr in einem Austauschverhältnis von Hilfe und Zahlungen mit dem Steuernden. Handlungen des Adressaten-Systems sind so ohne dessen Einwilligung deutlich eingeschränkt, bzw. bestimmte Selektionen von Handlungen sind so nicht mehr möglich. Und sofern sich das Adressaten-System in seine Operationen bisher komplett am steuernden System orientiert hat (d.h. wenn es bisher ausschließlich für den Steuernden tätig war), ist damit auch die Fortführung der Reproduktion des Adressaten-Systems insgesamt gefährdet – mit anderen Worten: ohne Aufträge keine Zahlungen – ohne Zahlungseinnahmen keine weitere Arbeit – ohne weitere Arbeit kein Fortbestand. Der Entzug von Berauftragungen ist daher ein durchaus wirksames – man könnte sogar sagen – machtvolleres Mittel der Systemsteuerung. Er ist allerdings an Bedingungen des Rechtssystems gebunden, so dass die Entscheidungen des Case Managements zur Anwendung destruktiver materieller Steuerung an bestehende Rechtsnormen, die z.B. im Schuldrecht kodifiziert sind, gebunden sind. Daraus resultiert die (nicht so ganz neue) Erkenntnis, dass Leistungsverträge Beendigungs-, Kündigungs- und besonders auch Sonderkündigungsklauseln enthalten sollten, so dass bei deutlichen Verstößen gegen Leistungsgrundsätze der Hilfe(n) der legale Beauftragungsentzug möglich und so auch die destruktive Steuerung vollziehbar ist. Auch als Drohung ist diese Form der Steuerung möglich, die destruktive Wirkung indes entfaltet sich allerdings erst bei Vollzug, da prinzipiell das zu steuernde System auch in der Interpretation der Glaubhaftigkeit der Drohung autonom ist und daher diese auch als unwahrscheinlich einstufen kann.

Neben dem kompletten Entzug von Beauftragungen ist natürlich auch deren Reduzierung möglich, z.B. indem der Förderumfang eines Hilfsdienstes für die Zukunft reduziert wird. Dies ist sowohl als Reduzierung einer zeitbezogenen (Geld-)Zuwendung möglich wie auch die Kürzung der Zuweisungsmodalitäten von Hilfebedürftigen, z.B. die Anzahl der Hilfebedürftigen, die Betreuungsdauer oder die zu erbringenden Leistungen. Auch hier ist das bereits oben angesprochene Legalitätsprinzip zu beachten und macht daher eine entsprechende Gestaltung von Leistungsvereinbarungen sinnvoll.

Die Ausführungen machen damit deutlich, dass destruktive materielle Steuerung stets nur als ‚ultima ratio‘ anzusehen ist und nur dann angewendet werden soll, wenn andere, instruktive Formen versagt haben oder das Case Management betreibende System selbst als Adressat von Steuerungen Gegenstand destruktiver materieller Steuerungen geworden ist (z.B. durch die Reduzierung der eigenen Beauftragungen) und diese dann zur Aufrechterhaltung seiner eigenen Reproduktion an sein eigenen ‚Steuerungsbereich‘ weitergeben muss. Der ‚ultima ratio‘-Charakter wird auch dadurch deutlich, dass die Anwendung solcher Steuerungen die künftige Zusammenarbeit zwischen Case Management und Hilfesystem mit Sicherheit nicht verbessern wird. Auch wenn viele Hilfesysteme nach Marktgesetzen operieren, werden sie Steuerungen im übertragenen ‚hire and fire‘ – Prinzip nicht auf Dauer ohne Gegenreaktionen (z.B. verstärkte Suche nach alternativen Auftraggebern) hinnehmen.

**B. Instruktive materielle Steuerung:** Im Bereich von Hilfesystemen kann diese Art der Steuerung sich vor allem des „universell verwendbaren“ Mediums Geld<sup>305</sup> bedienen, zumindest soweit die betreffenden Hilfesystemen Organisationssysteme sind und von Zahlungen zur Aufrechterhaltung ihrer Reproduktion abhängig sind. Aber auch außerhalb von Organisationssystemen entfaltet Geld als Steuerungsmedium seine Macht: "Die Begierde nach angenehmen Dingen [...] ist nach allen Erfahrungen praktisch grenzenlos [...]. Ist eine Kategorie von Bedürfnissen gestillt, so meldet sich schon eine weitere zu Wort. Mit Geld lassen sich auch noch gut verdienende Professionelle, auch noch Multimillionäre und auch noch Billionäre steuern. Selbst extreme Ausmaße von Reichtum lassen sich beliebig steigern. Geringfügige Unterschiede in den Gehältern treiben Legionen von Menschen in die lebenslange Ochsentour von »Karrieren«." (Willke 2001, S. 196)

Willke illustriert damit gut die Wirkung von Geld als die „... reinst(e)n Form des Werkzeugs ...“<sup>306</sup> in Bezug auf seine instruktive Steuerungsfähigkeit mittels positiver Sanktionen. Geld als Medium des Wirtschaftssystems kann diese Wirkung daher entfalten, weil es das generelle Tauschmedium ist und daher direkte materielle Bedürfnisbefriedigung bewirken kann.<sup>307</sup> Geldversprechen können daher genau die Umweltbedingungen setzen, die soziale (wie auch psychische) Systeme zu einer Selbststeuerung in die gewünschte Richtung veranlassen. Geld als positiver Leistungsanreiz wirkt sowohl steuernd in die Zukunft wie es auch ein ideales Instrument der Kontextsteuerung darstellt, indem lediglich zu erreichende Rahmenbedingungen gesetzt werden. Geld schafft so „... generalisierte Motivationen dafür, die eigendynamischen und eigensinnigen Operationen eines Systems in eine bestimmte Richtung (Qualität, Perspektive, Vision) zu lenken.“ (Willke 2001, S. 230)

Geld als ausschließliches instruktives Steuerungselement hat aber auch seine Schattenseiten, die Willke als „Monetarisierung der Person“ und „Vermarktung der Lebenswelt“<sup>308</sup> bezeichnet: "Innerhalb der Ökonomie strahlt die Symbolik des Geldes im vollen Glanz und lässt keinen Winkel unausgeleuchtet. Die Schatten, die dieser

---

<sup>305</sup> vgl. Luhmann 1987, S. 625, ausführlich: Willke 2001 S. 194 ff.

<sup>306</sup> Willke 2001, S. 217

<sup>307</sup> vgl. Willke 2001, S. 196 – s. auch Luhmann 1987 S. 513 u. 625,

<sup>308</sup> s. Willke 2001, S. 199

Glanz wirft, treffen die Funktionssysteme der Gesellschaft außerhalb der Ökonomie. Sie müssen sich der expansiven Dynamik des Geldes erwehren, um ihre eigene Autonomie, ihre eigene Logik und die spezifische Rationalität ihrer Zwecke zu bewahren. [...] Die auseinandersetzen und letztlich zersetzende - und in diesem Sinne diabolische - Wirkung des Geldes scheint dort einzurasten, wo andere Funktionssysteme *aus internen Gründen* Immunschwächen zeigen und die schwierige Balance von Autonomie und Interdependenz zu verlieren beginnen.“ (Willke 2001, S. 240)

Wenn Systemsteuerung jeden Leistungsanreiz des Hilfesystems nur durch Geldversprechen zu setzen vermag, dann verschwindet einerseits immer mehr das Bewusstsein im Hilfesystem, was als ‚Normalleistung‘ anzusehen ist, die auch ohne zusätzliche positive Sanktionen gewährleistet werden soll – von der Verdinglichung des sozialen Bezugs der Sozialen Arbeit ganz zu schweigen. Andererseits gerät die Steuerung damit selbst auch in eine ‚Anreizspirale‘, die immer neue, immer größere Anreize verlangt, um von den betreffenden Hilfesystemen als Handlungsorientierung wahrgenommen zu werden. Weisen Organisationssysteme der Sozialen Arbeit die von Willke beschriebene „Immunschwäche“ gegen überhand nehmende Steuerungen aus dem Bereich des Wirtschaftssystems auf, so laufen sie Gefahr, ihre Identität als Teil des Funktionssystems der Sozialen Arbeit zu verlieren und zu einem Teil des Wirtschaftssystems zu werden.

Materielle instruktive Steuerung mittels positiver Sanktionen (monetäre Anreize) darf somit von der Systemsteuerung nur dosiert verwendet werden, wenn sie nicht selbst Gefahr laufen will, dass dadurch andere Steuerungsoptionen verdrängt werden können.

Eine andere Möglichkeit der materiellen instruktiven Steuerung sind negative Sanktionen, wie etwa Konventionalstrafen bei Minderleistungen. Sie können so z.B. eine zu geringe Integrationsquote, zu lange Reaktionszeiten oder auch generelle Vertragsverletzungen durch die Androhung von ‚Strafzahlungen‘ zu vermeiden suchen.<sup>309</sup> Der gewünschte Steuerungseffekt ist die Anregung der zu steuernden Systeme zur Vermeidung der durch die von negativen Sanktionen bedrohten Umstände. Hierbei wird aber der instruktive Charakter dieser Steuerungsoption deutlich. Die ‚Bewegung‘ des Adressatensystems in die gewünschte Richtung hängt im wesentlichen von zwei systeminternen Selektionen ab: Einerseits muss das System die Eintrittswahrscheinlichkeit der Sanktionsandrohung beurteilen, d.h. es schätzt aufgrund seiner eigenen Sinnkonstruktion ein, ob überhaupt und wenn ja bei welchem Grad der Zielabweichung der Steuernde die angedrohte Sanktion auch tatsächlich realisieren wird. Je eindeutiger die Sanktionsandrohung mit objektiv bewertbaren Kriterien verknüpft wird, desto eher wird diese erste Selektion durch das Adressatensystem eine ‚positive‘ sein, d.h. die Sanktionsandrohung wird als real eingeschätzt werden. Die zweite Selektion durch das Adressatensystem ist die Beurteilung, ob die angedrohte Sanktion in Kauf genommen werden kann, d.h. ob es eine ‚sinnhafte‘ Alternative gibt, die es ermöglicht, der Steuerungsabsicht

---

<sup>309</sup> z.B. sieht der Leistungsvertrag der Bundesagentur für Arbeit (BA) der Ausschreibung SGB II 701-08-B37026-37-ARGE-Hof-Land- (Beauftragung Dritter mit der Vermittlung von Arbeitslosen) ausdrücklich in den §§ 8-9 Vertragsstrafen vor, z.B. bis zu 5% vom Auftragswert pro angefangene Kalenderwoche bei verspätetem Leistungsbeginn oder 10% bei „erheblichen Pflichtverletzungen“ – andere Ausschreibungen z.B. für Leistungen im Sinne des § 421i SGB III

auszuweichen, auch wenn dann die angedroht Sanktion ausgelöst wird.<sup>310</sup> Erst wenn auch diese Selektion so gewählt wird, dass kein Ausweichen als opportun eingeschätzt wird, ist mit einer Bewegung des Adressatensystems in Richtung der intendierten Steuerungsabsicht zu erwarten. Negative Sanktionen als Möglichkeit instruktiver Steuerung laufen daher immer Gefahr, dass sie Widerstand und dass sie ‚Umgehungsoperationen‘ der Adressatensysteme provozieren.<sup>311</sup>

**C. Destruktive immaterielle Steuerung:** Destruktive Steuerung ist, wie bereits im Bereich des materiellen Bereichs gezeigt, immer Ausschluss von Handlungsmöglichkeiten, ohne dass es dazu der Einwilligung des Adressaten bedarf. Im immateriellen Bereich geht es bei den hierzu nutzbaren Medien um Wissen, das den Adressatensystemen vorenthalten wird, so dass diese Handlungen, die das betreffende Wissen voraussetzen, nicht vornehmen können. Wie bereits in Abb. 5 dargestellt, besteht im Bereich der Steuerung von Hilfesystemen hierzu die Möglichkeit, Leistungen über Anfragen an Anbieter oder über beschränkte Ausschreibungen<sup>312</sup> zu beschaffen, und bestimmte Einrichtungen gezielt nicht anzufragen bzw. nicht in die (beschränkte) Ausschreibung einzubeziehen, so dass diese keine Möglichkeit haben, ein Angebot abzugeben. Eine ähnliche Wirkung hat die Nicht- oder nur selektive Weiterleitung von Informationen z.B. über komplementäre Finanzierungsmöglichkeiten, wie z.B. der Europäische Sozialfonds oder Sonderprogramme des Bundes, der Länder oder der BA. Im Gegensatz zu dem ‚Pistolen-Beispiel‘, mit dem in Anlehnung an Kraus die destruktive Steuerungsoption eingeführt wurde, zeigt sich (bis auf in der Hilfestellung eher unwahrscheinliche Extremfälle) nicht im Materiellen sondern vor allem im Immateriellen das Gesicht dieser Steuerungsoption. Destruktive immaterielle Steuerung hat von der Definition her schon immer etwas mit Exklusion zu tun – im Gegensatz zur materiellen Steuerung tritt diese nur nicht offen zu Tage, sondern geschieht insgeheim, quasi ‚hinter dem Rücken‘ des so gesteuerten Systems. Die damit bewirkte Reduktion der möglichen Handlungsselektionen bleibt dem so gesteuerten System zunächst verborgen, so dass diese Steuerung gerade daher wirkt, dass mögliche Handlungsoptionen aufgrund des Wissensdefizits unbemerkt bleiben. Es ist allerdings fraglich, ob dies immer so bleiben muss, oder ob das derart gesteuerte System sich irgendwann seiner Wissensdefizite bewusst wird und dies auf eine Handlung des Steuernden zurückführen kann. Die möglichen Folgen einer solchen Erkenntnis müssen nicht näher beschrieben werden. Auch wenn dies möglicher Weise sehr hypothetisch klingen mag, ist davon auszugehen, dass im Handlungsfeld des Case Managements die vor Ort befindlichen Hilfesysteme und damit die

---

<sup>310</sup> z.B. sind Ausschreibungen für Integrationsmaßnahmen der BA so gestaltet, dass eine gewisse Integrationsquote vorgegeben wird und eine sogenannte ‚Maluskomponente‘ eine Strafzahlung für jeden nichtvermittelten Teilnehmer unterhalb der geforderten Quote vorsieht – damit ein typisches Beispiel für materielle instruktive Steuerung durch negative Sanktionen. Die erste Selektion als potenzieller Bewerber für solche Leistungen ist stets ‚positiv‘, d.h. diese Rückforderung wird von der BA auch wirklich erhoben. Bei der zweiten Selektion ist es aber durchaus möglich, sein Angebot so zu gestalten, dass zu einem gewissen Umfang die Maluszahlungen bereits einkalkuliert werden, d.h. man bereits bei der Angebotserstellung plant, die geforderte Quote zu unterschreiten. Ob die BA dies ihrerseits aber bereits eingeplant hat (z.B. um Kosten aufgrund von Rückforderungen einzusparen), bleibt allerdings im Bereich der Spekulationen.

<sup>311</sup> vgl. z.B. Willke 2001, S. 222

<sup>312</sup> beschränkte Ausschreibungen beziehen sich auf § 3 Abs. 2 der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) in der Fassung vom 06.04.2006 – s. Bundesanzeiger (2006). 58 Jg. Nr. 100a

möglichen Steuerungsadressaten Möglichkeiten haben, von derartigen Steuerungen zu erfahren, z.B. indem sich erkundigt wird, wieso plötzlich (von anderen Hilfeanbietern) gewisse Leistungen abgegeben werden können oder eine weitere Finanzierungsquelle verfügbar geworden ist. Genau wie destruktive Steuerung im materiellen Bereich ist auch destruktive Steuerung im immateriellen Bereich hochwirksam, birgt aber für den Steuernden zumindest in der längerfristigen Perspektive auch Risiken für die künftige Zusammenarbeit mit den betroffenen Systemen, so dass die Nutzung vor allem dieser Steuerungsoption gut bedacht sein will.

**D. Instruktive immaterielle Steuerung:** Ähnlich wie materielle instruktive Steuerung kann auch die immaterielle instruktive Steuerung nur dann die gewünschte Wirkung entfalten, wenn der Steuerungsadressat die mit den steuernden Handlungen verbundenen Mitteilungen in seine eigene Sinnkonstruktion transformiert und dort im Sinne des Steuernden interpretiert und in eigene Handlungen umsetzt. Immaterielle instruktive Steuerung ist so als die Übermittlung eines Sinnvorschlags zu verstehen, der vom Adressatensystem im Falle gelingender Steuerung übernommen wird und zur Selbststeuerung des Adressatensystems im intendierten Sinne führt. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist umso größer, wie der Sinnvorschlag eine Nähe zur systemspezifischen Sinnkonstruktion des Adressatensystems aufweist.<sup>313</sup> Eine instruktive Forderung (Steuerung) nach einer Veränderung der Einstellung z.B. über Prioritäten bei der Hilfeleistung wird umso eher ‚gehört‘, als dass sie aus Sicht des Steuerungsadressaten ‚Sinn‘ macht. Im immateriellen Bereich fehlen auch die dinglichen Anreize (z.B. Geld), die im materiellen instruktiven Bereich den Unterschied vom ‚Sinnlosen‘ zum ‚Sinnhaften‘ bewirken können. Sinnloses bleibt hier sinnlos. Und über Sinn und Nicht-Sinn entscheidet immer das Adressatensystem und nicht das steuernde System.<sup>314</sup> Jedes System verfügt zudem über ein umfangreiches Repertoire, um derartigen instruktiven Steuerungen zu begegnen: "Jede Organisation ist nicht nur *garbage can* genug, um Initiativen beliebiger Art im Sande verlaufen lassen zu können, sondern verfügt auch über genügend Interpretationserfahrungen im Umgang mit dieses *garbage can*, um jeden Widerstand gut und passend begründen zu können." (Baecker 2006, S. 11) Das vielleicht als ‚Mülleimer-Prinzip‘ zu beschreibende Verfahren ist auf allen Ebenen von sozialen und psychischen Systemen anzutreffen, von der Kindererziehung bis zum Widerstand von Funktionssystemen bei der Umsetzung politischer Forderungen ist überall auf dieses Prinzip zu treffen. Und im Grunde geht es ebenfalls überall darum, das der mit dem Steuerungsimpuls verbundene Sinnvorschlag nicht akzeptiert wurde. Gelingt es aber, Sinnvorschläge so zu formulieren, dass sie die bereits angesprochene ‚Kompatibilität‘ mit der Sinnkonstruktion der Adressaten aufweisen, so können diese auch leichter von diesem wahrgenommen, in eigenen Sinn transformiert und in Handlungen

---

<sup>313</sup> vgl. Willke 2001, S. 195 oder allgemein Luhmann 1987 S. 92 ff. und Baecker 2006

<sup>314</sup> Der Verfasser will mit dieser eher umgangssprachlichen Darstellung nicht den systemtheoretischen Grundannahmen der Sinnkonstruktion widersprechen (vgl. Kap. 2.2.2.3 und ausführlich Luhmann 1987 S. 96 f.), sondern setzt hier „Sinnlosigkeit“ als „Verwirrung von Zeichen“ (Luhmann, a.a.O.), d.h. als einen Sinnvorschlag, da von dem Adressatensystem als nicht in (eigenen) Sinn transformierbar erlebt wird.

umgesetzt werden. ‚Sinnbezug‘ ist also ein wichtiges Erfolgskriterium für immaterielle instruktive Steuerungen.<sup>315</sup>

Eine weitere Möglichkeit gelingender immaterieller Instruktionen zeigt Baecker in seiner Darstellung von Managementhandeln in Organisationen auf: Das Setzen einer Irritation, so dass sie „... den Beobachtern im System als Störung dessen und Widerspruch zu dem auffallen, was sie andernfalls für den geordneten und selbstverständlichen Verlauf der Dingen gehalten hätten.“<sup>316</sup> Die Initiierung von Veränderungen durch gezielte Störungen ist eine in der psychologischen Therapie durchaus nicht ungewöhnliche Methodik.<sup>317</sup> Auch in der Organisationsentwicklung und vor allem in der Organisationsberatung wird die Methodik der gezielten Störung zur Initiierung von Selbstveränderungen (Selbststeuerungen) vielfach verwendet,<sup>318</sup> zumal gerade bei den letzteren weder destruktive noch materielle Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen und Veränderungen nur immateriell instruktiv auf dem Wege von Selbstveränderungen (Selbststeuerungen) möglich sind. Die Veränderung von Organisationssystemen durch Selbstveränderung benötigt aber Zeit – oft sogar viel Zeit. Schnelle Resultate sind so in aller Regel nicht zu haben. Willke verweist hierzu auf Interventionsregeln des amerikanischen Organisationsberaters Peter M. Senge, wie z.B. „Je stärker du drückst, desto stärker schlägt das System zurück.“ – „Der leichte Ausweg führt gewöhnlich zurück ins Problem.“ – „Langsamer ist schneller.“<sup>319</sup> Diese durchaus einfach anmutenden Leitsätze verweisen aber darauf, dass Organisationssysteme im Sinne der zuvor zitierten „garbage can“ über vielfältige Mitte verfügen, sich Veränderungen zu widersetzen und ihren ‚Ursprungszustand‘ zu behaupten. Dies gilt dann natürlich auch für Versuche, mittels (gezielter) Irritationen Veränderungen auszulösen. Während, wie bereits gezeigt wurde, immaterielle instruktive Interventionen möglichst eng an der Sinnkonstruktion des zu steuernden Systems anknüpfen sollten, müssen sich Irritationen – auch um überhaupt als solche erkennbar zu sein – davon abheben, eben irritieren. Und auf solche Irritationen muss ein System nicht notwendiger Weise mit passenden Veränderungen reagieren, sondern hat ein deutlich größeres Reaktionsrepertoire: die Irritationen ignorieren oder als irrelevant ansehen, die Irritationen zwar wahrnehmen und ihre Hintergründe sogar erkennen, aber ‚gute Gründe‘ darlegen, wieso trotzdem keine Veränderung sinnvoll ist und schließlich erst als dritte Variante die Irritationen wahrnehmen, ihren Sinn erkennen und darauf Handlungen oder Beobachtungsweisen verändern. Immaterielle instruktive Steuerung durch Irritationen sind daher als Möglichkeit zur Systemsteuerung im Rahmen des Case Managements eher Ausnahmen.

---

<sup>315</sup> Gerade der Wahlkampf ist eine gute Möglichkeit, dieses Prinzip von Sinnbezug zu beobachten. Die Wahlkämpfer versuchen, mit ihren Darstellungen an der Sinnkonstruktion ihrer intendierten Wählerschichten anzuknüpfen, was, wie beobachtet werden kann, mehr oder minder gut gelingt. Fakten, die für eine Vermittlung zu komplex sind, werden in griffige Schlagwörter gepackt und zielen auf antizipierte Bedürfnisse und Ängste (man denke z.B. an ‚Merkelsteuer‘ oder die Bedrohung durch Jugendkriminalität im hessischen Wahlkampf 2008). Und da die Intention hinter alledem die Stimmabgabe (=Handlung) ist, kann man so Wahlkampf durchaus als ein Beispiel für immaterielle instruktive Steuerung betrachten, ohne dass man diese Art der politischen (Nicht-) Kommunikation damit gut heißen muss ...

<sup>316</sup> Baecker 2006, S. 11

<sup>317</sup> vgl. z.B. Kriz 1997 S. 123 ff.

<sup>318</sup> vgl. z.B. Willke 2005 S. 141 ff.

<sup>319</sup> ders. S. 181



Steuerung sozialer Systeme hat also im Gegensatz zu Grundannahmen der ‚traditionellen‘ Systemtheorie Luhmann’scher Prägung eine Vielzahl durchaus effektvoller Optionen, insbesondere durch destruktive Wirkungsweisen. Steuerung muss sich aber auch bewusst sein, dass jede Steuerung das zu steuernde System (ganz im Sinne einer nicht-trivialen Maschine) verändert und so auch die Steuerung an sich nicht nur Wirkungen im Systemverhalten bewirken kann, sondern auch im ‚Gedächtnis‘ des gesteuerten Systems verbleibt. Da der gesamte Leistungsprozess des Case Managements nicht nur zwischen Case Manager und Klient, sondern auch unter Einbezug des Hilfesystems nur als Ko-Produktion denkbar ist, hat eine exzessive Nutzung destruktiver Steuerungen einen eher negativen Einfluss auf die zukünftige Zusammenarbeit, was vor der Selektion einer solchen Steuerungsoption bedacht werden muss.

Systemsteuerung im Case Management erfordert zusammenfassend also aus Sicht des Verfassers folgende Elemente, um auch wirklich als Steuerung gelten zu können:

- Die Steuerungsintention des Steuernden, d.h. die Absicht, eine Veränderung des status quo bewirken zu wollen.
- Ein Steuerungsziel, d.h. eine Festlegung eines zukünftig zu erreichenden Soll-Zustandes, der von dem Steuernden alleine oder diskursiv mit dem Adressaten gemeinsam festgelegt werden kann. Dieser muss zudem zumindest hinlänglich operationalisierbar sein, so dass auch eine Evaluation der Zielerreichung möglich ist.
- Eine Steuerungsmethode, d.h. die Wahl zwischen instruktiven und destruktiven Wirkungen und materiellen oder immateriellen Medien, wobei auch Kombinationen denkbar sind.
- Eine ‚Risikoabschätzung‘ der Steuerung, d.h. die Berücksichtigung der möglichen Folgen destruktiver Steuerungen, der Auswirkungen exzessiver Nutzung materieller instruktiver Steuerungen und die Berücksichtigung der spezifischen Sinnkonstruktion der Steuerungsadressaten gerade bei instruktiven Steuerungen, wie auch möglicher Wechselwirkungen mit anderen ‚Nachbarsystemen‘.
- Eine Evaluation der erreichten Wirkungen der Steuerung, d.h. die Überprüfung der Zielerreichung, bzw. des Zielereichungsgrades und eventuell aufgetretener (unerwünschter) ‚Nebenwirkungen‘. Dabei sind sowohl Überprüfungen des Verlaufs wie auch des Ergebnisses denkbar.

Systemsteuerung erfordert also ein intentionales, zielgerichtetes und bewusstes Handeln, das bereits vor der Durchführung die möglichen Wirkungen und Risiken bedenkt und diese auch während und nach der Steuerung ‚im Blick‘ behält.

### **3 Systemsteuerung – eine systematische Betrachtung**

Gegenstand des dritten Teils dieser Arbeit ist nun die Übertragung der vorherigen Überlegungen zu sozialen Systemen und vor allem zu den Möglichkeiten zu deren Steuerung auf das Konzept des Case Managements. Das angestrebte Ergebnis ist die Herausfilterung von Bedingungen, die an eine wirksame Systemsteuerung im

Rahmen von Case Management zu richten sind. Dieses erfordert sowohl die Beschäftigung mit der Frage nach dem Stellenwert von systembezogenen Handlungen im Rahmen des Case Management Konzeptes wie auch der Versuch, die systemsteuernden Aspekte zu systematisieren und zu einer übersichtlichen Darstellung aufzubereiten. Zunächst sind dazu die relevanten Begriffe zu klären. Als Definition für Case Management kann die entsprechende Aussage der relevanten Fachgesellschaft, der Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) verwendet werden: „Aufgabe ist es, ein zielgerichtetes System von Zusammenarbeit zu organisieren, zu kontrollieren und auszuwerten, das am konkreten Unterstützungsbedarf der einzelnen Person ausgerichtet ist und an deren Herstellung die betroffene Person konkret beteiligt wird.“<sup>320</sup> Case Management teilt sich zur Bewerkstelligung dieser Aufgabe in die eigentliche Fallsteuerung (oder Fallmanagement), die die effektive und effiziente Planung, Lenkung und Evaluation des Einzelfalls im Fokus hat und in die Systemsteuerung (oder Systemmanagement), in dem das für die Summe der Fälle relevante Hilfe- und Unterstützungssystem so organisiert und koordiniert wird, dass die für die einzelnen Fälle erforderlichen Hilfe- und Unterstützungsleistungen in der Art verfügbar gemacht werden, dass eine effektive und effiziente Fallsteuerung möglich ist. Effektivität (d.h. die Erreichung von Zielen) und Effizienz (d.h. die Erreichung eines möglichst optimalen Aufwand-Nutzen-Verhältnisses) werden daher ausdrücklich als Ziele des Case Managements anerkannt. Dazu später mehr.

### 3.1 Systemsteuerung im Case Management – ein Paradigmawechsel?

Das Konzept des Case Managements hat in seinem geografischen Ursprungsland, den USA, einen wahrhaften ‚Siegesszug‘ erlebt, der in die Ausbildung einer eigenständigen Profession mündete, die seit 1990 über die Case Management Society of America (CMSA)<sup>321</sup> eine berufsständige Interessensvertretung entwickelt hat. Man könnte nun annehmen, dass auch in Deutschland sich das Case Management ebenso erfolgreich etablieren konnte. Tatsächlich ist auch Case Management inzwischen in vielfältiger Form hierzulande vorzufinden: In der Sozialen Arbeit, im Gesundheitswesen und in der beruflichen Erst- und Wiedereingliederung, die oftmals, wenn auch nicht ganz zutreffend, als Beschäftigungsförderung bezeichnet wird.<sup>322 323</sup> Gleichwohl gibt es auch eine Reihe

---

<sup>320</sup> im Internet unter: <http://www.dgcc.de/wasistcm.html>

<sup>321</sup> im Internet unter <http://cmsa.org/> - die CMSA ist allerdings sehr medizinisch (Pflege) geprägt, das Case Management im Bereich der Sozialen Arbeit wird in den USA von der NASW (National Association of Social Workers) programmatisch geprägt, die hierzu analog zur DGCC in Deutschland Case Management Standards herausgegeben haben (aktueller Stand bereits von 1992) – vgl. im Internet unter [http://www.socialworkers.org/practice/standards/sw\\_case\\_mgmt.asp](http://www.socialworkers.org/practice/standards/sw_case_mgmt.asp)

<sup>322</sup> Der Begriff „Beschäftigungsförderung“ ist deshalb eher unpassend, weil das Ziel in diesem Bereich die individuelle berufliche Erst- und Wiedereingliederung (Integration in Arbeit oder Ausbildung) ist und nicht die generelle Steigerung (Förderung) der Beschäftigung (-quote) – analog zur begrifflichen Verwendung von Wirtschaftsförderung als Unterstützung / Steigerung der Ansiedlung und dem Ausbau von Wirtschaftsbetrieben. Passender wäre daher eine Begrifflichkeit wie z.B. „Berufliche Integration“.

<sup>323</sup> vgl. z.B. zu Case Management in der Sozialen Arbeit: Weicht 2000, Dietrich, Remmel-Faßbender 2006, Müller 2006, Hampe-Grosser, Kleve 2005, Klug 2003; zu Case Management im

kritischer Stimmen zum Konzept des Case Managements, deren Zielrichtung man überwiegend unter den beiden Vorwürfen des „alten Weins in neuen Schläuchen“ oder der Instrumentalisierung von Kostenreduzierungsmaßnahmen zusammenfassen kann. Case Management stand und steht so in der Kritik, letzten Endes nichts anderes als traditionelle fallbezogene Soziale Arbeit zu sein<sup>324</sup>, bzw. sich zum Instrument von Bestrebungen zur Kostenreduzierung im sozialen Bereich zu machen.<sup>325</sup> Staub-Bernasconi bringt Case Management sogar in die Nähe einer „Fast-Food“-Variante der Sozialen Arbeit.<sup>326</sup> Die Frage nach einem (etwaigen) Paradigmawechsel durch die Systemsteuerung im Case Management kann daher nur dann hinreichend beantwortet werden, wenn die Fragestellung zunächst tiefer gelegt worden ist: Systemsteuerung im Case Management kann nicht ohne Betrachtung des Case Management selbst analysiert werden, da ja Systemsteuerung ein integraler Bestandteil des Case Managements ist. Aus Sicht des Verfassers kann hierzu sogar die These gewagt werden, dass erst durch den Einschluss der Komponente Systemsteuerung Case Management zu dem wird, was es in Deutschland für sich beansprucht: Ein eigenständiger interdisziplinärer Handlungsansatz.

Unterstreichungen der Bedeutung der Systemsteuerung für das Case Management, d.h. dass Case Management erst dann zum Case Management wird, wenn Fall- und Systemmanagement miteinander verknüpft werden, finden sich zahlreich in der einschlägigen Fachliteratur.<sup>327</sup> Überall wird betont, wie wichtig Systemsteuerung für das Konzept des Case Management ist: „Die Systemebene unterscheidet CM wesentlich von anderen Beratungsformen.“<sup>328</sup> Gegenmeinungen zu diesem Ansatz sind dagegen äußerst selten. Lediglich Neuffer äußert in einer neueren Veröffentlichung Bedenken gegen den Systemsteuerungsanspruch des Case Managements mit dem Hinweis auf dadurch verursachte Kompetenzüberschneidungen mit dem Sozialmanagement: "Wenn im Konzept des Case Managements betont wird, es handelt sich nicht nur um Fallarbeit oder Fallsteuerung, sondern auch um Arbeit auf der Systemebene, also um Systemsteuerung, so begibt man sich in die Nähe des Sozialmanagements, das

---

Gesundheitswesen z.B.: Tophoven 2000, Fichtel 2000, Wahler, Wahler 2000, Porz, Podeswik 2006, Toepler 2007, Huber 2007, Nagel Dettling 2006, Thorenz, Grochoka 2006, Pape et al. 2006, Wissert 2006, Frommelt, Trippel 2005, Podeswik et al. 2005, Pieper et al. 2005, Engel 1999; zu Case Management in der beruflichen Integration z.B.: Sinn, Haselow 2005, Göckler 2006}, Bohrke-Petrovic 2007, Bohrke-Petrovic, Göckler 2005, Funk 2004, {Grosch 2004 #172 und generell zu Darstellungen von Einsatzfeldern des Case Managements z.B.: Wendt 2001, Wendt et al. 2006 und Löcherbach et al. 2005

<sup>324</sup> vgl. hierzu z.B. Staub-Bernasconi 1991 – zu Ansätzen fallorientierter sozialer Arbeit ohne (ausdrücklichen) Bezug zum Case Management vgl. z.B. Schwabe 2005

<sup>325</sup> vgl. hierzu z.B. Galuske 2007, Hansen 2005, Buestrich, Wohlfahrt 2006, Buestrich, Wohlfahrt 2008 oder allgemeiner Hinte 1998

<sup>326</sup> vgl. dazu Staub-Bernasconi 2005

<sup>327</sup> vgl. hierzu z.B.: Bianco, Muhl, Yvonne Renée, Fiechter, Regula Palm 2007, S. 31, Gissel-Palkovich 2006b, S. 28 f. u. 32 f., Gissel-Palkovich 2006a, S. 91 u. 93, Kleve et al. 2006b, S. 22, Klug 2005, S. 62, Mennemann 2005, S. 22, Mennemann 2006, S. 12, Neuffer 2005, S. 158, Remmel-Faßbender 2005, S. 84, Schröder 2006, S. 41, van Riet, Wouters 2002, S. 32, Wendt 2005a, S. 14, 16 u. 25, Wendt 2006b, S. 9 u. 11, Wendt 2006a, S. 69 und die Leitprinzipien für das Case Management der DGS Fachgruppe Case Management der DGS (Hrsg.) 2005 – vgl. dazu auch die Standards für „Social Work Case Management“ aus den USA: NASW 1992

<sup>328</sup> Fachgruppe Case Management der DGS (Hrsg.) 2005, S. 3

ebenfalls aus der Sozialen Arbeit entwickelt wurde. [...] In der Fachdiskussion werden daher Vorbehalte gegen den Gesamtanspruch von Case Management in Bezug auf Fall- und Systemsteuerung laut, da Professionelle in angestammten Feldern der Sozialen Arbeit mit dem Begriff ‚Case‘ nichts anzufangen wissen oder nichts anfangen wollen.“ (Neuffer 2006b, S. 49) Diese Position stellt aber die deutliche Ausnahme dar und begründet sich mehr in Überlegungen, dass Case Management sich mit seinem systembezogenen Steuerungsanspruch sich zu sehr in bereits erprobte Steuerungskonzepte einmischt und damit eher Widerstände provoziert.<sup>329</sup>

Geht man nun von der deutlich unterstrichenen Bedeutung der Systemsteuerung im Gesamtkonzept des Case Managements aus, so ist man zunächst sehr überrascht, in einschlägigen Publikationen lange Zeit nichts oder nur bruchstückhafte Darstellungen zu dem zu finden, was Systemsteuerung eigentlich ist, welche Anforderungen an sie zu stellen sind und wie eine Implementierung aussehen sollte oder könnte. Erst seit wenigen Jahren (beginnend 2004) finden sich erste Publikationen, die sich mit dem Thema Systemsteuerung eingehender beschäftigen.<sup>330</sup> Sucht man dagegen nach Handreichungen, wie die Fallsteuerung im Rahmen des Case Managements vonstatten geht oder gehen könnte, so findet sich in der Literatur eine Vielzahl von Angeboten.<sup>331</sup>

Setzt man nun das 1991 erschienene Werk von Wolf Rainer Wendt „Unterstützung fallweise“<sup>332</sup> als Beginn des Case Managements in Deutschland, so hat die Entwicklung systemsteuernder Konzepte ein ‚time gap‘ von rund 13 Jahren zu verzeichnen. Die Erklärung dieses bemerkenswerten Umstands fällt indes schwer. Man könnte meinen, dass Systemsteuerung derart selbsterklärend ist, dass sich eine dezidierte Beschäftigung damit erübrigt – neue Publikationen machen aber deutlich, dass gerade hier ein dringender Nachholbedarf besteht. So konstatiert z.B. Mennemann: „Auf der Systemebene gibt es kaum Vorgaben und auch kaum Erfahrungen. Hier ist das Methodenset nach wie vor sehr unpräzise und offen.“<sup>333</sup> Und Toepler, der über die Ergebnisse zur Einführung von Case Management in der Unfallversicherung berichtet, kommt zu dem Ergebnis: „Im Rahmen der Untersuchung konnte jedoch keine regelhafte Nutzung der CM-Erfahrungen zur Optimierung des Versorgungsangebotes festgestellt werden ...“<sup>334</sup>. Auch Hampe-Grosser führt pessimistisch an: "Untersucht man die beteiligten Fachkräfte auf ihre Anbindung im Hilfenetz, so zeigt sich, dass eine Steuerung in der Regel nicht

---

<sup>329</sup> Neuffer wendet sich zudem gegen die zunehmende ‚Vermanagerisierung‘ des Case Managements, dass sich mehr mit dem ‚managen‘ von Fällen und Systemen beschäftigt und die für erfolgreiche Soziale Arbeit unerlässliche Beziehungsarbeit vernachlässigt – vgl. dazu auch Neuffer 2006a - eine ähnliche Position vertritt Hille – vgl. Hille 2006, ähnliche Argumentationen finden sich auch bei Weber bei der Darstellung von Case bzw. Care Management im Krankenhaus – vgl. Weber 2006

<sup>330</sup> im Wesentlichen können als dezidierte Beschäftigungen nur die Arbeiten von Mennemann, Löcherbach und eingeschränkt Neuffer gezählt werden (zumindest soweit dem Verfasser bekannt): Mennemann 2005, Mennemann 2006, Löcherbach 2007, sowie ein Vortrag von ihm im November 2004: Löcherbach 27.11.2004 und Neuffer 2006c

<sup>331</sup> vgl. z.B. Neuffer 2005, Ewers et al. 2000, Brinkmann 2006a, Kleve et al. 2006a und die in Fußnote 323 genannten Autoren

<sup>332</sup> s. Wendt 1991

<sup>333</sup> Mennemann 2005, S. 21

<sup>334</sup> Toepler 2007, S. 80

möglich ist. Die Kontexte der einzelnen Professionen sind vielfach und autonom. Beinahe ließe sich von Parallelgesellschaften sprechen. Die Steuerung des Hilfenetzwerkes scheint aussichtslos - und wer im Verbund könnte auch von sich behaupten, die Option des Steuernden von den anderen Beteiligten erhalten zu haben." (Hampe-Grosser 2007, S. 446) Selbst Wendt selbst stellt fest: "Eine funktionelle Verknüpfung von allen Dimensionen des Case Managements auf der Ebene der Systemsteuerung (Zugang und Auslese der Klientel, Bedarfserhebung im Sozialraum, Versorgungsplanung, Kontrolle der Durchführung, Evaluation und Rechenschaftslegung) mit allen Dimensionen von Case Management auf der Ebene des Handlens im Einzelfall (Fallaufnahme, Bedarfsklärung, Hilfe- und Behandlungsplanung, Begleitung bei der Leistungserbringung, Evaluation und Dokumentation) erfolgt allerdings noch selten. Oft werden nur einzelne Schritte im Case Management vollzogen." (Wendt 2005a, S. 17) Die mögliche Erklärung der ‚Offensichtlichkeit‘ von Systemsteuerung greift also nicht. Wurde also Systemsteuerung deshalb bisher so wenig thematisiert, weil sie ein sehr schweres Unterfangen ist und durchaus, wie ja der nicht völlig von der Hand zu weisende Einwand von Neuffer (a.a.O.) zeigt, mit etlichen Widerständen zu rechnen hat, oder war es eher die Absicht, Case Management ‚schrittweise‘ einzuführen, und die Systemaspekte erst nach Verfestigung der Fallführung anzupacken? Die Beantwortung dieser Fragen bleiben pure Spekulation und soll daher nicht weiter verfolgt werden. Festzuhalten ist aber die Tatsache, dass das Case Management in Deutschland sich zuerst von der Fallsteuerungsebene her etabliert hat und die Systemsteuerung ‚hinterherhinkt‘. Man könnte daher durchaus aus Sicht des Verfassers von der Systemsteuerung als dem ‚vernachlässigten Kind‘ des Case Managements sprechen.

‚Konsequenterweise‘ möchte man fast sagen, lassen sich auch zahlreiche Beispiele finden, in denen zwar von Case Management gesprochen wird, eine wirkliche Systemsteuerungskomponente aber nicht identifizierbar ist.<sup>335</sup> Der Ausspruch von Wolf Rainer Wendt“ „Aber oft ist dort, wo Case Management drauf steht, Case Management nicht drin.“<sup>336</sup> bewahrheitet sich so in vielfältiger Weise. Die Unterbetonung des systemsteuernden Anteils und vor allem auch Anspruchs des Case Management in den einschlägigen Darstellungen können durchaus solchen ‚singulären‘ Entwicklungen Vorschub geleistet haben. Solange nur betont wird, wie wichtig, sogar wie essentiell Systemsteuerung für das Case Management ist, ohne explizit auszuführen, was denn alles implementiert werden muss, um diesem Anspruch auch tatsächlich gerecht werden zu können, ist es erkennbar einfacher, nur die fallsteuernde Komponente des Case Managements zu implementieren und den ‚Rest‘ bei Gelegenheit nachzuholen. Gleichfalls kann der möglichen Darstellung, mittels bewährter Instrumente wie z.B. Sozialplanung, die systemsteuernde Anteile ja bereits zu leisten, mangels klarer Kriterien der Systemsteuerung zumindest deutlich schlechter widersprochen werden.

Nach Ansicht des Verfassers ist es ebenfalls eher nachteilig, in die systemsteuernden Aktivitäten noch zusätzlich den Begriff des Care Managements

---

<sup>335</sup> vgl. z.B. die Darstellungen von Fichtel 2000, Lauer 2006, Müller 2006, Roters, Möller 2006, Schu 2005, Sellin 2005, Wahler, Wahler 2000, Weicht 2000, Wissert 2005

<sup>336</sup> Wendt 2005a, S. 14

einzuführen.<sup>337</sup> Care Management bezeichnet dabei nach Wendt „... das Management der Versorgung in einem Dienst bzw. seitens eines Fachamtes ...“<sup>338</sup> und kann organisatorisch „... dem Case Management sowohl übergeordnet wie auch ihm unter- bzw. nachgeordnet werden“<sup>339</sup>. Case Management wäre demnach nur das individuelle Management der Fälle und Care Management das der Versorgung. Vergleicht man diese Darstellung nun mit den bereits angesprochenen Aussagen, dass Case Management nur durch Integration von Fall- und Systemsteuerung zu eben Case Management wird, so entsteht doch etliche Verwirrung. Vor allem öffnet die o.a. Aussage, das Care Management dem Case Management auch durchaus übergeordnet sein kann, der breiten, bis zur Beliebigkeit ausdehnbaren Gestaltung von Case Management auf der Systemebene Tür und Tor. Ein nachrangiges Case Management hätte demnach nur das fallweise zu koordinieren, was das Care Management bereits bereitgestellt hat, d.h. das Mögliche im Einzelfall hat sich nach dem zu richten, was möglich ist, was das System in seiner mehr oder minder weiten Voraussicht anbietet. Die Nähe einer solchen Sichtweise zur bereits frühen Aussage von Luhmann „Im großen und ganzen bestimmt die Optik der Programme das, was an sozialer Hilfe geschieht, bzw. nicht geschieht.“<sup>340</sup> ist unübersehbar.

Aber selbst dann, wenn das Care Management dem Case Management klar nachgeordnet ist, bietet das ‚Begriffssplitting‘ in Care und Case Management eher Nachteile: Es ermöglicht Interpretationen, die Implementierung der beiden Elemente zu trennen, zunächst Case Management einzuführen und dann später Care Management ‚draufzusatteln‘, oder aber die bereits angesprochene Sichtweise, ja bereits das angebotssteuernde Care Management zu praktizieren, das nun durch ein individuelles Case Management ergänzt wird. Zudem kommt der Begriff des Care Managements in die Nähe zu Programmen der strukturierten medizinischen Versorgung, die mit Begrifflichkeiten wie Managed Care, Care Maps, Clinical Pathways und Disease Management bezeichnet werden. Nur dass diese Verfahren zumeist gerade das Gegenteil von Case Management wollen: Nicht der Einzelfall in seiner Individualität und den daraus resultierenden individuell unterschiedlichen Bedürfnissen (wie Ressourcen) steht im Mittelpunkt des Interesses, sondern das genaue Gegenteil: Die Summe der Fälle oder genauer, der ‚durchschnittliche Fall‘. Managed Care versucht gerade - eben als Care Management – mittels am ‚Durchschnittsfall‘ entwickelten Ablaufpläne Programmierungen für den Krankheitsfall und den zu seiner Bewältigung erforderlichen Ressourcenallokation zu entwickeln.<sup>341</sup> Es gibt daher auch Stimmen, die, so wie der Verfasser, eine

---

<sup>337</sup> vgl. z.B. Wendt 2001 S. 50 f., Wendt 2005a S. 15 f., Wendt 2006b, S. 8, Wendt 2006a S. 69 ff. und Neuffer 2006b, S. 53, der eine klare Trennung von Care und Case Management befürwortet

<sup>338</sup> Wendt 2001, S. 51 – Er stützt sich dabei auch auf die in Großbritannien verwandte Terminologie, wo prinzipiell nur von „Care Management“ gesprochen wird, es sich aber um Case Management handelt. Die Begrifflichkeit „Care“ wurde nur deshalb gewählt, da der Begriff des „Case“ als zu unpersönlich angesehen wurde. Vgl. dazu auch Hansen 2005, S. 107 – zu entsprechenden Care Management Konzepten in Großbritannien vgl. Department of Health 1991

<sup>339</sup> ebd.

<sup>340</sup> Luhmann 1973, S. 33

<sup>341</sup> vgl. Zander 2000, Wissert 2006 als Überblick Wendt 2001 S. 200 ff.

Abgrenzung zwischen Case Management und allen anderen ablaufstrukturierenden Konzepten (gerade in der Pflege) fordern.<sup>342</sup>

Daher wird vom Verfasser vorgeschlagen, Case Management nur noch solche Konzepte zu nennen, die

- den Einzelfall mit seinen individuellen Bedürfnissen und seinem daraus resultierenden auf den Einzelfall spezifisch zugeschnittenen Erfordernissen von Hilfe- und Unterstützungsleistungen im Fokus haben,
- die die Hilfe- und Unterstützungsleistungen fallweise und vor allem fallbezogen nach den individuellen Bedürfnissen des Einzelfalls koordinieren,
- die die Koordination der Hilfe- und Unterstützungsleistungen nicht alleine aus der Sicht des verfügbaren Angebotes sondern aus der Sicht der Erfordernisse des Einzelfalls bewerkstelligen und
- die einzelfallübergreifend aber aus der Erfahrung der Fälle heraus Leistungen und Vernetzungen des Hilfe- und Unterstützungsangebotes koordinieren, einfordern, implementieren und verändern.

Der Begriff des Care Managements wäre dann allen anderen Konzepten vorbehalten, die ebenfalls Handlungsabläufe strukturieren, dies aber aus dem Fokus der Versorgung (und nicht des Einzelfalls heraus) heraus tun. Case Management strukturiert primär den Fall und sekundär daraus die Versorgung – Care Management strukturiert hingegen primär die Versorgung und aus ihr heraus die so versorgten Fälle. Die reine Nutzung dessen, was (an Hilfe und Unterstützung) vorhanden ist, wäre demnach noch lange kein Case Management. Der Fall würde hier zwar individuell bearbeitet, aber individuell nur insoweit, welche der insgesamt verfügbaren Hilfe- und Unterstützungsleistungen sachlich und zeitlich fallspezifisch genutzt werden können. Letzten Endes muss so der Fall zum Hilfesystem passen, wenn er von diesem bearbeitet werden will.

Es kommt also schon und sogar wesentlich darauf an, ob der Fall das System steuert (Case Management) oder das System den Fall (Care Management).<sup>343</sup> Die Position von Löcherbach, der von einer „gegenseitigen Durchdringung“<sup>344</sup> spricht, wo es eben nicht darauf ankomme, ob der Fall das System steuere oder umgekehrt, ist daher entschieden abzulehnen, da so Steuerung zur Beliebigkeit verkommt. So ansprechend Ansätze der wechselseitigen Verschränkung von Ebenen – Löcherbach spricht hierbei sogar von einer „doppelten Durchdringung“ (ebd.) – auch sein mögen, sie ignorieren Tatsachen wie Konkurrenz- und Abgrenzungsdanken zwischen den vielfältigen Akteuren der Sozialen Arbeit<sup>345</sup> (oder generell in den unterschiedlichen Handlungsfeldern des Case Managements), die wenn überhaupt, dann nur durch ein akzentuiertes Steuerungshandeln als der klaren Perspektive der

---

<sup>342</sup> vgl. Ribbert-Elias 2006, S. 148, Porz et al. 2005, S. 92 und allgemeiner zu Problemen bei der Implementation von Case Management im Gesundheitswesen Ewers 2006 S. 65 f.

<sup>343</sup> vgl. hierzu Faß 2006, S. 141

<sup>344</sup> Löcherbach 2007 S. 21 f.

<sup>345</sup> vgl. dazu auch die kritischen Ausführungen von Hille zur „systemimmanenten Disfunktionalität der Sozialen Arbeit“ (Hille 2006, S. 58), ähnliche Beschreibungen von Hindernissen bei der Vernetzung von Hilfen finden sich auch bei Gissel-Palkovic (Gissel-Palkovich 2006a S. 99 f.) und Neuffer (Neuffer 2006b, S. 47)

Fälle heraus überwunden werden kann. Wie dies in der Praxis gelingen kann, soll in dieser Arbeit aufgezeigt werden. Doch zunächst weiter zur Frage nach dem Paradigmawechsel durch Systemsteuerung im Rahmen des Case Managements:

Es konnte bereits festgestellt werden, dass in der vom Verfasser vorgeschlagenen Definition von Case Management Fall- und Systemsteuerung miteinander verknüpft sind - das eine also nicht ohne das andere sein kann (zumindest solange die Bezeichnung ‚Case Management‘ zu Recht verwendet werden soll). Ist dies alleine schon ein Paradigmawechsel? Um dies beantworten zu können, ist es aus Sicht des Verfassers zunächst erforderlich, sich kurz zu betrachten, wie Hilfeplanung bisher erfolgte und meist immer noch erfolgt.

"Kommunale Sozialplanungen mit ihren jeweiligen Teilfachplänen als Ergebnisse des Planungsprozesses waren und sind vor allem Vorhaben von Angeboten und Einrichtungen für eindeutig definierte Zielgruppen, sie sind damit von ihrer Zielsetzung her vor allem Infrastruktur- und Ressourcenplanungen." (Lukas 2006, S. 222) Die Planung sozialer Hilfeangebote ist daher in tradierter Form eine Angebotsplanung, in der in Abwägung der Faktoren Bestand (bereits verfügbare Hilfen), Bedarf (benötigte Hilfen) und Budget (aufgrund politischer Entscheidungen bereitgestellte Ressourcen) das bereitzustellende Set an Hilfsangeboten geplant und angeboten wird.<sup>346</sup> Zwar ist auch z.B. in der Jugendhilfeplanung eine vernetzte Planung gefordert, die aber in der Realität oft nicht umgesetzt wird: "Bezogen auf die Jugendsozialarbeit wird ausdrücklich die Abstimmung der Maßnahmen mit der Schulverwaltung, der regional zuständigen Bundesagentur für Arbeit, mit den Trägern betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie den Trägern von Beschäftigungsmaßnahmen gefordert. Eine solchermaßen vernetzte Planung ist trotz unmissverständlicher Vorgaben des Gesetzgebers vielerorts noch nicht realisiert worden, da sich die Planungen weitgehend auf die jugendhilfeeigenen und aus Jugendhilfemitteln finanzierten Ressourcen (Anbieter und deren Angebote) beschränken." (Lukas 2006, S. 223) Diese angebotsorientierte Planung bewirkt damit die bereits schon von Luhmann 1973 kritisierte Programmierung von Hilfen und die damit verbundenen Folgen der Fallkonstruktion und –bearbeitung aus Sicht der vorhandenen Hilfeprogramme. Merten beschreibt die Kritik an einer derart programmierten Hilfe(-planung) wie folgt: "Gegenstand dieser Kritik ist dabei der empirisch rekonstruierbare Zusammenhang, dass ‚Falldiagnosen‘ sich von vornherein am bestehenden Repertoire erzieherischer Hilfen des KJHG<sup>347</sup> sowie dessen institutioneller Bereitstellung orientieren, so dass die Besonderheiten des jeweiligen Kindes bzw. Jugendlichen sowie die damit zusammenhängenden spezifischen Hilfeanforderungen nur unzureichend sichergestellt werden, gerade weil die Logik institutioneller und professioneller Angebotsstrukturen sich schon in der Fallbestimmung durchgesetzt hat und deren Eigenlogik damit deformiert. Oder anders formuliert: Ein bestimmtes Angebot erzieherischer Hilfen schafft ihm korrespondierende Nachfrage, und *nicht* umgekehrt!" (Merten 2002, S. 12)

Entsprechend sind gerade in der Kinder- und Jugendarbeit Projekte entstanden, die sich von der Praxis der (detailliert) vorgeplanten Hilfe lösen wollen – so z.B. das „Stuttgarter Modell“, dessen Kernforderung lautet: "[...] Flexibilisierung der Hilfen

---

<sup>346</sup> vgl. dazu näher z.B. Lukas 2006, Jordan et al. 1998, Kühn et al. 2005, Kreft, Falten 2003, Lutz 2007, Brülle 1998

<sup>347</sup> Kinder- und Jugendhilfegesetz – seit dem 01.01.1991 durch das SGB VIII abgelöst



oder [...] Maßanzug statt Konfektionsware', was bedeutet, dass Erziehungshelferträger nicht mehr wie bisher verschiedene Standardangebote (‚Konfektionsware‘, den §§ 27 ff. KHJG folgend) vorhalten, sondern flexibel für jeden Einzelfall eine individuelle Hilfe (‚Maßanzug‘) aus dem im § 27 KJHG festgeschriebenen Anspruchsrechten komponieren." (Stiefel 2002, S. 57)

Genau dasselbe will Case Management: Einen individuellen ‚Maßanzug‘ von Hilfeleistungen für jeden Klienten schneidern, der dessen individuellen Bedürfnisse wie auch die Verfügbarkeit individueller und überindividueller Ressourcen berücksichtigt. Maßanzüge haben aber – genau wie in der Schneiderei – die Eigenschaft, dass man sie nicht direkt im Voraus planen kann, sonst wären sie eben keine Maßanzüge, sondern nur Konfektionsware. Eine Fallsteuerung mit dem Anspruch der ‚Maßanzüge‘ benötigt somit auch eine andere Systemsteuerung, mit der das Hilfesystem in die Lage versetzt wird, genau den ‚Stoff‘ zu liefern, mit dem dann in der Fallsteuerung die individuellen ‚Maßanzüge‘ geschneidert werden können. Die Planung von Hilfsangeboten kann also nicht alleine nach einer Bestandsanalyse von Daten einer Sozialberichtserstattung<sup>348</sup> abgeleitet werden, sondern müssen sich aus den Erkenntnissen der Fälle heraus ergeben. Planungen werden so in letzter Konsequenz natürlich unschärfer, da sie, um in der Metapher des ‚Maßanzuges‘ zu bleiben, nur Stoffe, Faden, Knöpfe, usw. vorausplanen können, nicht aber konkrete Anzüge in vordefinierten Größen. Der planerische ‚Kurs‘ kann somit nicht komplett im ‚Hafen‘, d.h. am Planungstisch fest für eine vorgegebene Periode vorausbestimmt werden, sondern kann nur grob erfolgen und muss daher eine ‚Nachsteuerungsqualität‘ aufweisen, die es ermöglicht, ‚auf hoher See‘ bei entsprechendem Bedarf Kurskorrekturen vorzunehmen.

Diese möglicher Weise recht banal aber zugleich wohl auch praktisch nicht ganz einfach umsetzbare Erkenntnis zeigt aber mit Klarheit auf, dass Systemsteuerung aus Sicht des Case Managements keine Angebotsplanung im Sinne fest vorgegebener Hilfeleistungen sein kann, sondern vielmehr eine flexible und immer wieder korrigierbare Planung von Hilfeleistungen, die sich aus den Erkenntnissen der einzelnen Fallarbeiten ergeben. Case Management erfordert daher aus Sicht des Verfassers zwingend eine Steuerung ‚bottom-up‘ statt wie tradiert ‚top-down‘. Es ist daher sehr berechtigt, von einem steuerungsmäßigen Paradigmawechsel zu sprechen, wenn die Forderungen der Systemsteuerung aus der Sicht des Case Managements betrachtet werden. Die eingehende Frage nach dem Paradigmawechsel kann damit uneingeschränkt mit „ja“ beantwortet werden.<sup>349</sup>

Bevor aus dieser Erkenntnis heraus versucht werden soll, das, was Systemsteuerung darstellt, einer Systematisierung zu unterziehen, ist es angezeigt, zunächst zu untersuchen, ob sich bereits ‚Eckpunkte‘ für eine solche Systematisierung in Aussagen von prominenten Vertretern des Case Managements in Deutschland zu Fragen der Systemsteuerung erkennen lassen.

---

<sup>348</sup> vgl. hierzu z.B. Gottschalk, Weins 2005 oder am konkreten Beispiel Bader, Wunderlich 2005

<sup>349</sup> Damit soll aber nicht die These vertreten werden, dass erst und alleine durch das Case Management eine Forderung nach einem planerischen Paradigmawechsel erhoben wurde – bereits erwähnte Ansätze in der Jugendhilfeplanung (s. Stuttgarter Modell - Stiefel 2002) gehen in eine ähnliche Richtung. Nur wird dort z.B. die komplette Fallzuständigkeit in die Hand eines für einen Sozialraum ausschließlich zuständigen Helferträgers gelegt, der dann alle erforderlichen Hilfen ‚aus einer Hand‘ zu leisten hat, was konzeptionell einen anderen Ansatz darstellt, als es das Case Management vorsieht – vgl. dazu auch Reis 2005b, S. 14

### 3.1.1 Systemsteuerung aus Sicht der Vertreter des Case Managements – ein Ausgangspunkt?

Wolf Rainer Wendt, der maßgeblich zu der Etablierung von Case Management in Deutschland beigetragen hat und als Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Soziale Arbeit (DGS)<sup>350</sup> sowie der 2005 gegründeten Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) auch in der Fachdiskussion eine gewichtige Stimme hat, unterscheidet zwischen Case Management als dem Management der Fälle und dem Care Management, als dem Management der Versorgung<sup>351</sup> - eine Unterscheidung, die aus Sicht des Verfassers dem Systemsteuerungsanspruch des Case Managements nicht gerecht wird (vgl. dazu das vorherige Kapitel). Zudem setzt er fallunabhängiges Arbeiten vor allem im Gesundheitswesen, z.B. durch ein lediglich versorgungskoordinierendes Handeln mit Case Management gleich<sup>352</sup>, so dass sich für das Case Management aus seiner Sicht in letzter Konsequenz ergibt: „In einem Case Management kann sogar darauf verzichtet werden, einen persönlichen Case Manager zu benennen ...“<sup>353</sup>. Was aber nun konkret die Systemsteuerungsleistung im Case Management (bzw. Care Management) ausmacht, lässt sich nur in Bruchstücken rekonstruieren:

- „Steuerung der Ausnutzung vorhandener Dienste und Einrichtungen“<sup>354</sup>,
- Bahnung von Leistungszugängen und Ressourcennutzungen (ebd.) bis hin zur Entwicklung von ‚clinical pathways‘ bei der Krankenbehandlung<sup>355</sup>,
- Die Entwicklung eines „Zielgruppen- resp. Fallgruppenmanagements“, die aber auf den Einzelfall „hinreichend“ angepasst werden müssen<sup>356</sup>, so dass eine „Ökonomie der Auslese“ entsteht<sup>357</sup>,
- geändertes Versorgungsregime hin zur „integrierten Versorgung“ und zu einem „consumer-driven case management“<sup>358</sup>,
- Steuerung als „procedural Governance“ im Sinne des „Zusammenwirkens komplexer Steuerungserfordernisse“, da Steuerung nicht mehr alleine „von oben“ leistbar ist<sup>359</sup>,
- Unterscheidung von oberer Makroebene (Zuordnung öffentlicher Ausgaben auf staatliche Aufgabenbereiche), unterer Makroebene (Aufteilung von öffentlichen

---

<sup>350</sup> bis zum 21.03.2009

<sup>351</sup> vgl. dazu z.B. Wendt 2005a S. 15 f., Wendt 2006b S. 6 ff., Wendt 2006a S. 69 ff. - in früheren Schriften verwendet er auch dazu noch die Begrifflichkeit des „Versorgungsmanagements“ - Wendt 2001 S. 80 ff.

<sup>352</sup> s. Wendt 2006b, S. 12

<sup>353</sup> Wendt 2005c, S. 60 – ähnlich Wendt 2006b, S. 11: Case Management ist „unpersönlich im Einsatz“

<sup>354</sup> Wendt 2001, S. 80

<sup>355</sup> ders. S. 81 – ähnlich Wendt 2006b, S. 12 und Wendt 2006a, S. 73

<sup>356</sup> Wendt 2006b, S. 10

<sup>357</sup> Wendt 2006a, S. 71

<sup>358</sup> ders. S. 13

<sup>359</sup> Wendt 2006b, S. 19

Ressourcen auf Teilbereiche, z.B. stationäre und ambulante Angebote), Mesoebene (Aufteilung und Zweckwidmung von Ressourcen der Versorgung), oberer Mikroebene (generelle Ressourcenverteilung auf Fallgruppen, z.B. über Versorgungsprogramme) und unterer Miroebene (Ressourcenallokation im Fall)<sup>360</sup>,

- Unterscheidung des Bezugsrahmens des Handelns: „Makroallokativ wie mesoallokativ wird systembezogen, mikroallokativ wird im Case Management nutzerbezogen gehandelt.“<sup>361</sup>, so dass die Makroebene in staatlicher Entscheidungshoheit liegt und in der Meso- und Mikroebene „Leistungsträger und Leistungserbringer im Rahmen ihrer Zuständigkeit“ über die Ressourcenallokation entscheiden<sup>362</sup> und
- Case Management als „intermediäre Instanz [...], um Ressourcen, Zielsetzungen, diverse Aktivitäten zu vernetzen und zu integrieren.“<sup>363</sup>

Auf der Grundlage der o.a. Aussagen zu systemrelevanten Aspekten in Publikationen von Wendt kann aus Sicht des Verfassers aber nicht erkannt werden, welche Stellung und Aufgabe die Systemsteuerung im Rahmen des Case Managements einnehmen soll, geschweige denn ist den Aussagen zu entnehmen, wie Case Management diese systemsteuernden Aufgaben wahrzunehmen hat. Die Begrifflichkeiten eines „consumer-driven“ Case Management und von „clinical pathways“ (s.o.) sind im Aussagekern widersprüchlich, so dass im Dunkeln bleibt, ob Case Management nun im Sinne der vom Verfasser vorgeschlagenen Begriffsverwendung gedacht ist, oder ob der Fokus vielmehr auf das Management von reibungs- und überschneidungsarmen effizienten Abläufen liegt. Insgesamt liegt aber der Schwerpunkt der Aussagen im Bereich der Ablauforganisation verortet, so dass eher die letztere Alternative als die eigentliche Position von Wendt anzunehmen ist. Möglicher Weise spielt dabei auch seine Rolle als Vorsitzender der DGCC eine Rolle, unter deren Dach die Handlungsfelder von Sozialer Arbeit, Gesundheitswesen und beruflicher Integration vereinigt sind. Wie bereits dargestellt, wird sehr oft im Gesundheitswesen Case Management mit der o.a. Vorstellung der Ablaufoptimierung gleichgesetzt, so dass es sein kann, dass Wendt in seinen Publikationen versucht, auch diese Positionen zu berücksichtigen. Die generelle Hilfeplanung, die aus Sicht des Verfassers nur aus den Anforderungen der Fälle heraus erfolgen kann, ordnet Wendt der Mesoebene zu, über die „... Leistungsträger [...] im Rahmen ihrer Zuständigkeit entscheiden ...“ (s.o.) – planerisch bleibt also alles beim alten, die Nutzerbezogenheit (consumer-driven) gilt nur für und endet eben bei der Mikroebene. Wendt liefert damit sowohl Kritiken, das Case Management diene einseitig Kosteneinsparungsbemühungen der öffentlichen Hand<sup>364</sup>, wie auch solchen aus der Sozialen Arbeit, die den drohenden Verlust des Klientenbezugs in einem solchen Case Management monieren<sup>365</sup>, die gesuchten Argumente. Wendt muss sich aus Sicht des Verfassers daher zurechnen lassen,

---

<sup>360</sup> Wendt 2006a, S. 70

<sup>361</sup> ders., S. 71

<sup>362</sup> ebd.

<sup>363</sup> ders. S. 74

<sup>364</sup> vgl. hierzu z.B. Galuske 2007, Hansen 2005, Buestrich, Wohlfahrt 2006, Buestrich, Wohlfahrt 2008 oder allgemeiner Hinte 1998 bzw. die Ausführungen in Kap. 3.1

<sup>365</sup> vgl. Neuffer 2006a, Neuffer 2007, Hille 2006

durch seine deutliche Fokussierung auf Abläufe einer ‚Technokratisierung‘ des Case Managements Vorschub zu leisten.

Peter Löcherbach, der als Sprecher der Fachgruppe Case Management der DGS und als zweiter Vorsitzender der DGCC eine ähnliche zentrale Position im ‚organisierten Case Management‘ in Deutschland inne hat, verwendet ebenfalls die begriffliche Unterscheidung von Case und von Care Management. Wie schon vorher erwähnt, ist aber auch bei ihm nicht eine deutliche ‚Steuerungsrichtung‘ vom Fall zum System zu erkennen, sondern er spricht salomonisch vom „Brokering“, indem Fall- und Systemsteuerung miteinander wechselseitig rückgekoppelt sind<sup>366</sup> bzw. vom „... Ineinandergreifen von fallorientiertem, fallübergreifendem und einrichtungsübergreifendem Geschehen ...“. <sup>367</sup> Weitere von ihm verwendete Begriffe wie Bedarfs- und Bestandsanalysen und Soll-Ist-Vergleiche lassen eine deutliche Nähe mit tradierten Verfahren der Sozialplanung erkennen, ohne dass diese explizit angesprochen wird. Systemsteuerung ist für Löcherbach als Netzwerkarbeit konzipiert, bei denen er zwischen 5 „Netzwerk-Typen“ unterscheidet:

- Fallbezogene Netzwerke zur Ermöglichung passgenauer Hilfen (z.B. als fallbezogene Hilfskonferenz),
- organisationsbezogene Netzwerke als strukturbildendes System (z.B. das Hilfenetz eines Dienstes),
- externe Netzwerke (fall- und einrichtungsübergreifend) zur fallgruppenbezogenen Kooperation (z.B. durch Arbeitskreise),
- trägerübergreifende, versorgungsbezogene Netzwerke mit selbst gewählten oder politischem Auftrag (z.B. durch Arbeitskreise) und
- nationale und transnationale Netzwerke zur Gestaltung von mit nationalen oder EU-Mitteln finanzierte Programme und Projekte (z.B. Equal-Projekte).<sup>368</sup>

Die bereits angesprochene „doppelte Durchdringung“ ergibt sich aus seiner Sicht durch die wechselseitigen Wirkungen der Einführung von Case Management ‚bottom-up‘ bzw. ‚top-down‘. In der Einführung ‚bottom-up‘ stellt er die These einer aufbauenden Wirkung von Case Management auf, indem

- die Nutzung von einzelnen Case Management – „Tools“ durch Praktiker die Realisierung einer fallübergreifenden Steuerung bewirkt, diese führt zu
- Strukturbildung in der Organisation durch Case Management, indem Kompetenzen, Ressourcen und Prozessabläufe geklärt werden und sich daraus die Notwendigkeit ergibt, Netzwerke zu installieren, dies führt zu
- Vernetzung regionaler Aufgaben durch die Realisierung einrichtungsübergreifender und transdisziplinärer Netzwerke, womit Fragen von Finanzierung, Bedarfsermittlung und Angebotssteuerung ins Blickfeld geraten – dies führt zu einem
- Rahmen für das Case Management im (kommunal-) politischen System, indem die Rahmenbedingungen den Anforderungen angepasst werden.

---

<sup>366</sup> Löcherbach 27.11.2004 – Folie 16

<sup>367</sup> ders., Folie 17

<sup>368</sup> s. Löcherbach 2007, S. 21

Umgekehrt führt die

- Veränderung politischer Rahmenbedingungen zur Setzung neuer Finanzierungsmodalitäten oder zur direkten Forderung nach Vernetzung, ohne dass die Umsetzung durchgehend klar vorgeben sein muss – dies führt zu
- Nutzung von Umsetzungsanreizen zumindest bei einem Teil der adressierten Systeme, die dort ökonomische und inhaltliche Anpassungen vornehmen – dies führt zu
- Anpassung von Geschäftsprozessen und –strukturen, die dann die Verortung von Case Management-Strukturen in Organisationen bewirken – dies führt zu
- Umsetzung und konkreter Ausgestaltung von Case Management auf der Fallebene.<sup>369</sup>

Diese sehr idealisierte Darstellung suggeriert, dass es in Sachen Case Management nur eines Anstoßes von ‚unten‘ oder von ‚oben‘ bedarf, um quasi als eine Prozesskette die fehlenden Glieder eines vollständigen Case Managements dann nacheinander auszubilden. Leider öffnet diese Sichtweise den bereits angesprochenen Überlegungen Tür und Tor, man können sogar nur einzelne, isolierte „Tools“ des Case Managements (z.B. die Hilfeplanung) übernehmen, und das wäre dann, um einen Buchtitel von Löcherbach und Wendt aufzugreifen, „Case Management in der Entwicklung“<sup>370</sup>. Aber auch der ‚top-down‘ Ansatz suggeriert, dass nur durch die Setzung politischer Rahmenbedingungen damit quasi automatisch sich das ganze Case Management von der System- bis zur Fallebene ausbildet. Auch beim ‚bottom-up‘ Ansatz kann es durchaus vorkommen, dass die Akteure beim Einführen von ‚Einzel-Tools‘ auf Grenzen stoßen und dann zunehmend mehr Elemente ‚installieren‘, bis sie schließlich auf der Netzwerk-Ebene angekommen sind, wie sie auch auf jeder beliebigen Stufe ‚stehen bleiben‘ können. Gleiches gilt für ‚top-down‘: Durch neue Rahmenbedingungen, z.B. eine neue gesetzliche Finanzierung von Case Management im Rahmen des persönlichen Budgets<sup>371</sup> kann zwar ein Case Management initiiert werden – ob dieses dann aber alle Prozessschritte (s.o.) entwickelt, oder nur Teile davon oder sogar nur Case Management als ‚Etikett‘ verwendet, bleibt völlig offen. Die Frage nach dem, was Systemsteuerung wirklich ist und vor allem, wie sie implementiert werden kann, wird auch mit diesen Ausführungen aus Sicht des Verfassers leider nicht beantwortet, auch werden mögliche Hindernisse im Aufbau von Case Management vor allem durch Konkurrenz- und Professionsdenken nicht thematisiert.

Hugo Mennemann, der in der DGCC Sprecher der Fachgruppe Grundlagen ist, vertritt die Sicht der Systemsteuerung als Netzwerkaufbau. Für das Handlungsfeld der gesetzlichen Betreuung hat er ein Modell vorgestellt, wie ein Netzwerkaufbau auf der Systemebene vonstatten gehen könnte.<sup>372</sup> Netzwerkaufbau und Netzwerkmanagement bezieht sich für ihn „... auf einen Struktur- und einen Handlungsaspekt. Auf der Strukturebene sprechen wir von Koordination und auf der

---

<sup>369</sup> Löcherbach 2007, S. 22

<sup>370</sup> Wendt et al. 2006

<sup>371</sup> vgl. dazu als Rechtsgrundlagen § 17 Abs. 2 ff. SGB IX und die in der BudgetV (Verordnung durch das BMGS) festgelegten Ausführungsbestimmungen vom 27.05.2004

<sup>372</sup> Mennemann 2005

Handlungsebene von Kooperation<sup>373</sup>, wobei Koordination die Abstimmung von Teilfunktionen aufeinander und Kooperation die Zusammenarbeit selbstständiger Akteure bedeutet. Mennemann thematisiert aber im Gegensatz zu Löcherbach auch die hinderlichen Bedingungen eines zu leistenden Netzwerkaufbaus: (verstecktes) Konkurrenzdenken, fehlende Leistungstransparenz, fehlende Kooperationseinsicht, (nicht ausgesprochene) schlechte Meinung über Partner, unterschiedliche Fachsprachen, fehlende Einbindung der Ausführungsebene, Zeitmangel sowie Datenschutz- und Schweigepflichtsgründe. Gerade zum letzteren merkt er kritisch an: "Während viele hindernde Bedingungen überwunden werden können, stellen gesetzliche Regelungen, wie z.B. Datenschutz, mitunter unüberbrückbare Hürden für Netzwerke dar. Fragen des Datenschutzes sind im Vorhinein rechtlich zu klären." (Mennemann 2005, S. 22)<sup>374</sup>

Den o.a. hindernden Bedingungen stellt er fördernde Bedingungen gegenüber:

- Die Einführung von Kooperationen als „eigenständiges, neues Bewusstseins- und Handlungsgebilde“, die vertraglich oder per Kontrakt geregelt ist,
- Regelmäßige, institutionalisierte Treffen zum persönlichen Kennlernen und zur Gewinnung von Einblicken in die anderen Arbeitsbereiche,
- Vereinbarung von Kooperationsstrukturen mit festen Ansprechpartnern und Absprachen zur Überleitung von Dienst zu Dienst, sowie eine
- Gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit, z.B. als „Expertenliste der Region“.<sup>375</sup>

Aufgrund der Heterogenität der in jedem einzelnen Betreuungsfall benötigten Netzwerkpartner sieht Mennemann allerdings Grenzen für den für dieses Handlungsfeld möglichen Netzwerkaufbau: "Eine erste Betrachtung des Handlungsfeldes unter Gesichtspunkten eines Netzwerkaufbaus verdeutlicht, dass der vertraglich gesicherte Aufbau eines festen Netzwerkes im Bereich der Betreuung illusorisch und wahrscheinlich auch gar nicht sinnvoll ist. Das hochgesteckte Ideal eines Netzwerkes, das einen Case Manager autorisiert, die Dienste zu koordinieren, kann nicht das Ziel im Handlungsbereich Betreuung sein." (Mennemann 2005, S. 23) Der Zweck der Systemebene ist für Mennemann „adressatenorientiert“<sup>376</sup> zu sein, wobei er allerdings diesen Terminus unterschiedlich verwendet. Zum einen ist Adressatenorientierung für ihn – wie auch für den Verfasser – die Ausrichtung der Hilfeleistungen am Bedarf der Klienten<sup>377</sup>, zum anderen stellt er aber auch fest: „Adressatenorientierte Vernetzung meint die Möglichkeit jedes einzelnen Netzwerkpartners, seine Arbeit als einen ‚Baustein‘ im Gesamtgefüge der im Einzelfall tätigen Dienstleistungen im Wissen um die Arbeit der anderen zu erbringen“<sup>378</sup>, bzw. merkt an, dass eine „strikte Adressatenorientierung“ unvereinbar mit den Intentionen eines Anbieters zur primären Inanspruchnahme seiner Angebote

---

<sup>373</sup> ders., S. 21

<sup>374</sup> ähnlich argumentiert auch: Koerdt 2001

<sup>375</sup> s. ders., S. 22 f.

<sup>376</sup> s. Mennemann 2006, S. 13

<sup>377</sup> s. Mennemann 2005, S. 20, analog auch Greuèl, Mennemann 2006 S. 103 f.

<sup>378</sup> Mennemann 2006, S. 13

ist.<sup>379</sup> Adressatenorientierung ist bei ihm daher eher ambivalent zu sehen, wobei im Vergleich die Klientenorientierung eher zu überwiegen scheint.

Die von Mennemann ausgearbeiteten Kriterien zur Beurteilung von Vernetzungen nach Zuständigkeiten des Case Managers, Zugriffsmöglichkeiten auf Dienstleister, die Netzwerkstruktur, der Grad der Standardisierungen der Zusammenarbeit sowie der Grad der Neutralität des Case Managements lassen sich, ggfs. mit Einschränkungen bei dem letzten Kriterium (Neutralität des Case Managements) gut zur Beurteilung des Erfolges von systemsteuernden Leistungen des Case Managements verwenden. Gleichfalls bieten die aus der praktischen Arbeit mit Case Management einführenden Institutionen heraus entwickelten Phasen für einen sinnvollen Netzwerkaufbau ein brauchbares Gerüst zur Beantwortung der Frage, wie aus Hilfeleistungen ein System wird.<sup>380</sup>

Schließlich ist noch die Arbeit von Manfred Neuffer anzuführen<sup>381</sup>, der sich gerade in letzter Zeit kritisch mit der Vernachlässigung der Klientenbeziehung im Case Management durch die eher als technokratisch einzuschätzenden Positionen von Wendt auseinandergesetzt hat. Ähnlich wie Löcherbach sieht auch er eine Mikroebene der operativen Fallsteuerung mit der Steuerung von im Hilfeplan festgelegten professionellen und nicht-professionellen Hilfen, eine Mesoebene, in der in der Case Management betreibenden Organisation Strukturen und Abläufe etabliert werden, sowie eine Makroebene, in der sowohl „... Angebote definiert und initiiert werden ...“, als auch „... gesetzliche Rahmenbedingungen für das Case Management geschaffen oder verändert ...“ werden.<sup>382</sup> Neuffer setzt ebenfalls wie Mennemann auf Netzwerkarbeit, wobei er personenorientierte Netze, fallspezifische institutionelle netze und fallunspezifische institutionelle Netze unterscheidet.<sup>383</sup> Da Neuffer auch generelle Vorbehalte gegen den Systemsteuerungsanspruch des Case Managements geltend macht<sup>384</sup>, ist für ihn die eigentliche Systemsteuerung weiterhin Aufgabe der bisher für die (allgemeine, fallübergreifende) Hilfeplanung zuständige Institution: "Der Case Manager muss an diesem Prozess nicht notwendigerweise beteiligt sein. Mit seiner indirekten Mitarbeit, durch zur Verfügung stellen von (anonymen) ausgewerteten Fallverläufen, einschließlich der Rückmeldung von Klienten/ -innen und durch seine Erkenntnisse aus der fallspezifischen Netzwerkarbeit, kann er fallunspezifische erheblich beeinflussen und fördern." (Neuffer 2006c, S. 56) Neuffer geht es dabei zwar vor allem um die Verhinderung von Steuerungsüberschneidungen zwischen Case Management und Sozialmanagement / Sozialplanung und der Umgehung von Widerständen aus diesem Bereich, die durch Steuerungsansprüche des Case Managements entstehen könnten, sein Vorschlag gleicht aber trotz allem einer ‚Bankrotterklärung‘ des Case Managements in Bezug auf ihren dualen Zuständigkeitsanspruch für Fall- und Systemsteuerung. Mit der reinen ‚Einspeisung‘ von Daten in den tradierten Planungsprozess gibt das Case Management seine Verantwortung für das auf, was

---

<sup>379</sup> ders. S. 14

<sup>380</sup> vgl. dazu das noch folgende Kapitel 3.2.3

<sup>381</sup> vgl. Neuffer 2006c, zu einer ähnlichen Position vgl. auch Gissel-Palkovich 2006a, S. 98

<sup>382</sup> Neuffer, a.a.O., S. 52

<sup>383</sup> ders., S. 54 f.

<sup>384</sup> vgl. Neuffer 2006b, S. 49

dann mit diesen Daten geschieht. Ob so immer noch die Fälle das System steuern, bleibt den Entscheidungen der Case Management – fremden Planern überlassen.

Davon abgesehen liefert Neuffer aber genauso wie Mennemann wichtige Hinweise zur Analyse von Netzwerken. Seine Vorschläge für diesbezügliche Bewertungskriterien umfassen

- Quantität, d.h. Ausmaß und Dichte des Netzwerks wie auch die Häufigkeit von Kontakten und Interaktionen;
- Qualität, d.h. die Kontakte prägenden Gefühle, Sympathien und Antipathien;
- Funktionen, d.h. die im Netz festgeschriebenen oder ggfs. auch umkehrbaren Rollen;
- Macht, d.h. die Gleich- oder Ungleichgewichtigkeit von Beziehungen im Netzwerk, sowie
- Kommunikation, d.h. der Ausdehnung der Kommunikation auf das gesamte Netzwerk oder nur auf Teilbereiche, die Art der vorherrschenden Kommunikationsformen (konstruktiv oder destruktiv) und das Vorliegen von Störungen, Konflikten, Koalitionen oder sogar Isolationen.

Auch wenn Neuffers Ansatz deutliche Verweisungen auf die Netzwerkarbeit in der Fallsteuerung besitzt, können die o.a. Kriterien durchaus die bereits von Mennemann gemachten ergänzen und sind daher auch für die (eigentliche) Systemsteuerung nützlich.

### **3.1.2 ,Steuerungsmacht' und Initiierung von Case Management**

Das zuvor dargestellte Beispiel für die Entwicklung von Hilfenetzwerken von Mennemann im Bereichen der gesetzlichen Betreuung und den von ihm geschilderten Einschränkungen hierbei verweist auf einen Aspekt des Case Managements von grundsätzlicher Bedeutung: Die Frage, durch wen Case Management überhaupt initiiert wurde und damit auch, wer die treibende Kraft hinter der Systembildung (oder für Mennemann den Netzwerkaufbau) ist. Case Management kann von vielerlei Seiten her initiiert werden, seien es die Case Manager selbst (bei Mennemann z.B. die gesetzlichen Betreuer) oder seien es wie z.B. im SGB II die Grundsicherungsträger (als Kostenträger). Die Möglichkeiten zum ‚hineinwirken‘ in das Hilfesystem sind für die beiden zuvor erwähnten Beispiele höchst unterschiedlich und aus Sicht des Verfassers zentral abhängig von der Position des Initiators. Diese These, dass ‚Steuerungsmacht‘ stets in Abhängigkeit von der Position des Initiators und Betreibers von Case Management zu sehen ist, soll im Folgenden erläutert werden.

Case Management ist zunächst aus Sicht des Verfassers grundsätzlich entweder intraorganisatorisch oder interorganisatorisch denkbar. Auch wenn zumeist Case Management sich gerade als die Verknüpfung der von unterschiedlichen Organisationen angebotenen Hilfeleistungen versteht, also interorganisatorisch agiert, kann es aber prinzipiell auch intraorganisationsbezogen entstehen und wird



so auch öfters so praktiziert, z.B. in Krankenhäusern<sup>385</sup> oder in Rehabilitationseinrichtungen wie Berufsförderungs- und Berufsbildungswerke.<sup>386</sup> Diese Variante soll aber bei den weiteren Betrachtungen weitgehend außer acht gelassen werden, da in diesem Fall aus Sicht des Verfassers das Problem des ‚begrenzten Mandates‘ besteht, d.h. Case Management vor allem den Interessen des Auftraggebers, der auch zugleich Bereitsteller der zu steuernden Hilfen ist, zu dienen hat. Zudem müssen sich alle derartigen Konzepte fragen lassen, ob sie wirklich alle die vom Klienten benötigten Hilfeleistungen selbst bereitstellen können, oder ob Case Management eigentlich mehr eine Leistungssteuerung im Sinne der zuvor erfolgten Beschreibung des Care Managements darstellt.<sup>387</sup> Diese Frage ist bei der bereits in Kap. 3.1 dargestellten Vielfalt dessen, was mit Case Management tituliert wird, mehr als berechtigt, impliziert aber nicht zwingend, dass sämtliches intraorganisatorisch betriebene Case Management keines ist. Wird Case Management im z.B. Krankenhaus als Parallelkonzept zu Care Maps (o.ä.) genutzt und hat damit die Aufgabe, die individuell erforderliche Versorgung von denjenigen Patienten sicherzustellen, deren Krankheitsbild oder –verlauf nicht in die Programme der klinischen Pfade passt, so ist dies eine sehr sinnvolle Konstruktion und verdeutlicht zugleich die Unterschiedlichkeit der Aufgabenstellungen von Care und von Case Management als generelle bzw. individuelle Hilfeplanung und -steuerung.<sup>388</sup>

Um sich nun die Gestaltungsmöglichkeiten eines interorganisatorisch betriebenen Case Managements anzusehen, muss man sich die grundsätzlichen Akteure im Case Management-Prozess sowie deren grundsätzlichen Möglichkeiten der Systemsteuerung vergegenwärtigen: Beteiligt sind immer Klient, Case Manager und die involvierten Dienste des Hilfesystems.<sup>389</sup> Sofern der Case Manager nicht auch Vertreter des Kostenträgers ist, wäre dieser als weitere Komponente mit einzubeziehen, so dass sich folgendes Bild ergibt:

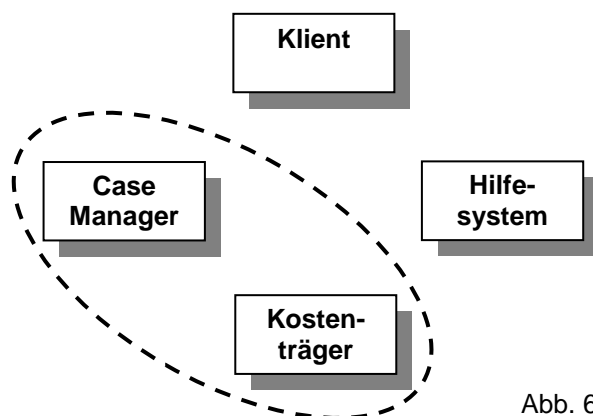


Abb. 6: grundsätzliche Akteure im Case Management

<sup>385</sup> vgl. z.B. Schwaiberger 2005, Ribbert-Elias 2006, Huber 2005,

<sup>386</sup> vgl. z.B. Bergs 2005, Schopf 2005

<sup>387</sup> vgl. hierzu Kap. 2.1

<sup>388</sup> vgl. hierzu auch Ewers 2006, Ribbert-Elias 2006

<sup>389</sup> der mögliche Einbezug von Partnern im Klientensystem, von informellen Hilfen usw. soll damit nicht unterschlagen werden, passt aber hier nicht in die auf Systemsteuerung orientierte Darstellung

Case Management könnte nun grundsätzlich von jedem der beteiligten Akteure initiiert werden, wobei der Klient als Person als Initiator von Case Management ausscheidet, da es sich dann nur um einen Einzelfall handeln würde, der nach Abschluss keine weitere Wirkung in Richtung auf die anderen Akteure entfalten würde und könnte. Eine Initiierung durch eine Bündelung von Klienteninteressen, z.B. durch Selbsthilfegruppen wäre aber durchaus vorstellbar. Weiterhin ist Case Management durch den Kostenträger denkbar, z.B. durch die Grundsicherungsträger im SGB II. Wie Mennemann aufgezeigt hat, kann aber auch Case Management durch die Case Manager selbst (hier: gesetzliche Betreuer) initiiert werden, wie es auch von dem Hilfesystem, d.h. durch einen Zusammenschluss von Hilfeanbietern entstehen kann.<sup>390</sup> Diese vier grundsätzlichen Möglichkeiten und die damit entstehenden unterschiedlichen Arten der Steuerung des Hilfesystems, kann daher wie folgt grafisch dargestellt werden:

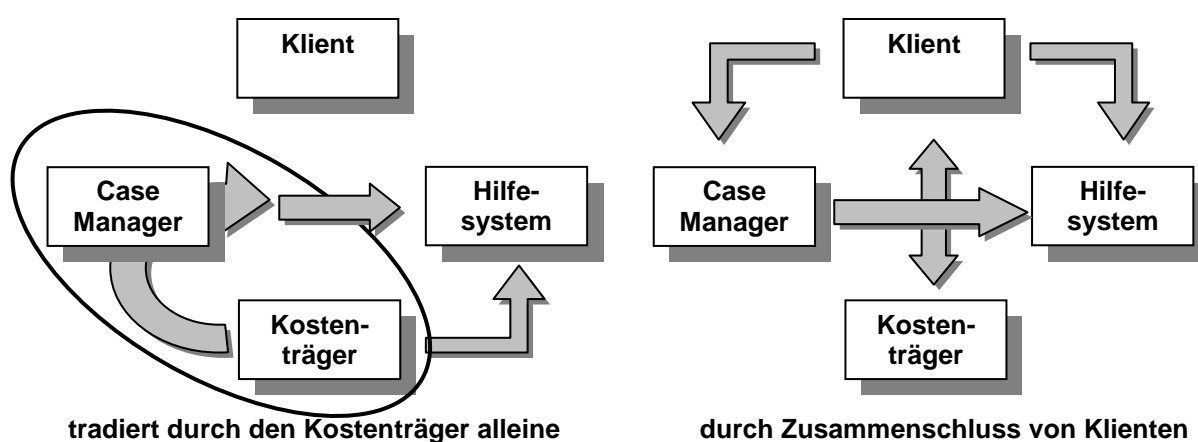


Abb. 7: Möglichkeiten der Systemsteuerung (1)

Die Steuerung des Hilfesystems bei ‚Trägerschaft‘ des Case Managements durch den Kostenträger ist eindeutig, da die Case Manager in diesem Fall einer Weisungsgebundenheit unterliegen, selbst wenn sie nicht Mitarbeiter des Kostenträgers sein sollten, sondern ‚nur‘ als Externe in seinem Auftrag handeln. Im Falle der Trägerschaft durch einen Zusammenschluss von Klienten sind die Steuerungsmöglichkeiten hingegen höchst komplex, da die Initiatoren zunächst mit dem (oder den) Kostenträger(n) die ‚Konditionen‘ auszuhandeln haben, sich dann (z.B. freiberuflich tätige) Case Manager auswählen, wie auch mit den Hilfeanbietern in Verhandlung über deren Leistungen treten müssen. Zudem muss fallbezogen noch eine Steuerung von Hilfen durch die (beauftragten) Case Manager erfolgen. Da in der Literatur zu einer derartigen Konstellation keine Belege zu finden sind, wird auf die weitere Darstellung dieses, wenn auch grundsätzlich denkbaren, Falles einer Initiierung von Case Management durch Klientenzusammenschlüsse verzichtet. Eine Systemsteuerung durch Zusammenschlüsse von Case Manager bzw. von Hilfeanbietern würde dann entsprechend so aussehen:

<sup>390</sup> vgl. dazu z.B. Mennemann 2006

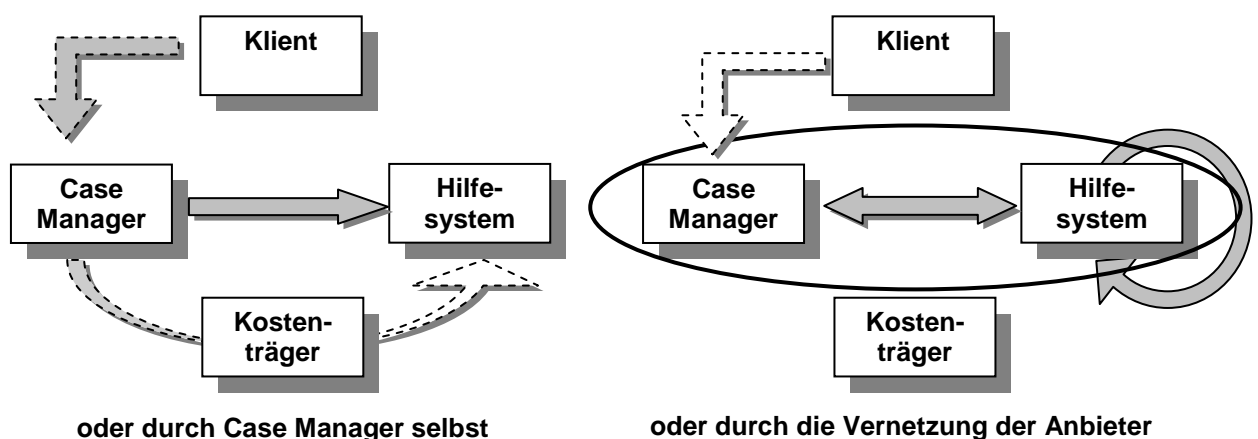


Abb. 8: Möglichkeiten der Systemsteuerung (2)

Bei der Initiierung durch Case Manager selbst können diese die Inanspruchnahme von Leistungen des Hilfesystems regeln, haben aber, wie Mennemann deutlich aufzeigt, erkennbare Restriktionen im Umfang der ihnen möglichen Steuerungen.<sup>391</sup>

Im Falle der Initiierung von Case Management schließlich durch Hilfeanbieter selbst vernetzt sich das Hilfesystem untereinander und bietet daraus Case Management als aus der Vernetzung heraus entspringende Dienstleistung an. Das Hilfesystem steuert sich damit letzten Endes selbst, wobei nicht unterschlagen werden soll, dass auch der Kostenträger aufgrund der Finanzierung der einzelnen Hilfen eine Mitsprache hat. Ob damit aber das Hilfesystem als Träger des Case Managements eine Veranlassung hat, tatsächlich am konkreten Bedarf der einzelnen Klienten orientierte Hilfen anzubieten, müsste allerdings noch eingehender untersucht werden.

Die aufgezeigten Unterschiede führen zur Frage, ob die Ausgestaltung von Case Management und die damit auch gesetzten Grundsätze für die Systemsteuerung willkürlicher Natur sind, d.h. lediglich dem Willen derer unterliegen, die sich für die Einführung von Case Management entschieden haben, oder ob es ‚systematische‘ Bedingungen gibt, die die Möglichkeiten zur Systemsteuerung in dem jeweiligen Modell beeinflussen? Gemeint ist mit dem gewählten Terminus der ‚systematischen‘ Bedingungen, dass die Möglichkeiten, die einem Case Management zur Beeinflussung des genutzten Hilfesystems vom Prinzip her zur Verfügung stehen, in Abhängigkeit von der Art und Weise, wie das Case Management entstanden ist, gesehen werden muss.

Dazu ist es erforderlich, etwas vorzugreifen und die grundsätzlichen Ebenen, die mit Case Management zu tun haben, zu betrachten: Zum einen gibt es die Ebene der Case Manager selbst, also die Ausführungsebene, da wo Case Management als Verfahren angewendet wird. Dieses könnte als der ersten Kreis des Case Managements bezeichnet werden. Darauf aufbauend folgt die Ebene der Organisation, die Case Management einführt und dazu die erforderlichen Strukturen schafft (oder besser: schaffen sollte). Dies wäre dann der zweite Kreis. Der dritte Kreis, der für ein wirksames Case Management erforderlich ist, ist der des Unterstützungs- und Hilfesystems, das die für die Fallarbeit erforderlichen Dienstleistungen bereitstellt. Man könnte jetzt noch einen vierten Kreis annehmen,

<sup>391</sup> s. Mennemann 2005, S. 23

in dem die Rahmenbedingungen, unter denen Case Management stattfindet oder stattfinden kann, gestaltet werden, d.h. hätten hier noch die Ebene der Kommunal-, Landes-, Bundes- und EU-Politik hinzuzunehmen. Für die Betrachtung der unterschiedlichen Modelle von Case Management – Implementationen ist dieser vierte Kreis aber nicht direkt von Belang, wie noch aufgezeigt werden soll.<sup>392</sup>

Bei der Darstellung der grundsätzlichen Wege der Systemsteuerung hatte der Verfasser angedeutet, dass in manchen Situationen Kostenträger und Case Management betreibende Organisation identisch sein können. Dies stellt natürlich Steuerungsansprüche vor eine komplett anderen Situation, als wenn sich Hilfeanbieter zu einem Netzwerk zusammenschließen und Case Management betreiben wollen. Noch anders ist die Intention von (i.d.R. selbstständigen) Professionellen zu sehen, ihre Tätigkeit durch Case Management besser zu strukturieren, wie Mennemann z.B. im Handlungsfeld der gesetzlichen Betreuung darstellt.<sup>393</sup>

Es zeigen sich also drei<sup>394</sup> unterschiedliche Ausgangspunkte für die Einführung von Case Management, die wiederum unterschiedlich ‚starke‘ Mandate für die systemsteuernden Ansprüche des Case Managements bedingen:

- Case Management initiiert vom Kostenträger, der auch das Case Management durchführt, bzw. – auch das ist vorstellbar – an Dritte auslagert, die dann aber in seinem Auftrag handeln. Ein Beispiel hierfür wären die Träger der Grundsicherung nach SGB II.<sup>395</sup>
- Case Management initiiert von Hilfeanbietern, die sich zu einem Netzwerk zusammenschließen, ihre Leistungen (kontraktgebunden) aufeinander abstimmen und zur Koordination ein Case Management einführen, das im Auftrag des Netzwerks diese Koordinierungsaufgabe übernimmt. Ein Beispiel für diese Variante wären Anbieter im Bereich der Altenhilfe oder der Nachsorge für schwer kranke Kinder wie z.B. der ‚Bunte Kreis‘.<sup>396</sup>
- Case Management initiiert von einzelnen Professionellen, die sich zu einem Netzwerk als ‚Quasi-Organisation‘ zusammenschließen und von dort aus mit Hilfeanbietern ein Hilfenetzwerk zu gründen versuchen. Als Beispiel dieser Möglichkeit wurde bereits zuvor die gesetzliche Betreuung genannt.<sup>397</sup>

---

<sup>392</sup> vgl. dazu auch die Ausführung von Löcherbach zu den Netzwerkebenen Löcherbach 2007, S. 21 ff.

<sup>393</sup> vgl. Mennemann 2005

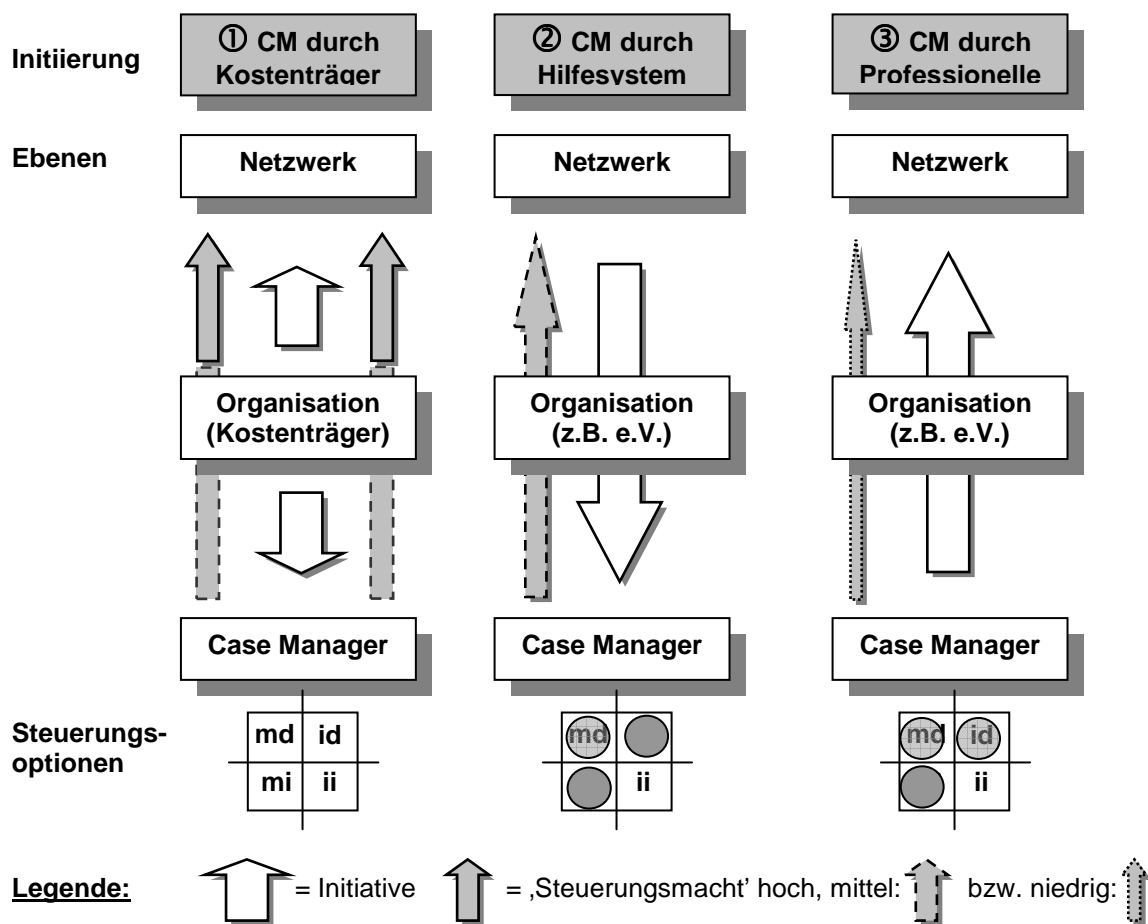
<sup>394</sup> weiterhin besteht noch die zuvor dargestellte vierten Möglichkeit der Initiierung von Case Management durch den Zusammenschluss von Klienten, die aber für die weitere Analyse vernachlässigt wird (vgl. die Ausführungen zu Beginn dieses Kapitels)

<sup>395</sup> Wendt umschreibt diese Variante mit den Worten, dass der ‚payer‘ auch ‚player‘ sein will s. Wendt 2005b, S. 8 und führt weiter aus, dass dieser dann die konkrete Durchführung „... von angestellten Fachkräften ausführen lassen (kann - RF), oder er überträgt die Ausführung an Dienstleister, die ihm dann über Verlauf und Erfolg berichten.“ (ebd.), vgl. zu Beispielen dieser Variante auch Ewers, Schaeffer 2000 S. 16 ff.

<sup>396</sup> vgl. z.B. hierzu Porz, Podeswik 2006, Porz et al. 2005, Porz, Bartmann 2003 und allgemeiner Wendt 2005b, S. 8 oder Neuffer 2005, S. 231, bzw. in einem weiteren Anwendungsbeispiel Klein, Mennemann 2005

<sup>397</sup> vgl. hierzu auch Löcherbach 2007 S. 21 ff.

Grafisch können die skizzierten Möglichkeiten aus Sicht des Verfassers wie folgt dargestellt werden:



Steuerungsoptionen (vgl. hierzu Kap. 2.3) :

**md** = materiell destruktiv, **id** = immateriell destruktiv, **mi** = materiell instruktiv, **ii** = immateriell instruktiv  
 = nicht verfügbar = nur eingeschränkt verfügbar

Abb. 9: Möglichkeiten der Initiierung von Case Management

Die stärkste ‚Steuerungsmacht‘ hat hier ein Case Management, das von dem Kostenträger selbst ausgeht, da hier das gesamte ‚Steuerungsrepertoire‘ von destruktiver bis instruktiver und von materieller bis immaterieller Steuerung (vgl. Kap. 2.3) zur Verfügung steht. Die Strichelung der Steuerungspfeile von den Case Managern bis zur Organisation sollen hierbei lediglich verdeutlichen, dass natürlich die Organisation festlegt, wie weit die Steuerungskompetenzen der Case Manager gehen – dies wird wir aber noch eingehender in Kap. 3.3 ausgearbeitet werden.

Die ‚Steuerungsmacht‘ eines von Seiten der Hilfeanbieter initiiertem Case Management, z.B. durch die Gründung eines entsprechenden Vereins, ist der Natur einer solchen Vernetzung geschuldet, dann deutlich geringer. Auch wenn die Dienstanbieter erkannt haben, dass nur gemeinsam und koordiniert noch ein zukunftsfähiges Arbeiten möglich ist, so tun sie dies doch aus in erster Linie partikularen Interessen. Solange das (gemeinsame) Case Management diese ausreichend bedient, ist auch Systemsteuerung, z.B. durch Anpassung von Hilfen,

durchaus möglich. Eine vertragliche Gestaltung der Kooperation und vor allem der Mandatierung des Case Managements schafft hierfür zusätzliche Handlungssicherheit. Werden zentrale Interessen aber verletzt, wird auch schnell das Mandat des Case Managements Begrenzungen erfahren, z.B. wenn ein neuer Anbieter mit ähnlichen und damit konkurrierenden Angeboten für das Case Management tätig werden will. Ganz im Sinne der Systemtheorie sind in einem solchen Fall deutliche ‚Grenzziehungen‘ des durch den Zusammenschluss formierten Hilfesystems zu erwarten, die auch kontraproduktiven Charakter annehmen können (z.B. wenn der ‚Neue‘ bessere oder günstigere Angebote platzieren will). Ähnliches gilt, wenn Veränderungen der Klientenbedarfe ein ‚Umschichten‘ der Hilfeleistungen dergestalt erfordern würde, dass nicht mehr alle Partner in bisheriger Weise ‚bedient‘ werden könnten. Im Rahmen der Mandatierung wird der Case Manager wohl außer auf immaterielle instruktive Steuerungen nur in sehr begrenzten Fällen auf materielle destruktive Steuerungen zurückgreifen können, wenn z.B. eine Hilfe den vertraglich ausgehandelten Qualitätsstandards nicht entspricht, Aufforderungen zur Abhilfe erfolglos blieben und schwerwiegende Folgen bei Weiterführung der Hilfe (z.B. Sanktionen durch den Kostenträger) zu befürchten sind. Selbst in diesem Fall wird aber das Hilfenetzwerk einer deutlichen Belastungsprobe ausgesetzt sein. Materielle instruktive Steuerungen werden hingegen keine Option darstellen, da im Regelfall das Case Management nur Mittler (broker) ohne eigene Budgethoheit sein dürfte. Selbst wenn dies der Fall wäre, ist anzunehmen, dass Eigeninteressen der netzwerkenden Organisationen zumindest negativen materiellen Sanktionen (z.B. Strafzahlungen) entgegenstehen. Immaterielle destruktive Steuerung schließlich kann definitiv ausgeschlossen werden, weil sie eine der zentralen Grundlagen, der Neutralität des Case Managements gegenüber den es erst schaffenden Organisationen verletzen würde.<sup>398</sup>

Die deutlich schwächste ‚Steuerungsmacht‘ dürfte ein Case Management aufweisen, dass von schon bisher mit Einzelfallbetreuung beschäftigten Professionellen, wie z.B. die bereits angesprochenen gesetzlichen Betreuern, initiiert wurde. Diese müssen sich, analog zu Hilfeanbietern, erst zu einem Art Organisation zusammenschließen (z.B. durch Vereinsgründung), um ‚systemwirksam‘ werden zu können. Ein einzelner Professioneller für sich alleine wird, was wohl einfach nachzuvollziehen sein dürfte, mit den vielfältigen Aufgaben der Systemsteuerung überfordert sein.<sup>399</sup> Daher bedarf es zur Erreichung einer grundlegenden ‚Systemsteuerungskompetenz‘ eines Zusammenschlusses der im gleichen Feld agierenden Professionellen, die dann als Gemeinschaft gegenüber Hilfeanbietern auftreten und die hierzu erforderlichen Tätigkeiten unter sich aufteilen können. Allerdings sind auch trotz Zusammenschluss dieser Professionellen deren

---

<sup>398</sup> vgl. hierzu auch Mennemann 2006 –anders Gissel-Palkovich, die deutliche Bedenken gegenüber den Realisierungschancen des von Mennemann favorisierten Konzept eines neutralen, von Hilfeanbietern initiierten Case Management äußert: Gissel-Palkovich 2006a, S. 100 vgl. auch Simmen et al. 2003, S. 169 zu Konflikten zwischen unterschiedlichen Professionellen

<sup>399</sup> viele Vertreter des Case Managements gehen aus diesem Grund von einer mehr oder minder strikten Trennung von Fallsteuerung durch die Case Manager und Systemsteuerung durch die Case Management betreibende Organisation aus – vgl. hierzu z.B. Löcherbach 2007, Neuffer 2005, S. 159. Mennemann 2006, S. 13 oder allgemeiner Wendt, der durch die begriffliche Unterscheidung zwischen Care und Case Management Fall- und Systemsteuerung generell unterschiedlichen Organisationsebenen zuweist – vgl. hierzu Wendt 2001, Wendt 2005a, Wendt 2006b, Wendt 2007b

Einwirkungsmöglichkeiten auf das existierende Hilfesystem deutliche Grenzen gesetzt. Die im Regelfall nur eher als sporadisch einzustufende Nutzung der einzelnen Systemleistungen (Hilfeangebote) dürften wenig Interesse seitens der Anbieter hervorrufen, ihre Leistungen den Fallanforderungen besser anzupassen und eine kooperativere Leistungserbringung (d.h. in Vernetzung mit anderen parallel oder im Anschluss erbrachten Leistungen) zu versuchen. Die Steuerungsmöglichkeiten des Case Managements werden daher in der Praxis auf immaterielle instruktive Versuche beschränkt bleiben, wobei prinzipiell auch beide destruktiven Möglichkeiten bestehen, nur bleiben sie ein eher ‚stumpfes Schwert‘, da als Alternative nur eine Leistung eines anders Anbieters bleibt, nicht aber die eigentlich damit intendierte Veränderung der Leistungsausgestaltung beim Steuerungsadressaten. Zu einem ähnlichen Schluss kommt Mennemann bei seiner Analyse der Steuerungsmöglichkeiten durch als Case Manager agierende (gesetzliche) Betreuer, wenn er den Aufbau eines festen, vertraglich gesicherten Hilfe-Netzwerkes als „illusorisch“ bezeichnet.<sup>400</sup>

Festzuhalten ist als Fazit der verschiedenen Varianten bei der Etablierung von Case Management, dass die ‚Betreiber‘ durch oder im direkten Auftrag eines Kostenträgers die am weitesten gehenden Möglichkeiten zur Systemsteuerung schaffen. Dies ist aber vor allem nur in den Handlungsfeldern möglich, wo Kostenträger auch gleichzeitig mit der Arbeit für ihr entsprechendes Klientel betraut sind. Dies gilt daher vor allem für die Bereiche der Grundsicherungsträger (SGB II) wie auch für die Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). Im Bereich z.B. des SGB XI (Pflegeversicherung) sind die Pflegekassen nur ‚Payer‘ (Wendt), so dass hier die Variante 1 mangels ‚Player‘ keine Grundlage hat.

Zur Begrenzung dieser Arbeit soll sich im weiteren auf die Variante 1 konzentriert werden, da hier aus Sicht des Verfassers Systemsteuerung in ‚Reinform‘ möglich ist und daher ohne Einschränkung der Gültigkeit dargestellt werden kann. Für die Variante 2 wird daher auf die Arbeiten von Mennemann und Löcherbach (a.a.O.) und bei Variante 3 auf Mennemann (a.a.O.) verwiesen.

### **3.1.3 Systemsteuerung – ein erstes begriffliches Fazit**

Die Auswertung von Aussagen zur Systemsteuerung durch Vertreter des deutschen Case Managements konnte nur eine eher bruchstückhaftige Annäherung an das, was Systemsteuerung im Rahmen des Case Managements ist, liefern. Die Analyse der grundsätzlichen Steuerungsbedingungen oder ‚Steuerungsmacht‘ aufgrund der unterschiedlichen Wege, wie Case Management initiiert und betrieben werden kann, brachte schon weitergehende Erkenntnisse. Aus Sicht des Verfassers ist es nun an der Zeit, für die weitere Behandlung von Systemsteuerung eine eigene Definition zu erstellen. Zur besseren Absicherung dieses Definitionsversuches sollen aber zunächst noch einschlägige Definitionen in der Literatur betrachtet werden:

"Die Systemebene bezeichnet die Vernetzung der Dienstleistungsanbieter und informellen Hilfen vor Ort. Vernetzung bezeichnet die Initiierung und den Aufbau sowie die prozesshafte Pflege und Überprüfung standardisierter Kooperations- und Koordinationsstrukturen im lokalen Versorgungsgefüge. Die Systemebene

---

<sup>400</sup> s. Mennemann 2005, S. 23

unterscheidet CM wesentlich von anderen Beratungsformen." (Fachgruppe Case Management der DGS (Hrsg.) 2005, S. 3)

"Case Management wird als Überbegriff von Fall- und Systemsteuerung verstanden. [...] Im Rahmen der Systemsteuerung oder Care Management werden Versorgungsprozesse und -strukturen optimiert oder neue angeregt, um die Fallsteuerung personenbezogener Prozesse zu erleichtern." (Ehlers 2007, S. 441)

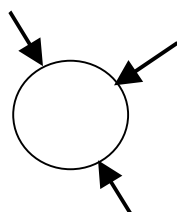
"Das Case Management hat einen *intermediären Charakter*. Es vermittelt zwischen den Versorgungsmöglichkeiten im System der Sozialleistungen und der Sorge, die in der Lebensführung von Menschen zur Bewältigung von Problemen angezeigt ist. Diese Zwischenschaltung wird gebraucht, weil die dem System eigene Komplexität und autogene Dynamik sich den einzelnen Nutzenden ebenso schwer erschließt wie die Komplexität und Problematik seiner Lebenslage den spezialisierten Akteuren und Akteurinnen im System der formellen Versorgung vor Augen steht." (Wendt 2007a, S. 461)

"Die ‚Steuerung erster Ordnung‘ [...] bezeichnet die Steuerung im Einzelfall, die sich auf die Erreichung eines [...] vorgegebenen Zieles richtet. Die ‚Steuerung zweiter Ordnung‘ (beabsichtigt) die Leistungsprozesse inner- wie interorganisatorisch so zu steuern [...], dass das Ziel der ‚Steuerung erster Ordnung‘ überhaupt erreicht werden kann." (Reis, u.a. 2007, S. 27)

Die einprägsamste Unterscheidung von der systemsteuernden Funktion von Case Management zur tradierten Funktion der Hilfeplanung stammt von Nora von Riet und Harry Wouters und ist deshalb aus Sicht des Verfassers so einprägsam, weil sie grafischer Natur ist:

**Variante 1: Klient/in im Zentrum I**

Koordination der Hilfe- und Dienstleistungen auf der Ebene von Einrichtungen und Disziplinen:  
*Sozialhilfekoordination*



**Variante 2: Klient/in im Zentrum II**

Koordination der Hilfe- und Dienstleistungen auf der Ebene der Klientel: *Case Management*

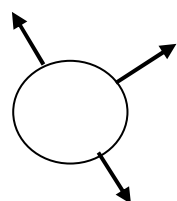


Abb. 10: Case Management vs. Sozialhilfekoordination van Riet, Wouters 2002 S. 68



Gerade dieses Schaubild skizziert sehr deutlich das, worauf vom Verfasser bereits vielfach verwiesen wurde: Case Management erhebt den Anspruch, aus den Bedürfnissen der Fälle heraus das für eben diese Fälle Unterstützung leistende Hilfesystem zu steuern. Der Klient ist hier wirklich der Mittelpunkt der Überlegungen und steht nicht nur in der Mitte als Objekt der zahlreichen Leistungsangebote.

Die anderen Zitate machen diesen Perspektivenwechsel nicht deutlich, es wird hier nur von „Vernetzung“ (Fachgruppe Case Management a.a.O.), „Optimierung“ (Ehlers, a.a.O.) oder „Vermittlung“ (Wendt, a.a.O.) gesprochen. Reis unterscheidet zusätzlich zwischen Steuerung „erster“ und „zweiter Ordnung“ (Reis, a.a.O.) und gibt damit einen wichtigen Hinweis darauf, dass zwischen Steuerung im Fall und Steuerung im System unterschieden werden muss. Auch kann der Verweis von ihm, dass die Zielsetzung der Steuerung „zweiter Ordnung“ in der Ermöglichung der „Steuerung erster Ordnung“ zu sehen ist, als Hinweis darauf gedeutet werden, dass Steuerung insgesamt aus dem Fokus des Falles heraus, wie auch vom Verfasser mehrfach gefordert, zu erfolgen hat: "Die Steuerung des Einzelfalles kann aber nur zureichend gelingen, wenn gleichzeitig die Angebote und das Handeln des Fallmanagements einzelfallübergreifend - und häufig auch interorganisatorisch - gesteuert werden." (Reis, u.a. 2007, S. 27–28)

Auch die Steuerung des Falles wirkt vielfältig in das Hilfesystem hinein. Zum einen werden professionelle Hilfen für den Fall herangezogen, also Hilfen genutzt und andere nicht genutzt. Selbst die Erstellung des Hilfeplans birgt so Entscheidungen, die das Hilfesystem betreffen. Zum anderen können Hilfen im Laufe der Fallbearbeitung an die spezifischen Bedürfnisse des Falles angepasst werden, und/oder neue Vernetzungen zwischen beteiligten Hilfedienstleistern initiiert werden, die für den Fall erforderlich werden.<sup>401</sup> Dies zusammen mit Steuerungsaktivitäten des Case Managers in Richtung Klientensystem sowie möglicher Weise mit in den Fall eingebundene nicht-professionelle Unterstützer wäre dann nach Reis eine Steuerung erster Ordnung. Davon abzugrenzen wäre dann alle anderen Steuerungen in das Hilfesystem hinein, die somit zu Steuerungen zweiter Ordnung würden. Grundlage dieser Unterscheidung scheint die sehr sinnhafte Trennung zwischen fallspezifischen und fallübergreifenden Steuerungen zu sein. Nur ist im Gegensatz zu der zwar klar erkennbaren Abgrenzung bei Reis (das ist ihre eindeutige Stärke) die Trennlinie nicht zwingend zwischen Fall und fallübergreifend, sondern sie liegt in der Bewertung, ob eine wie auch immer intendierte Steuerung nur fallbezogen wirkt oder auch für künftige Fälle die zuvor fallbezogen initiierten Veränderungen in dem zuvor ‚gesteuerten‘ Hilfesystem erkennbar sind. In einer früheren Arbeit wurde dies vom Verfasser „Spuren im System“, bzw. eine „fallübergreifende Dauerhaftigkeit“<sup>402</sup> genannt.

Fallbasierte Steuerungen in das Hilfesystem hinein sollen daher aus Sicht des Verfassers nicht unter dem Begriff der Systemsteuerung gefasst werden, wenn ihre Wirkungen lediglich auf die Dauer des Falles beschränkt sind. Systemsteuerung hingegen ist dann ganz allgemein alles Handeln in das System hinein, dass

---

<sup>401</sup> Wenn hier stets nur vom ‚Fall‘ gesprochen wird, soll damit nicht einer Marginalisierung der für die Fallarbeit notwendigen Klientenbeziehung das Wort geredet werden. Durch die Fokussierung dieser Arbeit auf die Steuerung von Hilfesystemen erscheint dem Verfasser aber die gewählte Begrifflichkeit adäquater.

<sup>402</sup> Faß 2006, S. 141

fallübergreifende Veränderungen bewirkt. Unter Einbezug der Erkenntnisse aus dem Fazit des ersten Teils dieser Arbeit<sup>403</sup> kann daher der Begriff der Systemsteuerung wie folgt gefasst werden:

- Systemsteuerung sind Handlungen des Case Managements in das Hilfesystem hinein, dass dieses vor allem in Hinblick auf einzelfallübergreifende Erfordernisse der Klienten verändert.
- Systemsteuerung soll intendiert, zielgerichtet und konsequenzenbewusst erfolgen, so dass mögliche (auch unerwünschte) Folgen von Steuerungen bereits vorab bedacht und mit den angestrebten Wirkungen abgewogen werden.
- Systemsteuerung orientiert sich in der Wahl der Steuerungsmethode an dem zu steuernden System(en) und der zu erreichenden Veränderung.
- Systemsteuerung bedarf stets eines Controllings, das feststellt, ob die beabsichtigte Wirkung(en) erreicht wurden, bzw. ob auch unerwünschte Nebenfolgen zu verzeichnen sind.

Folgende Einschränkungen sind mit diesem Definitionsvorschlag verbunden:

Die Einschränkung „vor allem“ soll zwar den Klientenfokus (und damit die Priorisierung der Effektivität der Dienstleistungen) nach wie vor unterstreichen, es aber zulassen, dass mit Systemsteuerung auch sekundäre Ziele, wie z.B. Effizienzsteigerungen, verfolgt werden kann.<sup>404</sup>

Die Einschränkung „soll“ bei der Forderung nach intendiertem Handeln ist daher zu treffen, da auch nicht intendiertes Handeln des Case Management in das Hilfesystem hinein zu Veränderungen führen kann. Auch in diesem Fall muss von Systemsteuerung gesprochen werden, da eine Handlungskette von ‚Aktion‘ – ‚Reaktion‘ vorliegt. Systemsteuerndes Handeln beansprucht wie jedes Handeln im Case Management eine sorgsam überlegte Intention und somit ist diese als Handlungsvoraussetzung auch zu fordern, es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass diese Voraussetzung im Einzelfall auch einmal nicht erfüllt werden und sich so ‚unbeabsichtigt‘ fallübergreifende Wirkungen im Hilfesystem zeigen. Sind diese Wirkungen Folgen von Handlungen des Case Managements, so muss es sich diese und vor allem die Verantwortung hierfür auch zurechnen lassen.

### **3.2 Das „Hilfesystem“: Was erfordert das Angebot von Hilfen und Diensten um als Hilfesystem wirken zu können?**

Eine Systematisierung von Systemsteuerung muss zunächst die Rahmenbedingungen betrachten, unter denen systemsteuerndes Handeln möglich ist und die daher berücksichtigt werden müssen. Im Fokus der Betrachtung steht damit natürlich das zu steuernde Hilfesystem, aber eben nicht alleine. Um

---

<sup>403</sup> vgl. Kap. 2.4

<sup>404</sup> Case Management legitimiert sich auch dadurch, dass mit seinem Einsatz die Unterstützungsleistungen zur Problembewältigung der betreuten Klienten effektiver werden und damit trotz zusätzlicher Kosten (durch das Case Management) Ressourcen besser genutzt und letztendlich auch Einsparungseffekte (z.B. durch Reduzierung von ‚Doppelbehandlungen‘) erzielt werden – mehr dazu im Kap. 3.8

Hilfesysteme steuern zu können, muss das Case Management selbst eine ‚Systemsteuerungskompetenz‘ ausbilden, um die zuvor aufgestellte Forderung der intendierten, zielgerichteten, abgewogenen und auf Optimierung der Fallanfordernisse fokussierten Steuerungsleistungen auch tatsächlich realisieren zu können. Nachdem der einzelne Case Manager hier (zumindest meistens) nicht alleine handelt, sind in diese Überlegungen auch die Case Management betreibende Organisation, und soweit nicht mit dieser identisch, die Case Management und die darüber beauftragten Hilfen finanzierende (und damit über Entscheidungskompetenzen verfügende) Institution mit einzubeziehen.

Man erhält auf diese Weise drei Ebenen, auf die sich Systemsteuerung bezieht: das Hilfesystem, das (Case Management -) Organisationssystem und die im Organisationssystem stattfindenden Prozesse der Fallsteuerung, d.h. das in der Organisation verwandte System des Case Managements. Darüber hinaus wird es in der Praxis natürlich auch Einflussnahmen auf Rahmenbedingungen geben, unter denen sich Case Management entfalten kann.<sup>405</sup> Hier kann Case Management (bzw. die es betreibende Organisation) aber nur eher fachlich fundierte Vorschläge unterbreiten, Stellungnahmen abgeben oder dies im Netzwerk mit geeigneten Partnern, wie z.B. die DGCC, gemeinsam unternehmen.<sup>406</sup> Die Schaffung von für Case Management günstiger Rahmenbedingungen ist daher zwar ein legitimes als auch sinnvolles Ziel des Case Managements<sup>407</sup>, ist aber kein Bereich, in dem Case Management eine wie auch immer aussehende ‚Gestaltungsmacht‘ besitzt. Aus diesem Grund wird diese Ebene bei der folgenden Darstellung zunächst ausgeklammert. Da es im folgenden primär um die Frage gehen soll, welche Voraussetzungen im Case Management, in der es betreibenden Organisation sowie im Hilfesystem geschaffen werden sollen und müssen, um sinnvolle Steuerung überhaupt zu ermöglichen, ist diese ‚Ausklammerung‘ der politischen Ebene auch zulässig.

Normalerweise könnte man nun erwarten, dass sich zunächst mit dem Case Management selbst, darauf aufbauend mit der Organisation und dann erst mit dem Hilfesystem beschäftigt wird – wie bereits aus der Kapitelüberschrift deutlich wird, wird aber vom Verfasser bewusst einen anderen Weg eingeschlagen. Im Sinn der Zielplanung im Case Management<sup>408</sup> wird zunächst das Leitziel, die Steuerung des Hilfesystems thematisiert und dann im Anschluss heruntergebrochen, was dies für die Organisation und letzten Endes für das Case Management selbst bedeutet.

Damit wird jetzt das, was bisher so pauschal ‚Hilfesystem‘ genannt wurde, zum Thema. Nora van Riet und Harry Wouters kennzeichnen es so: "Einrichtungen und Disziplinen verhalten sich autonom, sodass von einer integralen Lösungsoptik in Bezug auf komplexe Problematiken kaum die Rede sein kann. Die Abstimmung lässt zu wünschen übrig und die erforderliche Kooperation steht manchmal eher im Zeichen eines Machtkampfes. Auch innerhalb der einzelnen Einrichtungen taucht dieses Problem regelmäßig auf, z.B. wenn ein Klient/eine Klientin bei einer

---

<sup>405</sup> vgl. dazu auch Kap. 3.1.2, wo bereits im Vorgriff auf die o.a. Darlegungen die drei (vier) Ebenen angesprochen wurden, um die unterschiedlichen Möglichkeiten, aus denen heraus Case Management entstehen kann, abhandeln zu können

<sup>406</sup> vgl. dazu auch Löcherbach 2007 S. 21 ff.

<sup>407</sup> vgl. dazu Kap. 3.6.3, das sich mit den Zielsetzungen von Systemsteuerung beschäftigt

<sup>408</sup> vgl. dazu z.B. Neuffer 2005 S. 84 ff. oder allgemeiner BMFSFJ 2000

Einrichtung einen langen (bürokratischen) Parcours (Anmeldung, Indikation, Überweisung, Teilnahme an mehreren Programmen) zu absolvieren hat. Diesbezüglich wird von ‚Anschluss- und Kontinuitätsproblemen‘ gesprochen.“ (van Riet, Wouters 2002, S. 26) Auch Dewe unterstützt diese nicht ganz Hoffnung stiftende Darstellung, "[...] die Verantwortung [...] für die Versorgung eines individuellen Klienten ist auf eine Vielzahl von Organisationen und dazugehörigen Berufsgruppen verteilt, wobei jeder einzelne durch das eigene finanzielle Interesse und die eigene Ausbildung unterschiedliche (zum Teil autonome) Muster der professionellen Intervention entwickelt [...]" (Dewe, Wohlfahrt 1991, S. 8)

Es ist also aus Sicht des Verfassers schon etwas überzogen, bei der eher ‚Konglomerat‘ zu nennenden Ansammlung von nebeneinander her und manchmal auch gegeneinander wirkenden Organisationen, Einrichtungen und Professionellen von einem System zu sprechen, dass nun mit fachkundiger Hand durch das Case Management gesteuert werden soll. Nur durch die Etablierung von Case Management entsteht noch lange kein Hilfesystem, was letzten Endes aber nur bedeutet, dass die Schaffung eines solchen Systems zu einer der vorderdringlichsten Aufgaben eben gerade bei der Etablierung von Case Management gehört.<sup>409</sup>

Die dazu erforderlichen Überlegungen und Schritte sollen nun im folgenden skizziert werden. Dazu ist es sinnvoll, zunächst einmal anzuschauen, mit welchen Organisationen, Einrichtungen und Professionellen man es in dem zu schaffenden Hilfesystem zu tun hat.

### **3.2.1 Unterstützungs- und Hilfeleistungen im Bereich der Sozialen Arbeit**

Anstelle einer einfachen und mit Sicherheit nicht abschließenden Aufzählung möglicher Unterstützungs- und Hilfeleistungen, ist es aus Sicht des Verfassers sinnvoller, zunächst eine Klassifizierung vorzunehmen. Diese könnte man zunächst nach den Funktionen, wie z.B. Beratung (Schuldnerberatung usw.), Betreuung (Pflege usw.), Therapie (Psychotherapie usw.), Qualifizierung (Weiterbildung usw.) und Unterstützung (Selbsthilfegruppen usw.) durchführen. Da der Fokus dieser Arbeit aber die Systemsteuerung ist, erscheint es günstiger, die Klassifizierung nach der Art der Gestaltung der Inanspruchnahme von Hilfen vorzunehmen, da man dann diesen Klassen dann auch Aussagen nach den Möglichkeiten zur Steuerung zuordnen kann. Aus der Frage nach der Regelung der Inanspruchnahme von Hilfen können folgende denkbaren Alternativen abgeleitet werden, an wen Klienten vom Case Management zur Inanspruchnahme von Hilfeleistungen überwiesen werden können:

---

<sup>409</sup> Mennemann beschreibt in seinem bereits zitierten Aufsatz, wie ein Netzwerkaufbau (auch wenn er diesen unter dem Fokus einer Selbstvernetzung von Einrichtungen darstellt) vonstatten gehen kann – vgl. Mennemann 2006 und Löcherbach ergänzt dies durch die Darstellung einer „Methodenkoffers“, ohne aber den Prozessablauf in der Klarheit von Mennemann zu beschreiben – vgl. Löcherbach 2007, S. 23

- Zu einem anderen Fachdienst derselben Organisation;
- zu einer anderen Organisation, mit der periodisch Leistungsvereinbarungen getroffen werden, unter deren Bestimmungen die Überweisung und Dienstleistung erfolgt und vergütet wird;
- zu einer Organisation, deren Leistung komplett oder auf dem Wege der Anteilsfinanzierung lediglich pauschal, d.h. einzelfallunabhängig gefördert wird;
- zu Professionellen, deren Leistung einzelfallbezogen nach ‚Anfall‘ vergütet wird;
- zu Professionellen, deren Leistung durch einen Dritten (einen anderen Kostenträger als der das Case Management finanzierende) finanziert wird, oder
- zu einer ehrenamtlich tätigen Organisation, die nicht oder nur zu geringen Teilen mit öffentlichen Mitteln bezuschusst wird.

Aus diesen Alternativen heraus lässt sich eine Tabelle ableiten, die einen Überblick der möglichen Partner im Hilfesystem bietet, ohne allerdings den Anspruch zu erheben, vollständig zu sein.

Grundlage der Inanspruchnahme	mögliche Vertreter	Beispiele	‚maximale‘ Steuerung möglich durch	Steuerungsart <sup>410</sup>
interne Verweisung	Einrichtungen derselben Organisation	falls Case Management von einer Kommune (z.B. im SGB II) durchgeführt wird: ASD	Dienstweisungen durch die gemeinsam vorgesetzte Instanz	immateriell instruktiv
Leistungsvereinbarungen	Bildungsträger, Träger der freien Wohlfahrtspflege	Qualifizierung	Vertragsgestaltung / positive/negative Sanktionen	materiell instruktiv
(ganz- oder anteilige) Pauschalfinanzierung	Träger der freien Wohlfahrtspflege, Vereine	Schuldnerberatung, Suchtberatung	Einfluss auf den Zuwendungsgeber	immateriell instruktiv
Einzelfallfinanzierung	Professionelle	Psychotherapie	Nutzung / Nicht-Nutzung	materiell-destruktiv
Fremdfinanzierung	durch Spenden oder Dritte finanzierte Dienste	ärztliche Betreuung, oder Asylberatung	Nutzung / Nicht-Nutzung	materiell-destruktiv
Freiwilligkeit	Selbsthilfegruppen, Freiwilligenagenturen	‚grüne Damen‘, Anonyme Alkoholiker	Nutzung / Nicht-Nutzung	materiell-destruktiv

Abb. 11 - Unterstützungs- und Hilfeanbieter im Bereich der Sozialen Arbeit

Die o.a. Übersicht sollte nur einen Einblick in die Heterogenität dessen bieten, was im Case Management vielleicht etwas leichtfertig ‚Hilfesystem‘ genannt wird. Schaut man sich in einer größeren Stadt wie z.B. Frankfurt a.M. dieses ‚System‘ genauer an, wird es schon eher unüberschaubar. Das Internet-Portal der Frankfurter Rundschau listet alleine nicht weniger als 312 Beratungs- und Selbsthilfegruppen

<sup>410</sup> vgl. dazu Kap. 2.3 und 2.4 und insbesondere Abb. 5

auf<sup>411</sup> – hinzu kommen noch weitere Träger der freien Wohlfahrtspflege z.B. in der Kinder- und Jugendhilfe sowie ‚Bildungsträger‘ genannte Organisationen, die sich mit Qualifizierung und beruflicher (Re-) Integration beschäftigen. So zahlreich die Hilfe anbietenden Organisationen sind, so vielfältig sind auch die Bedingungen, unter denen die angebotene Hilfe genutzt werden kann. Von öffentlichen Stellen, deren Hilfsangebote z.T. durch Rechtsanspruch<sup>412</sup> begründet genutzt werden können, über Einrichtungen, die über Leistungsvereinbarung Dienste anbieten<sup>413</sup>, bis hin zu Selbsthilfegruppen, die ohne Entgelt in ehrenamtlicher Tätigkeit ihre Hilfeleistungen erbringen. Und so heterogen die Grundlage der Inanspruchnahme der Hilfeleistungen sich darstellt, so unterschiedlich sind auch die Steuerungsoptionen, die einem Case Management verbleiben, wenn es sich anschickt, steuernd in das ‚Hilfesystem‘ hineinzuwirken. Daher ist jetzt ein systemtheoretischer Blick in dieses ‚System‘ genannte Gebilde angebracht.

### 3.2.2 Analyse aus systemtheoretischer Sicht

Systemtheoretisch gesehen, sind alle der im vorherigen Kapitel dargestellten Institutionen und Einrichtungen eigenständige, autopoietische und sinnbasierende soziale Systeme und von der Systemebene<sup>414</sup> her überwiegend den Organisationssystemen zuzuordnen, da sie sich durch Mitgliedschaft, Aufgabenfestlegungen, Ausdifferenzierung von Stellen und Hierarchien auszeichnen.<sup>415</sup> Lediglich bei den freien Berufen, wie z.B. Psychotherapeuten, bedarf die Zuordnung zu den Organisationssystemen einen gewissen ‚Kunstgriff‘, da hier die prinzipielle Austauschbarkeit der Systemelemente<sup>416</sup> nicht umfassend gewährleistet ist.<sup>417</sup> Die Berufsausübung bei dieser Berufsgruppe ist in der Regel an die Person gekoppelt, was natürlich ein Austausch der Person bei gleichzeitiger Beibehaltung der Organisation schwierig macht. Der angekündigte, nach Ansicht des Verfassers aber auch zulässige ‚Kunstgriff‘ ist der, die o.a. Berufsgruppen dennoch als Organisationen zu betrachten, da die Tätigkeitsausübung auch in Kooperation mit Partnern möglich ist, bzw. sogar weitere Professionelle als angestellte Mitarbeiter tätig sein dürfen (und ggfs. weitere in Sekretariats- und Verwaltungstätigkeiten), auf die wiederum die bereits erwähnte Definition von Organisationen dann voll zutrifft. Damit kann festgehalten werden: Das bisher immer noch ‚lapidar‘ Hilfesystem genannte Feld von möglichen Anbietern von Hilfe- und

---

<sup>411</sup> vgl. dazu das Internetportal der Frankfurter Rundschau: [http://www.fr-online.de/frankfurt\\_und\\_hessen/lokale\\_services/beratungsstellen/](http://www.fr-online.de/frankfurt_und_hessen/lokale_services/beratungsstellen/)

<sup>412</sup> z.B. Erziehungsberatung gem. § 28 i.V.m. § 27 SGB VIII, wenn diese z.B. durch den ASD selbst durchgeführt wird

<sup>413</sup> z.B. Heimerziehung (§ 34 SGB VIII), wo es i.d.R. feste Leistungsvereinbarungen zwischen Träger und z.B. Jugendamt gibt

<sup>414</sup> vgl. dazu Kap. 2.2.2.5

<sup>415</sup> vgl. ebd. bzw. Kiss 1990, S. 36, allgemeiner Baecker 1999

<sup>416</sup> unter diesen sind aus Sicht des Verfassers ganz pragmatisch die Mitarbeiter / Mitglieder der Organisation zu verstehen, auch wenn sie systemtheoretisch nur als in symbiotischer Kopplung befindliche psychische Systeme betrachtet werden dürften – s. Baecker 1999, S. 90 und Wilke 2001 S. 323 f.

<sup>417</sup> s. Kiss (ebd.)

Unterstützungsleistungen besteht aus einer in aller Regel recht großen Anzahl von (voneinander unabhängigen) Organisationssystemen.

Leider hören auch damit bereits im Wesentlichen die Gemeinsamkeiten auf. Es sind Organisationen (-systeme) zu finden, für die die Hilfeleistung ihre (und meist einzige) Art der Einkommenserzielung ist - manche davon sind als gemeinnützig anerkannt,<sup>418</sup> andere verbinden mit ihrer Tätigkeiten hingegen Gewinnerzielungsabsichten. Weitere Organisationen sind ehrenamtlich tätig, d.h. begründen ihre Aufgabenwahrnehmung mit persönlichem sozialem Engagement und andere schließlich werden aufgrund gesetzlicher oder intraorganisationaler Verpflichtungen tätig, so z.B. die Mitarbeiter eines Jugendamtes. Die deutlich erkennbare Perspektive auf den Faktor Geld und dessen Bedeutung im Zusammenhang mit der Hilfeleistung mag zunächst verkürzend anmuten, Geld als „das Medium schlechthin“<sup>419</sup> ist aber in der Verknüpfung mit der Hilfeleistung ein durchaus wichtiger Faktor bei der Sinnkonstruktion des jeweiligen Organisationssystems, was, wie bereits in Kap. 2.3 dargestellt wurde, bei Steuerungsüberlegungen zu berücksichtigen ist. Zudem verweist der Grad der Verknüpfung des Steuerungsmediums Geld (Willke) mit der Leistungserbringung (Hilfen) auf die Möglichkeit bzw. die erwartbare Wirksamkeit materieller Steuerungen überhaupt.<sup>420</sup> Ohne näher auf die Organisationen einzeln und im Detail einzugehen, kann behauptet werden, dass allein aufgrund der sehr unterschiedlichen Gewichtung des Faktors Geld die Sinnkonstruktion der unterschiedlichen Organisationen schon sehr unterschiedlich ist. Rechnet man weiter hinzu, dass auch sehr unterschiedliche Professionen (z.B. Sozialarbeiter /-pädagogen, Psychologen / Psychotherapeuten, Kaufleute, Angehörige medizinischer Berufe, usw.) in den einzelnen Organisationen eine maßgebliche Rolle spielen, ist zusätzlich auch eine professionsbedingte Unterschiedlichkeit in der Sinnkonstruktion anzunehmen. Auf Unterschiede in der Sinnkonstruktionen innerhalb einer Profession soll hier schon erst gar nicht eingegangen werden.

Als Beispiel für diese Auffassung kann die seit Einführung des SGB II laufende Diskussion um die Rolle der Schuldnerberatung als eine der „weiteren Leistungen“ des § 16 Abs. 2 SGB II angeführt werden. Seitens der Schuldnerberatung wird eine „Schuldnerberatung light“ befürchtet und zum Widerstand gegen die Vereinnahmung durch das Fallmanagement und zur politischen Einflussnahme auf die Veränderung der Sanktions- und Zwangskontexte des SGB II aufgerufen.<sup>421</sup> Von einer deutlichen

---

<sup>418</sup> der Begriff bezieht sich auf die §§ 51-68 AO (Abgabeordnung) wo z.B. Förderung der Jugend- und Altenhilfe“; „Förderung der Erziehung, Volks- und Berufsbildung“; „Förderung des Wohlfahrtswesens“ als „Gemeinnützige Zwecke“ (§ 52) aufgeführt sind

<sup>419</sup> Luhmann 1997, S. 723, ausführlicher Willke 2001 S. 194 ff.

<sup>420</sup> vgl. dazu Kap. 2.3

<sup>421</sup> s. Haug 2005, ähnlich Jüstel 2006, ausgewogener und im Gegensatz mehr auf Ausgleich zwischen Schuldnerberatung und SGB II bedacht Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2005a – vgl. dazu auch die Reaktion des BMGS vom 21.06.2005 – auszugsweise veröffentlicht im Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2005b, S. 411, wo die Auffassung der deutschen Vereins vom BMGS bestätigt wurde, dass Schuldnerberatung auch nach SGB II präventiv möglich ist und nicht gegen den Willen des Hilfebedürftigen in die Eingliederungsvereinbarung aufgenommen werden darf – dies kann durchaus als ein Beispiel für Systemsteuerung in umgekehrter Richtung aufgefasst werden, indem der Deutsche Verein bei seinen Forderungen an die Politik (systemtheoretisch nur störende Umwelteinflüsse) diese aber soweit im Vergleich zu den Forderungen aus den ersten beiden Quellen abgemildert hat, so dass diese für das

‚Sinngrenze‘ zu den Fallmanagern der Grundsicherungsbehörden kann daher wohl ausgegangen werden. Im Rahmen einer Beratungs- und Schulungstätigkeit des Verfassers für die Fallmanager eines Grundsicherungsträgers<sup>422</sup>, berichteten diese übereinstimmend, dass die Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) derselben Kommune die Zusammenarbeit in aller Regel verweigerten und unter Berufung auf den Datenschutz keine Angaben zu Hilfebedürftigen weitergaben, die auch von dem ASD betreut wurden. Die Fallmanager äußerten hierzu den Verdacht, dass die ASD-Mitarbeiter sich als die ‚Guten‘ sehen würden, die Ihrem Klientel Hilfe angedeihen ließen, während die Fallmanager nur die ‚Bösen‘ wären, die immer nur Sanktionen verhängen würden. Deutlicher kann man hier – sogar noch innerhalb derselben Organisation (oder zumindest Meta-Organisation) – eine Sinngrenze nicht darstellen.

Klar erkennbar ist durch diese relativ knappen Ausführungen das hohe Maß an Heterogenität der Hilfe- und Unterstützungsdienstleistungen anbietenden Organisationssysteme. Von einem Hilfe-System bei der Bezeichnung der (regionalen) Gesamtheit dieser Organisationssysteme kann daher aus systemtheoretischer Sicht nicht gesprochen werden. Selbst wenn man räumlich eine Systemgrenze ausmachen könnte, fehlt solche aufgrund der gemachten Darstellungen in der Sinnkonstruktion. Festzuhalten ist also aus Sicht des Verfassers, dass die Verwendung des Begriffs ‚Hilfesystem‘ aus systemtheoretischer Sicht unzulässig ist.

Eine Alternative für den Systembegriff könnte eventuell der Netzwerkbegriff liefern. Weyer definiert ihn so: "Unter einem sozialen Netzwerk soll daher eine eigenständige Form der Koordination von Interaktionen verstanden werden, deren Kern die vertrauensvolle Kooperation autonomer, aber interdependenter (wechselseitig voneinander abhängiger) Akteure ist, die für einen begrenzten Zeitraum zusammenarbeiten und damit auf die Interessen des jeweiligen Partners Rücksicht nehmen, weil sie auf diese Weise ihre partikularen Ziele besser realisieren können als durch nicht-koordiniertes Handeln." (Weyer 2000, S. 11) Kämper/Schmidt ergänzen diese Nominaldefinition noch um einen deutlichen Bezug zur Systemtheorie: "Wir vermuten, dass es sich bei Netzwerken um eine Form der strukturellen Kopplung von Organisationen handelt und dass für diese Kopplung Interaktion in Anspruch genommen wird." (Kämper, Schmidt 2000, S. 211)

Weyer betrachtet dabei Netzwerke neben Markt und Hierarchie als eines der grundsätzlichen ‚Koordinationsformen‘:

---

Politiksystem nur noch als eine Präzisierung von Auffassungen (=sinnkompatibel) erschienen und daher als akzeptabel sind

<sup>422</sup> ein zKT (zugelassener kommunaler Träger), d.h. eine Kommune – hier ein Landkreis, der gem. § 6a SGB II die Betreuung der Hilfebedürftigen selbst übernommen hat (umgangssprachlich auch ‚Optionskommune‘ genannt)



Typologie von Koordinationsformen			
Koordinationsstyp	Markt	Hierarchie/ Organisation	Netzwerk
Koordinationsmittel	Preise	formale Regeln	Vertrauen
Koordinationsform	spontan, spezifisch	geregelt, unspezifisch	diskursiv
Akteurbeziehungen	unabhängig	abhängig	interdependent
Zugang	offen	geregelt	begrenzt, exklusiv
Zeithorizont	kurzfristig	langfristig	mittelfristig
Konfliktregulierung	Recht	Macht	Verhandlung

Abb. 12 – Typologie von Koordinationsformen nach Weyer 2000 S. 126

Netzwerke bieten im Gegensatz zur Koordination durch Markt (Angebot und Nachfrage) oder Hierarchie (Regeln und Macht) einige Vorteile, da sie einerseits die Risiken marktbasierter Interaktionen minimieren und Koordination ohne starre Regeln einer Hierarchie ermöglichen.<sup>423</sup> Sie entstehen aus der Erkenntnis von Organisationssystemen zum Vorliegen von „Programmschwächen“ bzw. „strukturelle Überforderungen beim Umgang mit einer komplexen Umwelt“<sup>424</sup>. Netzwerke entstehen also vor allem dann und dort, wo Organisationen feststellen, dass sie auf sich gestellt in ihren Austauschbeziehungen mit ihrer Umwelt Nachteile in Kauf nehmen müssen, die sie durch strukturelle Kopplung mit anderen Organisationen minimieren können. Die Koordination der Netzwerkpartner kann aber auch zugleich zu einem Problem des Netzwerks führen. Durch die Diskursabhängigkeit der Entscheidungen im Netzwerk muss eine hohe Schnittmenge der Interessenlagen vorausgesetzt werden, ansonsten ist die so nur mögliche Koordinationsleistung auf Oberflächliches begrenzt. Ein weiterer Gesichtspunkt ist der mögliche Eintritt weiterer Partner ins Netzwerk. Sofern die neuen Netzwerkpartner Leistungen mitbringen, die von den bereits vorhandenen Partnern als sinnvolle Ergänzung zu den eigenen Leistungen angesehen wird, sollte auch ein nachträglicher Eintritt in ein Netzwerk problemlos möglich sein. Anders verhält es sich aber, wenn die Leistungen des ‚Neuen‘ als überschneidend und damit konkurrierend zu den eigenen Leistungen gewertet werden. In diesem Fall kann erwartet werden, dass ein nachträglicher Eintritt eines derartigen Partners eher auf Schwierigkeiten stoßen wird.

Hierbei zeigen sich sofort Möglichkeiten und Grenzen des Netzwerkbegriffs: Netzwerke als eine temporäre Zusammenarbeit zur besseren Zielerreichung der einzelnen (!) Netzwerkpartner durch strukturelle Kopplung unabhängiger Organisationssysteme können ein Unterstützungs- und Hilfesystem durch Absprachen, durch Rücksichtnahmen „auf die Interessen des jeweiligen Partners“ (s.o.) und durch Handlungskoordination mit Sicherheit in seiner Leistungsfähigkeit

<sup>423</sup> s. Weyer 2000, S. 10

<sup>424</sup> s. Kämper, Schmidt 2000 S. 229 u. 235

verbessern<sup>425</sup>, dabei darf aber nicht vergessen werden, dass mit der Vernetzung letzten Endes vor allem die Erreichung „partikularer Ziele“ (s.o.) verbunden ist. Ein eindeutiges Steuerungsmandat für das Case Management dürfte unter diesen Voraussetzungen nur bedingt erreichbar sein. Bedingt deshalb, da Steuerung auch bedeuten könnte, Netzwerkpartner überdurchschnittlich häufig zu nutzen (aus Sicht von anderen zu bevorzugen), z.B. weil deren Hilfsangebote besser auf die Bedürfnisse von Klienten passen, oder von Netzwerkpartnern mehr Anstrengungen z.B. in der Qualitätsverbesserung zu verlangen. Beide Beispiele, vor allem natürlich das erste, können von den betroffenen autonomen Organisationssystemen als Handlungen gewertet werden, die ihnen die Erreichung ihrer eigenen Ziele erschweren (z.B. die Auslastung der Einrichtung zu gewährleisten). Müller resümiert daher skeptisch zu rein netzwerkartig organisierten Modellen: "Wie diese Auseinandersetzung bei verknüpften Ressourcen und ohne die Moderation eines ‚interessenlosen Dritten‘ funktionieren soll, werden wir wohl noch abwarten müssen." (Müller 2002, S. 38) Und der vom Netzwerk installierte Case Manager ist mit dieser Funktion des „interessenlosen Dritte“ deutlich ge- wenn nicht sogar überfordert, da an ihn seitens der Netzwerkpartner eben klare Interessen gerichtet sind.

Das Netzwerk-Modell kann daher nur begrenzt als Grundlage für die Analyse des bei der Einführung von Case Management vorzufindenden Unterstützungs- und Hilfesystems herangezogen werden.

Der Ausgangsstand eines bei der Einführung von Case Management vorliegenden Feldes von Unterstützungs- und Hilfeleistungen und den sie anbietenden Organisationssystemen ist somit weder systemtheoretisch als System noch über die Netzwerktheorie als Netzwerk komplett fassbar. Der Aufgangspunkt kann damit nur mit dem Begriff ‚Konglomerat‘ bezeichnet werden, also einen ungeordneten Ansammlung von Organisationssystemen, mit denen durch die jetzt Case Management einführende Organisation bereits in unterschiedlicher Quantität und Qualität Kontakte, Kooperationen oder vertraglich geregelte Leistungsbeziehungen bestanden haben.

Dies führt zu der einfachen Erkenntnis, dass Case Management als einer der ersten Tätigkeiten sich darum zu kümmern hat, aus diesem ‚Konglomerat‘ ein System zu schaffen, dass wirklich auch den Begriff des Hilfesystems verdient.

### **3.2.3 Wie wird aus (segmentierten) Hilfeleistungen ein System?**

‚Systembildung‘ ist also eine vordringliche Aufgabe zur Beginn jeder Einführung von Case Management. Um dieses komplexe Unterfangen zu skizzieren, ist – analog zum Ablaufschema der Fallsteuerung im Case Management – ebenfalls ein Phasenmodell zweckmäßig. Allerdings ist der Beginn aus Sicht des Verfassers nicht wie beim Case Management der ‚Intake‘, d.h. der Klärung, ob Case Management die geeignete Beratungs- und Unterstützungsform ist und bei positiver Bewertung der Prozess der Aufnahme in das Verfahren<sup>426</sup> beginnen kann, sondern zunächst eine Analyse dessen, was bereits an Unterstützungs- und Hilfeleistungen vorhanden ist.

---

<sup>425</sup> vgl. dazu die bereits angesprochenen Ausführungen von Mennemann zum Netzwerkaufbau aufgrund freiwilliger Kooperation von Leistungsanbietern Mennemann 2006 und Mennemann 2005

<sup>426</sup> vgl. zum Intake z.B. Neuffer 2005 S. 53 ff., allgemeiner Wendt 2001 S. 102 ff.

Im Gegensatz zu Mennemann (a.a.O.) geht der Verfasser nicht a priori davon aus, dass sich ein Hilfesystem ausschließlich aufgrund eines freiwilligen Zusammenschlusses von Hilfeanbietern zu einem Netzwerk formiert, sondern hat aufgrund seines generellen Fokus auf die Situation im Bereich der beruflichen (Re-) Integration mehr ein Hilfesystemaufbau ‚Case Management – driven‘, d.h. durch Initiative seitens der Case Management einführenden Organisation im Blick. Eine Systembildung ‚bottom-up‘, wie Mennemann (a.a.O.) sie vorschlägt, ist somit hier nicht intendiert, da sie ‚provider-driven‘<sup>427</sup> erfolgt und zudem auch Löcherbach feststellt: „... es mehren sich aber die Anzeichen, wonach eine rein bottom-up Strategie nicht unbedingt Ziel führend ist.“<sup>428</sup> Case Management im eigentlichen Sinne, will und soll aber gerade die Hilfeleistungen klientenzentriert reorganisieren und hat damit eigentlich keine andere Wahl, als ‚top-down‘ vorzugehen. Nur durch diesen Ansatz kann ein konsequenter „needs-led-approach“<sup>429</sup> durchgehalten werden. Jeder andere Ansatz im Aufbau eines Hilfesystems wird aus den bereits dargestellten Erwägungen von Organisationen, sich untereinander zu vernetzen, auch unter dem Fokus der Sicherung partikularer Organisationsinteressen erfolgen und so auch Abweichungen zu dem vom Verfasser intendierten ‚radikalen‘ needs-led-approach beinhalten.<sup>430</sup> Genau diese möglichen Abweichungen zu vermeiden ist daher eine zentrale Aufgabe, die sich das Case Management, will es seinen eigenen Anspruch der Ermöglichung wirklich passgenauer individueller Hilfen einlösen, aus Sicht des Verfassers klar zu stellen hat.

Soweit Case Management bereits als fallbezogene Methode eingeführt ist, aber die Systemsteuerung noch nicht so, wie bereits skizziert, eingeführt ist, muss im Einzelfall geprüft werden, ob Phasen verkürzt werden können. Ein Überspringen von Phasen allerdings ist nicht ratsam, da ansonsten für den weiteren Verlauf der Systembildung wichtige Grundlagen nicht geschaffen werden können.

Da nun aber von einem Hilfesystemaufbau seitens des Case Managements ausgegangen werden soll, ist das von Mennemann vorgeschlagene Phasenmodell<sup>431</sup> nicht mehr adäquat und muss daher auf die geänderte Ausgangslage angepasst werden. Aus Sicht des Verfassers ist daher ein Ablaufschema mit den Phasen Systemanalyse - Kontaktaufnahme - Zielbildung - Aufgabenklärung - Schnittstellendefinition - Kontrahierung - Systempflege sinnvoller.

### 3.2.3.1 Systemanalyse

Prozesse zur Initiierung der Bildung eines Hilfesystems setzen voraus, dass die potenziellen Partner in dem zu bildenden System bekannt sind. Da nicht an dieser Stelle der noch ausstehenden Analyse, was denn dann ein ‚gebildetes‘ Unterstützungs- und Hilfesystem ist, vorgegriffen werden soll, wird die Untersuchung des vorzufindenden ‚Konglomerates‘ an Unterstützungs- und Hilfeleistungen nicht

---

<sup>427</sup> vgl. z.B. Wendt 2001 S. 63 ff., der dieses Vorgehen auch „service-led-approach“ (S. 63) nennt

<sup>428</sup> Löcherbach 2007, S. 21

<sup>429</sup> s. Wendt, a.a.O., S. 64 – vgl. dazu auch die Ausführungen im Kap. 3.1

<sup>430</sup> vgl. dazu die Darstellungen der Möglichkeiten bei der Initiierung von Case Management und den daraus resultierenden Folgen für die Steuerung des ‚Hilfesystems‘ in Kap. 3.1.2

<sup>431</sup> vgl. Mennemann 2006

‚Netzwerkanalyse‘ sondern allgemeiner ‚Systemanalyse‘ genannt.<sup>432</sup> Ziel der Systemanalyse ist (ganz analog zur Verwendung in der Informatik) die Identifikation und Bewertung möglicher Systempartner.

Dabei ist die Identifikation noch eine eher leicht zu erledigende Aufgabe. Sie kann von zwei Seiten her gelöst werden. Die in der Regel deutlich einfachere Vorgehensweise ist die reine Zusammenstellung aller vorhandenen Anbieter<sup>433</sup> und anschließend die Prüfung, für welche Unterstützungsbedarfe diese Angebote vorhalten und in wie weit diese Bedarfe von der zu betreuenden Klientel auch tatsächlich benötigt werden. Die Gefahr bei dieser Vorgehensweise ist allerdings, dass bereits zu Beginn des Case Managements die (später möglichen) Hilfeleistungen rein durch die Brille des Vorhandenen gesehen werden. Es muss sich daher in diesem Falle unbedingt auch die Frage gestellt werden, welchen Unterstützungsbedarf die Klienten benötigen und wie die dazu adäquaten Hilfen auszusehen haben. Diese Gefahr kann durch eine umgekehrte Vorgehensweise ausgeschlossen werden. In diesem Falle erfolgt zunächst die Evaluation, mit welchen voraussichtlichen Problemlagen potenzielle oder bereits bekannte Klienten zum Case Management kommen werden oder könnten und welcher Hilfebedarf sich daraus ergibt. Auf der Grundlage der sich so ergebenden Aufzählung möglicher Hilfebedarfe wird die Frage gestellt, welche Einrichtungen diesen Hilfebedarf decken könnten und nach deren Vorhandensein im Feld der Hilfe- und Unterstützungsanbieter gesucht. Je weniger Erfahrungen mit bereits beendeten oder laufenden Fällen bestehen, desto schwieriger wird naturgemäß die Beantwortung dieser Frage sein und desto ungenauer die Auswahl der Hilfeanbieter. Dennoch muss zunächst ein Anfang gemacht werden, der dann den Erfordernissen der Klienten entsprechend der Nachsteuerung bedarf.<sup>434</sup>

‚Produkt‘ dieser Überlegungen ist dann eine Aufstellung aller regional verfügbarer Unterstützungs- und Hilfeanbieter unter Angabe der von diesen vorgehaltenen Angebote. Der deutlich schwierigere Teil der Systemanalyse ist jedoch noch zu leisten: Die Evaluation der ‚Positionierung‘ der einzelnen Organisationen. Leitfragen zur Beantwortung dieser Frage können z.B. sein:

- Wie ist das Selbstbild der Organisation?
- Wie sieht die Organisation ihre Stellung zu ihren Klienten? Sind sie eher Dienstleister oder eher Anwalt?
- Bestehen Arbeitsgrundsätze für die Ausgestaltung der jeweiligen Hilfe-/Unterstützungsleistungen? Sind diese ‚kompatibel‘ zum Konzept des Case Managements?

---

<sup>432</sup> auch wenn dieser Begriff bereits von der Informatik belegt ist, ist er dennoch für den vorliegenden Zweck recht passend: „Das Ziel der Systemanalyse ist die Identifikation, Modellierung und Bewertung von Systemen.“ TU Clausthal 2008 Im übertragenen Sinne ist dies genau die Absicht des Verfassers für die erste Phase im Rahmen der Systembildung

<sup>433</sup> Hierzu gibt es vielfältige Möglichkeiten: Zum einen bieten viele große Tageszeitungen eine Übersicht der Hilfsdienste in der Region an – z.B. die Frankfurter Rundschau online für die Rhein-Main-Region: [http://fr-aktuell.de/frankfurt\\_und\\_hessen/lokale\\_services/beratungsstellen/](http://fr-aktuell.de/frankfurt_und_hessen/lokale_services/beratungsstellen/) oder bundesweit über [www.soznet.de](http://www.soznet.de) (Internetportal sozialer Einrichtungen), spezieller: [www.dajeb.de](http://www.dajeb.de) (Dt. Arbeitsgemeinschaft der Jugend- u. Eheberatungen) und im Ehrenamt z.B.: [www.bagfa.de](http://www.bagfa.de) (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen)

<sup>434</sup> in Kap. 3.5 wird dann auf den Zyklus von Systemsteuerung näher eingegangen

- Wie sieht die Organisation das Konzept des Case Managements allgemein und speziell auf das (zur Systembildung führende) spezielle Vorhaben?
- Welche Abweichungen könnten sich aus den zuvor gewonnenen Erkenntnissen zu den Anforderungen, die an das Case Management zu stellen sind, ergeben? Wo besteht Konfliktpotenzial? Muss mit ‚unerwünschten Nebenfolgen‘ gerechnet werden, wenn künftig mit diesem Partner im Rahmen eines Hilfeplans (für einen Klienten) zusammengearbeitet werden soll?<sup>435</sup>
- Wie ist das aktuelle Verhältnis der Organisation zu der Case Management betreibenden Organisation bzw. wie kann das zukünftige Verhältnis gestaltet werden – welche Optionen sind vorhanden?

Es sollte deutlich geworden sein, dass es nach der vorangegangenen quantitativen Aufstellung der möglichen Systempartner nun darum geht, diese in Bezug auf eine künftige (wie auch immer geartete) Kooperation zu qualifizieren. Wenn Case Management seine künftigen Systempartner ansprechen will, sollte die Art der Ansprache zumindest eine grobe Einschätzung der spezifischen Sinnkonstruktion der anzusprechenden Organisation berücksichtigen. Die Gefahr einer Ansprache, die (systemtheoretisch) weitgehend an der spezifischen Sinnkonstruktion einer Organisation vorbeigeht kann so zumindest reduziert werden. Dies zu erreichen ist gewiss nicht einfach, aber schon alleine die Auswertung von Publikationen aller Art der betreffenden Organisation (Info-Flyer, Homepage, Leistungsbeschreibungen) kann eine Menge der hierfür relevanten Informationen liefern. Berichte in Medien und möglicher Weise Stellungnahmen von übergeordneten Verbänden oder Arbeitsgemeinschaften zu Case Management relevanten Fragestellungen können diese Informationen noch ergänzen, so dass darauf eine Einschätzung hinsichtlich der zuvor dargestellten Fragen entwickelt werden kann.

Systemanalyse soll also Erkenntnisse liefern, welche möglichen Systempartner für das Case Management bereits vorhanden sind, welche Unterstützungs- und Hilfeleistungen über sie verfügbar werden (können) und wie eine künftige Zusammenarbeit möglich ist, bzw. wo eventuell Konfliktpotenzial bei der Einbindung eines solchen Systempartners in den Hilfeprozess bestehen könnte. Auf dieser Grundlage kann dann eine Kontaktaufnahme beginnen.

### 3.2.3.2 Kontaktaufnahme

Eine eigenständige Phase der Kontaktaufnahme ist aus Sicht des Verfassers deshalb sinnvoll, da vor dem anschließenden Prozess einer gemeinsamen Zielbildung zunächst zu klären ist, ob eine Zusammenarbeit grundsätzlich aus beiderseitiger Sicht sinnvoll ist. Kontaktaufnahme entspricht somit weitgehend dem

---

<sup>435</sup> Im Bereich der beruflichen (Re-) Integration ist sich diese Frage z.B. bei dem Einbezug von Arbeitsloseninitiativen im Rahmen eines Hilfeplans (und daher in der Phase der Systemanalyse sinnvoller Weise bereits im Vorfeld) zu stellen. Deren Interessen, die im Laufe von Unterstützungsleistungen für einen Klienten natürlich mit ‚auf den Tisch‘ kommen werden, liegen in Teilen völlig konträr zu den Zielsetzungen des vom SGB II vorgegebenen Rahmen der Fallarbeit. Auf der anderen Seite können solche Organisationen durchaus auch stützend wirken und soziale Isolierungstendenzen (Exklusionen) bei Langzeitarbeitslosen entgegenwirken. Zu Positionen von Arbeitsloseninitiativen vgl. z.B. Ames, Jäger 2006

‚Intake‘ im Prozess der Fallsteuerung und ist analog zu diesem ergebnisoffen zu gestalten. Dies bedeutet, dass die Kontaktaufnahme mit allen Organisationen erfolgt, die im Rahmen der Systemanalyse als solche identifiziert wurden, die eventuell benötigte Unterstützungs- und Hilfeleistungen anbieten oder anbieten könnten. Dies schließt u.a. auch die in einer Fußnote zum letzten Kapitel angesprochenen Arbeitsloseninitiativen mit ein, selbst wenn die Systemanalyse für diese ein eher hoch einzuschätzendes Konfliktpotenzial ergeben hat. Auch hohes Konfliktpotenzial ist per se nicht unüberwindbar, so dass der Versuch, trotz unterschiedlicher Positionen dennoch eine arbeitsfähige Basis zu schaffen, lohnend sein kann. Auch ist systemtheoretisch betrachtet hier sogar das in Kap. 2.2.2.3 beschriebene Kontingenzproblem ein Vorteil: Eben weil Kommunikationen (doppelt) kontingent sind, ist auch das Unerwartete möglich und eine von der Systemanalyse her als problematisch eingeschätzte Selbsthilfegruppe erweist bei der Kontaktaufnahme als (zumindest in Grenzen) zugänglich für Bedürfnisse des Case Managements.

Kontaktaufnahme beinhaltet deshalb neben der Vorstellung der Case Management betreibenden (oder zukünftig betreibenden) Organisation und dem Case Management Konzept selbst die Darlegung der Vorstellungen, wie eine künftige Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Systempartner aussehen könnte. Die sich aus der Systemanalyse ergebenden Konfliktpotenziale sollten dabei ebenfalls zur Sprache kommen. Es gilt nun, auszuloten, ob und in welcher Weise eine Verständigung divergierender Interessen möglich ist, ohne dass zentrale Positionen des Case Managements, wie die strikte („radikale“) Klientenorientierung der Hilfeleistungen und die sich daraus ergebende „Steuerbarkeit“ der Hilfen und Hilfsangebote aufgegeben werden müssen.

Eine ergebnisorientierte Kontaktarbeit nutzt dabei die Erkenntnisse über spezifische Art der Sinnkonstruktion in dem zu kontaktierenden Organisationssystem aus der Phase der Systemanalyse und gestaltet seine Art der Ansprache entsprechend. Analog zum Willkes Ausspruch, dass die Bedrohung eines Atheisten mit Höllenstrafen höchstens amüsierend wirken wird<sup>436</sup>, kommt es bei der Ansprache von Systemen generell darauf an, die systemspezifische Sinnkonstruktion in seinen Ansprachen, d.h. systemtheoretisch in der Gestaltung der auf das System einwirkenden Umwelteinflüsse, zu berücksichtigen. Je besser dies gelingt, desto größer sind die Chancen, dass diese Ansprache im System genau so (oder zumindest annähernd so) wahrgenommen wird, wie sie intendiert war.<sup>437</sup>

Ein gutes Beispiel für eine gelingende Annäherung trotz divergierender Positionen kann die Diskussion der Freiwilligkeit von Schuldnerberatung im Fallmanagement sein, die zwischen dem Deutschen Verein und dem BMAS 2005 geführt wurde. Leider, so muss aber aus Sicht des Case Managements gesagt werden, wurde diese Diskussion nicht von diesem selbst initiiert (d.h. im vorliegenden Fall durch die Bundesagentur für Arbeit, und/oder die kommunalen Spitzenverbände als ‚Dachorganisationen‘ des Fallmanagements im Bereich des SGB II), sondern durch den Deutschen Verein, der hier für das Fallmanagement nicht akzeptable

---

<sup>436</sup> s. Willke 2001, S. 195

<sup>437</sup> vgl. dazu Kap. 2.2.2.3

Forderungen auf ein Maß reduziert hat, dass diese auch für das BMAS akzeptabel wurden.<sup>438</sup>

Für die Bewertung der Qualität von Konsensbildungen haben Nora van Riet und Harry Wouters ein beachtenswertes Konzept der „besten Option ohne Konsens“ (BO) vorgelegt, dem zufolge zunächst bewertet werden sollte, wie die beste Option des Case Managements ohne Konsens mit der betreffenden Organisation aussieht. Ein möglicher Konsens muss dann, um sinnvoll zu sein, eine bessere Situation als die zuvor ermittelte ‚BO‘ schaffen. Van Riet/Wouters folgern dazu nachvollziehbar, dass je besser die BO bereits ist, desto stärker ist auch die Verhandlungsposition und desto weniger müssen Abweichungen von dem intendierten Konzept (des Case Managements) in Kauf genommen werden.<sup>439</sup> Das Konzept der ‚BO‘ ermöglicht auf diese Weise einen rationalen Umgang mit Dissens und Konsensbildung und sollte daher in allen Verhandlungen des Case Managements mit den Systempartnern Berücksichtigung finden.

Ergebnis der Kontaktaufnahme ist dann also die Festlegung, mit welchen Organisationen zukünftig eine Zusammenarbeit als Systempartner erfolgen soll. Diese Festlegung erfolgt natürlich unter einer Art ‚immerwährender Vorläufigkeit‘, da weiterer als der vorausgesehene Hilfebedarf entstehen kann, der von den bisherigen Partnern nicht oder nicht passgenau erbracht werden kann, wie auch weitere Anbieter verfügbar werden können, deren Einbezug in das Hilfesystem sich als sinnvoll erweisen könnte. Damit zeigt sich auch ein durch das Case Management ‚top-down‘ entwickeltes Hilfesystem als hoch dynamisch, zudem auch Abschottungstendenzen, wie sie bei selbst organisierten Netzwerken vorkommen können, durch die organisatorische Trennung von Hilfeerbringung und Hilfestellung entgegengewirkt werden kann.<sup>440</sup>

### 3.2.3.3 Zielbildung

Sind nun die zukünftigen Systempartner identifiziert und erscheint eine produktive Zusammenarbeit als möglich, so ist es wenig sinnvoll, sofort die Regeln für die Zusammenarbeit festzulegen, sondern es ist vielmehr erforderlich, zunächst eine Verständigung über die zu erreichenden gemeinsamen Ziele herbeizuführen. Die Notwendigkeit hierzu betont auch Mennemann, wenn er ausführt: „Denn integriertes, vernetztes Arbeiten bedeutet, dass sich jeder Dienst im Rahmen einer zu erbringenden Gesamtleistung als ein ‚Baustein‘ im Gefüge weiß ...“<sup>441</sup>. Ziel dieser

---

<sup>438</sup> es ging hier um die Frage, ob Schuldnerberatung auch gegen den Willen des Hilfebedürftigen und dann auch unter den Sanktionsandrohungen des § 31 SGB II in Eingliederungsvereinbarungen aufgenommen werden können – vgl. zu den Forderungen der Schuldnerberatungen z.B. Haug 2005, der neben der Freiwilligkeit der Zusammenarbeit ohne Sanktionsdrohung auch noch völlige Vertraulichkeit der Zusammenarbeit forderte - ähnlich auch Jüstel 2006 und zu den Empfehlungen des Deutschen Vereins Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2005a sowie zur Reaktion des BMAS Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2005b

<sup>439</sup> s. van Riet, Wouters 2002, S. 222

<sup>440</sup> in einem seitens des Kostenträgers getragenen Case Management ist diese Trennung vollzogen - vgl. dazu Kap. 3.2.2 und allgemeiner Weyer 2000

<sup>441</sup> Mennemann 2006, S. 15

Phase ist daher ein „Bewusstseinswechsel“<sup>442</sup> von einer professions- organisations- und angebotsbezogenen Sichtweise bei der Erbringung von Unterstützungs- und Hilfeleistungen hin zu einer bedarfsbezogenen und kooperativen Hilfeerbringung, bei der sich jeder Systempartner als Baustein sieht, der mit und nur mit anderen zusammen erst das ‚Hilfsgebäude‘ im Sinne des am Klientenbedarf ausgerichteten und entwickelten Hilfeplans verwirklichen kann.

Während die Phase der Kontaktaufnahme bezogen auf die einzelnen Organisationen ‚individuell‘ gestaltet werden muss (um auf die spezifischen Belange jedes potenziellen Systempartners eingehen zu können), ist die Phase der Zielbildung notwendiger Weise eine kollektive, auch wenn einzelne Probleme durchaus auch bilateral zwischen Case Management und Dienst einer Klärung zugeführt werden können.

Zielbildung impliziert sofort auch Prioritäten, die die Erreichung der Ziele leiten. Im Bereich des SGB II wird sich das Leitziel am § 1 SGB II, als der gesetzlichen Handlungsgrundlage aller unter diesem Rechtskreis stattfindenden Maßnahmen, zu orientieren haben, d.h. durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit Hilfebedarf zu vermeiden, zu beenden oder zu verringern (Abs. 1 Nr. 1) oder (was manchmal vergessen wird) die Erwerbsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern oder wiederherzustellen (Abs. 1 Nr. 2).<sup>443</sup> Prioritäten werden in Zielbildungsprozessen im Allgemeinen durch eine Hierarchisierung von Zielen gesetzt, so dass meistens drei Ebenen unterschieden werden: Leit- oder Grundsatzziele; Mittler- oder Rahmenziele und Handlungsziele.<sup>444</sup> Die gewählten Begrifflichkeiten implizieren bereits die Hierarchisierung: Leitziele – Rahmenziele – Handlungsziele. Aus der untersten Ebene, den Handlungszielen, müssen sich dann die einzelnen Maßnahmen ableiten lassen. Für das Case Management bedeutet dies, dass das von ihm zu erreichende Ziel den Rang des Leitziels beanspruchen muss, und sich klientenbezogenen Ziele, die die zukünftigen Systempartner bisher mit ihren Maßnahmen verbunden haben, sich dem unterzuordnen haben. Sie sind eben in der oben benutzten Metapher nur die Bausteine, nicht aber der Bauplan, der zu erbringenden, das Leitziel erreichenden Gesamtleistung. Van Riet/Wouters kennzeichnen dies treffend so: "Den letzten und sehr wichtigen Punkt, den das Case-Management abzuklären hat, ist, ob die Einrichtung oder deren Vertreter/innen sich einverstanden erklären, ihre eigene Hilfe- und Dienstleistungen auf die spezifischen Bedürfnisse der Klientschaft abzustimmen. Dies bedeutet, dass der Case Manager/die Case Managerin wissen muss, ob und inwiefern Einrichtungen willens sind, ihr Angebot auf diese spezifischen Fragen hin zu organisieren, und wenn ja, ob sie dazu auch tatsächlich über praktikable Möglichkeiten verfügen." (van Riet, Wouters 2002, S. 177)

Ohne einen Konsens bei dieser Frage lässt es sich schwer vorstellen, wie künftig klienten- und ergebnisorientiert zusammengearbeitet werden kann. Dass bisher

---

<sup>442</sup> ebd.

<sup>443</sup> die entsprechende Berücksichtigung der weiteren Forderungen des § 1, dem Entgegenwirken möglicher geschlechts- oder behindertenspezifischer Nachteile und der Berücksichtigung der Erfordernisse bei der Kinderbetreuung oder Pflege bedürftiger Angehöriger bei der Zielbildung sind damit eingeschlossen – vgl. dazu § 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3-5 SGB II

<sup>444</sup> vgl. zu den Begrifflichkeiten der drei Zielebenen BMFSFJ 2000 = jeweils 1. Nennung und Neuffer 2005, S. 88 ff. = jeweils 2. Nennung – im folgenden werden die Begriffe Leitziel – Rahmenziel – Handlungsziel verwendet, da diese Begrifflichkeiten aus Sicht des Verfassers die damit intendierten Zwecke am besten illustrieren



jeder Dienst, jede Organisation sich eine klientenorientierte Arbeitsweise zugeschrieben hat, ist wahrscheinlich offensichtlich, nur dass diese Sichtweisen, wie bereits exemplarisch am Beispiel der Schuldnerberatungen aufgezeigt, Unterschiede haben dürften. Es kommt daher nun darauf an, eine Annäherung dieser möglicher Weise divergierenden Sichtweisen herbeizuführen, ohne dass Systempartner damit die Grundlagen, unter denen ihre Arbeit stattfindet und die auch ein Teil der Identitätsbildung (und Systembildung) der Organisation darstellen, völlig aufgeben müssen. Auch hierbei zeigt das bereits angeführte Beispiel der Schuldnerberatungen Wege auf, wie eine solche Annäherung gestaltet werden kann.

Methodisch kann in dieser eher multilateralen Phase sich der Verfahren der Hilfekonferenzen<sup>445</sup> bedient werden, nur dass es hier nicht um einen konkreten Fall und die bedarfsbezogene Allokation und Koordination von Hilfen geht, sondern um die generelle, die fallübergreifende Gestaltung der Hilfeleistungen als ‚Bausteine‘. Verfahren, wie z.B. die Moderationstechnik<sup>446</sup> können dazu beitragen, Probleme zu benennen, deren Ursachen zu ergründen, Lösungsansätze zu ermitteln und zu bewerten und schließlich zu einem belastbaren Ergebnis zu kommen.<sup>447</sup> Hierbei ist auch wieder wie bei der Kontaktaufnahme das dort skizzierte Prinzip der ‚BO‘ (beste Option ohne Konsens – s. van Riet/Wouters a.a.O.) eine probate Methode für eine nutzenorientierte Konsensbildung.

Ergebnis dieser Phase ist dann ein Konsens über die kooperativ zu erreichenden Ziele. Erst auf dieser Grundlage können dann die konkreten Maßnahmen angegangen werden.

### 3.2.3.4 Aufgabenklärung

Auf der jetzt erreichten Basis kann dann die Ausgestaltung der Hilfen ausgehandelt werden. Leitfragen zur Klärung können hierbei sein:

- Welche Organisation erbringt welche Art von Unterstützungs- und Hilfeleistungen?
- Im Falle von inhaltlichen Überschneidungen, d.h. gleiche oder ähnliche Hilfen werden von verschiedenen Organisationen angeboten: Wie wird mit den Überschneidungen umgegangen?
- In Falle fehlender Hilfsangebote: Wer kann die noch benötigten Leistungen in der gewünschten Qualität (und Quantität) erbringen?
- Wie sehen die Qualitätsstandards aus, denen die Leistungen wie auch die sie erbringenden Organisationen genügen müssen?

Im Falle der o.a. Überschneidungen muss entschieden werden, wie diese geregelt werden sollen. Hierzu sind verschiedene Möglichkeiten denkbar:

---

<sup>445</sup> vgl. zu fallbezogenen Hilfekonferenzen z.B. Neuffer 2005 S. 97 ff., etwas allgemeiner Wendt 2001, S. 121

<sup>446</sup> vgl. hierzu z.B. Hartmann et al. 1997

<sup>447</sup> Löcherbach listet ebenfalls eine Reihe von Möglichkeiten im Rahmen einer fallübergreifenden Steuerung auf, leider ohne auf diese konkreter einzugehen – s. Löcherbach 2007, S. 23

- eine marktbasierende Regelung<sup>448</sup>, d.h. eine Regelung über Preise (z.B. über Vergabeverfahren gem. VOL/A);
- eine Regionalisierung, d.h. die Leistungen inhaltlich konkurrierende Anbieter werden regional aufgeteilt, oder
- eine Spezialisierung, d.h. inhaltlich konkurrierende Anbieter spezialisieren ihre Angebote so, dass sie für unterschiedliche Hilfebedarfe zugeschnitten sind.

So sehr die beiden letzten Varianten auch attraktiv sein könnten (sie reduzieren z.B. Konflikte zwischen den Systempartnern), so darf nicht übersehen werden, dass damit auch eventuell kontraproduktive Tendenzen ausgelöst werden können: Das Hilfesystem formiert sich neu in Hinblick auf den aktuell bestehenden oder sogar nur vermuteten Hilfebedarf, der aber in Zukunft durchaus auch anders aussehen kann. Bestimmte Hilfen können regional zukünftig genau so unter- bzw. überrepräsentiert sein, wie es spezialisierte Hilfeangebote sein können. Der durch Spezialisierung oder Regionalisierung zuvor entschärfte Konflikt entsteht so wieder neu – möglicher Weise sogar verstärkt. In Anblick dieser möglichen Konsequenzen erscheint dann das Marktmodell das bessere zu sein, da hier der Konflikt (Hilfen werden von verschiedenen Anbietern angeboten) offengelegt wird und auch die Bedingungen, wie unter diesem Konflikt gearbeitet werden kann, transparent sind. Aus praktischen Erkenntnissen von Bildungsträgern gerade zur Einführung der Leistungsbeschaffung der Bundesagentur für Arbeit über regionale Einkaufszentren heraus müssen aber bei einer marktbasierenden Steuerung konkurrierender Angebote die zu erbringenden Qualitätskriterien klar und eindeutig formuliert sein und vor allem an solchen Kriterien orientiert werden, die auch wirklich das angestrebte Ergebnis zentral beeinflussen.<sup>449</sup>

Weiterhin geht es gleichzeitig in dieser Phase auch um die Konkretisierung des Mandates des Case Managements in bezug auf die Fall- und Systemsteuerung, d.h. wie und in wie weit das Case Management in den Prozess der Hilfeleistungen einer Organisation fallbezogen und fallübergreifend eingreifen kann und darf. Hier sind klare Regeln zu definieren und festzuschreiben, so dass künftig beide Seiten Klarheit über das haben, was das Case Management an Steuerungskompetenzen bei der Einleitung und während der Inanspruchnahme von Hilfen beanspruchen kann.

Die Phase endet daher mit der gemeinsamen Festlegung, welche Systempartner welche Hilfen in welcher Form erbringen, wie die ‚Zuteilung‘ der Inanspruchnahme dieser Hilfen und die Gestaltung des ‚Steuerungsmandates‘ des Case Managements geregelt ist.

---

<sup>448</sup> vgl. z.B. hierzu Weyer 2000 S. 7 ff.

<sup>449</sup> Die ersten Vergaberunden z.B. bei Trainingsmaßnahmen der Regionalen Einkaufszentren wurden nach der Erfahrung des Verfassers als leitender Angestellter eines überregionalen Bildungsträgers nur nach dem Preis entschieden, der in Extremfällen nur noch 1/3 des bisherigen Preises betrug. Eine qualitativ hochwertige Leistungserbringung war damit ohne Verlust nicht mehr möglich.

### 3.2.3.5 Schnittstellendefinition

Stehen die einzelnen Hilfen (zumindest zu Beginn des Case Managements) nun fest, geht es um die nicht minder wichtige Frage der Klärung von Schnittstellen zwischen Unterstützungs- und Hilfeleistungen und dem Case Management bzw. von solchen zwischen den einzelnen Leistungen selbst. Eine in diesem Kontext stehende Frage von nicht zu unterschätzender Brisanz ist die des Datenschutzes. Mennemann verweist nicht zu Unrecht daher auf die rechtliche Klärungsbedürftigkeit dieser Frage vor Beginn der eigentlichen Zusammenarbeit.<sup>450</sup> Da Datenerhebungen gem. §§ 4a und 14 BDSG (Bundesdatenschutzgesetz) im Regelfall nur mit Einwilligung des Betroffenen, d.h. des Klienten, erhoben und vor allem weitergegeben werden dürfen, sind rechtssichere Einwilligungserklärungen zur Datenerhebung und –weitergabe zu entwickeln. Gleiches gilt für die Datenweitergabe von Stellen und Berufsgruppen, die gem. § 203 StGB der Schweigepflicht unterliegen (z.B. Psychologen, Ehe-, Familien-, Erziehungs- und Jugendberater, Sozialarbeiter und –pädagogen). Hierzu sind vor allem datenschutzrechtlich einwandfreie Schweigepflichtentbindungen vorzubereiten. Eine generelle Schweigepflichtentbindung für den gesamten Case Management Prozess genügt diesen Anforderungen eindeutig nicht, sondern sie ist für jeden Dienst gesondert abzuschließen.<sup>451</sup>

Leitfragen in dieser Phase, in der es auch um Prozesse der „Standardisierung der Zusammenarbeit“<sup>452</sup> geht, können sein:

- Welche Informationen benötigt wann eine bestimmte Unterstützungs- und Hilfeleistung vom Case Management, um effektiv (und ohne ‚Doppel-Assessment‘) arbeiten zu können?
- Welche Informationen benötigt wann das Case Management von derselben Unterstützungs- und Hilfeleistung, um effektiv Monitoring, Re-Assessment, ggfs. weitere Leistungssteuerung und eine abschließende Evaluation durchführen zu können?<sup>453</sup>
- Welche anderen Unterstützungs- und Hilfeleistungen können nach oder während der Hilfeebringung der jeweiligen Hilfe noch beteiligt sein und welche Informationen benötigen diese wann von der zuvor oder parallel tätigen Hilfe?
- Welche anderen Unterstützungs- und Hilfeleistungen können vor oder während der Hilfeebringung der jeweiligen Hilfe noch beteiligt sein und welche Informationen müssen dies wann an die Hilfe weitergeben?

Es geht also um den Informationsfluss (das Informationsmanagement) von und an das Case Management wie auch von und zu Hilfen. Ganz im Sinne des

---

<sup>450</sup> s. Mennemann 2005, S. 22

<sup>451</sup> Eine gute Übersicht der diesbezüglichen Anforderungen findet sich im Internet unter <https://www.datenschutzzentrum.de/medizin/arztprax/entbind.htm>, das sich zwar an der Situation von Arztpraxen orientiert, aber auch an Situationen in der Sozialen Arbeit übertragbar ist – vgl. dazu auch z.B. die „Musterpapiere“ der Evangelischen Obdachlosenhilfe mit ihren Formularvorschlägen zum Thema Datenschutz und Schweigepflichtentbindung: Evangelische Obdachlosenhilfe e.V. 2003

<sup>452</sup> s. Mennemann 2006 S. 13 f.

<sup>453</sup> zu den Case Management-Phasen vgl. z.B. Wendt 2001 S. 124 ff., Neuffer 2005 S. 103 ff., Ewers 2000b S. 72 ff.

Datenschutzes (§ 3a BDSG Datenvermeidung und Datensparsamkeit) geht es bei diesen Fragen nicht um die Schaffung eines möglichst umfangreichen ‚Paketes‘ von Daten, die hin- und hergeschoben werden sollen, sondern um die steuerungs-basierte Überlegung, welche Informationen zwingend erforderlich sind und wie diese in praktikabler Weise zwischen ‚Lieferant‘ und ‚Empfänger‘ ausgetauscht werden können. Und schließlich ist auch nicht derjenige zu vergessen, um den es insgesamt geht, den Klienten, der ein Recht hat, zu erfahren, welche Daten von ihm von wem zu wem ‚laufen‘, der dieser Weitergabe widersprechen bzw. nachträglich noch die Löschung bereits gespeicherter Daten verlangen kann.<sup>454</sup>

Nicht zu vergessen beim Thema ‚Schnittstellen‘ sind aber auch Aspekte, die nicht nur auf bilaterale Berührungspunkte (Case Management – Hilfe bzw. Hilfe – Hilfe) beruhen, sondern das gesamte Hilfesystem betreffen. Dies betrifft u.a. „... die Entwicklung eines professions- und fachdienstübergreifenden Assessmentinstrumentes, eines Hilfeplanes, der Intake-Kriterien ...“<sup>455</sup>, also allen Instrumenten, die zwar meist unter gleichem Namen, aber zumeist auch in höchst unterschiedlicher Gestaltung von unterschiedlichen Organisationen verwendet werden. Auch hilft eine Vereinheitlichung, Missverständnisse vorzubeugen und Zeit, die ansonsten ständig zur ‚Übersetzung‘ der unterschiedlichen ‚Sprachen‘ der Hilfeanbieter aufgewandt werden müsste, einzusparen.

Ziel der Schnittstellendefinition ist also die Klärung und weitgehender Standardisierung möglichst aller Prozesse, die zwischen Hilfen und Case Management und Hilfen untereinander stattfinden.

### 3.2.3.6 Kontrahierung

Erst wenn nach den Leistungsabsprachen auch die entsprechenden Schnittstellen geklärt sind, ist es sinnvoll, die getroffenen Vereinbarung festzuschreiben, d.h. Verträge oder zumindest Kontrakte zu schließen, die das festhalten, was in den Phasen zuvor ausgehandelt wurde.<sup>456</sup> Die Definition von Leistungen alleine macht wenig Sinn, wenn nicht zugleich auch die Schnittstellen benannt und deren Ausgestaltung abgesprochen sind. Daher ist vor jeglicher Kontrahierung, vor jeglicher Festschreibung von Absprachen zu fordern, dass alle zu klärenden Bereiche auch tatsächlich diskutiert und eine entsprechende Einigung erzielt wurde. Auch hier ist wieder das Konzept der ‚besten Option ohne Konsens‘ (BO)<sup>457</sup> hilfreich, wo allerdings beachtet werden sollte, auch die andere Seite eine solche BO haben kann und manchmal der Verzicht auf einen (schlechten) Kompromiss für beide Seiten die beste Lösung sein kann.

Ein formales Vertragswerk wird auch in der Praxis bei der bereits mehrfach dargestellten Heterogenität des Hilfesystems nicht bei allen Systempartnern zu erreichen sein. Manche werden sich aus rationalen Überlegungen einer solchen

---

<sup>454</sup> s. BDSG §§ 4a und 6, wobei allerdings zu fragen sein wird, inwieweit ein Case Management ohne Datenaustausch überhaupt sinnvoll ist, da ansonsten einer umfassenden Prozesssteuerung aus Sicht des Verfassers ihrer Grundlage beraubt wird

<sup>455</sup> Mennemann 2006, S. 16

<sup>456</sup> vgl. dazu auch Weil 1995, S. 93

<sup>457</sup> vgl. Kap. 3.2.3.2 bzw. van Riet, Wouters 2002 S. 222 f.

Kooperation verweigern (z.B. weil die eigene BO als besser eingeschätzt wird, wie ein möglicher Kompromiss im Zuge der Kooperation) oder sich auch aus ‚prinzipiellen‘ Erwägungen einer Kooperation ganz oder weitgehend entziehen.<sup>458</sup> In solchen Fällen besteht für das Case Management nur die Alternative, entweder eine ‚wachsweiche‘ Vereinbarung abzuschließen, unter der sich alle Beteiligten als Minimalkonsens zusammenfinden können, oder nur mit denjenigen zu kontrahieren, die auch zu substantiellen Vereinbarungen bereit sind. In Abwägung beider Möglichkeiten ist der letzteren entschieden der Vorzug zu geben, da Sinn der Systembildung es ja eben ist, die Steuerung von Hilfeanbietern und deren Hilfeangeboten für Fall- und Systemebene möglich zu machen, d.h. den zukünftigen Steuerungsbemühungen eine möglichst belastbare Grundlage zu verschaffen. ‚Wachsweiche‘ Absichtserklärungen, die für das gesamte Hilfesystem gelten sollen, helfen damit nicht weiter. Auch hier ist wieder das BO-Konzept richtungsweisend: Wenn die Nutzungs- und Steuerungsmöglichkeiten für bestimmte (benötigte) Arten von Unterstützungs- und Hilfeleistungen ohne Konsens (d.h. ohne Vertrag oder Kontrakt) besser sind, wie die aktuell aushandelbaren, so ist ein Verzicht auf eine Formalisierung ‚des weniger‘ die sinnvollere Option.

Auch sollten bei der Kontrahierung die generellen Steuerungsmöglichkeiten, die sich dem Case Management grundsätzlich bieten, bedacht werden.<sup>459</sup> In wie weit können, so es die generelle Konstruktion und Verortung des Case Management erlaubt, auch materielle instruktive Steuerungsmöglichkeiten bereits bei der Kontrahierung mit eingesetzt werden? Überlegungen, wie z.B. im „Stuttgarter Modell“ können hierzu nützlich sein. Dort wurden die Hilfen zur Erziehung (§§ 38-35 SGB VIII) mit „Schwerpunkträgern“ neu gestaltet, denen finanzielle Anreize gesetzt wurden, um z.B. die vom Jugendamt gewünschten Leistungsstandards zu erreichen, Freiwilligenarbeit durchzuführen oder ein kaufmännisches Berichtswesen einzuführen.<sup>460</sup> Über finanzielle Boni wurden so Maßnahmen befördert, die durchaus auch ein Case Management im Bereich der Systemsteuerung als sinnvoll erachten könnte. Bei Erreichen vordefinierter Leistungsstandards wurde zusätzlich ‚Schutz‘ vor Budgetkürzungen im Folgejahr gewährt, so dass auch hier finanzielle Anreize, d.h. materielle instruktive Steuerung von erheblicher Wirkungskraft eingesetzt wurden, um das Hilfesystem auf gewünschte Standards zu verpflichten. Hierzu ist das Thema ‚Schutz vor Budgetkürzungen im Folgejahr‘ im besonderen Maße geeignet, beim passieren der Systemgrenze nicht durch systembasierte Sinnkonstruktion in ‚Rauschen‘ unterzugehen, da hier ein vitales Moment der Systemerhaltung (keine Budgetkürzung) angesprochen wird. Bei reinen Boni auf Standarderfüllung bleibt es aufgrund der vielfach beschriebene Begrenzung instruktiver Steuerungen (Abhängigkeit von systeminternen Sinnkonstruktionen) der Einschätzung des betreffenden Organisationssystems überlassen, ob der Aufwand

---

<sup>458</sup> Man denke hier an die bereits angesprochenen Arbeitsloseninitiativen – wie weit deren Position von dem z.B. von Grundsicherungsträgern getragenen Fallmanagement entfernt ist, lässt sich bei entsprechender Lektüre unschwer erkennen - z.B. sehen Ames/Jäger die (im § 15 SGB II vorgeschriebenen) „... vorformulierten Eingliederungsvereinbarungen hauptsächlich als Vehikel, um Sanktionen nach § 31 SGB II auszuüben ...“ Ames, Jäger 2006, S. 80 und als Verweigerung „... des Anspruchs, auch ohne Eingliederung in den Arbeitsmarkt gut leben zu dürfen ...“ (ders., S. 81)

<sup>459</sup> vgl. dazu Abb. 9 in Kap. 3.1.1.

<sup>460</sup> s. Stiefel 2002 – ähnlich Schäfer 2002 – kritisch dagegen in Bezug auf Sozialraumbudgets: Baltz 2002, Hinte 2002, Krölls 2002

zur Erreichung der gewünschten Standards in einem (für das System!) angemessenen Verhältnis zu dem Nutzen in Gestalt des Bonus steht.

Kontrahierung ist also nicht alleine die (möglichst vertragliche) Festschreibung der zu erbringenden Leistungen, des in deren Zusammenhang stehenden Informationsflusses sowie des Steuerungsmandates des Case Managements, sondern hat neben (den üblichen) generellen Vergütungsregelungen auch ‚Anreizsysteme‘ zu berücksichtigen, wie die Systempartner zur Einhaltung der geforderten Bedingungen der Zusammenarbeit angehalten werden sollen.

### 3.2.3.7 Systempflege

Mit der Kontrahierungsphase ist der Systemaufbau eigentlich abgeschlossen. Allerdings nur ‚eigentlich‘, denn genauso dynamisch wie sich jedes Fallgeschehen entwickelt, jede noch so umfassende Systemsteuerung im engeren Sinne nur eine ‚Momentaufnahme‘ darstellt, die von neuen Erkenntnissen, neuen Anforderungen und neuem Hilfebedarf schnell wieder überholt sein kann, so ist auch der Aufbau eines Unterstützungs- und Hilfesystems nie abgeschlossen. Alte, längst überwunden geglaubte Umstände stellen sich wieder ein, Partner kommen hinzu, ggfs. verlassen auch welche das System, neue Anforderungen bedingen neu zu definierende Schnittstellen und alles erfordert wieder neue Anstrengungen vom Case Management, darauf in Kooperation mit seinen Hilfepartnern die richtige ‚Systemantwort‘ zu finden. Und genauso, wie zwischenmenschliche Beziehungen gepflegt werden wollen, so bedürfen auch die Beziehungen zu und zwischen den Systempartnern der ständigen Pflege. Systemtheoretisch gesprochen entwickelt und stabilisiert sich nur dann so etwas wie eine Hilfesystem-eigene Sinnkonstruktion, wenn sich durch intensiven Kontakt so etwas wie ein Wir-Gefühl, was systemtheoretisch nur anderer Begriff für eine sinnbasierte Systemgrenze darstellt, entwickelt. Und trotz Beibehaltung der Autonomie der einzelnen Systempartner ist es höchst sinnvoll, diese Systemgrenze auszubilden, denn die damit bewirkte eigene Sinnkonstruktion ist es, die den in der Systembildung wohl eher mühsam (und oft wohl auch nur in Ansätzen) erworbenen Konsens über gemeinsame Ziele, gemeinsame Sicht des Klienten, gemeinsame Instrumente und Konventionen (z.B. Datenaustausch vs. Verschwiegenheit) zu stabilisieren hilft.

Grenzen bedeuten, zumindest partiell, immer auch Abschottung. Gerade hier liegt ein nicht zu verkennender Nachteil einer System- (bzw. Netzwerk-) Bildung in der vom Verfasser ‚Variante 2‘ genannten Form, d.h. aus Initiative der Hilfsdienste heraus.<sup>461</sup> Nicht nur die für die Systembildung maßgeblichen partikularen Interessen der einzelnen Organisationen fördern eine Abschottung (gegenüber als Konkurrenten eingeschätzte ‚Neulinge‘), sondern auch die Systembildung selbst ist gleichzeitig grenzziehend, gleichzeitig abschottungsfördernd.<sup>462</sup> In einer Systembildung der Variante 1, d.h. durch den Kostenträger selbst (oder seinen Beauftragten), ist das Case Management auch in einer Funktion eines ‚gate-keepers‘, nur dass im Gegensatz zu den Rollen eines Case Managers<sup>463</sup> in der

---

<sup>461</sup> vgl. Kap. 3.1.1 und insbesondere Abb. 9

<sup>462</sup> vgl. zur Abgrenzung zur Umwelt auch Kap. 2.2.2.2

<sup>463</sup> vgl. zu der Case Manager - Rolle als gate-keeper z.B. Ewers 2000b S. 69 ff., Reis 2005a, S. 189

‚Systemfunktion‘ ‚gate-keeping‘ bedeutet, den Zugang zum Hilfesystem zu überwachen – was aber nicht mit ‚versperren‘ gleichzusetzen ist, sondern im Gegenteil bedeutet, dass der Zugang für weitere Hilfeanbieter, sofern diese vom Case Management benötigte Leistungen anbieten, offen zu halten und damit zu ermöglichen ist. Das Case Management als Initiator des Hilfesystems hat also auch dafür zu sorgen, dass trotz systemimmanenter Abschottungstendenzen der Zugang neuer Systempartner möglich ist. Hier zeigt sich damit ein deutlicher Vorteil im Vergleich zum Hilfesystem-initiierten Case Management.

Systempflege bedeutet nicht viel anderes, als im Kontakt zu bleiben und an den Dingen, an denen bereits im Systemaufbau gearbeitet wurde, weiterzuarbeiten: Aufgaben- und Schnittstellen weiterentwickeln, ‚best-practice‘ – Erfahrungen verbreiten und ganz banal die persönlichen Kontakte zwischen allen relevanten Akteuren im Case Management und im Hilfesystem fördern. Sich kennen reduziert Vorbehalte und Vorurteile, erleichtert schnelle Absprachen auf dem ‚kleinen Dienstweg‘ und reduziert so die Aufgabe des Case Managements, als ‚Krisenmanager‘ Probleme zwischen Systempartnern zu bereinigen.<sup>464</sup>

### 3.2.3.8 Zwischenfazit: Was ist nun das ‚Hilfesystem‘?

Nun muss auch die Frage beantwortet werden, was denn systemtheoretisch gesehen das Hilfesystem eigentlich ist. Dazu war es erforderlich, sich zunächst den ‚Geburtsprozess‘, d.h. die Bildung eines Hilfesystems, anzuschauen, um dann beurteilen zu können, wie das, was aus diesem Prozess entstanden ist (oder entstehen könnte), zu nennen ist. Indes lässt sich nach diesen Betrachtungen das Hilfesystem systemtheoretisch nur schwer fassen. Es ist kein Interaktionssystem, da dies die ständige gemeinsame Präsenz der Systemmitglieder erfordern würde.<sup>465</sup> Nachdem auch ganz offensichtlich das Gesellschaftssystem nicht greift, bleibt nur noch das Organisationssystem, dass, wie bereits dargestellt, die Erfüllung folgender Bedingungen erfordert:

"Als besondere Merkmale von Organisationssystemen können genannt werden:

- Mitgliedschaft, die nicht durch Anwesenheit gekennzeichnet ist, zu deren Eintrittsbedingungen nur die Anwendung und Befolgung bestimmter (organisatorischer) Verhaltenserwartungen gehören;
- strukturelle Festlegung von:
  1. Aufgaben bzw. Programmen,
  2. Stellen und
  3. hierarchische Rangpositionen,die gegenüber der personellen Mobilität (Beweglichkeit von Ein- und Austritt von Mitgliedern) relativ unempfindlich sind;
- die (dadurch ermöglichte) Austauschbarkeit von Personen [...] (Kiss 1990, S. 36)

Wendet man diese Kriterien auf das zuvor skizzierte Hilfesystem an, so ist zu erkennen, dass unter bestimmten Bedingungen (z.B. formalisierter Kontrakt) von Mitgliedschaft gesprochen werden kann und die Befolgung von

---

<sup>464</sup> ähnlich, wenn auch nur sehr kurz: Mennemann 2006, S. 16, zu Methoden und Instrumenten hierzu vgl. Löcherbach 2007 S. 23 f.

<sup>465</sup> vgl. dazu Kap. 2.2.2.5

Verhaltenserwartungen seitens des Case Managements auch intendiert ist, dass weiterhin das Case Management innerhalb des Hilfesystems so etwas wie die Hierarchieebene beansprucht und die Systempartner generell als austauschbar angesehen werden können. Schwierigkeiten macht aber die organisationstypische Ausbildung von Stellen, die höchstens als eine Form der vom Case Management zu fordernden Unterstützungs- und Hilfeleistungen angesehen werden können, die dann durch Angebote eines oder mehrerer Hilfsdienste ‚besetzt‘ werden. Auch wenn kurz zuvor noch allgemein von der Sinnhaftigkeit der Ausbildung einer Systemgrenze gesprochen wurde (Kap. 3.2.3.7), so ist diese unter Berücksichtigung der dargestellten Unterschiedlichkeit der Systempartner stets recht fragil. Man könnte sogar alternativ nach der Häufigkeit der Inanspruchnahme (der Leistungen) eines Systempartners oder nach dem Grad der Steuerbarkeit desselben die Systemgrenze differenzieren in eine ‚Innenzone‘ (d.h. häufig genutzte und sich auf Steuerungen durch das Case Management einlassende Systempartner) und in einen ‚Außenzone‘ (d.h. selten genutzte oder sich eingehenden Steuerungen eher verweigernde Systempartner). Systemtheoretisch bewegt man sich damit aber auf ‚dünnem Eis‘, da es in der Luhmann’schen Konstruktion sozialer Systeme nur ‚die‘ Systemgrenze gibt, die zudem eine deutliche Unterscheidung von System und Umwelt erfordert.<sup>466</sup> Aus systemtheoretischer Sicht muss daher die Betrachtung des Hilfesystems als eine eigene Form eines sozialen Systems aus Sicht des Verfassers verworfen werden, da die Systemgrenze hierfür zu ‚dünn‘ ausgebildet ist und keine eindeutige Sinngrenze darstellt. Die mögliche Hilfefonstruktion verschiedener ‚Zonen‘ ist zudem systemtheoretisch äußerst gewagt (auch wenn sie die tatsächlichen Gegebenheiten recht plastisch illustriert), da dies den grundlegenden Annahmen einer System-Umwelt-Differenz zuwiderlaufen würde. Man hätte dann mit der ‚Außenzone‘ zugleich ein Systemteil ‚zweiter Ordnung‘ wie auch für die ‚Innenzone‘ eine Umwelt ‚zweiter Ordnung‘.

Bleibt jetzt doch nur die von Mennemann und Löcherbach benutzte Konstruktion des Hilfesystems als Netzwerk?<sup>467</sup> Nach Weyer wäre dies eindeutig der Fall: "Von Netzwerken sollte immer dann gesprochen (werden), wenn sich ein Problem nicht in Begriffen wie System, Organisation oder Interaktion fassen lässt. Immer geht es um die grenzüberschreitende Kooperation, um die Verknüpfung mit etwas Andersartigem, das sich nicht in den Kategorien des jeweiligen Bezugssystems ‚vermessen‘ lässt, daher nicht integriert werden kann und insofern nur über ‚Kommunikations-Kanäle‘ erreicht werden kann [...]". (Weyer 2000, S. 27)<sup>468</sup> Bei dieser allgemeinen Sicht von Netzwerken als ‚Hilfskonstruktion‘ für ‚systemuntypische‘ Zusammenschlüsse von Systemen wäre dem auf jeden Fall

---

<sup>466</sup> vgl. Kap. 2.2.2.2 oder Luhmann 1987: „Ohne Differenz zur Umwelt gäbe es nicht einmal Selbstreferenz, denn Differenz ist Funktionsprämissen selbstreferentieller Operationen.“ (S. 35), „Eine Grenze trennt also Elemente, nicht notwendigerweise auch Relationen, sie trennt Ereignisse, aber kausale Wirkungen lässt sie passieren.“ (S. 52), „... und die Grenzen zur Umwelt sind Sinngrenzen, verweisen also zugleich nach innen und nach außen.“ (S. 95), „Die internen System/Umwelt-Differenzen konvergieren an den Außengrenzen und sind nur haltbar, wenn die Außengrenzen die externe Umwelt fernhalten.“ (S. 264)

<sup>467</sup> vgl. Mennemann 2006 und Löcherbach 2007

<sup>468</sup> ähnlich Jansen: "Unter sozialen Netzwerken verstehen wir ein Geflecht von sozialen Beziehungen, in das Individuen, kollektive oder korporative Akteure eingebettet sind. Netzwerke lassen sich als abgrenzbare Menge von Elementen oder Knoten beschreiben, für die eine oder mehrere soziale Beziehungen untersucht werden." Jansen, Wald 2007, S. 188



zuzustimmen. Wobei Weyer selbst warnt: "In geradezu modischer Manier wird nahezu jedes empirische Phänomen mittlerweile durch die ‚Netzwerk-Brille‘ betrachtet." (Weyer 2000, S. 1)<sup>469</sup>

So sehr auch der Netzwerk-Ansatz eine ‚verführerische Wirkung‘ für alles nicht ganz systemtheoretisch fassbare zu entfalten scheint und man letzten Endes alle Arten des sozialen Miteinander gerne als Netzwerk betrachtet, so ist doch der eigentliche Begriffskern des Netzwerkes der einer (freiwilligen) Kooperation und Gleichen zur Verbesserung der auch wieder letzten Endes partikularen Interessen: "Wenn Unternehmen in Netzwerken kooperieren, bündeln sie ihre Ressourcen und Kompetenzen, stellen ihre Autonomie jedoch wechselseitig nicht in Frage. Sie verpflichten sich auf gemeinsame Ziele, zu deren Realisierung jeder Partner einen spezifischen Beitrag leistet." (Weyer 2000, S. 2)

Netzwerke sind also durchaus der passende Begriff für ein Hilfesystem in der bereits mehrfach erwähnten Variante 2, d.h. eines aus Kooperation von Hilfeanbietern heraus entstehendem Case Management. Auch für die Variante 3 (Case Management aus Kooperation von Case Management betreibenden Professionellen) ist es zumindest erstrebenswert, die Heterogenität der Hilfeangebote durch Förderung einer Vernetzung in Anlehnung zur Variante 2 zu reduzieren. Allein bei der Variante 1, der Entwicklung von Case Management durch eine auch mit Kostenträgerschaft ‚ausgestatteten‘ Organisation hat auch das Netzwerkmodell konzeptionelle ‚Risse‘, da es Ziel der Systemsteuerung gerade sein muss, den partikularen Interessensverfolgungen einzelner Systempartner entgegenzuwirken, wenn diese den am Klienten ausgerichteten Nutzen der angebotenen Leistungen beeinträchtigen. Die Kooperation rein zum wechselweisen eigenen Nutzen<sup>470</sup> als Grundgedanke des Netzwerkes stößt hier an deutliche und aus Sicht des Case Managements auch auf notwendige Grenzen.

Da sich die Ausführungen des Verfassers auf eben gerade ein Case Management aus Initiative von Kostenträgern konzentrieren,<sup>471</sup> scheidet das sonst möglicher Weise passende Netzwerkkonzept leider ebenfalls als Begriffsbestimmung des Hilfesystems aus, es sei denn, man möchte ‚Netzwerk‘ lediglich ganz allgemein im Sinne der o.a. ‚Generaldefinition‘ von Weyer begrifflich fassen.

Was bleibt also zur begrifflichen Fassung des Hilfesystems in einem Kostenträgerbasierten Case Management? Aus Sicht des Verfassers kann man sich nur auf das systemtheoretisch ‚kompatible‘ Konzept der strukturellen Kopplung<sup>472</sup> stützen: "Strukturelle Kopplungen stellen keine ‚Mechanismen‘ oder gar Systeme *zwischen* Systemen dar, sondern koppeln Systemstrukturen [...], sie fundieren ein Verhältnis

---

<sup>469</sup> ähnlich Mennemann: "Case Management auf der Systemebene zum Aufbau von Dienstleistungsnetzwerken ist zunächst inhaltlich unbestimmt. In Zeiten der Individualisierung und Ausdifferenzierung wird der Begriff ‚Netzwerk‘ häufig verwandt, weil er den Gegenpart zur Vereinzelung symbolisiert: den Zusammenhalt. Entsprechend häufig wird er verwandt für unterschiedliche Inhalte und auch als Etikett missbraucht." Mennemann 2006, S. 12

<sup>470</sup> Hier wird bewusst nicht der übliche Begriff des ‚wechselseitigen‘ Nutzens benutzt, da die (Eigen-) Interessensverfolgung der jeweiligen Netzwerkpartner unterstrichen werden sollen.

<sup>471</sup> vgl. Kap. 3.1.1

<sup>472</sup> vgl. dazu auch Luhmann 1987 S. 287 ff. u. 300, Becker, Reinhardt-Becker 2001 S. 65 ff., Beushausen 2002 S. 3 f., Kämper, Schmidt 2000, Kriz 1997 S. 111 f., Marius, Jahraus 1997, S. 77, Maturana, Varela 1987, S. 85

der Gleichzeitigkeit operierender Systeme, indem sie (wechselseitig) eine Aktualisierung der jeweiligen Systemstruktur in einer momenthaften Operation beeinflussen. [...] Eine strukturelle Kopplung kann man verstehen als eine Institution - Institution im Sinne generalisierter Verhaltenserwartungen [...] -, die von dem gekoppelten System operativ (und damit: je systemspezifisch) in Anspruch genommen wird, ohne dass die Differenz der Systeme unterlaufen wird." (Kämper, Schmidt 2000, S. 228) Strukturelle Kopplung ist auch kein eigenständiger Systemtyp, sondern lediglich eine besondere Form von System-Umwelt-Beziehungen.<sup>473</sup>

Das ‚Hilfesystem‘ (jetzt muss es aus Sicht des Verfassers wieder in Klammern gesetzt werden, da der Systembegriff inzwischen verworfen werden musste) ist also eine Form der strukturellen Kopplung von autonomen Organisationssystemen, die Leistungen dem Case Management zur Verfügung stellen und bei Wahrung einer grundsätzlichen inneren Autonomie sich insoweit strukturell anpassen, dass die Art und Weise der Leistungserbringung ‚kompatibel‘ zu den an die Leistungserbringung zu stellenden Anforderungen des Case Management sind. Ganz im Sinne der systemtheoretischen Systemautonomie wirkt Steuerung seitens des Case Managements bei den strukturell gekoppelten Systempartnern nicht durch Inklusion von Case Management – Programmen in deren eigenen Struktur, sondern durch entsprechende Selbstanpassung: "Dies (die strukturelle Kopplung - Anm. d. Verf.) geschieht nicht durch einen Strukturimport in der Form, dass organisationsfremde Programme oder Personen in die Organisation inkludiert werden, sondern durch eine Änderung eigener Strukturen. Diese Strukturänderung wird in Interaktionen ‚jenseits‘ der Organisationsgrenzen initiiert, aber erst durch den Einbau in die jeweilige Organisationsstruktur organisational relevant." (Kämper, Schmidt 2000, S. 232)

Die Erreichung struktureller Kopplungen ist damit die zentrale Aufgabe des Case Managements in der Systembildung. Die in Kap. 3.2.3.4 dargestellte Aufgabenklärung in Form von multilateralen Verhandlungen ist daher auch die für die Schaffung struktureller Kopplungen passende Form, da solche Gruppenverhandlungen systemtheoretisch Interaktionssysteme darstellen, in denen die Voraussetzungen solcher Kopplungen geschaffen werden (können).<sup>474</sup>

Wenn nun im folgenden weiter vom ‚Hilfesystem‘<sup>475</sup> gesprochen wird, so ist damit stets eine strukturelle Kopplung von Organisationssystemen gemeint, die durch das Case Management initiiert ist und deren Wesensinhalt die (organisationsintern erfolgende) Anpassung der internen Strukturen und Abläufe an Anforderungen des Case Managements umfasst. Je besser es dem Case Management gelingt, die hierzu erforderlichen Kontextbedingungen zu setzen, desto besser ist die strukturelle Kopplung ausgebildet.

---

<sup>473</sup> s. Kämper, Schmidt 2000, S. 235,

<sup>474</sup> vgl. dazu z.B. Kämper, Schmidt 2000, S. 232

<sup>475</sup> um letzten Endes eine einfach fassbare begriffliche Bestimmung für die strukturell gekoppelten Organisationssysteme zu haben, auf die das Case Management zur Erfüllung seiner klientenorientierten Fallarbeit zurückgreifen muss – und auch ganz pragmatisch deshalb, weil dieser Begriff zu dem im Case Management ständig verwandten Terminus der ‚Systemsteuerung‘ passt

### 3.2.4 Wie müssen die Hilfeleistungen im Case Management gestaltet sein?

"Das Eingreifen in [...] (den) Gang der Welt produziert ohne Zweifel ein Bewußtsein der Gestaltbarkeit, Veränderbarkeit und Steuerbarkeit der Welt - dies jedoch muß mit dem Risiko der falschen Entscheidung oder Unterlassung bezahlt werden." (Kneer, Nassehi 1993, S. 173) System- wie auch Fallsteuerungen können zwar vieles verändern, doch alle Hilfeplanungen und Änderungen derselben stehen zugleich und immer unter dem Risiko der Fehlerhaftigkeit. Weder durch noch so gute Entscheidungsabsicherung noch gar durch Entscheidungsvermeidung lässt sich dieses Risiko überwinden, denn "Wenn Entscheidungen per se riskant sind, birgt auch die Entscheidung für Sicherheit Risiken." (Kneer, Nassehi 1993, S. 170) Diese auf den ersten Blick wenig auf die Gestaltung von Hilfeleistungen bezogene Erkenntnis des steten ‚mitschwingenden‘ Risikos bei allen Entscheidungen, hat dennoch auf Hilfeleistungen bezogen eine große Bedeutung: Jeder durch noch so professionell gestaltetes Assessment (dass Ressourcen wie Problemlagen, den Klienten wie auch das mit ihm in Beziehung stehende Klientensystem mit einbezieht<sup>476</sup>) abgesicherter Hilfeplan ist nach der o.a. Erkenntnis per se fehlerbehaftet – sei es, dass doch Faktoren nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt wurden oder sich im Laufe des Prozesses der Fallbearbeitung neue Situationen ergeben, die ein ‚Umsteuern‘ der Hilfen erforderlich machen.

Daraus resultiert eine zentrale Anforderung an die Fallsteuerung, Bedarfe aufgrund solcher Erkenntnisse neu formulieren und die aktuelle Hilfeplanung entsprechend modifizieren zu können. Jede bedarfsorientiert neu angepasste Hilfeplanung läuft aber ins Leere, wenn die sie betreffenden Hilfeleistungen nur als ein vordefiniertes Programm ablaufen, die sich einer Verlaufs- (nach-) Steuerung weitgehend entziehen. Die von der Fallsteuerung zu fordernde Kompetenz zur flexiblen Anpassung von Hilfeplanungen muss daher die Systemsteuerung durch Forderungen an das ‚Hilfesystem‘, zur Flexibilisierung statt Programmierung unterstützen. Gleiches gilt für die Fähigkeit der Hilfestellung, diese so dicht wie irgend möglich am konkreten Bedarf jedes einzelnen Klienten zu leisten.

Das vom ‚Hilfesystem‘ bereitgestellte Angebot an Unterstützungs- und Hilfeleistungen muss also ein hohes Maß an Flexibilität aufweisen, um

- Hilfen an konkrete Bedarfe des Einzelfalls anpassen zu können und um
- Hilfen aufgrund veränderter Bedarfslagen im Verlauf der Hilfestellung flexibel verändern zu können.

Neben der grundsätzlich zu fordernden ‚Steuerungskompatibilität‘ des ‚Hilfesystems‘, d.h. der Fähigkeit und vor allem auch Bereitschaft, sich auf Steuerungen durch das Case Management einzulassen und diese wie intendiert umzusetzen, ist auch an die Ausgestaltung der einzelnen Leistungen die Forderung nach Flexibilität zu stellen. Diese Flexibilität wird sich natürlich an den Rahmenbedingungen der Leistung orientieren müssen, z.B. wird ein Förderprogramm zur Nachholung des Hauptschulabschlusses sich an den landesrechtlich vorgegebenen Prüfungsbedingungen orientieren müssen, aber die konkrete Ausgestaltung selbst birgt etliches Potenzial zur Flexibilisierung, z.B. in der Intensität des Stützunterrichts,

---

<sup>476</sup> vgl. zur systemischen Problem- und Ressourcenanalyse z.B. Geiser 2004

in seiner zeitlichen Gestaltung oder in der Einrichtung zusätzlichen Angebote zur sozialen Stabilisierung. Erst durch die Ausbildung einer solchen ‚Flexibilitätskompetenz‘ entwickeln Hilfeleistungen eine Fähigkeit zur Umsetzung zentraler Implikationen des Case Managements!<sup>477</sup>

Nimmt man die Forderungen nach individueller Passgenauigkeit der Hilfen und ihrer bedarfsgerechten Anpassung des Case Managements ernst, so müssen in letzter Konsequenz die einzelnen Hilfeleistungen diese Forderung umsetzen. Da die unüberschaubare Vielfalt individueller Bedarfe nicht in vollem Umfang vorhersehbar und damit vorausplanbar ist, können Hilfsangebote inhaltlich nur als ‚Grundgerüste‘ mit konzeptionell ‚eingebauter‘ Flexibilität gedacht und bereitgestellt werden. Dies hat nicht nur Konsequenzen von hoher Tragweite an die Systempartner, die eben dies leisten sollen, sondern auch an das Case Management in der Art und Weise, wie solche Leistungen beschafft und vergütet werden. Dies soll aber noch gesondert erörtert werden.<sup>478</sup>

Aus Sicht des Verfassers ist daher zu unterstreichen, dass Hilfeleistungen, die im Case Management eingesetzt werden sollen, ein hohes Maß an Flexibilität in ihrer konkreten Ausgestaltung aufweisen müssen, die sie erst in die Lage versetzt, tatsächlich konkreten individuellen Hilfebedarfen entsprechen zu können. Diese Flexibilität umfasst zur Gewährleistung dieser Anforderung nicht nur die Fähigkeit zur Anpassung der Hilfen an einen individuellen Bedarf, sondern zugleich immer auch die Fähigkeit, bedarfsgerechte Veränderungen während der Hilfgewährung zu ermöglichen. Dies gemeinsam mit den Systempartnern zu erreichen ist eine zentrale Aufgabe der Systemsteuerung, deren Bedeutung nicht genug betont werden kann. An dem Grad der Erfüllung vor allem dieser Aufgabe muss sich Systemsteuerung daher messen lassen, wenn ihr Erfolg beurteilt werden soll.

### **3.3 Das „Organisationssystem“: Was benötigt eine Case Management betreibende Organisation an Voraussetzungen, um Hilfesysteme steuern zu können?**

"Es ist von Vorteil, wenn sich der Case Manager auf interprofessionelle Zusammenarbeit versteht und mit Kompetenz die Dinge vorantreibt. Aber alles Charisma der Welt macht aus schlechten Diensten keine besseren und kann die Weigerung eines Trägers, eine benötigte Unterstützung zu geben, nicht ausgleichen. Hier müssen die Organisationen, die das Case Management anbieten, und ihre Administration dem Unterstützungsmanagement zu Hilfe kommen." (Weil 1995, S. 93) Die Case Management betreibende Organisation ist also quasi der ‚Transmissionsriemen‘ von Steuerungsaktivitäten zwischen Case Management und ‚Hilfesystem‘. Damit erhält man sofort eine Erkenntnis für die nachfolgend nur noch ‚Case Management Organisation‘ genannte Einrichtung, in den vom Verfasser vorrangig behandelten Fällen also ein Kostenträger nach SGB II (oder auch SGB VIII): Die Einführung von Case Management allein aus der Ausführungsebene (die

---

<sup>477</sup> zu analogen Erkenntnissen kommt Reis bei seiner Analyse der Anforderungen der Einführung von Fallmanagement im SGB II, dass „... Träger auf die Funktion reduziert werden, klar abgegrenzte Dienstleistungen zu erbringen [...] (und – RF) zur beständigen Anpassung ihres Angebotes gezwungen sind.“ Reis 2005b, S. 15

<sup>478</sup> vgl. zu Möglichkeiten der Leistungsbeschaffung Kap. 3.7.2.1

Case Manager) schlägt fehl, weil auch die Organisation eine ‚Case Management Kompetenz‘ entwickeln muss.<sup>479</sup> Case Management gibt es daher organisationsbezogen nicht sozusagen zum ‚Nulltarif‘, sondern nur bei Bereitschaft zu merklichen Organisationsveränderungen, für die eine Case Management Organisation auch bereit und fähig sein muss. Ansonsten heißt die neue Dienstleistung zwar Case Management (der Begriff ist nicht geschützt und daher zur Beliebigkeit formbar), allein es ist aber, wie Wendt sagen würde, aber nicht Case Management ‚drin‘ und das, was ‚drin‘ ist, unterscheidet sich nicht von traditioneller fallbezogener Sozialer Arbeit, wenn sie überhaupt deren Qualitätsstandards erfüllen kann.<sup>480</sup>

Reis kommt im Vergleich der Anforderungen des Case Managements an Organisationen und deren Struktur und Arbeitsweise ‚davor‘ zu dem sehr nachvollziehbaren Schluss: „Die Einführung von Case Management schafft erhebliche Turbulenzen in tradierten Organisations- und Politikstrukturen.“<sup>481</sup>

Fasst man nun die aus Sicht des Verfassers dazu relevanten und daher in der Organisation zu berücksichtigenden Faktoren zusammen, so sind folgende Aspekte von Relevanz für die Organisation:

- Case Manager benötigen große Handlungsspielräume für die bedarfsorientierte Gestaltung, Realisierung und Anpassung von Hilfeplänen.<sup>482</sup>
- Die größeren Handlungsspielräume bewirken größere Anforderungen an die Fachlichkeit von Case Managern.<sup>483</sup>
- Das sehr strukturierte Ablaufkonzept des Case Managements benötigt entsprechende Strukturierungen seitens der Organisation.<sup>484</sup>
- Die im Case Management Konzept bereits ‚eingebaute‘ Überprüfung der Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung bedingt entsprechende Unterstützung seitens der Organisation.<sup>485</sup>

---

<sup>479</sup> vgl. zu analogen Sichtweisen z.B. Löcherbach 2007, Wendt 2006b, Wendt 2005a, Mennemann 2006, Neuffer 2006c, Fachgruppe Case Management der DGS (Hrsg.) 2005 und Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2008

<sup>480</sup> vgl. zu Fallarbeit ohne Case Management Bezug z.B. Schwabe 2005 bzw. in Anlehnung an Casework ohne Systembezug Pantucek 1998

<sup>481</sup> Reis 2005b – bei seiner Evaluation im Rahmen der SGB II – Wirkungsforschung (gem. § 6c SGB II) stellt er aber fest: "Dabei fand zunächst eine Ausrichtung an jenen Mustern statt, die aus den bisher durchgeführte Aufgaben präsent waren und die sich für eine Übertragung in den SGB II-Bereich anboten. [...] Vereinfacht gesagt: Die Träger verlängern ihre Organisations- und Lösungsmuster in die neue Einheit hinein." Reis, u.a. 2007, S. 105, d.h. in der konkreten Umsetzung haben sich die Grundsicherungsträger diesen „Turbulenzen“ entzogen und einfach ihre bisherige Organisationsstruktur in die neue Organisation ‚exportiert‘ – dazu mehr in Kap. 4

<sup>482</sup> vgl. dazu auch analoge Ausführungen von Reis 2005b S. 14 u. 17, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004a, S. 3, Gissel-Palkovich 2006a, S. 103 u. Gissel-Palkovich 2006b, S. 32

<sup>483</sup> vgl. dazu auch die Anforderungen an Case Managern seitens der DGCC Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2004 bzw. des Deutschen Vereins: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004a

<sup>484</sup> vgl. dazu Reis 2005b, S. 16 f., Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2008 S. 9 f. u. 15, Faß 2006, S. 149, Neuffer 2005, S. 159, Wendt 2006a S. 69 ff., Löcherbach 2007, S. 20, Gissel-Palkovich 2006a S. 102 ff.

- Die aus der Bedarfsorientierung von Case Management abgeleitete individuelle Gestaltbarkeit von ‚Hilfesettings‘ erfordert einen (bereits in Kap. 3.2) beschriebenen) dies ermöglichenden Umgang mit den Hilfeanbietern.<sup>486</sup>
- Die Begrenztheit der Implementierungschancen ‚bottom-up‘ erfordert ein ‚top-down‘ Konzept für die Case Management Implementation.<sup>487</sup>

Aus diesen die Case Management implementierende Organisation betreffenden Faktoren lassen sich nun Folgerungen ableiten, was organisationsintern zu schaffen bzw. zu verändern ist. Case Management ist damit auch stets ein „strukturbildendes Element“<sup>488</sup> mit enormen Aufgaben an die Organisationsentwicklung. Diese abzuleitenden Folgerungen sollen zur besseren Überschaubarkeit (anstelle einer langen Forderungsliste) zunächst strukturiert werden. Bei Betrachtung der o.a. Faktoren ist festzustellen, dass es sich um Implikationen handelt, die grundsätzlicher Natur sind und zunächst die oberste Managementebene betreffen, um dann ‚top-down‘ bis zur Arbeitsebene fortgesetzt zu werden, z.B. den generellen Prozess der Einführung von Case Management. Weiterhin gibt es Faktoren, die die Führung von Case Managern berühren, z.B. den Umgang mit den erweiterten Handlungsspielräumen. Daran schließt sich ein eher generelles Personalthema an, das sich mit der Rekrutierung, Entwicklung und Unterstützung der Case Manager zu beschäftigen hat. Da es nicht alleine um Führungsfragen geht, ist es sinnvoll, diese Themen gesondert zu behandeln. Ein nächster, bedeutender Bereich ist dann die Organisation des Case Managements, d.h. die Definition von Standards, Zielen, Abläufen. Dann anschließend ist noch die Thematik der Qualitätssicherung und des Controllings zu beleuchten. Die Frage nach der Zusammenarbeit mit den Systempartnern des ‚Hilfesystems‘ stellt sich hier natürlich auch, wird aber noch im weiteren (Kap. 3.6 ff.) eingehend behandelt und kann daher an dieser Stelle zunächst zurückgestellt werden.

### 3.3.1 Management

Da die mit der Einführung von Case Management unabdingbare Anpassung der Organisation nur gelingt, wenn alle Beteiligten dies auch wirklich mittragen, ist eine grundsätzliche Entscheidung nicht nur seitens des Managements der betreffenden Organisation, sondern auch die der ihr vorgesetzten Institution erforderlich. Im Falle eines Grundsicherungsträgers in Form eines zKT<sup>489</sup>, d.h. als nachgeordnete Behörde einer Kreis- oder Stadtverwaltung, wäre hier nicht nur der Behördenleiter, sondern auch sowohl Landrat und Kreistag gefragt – im Falle einer Kapitalgesellschaft (z.B. gGmbH) nicht nur die Geschäftsführung, sondern auch die Gesellschafter. Nur durch ein umfassendes und unkonditioniertes ‚Commitment‘ aller Akteure der Leitungsebene und der sie beeinflussenden übergeordneten Ebene ist überhaupt eine Grundlage für die Einführung eines derart tief in Strukturen eingreifendes

---

<sup>485</sup> vgl. Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2008, S. 8 f., Reis 2005b, S. 17, Neuffer 2005, S. 159

<sup>486</sup> vgl. Brinkmann 2006b, S. 9, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004a, S. 3

<sup>487</sup> vgl. Löcherbach 2007 S. 21 f., Gissel-Palkovich 2006a

<sup>488</sup> Löcherbach 2007, S. 22

<sup>489</sup> zugelassener kommunaler Träger gem. §§ 6a, 6b SGB II

Konzept möglich. Von dieser ausgehend muss sich dann der Case Management Gedanke in alle Ebenen der Organisation fortsetzen: „Für die Organisationsentwicklung gilt, dass mit der Implementierung von Case Management ein organisationsweiteres Bewusstsein für Case Management geschaffen werden muss.“<sup>490</sup> Wie schon in Kap. 3.1 ausgeführt wurde, ist die Realität zum Teil eine andere, aber nach Meinung des Verfassers auch deshalb, weil von den prominenten Vertretern des Case Managements nicht deutlich genug die nachfolgenden Konsequenzen einer Einführung herausgestellt wurden.

Steht das Commitment, so ist zumindest schon einmal eine Grundlage geschaffen und die Planung der Einführung kann, analog zu Methoden des Projektmanagements, beginnen.<sup>491</sup>

Eine der ersten Themen bei der Einführung von Case Management wird dabei die Organisationsstruktur sein: Größere Handlungsspielräume seitens der Ausführungsebene (Case Manager) bedingen nicht nur entsprechende von der Organisation festzulegende Kompetenzen, sondern auch die Hierarchie muss mit dieser Kompetenzverlagerung kompatibel sein. Eine steile Hierarchie, deren Ebenen alle mit Zuständigkeiten und Kompetenzen ausgestattet sein wollen (sonst machen diese Ebenen ja keinen Sinn), beinhaltet damit eben gerade nicht die zu fordernde Kompatibilität, d.h. auch die hierarchische Struktur muss ggfs. ‚abgeflacht‘ werden, was seinerseits ein nicht zu unterstützender Prozess ist, da z.B. der Wegfall einer Hierarchieebene bei den Betroffenen (den bisher dort tätigen Führungskräften) meistens nur als Alternative zwischen Aufstieg (in die nächsthöhere Ebene) oder Abstieg erlebt wird, und damit der Begleitung bedarf. Neben der Hierarchie sind weiterhin noch die grundsätzliche Ablauforganisation und die darauf folgende Aufbauorganisation zu bestimmen. Hiermit ist aber nicht das Phasenmodell des Case Managements (a.a.O.) gemeint, sondern die grundsätzliche Aufteilung von im Rahmen der Gesamtversorgung zu erbringenden Leistungen. Im SGB II – Bereich betrifft dies z.B. die Frage, wer für die Gewährung materieller Hilfen zuständig ist und wie sich dieser Prozess in den Gesamtrahmen einfügt (vorgeschaltet, parallel, nachgeschaltet), was auch die Frage nach der prozessualen Gestaltung des ‚Intake‘ aufwirft. Ein weiterer Punkt betrifft die Ansiedlung der Verantwortung für die Vermittlung in Arbeit bzw. für die Kontaktarbeit mit Arbeitgebern. Schließlich ist noch die Frage nach Zentralität vs. Dezentralität und nach Spezialisierung vs. Generalisierung zu stellen, wobei zu bedenken ist, dass je dezentraler eine Organisation ihre Leistungen anbieten möchte, desto schwieriger wird eine tiefgehende Spezialisierung der Organisationsmitglieder.<sup>492</sup> Themen auf dieser Ebene sind also zusammenfassend:

- Commitment des Managements einschließlich der übergeordneten Ebene;
- Planung der Implementation;
- Überprüfung und ggfs. Reduzierung der Hierarchieebenen;

---

<sup>490</sup> Gissel-Palkovich 2006a, S. 112

<sup>491</sup> vgl. zur Methodik des Projektmanagements z.B. Litke 2004 – der konkrete Ablauf einer Implementation von Case Management aus Sicht des Verfassers wird in Kap. 2.3.7 dargestellt

<sup>492</sup> zur Gestaltung von Ablauf- und Aufbauorganisationen im Bereich des SGB II sei an die bereits angeführte Wirkungsforschung verwiesen: Reis, u.a. 2007, Strotmann et al. 2006, Bookmann 2007 – vgl. dazu auch Teil 4 dieser Arbeit

- Festlegung der Kompetenzen der Case Management betreffenden Ebenen (bes. der Case Manager selbst);
- Entscheidung der Ablauforganisation und der daraus resultierenden Aufgabenverteilung zwischen Case Managern und unterstützenden Funktionen;
- Die Entscheidung der sich raus ergebenden Konsequenzen für die Aufbauorganisation.

### 3.3.2 Führung

Die Führung von mit großen Handlungsspielräumen und damit relativ autonom agierenden Case Managern stellt Führungskräfte vor eine neue Herausforderung. Ein hierarchiebetonter Führungsstil ist hier eindeutig inadäquat und muss durch einen „kooperativen und vertrauensvollen Führungsstil“<sup>493</sup> abgelöst werden. Dies zu erreichen ist mit Sicherheit keine leichte Aufgabe, die durch begleitende Prozesse, z.B. durch Coaching oder auch notfalls durch personelle Veränderungen erreicht bzw. abgesichert werden muss. Anstelle der Führung mit Anweisungen hat als Konsequenz der neuen Handlungsspielräume eine Führung mit Zielvereinbarungen zu treten, die dem Geführten die Entscheidungen über die Zielerreichung weitgehend selbst überlässt.<sup>494</sup> Auch diese benötigt eine entsprechende Kompetenz der Vorgesetzten, um die wesentlichen Eckpunkte des Tätigkeitsrahmens durch verständliche und überprüfbare Zielvereinbarungen umreißen zu können und zugleich zu vermeiden, dass eine große Anzahl von Zielen den Blick auf das verstellt, was als Kernelemente der Aufgabenerfüllung für die nächste Periode gelten soll.<sup>495</sup> Die bereits in Kap. 3.2.4 angesprochene Risikobehaftetheit des Case Managements erfordert weiterhin von allen Beteiligten, aber vor allem auch von den Führungskräften „... die Entwicklung einer Fehlerkultur [...] die den Case ManagerInnen und Ihren Teams Raum für Unsicherheiten und Zweifel ...“<sup>496</sup> gibt. Damit verbunden ist die Veränderung der Sichtweise von Fehlern als Versagen hin zu einer Betrachtung als eine Chance für Lernen und zur Weiterentwicklung. Die umfängliche Wahrnehmung der mit Case Management verbundenen erweiterten Handlungsspielräume durch die Case Manager ist auch anders nicht denkbar, denn Hilfeplanentscheidungen oder Umsteuerungen im laufenden ‚Verfahren‘ sind mit derartiger Komplexität behaftet, dass eine dem zuwiderlaufende ‚Fehlervermeidungskultur‘ hier zur Entscheidungsvermeidungs- oder -absicherungstendenzen (z.B. durch Rücksprache mit Vorgesetzten und/oder starres Festhalten ein vorgegebene ‚Leitfäden‘) führen würde. Zudem ist sich zu fragen, ob es bei Entscheidungen unter Unsicherheit überhaupt Sicherheit geben kann. Fehler hingegen als Lernchance begriffen müssen nicht vertuscht oder notdürftig ‚repariert‘

---

<sup>493</sup> Gissel-Palkovich 2006a, S. 108

<sup>494</sup> vgl. Gissel-Palkovich 2006a, S. 109, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004a, S. 3, Reis 2005b, S. 16 – vgl. auch grundsätzlich zu Zielvereinbarungen Deich 2004 bzw. Ministerium des Innern NRW 2003

<sup>495</sup> Der Verfasser greift hier auf seine Erfahrungen in der Einführung von Zielvereinbarungen in einem Wirtschaftsunternehmen und auf die Analyse von Zielvereinbarungen in einem Non-Profit-Unternehmen zurück. Aus verständlichen Gründen sind hierzu aber keine Quellenangaben möglich.

<sup>496</sup> Gissel-Palkovich 2006a, S. 108



werden. Offen angesprochen helfen sie zudem auch anderen, an den durch die Auswertung der (zu dem Fehler führenden) Umstände gewonnenen Erfahrungen teilzuhaben.

Gissel-Palkovich sieht weiterhin die Funktion von Führungskräften im Case Management in der Initiativfunktion (Prozesse initiieren, deren Verbindlichkeit gewährleisten), der Vorbildfunktion (die Werte, Inhalte und fachliche Ausgestaltung des Case Managements vertreten, z.B. auch die Kooperation und Offenheit zwischen allen Beteiligten) und der Dienstleistungsfunktion (für Case Management benötigte Ressourcen bereitstellen).<sup>497</sup> Damit können jetzt auch hier die wesentlichen Anforderungen an Vorgesetzte festgehalten werden:

- Kooperativer Führungsstil;
- Führung durch Zielvereinbarung;
- Entwicklung und Förderung einer Fehlerkultur;
- Vertretung der Werte und Forderungen des Case Managements nach innen und außen;
- Bereitstellen der für ein wirksames Case Management erforderlichen Ressourcen.

### 3.3.3 Personalmanagement

Dieser im Case Management nicht unbedingt oft anzutreffende Begriff wurde vom Verfasser gewählt, um die Notwendigkeit zu illustrieren, dass die Personalarbeit der Organisation auch von den angesprochenen Umwälzungen betroffen ist und entsprechende Maßnahmen zu treffen bzw. bereitzustellen hat. Einiges davon ist durchaus in Überschneidung mit Vorgesetztenaufgaben zu sehen, kommt aber in der Praxis darauf an, wie die konkrete Aufgabenverteilung zentral (Personalmanagement) vs. dezentral (Linienvorgesetzte) vorgenommen wird.

Auf der Grundlage der erweiterten Handlungsspielräume und der breiten Aufgabenstellung von Case Managern<sup>498</sup> werden an diese große Anforderungen gestellt. Dies impliziert eine deutliche Herausforderung an die Personalallokation zu diesen Aufgaben, d.h. entweder durch die Rekrutierung geeigneter Mitarbeiter oder die Entwicklung des bestehenden Personalstamms zu Case Managern.<sup>499</sup> Auch dies erfordert zudem die Bewertung, welche Mitarbeiter die mit der Case Management Funktion verbundenen Aufgaben bewältigen können, bzw. wo ggfs. über die Weiterbildung zum Case Manager hinaus noch Entwicklungsbedarf besteht. Selbst die Rekrutierung löst nicht alle Probleme, da längst nicht hinlänglich qualifizierte

---

<sup>497</sup> Gissel-Palkovich 2006a, S. 109

<sup>498</sup> vgl. hierzu z.B. die Standards der DGCC Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2008, der Fachgruppe Case Management der DGS Fachgruppe Case Management der DGS (Hrsg.) 2005 oder den Richtlinien des Deutschen Vereins Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004a

<sup>499</sup> vor allem durch die Qualifizierung zum zertifizierten Case Manager (DGCC) – vgl. die Anforderungen an die Zertifizierung Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2004

Case Manager ausreichend zur Verfügung stehen, d.h. auch bei Rekrutierung besteht zumeist ein zusätzlicher Entwicklungsbedarf. Durch die allmähliche Etablierung der DGCC-Standards als Richtschnur für die Qualifizierung von Case Managern besteht langsam die Hoffnung, dass bisherig häufige vorzufindende Konzepte einer ‚Schmalspur-Qualifizierung‘<sup>500</sup> zurückgedrängt werden können und sich die dringend erforderliche Professionalität im Case Management einstellt. Eine intensive Personalentwicklung ist daher eine zentrale Aufgabe des Personalmanagements.

Auch ist es bei der Komplexität und Intensität der Case Manager Funktion wie auch der sie beinhaltenden Klientenbeziehung und Netzwerkarbeit (z.B. mit dem Klientensystem und unprofessionellen Helfern), sowie die Arbeit im und mit dem ‚Hilfesystem‘ offensichtlich, dass Personalentwicklung keine Momentaufnahme, keine ‚Anschubqualifizierung‘ bleiben kann. Neben ständiger fachlicher Weiterbildung (z.B. zur Vertiefung von Kenntnissen im Zusammenhang mit bestimmten Problemlagen, therapeutische Zusatzqualifikationen, Konzepte des ‚Managements‘<sup>501</sup>), sind vor allem unterstützende Angebote wie z.B. Supervision oder Coaching sowie die Etablierung von Konzepten der kollegialen Fallberatung erforderlich, um die hohen fachlichen Anforderungen wie auch Belastungen ‚abzufedern‘.<sup>502</sup> Gerade die Befähigung von Case Managern, mittels Interventions-Verfahren selbst im Team Probleme aufzuarbeiten und Lösungen zu entwickeln und damit ebenfalls Chancen gemeinsamen Lernens zu entwickeln, hat als Unterstützungsleistung des Personalmanagements eine besondere Bedeutung (und benötigt natürlich auch die Unterstützung durch die Führung). Die Anforderungen an das Personalmanagement einer Case Management Organisation können damit aus Sicht des Verfassers wie folgt zusammengefasst werden:

- Adäquate Stellenbesetzung der Case Manager;
- Qualifizierung auf dem Niveau des Case Managers (DGCC);
- ständige aufgabenorientierte Personalentwicklung der Case Manager;
- ‚flankierende Angebote‘ wie Supervision und/oder Coaching;
- Befähigung, Verfahren kollegialer Beratung anzuwenden.

### 3.3.4 Organisation

Unter dem Begriff ‚Organisation‘ ist zusammengefasst, was die Case Management Organisation ‚organisieren‘ und regeln muss, um Case Management überhaupt betreiben zu können. Hierzu zählt in erster Linie eine klare Beschreibung der mit Case Management intendierten Ziele und die daraus resultierenden Leistungen im

---

<sup>500</sup> Beispiele dieser ‚Fastfood-Variante‘ (Staub-Bernasconi) von Case Managern finden sich z.B. bei Bergs 2005: keine gesonderte Schulung, Schopf 2005: Schulung „on the job“, Schu berichtet über ein Modellprojekt in der Suchtkrankenhilfe mit deutlichen „Professionalitätsdefiziten“ aufgrund fehlender Qualifikationen – s. Schu 2005, bzw. Fallmanagement-Schulung der Fallmanager eines zKT (zugelassener kommunaler Träger) durch den Verfasser in nur 4 ½ Tagen

<sup>501</sup> vgl. z.B. Gissel-Palkovich 2006a, S. 110

<sup>502</sup> vgl. Reis 2005b, S. 17 – zu Konzepten kollegialer Fallberatung (Intervision) vgl. z.B. Schulz von Thun 2001 oder Brinkmann 2002

Sinne einer Leistungsbeschreibung<sup>503</sup>. Dies wiederum erfordert eine deutliche Aussage zu der intendierten Zielgruppe, d.h. an wen sich die beschriebenen Leistungen richtet. Gegebenenfalls kann es sinnvoll sein, auch Leistungen nach bestimmten Bedarfslagen zu unterscheiden und so Fallgruppen<sup>504</sup> zu bilden. Von der Beschreibung der Zielgruppe(n) und dem intendierten Leistungsangebot ausgehend ist dann in Folge der Zugang, der ‚Outreach‘<sup>505</sup> zu entscheiden, d.h. festzulegen, wie die Zielgruppe(n) von dem Angebot des Case Managements erfahren und zu ihm gelangen können. Damit befindet man sich auch bereits bei dem Ablauf des Case Managements (auf der Fallebene), für den fachliche Standards zu definieren sind. Hierbei kann sich das Case Management an die gerade verabschiedeten Standards der Rahmenempfehlungen der DGCC zum Handlungskonzept des Case Managements<sup>506</sup> orientieren oder muss selbst eigene, auf die besondere Aufgabenstellung des zu betreibenden Case Managements zugeschnittene Vorgaben entwickeln. Eine Anlehnung an die DGCC Rahmenempfehlungen ist aber in jedem Fall sinnvoll, solange Case Management nicht nur als „eye-catcher“<sup>507</sup> benutzt werden soll. In diesem Zusammenhang steht auch die Entscheidung der Reichweite der ‚Eigenleistungen‘ der Case Manager, d.h. welche Aufgaben im Rahmen des Case Managements die Case Manager selbst übernehmen, welche stets an das (professionelle wie nicht-professionelle) ‚Hilfesystem‘ delegiert werden und bei welchen es einer fallbezogenen Einzelentscheidung bedarf.<sup>508</sup>

Da der umfangreiche administrative Aufwand mit Assessment, Hilfeplanung, Monitoring, Dokumentation und Evaluation zudem so gering wie möglich ausfallen soll, um Case Managern nicht die „Renaissance der Sachbearbeitung“<sup>509</sup> zu beschern, ist die IT-Unterstützung von Case Management ein weiteres

---

<sup>503</sup> vgl. Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2008, S. 15

<sup>504</sup> besonders Wendt plädiert sehr für die Schaffung von Fallgruppen – vgl. dazu Wendt 2006a, S. 70, Wendt 2006b S. 6, 10 u. 23 ff.: „Die Fallgruppenbildung erlaubt eine Standardisierung des Vorgehens in Humandiensten und eine effiziente Allokation von Ressourcen je nach Falltyp und Fallschwere.“ (S. 24), ähnlich verfährt die BA im Bereich des SGB II mit ihrem neu eingeführten Konzept der fünf „Betreuungsstufen“ (I, IN, IK, IG, IF) - s. Bundesagentur für Arbeit 2007c. Solche Konzepte können Verfahren im Case Management erleichtern und eine „Zuordnung von Kosten“ (Wendt 2006 a.a.O., S. 25) ermöglichen (z.B. für Budgets), beinhalten aber stets die sehr virulente Gefahr der starren ‚Programmierung‘, wenn allein die Fallgruppenzuordnung darüber entscheidet, welche Hilfen geleistet werden können und welche nicht. Die Individualisierung der Hilfeleistungen durch Case Management gerät so in Gefahr. Zudem sind die Kompetenzanforderungen an Case Manager, über die Erfordernis des Verlassens, des Abweichens der vorgegebenen ‚Pfade‘ fallgruppenspezifischer Hilfeallokationen zu entscheiden, wesentlich höher einzustufen, während eine reine ‚pfadabhängige‘ Bearbeitung weniger Kompetenz erfordert. Hier besteht daher die ‚Verführung‘ der Organisation, geringer qualifizierte („billigere“) Case Manager einzusetzen, die dann gar nicht mehr die Kompetenz zur ‚Pfadüberschreitung‘ mitbringen – Konsequenz: ‚Pfade‘ zementieren sich.

<sup>505</sup> vgl. dazu z.B. Wendt 2001 S. 100 ff. oder Löcherbach 2007, S. 20

<sup>506</sup> vgl. Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2008 – als Beispiel hierfür ein Auszug aus CM 2 – Assessment: „Die Informationserhebung erfolgt strukturiert, weitestgehend standardisiert und zielorientiert [...]. Als Methoden werden strukturierte Fragenkataloge/-bögen, Interviewleitfäden und/oder sozialwissenschaftliche Techniken zur Abbildung zwischenmenschlicher Beziehungen und/oder sozialer Strukturen wie z.B. Geno-, Sozio- und Ökogramm oder Netzwerkanalyse eingesetzt.“ (S. 20 f.)

<sup>507</sup> s. Vortrag von Löcherbach 2003 – zit. nach Huber 2005, S. 35

<sup>508</sup> vgl. hierzu auch Faß 2006 S. 149 f.

<sup>509</sup> Reis 2005b, S. 16

Handlungsfeld im Bereich des ‚Organisierens‘.<sup>510</sup> Schließlich ist der finanzielle Aspekt der Tätigkeit zu bestimmen: Erhalten die Case Manager fallbezogene Budgets und wenn ja, nach welchen Kriterien bestimmt sich die Budgethöhe und was passiert mit Budgetüber- bzw. -unterschreitungen? Darf der Case Manager nicht ausgeschöpfte Budgetmittel auf andere Klienten übertragen (und muss Überschreitungen durch Einsparungen an anderer Seite ausgleichen)?<sup>511</sup> Wenn ohne fallbezogene Budgets gearbeitet werden soll, wie die wirtschaftliche Seite der Allokation von (kostenpflichtigen) Ressourcen gesteuert? Wer ist dafür zuständig und wie wird eine wie auch immer geartete Bewirtschaftung der hierzu verfügbaren Mittel geleistet? Und schließlich sind die vom Management grundsätzlich entschiedenen Befugnisse der Case Manager zu präzisieren: Welche Entscheidungen treffen sie selbst – welche nur nach Rücksprache mit Vorgesetzten?

Das ‚organisieren‘ des Case Management muss also eine Fülle von Antworten produzieren, die die Details der Umsetzung des Case Management Konzeptes auf die Erfordernisse der Organisation und des mit Case Management intendierten Zwecks beschreiben und regeln. Neben grundsätzlichen Entscheidungen wie z.B. die Auswahl einer geeigneten IT-Unterstützung, ist das ‚Produkt‘ all dieser Regelungen ein wie auch immer gestaltetes ‚Handbuch‘ des organisations- und aufgabenspezifischen Case Managements.<sup>512</sup> Genau wie die Hilfeplanung Veränderungen unterworfen ist, muss auch dieses ‚Handbuch‘ stets neuen Bedingungen angepasst werden. Vor allem ist die Balance zu wahren, eindeutige Aussagen zu Verfahren und Standards zu machen ohne dabei ‚Programmierungen‘ zu erzeugen, die jegliche individuelle Anpassung an die spezifischen Bedürfnisse und Situationen der einzelnen Klienten erschweren oder gar verhindern.<sup>513</sup> Die Aufgaben des ‚Organisierens‘ können damit wie folgt festgehalten werden:

- Klare Ziel- und Aufgabenbeschreibung des Case Managements;
- Definition von Ziel- und ggfs. Fallgruppen ohne diese aber mit festen Regelungen zu unterlegen, welche Leistungen für eine spezifische Fallgruppe möglich (bzw. nicht möglich) sind;
- Klärung des Leistungszugangs;
- Festlegung der fachlichen Standards für den gesamten Prozess des Case Managements;
- Regelung der Befugnisse und Entscheidungsgrenzen der Case Manager;
- Klärung der IT-Unterstützung;
- Regelung der finanziellen Steuerung der Fallarbeit;

---

<sup>510</sup> vgl. dazu z.B. das Link zur Firma prosozial auf der DGCC-Homepage ([www.dgcc.de](http://www.dgcc.de)), die mit ComPASS.Case Manager ein interessantes Produkt zur IT-Unterstützung anbietet ([www.prosozial.de](http://www.prosozial.de))

<sup>511</sup> eine Darstellung der Anwendung von Budgets in GB liefert z.B. Wendt: Wendt 2001, S. 68

<sup>512</sup> Ein gutes Beispiel für ein solches Handbuch, wenn auch nicht organisationsspezifisch, ist der „Practitioners’ Guide“ zum Care Management an Assessment des Department of Health – Social Service Inspectorate in Großbritannien (Hinweis: Care Management wird in GB analog zu deutschen Begriff des Case Management verwendet): Department of Health 1991

<sup>513</sup> vgl. Gissel-Palkovich 2006a, S. 110

- Verdichtung der Einzelregelungen in einem ‚Handbuch‘.

### 3.3.5 Qualitätsmanagement und Controlling

„Case Management greift als Handlungskonzept in die Aufbau- und Ablauforganisation einer Einrichtung ein. Es ist notwendig eingebunden in das Qualitätsmanagement der Einrichtung.“<sup>514</sup> Qualitätsmanagement ist nach den Rahmenempfehlungen der DGCC die „Überprüfung und Veränderung von Zielsetzungen und Tätigkeiten bezüglich ihrer ‚Güte‘“ (ebd.) und umfasst die Bereiche Leitbild, handlungsleitendes Konzept, Organisationsleitung, Zielformulierungen, Finanzierung und Rechenschaftslegung, interne und externe Kommunikationswege, Personalqualifikation und ‚Case Load‘<sup>515</sup>, Qualitätsstandards, standardisierte Arbeits- und Dokumentationsinstrumente, Datenschutz, Vereinbarungen mit Leistungserbringern. (ebd.).

Ziele des Qualitätsmanagements sind nicht nur die Beschreibung und Einhaltung von Qualitätsstandards, sondern immer auch deren Verbesserung. „Veränderungen müssen folglich grundsätzlich möglich sein.“<sup>516</sup> ist die von Remmel-Faßbender gezogene logische Konsequenz. Als dazu zweckmäßiger Weise einzusetzenden Verfahren für das Case Management empfiehlt sie das Qualitätsverfahren der European Foundation of Quality Management (EFQM)<sup>517</sup> oder Verfahren der Selbstevaluation.<sup>518</sup>

Die dabei zu berücksichtigenden Bereiche (Dimensionen) von Qualität sind:

- Strukturqualität, d.h. die organisatorischen Voraussetzungen der Leistungserbringung wie z.B. bauliche/technische Rahmenbedingungen, Personaleinsatz (z.B. caseload) und –qualifikation, Art und Regelungen des Informationsflusses und die Zugangsbedingungen zu den Leistungen.
- Prozessqualität, d.h. die Art und Weise wie Case Management seine Leistungen erbringt wie z.B. die Methodik der Leistungserbringung (besonders die Qualität des Assessments, die daraus entwickelte Zielplanung und des darauf basierenden Hilfeplans), des Ressourceneinsatzes und die Zusammenarbeit mit

<sup>514</sup> Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2008, S. 8

<sup>515</sup> ein von Wendt verwandte Bezeichnung des Personalschlüssels, der z.B. im Bereich der Jugendhilfe bis ‚herunter‘ auf 1 : 10 (10 Klienten gleichzeitig pro Case Manager) gehen kann – s. Wendt 2001, S. 144 – die DGCC spricht hier etwas weniger präzise von der „Personal-Klienten-Relation“ – vgl. das o.a. Caseload aber auch mit der Situation im Bereich des SGB II, wo in der Gesetzesbegründung noch von (‚nur‘) 1 : 75 die Rede war – vgl. vom 05.09.2003, S. 42 – vgl. dazu eine aktuelle (nicht repräsentative) Studie von Ames, in der Fallmanager von Betreuungszahlen von 100 – 400 (!) berichteten – s. Ames 2008 S. 25 ff. – im Zwischenbericht zur SGB II – Evaluation stellt Reis auf deutlich repräsentativerer Basis zu dem Thema fest: "Ende März 2007 lag der Betreuungsschlüssel, d.h. die Anzahl der erwerbsfähigen arbeitslosen Hilfebedürftigen pro Vermittler, für Jugendliche unter 25 Jahren (U25) bei 93:1 und für Erwachsene (Ü25) bei 171:1." Reis, u.a. 2007, S. 66

<sup>516</sup> Remmel-Faßbender 2005, S. 76

<sup>517</sup> vgl. dazu z.B. grundlegend EFQM 2003

<sup>518</sup> vgl. dazu die von Harro Kähler betreute Internetplattform [www.selbstevaluation.de](http://www.selbstevaluation.de)

den Klienten (und den Mitgliedern der Klientensysteme), mit den Systempartnern und untereinander in der Organisation.

- Ergebnisqualität, d.h. der Grad der Erreichung der mit Case Management verbundenen Ziele (Effektivität) wie auch des Verhältnisses von Aufwand und Ergebnis (Effizienz)<sup>519</sup> wie z.B. Soll-Ist-Vergleiche, Zufriedenheit der Klienten, Grad der Aktivierung vorhandener Ressourcen (z.B. von Klienten und Klientensystemen) und das Niveau der Zusammenarbeit im ‚Hilfesystem‘.<sup>520</sup>

Gerade im Bereich der Ergebnisqualität ist zwischen Output (die erbrachten Leistungen, z.B. Anzahl von Fachleistungsstunden, Anzahl die Klientenkontakte, usw.) und Outcome (das erzielte Ergebnis, z.B. Anzahl der Integrationen in Arbeit)<sup>521</sup> klar zu unterscheiden. Ergebnis verweist klar auf den Outcome, d.h. den tatsächlichen Erfolg der klientenbezogenen Arbeit, während der Output lediglich das ‚Zählen‘ von Leistungserbringungen ist (was insofern ‚verführerisch‘ ist, da dies zumeist einfach gelingt und zu einer Unmenge von vorweisbaren Zahlen führt)<sup>522</sup>, die nicht notwendiger Weise in direktem Zusammenhang mit dem tatsächlichen Resultat der Arbeit stehen müssen. Wendt illustriert dies plastisch mit dem Verweis auf die bekannte Redewendung „Operation gelungen, Patient tot“<sup>523</sup>.

Der hiermit beschriebene Umfang von Qualität ist jedoch gerade in der Sozialen Arbeit nicht unverrückbar, denn: "Qualität ist in der sozialen Arbeit ein Sachverhalt, der nicht frei von fach- und gesellschaftspolitischen Wertentscheidungen zu bestimmen ist. Was Qualität ist, ist abhängig von Perspektiven, in denen Dienstleistungen bewertet werden. [...] Soziale Arbeit ist *multireferentiell* organisiert. Sie hat - wenn man so will - stets mehrere Adressaten gleichzeitig, die u.U. jeweils andere Maßstäbe für Qualität setzen." (Reis, Schulze-Böing 1998, S. 16) Qualität in der Wahrnehmung eines Klienten, eines Kostenträgers oder eines Systempartners kann damit eine höchst unterschiedliche sein, was deren Bestimmung sicher nicht gerade erleichtert.

Zudem werden die Leistungen im Case Management stets als Co-Produktion erbracht, bei der Case Manager und Klient, Klientensystem und ‚Hilfesystem‘ zusammenwirken, so dass der Outcome des Prozesses nicht allein durch die Güte der Arbeit des Case Managers bestimmbar ist.<sup>524</sup> "Bei personenbezogenen Dienstleistungen fallen Produktion und Konsum der Leistung zusammen (uno-actu-Prinzip); sie sind nicht speicherbar, stellen auch kein ‚Produkt‘ im materiellen Sinne, sondern stets einen Prozeß dar. Die Qualität der Dienstleistungen hängt deshalb in hohem Maße von der Interaktion zwischen ‚Leistungsanbieter‘ und ‚Kunde‘ ab, die ‚Wirkungen‘ der Dienstleistungen lassen sich nicht eindeutig dem Leistungsprozeß

---

<sup>519</sup> dazu mehr in Kap. 2.8

<sup>520</sup> s. Remmel-Faßbender 2005 S. 76 ff. in Verbindung mit Wendt 2001 S. 75 ff., ähnlich Neuffer 2005 S. 27 ff., der die dargestellten Qualitätsbereiche auf die spezifischen Belange Sozialer Arbeit hin präzisiert, z.B. mit der Frage, ob durch interne Verfahrensrichtlinien gesetzlich garantierte Rechte von Klienten vor Ort ‚unterlaufen‘ werden (S. 28)

<sup>521</sup> vgl. hierzu Wendt 2001 S. 76 f., vgl. auch Brülle et al. 1998, Reis, Schulze-Böing 1998,

<sup>522</sup> ähnlich argumentiert Hinte: "Kennziffern halten häufig lediglich die Tätigkeiten fest, die es zu erbringen gilt und blenden völlig die Qualität der Dienstleistungen aus." Hinte 1998, S. 214

<sup>523</sup> ders., S. 77 – vgl. dazu auch Brülle et al. 1998, S. 74

<sup>524</sup> s. Brülle et al. 1998, S. 64, vgl. allgemeiner Wendt 2006a, zum Umfang der Klientenbeteiligung vgl. Neuffer 2005 S. 25 f.

selbst zuordnen, sondern können stark von der Person des Adressaten beeinflusst sein." (Brülle et al. 1998, S. 64)

Qualitätsmanagement bezogen auf die Ergebnisqualität von Case Management und hier in der (eigentlich) intendierten Konzentration auf den Outcome steht so vor nicht ganz einfachen Aufgaben: Statt Messungen (Output) sind Deutungen erforderlich, um bewerten zu können, ob das erreichte Ergebnis (Outcome) tatsächlich das unter den gegebenen Rahmenbedingungen Mögliche war, oder ob auch ein anderes Ergebnis hätte erreicht werden können.<sup>525</sup> Hier hat es das Case Management im Bereich der beruflichen (Re-) Integration zum Teil (!) besser, denn die Integration in Arbeit (Outcome) lässt sich eindeutig bestimmen. Die Einschränkung „zum Teil“ ist deshalb notwendig, weil auch neben der Hilfebedürftigkeit beendenden (Re-) Integration in Arbeit<sup>526</sup> auch weitere Ergebnisse (Outcome) fallabhängig anzustreben sind, wie z.B. die Verringerung der Hilfebedürftigkeit<sup>527</sup> oder die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit<sup>528</sup>. Auch hier müssen wieder Deutungen ansetzen, um herauszufinden, ob auch ein besseres Ergebnis erreichbar gewesen wäre. Zudem ist eine objektivierte Bestimmung der Beschäftigungsfähigkeit nicht ganz einfach, obwohl die BA mit ihrem Konzept der Betreuungsstufen (a.a.O.) genau dies beabsichtigt und so von sich behauptet, die Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit bestimmbar gemacht zu haben.<sup>529</sup>

Die Verbesserung der Qualität von Case Management ist daher nur durch aktiven Einbezug der beteiligten Akteure denkbar, d.h. nicht nur die Case Manager selbst, sondern auch die Klienten und die Systempartner müssen Teil eines Qualitätsmanagementsystems sein, das einbeziehende Verfahren wie z.B. (anonyme) Befragungen oder Qualitätszirkel, aber auch überprüfende Verfahren wie z.B. Prozess- und Produktaudits beinhalten muss.<sup>530</sup>

In Bezug auf die durch Qualitätsstandards und –prüfverfahren verbesserbaren Einblicke in den Nutzen von Leistungen prognostizieren van Riet und Wouters eine zunehmende Konkurrenz zwischen Anbietern, d.h. zwischen Systempartnern, aber auch, wenn Case Management eine von Dienstleistern angebotene Leistung ist, zwischen diesen: "Es wird zur Einführung von Systemen kommen, mit denen Qualität und Quantität kontrollierbar und messbar werden. Daneben werden Marktmechanismen eingeführt und in deren Sog wird es zur Konkurrenz zwischen den Einrichtungen kommen." (van Riet, Wouters 2002, S. 30)

Die dem Qualitätsmanagement zugrundeliegenden (i.d.R.) quantitativen Daten liefert in aller Regel das Controlling und ermöglicht darüber hinaus eine mitlaufende Steuerung der Prozesse, z.B. durch Überwachung der aktuellen Budgetausschöpfung und der Nutzung von Hilfeangeboten. Zudem ermöglicht ein wirksames Controlling einen ständigen Überblick des aktuellen Leistungsstandes,

---

<sup>525</sup> vgl. dazu auch Kleve, der ausführt, dass selbst Zielsetzungen im Bereich von Sozialer Arbeit zumeist nicht exakt und damit auch nicht exakt evaluierbar gestaltet sein können – s. Kleve 2001, S. 39

<sup>526</sup> s. (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 erster Halbsatz SGB II als gesetzliche Grundlage hierfür

<sup>527</sup> s. § 1 Abs. 1 Nr. 1, dritter Halbsatz SGB II

<sup>528</sup> s. § 1 Abs. 1, Nr. 2 SGB II

<sup>529</sup> s. Bundesagentur für Arbeit 2007c, S. 1 – das Konzept wird noch in Kap. 4.1.4.1 näher dargestellt und kritisch beleuchtet

<sup>530</sup> vgl. dazu u.a. Neuffer 2005 S. 27 ff., Reis 2005b S. 16 f., EFQM 2003

z.B. durch Verfolgung der aktuell bearbeiteten Fallzahlen (und deren Relation zu den aktuell verfügbaren Case Managern) oder der erreichten Integrationen in Arbeit. Controlling ist aber auch zugleich ein ‚zweischneidiges‘ Schwert: Die fast endlose Möglichkeit zur Aggregation von Daten verleitet leicht zum Erfassen von ‚alles und jedem‘ und führt schnell zu einer Tätigkeitsverschiebung zur Datenproduktion anstatt von Leistungsproduktion. Anne Ames zeigt solche Tendenzen, wenn auch nicht repräsentativ und wohl auch nicht ganz tendenzfrei in einer Studie zur Arbeitssituation von Fallmanagern im SGB II.<sup>531</sup> Äußerungen wie z.B. einem Verwaltungsaufwand von über 50% oder schnellen Kliententelefonaten belanglosen Inhalts zur Erfüllung von (controllten) Vorgaben zur ‚Kontaktdichte‘ (S. 18) oder reine Führung durch „Statistik“ (S. 20). Interessanter Weise beschreibt das Fallkonzept „beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“ der BA zwar eine Vielzahl von Controlling-relevanten Daten, warnt aber zugleich, dass „... diese Daten ohne großen Aufwand ‚produziert‘ werden ...“<sup>532</sup> müssen, weil ansonsten Akzeptanz der Datenerhebung bei den Mitarbeitern und damit die Validität der Daten stark absinken würde (ebd.). Es ist also aus vielerlei Sicht essentiell, dass Controlling sich nicht am ‚Machbaren‘ (was alles datenmäßig sammelbar ist), sondern am für Steuerung und Qualitätsmanagement Erforderlichen orientiert.<sup>533</sup> Dies erfordert allerdings eine tiefgreifende Analyse, welche Faktoren tatsächlich ‚qualitätstreibend‘ sind, d.h. maßgeblich zu einem optimalen Output (unter Berücksichtigung der erforderlichen Effizienz) führen. Die Studie von Ames zeigt trotz aller Einschränkungen plastisch auf, welche Folgen z.B. eine Konzentration auf die (leicht messbare) Kontaktdichte bewirkt, obwohl die (natürlich weniger gut messbare) Qualität der Kontaktarbeit wesentlich bedeutsamer für den Outcome des Fallmanagements sein dürfte. Es ist daher wenig vorstellbar, wieso reines ‚führen nach Zahlen‘ eine Sinnhaftigkeit innerhalb individualisierter humandienstlicher Leistungsprozesse besitzen sollte.

Damit können auch hier die relevanten Faktoren zusammengefasst werden:

- Qualitätsmanagement als notwendige Maßnahme zur Sicherung der Einhaltung von Standards;
- stete Verbesserung der erreichten Standards;
- Berücksichtigung von Struktur, Prozess und Ergebnis der Leistungserbringung;
- Konzentration im Ergebnisbereich auf den Outcome (statt nur auf Output);
- Einbeziehung aller Beteiligten in Qualitätsevaluation und –verbesserung;
- Beschränkung des durch Controlling ermittelten (und aufbereiteten) Datenumfangs auf steuerungs- und qualitätsrelevante Fakten;
- Ermittlung der ‚Qualitätstreiber‘ im Leistungsprozess, d.h. derjenigen Faktoren, die maßgeblich den Outcome des Case Managements bestimmen.

---

<sup>531</sup> s. Ames 2008

<sup>532</sup> Bundesagentur für Arbeit 2007a, S. 30

<sup>533</sup> analog argumentiert Trippelt: "Controlling bezeichnet die Strukturierung von Informationen im Hinblick auf zu treffende Entscheidungen. Durch vorhergehende Analyse, welche Größen für die Planung und Steuerung eines Betriebs- oder Politikbereichs wesentlich sind, konzentriert sich die Datenbeobachtung auf die steuerungs- und koordinationsrelevanten Fakten. das Ergebnis der Beobachtung ist unmittelbar handlungsrelevant für den Verantwortungsträger." Trippelt 1998, S. 108



### 3.3.6 Implementierung

In Anlehnung an Löcherbach<sup>534</sup> ist es nach den ‚Vorarbeiten‘ der vorherigen Abschnitte nun möglich, auf die zu beschreitenden Schritte bei der Einführung von Case Management einzugehen. Da sich diese Arbeit auf die zuvor als Variante 1 (vgl. Kap. 3.2.3) bezeichnete Form des Case Managements konzentriert, die durch die Initiierung des Case Managements seitens eines Kostenträgers (i.d.R. Grundsicherungsträger oder Jugendamt) gekennzeichnet ist, können die von Löcherbach zu treffenden Einschränkungen aufgrund der Vielfältigkeit der Initiatoren von einem großen Krankenhaus bis zu einer kleinen Beratungsstelle (S. 21) weitgehend vernachlässigt werden.

Die zu beschreitenden „Meilensteine“ beschreibt Löcherbach als Konzepterstellung, Implementierungsablauf, Evaluation und Übernahme in den Regelbetrieb (S. 22). Diese sind auch auf die o.a. Verhältnisse anwendbar. Ihre Ausgestaltung kann aus Sicht des Verfassers wie folgt aussehen:<sup>535</sup>

#### (A) Konzepterstellung:

- Entscheidung der Organisationsleitung zur Konzeption, d.h. Geschäftsführung / Amtsleitung (Wir wollen wissen, ob uns Case Management nützt!)<sup>536</sup>
- Festlegung der mit Case Management zu unterstützenden Adressaten (Für wen soll Case Management angeboten werden?)
- Erstellung eines Grundkonzepts mit Beschreibung der einzelnen Leistungsschritte / Teilleistungen (Was soll Case Management leisten?)
- Evaluation der dadurch erforderlichen ablauf-/aufbauorganisatorischen Veränderungen (Wie müssen wir uns hierzu umstrukturieren?)
- Ermittlung des damit verbundenen Aufwandes (Was kostet uns Case Management – was seine Einführung?)
- Schätzung des mit Case Management verbundenen Nutzens (Was bringt uns Case Management?)
- Beteiligung der zuständigen Personalvertretung und der betroffenen Mitarbeiter (Wir stehen hinter dem Vorhaben der Organisationsleitung)
- Bewertung der Aufwand – Nutzen – Relation und Grundsatzentscheidung der Organisationsleitung (Case Management ‚wirkt‘ – wir wollen die Einführung!)
- Grundsatzentscheidung der vorgesetzten Ebene, d.h. Gesellschafter, politische Mandatsträger (Wir stimmen der Einführung von Case Management zu!)

#### (B) Implementierungsablauf:

- Entwicklung und Genehmigung eines Projektplans zur Einführung von Case Management und Genehmigung durch die Organisationsleitung (Wir wollen Case Management in dieser Weise einführen!)

---

<sup>534</sup> s. Löcherbach 2007 S. 21 f. – die folgenden Zahlen in Klammern beziehen sich auf ihn

<sup>535</sup> hierbei weicht der Verfasser z.T. von Löcherbach ab, da aufgrund der Erfahrungen des Verfassers in der Implementierung anderer, organisatorisch aber ebenso bedeutsamer Projekte (umfassendes Management-Development-System in einem weltweit agierenden Konzern) sich z.T. andere Vorgehensweise als sinnvoller erwiesen haben

<sup>536</sup> zur besseren Illustrierung der Zielsetzung der jeweiligen Punkte ist deren Kern abschließend in Form einer Aussage bzw. einer Frage dargestellt

- Information aller Mitarbeiter über die geplante Einführung (Wir wissen, was die Organisation mit Case Management bezweckt und was dies für unsere Arbeit bedeutet!)
- Entwicklung eines ‚Handbuchs‘ auf der Basis des Grundkonzepts unter Beteiligung von Experten im und außerhalb der Organisation – insbesondere durch Einbezug derjenigen, die künftig nach dem Konzept arbeiten sollen (Wir wissen, wie Case Management – Leistungen künftig erbracht werden sollen und tragen diesen Ansatz mit!)
- Auswahl und Entwicklung der betreffenden Mitarbeiter einschließlich der Führungskräfte (Wir fühlen uns befähigt, das Konzept auch in die Praxis umzusetzen!)
- Einführung (oder Umnutzung) einer Case Management unterstützenden EDV (Die Administrierung von Case Management ist mit kleinstmöglichem Aufwand leistbar – alle Beteiligten können das IT-System sicher handhaben!)
- Durchführung der organisatorischen Veränderungen (Unsere Ablauf- und Aufbaustruktur entspricht nun den Anforderungen an Case Management!)
- Entscheidung und Einführung von Systemen zur Ressourcenallokation und –planung – z.B. Fallbudgets (Wir wissen, in welchem wirtschaftlichen Rahmen wir uns in der Hilfeplanung bewegen können!)
- Information und Auswahl der Systempartner<sup>537</sup> (Wir wissen, was die Organisation künftig von uns erwartet und stehen hinter diesen Anforderungen!)
- Einführung von begleitenden Maßnahmen des Qualitätsmanagements und Controllings (Wir wissen, wie Qualität ermittelt, verbessert und Daten erhoben werden und tragen dies mit bzw. bringen uns in diese Prozesse aktiv ein!)
- Erprobungsweise Durchführung des Case Managements (Wir setzen unsere Planungen in die Realität um!)

#### (C) Evaluation:

- Bewertung der Projektdurchführung (Lief die Einführung wie geplant? Wo gab es Friktionen? Was machen wir beim nächsten Mal besser?)
- Auswertung von Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität des in der Implementierungsphase betriebenen Case Managements (Haben wir in Struktur, Prozess und Ergebnis das erreicht, was wir erwartet haben – wo sind Abweichungen – welche Ursachen sind verantwortlich?)
- Analyse von erforderlichen Veränderungen und Bewertung des hierzu notwendigen Aufwands (Was müssen wir künftig anders machen und was ‚kostet‘ uns das?)
- Entscheidung der Organisationsleitung zur Einführung in den Regelbetrieb (Wir wollen Case Management als Regelleistung unserer Organisation!)
- Umfassende Information der Personalvertretung und der Mitarbeiter (Wir wissen, was bei der Übernahme in den Regelbetrieb von uns erwartet wird und sind bereit, dies umfänglich umzusetzen!)
- Bestätigung durch die vorgesetzte Ebene (Wir tragen das mit!)

#### (D) Übernahme in den Regelbetrieb:

- Umsetzung der Verbesserungen (Wir haben aus unseren Fehlern gelernt!)

---

<sup>537</sup> vgl. dazu auch Kap. 2.2.3

- Laufende Anstrengungen zur weiteren Verbesserung (Wir bleiben nicht stehen und wollen noch besser werden!)

Bei konsequentem Durchlaufen dieser vier Phasen mit ihren einzelnen Schritten sollte es möglich sein, Case Management in einer Organisation einzuführen und alle Beteiligten auf diesem Wege ‚mitzunehmen‘. Neben dem vom Verfasser mehrfach betonten ‚Commitment‘ der Leitung einschließlich deren übergeordneten Ebene ist es ebenfalls essentiell, dass die betroffenen Mitarbeiter aktiv in den Prozess eingebunden sind und diesem im Rahmen der organisationalen Vorgaben auch mitgestalten können. Nur durch die bereits von Löcherbach geforderte Verschränkung von ‚top-down‘ und ‚bottom-up‘<sup>538</sup> lässt sich ein System im diskursiven Miteinander aller Beteiligten entwickeln, statt es ohne ausreichendes ‚Commitment‘ anzugehen (Übergewicht bei ‚bottom-up‘) oder es den eigentlichen Akteuren, d.h. den ausführenden Case Managern überzustülpen (Übergewicht bei ‚top-down‘).

### **3.4 Das „Case Management System“: Wie muss Fallsteuerung arbeiten, um Systemsteuerung zu ermöglichen?**

Nachdem die Case Management anbietende Organisation nun ihrerseits die Voraussetzungen für eine zu etablierende ‚Systemsteuerungskompetenz‘ geschaffen hat, muss diese jetzt auch noch von der Durchführengsebe geleistet werden. Hier und nur hier werden die Voraussetzungen einer an dem Bedarf der Fälle orientierten Steuerung der bereitzustellenden Leistungen des ‚Hilfesystems‘ aus Sicht des Verfassers erarbeitet. Erst wenn das eigentliche Case Management, d.h. die Case Manager und deren unmittelbare Führungsebene in der Lage sind, neben der Arbeit mit den Klienten, d.h. der Fallebene auch zugleich die Systemebene systematisch im Blick zu behalten, kann die besondere Art der Steuerung des ‚Hilfesystems‘ im Case Management gelingen und damit den zukünftigen Fallbearbeitungen noch passgenauere Hilfen bereitstellen, die noch besser an dem vielfältigen Klientenbedarf und an die von der Methodik des Case Managements her erforderliche Koordinations- und Kooperationsfähigkeit angepasst sind.

Um dies zu ermöglichen, bedarf es Anstrengungen in drei Bereichen: Die Arbeit des Case Managements muss teamorientiert erfolgen, um u.a. die Reflexion der eigenen Arbeit, die auch von Systemrelevanz sein kann, besser zu befördern. Die Arbeit mit den Klienten, d.h. das Management der Fälle muss befähigt sein, bei seinen vielfältigen Steuerungen neben der naheliegenden ‚Fallrelevanz‘ auch die ‚Systemrelevanz‘ zu berücksichtigen. Und es müssen schließlich Strukturen und Verfahren etabliert werden, die ein ‚Linking‘ zwischen Fall und System herstellen können. Alles zusammen liefert Antworten zu der zentralen Frage des Case Managements „Wie kommt der Fall ins System?“. Diese Frage ist deshalb als zentral anzusehen, da wie bereits vielfach dargestellt, der Anspruch des Case Managements der passgenauen, bedarfsorientierten Hilfen besteht: "Man sollte nicht von Personen, Disziplinen und Einrichtungen ausgehen, sondern von der Art von

---

<sup>538</sup> vgl. Löcherbach 2007

Hilfe, welche verlangt wird.<sup>539</sup> Die Bereitstellung eben solcher ‚verlangter‘ Hilfen ist nur möglich, wenn die Frage, wie dieser ‚Passgenauigkeitsanspruch‘ in der Systemsteuerung verwirklicht werden kann, auch beantwortet wird – also wie, übertragen formuliert, die Fälle ins System kommen. Aber auch die Kopplung von Fall- und Systemsteuerung hat ihre Tücken und unterschiedlichen Sichtweisen, worauf noch im Anschluss in einem gesonderten Abschnitt eingegangen werden soll.

### 3.4.1 Das Case Management Team

„Case ManagerInnen haben es mit komplexen Problemstellungen zu tun und tragen eine hohe Fallverantwortung. Die Institutionalisierung von Gruppenstrukturen und die Einbindung der Case ManagerInnen in gruppenbezogene Arbeitsweisen ist ein wichtiger Faktor bei der Gewährleistung eines gelingenden Case Managements.“ (Gissel-Palkovich 2006a, S. 105) Die Notwendigkeit einer solchen Forderung wird dann besonders deutlich, wenn man sich die gegenteilige Gestaltung, also Case Manager als ‚Einzelkämpfer‘ näher betrachtet. Martina Schuh berichtet z.B. von einem Modellprojekt zur Behandlung von Drogenabhängigen, wo in unterschiedlichen Einrichtungen nur einzelne Case Manager installiert wurden, so dass sie dazu feststellte: „Die Case Manager blieben sowohl in der Ausrichtung auf die spezifische Zielgruppe als auch in der Anwendung von Case Management / nachgehender Arbeit häufig in einer Solisten-Rolle.“<sup>540</sup> Die Arbeit auf der Systemebene blieb – oft auch aufgrund von Abgrenzungsstrategien von Einrichtungen – häufig auf der Strecke. In der Auswertung der Projekte fordert daher Schu u.a. auch die „Verortung in einem Team“.<sup>541</sup>

Die Etablierung von Case Management Teams ist daher eine wichtige Voraussetzung zur Erreichung einer Professionalität, die als Grundlage für das zu erreichende ‚Linking‘ von Fall und System benötigt wird. Gissel-Palkovich unterscheidet dabei zwischen Gruppenarbeitsformen der Primär- und der Sekundärorganisation, wobei sie unter Primärorganisation die eigentliche Teamarbeit und unter Sekundärorganisation solche Teamstrukturen zusammenfasst, die „... parallel zu der eigentlichen Primärorganisation verlaufen (z.B. kollegiale Beratungsgruppen, Projektgruppen):“<sup>542</sup> Auch der letztere Gesichtspunkt ist ein wichtiger Hinweis darauf, dass Case Management neben den Reflexionsmöglichkeiten durch Teamarbeit auch noch ergänzend institutionalisierte Formen der Reflexion benötigt. Wenn man sich nun genauer anschauen will, was denn Teamarbeit ausmacht, welche Bedingungen sie benötigt und welche Hindernisse zu überwinden sind, so kann man sich hierbei auf die sehr umfangreich und mit Praxisbeispielen unterlegten Empfehlungen des Deutschen Vereins zur

---

<sup>539</sup> van Riet, Wouters 2002, S. 32 - ähnlich auch S. 178 – vgl. auch Stiefel 2002, S. 57: „Maßanzug statt Konfektionsware“

<sup>540</sup> Schu 2005, S. 133 – vgl. dazu auch das ‚Gegenkonzept‘ als „teamorientiertes Case Management als Antwort auf die Versorgungsprobleme von Drogengebrauchern“ s. Weicht 2000, das als Projekt allerdings nur auf einen einzigen Träger in Berlin begrenzt war

<sup>541</sup> ders. S. 150

<sup>542</sup> Gissel-Palkovich 2006a, S. 105

Teamarbeit in der neusten Fassung von 2002 abstützen.<sup>543</sup> Team wird dabei wie folgt definiert: „Ein Team ist eine innerhalb der Organisation institutionalisierte Gruppe von Organisationsmitgliedern, die zur Erfüllung gemeinsamer komplexer Aufgaben gleichberechtigt und unmittelbar zusammenarbeiten.“ (13)

Die Aspekte dieser Empfehlungen seien hier nur kurz skizziert:

- Einsatzmöglichkeiten: Begegnung von komplexen Lebenssituationen, „... die häufig nicht von einer Person allein ausreichend problemadäquat bearbeitet werden können.“ (7)
- Organisationsspezifische Voraussetzungen: „Die Organisation muss [...] ein Klima für Kooperation und Koordination schaffen und hierfür feste Regeln entwickeln.“ (7)
- Zielsetzung: „Ziel von Teamarbeit ist es insbesondere, komplexe Beratungs- und Entscheidungsprozesse zu qualifizieren, indem Fachlichkeit gebündelt, Kreativität entwickelt, Ressourcen ausgeschöpft und Wirtschaftlichkeit unterstützt wird.“ (8) Damit wird auch die (Klienten-) Bedarfsorientierung „in höherem Maße gewährleistet“ (10).
- Zusatznutzen: „Beratung im Team führt zu kontinuierlicher Qualitätsentwicklung, zu Lernprozessen der Mitarbeiter und zum Ausgleich von Leistungsunterschieden.“ (8), entlasten Fachkräfte und geben Rückhalt bei schwierigen Entscheidungen (9)
- Zusammensetzung: „Teams sollen 5 bis 9 Mitglieder umfassen [...] (und – RF) geschlechtsgemischt zusammengesetzt sein.“ (14) Eine Mischung von Berufsgruppen ist möglich .(14)
- Bedingungen: Von Teamarbeit kann erst dann gesprochen werden, wenn schriftliche Aufgabenfestlegungen des Teams vorliegen, es „für seine innere Struktur, seine Arbeitsweise und seine Ergebnisse verantwortlich ist und ihm für seinen Zuständigkeitsbereich die Fach-, Ressourcen- und Entscheidungsverantwortung übertragen wurde.“ (16)
- Individuelle Voraussetzungen: Teammitglieder müssen (was offensichtlich ist) teamfähig sein, was die Fähigkeiten zum aktiven Zuhören, Kooperationsbereitschaft, Verlässlichkeit, Reflektionsbereitschaft, emotionale Intelligenz, Streitfähigkeit und die Bereitschaft zur vertrauensvollen Zusammenarbeit erfordert. (18 f.)<sup>544</sup>
- Hindernisse: Teamarbeit wird behindert durch Austragung persönlicher Konflikte über den Fall, Bildung von Koalitionen im Team, unbearbeitete Gruppendynamik,

---

<sup>543</sup> vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2002 – die folgenden Angaben in Klammern beziehen sich auf die Seitenzahlen – Gissel-Palkovich (a.a.O.) verweist auf die wohl erste Fassung von 1976, so dass die Leitlinien zur Teamarbeit in der Sozialen Arbeit auf eine bereits 26-jährige Weiterentwicklung zurückblicken können.

<sup>544</sup> vgl. dazu auch Gissel-Palkovich 2006a, S. 106, die diese Anforderungen als nicht selbstverständlich für die Soziale Arbeit ansieht, da gerade dort viele Sozialarbeiter als „Einzelkämpfer“ tätig sind

Instrumentalisierung von Teams für Eigeninteressen, Fixierung auf formale Macht, ausufernde Diskussionen und eine ineffektive Arbeitsorganisation. (18)<sup>545</sup>

Bis auf eine Ausnahme können alle der o.a. Bedingungen für eine gelingende Teamarbeit (wie auch die hierzu zu überwindenden Hindernisse) für die Situation im Case Management aus Sicht des Verfassers ohne Einschränkungen übernommen werden. Um zur Einschränkung zu kommen, muss man sich zuvor den Zweck der Teamarbeit im Case Management kurz betrachten: Vieles davon ist bereits in den Empfehlungen skizziert, so z.B. die Bündelung von Kompetenzen, Unterstützung wie auch Rückhalt bei komplexen Entscheidungen. Nicht aufgeführt in den o.a. Aufzählungen ist die Ermöglichung von eindeutigen Vertretungsregeln durch Teambildung. Da die Klientenbeziehung einen wichtigen Aspekt von Case Management darstellt,<sup>546</sup> kann diese nur so gewährleistet werden, wenn diese seitens des Case Managements primär nur durch eine Person, den ‚persönlichen‘ Case Manager geleistet wird. Die damit erforderliche Vertretungsregelung (vor allem unter Berücksichtigung der z.T. hochgradig dynamisch ablaufenden Prozesse) kann sich daher auch nur auf wenige Personen beziehen, so dass selbst im Vertretungsfall so etwas wie eine ‚vertretungsweise Beziehung‘ erhalten bleibt. Diese Forderung schränkt aber sofort die mögliche Größe eines solchen, des eigentlichen Case Management Teams, deutlich ein. Eine feste Vertretung, die auch noch eine (wenn auch eingeschränkte) Fortsetzung der Beziehungsarbeit gewährleistet, kann nur von wenigen, idealer Weise nur von einer einzelnen Person geleistet werden.

Zudem ist die hohe Quantität der Kontaktpartner (und die erforderliche Qualität der zu leistenden Kontaktarbeit) im Case Management zu berücksichtigen. Wenn man von nur 20 zu bearbeitenden Fällen ausgeht, dem Klientensystem (z.B. Klient, Partner, Kinder, Eltern) jeweils im Durchschnitt 5 Personen zuschreibt, weiterhin lediglich 5 professionelle bzw. nicht-professionelle Systempartner für die Hilfeleistungen annimmt, so sind pro Case Manager unter Abrechnung von Überschneidungen mindestens 150 Kontakte zu betreuen. Geht man von einem noch größeren Caseload aus, erhöht sich die Kontaktanzahl entsprechend (auch wenn dann nur noch mit abnehmender Tendenz tatsächlich bearbeitbar). Rechnet man nun die Vertretungserfordernis mit ein, so werden (Überschneidungen von Kontakten bereits abgerechnet) schon bei 2 Case Managern mindestens 250 Kontakte zu betreuen sein bzw. bei 3 dann rund 375. Bei einer wie vom Deutschen Verein geforderten Teamgröße von 5-9 Mitgliedern wären das dann entsprechend

---

<sup>545</sup> Manteufel ergänzt dies noch um ein anderes Problem gerade zwischen Professionellen: "Wenn der Kampf um die beste Deutung oder die richtige Intervention beginnt, ist das Spiel schon verloren. Dann hat man es statt mit Kooperation mit Wettbewerb zu tun, der zu unproduktiven Konkurrenzkämpfen und allgemeiner Verwirrung führt." Manteufel, Schiepek 1998, S. 20

<sup>546</sup> vgl. zu Positionen zur Betonung der Notwendigkeit der Beziehung im Case Management und Kritik eher ‚technokratischer‘ Ansätze z.B. Neuffer 2007, Neuffer 2006a, Hille 2006 – die Gegenposition eines nicht zwingend auf Klienten-Beziehung basierenden Case Managements vertritt Wendt: Wendt 2007c und Wendt 2005c – Case Management ist aber schon allein vom Begriff her auf den EinzelfALL orientiert – van Riet/Wouters gehen sogar so weit, dem Systemmanagement in Organisationen die Bezeichnung Case Management abzusprechen, weil dort keine ‚Cases‘ mehr betreut würden: "Koordination im Einrichtungsbereich ist also Koordination auf Managementebene. Fälschlicherweise ist diesbezüglich hin und wieder von Case Management auf Managementebene die Rede. Weil aber dort keine ‚Cases‘ im eigentlichen Sinn zu bewältigen sind, kann auch von Case Management keine Rede sein." van Riet, Wouters 2002, S. 45

ca. 625 – 1.125 Kontakte, die alle Teammitglieder – natürlich mit Priorität auf ihre direkten Klienten – ‚im Auge‘ zu behalten hätten. Diese zugegebenermaßen doch relativ holzschnittartige Aufstellung kann trotz aller Einschränkungen aber demonstrieren, dass das ‚Basis-Team‘ im Case Management deutlich kleiner gestaltet werden sollte und wahrscheinlich auch muss. Ohne hier auf empirische Studien zurückgreifen zu können (die sich aber lohnen könnten), schlägt der Verfasser daher eine Teamgröße von 3 - 4 für ein Case Management ‚Basis-Team‘ vor. Der kollektive ‚Caseload‘ ist hier noch einigermaßen überschaubar und im Abwesenheitsfall ist es in aller Regel möglich, die mitzubetreuenden Fälle unter den verbleibenden Kollegen aufzuteilen.

Jeder der Case Manager betreut dabei ‚seine‘ Klienten und übernimmt im Vertretungsfall einen Teil der Klienten des abwesenden Kollegen. Analog zu den Empfehlungen des Deutschen Vereins werden alle wichtigen Entscheidungen diskutiert und gemeinsam getroffen, so dass damit auch alle Teammitglieder über den aktuellen Stand aller Fallbearbeitungen des Teams zumindest grob orientiert sind. Eine räumliche Unterbringung in einem gemeinsamen Büro erleichtert die Kooperation und ermöglicht zudem, dass die Klienten bereits ‚Kontakt‘ mit möglichen Vertretungen hatten, was wiederum die Vertretungsarbeit erleichtert. Für vertrauliche Einzelgespräche wäre aber eine räumlich abgetrennte Möglichkeit vorzusehen.<sup>547</sup>

Das ‚Basis-Team‘ ist so die sich selbst steuernde kleinste organisatorische Einheit<sup>548</sup>, aus der heraus alle erforderlichen fallbezogenen Leistungen des Case Managements erbracht werden. Durch den so ermöglichten Austausch über die Fälle ‚auf engstem Raum‘ und in einer größtmöglichen Intensität wird zugleich ein erstes Element für die Systemsteuerung gelegt: Die Beurteilung von Fall- vs. Systemrelevanz. Dies soll aber im folgenden Abschnitt noch gesondert behandelt werden.

Die Case Manager sind so in der Aufbauorganisation in ‚Basis-Teams‘ gegliedert, die dann zu größeren Einheiten und dann auch mit einer hierarchischen Führungsinstanz (unter Beachtung des bereits geforderten kooperativen Führungsstils) zusammengefasst werden können. Je nach grundsätzlicher Organisationsentscheidung zwischen Zentralisierung oder Regionalisierung bzw. Generalisierung oder Spezialisierung können im letzteren Fall auch ‚Spezialteams‘ gebildet werden, die vor allem besondere Zielgruppen oder bestimmte Problemlagen betreuen. Da sich diese Arbeit aber auf die Systemsteuerung konzentrieren will, soll es an dieser Stelle bei diesen eher allgemeinen Hinweisen belassen bleiben. Die Führung der Teams muss aber trotz eventuell bei der Hierarchie entstehenden Spannungsverhältnisse<sup>549</sup> ‚am langen Zügel‘ erfolgen und sich Zielvereinbarungen anstelle von Weisungen bedienen.

---

<sup>547</sup> ein praktisches Beispiel für den Nutzen einer solchen Teambildung findet sich z.B. bei Tinner, Lenz 2001 – das ursprüngliche Team von 8 Mitarbeitern wurde geteilt um effektiver arbeiten zu können

<sup>548</sup> die daher auch auf eine formale Führungsinstanz einer Teamleitung verzichten kann, zumal auch zuvor bereits vom Verfasser eine flache Hierarchie gefordert wurde (vgl. dazu Kap. 3.3.1)

<sup>549</sup> Baecker bezeichnet nicht ganz zu Unrecht Teams als „Widerpart der Hierarchie“ Baecker 1999, S. 185 – vgl. dazu auch die Aussage von Manteufel, dass Teams „eigene Rhythmen und Tempi“ entwickeln Manteufel, Schiepek 1998, S. 18, d.h. die Zeitlichkeit von Teams von der der Organisation abweichen kann – Führung kann daher nur zielbezogen erfolgen und muss die Ausgestaltung der Realisierung der Entscheidung des Team ‚im eigenen Rhythmus‘ überlassen

Festzuhalten ist aber noch für die Ausbildung einer ‚Systemsteuerungskompetenz‘ die Betonung der Erfordernis eines (möglichst IT-unterstützten) standardisierten Berichtswesens, so dass Informationen über die Zusammenarbeit mit Systempartnern, die Qualität der erbrachten Hilfeleistungen, aufgetretene Probleme und die Umsetzung von Nachsteuerungen, wie auch das Bestehen von nicht adäquat zu versorgenden Hilfebedarf nachvollziehbar werden.

### **3.4.2 Systembezogene Fallsteuerung**

Mit einem standardisierten Berichtswesen verfügt das Case Management nun auch über eine Grundlage für einen der beiden Fragen, die in diesem Abschnitt zu beantworten sind. Es geht zum einen um die Beurteilung, ob Erkenntnisse aus der Fallsteuerung nur den einen spezifischen Fall betreffen, oder so etwas wie ‚Systemrelevanz‘, d.h. eine fallübergreifende Bedeutung besitzen. Zum anderen ist zu klären, ob bereits die Inanspruchnahme von Leistungen des ‚Hilfssystems‘ eine Systemsteuerung darstellt.

Zunächst zur Frage der ‚Systemrelevanz‘: Sie ist deshalb zu stellen, weil im Laufe von Hilfeprozessen es zu vielfältigen Interaktionen mit den Systempartnern kommen kann. Fallspezifisch können sogar völlig neue Partner, vor allem Nicht-Professionelle, einbezogen werden, mit denen bisher noch kein Kontakt bestanden hat. Im Laufe der Hilfeerbringung können Nach- oder sogar Umsteuerungen erforderlich werden, wenn neue Erkenntnisse über Problemlagen oder auch über noch nicht berücksichtigte Ressourcen gewonnen werden oder festgestellt wird, dass Hilfen nicht die beabsichtigte Wirkung erzielen, d.h. der intendierte Outcome gefährdet ist. Alles sind Interaktionen, sind Steuerungen in das ‚Hilfesystem‘ hinein, auch wenn sie stets nur mit Blick auf den Fall, d.h. auf den Klienten und seine Bedürfnisse und Notwendigkeiten erfolgen. Haben diese Steuerungen aber auch ‚Systemrelevanz‘?

Die Beantwortung dieser Frage ist nicht ganz einfach, da sich in der Praxis oft erst im Nachhinein feststellen lässt, dass die fallspezifische Anpassung einer bestimmten Hilfe auch in anderen, ähnlich gelagerten Fällen erfolgen musste, dass ein bestimmter nicht umfassend abdeckbarer Hilfebedarf auch in anderen Fällen bestand oder dass Kommunikationsdefizite mit einem Systempartner nicht der Fallspezifika, der nicht stimmenden ‚Chemie‘ zwischen Case Manager und dem betreffenden Ansprechpartner beim Systempartner oder z.B. dessen Einarbeitung zuzuschreiben war, sondern auch bei anderen Fällen mit dem betreffenden Systempartner bestand. Aus diesem Grund wurde vom Verfasser bereits die besondere Relevanz einer standardisierten Dokumentation hervorgehoben, da damit die Rückschau über ähnlich gelagerte Situationen (Fälle, Hilfenutzungen, Probleme, usw.) deutlich erleichtert wird. Auch hilft die zuvor dargestellte teambezogene Gestaltung der Leistungserbringung im Case Management, sicherer bezüglich der ‚Systemrelevanz‘ von Ereignissen zu werden, da durch die Einbindung in alle Fälle des ‚Basis-Teams‘ der ansonsten nur auf die eigenen Fälle begrenzte Horizont deutlich erweitert wird und zudem Gesprächspartner ständig verfügbar sind, die die Beurteilung der ‚Systemrelevanz‘ unterstützen können.

Wenn auch etliche Erkenntnisse von ‚Systemrelevanz‘ erst im Nachhinein möglich sind (s.o.), so gibt es doch auch Umstände, die eine Beurteilung erleichtern und die



Frage in der Tendenz mit ‚ja‘ beantworten lassen. Gerade das Fehlen bedarfsgerechter Hilfeangebote stellt einen solchen Umstand dar. Weiterhin sind Abweichungen von vereinbarten Leistungsstandards (wozu auch der Informationsfluss und das Schnittstellenmanagement gehören) bei Hilfen und vor allem deutliche Abstriche beim vereinbarten Outcome Indizien, die für eine ‚Systemrelevanz‘ sprechen. Trotz aller Unterstützung des Case Managers (z.B. durch die Kollegen im ‚Basis-Team‘) hierzu, verhält es sich mit der Erkennbarkeit von ‚Systemrelevanz‘ wie in der empirischen Forschung: Ist die Stichprobe klein, so sind große Abweichungen erforderlich, um Zufallseinflüsse (weitgehend) auszuschließen, aber wird die Stichprobe (mit der Einzelbeobachtungen verglichen werden können) größer, steigt auch die Sensibilität für ‚schwache Signale‘.<sup>550</sup> Es muss aus Sicht des Verfassers also das Ziel der Systemsteuerung sein, Verfahren zu etablieren, die es ermöglichen, Informationen von allen Interaktionen mit allen Hilfen auf deren ‚Systemrelevanz‘ hin analysieren zu können, d.h. eine Beurteilung auf Basis der Grundgesamtheit (statt nur eine Stichprobe dieser) anzustellen.

Weiterhin ist noch die Frage zu klären, ob bereits die Inanspruchnahme von Leistungen eine Steuerung des ‚Hilfssystems‘ darstellt. Dies muss aus Sicht des Verfassers von zwei Seiten (im Sinne von Luhmann von Alter und Ego) beleuchtet werden, d.h. aus der Perspektive des Case Managers und aus der des ‚Hilfssystems‘, konkreter: aus der Sicht des betreffenden Systempartners.

In Kap. 3.1.2 wurde ein erstes begriffliches Fazit zur Anforderung an die Steuerung von ‚Hilfesysteme‘ gezogen, das zur folgenden Definition führte: Systemsteuerung ist die einzelfallübergreifende Veränderung im ‚Hilfesystem‘, die durch intendiertes, zielorientiertes, konsequenzenbewusstes und das Ergebnis überprüfendes Handeln entstanden sein soll. Die Entscheidung zur Nutzung einer bestimmten Hilfeleistung ist immer auch eine Entscheidung zur Nicht-Nutzung anderer, ggfs. ebenfalls möglicher Leistungen, zumindest sofern vergleichbare Leistungen verfügbar sind. Ist dies nicht der Fall, d.h. gibt es für einen bestimmten Hilfebedarf nur ein verfügbares Angebot, so ist eine Entscheidung nur zwischen Nutzung und Nicht-Nutzung (derselben Leistung) möglich. Nicht-Nutzung stellt immer ein Akt destruktiver Steuerung dar, da dem Adressaten dadurch Handlungsoptionen versagt werden, ohne dass es dessen Einwilligung hierzu bedarf.<sup>551</sup> Nutzung hingegen ist prinzipiell einwilligungsabhängig, d.h. der Adressat muss zustimmen, wenn das mit der Nutzungsabsicht Intendierte realisiert werden soll. Nutzung von Leistung ist damit instruktiven Steuerungen zuzuordnen. Nutzung und der mit ihr verbundenen Nicht-Nutzung vergleichbarer Leistungen scheint also stets mit Steuerung verbunden zu sein. Nur ist auch eine Steuerungsabsicht vorhanden? Nutzung und Nicht-Nutzung bestimmter Hilfen bestimmt sich auf der Ebene des Falles am konkreten und individuellen Bedarf eines Klienten und ggfs. noch an einer Erwartung auf ein möglichst positives Kosten-Nutzen-Verhältnis (Effizienz). Das handlungsleitende Interesse ist damit die optimale Gestaltung des Fallgeschehens, zu dem das ‚Hilfssystem‘ mit einzelnen, auf den konkreten Bedarf abgestimmten Leistungen lediglich beitragen soll. Die Entscheidung zwischen möglicher Weise vergleichbarer Hilfen orientiert sich somit am Fallgeschehen und wird in Fallsteuerungsabsicht

---

<sup>550</sup> vgl. z.B. zur statistischen Überprüfung von Hypothesen: Clauß, Ebner 1977

<sup>551</sup> vgl. hierzu in Kap. 2.3 die Ausführungen zu destruktiven Steuerungen

getroffen.<sup>552</sup> Eine Steuerungsabsicht bezüglich des ‚Hilfesystems‘, d.h. die Beeinflussung des künftigen Hilfeangebotes auch über den Fall hinaus, besteht damit nicht.

Systemsteuerung, das hatte der Verfasser bei seiner Definition ausdrücklich eingeschlossen, kann aber auch ohne konkrete Steuerungsabsicht bewirkt werden. In diesem Fall wäre lediglich zu prüfen, ob eine einzelfallübergreifende Veränderung im ‚Hilfssystem‘ stattgefunden hat, die in einem (kausalen) Zusammenhang mit den steuernden Aktivitäten des Case Managements steht. Um dies zu beurteilen, muss auf die ‚Seite‘ des Hilfesystems gewechselt werden. Nachdem nur schwerlich vorstellbar sein wird, dass die Nicht-Nutzung eines Hilfeangebotes für einen konkreten Fall dem betreffenden Systempartner angekündigt wird, ist die destruktive Steuerung eine immaterielle: Es geht um die Reduzierung von Wissen – hier um Wissen um den Fall, für den möglicher Weise eine Hilfeleistung hätte realisiert werden können. Eine Verhaltensänderung des betreffenden Systempartners aufgrund des so vollzogenen Wissensentzugs ist nicht zu erwarten. Auch wenn die Nicht-Nutzung ebenfalls als Entziehung materieller Mittel (Honorare) gewertet werden könnte, d.h. durch die Nicht-Nutzung entgeht dem Systempartner (ohne Voraussetzung seiner Einwilligung) destruktiv die Möglichkeit zur Erzielung materiellem Nutzens, so geschieht auch dies ohne sein Wissen (was eine Zuordnung zur immateriellen Steuerung sinnvoller macht) und wird daher auch ohne Handlungsfolgen bleiben. Aus Sicht des Verfassers ist steuerungstheoretisch eine fallübergreifende Wirkung beim ‚Hilfesystem‘ daher nicht festzustellen. Es muss sich bei diesen Schlüssen aber stets vergegenwärtigt werden, dass es sich hier jeweils um einen einzelnen Fall handelt.<sup>553</sup>

Es bliebe damit höchstens noch die Überlegung, dass durch Inanspruchnahme und Nicht-Inanspruchnahme so etwas wie Marktmechanismen ausgelöst werden, d.h. Veränderungen in der Nachfrage auch Veränderungen im Angebot nach sich ziehen. Dies würde aber voraussetzen, dass alle (oder zumindest die betreffenden) Systempartner ihre Leistungen unter Marktgesichtspunkten erbringen, d.h. ihr Angebot nachfrageorientiert nach Preis, Menge und Qualität gestalten. Dazu müssten aber alle betreffenden Systempartner durch Veränderungen in der Leistungsnachfrage auch Änderungen in den Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit erfahren, d.h. systemtheoretisch gesehen, in ihrer Sinnkonstruktion Umweltveränderungen (andere Nachfrage nach System-Output) als so bedeutet einschätzen, dass dadurch bestimmte Handlungsselektionen wahrscheinlicher werden.<sup>554</sup> Dies ist aber dann vor allem der Fall, wenn dadurch auch materielle Bereiche berührt werden, d.h. der Zufluss an Geld deutlich zu- oder abnimmt. Nun wird aber längst nicht jeder Systempartner über direkte Leistungsentgelte honoriert, bei denen ein solcher Mechanismus denkbar wäre, sondern auch über pauschale Zuwendungen oder die Nutzung bleibt sogar zuwendungsfrei, so dass Nutzungsänderungen im System nur als Veränderung der Arbeitsbelastung

---

<sup>552</sup> möglicher Weise zusätzlich bestehende Vorlieben und Abneigungen von Case Managern gegenüber bestimmten Hilfen und bestimmten Hilfeanbietern werden hierbei ausgeblendet (diese hätten dann durchaus eine systembezogene Steuerungsabsicht z.B. durch Bevorzugung bestimmter Hilfen / bestimmter Anbieter)

<sup>553</sup> Würde ein Systempartner hingegen dauerhaft und erheblich im Vergleich zur bisherigen Handlungsweise weniger genutzt, hätte dies natürlich fallübergreifende Auswirkungen.

<sup>554</sup> vgl. Kap. 2.2.2.4

ankommen, auf die dann entsprechend reagiert wird. Mehr Nachfrage bewirkt dann nicht ein vergrößertes Angebot (oder ein höherer Preis), sondern zunächst erst einmal längere Wartezeiten auf die Leistung! Am Beispiel einer pauschal honorierten Schuldnerberatung lässt sich dieser Mechanismus gut darstellen: Mehr Nachfrage führt hier lediglich zu einer größeren Arbeitsbelastung und damit zu längeren Wartezeiten, so dass sogar gesagt werden kann, dass hier eine höhere Nachfrage die Qualität der Einzelleistung tendenziell reduziert.

Marktaspekte haben daher in ‚Hilfesystemen‘ nur eine eingeschränkte und z.T. gegenteilige Wirkung. Eine Systemsteuerung durch Marktmechanismen scheidet daher zumindest weitgehend aus, da die ‚Marktteilnehmer‘ sich nicht durchgängig nach Marktgesichtspunkten verhalten und so die o.a. Marktmechanismen nicht greifen.<sup>555</sup> Damit sind alle Möglichkeiten einer Systemsteuerung alleine durch Leistungsnutzung durchgeprüft und im Ergebnis verworfen worden, so dass von einer Systemsteuerung im vom Verfasser vorgeschlagenen Sinne schon alleine durch Nutzung von Angeboten des ‚Hilfesystems‘ nicht gesprochen werden kann.

### 3.4.3 ‚Linking‘ von Fall- und Systemsteuerung

Im Folgenden soll nun zum eigentlichen Kern der Systemsteuerung auf der Ebene der Fallsteuerung vorgedrungen werden, die zumeist als Mikroebene bezeichnet wird.<sup>556</sup> Bisher wurden nur Voraussetzungen dazu behandelt, wie der ‚Fall ins System‘ kommt – jetzt ist ‚Ross und Reiter‘ zu nennen und aufzuzeigen, wie nun eine gelingende Beeinflussung der Bereitstellung von Hilfeangeboten aus den Erkenntnissen der Fallarbeit heraus möglich ist. Tradiert ist die Bereitstellungsplanung eine Aufgabe der Sozialplanung, die zwar Bürger wie Professionelle in die Planungen einbeziehen soll, dies aber von den Forderungen einer aus dem Fallbedarf heraus orientierten Angebotssteuerung meist weit entfernt ist.<sup>557</sup>

Durch Arbeit in Case Management ‚Basis-Teams‘ und durch die Schaffung eines Bewusstseins zur Prüfung der ‚Systemrelevanz‘ von Erkenntnissen aus den Fällen wurde vom Verfasser bereits ein Grundstein gelegt. Darauf aufbauend müssen nun Methoden geschaffen werden, die darauf aufbauen können und geeignet sind, das intendierte ‚Linking‘<sup>558</sup> auch praktisch zu leisten. Unter ‚Linking‘ in diesem Zusammenhang soll aus Sicht des Verfassers die Zusammenführung von Erkenntnissen aus den Fällen mit der Steuerung von Hilfeangeboten des ‚Hilfesystems‘ verstanden werden. Weiterhin wird der bereits verwandte Begriff der

---

<sup>555</sup> vgl. dazu aber noch Kap. 3.6.3 zu Erfahrungen aus den USA mit Marktmechanismen bei Hilfeanbietern

<sup>556</sup> vgl. z.B. Wendt 2006a, Wendt 2006b

<sup>557</sup> vgl. zu aktuellen Ansätzen der Sozialplanung z.B. den Sammelband von Kühn und Feldmann im Auftrag des Deutschen Vereins Kühn et al. 2005 oder auch Jordan et al. 1998, Kreft, Falten 2003, Lukas 2006, Brülle 1998

<sup>558</sup> Der Verfasser verwendet hier einen von van Riet/Wouters verwendeten Begriff, mit dem sie die Zusammenführung von Hilfebedarf und Hilfeleistung bezeichneten – vgl. van Riet, Wouters 2002, eine ähnliche Verwendung findet sich auch bei Wissert: Wissert 2007 – genau diese Zusammenführung von Hilfeinanspruchnahme und Hilfeplanung ist auf der Systemebene ebenfalls zu leisten, so dass sich die Begrifflichkeit des ‚Linkings‘ hierzu durchaus anbietet.

„Systemrelevanz“ definiert als Erkenntnisse über Hilfeleistungen, Systempartnern und Informationsflüssen, die fallübergreifende Bedeutung besitzen und daher in die Steuerung des Hilfeangebotes einfließen müssen.

Als dazu geeigneten Methoden können aus Sicht des Verfassers gelten: eine systematische Nachbesprechung von Fällen, die Durchführung hilfebezogener Teambesprechungen, die Schaffung einer parallelen Matrix-Organisation mit Zuständigkeiten für Hilfearten und die organisatorische Schaffung von an dem Case Management angegliederten Spezialfunktionen. Diese sollen im Nachfolgenden nun vorgestellt und hinsichtlich ihrer Eignung zur Beförderung des „Linkings“ analysiert werden.

### 3.4.3.1 Fallnachbesprechungen

Die einfachste Art der „Extrahierung“ von systemrelevanten Erkenntnissen ist die Etablierung von systematischen Nachbesprechungen nach Abschluss eines Falles. Systematisch sollten diese insofern sein, als dass bestimmte Aspekte verlässlich abzudecken sind. Zur Vermeidung zusätzlicher administrativer Arbeit kann diese zugleich zur Evaluation des Falleabschlusses als letzte Phase im Ablaufmodell des Case Managements<sup>559</sup> genutzt werden, oder besser, die auf „Systemrelevanz“ fokussierte Nachbesprechung wird als einen Punkt in die Fallevaluation mit eingebaut. Aufgrund der bereits beschriebenen Unsicherheiten bezüglich des Bestehens von „Systemrelevanz“ bei dem einzelnen Case Manager ist für die systembezogene Fallnachbesprechung das gesamte Basis-Team einzubeziehen – ein Einbezug in den gesamten Evaluationsprozess des Falles ist ebenfalls sinnvoll, soll hier aber nicht weiter ausgeführt werden.<sup>560</sup>

Leitfragen, die in Fallnachbesprechungen zur Beurteilung der „Systemrelevanz“ beitragen können, sind aus Sicht des Verfassers wie folgt denkbar:

- Welche notwendigen Bedarfe des Klienten konnten aufgrund fehlender Hilfeangebote nicht abgedeckt werden?
- Welche Bedarfe konnten nur zum Teil abgedeckt werden? Wieso war dies der Fall? Welche Anstrengungen wurden unternommen, um dies zu überwinden? Mit welchem Ergebnis?
- Welche Leistungen des „Hilfesystems“ erreichten nicht das mit ihnen verbundene Ziel (Outcome)? Welche Nachsteuerungen wurden unternommen? Wie reagierte der betreffende Systempartner darauf? Was geschah mit den beanstandeten Leistungen?
- Welche vereinbarten Informationen von/zum/zwischen Systempartnern wurden nicht oder unvollständig / verspätet geleistet? Wie wurde mit welchem Ergebnis nachgesteuert?
- Welche nicht vorausgeplanten Informationen wären erforderlich gewesen bzw. wurden ad hoc zusätzlich ausgetauscht?

---

<sup>559</sup> vgl. zur Evaluation als letzte Phase des Case Managements z.B. Neuffer 2005 S. 108 ff. u. 130 ff. und Wendt 2001 S. 127 ff.

<sup>560</sup> vgl. dazu auch Faß 2006, S. 142

- Welche Hilfeleistungen übertrafen die in sie gesetzten Erwartungen? Gibt es dafür Gründe?

Die hiermit gewonnenen Erkenntnisse müssen dann in den Planungsprozess eingesteuert werden, wozu ebenfalls standardisierte Instrumente (z.B. IT-unterstützt) hilfreich sind. Darauf wird aber noch in den folgenden Kapiteln eingegangen. Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt in dem geringen zusätzlichen Aufwand, allerdings wird damit auch eine Menge an Informationen produziert, die im Anschluss zu sichten und auszuwerten sind, d.h. der eigentliche Aufwand entsteht erst im Nachhinein. Ein weiterer Vorteil ist, zumindest bei schneller Auswertung, dass diese Variante relativ zeitnahe Ergebnisse liefert. Zusammenfassend können damit folgende Vor- und Nachteile identifiziert werden:

Vorteile: aufwandsarme, schnelle Auswertung;

Nachteile: zentrale Auswertung aller Fallnachbesprechungen erforderlich.

### 3.4.3.2 Hilfebezogene Teambesprechungen

Hilfebezogene Teambesprechungen stellen die nächste Stufe des ‚Linking‘ dar und sind damit auch mit einem größeren Aufwand verbunden. Statt problematische Situationen oder Entscheidungen im Rahmen von kollegialer Teambesprechung / Intervention gemeinsam zu evaluieren und Möglichkeiten der Lösung zu entwickeln, geht es hier zu einer Besprechung aller Erkenntnisse mit einer bestimmten Hilfe oder Problemlage. Wie noch in einem der folgenden Abschnitte zu zeigen sein wird, sollte das Thema nicht anbieterbezogen (d.h. Besprechung aller Erfahrungen mit Systempartner X) sondern besser Hilfe(bedarfs)bezogen gewählt werden, d.h. Besprechung aller Erkenntnisse zur Betreuung von Suchtkranken. Je nach Größe der Case Management betreibenden Organisation, d.h. der Anzahl der Case Manager, kann das Thema weiter oder enger eingegrenzt werden, um die Anzahl der zur Abdeckung der ‚Gesamtangebotes‘ erforderlichen Besprechungen im Rahmen des Leistbaren zu halten. Besprechungsteilnehmer sind alle Case Manager, die in dem von der Besprechung abzudeckenden Zeitraum Erfahrungen mit der / den thematisierten Hilfe(n) hatten. Als Ebene ist das Case Management ‚Großteam‘, d.h. alle Basisteams zu wählen, damit wirklich alle eine Hilfe (oder Gruppe von Hilfe) betreffenden Informationen an einer Stelle ohne Überschneidungen zusammenlaufen.<sup>561</sup>

Der Vorteil dieser Alternative ist die intensive Thematisierung der Erkenntnisse und ihrer Systemrelevanz, so dass bei professioneller Moderation eine weitere Auswertung entfallen kann. Nachteilig wirkt sich hingegen der hohe Zeitbedarf aus, der aus der Summe aller Besprechungen, die zur Abdeckung aller genutzten Hilfen erforderlich werden, entsteht. Die Zusammenfassung möglichst vieler Hilfen in einer Besprechung ist zwar eine Möglichkeit, birgt aber die Gefahr, dass bei der Vielzahl der Themen nur deren Oberfläche berührt wird und damit der o.a. Vorteil der intensiven Thematisierung beeinträchtigt wird. Ein weiterer Nachteil ist die relativ geringe Zeitnähe, da in der Praxis nur in größeren zeitlichen Abständen eine bestimmte Hilfe behandelt werden kann und damit die Erkenntnisse einem

---

<sup>561</sup> vgl. dazu auch Faß a.a.O.

manchmal größeren ‚time-gap‘ unterliegen. Hilfebezogene Teambesprechungen bieten damit im Ergebnis folgende Vor- und Nachteile:

Vorteile: intensive Besprechung der Systemrelevanz aller hilfebezogenen Erkenntnisse;

Nachteile: hoher Zeitbedarf und z.T. große zeitliche Distanz zwischen Auftreten und systembezogener ‚Erkenntnis‘.

### 3.4.3.3 Interne Netzwerk-Organisation

Eine noch intensivere Form des ‚Linking‘ stellt eine interne Netzwerk-Organisation des Case Management ‚Groß-Teams‘ (der Summe aller ‚Basis-Teams‘) dar. Diese ist sich so vorzustellen, dass Case Manager neben ihrer (im ‚Basis-Team‘ wahrzunehmenden) Verantwortung für die Fallführung der zugeordneten Klienten auch noch eine Querschnittsaufgabe für das gesamte Case Management (Groß-) Team übernehmen: Sie sind als ‚Hilfebeauftragte‘ für eine oder mehrere definierte Hilfebedarfe zuständig und alle Case Manager übermitteln ihre Erfahrungen mit dem / den spezifischen Hilfebedarf(en) an diesen Beauftragten<sup>562</sup>. Durch Ernennung mehrerer Hilfebeauftragte wird dann, analog zur mehrmaligen Durchführung der hilfebezogenen Teambesprechungen (s.o.) sichergestellt, dass alle Hilfebedarfe durch Beauftragte abgedeckt sind. Der fachliche Umfang der Beauftragung richtet sich dabei nach den personellen Möglichkeiten der Organisation. Analog zu dem bereit zuvor skizzierten Anforderung an die Führung von Case Managern wäre eine Beauftragung dann auch nicht zu verordnen, sondern sollte im Zuge der Einführung von Case Management im Diskurs mit dem ‚Groß-Team‘ entschieden werden, so dass Neigungen und spezifische Vorkenntnisse von Case Managern Berücksichtigung finden können. Es ist lediglich bei der Verteilung der Zuständigkeiten sicherzustellen, dass eine komplette Abdeckung der bestehenden Hilfebedarfe zustande kommt.<sup>563</sup>

Der Hilfebeauftragte wertet die eingehenden Informationen aus und kann so sehr schnell und vor allem sehr zeitnah erkennen, ob ‚Muster‘ vorzufinden sind, d.h. Erkenntnisse aus einem Fall sich auch bei anderen Fällen wiederholen. Die Unterscheidung zwischen fall- und systembezogenen Erkenntnissen ist so wesentlich einfacher möglich, als es z.B. bei systembezogenen Fallnachbesprechungen (s. 3.4.3.1) der Fall sein kann, da der Hilfebeauftragte die Erkenntnisse aller Fälle zur Verfügung hat, anstelle nur die der im Vergleich geringen Stichprobe der Fälle eines ‚Basis-Teams‘.

In dem vom Verfasser vorgeschlagenen Organisationsmodell wird keine neue Führungsebene etabliert, sondern lediglich ein Berichtsstrang quer zur Teamstruktur. Die fallorientierte Arbeitsweise von Case Management, in der gilt, ‚die Hilfe folgt dem Bedarf‘, lässt auch kein fallbezogenes Eingreifen ‚von außen‘ durch ‚Hilfe-Professionelle‘ zu, da die Priorität klar bei dem ‚Fall-Professionellen‘ gesetzt

---

<sup>562</sup> Neuffer deutet diese Möglichkeit ebenfalls an, indem er zur Koordination und Kooperation ausführt: „Case Manager müssen diesen Prozess partizipativ mitgestalten oder in einer festgelegten Doppelfunktion übernehmen.“ Neuffer 2006c, S. 52 (Unterstreichungen vom Verfasser)

<sup>563</sup> vgl. dazu auch Faß a.a.O. – dort noch nicht ganz zutreffend als ‚Matrix-Organisation‘ bezeichnet

ist.<sup>564</sup> Damit erhält man eine Struktur im Case Management, die in einer größeren Organisation wie folgt aussehen könnte:

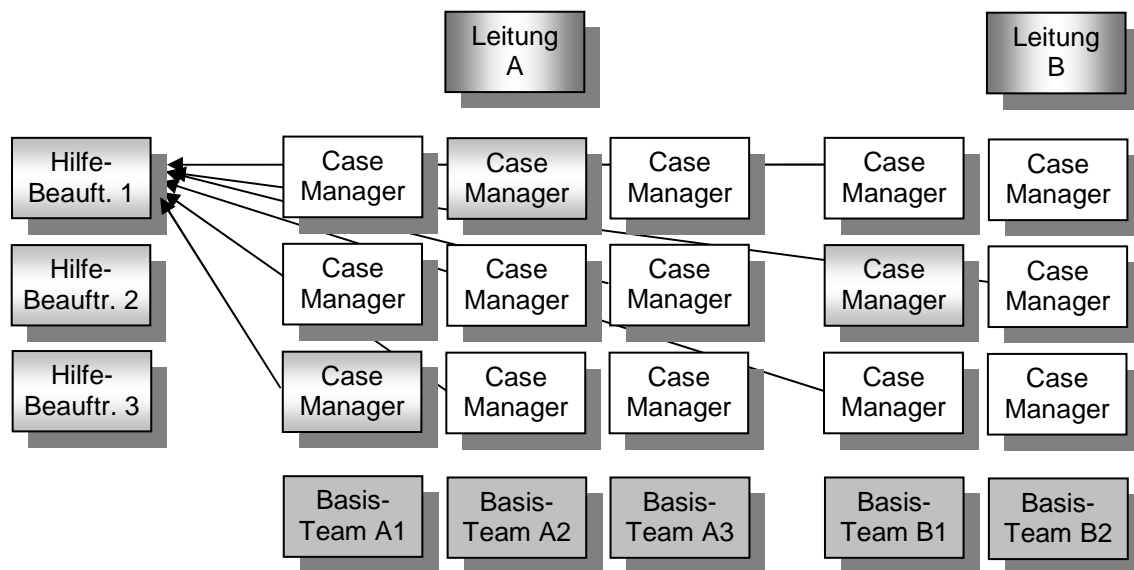


Abb. 13: interne Netzwerk-Organisation als ‚Linking‘-Modell

Die Hilfebeauftragten (in Abb. 13 grau unterlegte Case Manager) sind damit keine fachlichen Führungskräfte und haben auch keine Weisungsbefugnis gegenüber anderen Case Managern, sondern Fachkräfte, die eine kollegial beratende Funktion gegenüber ihren Case Manager Kollegen übernehmen. Ihr ‚Interaktionsmodus‘ nach ‚innen‘, d.h. zu dem eigenen Case Management – Großteam ist deshalb der Informationsaustausch (und nicht der von Weisung und Bericht). In der Abb. 13 sind z.B. drei Hilfebeauftragte installiert, die aus unterschiedlichen Basis-Teams und aus unterschiedlichen übergeordneten Organisationsebenen (z.B. ‚Gruppe‘ oder ‚Abteilung‘) stammen und (am Beispiel von Hilfe 1 gezeigt) von allen Case Managern, die mit Hilfe 1 Berührungspunkte haben, mit diesbezüglichen Informationen ‚versorgt‘ werden. Gleiches würde dann für Hilfe 2 und 3 gelten.<sup>565</sup> Statt als die für Vernetzung von Zuständigkeitssträngen in Organisationen gebräuchliche Begrifflichkeit der Matrix-Organisation soll dieses Verfahren aus Sicht des Verfassers als interne Netzwerkorganisation bezeichnet werden, da es sich hierbei nicht wie in der Matrix-Organisation um überschneidende Hierarchiestrukturen handelt, die ihrerseits in der Praxis oft mit Abstimmungsproblemen zwischen ‚horizontaler‘ und ‚vertikaler‘ Zuständigkeit zu kämpfen haben. Im vorgeschlagenen Konzept stellen die Hilfebeauftragten bezüglich ihrer Hilfen aber ‚nur‘ die jeweiligen ‚Netzknoten‘ dar, an denen alle

<sup>564</sup> vgl. van Riet/Wouters: "Der/die Case-Manager/in muss wissen, ob sich die offerierte Hilfe für seine/ihre Klientel auch wirklich eignet. Die Tatsache, dass Angebote bestehen, heisst noch lange nicht, dass die für den/die individuellen Betroffenen mit seinen/ihren spezifischen Bedürfnissen auch brauchbar wären." van Riet, Wouters 2002, S. 178 Ein ‚Hilfe-Professioneller‘ kennt aber nur das Angebot, was die o.a. Argumentation des Verfassers damit bestätigt.

<sup>565</sup> Die Gestaltung der Gruppen (Abteilungen) mit jeweils 3 Basisteams erfolgte ausschließlich aus optischen Gesichtspunkten und bedeutet keine Aussage über ‚Leitungsspannen‘ (Anzahl unterstellter Mitarbeiter) oder die Gestaltung einer Aufbauorganisation im Case Management. Gleiches gilt für die Aufteilung aller Hilfeleistungen in drei ‚Hilfegruppen‘!

hilfebezogenen Informationen aus dem gesamten Organisationssystem verknüpft werden.<sup>566</sup>

Hilfebeauftragte in einem solchen Netzwerk werden so zu Experten über Hilfen und Hilfewirkungen, über geeignete Anbieter für bestimmte Hilfebedarfe und weniger geeignete (evtl. dafür besser bei einem etwas anders gelagerten Hilfebedarf) wie auch über erfolgreiche (Nach-) Steuerungsversuche und weniger erfolgreiche und damit auch über steuerungsakzeptierende wie auch ‚steuerungsresistente‘ Partner im ‚Hilfesystem‘.

Diese hilfebezogene Expertise ist dann für die fortlaufende Steuerung der Bereitstellung der betreffenden Hilfeangebote in Quantität und vor allem in Qualität zu nutzen. In der geringsten Intensität kann dies durch Beratung der für die Beschaffung von Hilfeangeboten Instanz der Organisation erfolgen, beinhaltet aber die Gefahr, dass bei den tatsächlichen Entscheidungen dann Abwägungen zugrunde liegen, die zuungunsten der Vorstellungen des Case Managements getroffen wurden (z.B. Kosten vor Wirkungen). Sinnvoller Weise sollte daher eine direkte Einbindung in die entsprechenden Beschaffungs- und Abstimmungsprozesse erfolgen, so dass nicht nur Expertise an (auf das eigentliche Case Management bezogen) externer Stelle ‚abgeliefert‘ wird, sondern dass auch das Case Management selbst Verantwortung dafür übernimmt und zugestanden bekommt, was mit den Erkenntnissen aus der Hilfenutzung in Hinblick auf zukünftige Hilfebeschaffung geschieht. Diese ‚intensive‘ Art der Beteiligung der Hilfebeauftragten in Steuerungsprozesse kann auch zu einer Funktion von Hilfebeauftragten als mit „Steuerungsbefugnissen“ ausgestatteter Ansprechpartner für alle entsprechenden Hilfeanbieter ausgeweitet werden, so dass durch die Hilfebeauftragten die Systemsteuerungen auf der Mikroebene<sup>567</sup> komplett übernommen werden können. Da dies mit zusätzlichen zeitlichen Belastungen einhergeht, ist eine analoge Entlastung der Hilfebeauftragten beim Caseload sinnvoll wie auch erforderlich. Hilfebeauftragten innerhalb einer internen Netzwerk-Organisation des Case Managements übernehmen damit folgende Funktionen:

- Adressat für alle Erkenntnisse der einzelnen Case Manager aus der Nutzung und Zusammenarbeit mit einer bestimmten Art von Hilfen;
- Sammlung und Auswertung der dadurch erhaltenen Informationen nach ihrer ‚Systemrelevanz‘;
- Berater der Case Manager in Bezug auf des von ihnen betreuten Hilfebereichs;
- primärer Ansprechpartner für alle Hilfeanbieter im betreuten Hilfebereich;
- mandatierter Verantwortliche für Steuerungen auf der Mikroebene;
- Vertreter des Case Managements in Bezug auf den betreuten Hilfebereich in der für generelle Leistungsplanung und -einkauf zuständigen organisatorischen Einheit (Stelle, Gremium, o.ä.).

Die Etablierung von Hilfebeauftragten führen so zusammenfassend zu folgenden Vor- und Nachteilen für die Case Management betreibende Organisation:

---

<sup>566</sup> vgl. zu Netzwerktheorien z.B. Jansen, Wald 2007

<sup>567</sup> die auf die Systemsteuerung bezogenen Ebenen werden noch in Kap. 3.6.1 vorgestellt



- Vorteile: zeitnahe Auswertung von systemrelevanten Erkenntnissen, Aufbau besonderer Expertise für Hilfebedarfe mit der Möglichkeit der internen Beratung, direkte Einbindung der Case Manager in die Hilfeplanung (auf Organisationsebene) möglich, Systemsteuerung auf unterer Ebene (Mikroebene) kann direkt aus dem Case Management – Team erfolgen;
- Nachteile: zusätzlicher Personalbedarf aufgrund reduzierten ‚Caseloads‘ der Hilfebeauftragten.

#### 3.4.3.4 Spezialfunktion (en)

Eine weitere Gestaltungsmöglichkeit ist die Übertragung der zuvor beschriebenen Aufgaben der Hilfebeauftragten an ‚Spezialisten‘, d.h. an nicht (mehr) direkt mit der Fallarbeit betrauten Personen. Diese sind als reine Spezialisten ohne Leitungsfunktion denkbar, können aber, um im Organisationsmodell des im vorherigen Abschnitts dargestellten Beispiels (Abb. 13) zu bleiben, auch von den Leitungsfunktionen (im Schaubild ‚Leitung A‘ und ‚Leitung B‘ bezeichnet) übernommen werden. Die bei der zuvor beschriebenen Netzwerkorganisation auftretende Doppelbelastung durch parallele Fall- und Systemarbeit der ‚Hilfebeauftragten‘ wird damit vermieden. Man erhält auf diese Weise ‚professionelle Systemsteuerer‘.

Der Aufgabenzuschnitt und interne Ablauf bleibt ansonsten wie im letzten Abschnitt, so dass hier auf eine dezidierte Darstellung verzichtet werden kann. Die mit einer solchen Gestaltung verbundenen Vor- und Nachteile lassen sich wie folgt skizzieren:

- Vorteile: zeitnahe Auswertung von systemrelevanten Erkenntnissen, Aufbau besonderer Expertise für Hilfebedarfe mit der Möglichkeit der internen Beratung, intensive Systemsteuerung auf der Mikroebene aufgrund der Verortung auf der Leitungsebene möglich;
- Nachteile: zusätzliche Aufgaben erfordern eine Reduzierung der Leistungsspanne, die eigentlichen Case Manager sind nicht direkt an der (organisationsbezogenen) Hilfeplanung beteiligt, die Hilfebeauftragten besitzen keine / weniger Kenntnis aus der konkreten Anwendung der betreffenden Hilfen (da nicht selbst mit Fallführung beschäftigt).

#### 3.4.4 Bewertung der Möglichkeiten zum ‚Linking‘

Case Management als am real existierenden Klienten- und Handlungsbedarf<sup>568</sup> ausgerichteten weist, wie bereits mehrfach dargestellt, in Bezug auf die

<sup>568</sup> Diese Einschränkung des ‚Handlungsbedarfs‘ müssen aus Sicht des Verfassers insofern gemacht werden, da das Case Management zumeist unter zielbedingten Konditionierungen steht, d.h. durch die Vorgabe des zu erreichenden Ziels Einschränkungen bei dem vorzunehmen hat, was unter den gegebenen Rahmenbedingungen (z.B. des SGB II) als bearbeitbare Problemfelder und dem aus ihnen ergebenden Hilfebedarf angesehen werden kann. Diese Einschränkung kann man zwar kritisieren, indes besteht sie real und muss daher berücksichtigt werden.

Heranziehung von Hilfen eine absolute Offenheit aus. Nicht das Angebot von Hilfen sondern der konkrete Bedarf bestimmt das, was für die Fallarbeit genutzt werden soll. In den vier Vorschlägen des Verfassers zur konkreten Gestaltung des ‚Linking‘ wurde aber bei den meisten Gestaltungsvorschlägen (bis auf Fallnachbesprechungen) in der bis jetzt dargestellten Form vom Grundsatz her genau gegen dieses Prinzip verstoßen! Durch die Installation von Beauftragten oder Spezialisten, die für einen zuvor definierten Kreis von Hilfeleistungen zuständig gemacht werden, wurde bereits eine Eingrenzung dessen vorgenommen, was an ‚systemrelevanten‘ Informationen von den fallführenden Case Managern in das ‚Linking‘ zur Systemsteuerung eingespeist werden kann. Etwas überspitzt formuliert ist damit so etwas wie ein standardisierter Fragebogen geschaffen worden, der auf diese Weise nur solche Antworten zulässt, die der Ersteller zuvor als möglich vorausgesehen hat. Erkenntnisse, die nicht zu den Fragen passen, haben so keinen Zugang zu der Evaluation und bleiben ‚außen vor‘. Jetzt wieder auf die konkrete Situation übertragen bedeutet dies: Erkenntnisse zu Hilfebedarf, der nicht den vordefinierten Zuständigkeiten der Beauftragen / Spezialisten (wie auch dem geplanten ‚Set‘ an hilfebezogenen Teambesprechungen) gehört, hat zunächst keinen Adressaten und könnte so nicht eine ‚Systemrelevanz‘ entfalten, obwohl gerade dies genau dem entspricht, was am Bedarf orientiertes Case Management von anderen Vorgehensweisen abhebt. Das Vorliegen eines Bedarfs zu dem es kein passendes Angebot gibt, der evtl. noch nicht einmal als Notwendigkeit zur Bearbeitung zuvor erkannt wurde, stellt aber genau den Umstand dar, auf den Case Management auf der Systemebene, will es seinen Anspruch der Bedarfsorientierung wirklich einlösen, reagieren muss.

Nachdem in Abb. 13 die Zuständigkeiten vereinfacht mit H1, H2 und H3 (d.h. Aufteilung aller Hilfebedarfe in drei Bereiche = Zuständigkeiten) angegeben wurde, müssten zur Lösungen des nun dargestellten Problems noch eine weitere Zuständigkeit geschaffen werden, die als  $H \neq 1-3$  (oder auch H 0) dargestellt werden könnte. Es ist also essentiell, dass in einer solchen Gestaltungsweise auch ein Weg geschaffen wird, in dem alle Informationen eingesteuert werden können (und müssen), die nicht in die Zuständigkeit der exakt definierten Hilfebeauftragten fallen. Die Anzahl der Hilfebeauftragten bzw. der Spezialisten erhöht sich damit um eins, bzw. es muss ein anderer Zuschnitt der Zuständigkeiten erfolgen, bei der einer der drei (im Beispiel dargestellten) Beauftragen / Spezialisten auch für alle nicht vordefinierten Hilfebedarfe verantwortlich ist.

Gleiches gilt auch für die hilfebezogenen Teambesprechungen, die genau die zuvor beschriebene ‚Kanalisation‘ der Erkenntnisse durch die klare Tagesordnung („... es geht um die Hilfebedarfe A - ....“) befördern. Auch hier müsste daher ein weiterer Besprechungstermin für ‚ $H \neq 1-3$ ‘ eingerichtet werden. In der Praxis wird genau dessen Notwendigkeit in der Organisation in besonderem Maße begründet und verteidigt werden müssen, da hier die Tagesordnung eher unklar nur mit ‚es geht um alles, was in den Besprechungen zuvor nicht thematisiert werden konnte‘ umrissen werden kann. Die Gefahr besteht damit, dass eine solche Besprechung (unter Berücksichtigung der sonstigen Arbeitsbelastung der Case Manager) als ‚Zeitverschwendung‘ angesehen wird und ständig Gefahr läuft, gestrichen zu werden.

Einzig in den systembezogenen Fallnachbesprechungen ist die Ergebnisoffenheit zumindest weitgehend gewährleistet, weil hier über den Fall als Ganzes und nicht

über eine Vielzahl von Fällen mit einer eingegrenzten Perspektive gesprochen wird. Durch den eingeschränkten Horizont in Bezug auf die Gesamtheit der Fälle des damit betrauten ‚Basis-Teams‘ hat aber auch diese Variante ihre Nachteile und erfordert zudem noch die ‚Weiterverarbeitung‘ der dadurch gewonnenen Erkenntnisse, um dann in tatsächliche Systemsteuerungen einmünden zu können.

Ein weiterer zudiskutierender Punkt kann mit dem Vorschlag von Manfred Neuffer gekennzeichnet werden, die Systemsteuerungsverantwortung vom Case Management zu entkoppeln: "Der Case Manager muss in diesem Prozess der Systemsteuerung [...] nicht notwendigerweise selbst beteiligt sein. Mit einer indirekten Mitarbeit durch zur Verfügung stellen von (anonym) ausgewerteten Fallverläufen, einschließlich der Rückmeldungen von KlientInnen und durch seine Erkenntnisse aus der fallspezifischen Netzwerkarbeit kann er die fallunspezifische erheblich beeinflussen und fördern." (Neuffer 2005, S. 164)<sup>569</sup>

Nach diesem Verfahren gibt der Case Manager, gibt das gesamte Case Management (das ‚Groß-Team‘, das insgesamt die klientenbezogenen Leistungen gestaltet) lediglich seine Erkenntnisse aus den Fällen an die planerische, leistungsbeschaffende und damit systemsteuernde Instanz weiter. Neuffer folgert daraus, dass damit eine „erhebliche“ Beeinflussung möglich ist (s.o.). Auch zur Beurteilung dieses Aspektes lohnt sich der Rückgriff auf die Systemtheorie, die damit ihre Relevanz für Fragestellungen im Bereich des Case Management einmal mehr unter Beweis stellt. Der Verfasser hatte einerseits dargestellt, dass soziale Systeme, wie z.B. das Organisationssystem ‚Kommunalverwaltung‘ sich in weitere Sub-Systeme ausdifferenzieren kann, die sich mit spezifischen Teilaufgaben beschäftigen und damit die Komplexität für das Gesamtsystem (Super-System) reduzieren, aber auch damit zusätzliche Komplexitätsreserven für teilaufgabenspezifische Belange erhalten.<sup>570</sup> Dazu wurde weiterhin bereits ausgeführt, dass soziale Systeme ihre Identität durch eine für sie spezifische Art der Sinnkonstruktion, d.h. der Zuweisung von Sinn zu bestimmten Gegebenheiten, erhalten. Dies bewirkt, dass die systemspezifische Sinnkonstruktion unterschiedlicher Systeme ebenfalls Unterschiede aufweist.<sup>571</sup> Führt man beide Erkenntnisse zusammen und nimmt an, dass es sich bei dem Organisationsteil, das das Case Management betreibt und dem Organisationsteil, das für die Leistungsplanung, -beschaffung und damit –steuerung verantwortlich ist, um ein weiteres, also vom Case Management abgegrenztes Organisationsteil handelt, dann können beide Teile, Case Management und Leistungsplanung (wofür Neuffer zumeist den Begriff des Sozialmanagements verwendet<sup>572</sup>), als unterschiedliche

---

<sup>569</sup> Es ist allerdings einschränkend anzumerken, dass Neuffer bei seiner Position vor allem Überschneidungen und damit Konflikte zwischen dem steuernden Anspruch von Case Management und den ‚etablierten‘ Steuerungsinstanzen wie Sozialmanagement (Sozialplanung usw.) im Auge hatte, die er mit seinem Vorschlag umgehen wollte. Auch birgt für ihn eine zu starke Betonung der Systemsteuerung die Gefahr, „... den eigentlichen Ausgangspunkt, die schwierige Belastungssituation eines Klienten, aus den Augen zu verlieren.“ (a.a.O., S. 158). So sehr beide Argumente nicht von der Hand zu weisen sind, so stellt jedoch die Vernachlässigung der Systemebene eine schwerwiegende Gefahr für die Gewährleistung eines tatsächlich bedarfsorientierten Hilfeangebotes dar, weshalb der Verfasser seiner Position in der Abwägung nicht folgt.

<sup>570</sup> vgl. dazu Kap. 2.2.2.5

<sup>571</sup> vgl. dazu Kap. 2.2.2.3

<sup>572</sup> vgl. Neuffer 2005, S. 159 und Neuffer 2006b, S. 49

Sub-Systeme im selben Super-System betrachtet werden. Beide haben daher auch systemtheoretisch gesehen unterschiedliche Sinnkonstruktionen.<sup>573</sup> Daraus lässt sich folgern, dass die Bewertungen (Sinnkonstruktionen), die Case Manager mit den an die Steuerungsinstanz weitergegebenen Informationen zu Fallverläufen usw. verbinden, nicht notwendiger Weise dieselben sein müssen, die die Steuerungsinstanz daraus kreiert. Streng genommen (und wohl auch überspitzt formuliert) kommen diese Informationen beim Sozialmanagement<sup>574</sup> lediglich als ‚Rauschen‘ an, das eine eher auf Ökonomie bedachte Planung in ihrem Sinne (nur eine umgangssprachlichere Darstellung für Sinnkonstruktion) interpretiert. Das Case Management liefert zwar die Informationen, beraubt sich aber selbst des Einflusses darauf, was mit ihnen weiter geschieht. Man könnte dies eine Art ‚verkürzter Verantwortung‘ nennen, die sich dadurch erschöpft, dass Informationen zur Verfügung gestellt werden.

Da vom Verfasser bereits zuvor Systemsteuerung als hilfesystemverändernde Handlungen des Case Managements definiert wurde<sup>575</sup>, reicht die reine Zur-Verfügung-Stellung von Informationen nicht, denn der Verantwortungsbereich erstreckt sich damit auch auf die Bewertung und vor allem auf die Umsetzung in Handlungen, d.h. auf Maßnahmen in das ‚Hilfesystem‘ hinein, die Art, Gestaltung, Umfang und vernetzungsbezogene Aspekte (z.B. Informationsfluss) der Bereitstellung von Hilfen konkret beeinflussen. Case Management kann somit auf seinen Steuerungsanspruch zugunsten einer Konfliktvermeidung mit ‚etablierten‘ Steuerungsinstanzen nicht verzichten und muss ihn sogar einfordern. Aus Sicht des Verfassers wäre sogar so weit zu gehen, diesen Steuerungsanspruch so umzusetzen, dass die in der Organisation für Leistungsplanung zuständige Instanz paritätisch durch Sozialplaner und Vertreter des Case Managements besetzt würde, die dann diskursiv den weiteren zu beschaffenden Hilfebedarf entwickeln. Auch bei der Leistungsbeschaffung wäre so eine Beteiligung des Case Managements vorzusehen, so dass auch hier in einer Aufgabenteilung zwischen inhaltlicher Zuständigkeit (Case Management) und wirtschaftlicher Zuständigkeit (z.B. Verwaltung / ‚Einkauf‘) die Gestaltung der Leistungsbeschaffung erfolgt.<sup>576</sup> Die Klarstellung der Haltung des Verfassers in dieser Frage führt direkt zur der oft vertretenden Position, dass Systemsteuerung eine reine Leitungsaufgabe ist: „In aller Regel liegt dies (Systemsteuerung auf der Meso-Ebene – RF) in der Hand von mittleren Führungskräften“<sup>577</sup> Es ist zwar eigentümlich, dass die ansonsten eher nicht gerade hierarchiebetonte Soziale Arbeit diese Funktion genau der Hierarchie zuweist, aber man muss sich davon abgesehen mit dem Faktum beschäftigen, ob dies eine sinnvolle Gestaltung darstellt. Dafür könnte sprechen, dass Führungskräfte

---

<sup>573</sup> vgl. dazu die an anderer Stelle gemachten Ausführungen des Verfassers zu Erfahrungen aus der Schulung von Fallmanagern eines zkt, die über deutliche Abgrenzungen und Kooperationsverweigerung ihnen gegenüber seitens des ‚eigenen‘ ASD berichteten, was die These des Verfassers von unterschiedlichen Sinnkonstruktionen innerhalb desselben Supersystems (Kreisverwaltung) bestätigt

<sup>574</sup> bei der Darstellung der Position des Verfassers werden die Begrifflichkeiten von Neuffer verwendet

<sup>575</sup> vgl. Kap. 3.1.2

<sup>576</sup> ein ähnliches Verfahren hatte das ‚alte‘ Arbeitsamt durch die Aufgabenteilung zwischen der für die inhaltliche Gestaltung von Bildungsangeboten zuständigen Arbeitsberater und dem für die Preisgestaltung und Budgeteinhaltung zuständigen ‚Z-Büro‘ (Büro für zusammengefasste Aufgaben)

<sup>577</sup> Neuffer 2005, S. 159

in ihrem steuernden Anspruch seitens ihrer Ansprechpartner in den Organisationen der Systempartner ernster genommen werden, als wenn diese Kompetenz ein ‚einzelner‘ Case Manager beanspruchen würde. Spricht aber auch etwas dagegen? Aus Sicht des Verfassers ist hier anzuführen, dass für eine bedarfsorientierte Systemsteuerung ein hohes Maß an Fachlichkeit erforderlich ist, um genau den Bedarf und die Bedingungen, denen eine zureichende Bedarfsdeckung in Form von Hilfeleistungen genügen müssen, auch einschätzen zu können und dadurch eine Kompetenz zu erlangen, Angebote und deren konkrete Ausgestaltung (von Leistungsmerkmalen bis zur Vernetzung des Informationsflusses) in Bezug auf ihre Entsprechung der benötigten Anforderungen bewerten zu können. Aus Sicht des Verfassers ist eine dazu notwendige Fachlichkeit nur so zu erreichen, indem neben dem theoretischen und methodischen ‚Unterbau‘ in Form von entsprechenden Formalqualifikationen (u.a. auch eine Ausbildung im Case Management) auch über ausreichende Berufserfahrung in der praktischen Anwendung des Case Managements im jeweiligen Handlungsfeld vorhanden ist. Diese Voraussetzungen sind aber bei Führungskräften, es sein denn, sie sind aus dem Kreis der Case Manager heraus ‚aufgestiegen‘, nicht in jedem Fall vorhanden.

Aus diesem Grund hat die Zuweisung von Systemsteuerungsaufgaben allein nach hierarchischen Gesichtspunkten hier ihre deutliche Schwachstelle, weshalb auch in den dargestellten ‚Linking‘-Verfahren eindeutig die der internen Netzwerkorganisation mit den so geschaffenen ‚Hilfebeauftragten‘ favorisiert wurde. Gleichfalls sind damit auch die Bedenken gegen die im Anschluss dargestellte Variante der Übertragung dieser Aufgaben an Spezialisten umrissen, sofern diese nicht selbst zuvor als Case Manager tätig gewesen sind. In ähnlicher Richtung kann auch die Aussage von Rimmel-Faßbender gewertet werden, die ausführt: „Die Gefahr einer Entdifferenzierung kann aber entgegen gewirkt werden, wenn die Stabsstelle eines bzw. einer Care ManagerIn durch eine Fachkraft der Sozialen Arbeit besetzt ist, die durch fach- und zielgruppenspezifische Managementkenntnisse für ihre übergreifende Funktion qualifiziert ist.“<sup>578</sup>

Festzuhalten ist also im Ergebnis aus Sicht des Verfassers, dass ein ‚Linking‘ von Fall- und Systemebene am Besten durch die Etablierung von mit Systemsteuerungskompetenzen (auf der Mikroebene) ausgestatteten ‚Hilfebeauftragten‘ erreicht werden kann, die aufgrund ihrer Fachexpertise aus der Fallführung (d.h. aus der praktischen Nutzung von Hilfen) auch den Nutzen von Hilfen und deren Ausgestaltungserfordernissen deutlich besser beurteilen können, als dies ‚fallfremde‘ Spezialisten zu leisten vermögen.

---

<sup>578</sup> Rimmel-Faßbender 2005, S. 74 – leider verwendet sie analog zu Wendt für die systemsteuernde Funktion die des ‚Care‘ Managements – vgl. dazu auch die früheren Ausführungen des Verfassers Faß 2006 S. 146 ff. – vgl. dazu auch Hinte Hinte 2002, S. 122, der sehr für mehr Gehör für Praktiker statt für praxisfremde Experten wirbt, was er sehr anschaulich an dem Bild erläutert, ob es mehr Sinn macht, den Kurs eines Schiffes in stürmischer See von Bord aus zu bestimmen, oder dies in der Ferne an Land stehenden Experten zu überlassen

### 3.5 Hilfeplanung als Systemsteuerung

Nachdem nun ausgeführt wurde, wie der ‚Fall zum System kommen kann, ist es nun an der Zeit, sich mit der fallübergreifenden Hilfeplanung<sup>579</sup> insgesamt zu beschäftigen und damit genauer zu prüfen, wie unter Berücksichtigung von Anforderungen des Case Managements eine solche aussehen könnte. Zur Verdeutlichung der Unterschiede zur ‚tradierten‘ Hilfeplanung ist es weiterhin sinnvoll, diese zunächst zumindest exemplarisch zu skizzieren. Als Gegenstand einer exemplarischen Darstellung der Hilfeplanung in ‚tradiert‘ Form wird das Handlungsfeld der Jugendhilfe gewählt, da hierzu in der Literatur umfangreiche Quellen verfügbar sind. Auf Grundlage der zu erfolgenden Darstellung kann dann die vorgestellte Art der Hilfeplanung unter dem Blickwinkel des Case Managements bewertet und Anforderungen entwickelt werden, denen eine Case Management ‚kompatible‘ Hilfeplanung genügen müsste. Diese Anforderungen sind dann in einen Planungszyklus ‚neuer Art‘ umzusetzen, wobei zu berücksichtigen ist, dass bei der Einführung von Case Management es zu einer Planungsumstellung (von ‚tradiert‘ zu Case Management – kompatibel) kommen muss. Zur begrifflichen Abgrenzung wird die Planung in der ‚Umstellungsphase‘ vom Verfasser ‚Anfangssteuerung‘ und die folgende Planung (der bereits eine Case Management entsprechende Planung vorausgegangen ist) ‚Verlaufssteuerung‘ genannt.

#### 3.5.1 Jugendhilfeplanung als Beispiel bisheriger Steuerung

„Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben im Rahmen ihrer Planungsverantwortung

1. den Bestand an Einrichtungen und Diensten festzustellen,
2. den Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und
3. die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen; dabei ist Vorsorge zu treffen, dass auch ein unvorhergesehener Bedarf befriedigt werden kann.<sup>580</sup>

Die Jugendhilfeplanung hat damit seit der Einführung des SGB VIII 1990 eine eigene gesetzliche Grundlage, an der sich die Planung der Jugendämter zu orientieren hat. Zudem war dies auch erforderlich geworden, da noch 1988/89 ca. zwei Drittel aller Jugendämter keine Planungsaktivitäten entwickelt hatten und nur 13% nach eigenen Angaben umfassende Planungen anstellten, wofür Kreft/Falten z.T. auch Vorbehalte gegen eine „Verplanung“ seitens der Fachkräfte verantwortlich machen.<sup>581</sup> Die „nach den Regeln der Kunst“ inzwischen etablierten Standards definieren Kreft/Falten wie folgt:

"- Sozialraumbeschreibung,

---

<sup>579</sup> was Wendt u.a. „Care Management“ nennen – vgl. z.B. Wendt 2006a und die Ausführungen des Verfassers dazu in Kap. 2.1

<sup>580</sup> § 80 Abs. 1 SGB VIII

<sup>581</sup> s. Kreft, Falten 2003, S. 243

- Beteiligung der Anbieter/Träger, sonstiger Dritter, der Leistungsberechtigten, sowie
- eine Dokumentation und Bewertung der Bestände, [...]
- Bedarfsfeststellung,
- immer notwendige Prioritätensetzungen,
- die Maßnahmeplanung [...],
- schließlich Evaluation und Fortschreibung." (Kreft, Falten 2003, S. 244)<sup>582</sup>

Jugendhilfeplanung hat sich seitdem zu einem Instrument entwickelt, durch Abgleich von Beständen und aufgrund vorwiegend von sozialräumlichen Daten basierten Bedarfsfeststellungen ein an den ‚Leistungsparagrafen‘<sup>583</sup> des SGB VIII orientiertes Leistungsangebot zu planen und bereitzustellen. Jordan definiert damit Jugendhilfeplanung als "... ein Instrument zur systematischen, innovativen und damit zukunftsgerichteten Gestaltung und Entwicklung der Handlungsfelder der Jugendhilfe mit dem Ziel, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien zu erhalten oder zu schaffen [...] und ein qualitativ und quantitativ bedarfsgerechtes Jugendhilfeangebot rechtzeitig und ausreichend bereitzustellen". (Jordan, Schone 1998, S. 57)

Gerade die deutliche Orientierung an den ‚Leistungsparagrafen‘ hat aber in der Vergangenheit zu einer starrereren und abgegrenzten Angebotsbereitstellung geführt, die zumeist als „Versäulung“ bezeichnet wurde.<sup>584</sup> Diese Tendenz betrifft jedoch nicht nur den engeren Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, sondern ist nach Lutz auch insgesamt in der Planung sozialer Dienstleitungen festzustellen: "In der etablierten Sozialplanung werden deren Leistungen auf der Basis von Gesetzen in spezialisierten Ämtern und Diensten sozialer Hilfen umgesetzt, diese sind aber vor allem versäult. Kommunale Sozialarbeit ist konditional programmiert, da sie durch eine Addition von Fachgesetzen, die individuelle Leistungsansprüche festlegen, entstand und stetig ausgebaut wurde. So aber gehen Sozialplanung und Sozialarbeit von ‚Fällen‘ unterschiedlicher Zuständigkeit aus, eben Fällen der Sozialplanung mit entsprechenden Diensten, oder Fällen der Psychiatrieplanung mit entsprechenden Diensten. Hinter dieser Planung steckt eine Reaktion auf ‚Defizite‘, die zu einer notwendigen ‚Versorgung‘ führen. So aber sind die Einzelplanungen vielfach nicht vernetzt, Sozialplanung reagiert eher reaktiv und interventiv, sie will lediglich versorgen und Leistungsstrukturen aufbauen und anpassen." (Lutz 2007, S. 204) Diese recht aktuelle Feststellung (2007) verweist auf die nach wie vor geltende Aktualität der fast 35 Jahre alten Aussage von Luhmann zu Prinzipien des ‚Helfens‘ aus systemtheoretischer Sicht: "Die helfende Aktivität wird nicht mehr durch den Anblick der Not, sondern durch den Vergleich von Tatbestand und Programm ausgelöst und kann in dieser Form generell und zuverlässig stabilisiert werden. Die Bedingungen des in der Organisation Möglichen steuern selbst Wahrnehmungsprozesse. Probleme werden »gesehen«, soweit organisierte

---

<sup>582</sup> einen analogen Ablauf beschreibt auch Lukas Lukas 2006 S. 223 f., allgemeiner insgesamt auf Sozialplanung bezogen vgl. auch Kühn et al. 2005 bzw. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004b

<sup>583</sup> darunter zu verstehen sind die Regelungen zu den gesetzlich definierten Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien, wie z.B. die Hilfen zur Erziehung (§§ 28-35 SGB VIII) oder die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (§§ 22a – 25 SGB VIII)

<sup>584</sup> vgl. z.B. Lutz 2007, Schäfer 2002, Stiefel 2002, Wolff 2002 – „Versäulung“ meint damit die starre Verknüpfung der angebotenen Leistungen mit den einzelnen Leistungsparagrafen als ‚Säulen‘

Routinen zu ihrer Lösung bereitstehen oder soweit neue Routinen an die vorhandenen angegliedert werden können. Die Notlagen müssen sich unter einem Entscheidungsmodus zu Fallgruppen zusammenschließen lassen." (Luhmann 1973, S. 34)

Wenn Hilfe sich zu Säulen (Programme) verfestigt, muss sich der Bedarf, will er bearbeitbar bleiben, an diesen Strukturen orientieren, so dass „... die Logik institutioneller und professioneller Angebotsstrukturen sich schon in der Fallbestimmung durchgesetzt hat und deren Eigenlogik damit deformiert.“<sup>585</sup> Merten kritisiert weiterhin, dass durch diese Art der abgegrenzten Hilfeleistung sich konsequenter Weise auch bei den die leitenden Fachkräften Spezialisierungen etabliert hätten, die aber ihrerseits den Blick für das Ganze (des gesamten Hilfebedarfs) verstellen würden.<sup>586</sup>

Zudem wird die vom Gesetzgeber erwünschte Verknüpfung der Jugendhilfeplanung mit weiteren Elementen der Sozialplanung<sup>587</sup> noch vielerorts nicht oder nur mangelhaft realisiert, so dass statt der geforderten Kooperations- eher Abgrenzungsstrategien vorzufinden sind.<sup>588</sup>

Jugendhilfeplanung erzeugt so oft nur programmierte Angebote, die sich primär an Gesamtheiten (Zielgruppen der Jugendhilfe) als an dem Bedarf der Einzelfälle orientieren. Planung ist daher auch (nur) auf das Gesamtangebot bezogen und die planungsbestimmenden Größen aus dem Bereich Nutzung kommen aus der Inanspruchnahme einer bestimmten Leistung oder Leistungsgruppe insgesamt. Eine qualitative Rückkopplung des Bedarfs der ‚Fälle‘ in die Angebotsplanung erfolgt so eher weniger<sup>589</sup> und verstärkt eher die programmierte Bereitstellung von Hilfen: "Daher wird auch Hilfe weitgehend in der Form programmiert, daß immer, wenn im voraus spezifizierte Bedingungen vorliegen, im voraus spezifizierte oder doch umgrenzte Leistungen gewährt werden." (Luhmann 1973, S. 35)

Diese planerische Einengung des Möglichen von Hilfeleistungen wird dann konsequent in der Leistungsbeschaffung durch detaillierte Vorgaben umgesetzt, die aufgrund der Eigentümlichkeit der Beschaffungsprozesse, z.B. durch eine eindeutige Leistungsbeschreibung gem. VOL/A, dann weiter ‚zementiert‘ wird: „Doch kleinteilige Leistungsbeschreibungen [...] führen derzeit eher dazu, dass keine maßgeschneiderte, integrierte und entsprechend flexible Leistung bezahlt wird, sondern die eher standardisierte, in Verträgen detailliert festgelegte und damit im Grunde ‚von der Stange‘ erbrachte. Dies scheint der Gesetzgeber tatsächlich so zu wollen. Dass ihm das mittelfristig erheblich mehr kostet als ein fachlich vernünftiges Verfahren, scheint er noch nicht zu realisieren.“ (Hinte 2002, S. 115) Auch dieses eher skeptische Resümee von Hinte findet sich bereits in der frühen Analyse von

---

<sup>585</sup> Merten 2002, S. 12

<sup>586</sup> ebd.

<sup>587</sup> s. § 80 Abs. 4 SGB VIII: „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen darauf hinwirken, dass die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander abgestimmt werden und die Planungen insgesamt den Bedürfnissen und Interessen der jungen Menschen und ihren Familien Rechnung tragen.“

<sup>588</sup> s. Lukas 2006 S. 223 ff.

<sup>589</sup> Brülle beklagt ebenfalls, dass eine „systematische Rückkopplung“ zu den Steuerungsverantwortlich zumeist fehlt und deren Steuerung daher „starr und nicht offen für Lernprozesse“ blieben: Brülle 1998, S. 86



Luhmann wieder, der flexible, am konkreten Bedarf orientierte Hilfe sogar (aus Sicht des Systems) als „dysfunktional“ beschreibt: "Schließlich hat gerade die Effektivität und Zuverlässigkeit organisierten Helfens eigene dysfunktionale Folgen. Durch Programmierung der sozialen Hilfe gerät nichtprogrammiertes Helfen in die Hinterhand. Es kann organisationsintern sogar ausgesprochen zur Störung werden, wenn jemand programmlos hilft. [...] Gerade darin liegt eine Gefahr, weil nicht jede Art von Notlage organisatorisch zu steuern ist." (Luhmann 1973, S. 36)

Als ein möglicher Weg des Ausbrechens aus diesem Dilemma kann die verstärkte Orientierung der Angebotsplanung und –bereitstellung am Sozialraum angesehen werden, wo versucht wird, Hilfen statt in einem Gesamtplan in sozialraumbasierten Teilplänen zu realisieren und damit Planungen dichter am Bedarf anzusiedeln. Marquard beschreibt so z.B. sozialräumliche Planungsmodalitäten am Beispiel der Stadt Freiburg bis hin zur Etablierung einer „sozialräumlichen Fallarbeit“, merkt aber kritisch an, dass bislang hierzu aber noch keine eindeutige Definition vorläge, was darunter konkret zu verstehen sei (und wodurch sie sich von anderen Konzepten unterscheiden würde).<sup>590</sup> Sozialraum als die bestimmende und bedarfsfremde Planung überwindende planerische und gestalterische Bezugsdimension Sozialer Arbeit hat eine derartige Eigendynamik entwickelt, so dass Wolff bereits kritisch anmerkt: "Insgesamt kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass mit der Sozialraumorientierung ein neuer Begriff und ein vermeintlich neues Modell eingeführt wurde, bevor Modelle einer integrierten und flexiblen Jugendhilfe überhaupt zu Ende gedacht waren." (Wolff 2002, S. 48)

Ein Ansatz zur Verbindung von Sozialraumorientierung und Flexibilität in der Jugendhilfe beschreibt Stiefel im sogenannten „Stuttgarter Modell“. Kernelement dieses Ansatzes ist die Gründung von zehn Stadtteilteams, in dem ASD, WJH und HzE-Träger mitarbeiten,<sup>591</sup> wobei pro Stadtteil einem HzE-Träger die Gesamtverantwortung für alle diesbezüglichen Hilfeleistungen als „Schwerpunktträger“ übertragen wird.<sup>592</sup> Auf diese Weise wird die bisherige Konzentration der Träger auf abgegrenzte Leistungen (Versäulung) überwunden. Nach Stiefel bewirkte dies, eine "[...] Flexibilisierung der Hilfen oder [...] Maßanzug statt Konfektionsware“, was bedeutet, dass Erziehungshilfeträger nicht mehr wie bisher verschiedene Standardangebote („Konfektionsware“, den §§ 27 ff. KHJG folgend) vorhalten, sondern flexibel für jeden Einzelfall eine individuelle Hilfe („Maßanzug“) aus dem im § 27 KJHG festgeschriebenen Anspruchsrechten komponieren." (Stiefel 2002, S. 57) Auf diese Weise war es möglich, die Versäulung von Angeboten sowohl im Denken der Mitarbeiter des ASD wie auch in der Art der Hilfebereitstellung der HzE-Träger aufzulösen.<sup>593</sup> Durch den gezielten Einsatz finanzieller Anreize (gleich materieller instruktiver Steuerung) wurde zudem erreicht, dass die HzE-Träger bestimmte qualitativen Anforderungen des Jugendamtes mit umsetzten, so z.B. Freiwilligenarbeit betrieben („Volunteers“), ein

---

<sup>590</sup> s. Marquard 2005 – vgl. zu sozialräumlichen Konzepten auch Baltz 2002, Boeckh 2005, Deibel 2006, Deinet 2006, Deinet, Krisch 2006, Jordan 1998, Klawe 2005, Lutz 2007, Merten 2002, Müller 2002, Otto, Ziegler 2004, Peters, Koch 2004, Reutlinger et al. 2006, Schäfer 2002, Schipmann 2002, Szlapka 2005

<sup>591</sup> s. Stiefel 2002, S. 59, die gebrauchten Abkürzungen sollten bekannt sein (ASD = allgemeiner sozialer Dienst, WJH = wirtschaftliche Jugendhilfe, HzE = Hilfe zur Erziehung)

<sup>592</sup> ders. S. 62

<sup>593</sup> ders. S. 58 f.

betriebswirtschaftliches Berichtswesen einführten sowie einen aussagekräftigen jährlichen Verwendungsnachweis erstellten. Zusätzlich winkte noch ein 1%iger „Leistungsbonus“ (auf das Jahresbudget) bei Erreichen bestimmter fachlicher Kriterien, dessen besondere Qualität aber darin lag, dass die Auszahlung mit der Zusage verbunden war, dass im nächsten Jahr keine Budgetkürzungen vorgenommen wurde und der Träger damit eine größere wirtschaftliche Planungssicherheit erlangte.<sup>594</sup> Die daraus mögliche Jugendhilfeplanung kennzeichnet Stiefel so: "Was wir in Stuttgart entwickelt haben, ist ein System der zielorientierten Steuerung, das auf Grund seiner fachlichen Ziele - zuvörderst der Lebensweltorientierung - raumorientierte Organisationsstrukturen und Bezugsgrößen braucht. Man kann sagen, dass die Fach- und Ressourcenverantwortung raumbezogen zusammengeführt ist." (Stiefel 2002, S. 67)

So sehr dieses Modell durch seine Kombination von Regionalisierung und Entspezialisierung auch überzeugt, so darf nicht übersehen werden, dass damit eben durch die Flexibilisierung wieder ein starres System geschaffen wurde, in dem der ‚Markt‘ auf zehn Träger aufgeteilt wurde, die nun die Leistungsgewährung alleine verantworten. Dies impliziert zugleich wieder eine Einschränkung der Vielfalt, oder genauer, der tatsächlichen ‚Maßgenauigkeit‘ der Maßanzüge, da sie nur nach dem bemessen sein können, was im Vermögen des betreffenden Trägers liegt.<sup>595</sup> Zudem ist es leicht vorstellbar, dass für neue Träger es extrem schwierig sein könnte, Angebote zu platzieren, es sei denn, sie könnten von den ‚Etablierten‘ nicht abgedeckte ‚Nischen‘ ausfüllen.<sup>596</sup> Weiterhin steht zu befürchten, dass die derart beauftragten und pauschal finanzierten Träger die fachlich möglichen Hilfeleistungen reduzieren könnten, um nicht das vereinbarte Budget überschreiten zu müssen: "Die ‚Versuchung‘, die im Rahmen von Sozialraumbudgets entstehen könnte, ist nämlich eine ganz andere: der Träger, gleichsam gezwungen, die Leistung zu erbringen, könnte ein wenig zur Aufwandsreduzierung neigen, weil er eben fürchtet, in seinem Budget zu wenig Geld zu haben." (Hinte 2002, S. 111)<sup>597</sup>

Festzuhalten ist also für den Bereich der Jugendhilfeplanung, dass bis auf Ausnahmen (z.B. das o.a. Stuttgarter Modell) noch eine starke Konzentration auf eine im Vorhinein festgelegte Angebotsplanung besteht, auch wenn versucht wird,

---

<sup>594</sup> ders. S. 63

<sup>595</sup> zusätzlich hatten die Schwerpunkträger noch fallunspezifische Stadtteilarbeit zu leisten: „Mit der *fallunspezifischen Arbeit* sollen also personelle und materielle Eigenkräfte des Stadtteils gesichtet und für die Fallarbeit oder Prävention mobilisiert werden.“ Stiefel 2002, S. 61, so dass im Bereich nicht-professioneller Hilfen zusätzliche Ressourcen verfügbar wurden. Dazu erhielten sie ein gesondertes Budget. Eine ähnliche Forderung findet sich bei Merten - vgl. Merten 2002, S. 12 – vgl. dazu aber auch die kritische Anmerkung von Schäfer: "Die Einzelfallfinanzierung stützt das System der Versäulung der Hilfearten und die Fokussierung auf den ausschließlichen Einsatz von Fachkräften. Welcher Träger der Jugendhilfe ist daran interessiert, aus dem mühsam ausgehandelten Hilfevolumen Anteile an ehrenamtliche Personen und fallunspezifische Angebote anderer Träger weiterzuleiten? Da diese Selbstlosigkeit nicht zu erwarten ist und die freien Träger sich vorwiegend als Beschäftigungsgesellschaften sozialpädagogischen Fachpersonals verstehen, erscheint die Implementierung unterstützender Angebote im derzeitigen Fachleistungssystem schwierig." Schäfer 2002, S. 78

<sup>596</sup> ähnlich argumentiert in grundsätzlicher Weise Schipmann 2002, auch wenn durch seine Funktion als Fachreferent des VPK (Bundesverband der privaten Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe) hier klar die Interessenlage erkennbar ist: Die Befürchtung des Ausschlusses kleinerer Träger durch eine sozialraumbezogene Konzentration auf die ‚Großen‘ wie z.B. im Stuttgarter Modell

<sup>597</sup> ähnlich argumentiert Krölls – vgl. Krölls 2002, S. 191 f.

diese durch stärkern Bezug zu Sozialräume flexibler zu gestalten und die Nutzer stärker in die Planungen einzubeziehen. Die Kritik an dieser Art der Leistungsplanung, -beschaffung und Bereitstellung kennzeichnet Merten zutreffend so: "Gegenstand dieser Kritik ist dabei der empirisch rekonstruierbare Zusammenhang, dass ‚Falldiagnosen‘ sich von vornherein am bestehenden Repertoire erzieherischer Hilfen des KJHG sowie dessen institutioneller Bereitstellung orientieren, so dass die Besonderheiten des jeweiligen Kindes bzw. Jugendlichen sowie die damit zusammenhängenden spezifischen Hilfeanforderungen nur unzureichend sichergestellt werden, gerade weil die Logik institutioneller und professioneller Angebotsstrukturen sich schon in der Fallbestimmung durchgesetzt hat und deren Eigenlogik damit deformiert. Oder anders formuliert: Ein bestimmtes Angebot erzieherischer Hilfen schafft ihm korrespondierende Nachfrage, und *nicht* umgekehrt!" (Merten 2002, S. 12)

### 3.5.2 Anforderung an die Hilfeplanung aus Sicht des Case Managements

"Die im Wohlfahrtsstaat gestaltete soziale und gesundheitliche Versorgung vergeudet ihre Ressourcen, wenn sie deren Nutzung nicht personen- und situationsbezogen anzupassen versteht." (Wendt 2007a, S. 462) Dieser Leitsatz von Wolf Rainer Wendt kennzeichnet das Ziel, das mit einer Case Management ‚kompatiblen‘ Hilfeplanung zu erreichen ist. Hilfen müssen bereits in der Planung ein wesentliches Merkmal aufweisen, das in einem gewissen Planungsverständnis (z.B. Jugendhilfeplanung in ‚Säulen‘) sich durchaus als eklatanter Widerspruch zur Planung erweisen könnte. Dieses Merkmal ist Flexibilität.

Zementiert Planung lediglich das Angebot, ist die personen- und situationsbezogene Anpassung lediglich auf die Wahl zwischen Angeboten begrenzt, deren ‚Risiken und Nebenwirkungen‘ vom Verfasser bereits im letzten Abschnitt verdeutlicht wurde. Der Paradigmawechsel in der Steuerung der Angebote durch Case Management ist aber eben gerade die kompromisslose Ausrichtung der Angebote an dem Bedarf der Klienten, wobei die Verfolgung der mit Case Management angestrebten Ziele und die Effektivität und Effizienz der beschrittenen Wege zu diesen Zielen stets im Auge bleibt. Da vom Verfasser aber dieser Bedarf bereits mehrfach als höchst individuell bezeichnet wurden, folgt daraus eine deutliche Begrenzung der Planbarkeit eben dieser Bedarfe. Die Konsequenz daraus ist nicht Verzicht auf Planung – dies wäre auch aus der Perspektive öffentlicher Vorgaben nach Budgetierung höchst widersinnig – sondern Flexibilisierung der Planung. Aufgrund der Anforderungen des Case Management müsste sogar aus Sicht des Verfassers von einer ‚doppelten Flexibilität‘ gesprochen werden:

Zum einen muss jegliche Planung, wie bereits vom SGB VIII gefordert, so gestaltet sein, „... dass auch ein unvorhergesehener Bedarf befriedigt werden kann.“<sup>598</sup>, also insgesamt flexibel sein oder zumindest eine hohe ‚Flexibilitätsreserve‘ aufweisen, zum anderen müssen die geplanten Hilfeleistungen selbst ein hohes Maß an Flexibilität beinhalten, damit eben nicht die „Optik der Programme“<sup>599</sup> bestimmt, was

---

<sup>598</sup> § 80 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII

<sup>599</sup> s. Luhmann 1973, S. 33

an Hilfen möglich ist, sondern der Bedarf des konkreten Klienten.<sup>600</sup> Da Case Management nicht nur einen Anspruch auf Steuerung des Hilfeangebotes geltend macht, sondern sich daraus auch eine Verpflichtung zur Steuerung ableiten lässt, sind Steuerungsmodelle wie z.B. das Stuttgarter Modell insofern abzulehnen, wie sie die Flexibilitätserfordernis der Hilfeausgestaltung dadurch zu bewirken versuchen, dass sie diese (sozialraumbezogen) einem einzigen Systempartner übertragen. Hier besteht dann aber wieder die Gefahr, dass die Möglichkeiten dieses Trägers wie auch dessen unbestreitbaren Interessen nach Auslastung seiner Angebote und zugleich ‚Besitzstandwahrung‘ seines Hilfevolumens dazu führen, dass eben doch der „Maßanzug“ (Stiefel) in Teilen nur „Konfektionsware“ beinhaltet. Das Vorhalten flexibel ausgestaltbarer Hilfeangebote muss daher in der Hand des Steuernden verbleiben und kann nicht vollständig an einzelne Dritte delegiert werden.

Damit sind auch bereits die Anforderungen, die gemeinsam diese ‚doppelte Flexibilität‘ gewährleisten sollen, aus Sicht des Verfassers benannt:

- Planung von flexiblen Hilfeangeboten, die sich bedarfsorientiert anpassen lassen (Flexibilität erster Ordnung);
- Planung mit einer großen Flexibilitätsreserve, die ermöglicht, auf Bedarfsveränderungen auch während des Planungszeitraums schnell und bedarfsgerecht zu reagieren (Flexibilität zweiter Ordnung) und
- Planung mit einem ‚Angebotspluralismus‘, d.h. die individuellen ‚Sets‘ von Hilfeleistungen werden in der Regel in der vom Case Management arrangierten Zusammenspiel mehrerer Systempartner realisiert, statt regelhaft einem einzelnen übertragen zu werden.

Planung muss sich bei einer solchen Vorgehensweise aber auch der Gefahr stellen, dass ungeplante ‚Flexibilitätsreserven‘ stets eine hohe Attraktivität für Bestrebungen beinhalten, schnell und ohne (zumindest sofort sichtbares) Risiko für drastische Leistungskürzungen Mittel einzusparen. Hier ist aus Sicht des Verfassers noch mehr das Problem einer solchen Planung zu sehen, als die aus ihr resultierenden zusätzlichen Anforderung an die Planer wie auch in nicht unbeträchtlicher Weise an die Leistungserbringer (Systempartner). Auch aus diesem Grund ist der Verfasser mit seinen Forderungen bezüglich des ‚Commitments‘ der Leitung über die von Löcherbach<sup>601</sup> hinausgegangen und hat sogar ein klares Bekenntnis zum Case Management und den daraus resultierenden Veränderungen seitens der übergeordneten Stelle, z.B. der politischen und administrativen Spitze einer Kreisverwaltung gefordert.<sup>602</sup> Dies wird nicht alle Ambitionen zur Nutzung gerade dieser ‚Flexibilitätsreserven‘ als ‚billige‘ Quellen für Einsparungen unterbinden, durch das ausdrückliche ‚Commitment‘ aller Ebenen zu Case Management und dann auch zu genau dieser Case Management bedingenden Planungsweise können diese aber zumindest in Grenzen gehalten werden. Damit ist aber auch gefordert, dass bei der Einforderung dieses ‚Commitments‘ auch die Konsequenzen deutlich umrissen sein müssen, d.h. der ‚Preis‘ bezeichnet werden muss, für nur den Case Management zu

---

<sup>600</sup> ähnlich argumentiert Reis: „Auf der Systemebene kann das bedeuten, dass der lokale Korporatismus abgelöst wird von der Notwendigkeit einer flexiblen Angebotssteuerung, die Träger also zur beständigen Anpassung ihres Angebots gezwungen sind.“ Reis 2005b, S. 15

<sup>601</sup> vgl. Löcherbach 2007, S. 22, der lediglich ein ‚Commitment‘ der Geschäftsleitung fordert

<sup>602</sup> vgl. dazu Kap. 3.3.6

haben ist und damit nicht, wie bereits angesprochen, zum ‚Nulltarif‘ verfügbar ist (für den ein ‚Commitment‘ ohne große Anstrengungen erreichbar wäre).

Allerdings darf damit auch nicht verkannt werden, dass unter den Prämissen öffentlicher Budgetplanung die Gestaltung eben dieser ‚Flexibilitätsreserve‘ auch über die soeben beschriebene Attraktivität für Haushaltseinsparungen hinaus unter nicht ganz einfachen Rahmenbedingungen steht. Mit ihrer Planung schwingt eine stete Anforderung nach ihrer umfänglichen Nutzung mit, will sie nicht Gefahr laufen, für die nächste Planungsperiode mit Reduzierungsforderungen konfrontiert zu werden. Auch dies muss bereits bei der Einführungsphase klar dargestellt und die Bedingungen hierfür ausgehandelt werden.

### **3.5.3 Anfangssteuerung**

Den Begriff der ‚Anfangssteuerung‘ in Abgrenzung zur ‚Verlaufssteuerung‘ wurde vom Verfasser gewählt, um den Übergang von tradierter Systemsteuerung zur Case Management kompatiblen Steuerung zu unterstreichen. Anfangssteuerung ist daher der Einstieg in den steuerungsbezogenen Paradigmawechsel, den Case Management weniger als auf der Fallebene als vielmehr auf der Systemebene und in der Verknüpfung beider Ebenen fordert. Dies kann daher so behauptet werden, da bereits in Kap. 3.1 darauf hingewiesen wurde, dass sich Case Management alleine auf die Fallebene bezogen nicht allzu sehr von anderen fallbezogenen Konzepten Sozialer Arbeit unterscheidet. Erst der Anspruch, auch die Systemebene nach Fallgesichtspunkten einzubeziehen macht den wesentlichen Unterschied aus und fordert ein Umdenken im Bereich der Steuerung von ‚Hilfesystemen‘.

Wie bereits in den Kap. 3.3.6 zur Implementation und Kap. 3.5.2 zu den Planungsanforderungen dargestellt, erfordert die Einführung einer ‚neuen‘ Systemsteuerung das bedingungslose ‚Commitment‘ aller Beteiligten und vor allem der Leitungsebene einschließlich deren übergeordneten Instanzen. Auf dieser Basis kann dann die Planung und Beschaffung der Leistungen für den nächsten Zyklus in Angriff genommen werden.

Da bei der Einführung von Case Management noch keine Informationen aus dem ‚Linking‘<sup>603</sup> zur Verfügung steht, muss sich die Planung der zu beschaffenden Hilfeangebote zunächst auf die bisherigen Planungsgrundlagen stützen und unterscheidet sich in dieser Beziehung auch nicht von ihr. Der wesentliche Unterschied besteht aber in dem ‚Einbau‘ der Prämissen aus dem letzten Abschnitt dieser Arbeit zur Erreichung einer ‚doppelten Flexibilität‘ der Hilfen als Grundlage für die zukünftige bedarfsorientierte Nutzung derselben.

Diese ‚doppelte Flexibilität‘ entsteht zum einen durch die Schaffung einer zunächst nicht durch verpflichtende Leistungsvereinbarungen gebundene Budgetreserve, die es ermöglicht, auch all den noch entstehenden Bedarfen Rechnung zu tragen, die planerisch nicht vorausgesehen wurden und auch nicht werden konnten. Zum anderen müssen die Leistungsvereinbarungen selbst flexibler ausgestaltet und die Vertragspartner (Systempartner) verpflichtet werden, künftig ihre Leistungen flexibler

---

<sup>603</sup> d.h. der Verknüpfung von Erkenntnissen aus den Fallsteuerungen mit der Systemsteuerung - vgl. dazu Kap. 3.4.3

nach den am konkreten Bedarf orientierten Vorgaben der Case Manager auszugestalten.

Diese an sich einfach klingende Forderung muss aber erst und vor allem durch die Systempartner in die Praxis umgesetzt werden, d.h. die Leistungsgestaltung muss so umgebaut werden, dass eine flexible Anpassung an konkrete Bedarfe möglich ist. Wo noch (eventuell noch nicht erkannte) Spielräume für mehr Flexibilität in der Leistungserbringung liegen oder aber auch, wo Grenzen, z.B. aus wirtschaftlicher Sicht oder aufgrund von ‚Kompetenzgrenzen‘<sup>604</sup> bestehen, wird sich aber in letzter Konsequenz erst in der Praxis zeigen, so dass es wichtiger sein wird, zunächst einen Anfang zu machen und einen Schritt in die richtige Richtung zu tun.

Dass eine flexible Hilfestellung aber möglich ist, zeigen Beispiele aus der Jugendhilfe wie z.B. das bereits angesprochene ‚Stuttgarter Modell‘<sup>605</sup> oder die Projekte der ‚Outlaw gGmbH‘ in Münster, Dresden und Brandenburg<sup>606</sup>. Wie aber bereits Stiefel am Beispiel des ‚Stuttgarter Modells‘ aufzeigt, gilt es als Bedingung hierfür zunächst die tradierten Wege in den Köpfen von Systempartnern wie auch in denen der Mitarbeiter der eigenen Institution aufzulösen<sup>607</sup>, da Flexibilität (wie auch Unflexibilität) nur von Menschen geschaffen werden kann. Zunächst gilt es daher für das Case Management, die durch die Forderung nach mehr Flexibilisierung entstehenden ‚Ängste und Skepsis bei den Trägern‘<sup>608</sup> zu überwinden.

Für die Leistungsbeschaffung gilt die Verpflichtung zum Beschreiten neuer Wege gleichermaßen, da die Beschaffung flexibel aus- und umgestaltbarer Leistungen zunächst andere Beschaffungsmodalitäten erfordert, als eine Beschaffung fest umrissener, klar definierbarer ‚Standardleistungen‘.<sup>609</sup> Der skeptische Verweis auf den Gesetzgeber von Hinte ist indes nicht ganz unberechtigt, da z.B. die Bundesagentur für Arbeit unter Berufung auf die Vorgaben der VOL/A<sup>610</sup> eine gesonderte ‚Einkaufsorganisation‘ geschaffen hat, die ‚vergaberechtliches und verfahrensmäßiges Fachwissen‘ bündeln soll.<sup>611</sup> Dabei hat sie eine ‚Einkaufsstrategie‘ umzusetzen, die vor allem die ‚Standardisierung von Leistungen und Produktsortimenten [...] in Abstimmung mit dem fachlich zuständigen und verantwortlichen Zentralbereich ‚Produkte und Programme‘‘ verfolgen soll.<sup>612</sup> Gerade die Einkaufspolitik der BA, die auch ihre Zuständigkeit für den Bereich der

---

<sup>604</sup> solche ‚Kompetenzgrenzen‘ können z.B. die Betreuung von Klientel mit neuen (der Hilfeinrichtung bisher unvertrauten) Problemlagen, z.B. Lern- oder seelische Behinderungen, sein, wo erst herausgefunden werden muss, ob diese Grenzen durch weitere Professionalisierung der Fachkräfte ‚ausgedehnt‘ werden können oder ob es zweckmäßiger ist, dafür gesonderte Hilfen zu entwickeln

<sup>605</sup> vgl. Stiefel 2002

<sup>606</sup> vgl. Boomgaarden 2001a oder im Internet <http://outlaw.htcms.de>

<sup>607</sup> vgl. Stiefel 2002 S. 58 f.

<sup>608</sup> Reis 2005b, S. 15

<sup>609</sup> vgl. dazu Kap. 3.5.1 und besonders den dort zitierten Ausspruch von Hinte, dass ‚kleinteilige Leistungsbeschreibungen‘ eindeutig zu ‚von der Stange erbrachten‘ Leistungen führen - Hinte 2002, S. 115 - ähnlich wie Hinte argumentiert auch Bock: Bock 1999

<sup>610</sup> s. VOL/A Verdingungsordnung für Leistungen vom 06.04.2006 - § 1 Abs. 1 Nr. 1 ‚Leistungen sind in der Regel im Wettbewerb zu vergeben.‘

<sup>611</sup> s. Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung (HEGA) 01/2005 – Nr. 1 Grundsätzliches – im Internet unter [http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_164884/zentraler-Content/HEGA-Internet/A20-Intern/Dokument/HEGA-01-2005-WA-Einkaufsorganisation.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_164884/zentraler-Content/HEGA-Internet/A20-Intern/Dokument/HEGA-01-2005-WA-Einkaufsorganisation.html)

<sup>612</sup> HEGA 01/2005 (a.a.O.) Nr. 3.1 und 3.4

Grundsicherungsträger beansprucht<sup>613</sup>, macht deutlich, dass genau diese den Anforderungen einer Case Management ‚kompatiblen‘ Systemsteuerung unterläuft, man könnte sogar sagen, genau in die Gegenrichtung steuert. Die Einschätzung von Hinte noch vor der Einführung des SGB II und vor der Schaffung der zentralen Einkaufsorganisation der BA hat sich so mehr als bestätigt und stellt daher ein ernstzunehmendes Hindernis bei der Etablierung einer auf Erfordernisse eines gelingenden Case Managements abgestimmten Hilfebeschaffung dar. Daraus kann nur gefolgert werden, dass eine eben auf Case Management hin ausgerichtete Beschaffung sich von den o.a. Standardisierungsbestrebungen so weit lösen muss, dass die zuvor beschriebene Flexibilität auch tatsächlich umsetzbar wird. Ob dies im Bereich der doch überwiegend von der BA dominierten Arbeitsgemeinschaften möglich ist, muss auf der Basis der o.a. Geschäftspolitik der BA leider eher bezweifelt werden. Dies wird aber noch im Teil 4 dieser Arbeit weiter ausgeführt.

Wie kann also eine ‚neue‘ Einkaufspolitik aussehen, die in der Lage ist, eben genau diese flexiblen Leistungen zu beschaffen, die das Case Management benötigt?<sup>614</sup>

Nachdem bereits aufgrund von Bedenken bezüglich der fachlichen Einengung die Lösung des ‚Stuttgarter Modells‘ durch Beauftragung von „Schwerpunkträgern“ mittels globalen Jahresbudget vom Verfasser ausgeschlossen wurde<sup>615</sup>, stehen aus Sicht des Verfassers hierzu nur noch zwei gegensätzliche Wege offen, die ihrerseits allerdings jeweils spezifische Vor- und auch Nachteile mit sich bringen:

- Die Aufsplitterung von Leistungen in einzelne Teilleistungen analog zur GOÄ<sup>616</sup>, so dass sich Hilfen aus einzelnen (und einzeln vergüteten) Einzelleistungen (z.B. Fachleistungsstunden) zusammensetzen lassen (begrifflich als ‚Teilleistungsmodell‘ fassbar) oder
- die Zuweisung eines globalen Budgets für eine bestimmte Leistung analog zu den DRG<sup>617</sup> mit allerdings einer deutlichen Vereinfachung und Verringerung des Leistungskataloges, so dass für eine bestimmte Hilfe ein bestimmtes Entgelt unabhängig vom Aufwand gezahlt wird (‚Pauschalmodell‘).

Wie schon angedeutet beinhalten beide Möglichkeiten ihre spezifischen Vor- und Nachteile, so dass hier ein ‚Königsweg‘ nicht in Sicht ist.

---

<sup>613</sup> für die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) im Bereich des SGB II – s. HEGA 01/2005 Nr. 1

<sup>614</sup> die zunehmende Forderung nach Flexibilisierung sieht dagegen Sell eher kritisch (s. Sell 2008), indem er den Trend zur „Entkopplung von gewachsenen Verbindungen und erfahrungsgesättigter Vorteilsgewährung“ (S. 83) beschreibt, aber, und daran kann man aus Sicht des Verfassers ‚andocken‘, als Lösung die verstärkte Etablierung von Qualitätsstandards vorschlägt (S.86)

<sup>615</sup> vgl. Kap. 3.5.2

<sup>616</sup> Gebührenordnung für Ärzte – online verfügbar unter [http://www.bmg.bund.de/nn\\_605042/SharedDocs/Gesetzestexte/Gesundheitsberufe/11-Gebuehrenordnung-fuer-aerzte--,templateld=raw,property=publicationFile.pdf/11-Gebuehrenordnung-fuer-aerzte-.pdf](http://www.bmg.bund.de/nn_605042/SharedDocs/Gesetzestexte/Gesundheitsberufe/11-Gebuehrenordnung-fuer-aerzte--,templateld=raw,property=publicationFile.pdf/11-Gebuehrenordnung-fuer-aerzte-.pdf)

<sup>617</sup> Diagnosis Related Groups – Pauschalen für bestimmte Diagnosen – im Internet unter <http://www.g-drg.de>

### 3.5.3.1 Teilleistungsmodell

Bei dieser Möglichkeit werden alle Leistungen in die kleinstmöglichen Einheiten (Leistungseinheiten) heruntergebrochen, so dass sich individuell zugeschnittene Leistungen aus mehreren Einzelleistungen zusammensetzen. Ein Beispiel hierfür wäre die Fachleistungsstunde, die sich wiederum nach z.B. Sozialpädagoge/-arbeiter, Psychologe, Ausbilder, Lehrkraft, Psychotherapeut usw. differenzieren lässt. Diese Leistungseinheiten beinhalten dann neben allen Personal- auch die zugehörigen Sachkosten wie z.B. Räume, Arbeitsausstattung und einen Verwaltungsanteil zur Deckung des ‚Verwaltungs-Overhead‘<sup>618</sup>. Dieses Verfahren ist vor allem in der Kinder- und Jugendhilfe gebräuchlich und daher im Prinzip leicht umsetzbar.<sup>619</sup> Schwieriger wird es eher, zusätzliche Leistungen wie z.B. psychologische Testverfahren, besonders aufwendige Qualifizierungen (z.B. CNC-Maschinen), Fahrtzeiten von Fachkräften usw. zu bewerten und in Leistungseinheiten umzurechnen.<sup>620</sup>

Der Vorteil eines solchen Verfahrens ist die leistungsadäquate Honorierung eines individuell zusammenstellbaren Hilfe-Settings, so dass eine intensivere Hilfe auch entsprechend besser vergütet werden kann. Auf der anderen Seite ist aber durch die Bindung an den zu erbringenden Einzelleistungen ein Steuerungssignal verbunden, dass den Steuerungs-Adressaten dazu ermuntert, eine möglichst hohe Anzahl solcher Einzelleistungen zu erbringen und in diese möglichst viele (kostenpflichtige) Zusatzleistungen zu integrieren, ganz analog zu ärztlichen Leistungen, wo eine ärztliche Beratung durch zusätzliche Untersuchungen aufgestockt werden kann und so im Prinzip zu einem höheren Leistungsentgelt führt. Dies sieht auch Schäfer so, der anführt: "Ein freier Träger wird im Rahmen der Hilfeplanung beauftragt, eine festgelegte Anzahl von Fachleistungsstunden im Einzelfall zu erbringen. Dieses Verfahren birgt für den freien Träger der Jugendhilfe ein hohes Risiko hinsichtlich Personalplanung, Auslastungsgrad etc. und bestimmt sein Verhalten in Bezug auf die Hilfeleistung. Je höher die Stundenzahl, je länger die Maßnahmelaufzeiten und je größer der Marktanteil und der ‚Umsatz‘, umso besser ist die Absicherung der Mitarbeiterstellen, der Leitungsanteile und -vergütung und die Finanzsituation des Trägers." (Schäfer 2002, S. 78)

Durch ‚Deckelung‘ der maximal in einer Periode (z.B. einem Kalenderjahr) abrechenbaren Leistungen kann diese Tendenz zwar eingeschränkt werden, führt aber im Gegenzug zu den bereits im Zusammenhang mit dem Stuttgarter Modell beschriebenen Verhaltensweisen von trägerseitigen Leistungsreduzierungen, um Budgets nicht zu überschreiten. Auch kann erwartet werden, dass – auch hier wieder analog zur Medizin – mit zunehmender Nähe zum Periodenende es zu

---

<sup>618</sup> dieser umfasst z.B. die Personal- und Sachkosten der Leitung, des Rechnungs- und Personalwesens, der EDV-Unterstützung, des Qualitätsmanagements, der Personalentwicklung usw.

<sup>619</sup> vgl. hierzu z.B. die übersichtliche Darstellung des DBSH (Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit e.V.): DBSH e.V. 2006 oder in der praktischen Anwendung z.B. die entsprechende Anlage des Berliner Rahmenvertrages für die Vergütung der Kinder- und Jugendhilfe: Land Berlin 2006, in der eine Fachleistungsstunde inkl. Neben- und Sachkosten mit 38,84 € (West) und 36,12 € (Ost) errechnet wird.

<sup>620</sup> Auch gilt es hier, sich auf die wirklich wesentlichen Zusatzleistungen zu beschränken, anstatt zu versuchen, analog zu der GOÄ (a.a.O. – die über 6000! Einzelleistungen enthält) wirklich jede denkbare Einzelleistung als eigenständige Abrechnungsposition abzubilden.



Leistungszurückhaltungen kommen kann (bei Annäherung an die Budgetgrenze) oder umgekehrt versucht wird, noch möglichst ‚teuere‘ Leistungen abzurechnen (bei drohender Unterschreitung der Budgetgrenze). Ähnliche Tendenzen sind auch vielfältig bei dem Investitionsverhalten öffentlicher Stellen zu beobachten, da nicht verbrauchte Haushaltsmittel in aller Regel zu Budgetreduzierungen im Folgejahr führen.

Hier wäre als Abhilfe nur eine Regelung denkbar, die es erlaubt, nicht verbrauchte Budgetteile in die Folgeperiode zumindest zum Teil zu übertragen, bzw. eine Beibehaltung des bisherigen Budgetvolumens auch dann garantiert, wenn in der Vorperiode dieses unterschritten wurde. Eine Koppelung dieser Optionen an Auflagen wie z.B. die Einhaltung definierter Qualitätsstandards (analog zum Stuttgarter Modell) ist allerdings sehr sinnvoll und unterstützt die ansonsten nur immateriell instruktive Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf Qualitätsgesichtspunkte bei der Ausgestaltung von Hilfen durch höchst wirksame materielle Steuerungsaspekte.

Eine weitere Möglichkeit zur Begrenzung der o.a. Tendenzen zur ‚Aufstockung‘ von Leistungen durch höhere Stundenzahlen oder zusätzlich abrechenbare Zusatzleistungen wäre die Auflage an die Systempartner, vor jeder Leistung ein Angebot unter Angabe der veranschlagten Stundensätze und möglicher Zusatzleistungen beim Case Manager einzureichen, das von diesem dann zu prüfen wäre und erst nach Freigabe zur Leistungserbringung führen kann. Damit wird aber eine deutliche Ausweitung von Verwaltungstätigkeiten seitens des Case Managements ausgelöst, die letzten Endes zur Reduzierung des leistbaren ‚Caseload‘ führen wird.

### **3.5.3.2 Pauschalmodell**

Anstelle von kleinteiligen Einzelleistungen könnte aber auch eine Finanzierung über Pauschalen erfolgen, die sich kalkulatorisch an einer zu bestimmender Durchschnittsleistung (Regelleistung) orientieren. Hier ist der Orientierungspunkt die inzwischen eingeführte Entgeltung von Krankenhausleistungen auf der Basis von DRG (a.a.O.). Durch die Pauschalierung entfällt die detaillierte Leistungsabrechnung wie im Teilleistungsmodell, wie auch die mögliche Tendenz zur ‚Aufstockung‘ einfacher Leistungen mit kostenpflichtigen Zusatzleistungen. Hier wird allerdings dem Systempartner das Risiko aufgebürdet, bei einem Übergewicht von Hilfeleistungen, die eine über die Regelleistung hinausgehende Aktivität erfordern, seine tatsächlichen Leistungen nicht ausreichend vergütet zu bekommen. Zudem könnte der Systempartner versucht sein, seine Kosten durch Begrenzung der Betreuungsintensität im Rahmen zu halten, selbst wenn dies im Einzelfall unangemessen wäre.<sup>621</sup>

Ein genaues Monitoring der Leistungserbringung seitens des Case Managers ist daher zwingend erforderlich. Durch eine jährliche Überprüfung des tatsächlichen Aufwandes bei den einzelnen Leistungen könnte die Regelleistung zumindest nachträglich der Realität angepasst werden, erfordert aber ihrerseits eine

---

<sup>621</sup> vgl. dazu auch die ähnlichen Ausführungen von Krölls zur Budgetierung im Bereich der Jugendhilfe: Krölls 2002 S. 191 f.

umfassende Leistungsdokumentation analog zu dem Einzelleistungsmodell durch die Systempartner. Zusätzlich muss durch das Case Management eine entsprechende Dokumentation geleistet werden, die es ermöglicht, die Angaben der Systempartner einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen, so dass ein ‚Größerrechnen‘ der erbrachten Leistungen weitgehend vermieden werden kann.

### **3.5.3.3 Bewertung**

Insgesamt gesehen, bürden beide Modelle den Systempartnern ein nicht unbeträchtliches Risiko in Bezug auf den zu erbringenden und damit abrechenbaren Leistungsumfang auf, da in den beiden dargestellten Modellen lediglich der Bezug von einzelnen Leistungen (mit aber unterschiedlichen Abrechnungsverfahren) geregelt wird. Wie viele Leistungen aber periodenweise bezogen werden und welche Leistungskapazität damit von den Systempartnern vorzuhalten ist, bleibt unklar. Dies ist eine klare Schwäche der vorgestellten Modelle, die nicht verschwiegen werden kann. Durch Setzung von ‚Garantievolumina‘ oder ‚Volumenkorridore‘, d.h. der garantierten Vergütung eines bestimmten minimalen Leistungsumfangs bzw. der Aushandlung eines Korridors der vom Systempartner vorzuhaltenden Leistungen (ebenfalls mit einer Vergütungsgarantie im Umfang der unteren Volumengrenze) kann dieses Risiko zwar deutlich reduziert werden, allerdings mit der eher unerwünschten Nebenfolge, dass damit ein Druck auf die Case Manager ausgelöst wird, auch tatsächlich die ‚Garantiemengen‘ bei allen so vergüteten Systempartnern auszuschöpfen, was ihrerseits die Passgenauigkeit der Hilfen wiederum reduzieren könnte.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte zwar die pauschale Finanzierung von Leistungen wie z.B. Schuldnerberatung sein, die zwar ebenfalls vor allem durch die personelle Ausstattung einen gewissen ‚Volumenkorridor‘ implizieren, aber dem Systempartner ein maximales Maß an Planungssicherheit zugesteht. Eine Ausweitung auf alle denkbaren Hilfeleistungen erscheint aber wenig sinnvoll, weil dies aufgrund des in der Realität doch eher sehr unterschiedlichen Grades der Inanspruchnahme der einzelnen Hilfen nur für größere ‚Hilfenvolumen‘ als möglich erscheint, die dann aber wieder eine ‚Kanalisation‘ der fallweisen Hilfesettings bewirken könnten, das Case Management ja gerade zu überwinden sucht.

Welcher Weg sich letzten Endes als der sinnvolle erweisen wird, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht abschließend beurteilt werden, da dies empirische Untersuchungen zu den unterschiedlichen Modellen erfordern würde. Diese sind aber bis dato nicht vorhanden (oder dem Verfasser trotz eingehender Recherchen nicht bekannt). Es bleibt daher nur, auf mögliche Vor- und Nachteile der einzelnen denkbaren Gestaltungen hinzuweisen, was im vorliegenden Abschnitt versucht wurde.

Aus Sicht des Verfassers bietet das Pauschalmodell aber aufgrund des deutlich geringeren administrativen Aufwandes eher Vorteile für beide Seiten, als das aufwendig zu administrierende Teilleistungsmodell. Es muss aber darauf geachtet werden, dass trotz Pauschalvergütung eine individuelle Anpassung an den Klientenbedarf erfolgt ohne dabei aber den die Leistung erbringenden Systempartner wirtschaftlich zu überfordern. Dies erfordert ganz offensichtlich einen ‚Spagat‘ von beiden Seiten, der mit Sicherheit nicht ganz einfach zu leisten sein

wird. Differenzierte Pauschalen z.B. nach geringem, mittlerem oder intensivem Betreuungs- bzw. Modifizierungsbedarf können hier eventuell eine Lösung sein, sind aber dann sofort auch wieder Gegenstand kontroverser Diskussionen, welche der ‚Kategorien‘ im Einzelfall anzuwenden ist. Eine Lösung könnten hier nur klare Kriterien bieten, die den Umfang des verminderten bzw. erhöhten Betreuungs- bzw. Modifizierungsbedarfs der ‚Grundleistung‘ klar umschreiben, so dass für beide Seiten eine zufriedenstellende Sicherheit bezüglich der Zuordnung zu einer Kategorie geschaffen werden kann.<sup>622</sup>

### 3.5.4 Verlaufssteuerung

Auf der Basis der in der Anfangssteuerung geschaffenen Gestaltungsgrundlagen (deren Schwierigkeiten zuvor ebenfalls dargestellt wurden), kann nun die weitere Steuerung der Leistungen des ‚Hilfesystems‘ erfolgen, nur dass diese Steuerungen dann bereits die Erkenntnisse aus dem zuvor beschriebenen ‚Linking‘ berücksichtigen und so die Leistungen besser an die Erfordernis der Fälle anzupassen helfen.

Auch hier darf Case Management, wie ebenfalls bereits dargestellt, die Verantwortung für die Systemebene nicht aus der Hand geben, sondern muss auf einer Beteiligung bestehen: "Die Kompetenzen zur Gestaltung der Einzelfall- und der Systemebene liegen in einer Hand - bei dem Case Manager, seine Einrichtung oder politischen Instanzen, auf die er direkt oder indirekt Einfluss nehmen kann." (Fachgruppe Case Management der DGS (Hrsg.) 2005, S. 4). Allerdings ist die Formulierung der DGS (oder jetzt analog der DGCC) zu allgemein, da unter einem „indirekten Einfluss“ auch die bloße Datenübermittlung im Sinne des Vorschlages von Neuffer<sup>623</sup> verstanden werden kann, bei dessen Befolgung das Case Management sich als Datenlieferant begnügt und lediglich hoffen kann, dass damit indirekte Wirkungen auf die Leistungsbereitstellung des ‚Hilfesystems‘ erzielt werden. Insofern kann streng genommen in diesem Fall auch nicht von einem indirekten Einfluss gesprochen werden, da die Berücksichtigung der zur Verfügung gestellten Informationen bei der Entscheidungsfindung über Systemleistungen nicht sichergestellt werden kann. Dies wurde vom Verfasser bereits an anderer Stelle genauer ausgeführt.<sup>624</sup>

Allerdings soll die Kritik an dem Ausschluss der aktiven Beteiligung des Case Managements an der Systemsteuerung nicht so verstanden werden, als müsse

---

<sup>622</sup> Die Gefahr exakter Beschreibungen besteht aber immer, dass auf diese Weise Leistungen wieder ‚zementiert‘ werden. Dies bedeutet aus Sicht des Verfassers, dass bei der Vereinbarung über die Leistung (Hilfe) eine Beschreibung der Grundleistung erfolgt, und die o.a. Kategorien lediglich den Abweichungsumfang z.B. nach ‚unten‘ bzw. nach ‚oben‘ umreißen, bei dessen Erfüllung der geringere oder höhere Pauschalsatz vergütet wird. Die Leistung wird damit als ‚Grundleistung‘ bereits mit einer Modifizierungsbandbreite beschafft und vergütet. Abweichungen nach ‚unten‘ bedeuten dann, dass der Bedarf des betreffenden Klienten so konkret die ausgehandelte Leistung (Hilfe) umfasst, dass selbst geringe Modifikation nicht erforderlich sind und Abweichungen nach ‚oben‘ bedeuten analog, dass deutlich (d.h. in einem klar definierten Mindestmass) größere Modifikationen erforderlich sind, die damit auch einen deutlich höheren Aufwand seitens des erbringenden Systempartnern notwendig machen, die durch die höhere Pauschale damit auch vergütet werden.

<sup>623</sup> s. Neuffer 2005, S. 164

<sup>624</sup> vgl. dazu Kap. 2.4.4

zwingend die komplette Steuerungsverantwortung für alle Case Management relevanten Leistungen umfänglich in die Hand des Case Managements übergehen und die bisher damit befassten Sozialplaner damit ‚arbeitslos‘ werden. Die Erfahrungen der bisher mit diesen Steuerungsleistungen befassten Fachkräften und –stellen ist zu wertvoll, um sie auch unter Berücksichtigung eines zu fordernden Paradigmawechsels zu ignorieren. Aus Sicht des Verfassers ist daher ein kooperativer Einbezug von Vertretern des Case Managements in den Planungs- und Beschaffungsprozess der sinnvollere Weg, der bisherige Strukturen und Verfahren lediglich ergänzt anstelle sie komplett zu ersetzen. So ist auch aus Sicht des Verfassers eine neuere Forderung von Manfred Neuffer zu verstehen: "Die Arbeit auf der Systemebene muss in Abstimmung oder in Kooperation mit Sozialmanagern, Sozial- und Jugendhilfeplanerinnen und Stadtteil- und Gemeinwesenarbeitern stattfinden. An den Grundaufgaben und dem Gesamtkonzept des Case Managements (Fall- und Systemsteuerung) soll daher nicht gerüttelt werden." (Neuffer 2007, S. 423)

Das Case Management wird damit zum Partner der bisher steuernden Instanzen und stellt so den Fall- und Bedarfsbezug der Leistungsplanungen sicher. Die für systemsteuernde Aufgaben zuständigen Vertreter des Case Managements erweitern dann das bisherige Planungsgremium in einer möglichst gleichberechtigten Weise. Bei der Gestaltung des ‚Linking‘ als interne Netzwerkorganisation wären diese Vertreter neben der Leitungsebene des Case Managements die Hilfebeauftragten, so dass der direkte und praktische Bezug zum Bedarf ‚der Fälle‘ hergestellt werden kann.

Der Einbezug der Systempartner in die Planungen kann dabei in zweierlei Hinsicht erfolgen: Einerseits sollten die Hilfebeauftragten mit denjenigen Systempartnern, die Hilfeleistungen in dem von Ihnen betreuten Bereich anbieten, regelmäßig ‚Hilfekonferenzen‘ durchführen, nur dass es dann nicht um die Koordination von Hilfeangeboten in einem spezifischen Fall geht<sup>625</sup>, sondern um fallübergreifende Gestaltung von Hilfeangeboten und die Kooperation mit dem Case Management und parallel bzw. vor- oder nachgeschalteten Hilfeleistungen. Dies soll aber noch im Kap. 3.6.2 vertieft behandelt werden. Geht es jedoch um generelle Gestaltungs- und Kooperationsfragen, wie z.B. die Leistungsvergütung oder die Planung von Leistungsvolumina, so erscheint eine Durchführung mit allen dies betreffenden Systempartnern ohne Berücksichtigung der von ihnen bereitgestellten Hilfeangebote als sinnvoller. Diese Art von Veranstaltungen sollte aber dann gemeinsam von der Leitungsebene des Case Managements und den für Sozialplanung Zuständigen organisiert werden. Die Exklusion der Systempartner an dieser Stelle ist aus Sicht des Verfassers daher begründet, dass auf diese Weise (in gewisser Hinsicht durchaus legitime) Eigeninteressen der Systempartner nach möglichst großer Nutzung bzw. Auslastung ihrer Angebote aus Planungsüberlegungen herausgehalten werden können.

Wie bereits im Kap. 3.2.3.7 zur ‚Systempflege‘ ausgeführt, ist es allerdings sinnvoll, in gewissen Abständen alle Systempartner zusammenzubringen, um die Kontakte untereinander und mit den Case Managern zu fördern und damit die Zusammenarbeit zu stärken. Hier sollte es aber vor allem um qualitative (und nicht

---

<sup>625</sup> vgl. zu fallbezogenen Hilfekonferenzen z.B. Neuffer 2005 S. 97 ff. oder allgemeiner Wendt 2001, S. 121

um die quantitativen) Aspekte der Erbringung von Hilfeleistungen gehen, sowie um die Intensivierung der Vernetzung untereinander, so dass Schnittstellenprobleme zwischen parallel bzw. nachfolgend stattfindenden Hilfen minimiert werden können.

Mit allen beschriebenen Elementen zusammen kann damit die von Reis „horizontale Integration“ genannte Systemsteuerung geleistet werden, die einen zentralen Einfluss auf die Qualität der „vertikalen Integration“, d.h. der Koordination von Hilfen für den Einzelfall ausüben: "Unser wichtigstes Ergebnis ist dabei die Erkenntnis, dass allein die Verknüpfung der ‚vertikalen‘ Integration einzelfallbezogener Hilfen (die Case Management als zentrales Element aufweist) mit der ‚horizontalen‘ Integration von Elementen der Planung und Steuerung das Ziel passgenauer Hilfen zu realisieren vermag, dass somit die Reichweite des Case Managements als einzelfallbezogene Hilfe bestimmt wird durch die Qualität der horizontalen Integration." (Reis 2005a, S. 183), oder, um mit Wendt zu sprechen: "Ein wesentlicher Fortschritt im Verständnis und in der Anwendung von Case Management besteht nun darin, die Steuerung der humandienstlichen Leistungserbringung (als Versorgungsmanagement) auf die Steuerung des Prozesses der Aufgabenbewältigung im Einzelfall (als methodisches Case Management einzelner professionell Handelnder) abzustimmen." (Wendt 2005a, S. 16)

### 3.6 Ziele und Ebenen

Im allgemeinen wird, vor allem von Wolf Rainer Wendt, die Steuerungsebenen im Case Management in Mikro-, Meso- und Makroebene unterschieden, wobei die Mikroebene die konkrete Fallsteuerung beinhaltet, die Steuerungen auf der Mesoebene der Case Management betreibenden Organisation zugeordnet wird und schließlich die Makroebene als Handlungsfeld der Politik gilt<sup>626</sup>: „Wer sich mit dem Case Management befasst, lernt es auf mehreren Ebenen und aus verschiedenen

---

<sup>626</sup> s. Wendt 2006b S. 5 ff. – eine analoge Aufteilung findet sich auch bei van Riet, Wouters 2002 S. 27 f. und Neuffer 2005, S. 159, Neuffer 2006c – Löcherbach differenziert die Ebenen sogar noch mehr nach Fallebene (analog zur Mikroebene), Einrichtungsebene (die Case Management betreibende Organisation), Träger- bzw. einrichtungsübergreifende Ebene (Kostenträger / ‚Hilfesystem‘) und Versorgungsebene (analog zur Makroebene), d.h. die Mesoebene ist bei ihm in zwei Teilebenen gesplittet, so dass Organisation und Netzwerk getrennt betrachtet werden können s. Löcherbach 27.11.2004 - Wendt differenziert in einer anderen Arbeit Wendt 2006a ebenfalls unter Gesichtspunkten der Ressourcenallokation noch weiter und teilt die Makroebene in eine grundsätzliche Ebene der staatlichen Ressourcenverteilung „auf die großen staatlichen Aufgabenbereiche“ (S. 70 – in etwa analog zu den gesellschaftlichen Funktionssystemen) und eine feiner steuernde Ebene, in denen eine Priorisierung von Teilbereichen (z.B. stationäre vs. ambulante Versorgung) erfolgt. Weiterhin teilt er auch die Mikroebene in einen oberen Bereich, in dem „rational über die Verteilung von Ressourcen auf Fallgruppen entschieden“ (ebd.) wird und schließlich den unteren Bereich der eigentlichen Fallarbeit. Dem Verfasser erscheint in diesem Zusammenhang allerdings eine Verortung von Fallgruppenentscheidungen zweckmäßiger im Bereich der Organisationsebene, die hier die grundsätzlichen Entscheidungen zur konkreten fallübergreifenden Ausgestaltung von Case Management getroffen werden. Das Modell der vier Ebenen von Löcherbach erscheint daher sinnvoller in der Abbildung der unterschiedlichen Bereich der Steuerung im Case Management. Eine Unterteilung der Makroebene wie von Wendt vorgenommen ist zwar nachvollziehbar, aus Sicht des Case Managements ist aber beides der Bereich der Politik, auf den nur mittelbar Einfluss genommen werden kann, so dass eine unter Allokationsgesichtspunkten durchaus nachvollziehbare Aufteilung unter Steuerungsgesichtspunkten vernachlässigt werden kann.

Blickwinkeln betrachten. Wir finden den Handlungsansatz politisch gefordert, organisatorisch eingerichtet und methodisch ausgeprägt.<sup>627</sup>

Aus Sicht des Case Managements insgesamt betrachtet, erscheint diese Aufteilung als sinnvoll und bildet, ggfs. unter Zuhilfenahme von weiteren Differenzierungen z.B. der Mesoebene (s.u. / Fußnote) die unterschiedlichen Ebenen, auf denen die Gestaltung von Case Management erfolgt, recht gut ab. Die Politik setzt auf der Makroebene die Rahmenbedingungen „in einem andauernden Prozess der Optimierung der sozialen Versorgung“<sup>628</sup>, unter denen Case Management sich etablieren kann. Als Beispiele hierfür können u.a. hier gelten: Die Einführung von Fallmanagement durch das SGB II<sup>629</sup>, die Einrichtung eines persönlichen Budgets von Rehabilitanden im SGB IX<sup>630</sup>, die Einführung einer integrierten Versorgung im Gesundheitswesen im SGB V<sup>631</sup> oder die Migrationserstberatung im Aufenthaltsgesetz.<sup>632</sup>

Auf der Ebene der Organisation werden diese Rahmenbedingungen dann in ein konkretes Konzept von Case Management umgesetzt und dafür die erforderlichen Strukturen und Verfahren geschaffen sowie die notwendigen Kompetenzen aufgebaut (z.B. durch Einstellung und/oder Entwicklung geeigneten Personals), oder um es mit Wendt zu sagen: „Die Organisation qualifiziert sich in ihrer Zweckerfüllung dadurch, dass sie ihre Prozesse im Aufbau und in den Abläufen personen- und situationsbezogen gestaltet.“<sup>633</sup>

Auf der Basis dieser Strukturen wenden dann die von der Organisation beauftragten Case Manager die Verfahren in der konkrete Fallarbeit mit Klienten praktisch an.

Ändert man nun den Blickwinkel und betrachtet die dargestellten Ebenen mit den ihnen innewohnenden Aufgaben und Zuständigkeiten aus der Perspektive der Systemsteuerung, so wären die Case Manager auf der Mikroebene nur für die Steuerung der Fälle und die die konkrete Fallarbeit betreffende Steuerung der Hilfeleistungen des ‚Hilfesystems‘ verantwortlich, die Organisation hätte auf der Mesoebene das ‚Hilfesystem‘ fallübergreifend zu steuern und hier entsprechende Strukturen zu schaffen und schließlich bliebe, und hier schließt sich der Kreis wieder, der Politik auf der Makroebene vorbehalten, den Rahmen, unter der die

---

<sup>627</sup> Wendt 2006 a.a.O. S. 5

<sup>628</sup> ebd.

<sup>629</sup> Der Terminus „Fallmanagement“ ist allerdings im Gesetz selbst nicht zu finden (es wird lediglich im § 14 von einem „persönlichen Ansprechpartner“ gesprochen), sondern nur in den Begründungen zum eigentlichen Gesetzesentwurf –s. {vom 05.09.2003, wo u.a. ausgeführt wird: „Kernelement der neuen Leistung soll deshalb das Fallmanagement sein.“ (S. 44) und dazu der Begriff der „Fallmanager“ eingeführt wird (S. 43 u. 54).

<sup>630</sup> s. § 17 Abs. 2-6 SGB IX. Auch hier findet sich kein direkter Bezug zum Case Management, jedoch kann analog zur Situation in den USA in den 70er Jahren mit einer fragmentierten und unübersichtlichen Versorgung (vgl. hierzu z.B. Wendt 2001, S. 15 ff.) Case Management als ein Ansatz verstanden werden, der die Hilfeberechtigten bei der Inanspruchnahme ihrer Rechte (hier: eines persönlichen Budgets) durch Fach- und Vernetzungskennntnisse unterstützen kann.

<sup>631</sup> s. § 140 a SGB V – vgl. dazu auch die Ausführungen und Praxisbeispiele in Greuèl, Mennemann 2006

<sup>632</sup> s. § 75 Nr. 9 i.V.m. § 45 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz – vgl. dazu auch das Fachkonzept für die Migrationsberatung des BMI BMI 2004

<sup>633</sup> Wendt 2006b, S. 6

Mesoebene ihre Steuerungsleistungen erbringen kann, durch entsprechende Vorgaben zu bestimmen.

Grundsätzlich ist diese Sichtweise nicht verkehrt und insbesondere auf der Makroebene ist die Zuständigkeit der Politik unbestritten, wie es auch unbestritten sein sollte, dass hier das Case Management zu versuchen hat, durch Politikberatung, das Ergreifen von Positionen und die dafür erforderliche Öffentlichkeitsarbeit und den ihm möglichen Wege zur (zumeist indirekten) Einflussnahme, die Gestaltung durch die Politik so zu beeinflussen, dass eine praxistaugliche Umsetzung ohne Aufgabe grundsätzlicher Eckpunkte des Case Managements möglich wird. Ähnliches gilt für die Mesoebene der Organisation und ihre Verantwortung für das ‚Hilfesystem‘ als Ganzes. Schwierigkeiten macht aus Sicht des Verfassers dieser Ansatz lediglich bei der Reduzierung der Mikroebene, d.h. der konkreten Fallarbeit, auf die rein fallbezogene und damit auch auf den Fall begrenzte Steuerung ins ‚Hilfesystem‘ hinein.

In Kap. 3.4 wurde bereits aufgezeigt, wie wichtig der Einbezug der Case Manager in die Systemsteuerung ist, da nur durch die ‚Experten der Fälle‘ der vom Case Management so geforderte ‚Fallbezug‘ der Hilfeleistungen auch tatsächlich eingefordert werden kann. Weiterhin wurde in Kap. 3.1 dargelegt, dass aus Sicht des Verfassers Fall- und Systemsteuerung begrifflich klarer voneinander abzugrenzen sind. Dazu wurde die These entwickelt, dass als Systemsteuerung nur das gelten soll, was eine fallübergreifende Steuerungswirkung entfaltet, d.h. auch als Steuerung über den konkreten Einzelfall hinaus intendiert ist. Betrachtet man die o.a. Ebenen unter diesem Blickwinkel, so wären die Case Manager selbst nur für die Fallsteuerung verantwortlich und besäßen damit keine Zuständigkeit für die Systemebene. Gerade dies gilt es aber zu überwinden.

Wenn man sich jetzt das Steuerungsgeschehen ausschließlich aus der Sicht der Steuerung von ‚Hilfesystemen‘ anschaut und damit den bereits angekündigten Perspektivwechsel vollzieht, so erkennt man hier ebenfalls die drei Ebenen von Mikro, Meso und Makro, nur dass hier leichte Korrekturen erforderlich werden, damit auch unter Steuerungsgesichtspunkten das Bild stimmt. Betrachtet man dabei nur die Steuerung, so ist zu erkennen, dass es sich hierbei um Korrekturen, um Feinsteuerungen handeln kann, z.B. um die bestehende Hilfen besser an aktuelle Anforderungen anzupassen oder besser mit anderen Hilfen (z.B.) zu vernetzen. Dies wäre dann die Mikroebene, auf der dann auch begrifflich passend ‚Mikrosteuerungen‘ vorgenommen werden. Die folgende Ebene umfasst dann Steuerungen, die Hilfen als Ganzes betreffen. Sie werden neu geschaffen, grundsätzlich verändert oder auch als nicht mehr benötigt ‚abgeschafft‘. Hier handelt vor allem die Organisation, die sich aber der Expertise und Mitwirkung der Case Manager bedient, so dass hier der Terminus der Mesoebene passt.<sup>634</sup> Und schließlich steuert auch noch die politische Ebene mit. Sie setzt Rahmenbedingungen, die den Umfang der durch Case Management den Klienten zuordenbaren Hilfeleistungen begrenzt<sup>635</sup> und/oder die Bedingungen umschreibt,

---

<sup>634</sup> in einer früheren Arbeit hatte der Verfasser zunächst nur nach Mikro- (Feinsteuerung) und Makroebene differenziert und dabei die politische Ebene außer Acht gelassen, so dass jetzt eine entsprechende Korrektur erforderlich wurde – vgl. Faß 2006 S. 139 ff.

<sup>635</sup> z.B. im SGB II durch die §§ 16 und 17 und, soweit es ARGEn betrifft, auch die diesbezüglichen Handlungsanweisungen der BA – vgl. dazu den Teil 3 dieser Arbeit – bes. Kap. 3.1.4.1

unter denen Leistungen beschafft und vergütet werden können.<sup>636</sup> Die begriffliche Beschreibung dieser Steuerungsinstanz als Makroebene ist daher höchst angemessen. Damit können aus Sicht des Verfassers die Thesen für die folgende Diskussion der Steuerungsebenen wie folgt umrissen werden:

- Die systemsteuernde Mikroebene umfasst alle Feinjustierungen von bestehenden Hilfen zur besseren Anpassungen an den einzelfallübergreifenden Bedarf des Klientels.
- Die systemsteuernde Mesoebene beinhaltet die Steuerungen der Schaffung, Beendigung und grundsätzlichen Gestaltung von Hilfen.
- Die systemsteuernde Makroebene setzt die Rahmenbedingungen, unter denen Hilfen möglich (oder auch unmöglich) sind und unter denen sie beschafft und vergütet werden können.

### 3.6.1 Die Mikroebene: Optimierung

Steuerungen auf der Mikroebene dienen der Optimierung dessen, was bereits vorhanden ist. Hilfen werden noch besser an den Bedarf der Klienten angepasst, erkannte Schwachstellen beseitigt oder unzureichende Vernetzungen mit dem Case Management oder korrespondierenden Hilfen verbessert. Ein Steuerungshandeln dieser Art erfordert ein besonders hohes Maß an Expertise über den Bedarf von Klienten, den praktischen Wirkungen (Outcome) von Hilfen und den Anforderungen an die Qualität der Vernetzung. Da es im besten Sinne des Begriffes um Mikrosteuerungen geht, müssen die Steuerungsakteure auch über besonders differenzierte Kenntnisse von ‚Mikroabweichungen‘ verfügen, um sie durch steuernde Eingriffe in das ‚Hilfesystem‘ korrigieren zu können. Eine derartige Expertise für Details ist nur in der direkten Praxis des Case Managements erfahrbare, so dass diese Ebene der Steuerung neben aller Unterstützung durch die Hierarchie der Organisation zweckmäßiger Weise durch die Case Manager selbst verantwortet werden sollte. Möglichkeiten hierzu wurden bereits in Kap. 3.4.3 diskutiert und dabei das Modell einer internen Netzwerkorganisation durch die Schaffung von ‚Hilfebeauftragten‘ favorisiert.

Gerade im Bereich der Mikrosteuerung zeigt sich die Sinnhaftigkeit einer solchen Konzeption. Diejenigen, die aus eigener täglicher Praxis Nutzen und Defizite von Hilfeangeboten ‚erleben‘ und darüber hinaus durch die Vernetzung mit allen anderen Professionellen ihre Erfahrungen mit denen des gesamten Case Managements abgleichen können, sind auch zugleich diejenigen, die im Auftrag des gesamten Case Managements für die Optimierung der erkannten Schwachstellung die Verantwortung übernehmen und erhalten. Zugleich erhalten die Systempartner einen in der täglichen Praxis erfahrenen Ansprechpartner, mit dem sie in aller Konkretheit die zu verändernden Dinge besprechen und gemeinsam tragfähige Lösungen aushandeln können.<sup>637</sup>

---

<sup>636</sup> z.B. die VOL/A (a.a.O.) für die Regelung von Leistungsbeschaffungen

<sup>637</sup> Im Gegensatz zu Wendt sieht der Verfasser die „Fachlichkeit“ einzelner Case Manager auf der Systemebene nicht nur auf die „Ressourcenverwendung“ im konkreten Fall beschränkt s. Wendt 2006a, S. 70 (was zudem aus Sicht des Verfassers auch keine Systemsteuerung darstellt), sondern



Steuerungsmäßig gesehen haben die für die Mikroebene zuständigen ‚Hilfebeauftragten‘ zunächst einmal nur immaterielle instruktive Steuerungsoptionen zur Verfügung, d.h. sie müssen Ihre Ansprechpartner von dem Nutzen der intendierten Veränderungen überzeugen. Sofern allerdings in die Gestaltung des Leistungsbezugs materielle Elemente in der Art integriert sind, dass die Einhaltung von Qualitätsstandards, zu denen durchaus die Umsetzung von Änderungshinweisen seitens der ‚Hilfebeauftragten‘ zählen können, mit materiellen Sanktionen verknüpft ist, bekommen die Steuerungsbemühungen der Hilfebeauftragten noch zusätzlich eine materielle Komponente. Diese ist vor allem dann besonders wirksam, wenn die materielle Komponente neben reinen finanziellen Boni auch die vom Stuttgarter Modell übernommene Gewährleistung eines stabilen Leistungsvolumens in der Folgeperiode (i.d.R. Kalenderjahr) zum Inhalt hat.

Allerdings kann es sein, dass der aus dem Bedarf und der Nutzung von Hilfen heraus entstehende Änderungsbedarf seitens des Systempartners eine Ausweitung des erforderlichen Ressourceneinsatzes bedingt, ohne dass dies lediglich einer ‚Nachbesserung‘ einer noch nicht den vereinbarten Anforderungen entsprechenden Leistung entspricht. Im ersteren Fall ist die Erkenntnis aus der Inanspruchnahme der Hilfen, dass eine Mehrleistung als sinnvoll, vielleicht sogar zur Erreichung des intendierten ‚Outcome‘ als erforderlich erscheint. In diesem Fall sollte dann auch die Planungs- und Leistungsbeschaffungsinstanz mit ‚ins Boot geholt‘ werden und die beabsichtigte Leistungsveränderung im Konsens beider Partner (Case Management und Sozialplanung) entschieden werden. Der Systempartner ist hier bewusst außer Acht gelassen, da es aus verhandlungstaktischen Gründen als sinnvoller erscheint, dass sich zuerst die Organisation eine Meinung bildet, bevor dann mit dem Systempartner die Details ausgehandelt werden. Hier sollte die Organisation als Einheit auftreten und nicht als möglicher Weise zwei unterschiedliche Positionen, die dann noch zusammen mit der des Systempartners einer Einigung zugeführt werden müssen.

Ist das Case Management, wie ebenfalls bereits vom Verfasser vorgeschlagen, mit (übertragbaren) Fallpauschalen ausgestattet, so sind auch finanzielle Veränderungen der Inanspruchnahme von Leistungen, zumindest soweit sie nicht erheblich sind, einfacher in eine Periodenplanung und das darauf basierende Budget zu integrieren, als wenn bei Verteuerung einer Leistung sofort das Gesamtbudget ‚aus den Fugen gerät‘ und dann einen oftmals aufwendigen Prozess der Budgetaufstockung bzw. des Ausgleichs durch Einsparungen an anderer Stelle auslösen würde.

Dies soll aber nicht bedeuten, dass Erhöhungen der Leistungshonorierung bei Bestehen von Fallpauschalen problemlos durch die Hilfebeauftragten selbst ausgehandelt werden können, da sie ja nicht groß ins Gewicht fallen. Hier ist weiterhin zu beachten, dass die Honorierung von Leistungen ins ‚Konzert‘ der Honorierung der Leistungen insgesamt passen muss und trotz aller Betonung der ‚Systemkompetenz‘ der Case Manager (und vor allem der ‚Hilfebeauftragten‘) deren Kompetenz nicht in erste Linie die „Wertanalyse“ von Leistungen und

---

sehen Case Manager, gestützt durch ‚Systemsteuerungskompetenz‘ fördernde Organisationsstrukturen weit mehr und weit besser in der Lage, auch im engeren Sinne steuernd im ‚Hilfesystem‘ aktiv zu werden.

Leistungserweiterungen darstellt, so dass hier in jedem Fall die hierfür kompetenten Fachleute seitens der Leistungsplanung und –beschaffung zu beteiligen sein werden.

Bei allen Verhandlungen mit den Systempartnern sollte im Übrigen stets das bereits vorgestellte Konzept von van Riet/Wouters der BO – besten Option ohne Konsens beachtet werden, so dass Einigungen und die sie oft bedingenden Kompromisse auch tatsächlich eine Verbesserung des vorherigen Zustandes oder den ohne Einigung möglichen Zustandsänderungen darstellen.

### 3.6.2 Die Mesoebene: Bereitstellung

Im Fokus der Systemsteuerung im Bereich der Mesoebene sind alle grundsätzlichen Entscheidungen zu Hilfen. Neue werden benötigt, ‚alte‘ sind möglicher Weise überflüssig geworden und bestehende können aufgrund von Erkenntnissen aus der Inanspruchnahme oder durch wesentliche Veränderungen des Bedarfs eines grundlegenden Umbaus bedürfen. Ebenfalls grundsätzlicher Natur sind Fragen der Kommunikation einschließlich der Öffentlichkeitsarbeit, die daher aus Sicht des Verfassers auch auf dieser Ebene anzusiedeln sind. Neben diesen eher qualitativen Fragestellungen geht es auf der Mesoebene auch um quantitative Entscheidungen, d.h. nicht nur was zu beschaffen, vorzuhalten, bereitzustellen ist, sondern auch wie viel.<sup>638</sup>

Weiterhin sind hier auch strategische Entscheidungen bezüglich der Systemebene zu verorten, die man auch als ‚Strukturpolitik‘ bezeichnen könnte. Es geht hierbei um Fragen, ob man neben Qualität und Quantität und natürlich auch Kosten von Leistungen, auch eine bestimmte Anbieterstruktur (von Hilfeleistungen) als so sinnvoll erachtet, dass sie in die Entscheidungen über Steuerungsaktivitäten einzubeziehen sind. Eine klassische, wenn auch vom Verfasser in Teilen kritisierte Strukturentscheidung ist z.B. die Schaffung regionaler „Schwerpunkträger“ wie im Stuttgarter Modell geschehen. Eine mittel- bis langfristig ebenso weittragende Strukturentscheidung ist z.B., wie Reis bereits herausgestellt hat<sup>639</sup>, die Konzentration der Leistungsabnahmen auf große Anbieter, ggfs. sogar in Form privatwirtschaftlich organisierter Unternehmen, die unter Umständen günstigere Angebote abgeben können. Reis beschreibt hier am Beispiel der USA, wie auf diese Weise große Träger für eine Zeit lang kleinere als Subunternehmen beteiligten, bis sie deren Know-how sich aneignen konnten: "Viele Kommunen bevorzugen in den

---

<sup>638</sup> Ähnlich wie auf der Mikroebene hat der Verfasser hier nur wenig Ansatzpunkte in der Literatur, an die er sich bei seinen Ausführungen ‚anlehnen‘ könnte. Die wenigen Vertreter des Case Managements, die sich außer in Nebensätzen etwas ausführlicher mit Systemsteuerung beschäftigen, betrachten die Mesoebene fast ausschließlich aus der Sicht der Organisation und wie sie ihre internen Abläufe steuert. Die Betrachtung der Steuerung des ‚Hilfesystems‘ ist, wenn überhaupt, dann auf allgemeine Hinweise beschränkt, wie z.B. „Konzeptarbeit, Innovation, Kooperation und Koordination in Angriff nehmen“ Neuffer 2006c, S. 52 oder „Abstimmung und Steuerung von Hilfen in einem strukturierten Netzwerk auf regionaler Ebene“ Löcherbach 2007, S. 20. Lediglich Mennemann (s. Mennemann 2006) liefert etwas detailliertere Informationen, die aber nur die Systembildung in der Variante eines durch Zusammenschluss der Hilfeanbieter entstandenen Case Managements beschreiben und damit für die in dieser Arbeit beschriebenen Verhältnisse eine nur sehr begrenzte Aussagekraft haben.

<sup>639</sup> s. Reis 2005b, S. 18

USA - aus logistischen und finanziellen Gründen - große Anbieter, die wiederum mit kleineren Trägern als Subunternehmen - teilweise Stadtteilorganisationen - zusammen arbeiteten. Hierdurch wurde ein Erfahrungstransfer eingeleitet, den die großen Unternehmen für sich nutzen konnten ('brain drain'). Auf lange Sicht verschwanden die kleinen Träger, damit ging das Angebot für eine 'schwierige' Klientel zurück. Letztlich zeigte sich die Gefahr, dass private Unternehmen das 'Geschäft' nur so lange betrieben, wie es für sie profitabel war. Danach zogen sie sich zurück und hinterließen eine Angebotslücke, da ja vorher kleine, stadtteilnahe Anbieter weg konkurriert worden waren." (Reis 2005b, S. 18)

Steuerungen auf der Mesoebene müssen also als Konsequenz der von Reis berichteten Erfahrungen aus den USA auch eine bewusste Strukturpolitik beinhalten, die zumeist kurzfristig erfolgende ‚Einkaufsentscheidungen‘ auf ihre langfristigen Auswirkungen hin abprüft und so neben dem Hilfeangebot von heute und von morgen, auch das ‚übermorgen‘ dann noch mögliche Angebot im Blick behält. So betrachtet erweisen sich Präferenzen für wenige und damit möglicher Weise einfach zu steuernden und eventuell auch günstigere große Hilfeanbieter in der längerfristigen Perspektive als nicht ungefährlich und wollen daher gut bedacht sein. Vor allem darf nie unterschätzt werden, wieso vor allem privatwirtschaftliche Anbieter ihre Leistungen zu platzieren versuchen. Sie beabsichtigen in einem für sie möglichst günstigen Austauschverhältnis (Hilfe-) Leistungen in durch monetäre Kompensationen erzielbare Gewinnerwartungen umzuwandeln. Solange dies gelingt, können durchaus alle Seiten sehr profitieren. Gelingt dies aber nicht, d.h. können die mit dem Leistungsangebot verbundenen Gewinnerwartungen nicht realisiert werden, so ist zumindest mittelfristig zu erwarten, dass entweder die Leistungen so verändert („rationalisiert“) werden, so das damit die gewünschte Profitabilität wiederhergestellt werden kann, oder es wird die Sinnhaftigkeit (und auch hier sollte man dabei an die systemtheoretisch begründete Sinnkonstruktion aus interner Systemsicht denken und nicht etwa an das, was aus Sicht des Case Managements ‚Sinn‘ machen würde) der Fortsetzung des Hilfeangebotes in Frage gestellt. Genau diese nicht von der Hand zu weisenden Tendenzen hat Reis (a.a.O.) am Beispiel der USA sehr plastisch beschrieben.

Aber diese Verhaltenstendenzen betreffen nicht ausschließlich privatwirtschaftliche und damit in Gewinnerzielungsabsicht handelnde Hilfeanbieter. Auch gemeinnützige Träger können sich nicht ganz den o.a. Einflüssen entziehen. Es bestehen zwar keine Vorgaben bezüglich zu erreichender Profitmargen, aber es müssen auf der anderen Seite auch neue Investitionen finanziert oder Verluste an anderer Stelle (vor allem bei überregional agierenden Anbietern) ausgeglichen werden. Alles das benötigt zwangsweise Überschüsse an anderer Seite, die wieder, wenn auch in abgeschwächter Form, zu ähnlichen Verhaltenstendenzen führen können, wie zuvor beschrieben. Eine Konzentration auf wenige (oder sogar nur einen) große Anbieter ist aus dieser Sicht daher eher auf längere Sicht höchst unzumutbar.

Der zuvor gemachte Verweis auf die Beschaffung neu benötigter Hilfeleistungen verweist neben der Anforderung zu Erstellung von (eine flexible Durchführung ermöglichenden) Leistungsbeschreibungen und Beschaffungsverfahren auch auf ‚Sichtung‘ und ggfs. Einbezug neuer Hilfeanbieter. Dies ist nicht nur eine einfache Befolgung der Volksweisheit, das Konkurrenz das Geschäft belebt, sondern immer dann zweckmäßig, wenn neue Anbieter Leistungen ermöglichen können, die in dieser Form von keinem anderen bisherigen Systempartner erbacht werden kann –

natürlich unter der Voraussetzung, dass für diese neue Leistung(en) auch ein tatsächlicher Bedarf besteht. Die Systemsteuerung auf der Mesoebene ist daher in Bezug auf das ‚Hilfesystem‘ auch der ‚Gatekeeper‘, dessen vordringliche Aufgabe aber weniger das Abhalten möglicher Konkurrenz (aus Sicht der Systempartner) ist, sondern die Ermöglichung des Systemzugangs für neue Partner, wenn diese sich aus Sicht des Hilfebedarfs als nützlich erweisen können. Dies unterscheidet die Steuerung auf dieser Ebene deutlich von Case Management Modellen, die von dem ‚Hilfesystem‘ selbst initiiert und betrieben werden. Der zu leistende ‚Spagat‘ der Systemsteuerung in dieser Frage ist dabei lediglich, dass ein Kompromiss zwischen der Ermöglichung des Zugangs neuer, von den bisherigen Systempartnern als Konkurrenz erlebten Anbietern und einer verlässlichen und vertrauensvollen Partnerschaft mit den Systempartnern insgesamt angestrebt werden muss. Konkurrenz ‚um jeden Preis‘ ist daher wenig angetan, eine stabiles und vertrauensvoll zusammenarbeitendes ‚Hilfesystem‘ zu etablieren. Maßstab für den zu leistenden ‚Spagat‘ sollte daher stets der Bedarf der Klienten sein. Ist dieser ausreichend und wirtschaftlich über die bestehenden Systempartner zu decken, so besteht wenig Anlass für ‚Neue‘, lassen sich aber Angebotslücken identifizieren, die die Systempartner selbst nicht schließen können (oder wollen), so sind ‚Neue‘ eine durchaus sinnvolle Option.

Weiterhin sollte sich die Steuerung auf der Mesoebene mit dem Thema ‚Kommunikation‘ beschäftigen. Dies betrifft einerseits den grundsätzlichen Informationsaustausch zwischen Systempartnern und dem Case Management, andererseits aber auch alle Formen der Öffentlichkeitsarbeit.<sup>640</sup> Hier kommt es aus Sicht des Verfassers vor allem auf zwei Bereiche an. Erstens die Etablierung einer gemeinschaftlichen Öffentlichkeitsarbeit und zweitens die Vereinbarung einheitlicher Standards bei der auf Case Management bezogenen Öffentlichkeitsarbeit der Systempartner. Zur gemeinschaftlichen Öffentlichkeitsarbeit kann z.B. eine Übersicht (als Print- und/oder Onlineangebot, z.B. als Broschüre bzw. als Homepage) gehören, die die Leistungen des Case Managements sowie alle vom Case Management herangezogenen Leistungen und Partner des ‚Hilfesystems‘ beschreibt. Weiterhin ist eine aktive Pressearbeit durch Pressekonferenzen (z.B. bei der Einführung von Case Management und dann in gewissen Abständen) wie auch durch Pressemeldungen (z.B. ‚Erfolgsgeschichten‘) zu empfehlen. Hier gilt es insgesamt, auch aus Gründen der ‚Systempflege‘<sup>641</sup>, die Gemeinschaftlichkeit der Leistungen herauszustellen, die nur im Verbund und durch enge, partnerschaftliche Kooperation möglich ist. In Bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit der Systempartner ist es zudem sinnvoll, diese anzuhalten, in ihren, auf Leistungen in Bezug auf das Case Management verweisenden Veröffentlichungen ebenfalls die Kooperation und Partnerschaftlichkeit darzustellen. Weiterhin sollte aus Sicht des Verfassers vom Case Management darauf geachtet werden, dass die Leistungsübersichten (Broschüren, Flyer, o.ä.) der Systempartner realistisch gestaltet sind und keine nicht leistbaren Erfolge suggerieren. Der letztere Aspekt könnte z.B. durch Aufnahme in

---

<sup>640</sup> eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit aller Systempartner sieht auch Mennemann – allerdings unter der Perspektive eines durch Professionelle initiierten Case Management (Betreuer) – als eine „fördernde Bedingung“ einer Zusammenarbeit im ‚Hilfesystem‘ - s. Mennemann 2005, S. 23

<sup>641</sup> vgl. Kap. 3.2.3.7

die einzuhaltenden Qualitätsrichtlinien auch steuerungsmäßig durch materielle instruktive Anreize<sup>642</sup> unterstützt werden.

Auf der Mesoebene ist auch die vertragliche ‚Absicherung‘<sup>643</sup> von Leistungs- und Kooperationsabsprachen durch Verschriftlichung derselben angesiedelt. Dies betrifft einerseits Leistungsvereinbarungen und ggfs. dafür zu gewährende Gegenleistungen, die beide einer eindeutigen und widerspruchsfreien Beschreibung bedürfen und andererseits Vereinbarungen über den Datenaustausch, der allein schon aus Datenschutzgründen genau zu regeln ist. Aber auch Ansprachen, die inhaltlich mehr Absichtserklärungen entsprechen, wie z.B. bei Kooperationen mit Selbsthilfegruppen, sollten ebenso verschriftlicht werden, wie es auch im Case Management im Bereich des Hilfeplans gute Praxis ist.<sup>644</sup> Genau wie in der Fallarbeit ist ein schriftlicher Kontrakt eindeutiger und entfaltet somit einer höhere Bindung an die getroffenen Absprachen als nur beim Belassen bei der mündlichen Form.<sup>645</sup>

Zum ebenfalls auf dieser Ebene zu regelnden Aufgaben gehört die Leistungsbeschaffung an sich, d.h. Entscheidungen und auf diese basierende Handlungen der Organisation, welche Hilfeleistungen von welchem Anbieter (Systempartner) in welchem Umfang zu welchen Konditionen bezogen werden sollen. Dies schließt nicht nur ‚Einzelleistungen‘ mit ein, die pro Leistung einzeln vergütet werden (z.B. Qualifizierungsangebote), sondern auch solche, deren Vergütung in pauschalierter Form erfolgt, z.B. durch ganz oder anteilige Finanzierung der Kosten einer die entsprechende Leistung(en) anbietenden Einrichtung wie z.B. eine Schuldnerberatungsstelle. Da materielle instruktive (und natürlich auch destruktive) Steuerungen zumeist eine große Wirksamkeit entfalten<sup>646</sup>, ist die Entscheidung über die grundsätzliche Art der Finanzierung (pauschal oder einzeln) wie auch über die Setzung wirksamer materieller instruktiver Anreize von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Bei Entscheidungen in diesem Zusammenhang sollte daher stets beachtet werden, welchen Aufwand mit der

---

<sup>642</sup> d.h. durch finanzielle Boni und ggfs. zusätzlich durch Budgetzusagen (vgl. dazu das ‚Stuttgarter Modell‘ – a.a.O.) - in letzter Konsequenz auch durch materielle destruktive Steuerungen, d.h. Beendigung der Inanspruchnahme, falls sich der Systempartner wiederholt der Überarbeitung unseriöser Leistungsdarstellungen verweigert

<sup>643</sup> da diese nicht in jedem Fall schuldrechtliche Verträge sein werden (§§ 241-853 BGB), sondern z.T. nur Absichtserklärungen, müsste eigentlich eher von ‚Unterstützung‘ statt ‚Absicherung‘ gesprochen werden, dies wäre aber aus unserer Sicht auch ohne Missverständnisse, so dass die vorliegende Form gewählt wurde

<sup>644</sup> vgl. zu Kontrakten in der Fallarbeit z.B. Neuffer 2005, S. 102 und als praktisches Beispiel S. 125 bzw. ausführlicher Wendt 2001 S. 66 ff., bzw. unter dem Fokus von Macht und Widerstand Müller, Gehrman 2005, S. 135 bzw. in der Anwendung in Großbritannien: Department of Health 1991 S. 67 f.

<sup>645</sup> Eine rechtlich eindeutige Trennung der Begrifflichkeiten Vertrag bzw. Kontrakt ist nicht unproblematisch – aus der Verwendung der Begriffe in Publikationen der Sozialen Arbeit (z.B. Wendt 2001 a.a.O.) kann daraus geschlossen werden, dass mit Kontrakt eher rechtlich unverbindliche Absprachen gemeint sind, während ein Vertrag die verbindlichere Form darstellt. Neuffer (2005 a.a.O.) verwendet aber für den von allen unterschriebenen Hilfeplan den Begriff ‚Vertrag‘ (und nicht Kontrakt), während im Bankwesen unter ‚Kontrakte‘ standardisierte Vereinbarungen, d.h. schuldrechtliche Verträge, (z.B. bei Waretermingeschäften) verstanden werden. Der Verfasser definiert daher zur klareren Abgrenzung einen Vertrag als eine (rechtlich) verbindliche und Kontrakt als eine nicht (rechtlich) verbindliche Form schriftlich fixierter Absprachen.

<sup>646</sup> vgl. dazu Kap. 2.3

Administration dieser Steuerung intern verbunden ist und in wie weit unter Berücksichtigung wahrscheinlicher Sinnkonstruktionen der jeweiligen Adressatenorganisation die beabsichtigten Steuerungen organisationsintern interpretiert werden können. Gerade der zweite Gesichtspunkt ist systemtheoretisch gesehen von ziemlicher Bedeutung, wie auch seine Beachtung praktisch eher fehleranfällig ist, da die letztendliche Sinnkonstruktion eines Organisationssystems für Systemfremde nie vollständig durchschaut werden kann. Trotzdem gilt auch in dieser Beziehung der Rat von Willke: "Gehe nicht von deinen eigenen Absichten und Vorstellungen von Veränderung aus, sondern versetze dich in die Lage des zu verändernden Systems, transportiere dessen Eigenlogik und lass es die gewünschten Veränderungen bewirken." (Willke 2005, S. 7) In Bezug auf Therapie spricht Luhmann entsprechend von Steuerungen als zugleich diagnostischem Element, d.h. nicht erfolgreiche Versuche generieren zumindest die Information des Misserfolges und beinhalten somit die Möglichkeit eines neuen Versuchs.<sup>647</sup> Auf materielle instruktive Steuerungen bezogen bedeutet dies aus Sicht des Verfassers, dass man sich vor der Setzung von steuernden Impulsen (z.B. materielle Sanktionen) diese aus dem Blickwinkel der Adressatensysteme betrachten und sich überlegen muss, wie sie aus deren Sicht interpretiert werden könnten. Und es bedeutet weiterhin, dass man die Wirkungen von Steuerungen sorgsam zu analysieren hat und für den Fall, dass sie in der Masse der Adressaten nicht die gewünschte Wirkung zeitigen, auch durch andere Steuerungen zu ersetzen hat. So besehen sollten z.B. für Non-Profit-Organisationen aus Sicht des Verfassers eine Budgetsicherheit (d.h. die Gewährleistung eines bestimmten Finanzvolumens für einen möglichst langen Zeitraum) einen höheren Wert beigemessen werden, als die Aussicht auf kurzfristig erzielbare Überschüsse (Gewinne).<sup>648</sup>

Allerdings kommt man bei Befolgung dieser Erkenntnis in das bereits in Kap. 2.5.3 dargestellte Dilemma zwischen der Erfordernis einer ‚doppelten Flexibilität‘, die mit festen Budgets für Systempartner eher schwieriger zu erreichen ist und der erkannten Wirksamkeit von gerade solchen Anreizen für die Steuerung des ‚Hilfesystems‘. Eine einfache Lösung hierzu ist eher nicht in Sicht, so dass nur im konkreten Einzelfall, d.h. für jede Case Management anbietende Organisation, eine Abwägung zwischen den beiden konkurrierenden Anforderungen vorgenommen werden kann.

### **3.6.2.1 Fallbudgets als Option der Systemsteuerung**

Vom Verfasser wurde bereits an mehreren Stellen auf die Möglichkeit verwiesen, dass eine mögliche Gestaltung der finanziellen Planung von Hilfeleistungen darin bestehen könnte, Fallbudgets auszuweisen, die dann auch dem einzelnen Case Manager eine direkte materielle Steuerungsmöglichkeit an die Hand geben könnten.

---

<sup>647</sup> "Die therapeutischen Vorschläge (‚Weisungen‘) werden in Doppelfunktion entworfen, sie haben zugleich eine therapeutische und eine diagnostische Funktion. Wenn sie nicht erfolgreich sind, erzeugen sie zumindest Information. man kann dann den Versuch korrigieren und neu beginnen. Das Entscheidungsverfahren verläuft also weiterhin retrospektiv: Um zu erkennen, was man tun kann, muß man etwas getan haben." Luhmann 1996, S. 4

<sup>648</sup> vgl. dazu auch allgemein die Ausführung von Sprengel zur Ökonomisierung der Sozialen Arbeit: Sprengel 2008

Diese Option, die auch einer generellen, und damit auf der Mesoebene anzusetzenden Entscheidung bedarf, soll nachfolgend etwas eingehender beleuchtet werden.

Abzugrenzen ist dieses Allokationsverfahren von finanziellen Ressourcen von dem vor allem in der Kinder- und Jugendhilfe erprobten Konzept der Sozialraumbudgets, wo finanzielle Ressourcen nicht fallweise sondern für alle möglichen Fälle (und fallübergreifenden Leistungen) nach regionalen Gesichtspunkten zugeteilt werden. Auch dieses Modell ist nicht unumstritten und hat Befürworter und Gegner. Sie alle umfassend darzustellen würde das Thema dieser Arbeit nicht weiter bringen, da es hier eben nicht um Budgets für einzelne Klienten geht. Daher sind z.B. Befürchtungen, dass Hilfeanbieter, die mit der Versorgung eines Sozialraums beauftragt sind, mit ihren Leistungen sparsam umgehen, um im Budgetrahmen zu bleiben, nicht übertragbar auf die fallweise konkret geplante und überwachte Situation von Hilfeleistungen im Rahmen des Case Managements.<sup>649</sup>

Bereits Neuffer verweist auf die durch Fallbudgets steigere Einflussnahme von Case Managern auf die Systemebene: „Käme ein persönliches Budget des Klienten/Patienten als Unterstützungsrahmen hinzu, wäre die Steuerungsfunktion noch deutlicher und der Einfluss auf das quantitative und qualitative Angebot von Dienstleistungen“<sup>650</sup> noch größer. Allerdings ist zu beachten, dass bei Fallbudgets möglicher Weise von zwei unterschiedlichen Dingen gesprochen werden kann: Einerseits von so etwas wie einem persönlichen Budget, analog zu den Regelungen des § 17 Abs. 2 ff. SGB IX, d.h. der Klient erhält das Budget, für dessen ‚Verwaltung‘ er den Case Manager beauftragen kann, sich aber auch aus eigenem Entschluss Leistungen beschaffen kann. Van Riet / Wouters<sup>651</sup> beschreiben z.B. ein solches Modell eines „personengebundenen Budgets“. Andererseits könnte auch ein Fallbudget pro Fall entstehen und dem fallführenden Case Manager zugeordnet werden, der dieses im Rahmen seiner Fallführung zur Finanzierung professioneller (ggfs. auch nicht-professioneller) Hilfeleistungen einsetzt. Hinte<sup>652</sup> z.B. ist eher in dieser Richtung zu interpretieren.

Van Riet / Wouters sehen die Vorteile in einem „personengebundenen Budget“ vor allem darin, dass Klienten mehr Einfluss auf die Bedingungen von Hilfen erhalten und sich entscheiden können, ob ihnen die Hilfeleistung den mit ihr verbundenen Preis wert ist. Zudem können sie auch nicht-professionelle Hilfen vergüten und werden so von professionellen Helfern weniger abhängig, deren Preise zudem durch die so erhöhte Konkurrenz sinken sollten. Allerdings sehen sie auch Nachteile einer solchen Konstruktion, z.B. in der Beförderung eines Schwarzarbeitssektors nicht-professioneller Hilfen und einem auch damit verbundenen stärker werdenden (wirtschaftlichen) Druck auf den Bereich professioneller Hilfen, deren mögliche Konsequenzen zu Beginn dieses Abschnitts (Kap. 2.6.2) bereits am Beispiel der USA beschrieben wurden. Auch sehen sie das Problem, dem Einzelfall gerecht werdende Budgetgrößen zuzuordnen<sup>653</sup> und schlagen weiterhin vor, dass der Klient

---

<sup>649</sup> zu Befürwortern von Sozialraumbudgets vgl. z.B. Stiefel 2002, Hinte 2002, Hinte 2000 oder Baltz 2002, zu Kritik z.B. Krölls 2002

<sup>650</sup> Neuffer 2005, S. 159

<sup>651</sup> s. van Riet, Wouters 2002 S. 269 f.

<sup>652</sup> s. Hinte 2002

<sup>653</sup> s. van Riet / Wouters, a.a.O., S. 269 f.

oder der von ihm beauftragte Case Manager regelmäßig über die aktuelle Verwendung des Budgets zu berichten hat.<sup>654</sup>

Hinzu dagegen sieht in einem Erziehungshilfebudget vor allem den Vorteil, dass so mögliche kontraproduktive Verhaltensweisen seitens der ansonsten über Fachleistungsstunden vergütete Träger vermieden werden können. Um sich weitere Mittelzuflüsse zu sichern, könnten diese mehr Stunden ansetzen, als unbedingt erforderlich (Hilfeverlängerung) oder selbst für einfache Arbeiten (z.B. Wohnungsreinigung) teure Fachkräfte einsetzen. Da aber bei einem Hilfebudget andererseits die Tendenz bestehen könnte, bei (fest vergüteten) Hilfen die Leistungen zu reduzieren, muss mit der Einführung eines solchen Budgets auch ein entsprechendes Controlling seitens des Auftraggebers einhergehen.<sup>655</sup>

Der Ansatz von van Riet und Wouters stärkt deutlich die Position von Klienten und deren Ausübung ihres z.T. gesetzlich garantierten Wunsch- und Wahlrechtes<sup>656</sup> gegenüber den Hilfeanbietern. Mit Brülle könnte damit angenommen werden, dass auf diese Weise auch im Bereich von Hilfeleistungen eine höhere Marktorientierung erreicht werden kann als mit dem bisherigen Verfahren: "Solange die Leistungserbringung nicht vollständig marktreguliert erfolgt, d.h. ‚schlüssige Tauschbeziehungen‘ hergestellt sind, wird sie nicht von den Bedürfnissen der ‚Kunden‘ alleine gesteuert werden können. Auf ‚echten‘ Märkten wird die Befriedigung der Bedürfnisse von Nachfragern durch deren Zahlungsfähigkeit begrenzt, d.h. das verfügbare individuelle Budget steuert die Beeinflussung des ökonomischen Prozesses durch außerökonomische Bedürfnisse." (Brülle et al. 1998, S. 69) Dies verlangt aber zugleich kompetente Marktteilnehmer, die ihre Bedürfnisse kennen, Prioritäten zu setzen verstehen (nicht alles Wünschenswerte kann mit einem auch noch so umfangreichem Budget bezahlt werden) und vor allem unter den ‚schillernden‘ Angeboten des Marktes die für sie auch tatsächlich geeigneten und nach Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten auch günstigen Angebote herausuchen können. Dass unter solchen Marktbedingungen die Hilfeanbieter die Methoden des Marketings für sich entdecken (und als sogar erforderlich einstufen) werden, ist keine allzu abwegige Vermutung. Es steht damit zu erwarten, dass Hilfen, ihre Wirkungen und die Professionalität des Anbieters sehr positiv (zu sehr?) auf ‚Hochglanzpapier‘ dargestellt werden und sich ein insgesamt Wettbewerb um Kunden einstellt, dessen zusätzliche Kosten aber letzten Endes auch vom Kunden gezahlt werden müssen, ohne dass er dadurch einen Mehrwert erhält.<sup>657</sup> Auch könnten Anbieter versucht sein, sich den Markt aufzuteilen, so dass bestimmte Hilfen nur von einem oder wenigen Anbietern erhältlich sind, deren Möglichkeiten zur Preisgestaltung damit beträchtlich wachsen. Van Riet / Wouters fordern daher

---

<sup>654</sup> ebd.

<sup>655</sup> s. Hinte 2002 a.a.O. S. 109 ff.

<sup>656</sup> s. § 5 SGB VIII, eine ähnliche Regelung enthält der § 9 SGB IX – im Gegensatz enthält das SGB II keine auch nur in etwa analoge Regelung – die Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II) kann nicht als eine solche Regelung interpretiert werden, da sie zwar durch Vereinbarung zustande kommen soll, aber auch durch „Verwaltungsakt“ (Abs. 1 Satz 5) erfolgen kann, so dass die Verhandlungsposition des Hilfeberechtigten, ihm genehme Regelungen durchzusetzen, hier deutlich schwächer im Gegensatz zu der des Grundsicherungsträgers ist

<sup>657</sup> Hinte (2002 a.a.O. S. 109) kritisiert bereits jetzt den von HzE-Trägern betriebenen Aufwand in der Öffentlichkeitsarbeit – es erfordert wenig Vorstellungskraft, sich dann den unter ‚echten‘ Wettbewerbsbedingungen erfolgenden Aufwand zu vergegenwärtigen



als Voraussetzung für ihr Modell die Unterbindung von Preisabsprachen, die aber praktisch nicht leicht umzusetzen ist. Abhilfe schafft hier dann höchstens ein professioneller Case Manager, der analog zu den Anfängen des Case Managements in den USA<sup>658</sup> den Klienten durch den ‚Dschungel‘ der unüberschaubaren Hilfeangebote lotst. Wenn diese Unterstützung aber nicht Pflicht ist, sondern vom Hilfeberechtigten sogar unter Einsatz eines Teils seines Budgets bezahlt werden muss, benötigt es ebenfalls nicht viel Phantasie, um sich die auf diese Weise entstehende Wettbewerbssituationen vorzustellen (z.B. große Anbieter, die ‚Hilfe aus einer Hand‘ versprechen und dabei selber Case Management anbieten – natürlich unter Nutzung beträchtlicher ‚Eigenleistungen‘).

Ein Budget im Sinne des SGB IX (als persönliches Budget) als finanzielle Grundlagen der Fallarbeit hat daher aus Sicht des Verfassers mehr Nachteile und sollte besser durch ein dem Case Manager zur Verfügung stehendem Fallbudget ersetzt werden. Da in diesem Fall die Hilfeleistungen vom Case Manager ausgewählt werden<sup>659</sup>, ist anzunehmen, dass die zuvor beschriebenen Marketingtendenzen von Hilfeanbietern sich nicht oder deutlich weniger ausgeprägt entwickeln werden. Allerdings ist der Sicht von Hinte, dass dann ein fallunabhängiges Controlling (aber zugleich auch ein fallabhängiges !) erforderlich ist<sup>660</sup>, nur zuzustimmen. Gerade hierzu kann der Verfasser durch sein Konzept des ‚Linkings‘ auch einen praktikablen Ansatz anbieten.

Zudem sollte ein solches Fallbudget eine Übertragbarkeit auf andere Fälle besitzen, so dass der Case Manager keine in der Sache falschen Anreize zur völligen Ausschöpfung seiner Budgets erhält (‚Punktlandung‘). Auch können so Mehrbedarf an anderer Stelle durch mehr verfügbare oder besser aktivier- und integrierbare Hilfe nicht-professioneller Helfer (z.B. aus dem Klientensystem, seinem Sozialraum, usw.) ausgeglichen werden. Schwierigkeiten macht, das haben schon van Riet / Wouters erkannt, allerdings eine den Umständen des Einzelfalles entsprechende adäquate Bemessung der Budgethöhe. Sie schlagen dazu eine „neutrale Indikationsstellung“ nach einheitlichen Kriterien und Zuordnung in 4-5 Budgetkategorien vor.<sup>661</sup> Hier wäre man dann wieder bei den Fallgruppen angelangt, die bereits Wendt so sehr befürwortet. In Bezug auf eine Budgetbemessung wird man aber kaum um eben eine solche herumkommen, will man nicht alternativ einen immensen Aufwand betreiben, für jeden Fall im Assessment zusätzlich zu den ansonsten dort zu leistenden Aufgaben noch eine Evaluation vordefinierter Indikatoren vorzunehmen, aus diesen dann die Ausprägung ebenso vorzudefinierender Kriterien abzuleiten, die zusammen so etwas wie einen ‚Punktescore‘ ergeben, aus dem sich dann das individuelle Budget ergibt. Sofern dergleichen überhaupt einigermaßen adäquat leistbar ist (was der Verfasser nicht so ohne weiteres beurteilen kann), benötigt ein solches Verfahren umfangreiche empirische Vorarbeiten, um die erforderlichen Kriterien zu erstellen und entsprechende Indikatoren zu ermitteln, sowie den

---

<sup>658</sup> vgl. hierzu z.B. Ewers 2000a S. 41 ff. oder Wendt 2001 S. 14 ff.

<sup>659</sup> woran der Klient selbstverständlich umfänglich beteiligt wird. Es soll sich in dieser Arbeit aber auf die Systemebene konzentriert werden. Deshalb wird, wie bereits auch anderenorts geschehen, die Fallebene zu schnell wie irgend möglich abgehandelt. Es lässt sich aber nicht aus dieser Vorgehensweise schließen, dass der Verfasser Klienten nur als unpersönliche ‚Fälle‘ ansieht, die ‚gemanged‘ werden müssen!

<sup>660</sup> s. Hinte, 2002 a.a.O. S. 111

<sup>661</sup> s. van Riet / Wouters a.a.O. S. 274

Kriterienausprägungen einen ‚Score‘ bezüglich des zu erwartenden Aufwandes hinsichtlich ihrer Bearbeitung zuzuordnen. Leichter wäre es dann aus Sicht des Verfassers, immer individuell den Hilfebedarf festzustellen, und unter Berücksichtigung von „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“<sup>662</sup> geeignete Hilfen festzustellen und die hierfür erforderlichen Kosten zu ermitteln. Je nach interner Handhabung der Organisation steht dann aber jede kostenpflichtige Einzelleistung unter einem mehr oder minder großen Rechtfertigungsdruck, der unter Umständen zu Leistungsreduzierungen bereits im Planungsstadium führen könnte.

Abhilfe schafft dann eher ein Budget nach den von van Ried / Wouters vorgeschlagenen 4-5 Budgetkategorien, die exakt zu bestimmen aber auch nicht ganz einfach sein wird. Voraussetzung für die Wirksamkeit eines solchen Verfahrens ist aber die bereits angesprochene Übertragbarkeit nicht benötigter ‚Budgetreste‘ auf andere Fälle bzw. die Überschreitung von Fallbudgets, wenn dies durch Einsparungen an anderer Seite kompensiert werden kann. Da ein auch noch so ‚ausgeklügeltes‘ Verfahren in der grundsätzlichen Ermittlung und dann fallweisen Zuordnung von Budgetkategorien per se fehlerbehaftet ist, muss es ein möglichst einfach zu handhabendes Korrektiv geben, solche ‚Fehlbemessungen‘ auszugleichen. Dies könnte aus Sicht des Verfassers einfach durch die o.a. Übertragbarkeit von Budgets erfolgen. Allerdings ist auch hier ein vernünftig konstruiertes Controlling sinnvoll, um zu vermeiden, dass zu oft Budgets überzogen werden, in der Hoffnung ‚irgendwann‘ einmal etwas zur Kompensation einsparen zu können.<sup>663</sup>

Mit Fallbudgets ausgestattet, können so Case Manager die Finanzierung von fallweisen Hilfeleistungen in einfach zu handhabender Form steuern und gegenüber dem ‚Hilfesystem‘ in der Steuerungshandeln deutlich befördernden Dualität von „Player“ und „Payer“ (Wendt) auftreten.

### 3.6.2.2 Grundsätzliche Anmerkung zur Mesoebene

Trotz der deutlich erkennbaren Präferenz des Verfassers für das Handlungsfeld der beruflichen (Re-) Integration wurde bisher ebenfalls der Bereich der Jugendhilfe als ein weiteres Handlungsfeld beschrieben, in dem das vom Verfasser favorisierte Modell einer durch den Kostenträger (oder in seinem direkten Auftrag) betriebenes Case Management einsetzbar ist. Dabei wurde sich auf die für das Management der Fälle erforderliche Steuerung des ‚Hilfesystems‘ konzentriert. Für den Bereich der beruflichen (Re-) Integration ist dies auch völlig ausreichend, da es dort bis auf Ausnahmen keine wirklichen Präventionsleistungen gibt<sup>664</sup>, d.h. neben dem Management der (Einzel-) Fälle und dem fallbezogenen Management des

---

<sup>662</sup> § 3 Abs. 1 Satz 3 SGB II – eine analoge Formulierung findet sich in § 78b Abs. 2 Satz 1 SGB VIII bzw. im § 35 Abs. 1 Nr. 4 SGB IX

<sup>663</sup> Die beruflichen Erfahrungen des Verfassers mit Budgets und ihre vertrauensvolle Handhabung durch Mitarbeiter in einem anderen Zusammenhang (Dozentenbudgets von Seminarleitern bei Qualifizierungsmaßnahmen) ermutigen aber zu der Annahme, dass auch Case Manager ein solches Instrument in aller Regel sehr verantwortungsbewusst handhaben werden.

<sup>664</sup> Als eine solche Ausnahme kann z.B. die Berufsberatung angesehen werden, die bereits vor Eintritt von Arbeitslosigkeit nach Beendigung der Schule präventiv die Berufsorientierung und Berufswahl Jugendlicher unterstützt.

„Hilfesystems“ kein weiteres nennenswertes Handlungsfeld für Hilfeleistungen vorhanden ist. Das SGB II z.B. leistet nur für Personen, die erwerbsfähig und hilfebedürftig sind<sup>665</sup>, so dass Leistungen, wie z.B. ein Case Management erst dann zum Tragen kommen, wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, nicht aber bereits präventiv davor.

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist dies aber anders. Neben personenorientierten Hilfen (z.B. HzE der §§ 28-35 SGB VIII) sieht das Gesetz ausdrücklich auch fallunspezifische Maßnahmen, wie z.B. die Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII) vor. Stellt nun der Jugendhilfeträger auf das Methodenset Case Management um, so hat dies zwar auf die vom Verfasser bereits beschriebene Mikroebene keinen Einfluss, auf der Mesoebene indes muss die Planung des Hilfeangebotes auch den Bereich fallunspezifischer Hilfen umfassen und diese in einer Weise „konstruieren“, dass sie auch als Unterstützung für die Fallarbeit wirken können. Bei Planung und Gestaltung solcher fallunspezifischer Hilfen ist das Konzept der Sozialraumorientierung ein nützlicher Ansatz, um die Ressourcen „vor Ort“ aktivieren zu können, wie auch spezifische Angebote (analog zur Fallarbeit) genau dort platzieren zu können, wo diese auch besonders benötigt werden. Eine vertiefte Ausführung von fallunspezifischer Arbeit wie zu Sozialraumkonzepten kann aber an dieser Stelle nicht geleistet werden, so dass hierzu auf die entsprechende Literatur verwiesen wird.<sup>666</sup>

### 3.6.3 Die Makroebene: Rahmenbedingungen

Die Makroebene der kommunalen, Landes-, nationalen und sogar transnationalen Politik schließlich müsste eigentlich unter Steuerungsgesichtspunkten als Ebene nur in Klammern gesetzt werden, weil Case Management mehr Adressat für von dort ausgehenden Steuerungen ist, denn selbst Steuernder. Steuerung auf dieser Ebene kann daher aus Sicht des Case Managements höchstens als Einflussnahme auf Positionen, Entscheidungen und Regelungen verstanden werden. Case Management hat damit zu versuchen, die Rahmenbedingungen, unter denen es stattfinden kann, so zu beeinflussen, dass diese auch ein wirkliches Case Management<sup>667</sup> zulassen. Dies betrifft nicht nur die Gesetzgebung von Bund und Ländern sowie darauf basierende Ausführungsbestimmungen, Erlasse und Dienstanweisungen, sondern auch Förderrichtlinien von Bund und Land wie auch transnationaler Institutionen, so z.B. der Europäische Sozialfonds der EU<sup>668</sup>, sowie Ausschreibungen öffentlicher Stellen für Case Management Leistungen.

So wäre es z.B. vorteilhaft gewesen, wenn das SGB II nicht nur in der Gesetzesbegründung (a.a.O.) einen Hinweis auf ein zu erbringendes

---

<sup>665</sup> s. § 1 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 7 SGB II

<sup>666</sup> vgl. zu fallunspezifischen Hilfen und Sozialraumorientierung z.B. Finkel 2004, Merten 2002, Schäfer 2002, Stiefel 2002, Boeckh 2005, Boomgaarden 2001b, Debiel 2006, Deinet 2006, Deinet, Krisch 2006, Hinte 2002, Hinte et al. 2003, Lutz 2007, Marquard 2005, Schipmann 2002, Szlapka 2005, Tinner, Lenz 2001, Vossler, Obermaier 2003,

<sup>667</sup> vgl. dazu z.B. die Rahmenempfehlungen der DGCC Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2008

<sup>668</sup> im Internet z.B. unter [www.esf.de](http://www.esf.de) zu finden

„Fallmanagement“ enthalten hätte, sondern dies auch unmissverständlich im Gesetz gestanden hätten, einschließlich einer Erläuterung, was darunter zu verstehen ist. Ähnliches gilt für eine Leistungsbeschreibung (öffentliche Ausschreibung) für ein Fallmanagement der BA dessen Leistung bestimmt wird als: „Kern des Fallmanagements ist die Organisation und Steuerung des individuellen Integrationsprozesses. Zur Überwindung spezifischer sozialer Problemlagen, soweit der Bewerber von sich aus individuelle Problemlagen offenbart hat, steuert das Fallmanagement den Zugang zu benötigten Möglichkeiten und Hilfen anderer Stellen (z.B. Sucht- und Schuldnerberatung). Das Ergebnis dieser Stellen darf der Auftraggeber weder abfordern noch speichern oder anderweitig dokumentieren.“<sup>669</sup> Wie dann unter diesen Bedingungen das „steuern“ erfolgen soll, bleibt wohl dem Auftraggeber überlassen.

Die Sinnhaftigkeit, ja sogar Notwendigkeit von Einflussnahme auf Case Management betreffende Entscheidungen sollte mit diesen beiden kleinen Beispielen hinreichend illustriert sein. Zudem ist auf der untersten politischen Ebene, die der Kommunalpolitik, noch eine weitere Dimension der Einflussnahme zu beachten, auf die bereits in Kap. 3.3.6 in Bezug auf die Implementationsschritte bei der Einführung von Case Management hingewiesen wurde: Die Erreichung einer umfassenden Unterstützung („Commitments“) des Konzeptes und der es bedingenden Umgestaltungen z.B. in der Ablauf- und Aufbauorganisation. Ein bloßes ‚Lippenbekenntnis‘, ein an nicht akzeptable Bedingungen oder ungewisse Entwicklungen (z.B. Haushalt) geknüpftes ‚ja‘, oder ein ‚Dafürsein‘ ohne dass sich ansonsten etwas ändern darf, kann als ‚gute Grundlage‘ für ein Scheitern von Case Management angenommen werden. Es ist daher zwingend erforderlich, solche Einstellungen durch eine umfassende Informations- und letztlich auch Überzeugungspolitik zu überwinden, da ansonsten ernstlich die Frage zu stellen wäre, ob unter diesen Bedingungen eine Einführung von Case Management wirklich Sinn machen würde.

Wendt, der in einem Aufsatz die ökonomische Funktion von Case Management unter dem Blickwinkel von Allokationsstufen (gesellschaftlicher wie individueller Ressourcen) betrachtet, führt dort u.a. aus: „Care Management und Case Management spielen in wechselseitiger Beeinflussung auf den Allokationsstufen, die oberste ausgenommen, ihre Rolle.“<sup>670</sup> Diese ‚Abstinenz‘ von Einflussnahme des Case Managements ist zwar durchaus eine zutreffende Beschreibung der Situation, allerdings einer, die es nach besten Vermögen zu verändern gilt. Gerade die ‚Dachorganisation‘ des Case Managements, die Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) ist hier gefragt, sich mehr als kompetenter Fachverband und Know-how-Träger ins Spiel zu bringen.<sup>671</sup> Dies ist aber nicht nur auf der Ebene

---

<sup>669</sup> Ausschreibung der BA vom 30.12.2004 zur Beauftragung Dritter mit der Vermittlung, S. 41 (der Ausschreibungstext ist nicht mehr im Internet enthalten, da die betreffende Ausschreibung inzwischen abgelaufen ist, der Text ist aber beim Verfasser einsehbar) – Unterstreichungen im Text durch den Verfasser

<sup>670</sup> Wendt 2006a, S. 71

<sup>671</sup> vgl. Homepage [www.dgcc.de](http://www.dgcc.de) - am 29.05.2008 gab es dort unter der Rubrik „Presse/News“ insgesamt zwei (2!) Pressemitteilungen, beide aus 2005 (!) Dies ist zwar nicht der alleinige Maßstab für verbandspolitische Aktivität, kann aber durchaus als Indikator angesehen werden, wie intensiv ein Verband sich in der Öffentlichkeit und damit auch in der Politik platziert. Es ist aber der Fairness halber anzumerken, dass die DGCC sich bisher vor allem um eine Standardisierung der Ausbildung von Case Managern bemüht hat, was ihr m.E. auch recht gut gelungen ist.

wissenschaftlicher Diskurse z.B. durch einen verbandseigenen Newsletter oder durch die Zeitschrift „Case Management“ zu beschränken, die in aller Regel nicht die Grenzen des wissenschaftlichen Funktionssystems (Luhmann) verlässt. Beeinflussung politischer Entscheidungen und der auf sie basierenden Regelungen nachgeordneter Instanzen geht vor allem nur über den Weg intensiver Öffentlichkeitsarbeit, wo sich ein Verband über intensive, kontinuierliche Arbeit als kompetenter Gesprächspartner platzieren kann. Erst dann ist zu erwarten, dass auch die Medien sich des Verbandes bedienen, wenn sie nach Stellungnahmen zu sozialen Verhältnissen oder politischen Entscheidungen (von kompetenter Seite) suchen und damit auch ein Verband seitens politischer Entscheidungsträger an Bedeutung gewinnt und ‚ernst genommen‘ wird. Der Weg bis dahin ist wahrscheinlich lang und beschwerlich, müsste aber gerade eben um die Makroebene nicht völlig anderen zu überlassen, konsequent beschritten werden.

Auch könnte sich der Verband durch die Ausarbeitung von Rahmenkonzepten (oder fachliche Empfehlungen zur Umsetzung), z.B. zu der Migrationserstberatung als Kompetenzträger profilieren, auch wenn hier möglicher Weise Bedenken hinsichtlich eines für die Betroffenen als unvorteilhaft eingeschätzten Know-how-Transfers entstehen könnte. Mit solchen Rahmenkonzepten könnte aber ein Verband Einfluss darauf nehmen, wie politische Rahmenbedingungen mit dem Konzept des Case Managements ‚versöhnt‘ werden können und so Eckpunkte setzen, die zu beachten sind, wenn ein Anbieter eine Dienstleistung unter den jeweiligen Rahmenbedingungen wirklich ‚Case Management‘ nennen möchte.<sup>672</sup>

Es gibt also durchaus vielfältige Wege, die geforderte Einflussnahme zu gestalten, sie setzen aber voraus, dass eine Fachgesellschaft intern einen Konsens über Standards gefunden hat und ihre Vertreter mit einer gewissen Selbstlosigkeit sich nicht zuvorderst mit ihrer Profession oder beruflichen Tätigkeit sondern ihrer Funktion in der Fachgesellschaft zu Wort melden. Dazu gehört auch die eben beschriebene Verbreitung von kollektivem Know-how.

### **3.7 Adressatenbezogene Steuerung**

Bei der Darstellung des ‚Hilfesystems‘ hatte der Verfasser bereits dessen Heterogenität angesprochen und die Notwendigkeit einer Systembildung als Voraussetzung für eine gelingende Zusammenarbeit mit dem zuvor nur als ‚Konglomerat‘ zu nennenden Gebilde höchst unterschiedlicher Organisationssysteme betont. Auch in der sehr steuerungsorientierten Betrachtung des ‚Hilfesystems‘ in dieser Arbeit darf nicht übersehen werden, dass die in Kap. 2.3 erarbeiteten Optionen zur Steuerung sozialer Systeme von destruktiv und instruktiv bzw. materiell und immateriell prinzipiell stets in Abhängigkeit von der ‚Konstruktionsart‘ des Case Managements bestehen.<sup>673</sup> Nun ist es an der Zeit, sich

---

<sup>672</sup> Der Deutsche Verein ist hier z.B. überaus aktiv und erstellt für eine Vielzahl sozialer Aktivitäten fachliche Empfehlungen – vgl. dazu z.B. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004a, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2005a, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2005c

<sup>673</sup> vgl. dazu Kap. 3.1.2 mit der Diskussion der verschiedenen Möglichkeiten, wie Case Management entstehen kann: intraorganisatorisch oder interorganisatorisch durch Hilfeanbieter, durch Professionelle oder den Kostenträger selbst – und den in jedem einzelnen Fall verfügbaren Steuerungsoption

diese eher nur grundsätzliche Klassifizierung differenzierter anzuschauen. Dabei ist unschwer zu erkennen, dass sich auch in dem steuerungsbezogenen ‚Optimalfall‘ eines durch einen Kostenträger selbst betriebenen Case Managements, Unterschiede in der Steuerbarkeit möglicher Systempartner in Abhängigkeit von der Art ihrer Beziehung zur Case Management Organisation ergeben. Gegenüber Partnern, die mit dem Case Management in direkten Vertragsbeziehungen von Leistungen und Entgelt stehen, kann eine ganz andere Steuerung betreiben werden als gegenüber Partner, deren Nutzung mehr oder minder von deren ‚Goodwill‘ abhängig ist und die durch die Inanspruchnahme keinerlei Vorteile erlangen.

Die dadurch erforderliche Differenzierung in den Steuerungsaktivitäten ist der Gegenstand dieses Kapitels. Dabei sollen die Systempartner in der Weise unterschieden werden, wie ihre Beziehungen zum Case Management gestaltet sind. In den meisten Fällen stellt sich diese Beziehung als die Art der materiellen Vergütung ihrer Leistungen dar: direkt, d.h. nach erbrachten Leistungseinheiten, indirekt, d.h. pauschal ohne unmittelbaren Bezug zur den im Einzelfall erbrachten Leistungen, oder gänzlich ohne materielle Vergütung. Im letzteren Fall ist zusätzlich zu unterscheiden, ob es einen organisatorischen Zusammenhang gibt, d.h. Case Management und Hilfepartner Teil derselben (Groß-) Organisation sind, oder ob ein solcher Zusammenhang nicht besteht. Durch diese Unterscheidung erhält man vier ‚Arten‘ von Systempartnern, die nun nacheinander in Bezug auf deren Steuerung betrachtet werden sollen.

### **3.7.1 Organisationen im gleichen Supersystem**

Unter der gewählten Überschrift sollen alle Organisationen (Organisationssysteme) verstanden werden, die mit der Case Management betreibenden Organisation in einem Organisationsbezug stehen, d.h. ohne ein Unter-/Überordnungsverhältnis Teil ein und derselben Großorganisation (Supersystem) sind. Klassisches Beispiel für eine derartige Beziehung ist das Jugendamt und der ASD (sofern dieser nicht bereits Teil des Jugendamtes ist) in Bezug zu einem Grundsicherungsträger des SGB II. Sofern der Grundsicherungsträger ein zKT<sup>674</sup> ist, besteht dieser direkte organisatorische Zusammenhang, da damit beide Teil der Kommunalverwaltung sind, selbst wenn der zKT in Form einer eigenständigen Gesellschaft (z.B. gemeinnützige GmbH) bestehen sollte. Beide Organisationen haben auch in diesem Fall eine organisatorische ‚Linie‘, die spätestens beim Landrat bzw. Oberbürgermeister, wenn nicht bereits früher (z.B. bei einem Sozialdezernenten o.ä.) wieder ‚zusammenläuft‘. Analoges gilt, wenn Case Management vom Jugendamt betrieben wird und der ASD einem anderen Fach- oder Geschäftsbereich zugeordnet wäre. Im Falle eines Grundsicherungsträgers in Form einer ARGE<sup>675</sup> besteht diese ‚Linie‘ ebenfalls, da die ARGE ja neben der Agentur für

---

<sup>674</sup> zugelassener kommunaler Träger nach § 6a SGB II, umgangssprachlich auch „Optionskommune“ genannt – vgl. dazu noch die detaillierteren Ausführungen in Teil 4 dieser Arbeit

<sup>675</sup> Arbeitsgemeinschaft von Kommune und Agentur für Arbeit nach § 44b SGB II, die ebenfalls in unterschiedlicher Rechtsform gestaltet werden kann – Anmerkung: der § 44b SGB II wurde mit Entscheid vom 20.12.2007 vom Bundesverfassungsgericht als unvereinbar mit dem Grundgesetz bewertet und muss damit spätestens zum 01.01.2011 durch eine verfassungskonforme Regelung ersetzt werden. – vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 20.12.2007 Az. 2 BvR 2433/04 und 2BvR 2434/04.

Arbeit auch von der Kommune getragen wird. Anders verhält es sich bei einer getrennten Aufgabenwahrnehmung, d.h. für den Fall, in dem keine ARGE gegründet wurde, aber die Kommune auch nicht als zKT anerkannt wurde. Betreibt der von der Agentur für Arbeit mit der Grundsicherung beauftragte Organisationsteil Case Management, so kann in einer solchen Konstellation z.B. ein ASD nur als Organisationsart angesehen werden, mit der keinerlei Leistungs-Entgelt-Beziehungen bestehen, was auch auf mögliche Probleme einer solchen Gestaltung hindeuten kann.

Wieso erfolgt nun diese Unterscheidung seitens des Verfassers? Ohne Entgeltbeziehungen in irgend einer Art ist eine materielle Steuerung unter Ausnutzung der generellen Wirksamkeit des Steuerungsmediums Geld<sup>676</sup> schlichtweg nicht möglich, da selbst auch die destruktive (materielle) Option von ‚nicht (mehr) nutzen‘ keine materielle Dimension entfaltet und daher zwar möglich, aber ohne Steuerungseffekt in Bezug auf den Adressaten bleibt, der sich möglicher Weise sogar über die so erfahrene Entlastung freuen könnte. Es verbleiben somit lediglich immaterielle Steuerungsoptionen, die in der Praxis auf die instruktive Alternative beschränkt sein dürften. Eine Steuerung eines ASD durch Vorenthalten von Informationen (immaterielle destruktive Steuerung) sollte wohl eher die Ausnahme sein, z.B. durch Nichteinbezug in Projekte, die auch den ASD betreffen könnten wie z.B. sozialräumlich orientierte Außenstellen eines Grundsicherungsträgers.

Im Gegensatz zu den übrigen Systempartnern ohne Leistungs-Entgelt-Beziehungen steht aber in Bezug auf Organisationen im gleichen Supersystem noch eine besondere Qualität immaterieller instruktiver Steuerungen vom Prinzip her zur Verfügung: die der Macht<sup>677</sup> oder konkreter auf Organisationen bezogen, die der Hierarchie.<sup>678</sup> Steuerungen können so auch z.B. als Weisung von der gemeinsam übergeordneten Ebene erfolgen – eine Möglichkeit, die ohne Organisationsbezug nicht zur Verfügung steht und daher die vorgenommene Unterscheidung rechtfertigt.

Um einem möglichen, vielleicht sogar wahrscheinlichen Missverständnis vorzubeugen, soll dabei betont werden, dass der Verfasser nicht ein Verfechter von Steuerungen auf reiner Machtbasis ist und solchen Konzepten auch nicht das Wort reden will. In den Ausführungen zur Systembildung wurde vom Verfasser z.B. auf die zwingende Erfordernis eines gemeinsamen Zielkonsens aller Partner von Case Management und ‚Hilfesystem‘ ausreichend hingewiesen. Es geht aber bei der Behandlung von Systemsteuerung auch um die Frage, wie soziale Systeme, hier Partner in einem ‚Hilfesystem‘, steuerbar sind und welche Möglichkeiten dann dem Case Management hierbei zur Verfügung stehen. Welche in welchem Fall anzuwenden sind, kann immer nur eine Entscheidung des Einzelfalls sein, für die der Verfasser zudem bereits gefordert hatte, dass sie zuvor die mit der Steuerung eventuell zusammenhängenden Folgen zu bedenken hat. Aber es wird immer Situationen geben, wo Steuerung in Form einer „gegenseitigen Durchdringung“ und des sich selbst einer Beeinflussung zugänglich machen<sup>679</sup> nicht ausreicht, da

---

<sup>676</sup> vgl. hierzu besonders Willke 2001 S. 194 ff.

<sup>677</sup> vgl. Willke 2001 a.a.O. S. 151 ff.

<sup>678</sup> vgl. Baecker 2006 und Baecker 1999

<sup>679</sup> s. Löcherbach 2007, S. 22

massive Interessenskonflikte einer Einigung entgegenstehen<sup>680</sup> und ein möglicher Konsens dann deutliche Verschlechterungen im Vergleich zu anderen Alternativen bringen würde.<sup>681</sup> Steuern heißt eben auch, Verantwortung für das Ergebnis zu übernehmen und das kann bedeuten, dass im übertragenen Sinne auch einmal „Soziale Arbeit unter Zwangskontexten“<sup>682</sup> quasi als ‚ultima ratio‘ erfolgen muss, ohne dass dies zum Dauerzustand gemacht werden darf.

Um aber einen derart schwerwiegenden steuernden Eingriff durch Beantragung entsprechender Weisungen bei der gemeinsam (hier z.B. von Grundsicherungsträger und ASD) übergeordneten Hierarchie tunlichst zu vermeiden, ist es erforderlich, bereits in der Implementationsphase die möglichen Partner innerhalb des eigenen Supersystems mit ‚ins Boot‘ zu holen. Dies sollte einerseits durch eine frühzeitige und umfassende Informationspolitik geschehen, wie auch den aktiven Einbezug der Fachkräfte in die Konzeption, so dass Berührungspunkte und Abgrenzungsstrategien<sup>683</sup> vermieden oder zumindest deutlich reduziert werden können und sich die Fachkräfte des zukünftigen Systempartners von Anfang an als Partner verstehen, mit denen und nicht etwa gegen die etwas gestaltet werden soll. Die auf diese Weise erarbeiteten Regelungen für die Zusammenarbeit, die, wie bereits angesprochen wurde<sup>684</sup>, auch umfassende Bestimmungen zum Datenaustausch und –schutz enthalten müssen, sind dann in einer Zusammenarbeitsvereinbarung schriftlich festzuhalten.<sup>685</sup>

Eine weitere Besonderheit von Netzwerkpartnern im gleichen Supersystem ist der Umstand, dass eine wirksame Steuerung (z.B. durch die angesprochenen ‚übergeordneten Weisungen‘) nur unter Inkaufnahme von eventuell schwerwiegenden Störungen bei der folgenden Zusammenarbeit erreicht werden kann. Da vor allem die Systempartner im gleichen Supersystem für ein sinnvoll betriebenes Case Management unverzichtbar sind, müssen sie bereits an der Konzeption beteiligt werden. Es wäre in jeder Hinsicht unzweckmäßig, Leistungen, die solche Partner anzubieten haben, durch ‚eingekaufte‘ Leistungen von Externen ersetzen zu wollen. Zudem verfügen sie über intensive Kenntnisse des Sozialraums und der Klientel, die eine wertvolle Unterstützung für die Arbeit der Case Manager werden kann. Dazu müssen sie aber zuvor einbezogen und ernst genommen

---

<sup>680</sup> vgl. dazu z.B. die Aufzählung „hinderlicher Bedingungen“ von Mennemann: Mennemann 2005, S. 22

<sup>681</sup> vgl. dazu das bereits mehrfach angesprochene Konzept der BO – beste Option ohne Konsens von van Riet / Wouters

<sup>682</sup> vgl. das gleichnamige Buch von Harro Kähler zu unerwünschter Hilfe Kähler 2005 bzw. Müller, Gehrman 2005 zu Methoden der Zusammenarbeit unter Zwang bzw. unter Verwendung von „Druckausübung“ (Müller 2005 a.a.O. S. 125 ff.), die in Teilen auch auf die Zusammenarbeit mit ‚nicht-motivierten‘ Systempartnern übertragbar sein sollte.

<sup>683</sup> Der Verfasser hatte bereits an anderer Stelle auf seine Erfahrungen mit Abgrenzungsstrategien zwischen ASD und Grundsicherungsträger innerhalb derselben Kreisverwaltung hingewiesen.

<sup>684</sup> vgl. zur Bedeutung datenschutzmäßiger Regelungen auch Mennemann 2005, S. 22 und Mennemann 2006, S. 14, bzw. die Rahmenempfehlungen der DGCC Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2008, S. 41

<sup>685</sup> Mennemann sieht schriftliche Vereinbarungen sogar als Voraussetzung für Case Management überhaupt: „Bei den wenig bis gar nicht standardisierten Formen (lockere, mündliche Absprachen) ist es nicht sinnvoll, von Case Management zu sprechen.“ Mennemann 2006 a.a.O., S. 13, ähnlich argumentiert die DGCC in ihren Rahmenempfehlungen (a.a.O. S. 41 u. 43), an denen Mennemann maßgeblich mitgewirkt hat



werden. Auch sind, und damit ist man auch wieder beim Datenschutz, frühzeitig die Schnittstellen mit dem Case Management zu klären, was auch beinhaltet, dass klar zu definieren ist, welche Kenntnisse über das potenzielle Klientel der Vertraulichkeit unterliegt, und damit nicht weitergegeben werden darf. Einbeziehen in diesem Sinne geht so deutlich über reine Leistungsvereinbarungen hinaus und muss auch aktiv die Fachkräfte der jeweiligen Organisation mit berücksichtigen, will man nicht Gefahr laufen, dass die getroffenen (Leitungs-) Vereinbarungen auf der Ausführungsebene aufgrund anderer Sichtweisen über die Sinnhaftigkeit der Regelungen ‚von denen da oben‘ torpediert werden.<sup>686</sup>

Im Rahmen der Systempflege (vgl. Kap. 3.2.3.7) sollten dann regelmäßige Besprechungen der Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene stattfinden. Es wäre sogar zu überlegen, ob solchen ‚Partnerdiensten‘ zu empfehlen ist, selbst so etwas wie einen ‚Hilfebeauftragten‘ (dann eben eher ‚Case Management Beauftragter‘ genannt) einzurichten, bei dem dann alle Informationen bezüglich der Zusammenarbeit mit dem Case Management zusammenlaufen, so dass dann ‚auf dem kleinen Dienstweg‘ zwischen den jeweiligen Beauftragten die Dinge besprochen und in aller Regel auch geklärt werden können.

### **3.7.2 Organisationen mit direkten Leistungs-Entgelt-Beziehungen**

Im Folgenden geht es um eine eher häufig anzutreffende Form von Systempartnern, nämlich diejenigen, mit denen vertraglich fixierte Leistungs-Entgelt-Beziehungen bestehen. Jede erbrachte Leistung (Hilfe) wird daher einzeln gemäß vorher geregelten Bedingungen vergütet. Im Bereich z.B. des SGB II können dies Organisationen sein, die über

- öffentliche Ausschreibungen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 VOL/A);
- beschränkte Ausschreibungen (Nr. 2) mit oder ohne Teilnehmerwettbewerb oder
- freihändige Vergabe (Nr. 3) definierte Leistungsaufträge erhalten haben oder
- mittels Leistungsvereinbarungen (§ 17 Abs. 2 SGB II) für eine bestimmte Zeit für bestimmte Leistungen verpflichtet wurden, bzw. bestimmte Leistungen für eine bestimmte Vergütung vorzuhalten haben. Allerdings können Leistungsvereinbarungen auch für eine pauschale Finanzierung von Einrichtungen genutzt werden, die dann der im nächsten Abschnitt behandelten Form von Systempartnern zuzurechnen wären.

Rechtsgrundlage für die Leistung ist in jedem der o.a. Möglichkeiten ein Vertrag, der Leistung und Vergütung umfassend regelt (oder zumindest zu regeln hat).

Eine eher als Mischform anzusehende Gestaltung wäre zudem eine Kofinanzierung von Leistungen, die z.B. von Land, Bund oder EU (z.B. mittels des ESF) im Wettbewerb ausgeschrieben werden und bei Zuschlag auch von diesen vertraglich fixiert werden. Durch die Einwilligung der Kofinanzierung bleiben aber auch hier dem Case Management einige Gestaltungsspielräume, z.B. durch Einflussnahme in die

---

<sup>686</sup> vgl. dazu auch den bereits zitierten Dirk Baecker mit seiner Definition von nachgeordneten Organisationsebenen als „garbage can“, in der alle ungeliebten Regelungen schnell verschwinden können – s. Baecker 2006, S. 11

Konzeptgestaltung des Systempartners, dass dann bei Zuschlag Bestandteil der vertraglichen Vereinbarungen wird. Unterschiedlich ist in diesem Falle lediglich die Honorierungsart, die keine Bonus- oder Maluskomponenten für Gut- oder Schlechtleistungen vorsieht, so dass hier materielle instruktive Steuerungsmöglichkeiten eher ausfallen.

Durch die (bis auf kofinanzierte Projekte) umfassende Gestaltungshoheit bei der Erstellung von Leistungsverträgen hat das Case Management umfassende, und alle Steuerungsarten einschließende Möglichkeiten zur Beeinflussung der Leistungserbringung. Nur müssen diese auch wahrgenommen werden, so dass die Leistungen auch tatsächlich so gestaltet sind, dass sie eine hohe Kompatibilität zu den Anforderungen des Case Managements aufweisen.<sup>687</sup> Dies verbietet aber weitgehend den Einkauf von Leistungen ‚von der Stange‘, es sei denn, diese sind klientspezifisch anpassbar oder umfassen so kleinteilige Leistungen, dass durch Kombination mit anderen die spezifische Anpassung bewirkt werden kann.

Das Case Management hat also die Pflicht, zu fordern, welchen Kriterien Leistungen aufzuweisen haben, so dass eine fallweise Zusammenstellung nach den Bedürfnissen der jeweiligen Bedarfs- und Ressourcenkonstellation möglich wird. Die hierzu erforderlichen Kriterien können zunächst über die vertragliche Gestaltung festgeschrieben, durch ebenfalls vertraglich bestimmte Informations-, Kontroll- und Nachsteuerbefugnisse der Case Manager ‚feinjustiert‘ und schließlich durch die geschickte und an den Interessen der Systempartner orientieren positiven wie negativen Sanktionen auch in die Sinnkonstruktion des Systempartners ‚verankert‘ werden. Denn auch für diese Art von Systempartner gilt, dass eine freiwillige und von Überzeugung getragene Kooperation mit den Anforderungen des Case Managements wirksamer ist, als eine nur fremdbestimmte und mühsam durch Kontroll- und Sanktionsbefugnisse überwachte Zusammenarbeit. Nur müssen bei aller Wertschätzung für kooperative Formen der Zusammenarbeit<sup>688</sup> auch die unterschiedlichen Interessenlagen von denen, die Case Management betreiben, und von denjenigen, die durch Anbieten von Hilfeleistungen ihre Existenzsicherung als Organisation bewirken, nicht aus den Augen verloren werden. Dies haben bereits van Riet und Wouters hervorgehoben: "Einrichtungen und Disziplinen verhalten sich autonom, sodass von einer integralen Lösungsoptik in Bezug auf komplexe Problematiken kaum die Rede sein kann. Die Abstimmung lässt zu wünschen übrig und die erforderliche Kooperation steht manchmal eher im Zeichen eines Machtkampfes. [...] Diesbezüglich wird von ‚Anschluss- und Kontinuitätsproblemen‘ gesprochen." (van Riet, Wouters 2002, S. 26) Erschwerend kommt hinzu, dass die meisten der Leistungen in diesem Bereich von Systempartnern im Wettbewerb angeboten werden, d.h. dieselben Leistungen auch von anderen Partnern und daher auch zugleich Konkurrenten angeboten werden oder zumindest angeboten werden könnten. Einen daraus resultierenden Steuerungsbedarf, der in der Lage ist, die von van Riet / Wouters angesprochen Anschlussprobleme zu überwinden, benötigt daher Instrumente, die auch in Fällen mangelnder Kooperationsbereitschaft noch wirksam sind. Auch eine noch so gute Vernetzung und Systembildung alleine wird zwar vieles erleichtern, aber die grundlegenden Unterschiede zwischen

---

<sup>687</sup> vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 3.2.4, in denen vor allem die Fähigkeit zur flexiblen Anpassung an den individuellen Klientenbedarf hervorgehoben wird

<sup>688</sup> vgl. z.B. Mennemann 2005, Mennemann 2006, Löcherbach 27.11.2004

Organisationen als auf Autonomie bedachte soziale Systeme nicht überwinden können, die Baecker wie folgt beschreibt: „Das Netzwerk ist endogen unruhig, aber es stellt eigene Motive bereit, die dazu führen daß es sich nicht chaotisch, sondern entweder kooperativ oder kompetitiv verhält.“ (Baecker 1999, S. 364) Das Potenzial für Interessenskonflikte mag sich durch stärkere Vernetzung zwar verringern, es hört aber nicht auf, zu existieren.<sup>689</sup> Darauf muss aber Case Management in seiner Systemsteuerung eine Antwort finden, die über eine reine Systembildung und -pflege deutlich hinausgeht.

Neben den bereits schon mehrfach angesprochenen Möglichkeit zur Beförderung der Einhaltung von Qualitätszielen, diese durch Verknüpfung mit Vertragsverlängerungen oder Budgeterhalt-Zusagen für den Systempartner erstrebenswert zu machen, sollte auch geprüft werden, ob auch derartig wirksame materielle instruktive Steuerungen durch Bonus-/Malus-Komponenten möglich sind. Da z.B. eine Vergütung über Fachleistungsstunden zur Folge haben kann, dass ein Systempartner versucht sein könnte, das diesbezügliche Volumen auszuweiten bzw. trotz vorzeitigem Erzielen des angestrebten Erfolges das vereinbarte Kontingent in vollem Umfang abzuleisten<sup>690</sup>, müsste eine diese (zu vermeidende) Verhaltensweise überwindende Steuerung Anreize vorsehen, die sowohl mit der Zielerreichung als auch mit der hierfür benötigten Zeit verknüpft sind. Ein in Aussicht gestellter Bonus müsste somit die Zielerreichung erfordern, sich aber mit zunehmender Dauer der hierfür benötigten Zeit verringern. Eine schnelle Zielerreichung bringt auf diese Weise mehr finanzielle Anreize, als eine langsame und andererseits bringt aber auch eine schnelle Maßnahmebeendigung ohne Zielerreichung keine Vorteile. Anstelle von finanziellen Boni könnte dies aber auch in einen Qualitätsindex einfließen, der dann, wie bereits dargestellt, z.B. zu Verlängerung von Leistungsvereinbarungen führen könnte. Auf diese Weise können materielle instruktive Steuerungen ausgeübt werden, ohne dass damit direkte finanzielle Mehrbelastungen (wie bei Boni) der Kostenträger verbunden sind.

Systemsteuerung mit dieser Form von Partnern sollte daher aus Sicht des Verfassers folgende Punkte beachten:

- Leistungen nur so beschaffen, dass diese flexibel an den Bedarf anpassbar sind;
- von Leistungen selbst eine flexible Gestaltung in der Art fordern, dass diese an den individuellen Bedarf von Klienten anpassbar sind;
- Kontroll-, (Nach-) Steuerungs- und Informationsrechte und –pflichten wie auch datenschutzrelevante Bereiche vertraglich bei der Leistungsvergabe regeln;
- die Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen fallweise (wie durch ‚Linking‘ insgesamt für Leistungen) überwachen;

---

<sup>689</sup> vgl. dazu besonders Baecker: "Zuweilen wird der Eindruck formuliert, daß durch Netzwerke die Grenzen der Organisation verschwimmen. Das Gegenteil scheint der Fall zu sein. Die Vielzahl der aktuellen und aktualisierbaren Kontakte treibt den Druck auf die Organisationen, ihre Grenzen als steigerbare Leistungen zu behandeln und Identitätskriterien der eigenen Entscheidungen auszulagern, die zweifelsfrei erkennbar machen, wo die eine Organisation aufhört und die andere anfängt, in eine Höhe, die für die vielfach komplexitätsüberforderte Organisationsforschung allerdings bislang nicht nachvollziehbar ist." Baecker 1999, S. 191

<sup>690</sup> vgl. dazu z.B. Schäfer 2002, S. 78 – ähnlich argumentiert Hampe-Grosser mit seinem Verweis auf ein hohes Auslastungsbedürfnis der Hilfeanbieter (s. Hampe-Grosser 2007, S. 447)

- im Rahmen der Systembildung und –pflege auf eine weitgehende Zielkonformität zwischen Case Management und Systempartnern hinwirken<sup>691</sup>;
- vor allem solche Steuerungsinstrumente nutzen, die aus der Sicht der adressierten Systempartner eine hohe Wirksamkeit entfalten, wie z.B. die Bindung von Budgetstabilität oder Verlängerungsoptionen nicht an Ermessensentscheidungen des Case Managements, sondern an die Einhaltung von Qualitätsanforderungen des Systempartners.

Damit sind die vorliegenden Ausführungen in weiten Teilen direkt bei der Art der Leistungsbeschaffung angelangt, die z.B. von der Bundesagentur für Arbeit (BA) seit Jahren vorwiegend über öffentliche Ausschreibungen nach VOL/A durchgeführt wird. Dieses inhaltlich wie rechtlich sehr komplexe Thema soll nun zumindest in Ansätzen diskutiert werden, da die Leistungsübertragung über Ausschreibungen für das Case Management nicht unproblematisch ist und daher einer genaueren Betrachtung bedarf.

### 3.7.2.1 Exkurs: Arten der Leistungsbeschaffung

Die Praxis der Leistungsübertragung von der BA an Dritte weitgehend durch Vergabeverfahren nach VOL/A ist rechtlich nicht unumstritten. So kommt z.B. das vom Deutschen Caritasverband und dem Diakonischen Werk in Auftrag gegebene Rechtsgutachten zu dem Schluss, dass im gesamten Rechtskreis des SGB III Vergaberecht nur in wenigen, eng begrenzten Bereichen zulässig ist: "Der ausdrückliche Verweis auf das Vergaberecht in §§ 37 c und 421 i SGB III lässt im Umkehrschluss darauf schließen, dass in anderen Fällen kein ‚Einkaufsmodell‘ vorgesehen ist. Der Ausnahmecharakter dieser Art von Verträgen (über Leistungskontingente) wird dadurch deutlich, dass § 412 i SGB III eine ‚Experimentierklausel‘ darstellt. [...] Aus der Gesetzesbegründung wird damit deutlich, dass sonst andere Instrumente als das Vergabeverfahren üblich sind. Wenn Vergabeverfahren aber erst erprobt werden sollen ist es nahe liegend, bei allen anderen Maßnahmen gerade nicht vom sog. ‚Einkaufsmodell‘ auszugehen. [...] Letztendlich spricht vieles dafür, auch im SGB III das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis dort anzunehmen, wo eine gegenteilige Regelung fehlt." (Neumann et. al. 2004, S. 31–32) Da § 16 Abs. 1 SGB II auf die Masse der im SGB III aufgeführten Eingliederungsleistungen verweist (sog. SGB III – Verweisleistungen), hat diese Sichtweise auch eine klare Bedeutung für das SGB II. Aber auch für die weiteren leistungsrechtlichen Regelungen des SGB II kommen

---

<sup>691</sup> vgl. zur Bedeutung gemeinsamer Ziele Kap. 3.2.3.3 wie auch Simmen: "In der Zusammenarbeit zwischen internen und externen Hilfesystem gibt es kein gemeinsames Handlungskonzept, es sei denn, ein solches wird über Ziele und Zielvereinbarungen ausgehandelt. Fehlt ein gemeinsames Ziel, neigen professionelle Helfer dazu, zuerst ihrem eigenen professionellen Auftrag und dem entsprechenden Klienten gegenüber loyal zu sein. [...] (Dies kann) zu einem Ringen um persönliche oder rein berufsständische Interessen der Beteiligten führen." Simmen et al. 2003, S. 169 – dabei muss aber bei der Findung eines diesem Umstand abhelfenden Zielkonsens darauf geachtet werden, dass auch die Fachkräfte des Systempartners diese mittragen können – ansonsten läuft das Case Management in die von Weil beschriebene Gefahr: "Die Ziele eines Case Managements-Programms sehen die Mitarbeiter einer vertraglich beteiligten Dienststelle jedoch oft nicht als die ihren an. In der Konsequenz mag ein Case Manager, der sich daranmacht, die vereinbarte Dienstleistung zu beaufsichtigen, als ein Eindringling angesehen werden." Weil 1995, S. 92

Neumann et al. zu ähnlichen Ergebnissen: "§ 17 Abs. 2 SGB II entspricht § 75 Abs. 3 S. 1 und 2 SGB XII. Die Grundregel im Satz 1 lautet, dass die zuständigen Träger der Leistungen zur Vergütung für die Leistung nur verpflichtet sind, wenn mit dem Dritten oder seinem Verband die genannten Vereinbarungen bestehen, die - Satz 2 - den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen müssen. Damit wird das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis als Grundmodell der Leistungsabwicklung in den Regelungsbereich des SGB II übernommen: Die Leistungsträger gewährt die Leistung durch Bewilligungsbescheid (Erklärung der Kostenübernahme). Der Leistungsberechtigte schließt mit dem Leistungserbringer einen privatrechtlichen Vertrag. Die Rechtsbeziehungen zwischen Leistungsträger und -erbringer werden in einem Leistungserbringungsvertrag geregelt." (Neumann et al. 2004, S. 36) Selbst ohne die schon im SGB III rechtlich bedenkliche Ausschreibungspraxis kann aus dem Verweis auf SGB III – Leistungen in § 16 Abs. 1 SGB II nicht geschlossen werden, dass damit diese Leistungen zugleich auch ausschreibungspflichtig wären, denn "§ 17 Abs. 2 S. 1 SGB II ordnet eine Ausnahme im Abschluss von Vereinbarungen für den Fall an, dass im SGB III Anforderungen geregelt sind, denen die Leistung entsprechen muss'. [...] Wenn also die Leistungserbringung im SGB III ausdrücklich geregelt ist, gehen diese Regelungen dem § 17 Abs. 2 SGB II vor. [...] Eine ausdrückliche leistungserbringungsrechtliche Regelung, die für einen Abschluss von Verträgen nach § 17 Abs. 2 SGB II keinen Raum lässt, ist § 37 c Abs. 2 SGB III, der die Geltung des Vergaberechts vorschreibt." (Neumann et al. 2004, S. 37–38) Neumann et al. kommen daher zu dem Ergebnis: "Fazit: Leistungserbringungsvereinbarungen sind keine öffentlichen Aufträge im Sinne von § 99 Abs. 1 GWB. Deshalb gelangt das Vergaberecht des GWB überall dort nicht zur Anwendung, wo das Sozialrecht den Abschluss von Leistungserbringungsvereinbarungen vorschreibt oder zulässt." (Neumann et al. 2004, S. 67) Zudem sind nach ihrer Auffassung Leistungserbringungsverträge keine öffentlichen Aufträge nach § 99 GWB<sup>692</sup>, sondern „Dienstleistungskonzessionen“, die nicht vom Vergaberecht berührt werden.<sup>693</sup>

Gleiches gilt für Leistungen im SGB VIII, IX und XII, zudem § 3 Abs. 2 SGB VIII genau das „sozialrechtliche Dreiecksverhältnis“<sup>694</sup> beschreibt, dass die Grundlage für Leistungserbringungsverträge zwischen Kostenträger und Hilfeanbietern bildet.<sup>695</sup>

---

<sup>692</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 26.08.1998 (in der Fassung vom 18.12.2007), das u.a. regelt, wann die Vergabeordnungen (VOL, VOB, VOF) anzuwenden sind

<sup>693</sup> Neumann et al. (a.a.O.) S. 69

<sup>694</sup> Verhältnis zwischen Sozialleistungsberechtigtem (Bürger), Leistungsträger (z.B. Jugendamt, Grundsicherungsträger) und Leistungserbringer (z.B. Systempartner), bei dem der Berechtigte Ansprüche gegen einen Träger hat, der diese durch Verwaltungsakt bewilligt, den Leistungserbringer bestimmt und die Kostenübernahme erklärt. Der Berechtigte schließt dann mit dem Erbringer einen privatrechtlichen Vertrag. Inhalt, Qualität und Vergütung der Leistung wird zwischen Erbringer (ggfs. auch Verbände von Erbringern) und Träger durch generelle Leistungserbringungsverträge geregelt. – s. Neumann et al (a.a.O.) S. 21

<sup>695</sup> Neumann et al. (a.a.O.) S. 23 f. - ähnlich argumentieren auch Kingreen 2006 und Brünner 2007 / Brünner 2005 – eine tendenziell gegensätzliche Haltung, die Vergaberechtsanwendung grundsätzlich bejaht findet sich bei Rixen Rixen 2006, der allerdings die Instrumentalisierung des Vergaberechts durch die BA kritisiert, „die das Wirtschaftlichkeitsprinzip als Zwang zum Billigangebot missverstanden hat.“ (S. 355) – diese Tendenz illustriert Schierholz mit einer Darstellung der Veränderung der BA-Durchschnittspreise für Jugendmaßnahmen vor und nach der Einführung der zentralisierten Vergabe, die bei abH um 49%, bei BAE um 33% und bei BvB um 32% trotz ansonsten allgemeiner

Die Rechtsprechung zu der Problematik der Zulässigkeit von Ausschreibungen ist indes uneinheitlich. Das Oberverwaltungsgericht NRW hat z.B. die Zulässigkeit einer Ausschreibung über ambulantes betreutes Wohnen für Suchkranke als unzulässig verworfen<sup>696</sup> – gleichzeitig bejahte aber das Oberlandesgericht Düsseldorf gerade die Zulässigkeit der Ausschreibung von Eingliederungshilfen für behinderte Menschen.<sup>697</sup> In der Literatur wird diese deutlich uneinheitliche Rechtsprechung der Gerichte auf den unterschiedlichen Gerichtstyp und die damit verbundenen Prüfungssystematiken zurückgeführt. Vergabekammern und Oberlandesgerichte (als nächste Instanz) prüfen lediglich die Einhaltung von Bestimmungen des Vergabeverfahrens, während Verwaltungsgerichte prüfen, ob eine Auswahl eines oder mehrerer exklusiver Leistungserbringer (durch Ausschreibung und Zuschlag) mit dem Sozialrecht zu vereinbaren ist. Dies ist vor allem nach der Rechtsprechung dann der Fall, wenn die Leistungsvereinbarung zum Ausschluss aller übrigen Anbieter führt und die Wunsch- und Wahlfreiheit der Hilfeempfänger damit zu stark beschränkt wird.<sup>698</sup> Es bleibt hier also abzuwarten, ob durch höchstrichterliche Entscheidung (BGH oder BVerG) sich in dieser Frage eine einheitliche Rechtsauffassung ausbildet, oder ob die Vergabepraxis nach wie vor in einer rechtlichen ‚Grauzone‘ angesiedelt ist.

Durch die beschriebene Anforderung flexibel gestaltbarer Hilfen ergibt sich aber gerade für die Leistungsbeschaffung solcher Hilfen unbeschadet der ja zuvor als zumindest rechtlich fragwürdig geschilderten Ausschreibungspraxis ein nicht zu übersehendes Problem. Die VOL/A schreibt vor: „Die Leistung ist eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und die Angebote miteinander verglichen werden können.“<sup>699</sup> Dies ist aber bei flexibel ausgestaltbaren Leistungen zumeist nicht der Fall. Prieß schlägt daher für solche Fälle vor, die Vergabe anstelle im offenen Verfahren im Verhandlungsverfahren oder im wettbewerblichen Dialog vorzunehmen.<sup>700</sup> Allerdings sieht die VOL/A diese Art der Vergabe nicht vor.<sup>701</sup> Da

---

Kostensteigerung gefallen sind Schierholz 2006, S. 1 (Abkürzungen: abH = ausbildungsbegleitende Hilfen; BAE = Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung, BvB = berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme)

<sup>696</sup> s. OVG NRW 12 B 1390/04 v. 27.09.2004

<sup>697</sup> s. OLG Düsseldorf VII-Verg 35/04 v. 09.09.2004

<sup>698</sup> s. Prieß 2006, S. 17 ff. - das Wunsch- und Wahlrecht gründet sich allgemein auf § 33 Satz 2 SGB I und wird z.B. im SGB VIII (§ 5) noch einmal konkretisiert. Im SGB II fehlt allerdings eine solche nähere Bestimmung, da auch die Eingliederungsvereinbarung, in denen der Hilfeberechtigte Wünsche einbringen könnte, durch § 15 Abs. 1 Satz 5 (Zulässigkeit, Eingliederungsvereinbarungen bei Nichteinigung auch durch Verwaltungsakt einseitig veranlassen zu können) keine wirklichen Wahlrechte garantiert

<sup>699</sup> VOL/A § 8 Abs. 1

<sup>700</sup> s. Prieß 2006, S. 12 – er bezieht sich dabei auf Möglichkeiten der Vergabe nach § 101 GWB, wo u.a. offene Vergabe als öffentliche Aufforderung zur Angebotsabgabe an eine unbeschränkte Anzahl von Anbietern gilt, in Verhandlungsverfahren der Auftraggeber mit einer bestimmten Anzahl von Anbietern über das Angebot verhandelt und schließlich wettbewerblicher Dialog ein meist mehrstufiges Verfahren ist, in dem mit Anbietern über die Konkretisierung des Angebotes verhandelt wird und diese dazu Vorschläge unterbreiten können – letztes wird aber vor allem in komplexen Projekten im Rahmen von Public Private Partnership (PPP) eingesetzt und ist sehr (zeit-) aufwendig

<sup>701</sup> s. VOL/A § 3 Arten der Vergabe – im Gegensatz dazu regelt der 2005 neu eingeführte § 3a VOB/A die Anwendung von Verhandlungsverfahren und wettbewerblichem Dialog, so dass im

aber gerade wettbewerblicher Dialog sich auf Leistungen beschränkt, bei denen sich der Auftraggeber „objektiv nicht in der Lage sieht, die [...] Mittel anzugeben, mit denen seine Bedürfnisse und Ziele erfüllt werden können“<sup>702</sup> ist zu schließen, dass für derartige Leistungen die sonstigen Vergabearten nicht anwendbar sind. Die VOL/A sieht zudem im § 1 die Anwendung der VOF (Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen) für den Fall vor, dass die Leistungen von Freiberuflern erbracht wird oder auch von diesen erbracht werden könnte UND „Gegenstand eine Aufgabe ist, deren Lösungen vorab nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann“ – d.h. auch hier findet sich im Umkehrschluss eine Regelung zur Nichtanwendung der VOL/A im Falle unklarer Leistungsbeschreibungen. Da es aber hierzu auch keine höchstrichterliche Klärung gibt, bleibt die Beauftragung von Systempartnern zur Erbringung flexibler, den Erfordernissen von Case Management entsprechenden Leistungen, über Vergabeverfahren oder über Leistungsvereinbarungen weiterhin in einer rechtlichen ‚Grauzone‘. Aus Sicht des Verfassers ist aber die Leistungsvereinbarung (im SGB II z.B. über § 17 Abs. 2) deutlich vorzuziehen, da bei einer Ausschreibung nach VOL/A nach wie vor das Problem der Leistungsbeschreibung besteht, das dann wiederum Gegenstand gerichtlicher Nachprüfungen werden könnte.<sup>703</sup> Eine durchaus brauchbare Abgrenzung von Vergaberecht und Leistungsvereinbarungen liefert eine Prüfungsmittelung des Hessischen Rechnungshofes vom 04.10.2005, in der zusammenfassend ausgeführt wird: „Eine Vergabe von Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. SGB III ist zulässig. Eine Vergabe von Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II ist unzulässig. Es muss gemäß § 17 Abs. 2 SGB II eine Rahmenvereinbarung getroffen werden.“<sup>704</sup> Folgt man dieser Sichtweise, dann sind lediglich die vom SGB III ins SGB II übernommen Leistungen (§ 16 Abs. 1 SGB II) bezüglich einer Anwendung des Vergaberechts zu prüfen, alle anderen nach § 16 Abs. 2 SGB II spezifisch und bedarfsorientiert zugeschnittenen weiteren Leistungen werden, wie auch vom Verfasser befürwortet, über Leistungsvereinbarungen beschafft.

### **3.7.3 Organisationen mit indirekten Leistungs-Entgelt-Beziehungen**

Indirekte Leistungs-Entgelt-Beziehungen im Sinne des Verfassers liegen vor, wenn keine direkte Vergütung für einzelne Leistungen vorgesehen sind, sondern nur Einrichtungen, die im Rahmen des Case Managements genutzt werden sollen, ganz oder teilweise finanziert werden. Dies trifft auf viele Einrichtungen im Bereich des

---

Umkehrschluss davon auszugehen ist, dass aufgrund des Fehlens solcher Regelungen in der VOL/A diese Arten der Vergabe nicht zulässig sind.

<sup>702</sup> § 3a VOB/A – hier natürlich auf Bauleistungen bezogen, aber als speziellere Verordnung deutlich konkreter als die allgemeine Aussage des § 101 Abs. 4 GWB, der nur eine Geltung im Falle „besonders komplexer Aufträge“ vorsieht

<sup>703</sup> vgl. zur Vergabepraxis der BA und deren Folgen auch einer Anhörung der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen von 2006 Bündnis 90/Die Grünen 2006 Aus naheliegenden Gründen kritisieren hier die Gewerkschaftsvertreter die mit dem Preisverfall einhergehenden Kürzungen der Mitarbeitergehälter, aber es finden sich auch Anregungen, wie eine mehr qualitätsorientierte Beauftragungsentscheidung möglich ist

<sup>704</sup> Hessischer Rechnungshof 04.10.2005, S. 4

SGB VIII (z.B. Erziehungsberatungsstellen), aber auch vor allem auf kommunale Einrichtungen im Bereich des SGB II (z.B. Schuldnerberatungsstellen) zu. Gerade im Bereich des SGB II wird aber oft nur eine anteilige Finanzierung vorzufinden sein, da sich das Angebot z.B. einer Schuldnerberatung nicht exklusiv an Berechtigte für Leistungen nach dem SGB II richtet, sondern für alle Bürger prinzipiell zugänglich ist. Eine Ausnahme von dieser Regel wäre nur dann gegeben, wenn eine Schuldnerberatung eigens für SGB II – Klientel eingerichtet würde, z.B. weil es keine entsprechende Einrichtung vor Ort gibt oder deren Bereitschaft zu einer kooperativen Zusammenarbeit mit dem Case Management nicht gegeben ist und auch nicht erreicht werden kann. Die Einrichtung einer eigenen Schuldnerberatungsstelle nur aus Gründen mangelnder Kapazität der vorhandenen Einrichtungen verbietet sich aufgrund der Bestimmungen des § 17 Abs. 1 SGB II, wonach keine neuen Einrichtungen geschaffen werden sollen, solange geeignete Einrichtungen Dritter vorhanden, ausgebaut oder in Kürze geschaffen werden können.

Aufgrund der fehlenden direkten Verknüpfung von Leistungen und Entgelt entfallen materielle instruktive Möglichkeiten zur Steuerung insofern weg, dass keine Bonus- oder Malus-Anreize möglich sind. Die bereits im letzten Abschnitt beschriebenen Möglichkeiten der Verknüpfung von Verlängerung der Leistungsvereinbarung bzw. der Zuwendungszusage an die Einhaltung von Qualitätsrichtlinien sollte aber in jedem Fall geprüft werden, da sie die einzige Möglichkeit zur materiellen instruktiven Steuerung darstellt.

Ansonsten bestehen hier die Möglichkeiten zur immateriellen instruktiven Steuerung, deren Wirksamkeit, wie überall, aber vor allem davon abhängig sein wird, wie es in der Phase der Systembildung (und auch –pflege) gelungen ist, den Systempartner insgesamt und vor allem auch dessen Fachkräfte auf ein gemeinschaftliches Zielsystem für ihre Leistungen im Rahmen des Case Managements zu verpflichten. Ist dies nicht gelungen, ist auch hier wieder unter Anwendung des Konzeptes der besten Option ohne Konsens (van Riet/Wouters) zu prüfen, ob die damit verbundenen Folgen einer deutlich schlechteren Zusammenarbeit in Kauf genommen werden können, oder ob die Schaffung einer exklusiv für das Case Management tätigen Einrichtung zweckmäßiger ist. Dies kann aber stets nur im Einzelfall beurteilt werden und ist u.a. auch von dem erwarteten Volumen dieser Art von Hilfen abhängig, d.h. bei kleineren Volumina ist eine neue Einrichtung in aller Regel unzweckmäßig.

### **3.7.4 Organisationen ohne Leistungs-Entgelt-Beziehungen**

Die eigentliche Herausforderung für die Systemsteuerung stellen aber Organisationen dar, mit denen keine Leistungs-Entgelt-Beziehung in irgendwelcher Art mit dem Case Management besteht. Dies können einerseits Hilfen sein, die von einem anderen Kostenträger von Sozialleistungen vergütet werden, wie z.B. alle Arten ärztlicher Leistung über die Krankenkassen (SGB V), weiterhin karitative Einrichtungen, die sich alleine durch Spenden und Zuwendungen öffentlicher Stellen (z.B. Bußgelder) finanzieren, wie z.B. Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen als



e.V.<sup>705</sup> oder auch Selbsthilfegruppen und -vereine, die sich ebenfalls nur über Spenden und Mitgliedsbeiträge finanzieren. Da auf diese Weise materielle Steuerungen als Option ausfallen, verbleiben dem Case Management nur immaterielle Möglichkeiten zur Beeinflussung solcher Systempartner. Hier gilt daher die Aussage von Heinelt nach der Erfordernis „pluralistischer Verhandlungslösungen“ im besonderen Maße: "Die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten hängt davon ab, ob es gelingt, diese verschiedenen Akteure in ‚pluralistische Verhandlungssysteme‘ einzubeziehen. Verhandlungen und Verhandlungslösungen sind deshalb erforderlich, weil die genannten Akteure zwar bei der Realisierung ihrer Handlungsorientierungen aufeinander angewiesen, aber letztlich nicht einseitigen Weisungen eines Akteurs oder mehrerer Akteure unmittelbar unterworfen sind." (Heinelt 2004, S. 39)

Das Case Management kann daher nur versuchen, im Rahmen der Systembildung solche Organisationen in das zu schaffende ‚Hilfesystem‘ einzubeziehen und (wie alle anderen Systempartner) auf einen Konsens über gemeinsam zu erreichende Ziele zu verpflichten. Gelingt dies nicht oder nur unzureichend, bleibt dem Case Management nur die Alternative zwischen Akzeptanz der unterschiedlichen Auffassungen und den darauf erwartbaren Folgen für die künftige Zusammenarbeit und der Nichtberücksichtigung der betreffenden Organisation (d.h. destruktive Steuerungen) bei der Aufstellung fallweiser Hilfepläne. Kriterien für eine solche Abwägung werden sich in aller Regel aus dem Grad der unterschiedlichen Auffassung ergeben und aus der Möglichkeit, die Exklusion einer solchen Organisation aus dem Hilfeprozess durch andere, kooperativere Angebote substituieren zu können. Im ersteren Fall wird es entscheidend sein, ob ein fallweiser Hilfeprozess trotz Zieldivergenzen von Case Management und Systempartner trotzdem befördert wird, oder ob eher kontraproduktive Einflüsse zu erwarten sind. Dies könnte z.B. dann der Fall sein, wenn beim Case Management im Bereich des SGB II Arbeitsloseninitiativen an sie im Rahmen des Hilfeplans zur psychischen Stabilisierung verwiesene Klienten so beraten, dass ihnen Rechte zur „... Suche nach alternativen Lebensentwürfen und die Entwicklung des Anspruchs, auch ohne Eingliederung in den Arbeitsmarkt gut leben zu dürfen ...“<sup>706</sup> zustünden, was dann als deutlich kontraproduktiv zu der gesetzlich geforderten Zielsetzung des Case Managements im SGB II gewertet werden müsste. Auch hier gilt als Richtschnur für die zu treffenden Abwägungen das Prinzip der besten Option ohne Konsens.

Sind diese Divergenzen aber noch tragbar, d.h. ist trotz aller Schwierigkeit im Einbezug eines solchen Systempartners in einen fallweisen Hilfeplan noch mit produktiven Beiträgen zur Zielerreichung zu rechnen, muss auch das Case Management mit diesen Problemen ‚leben‘. Der Verfasser hat mit seiner Konzeption von Systemsteuerung zwar einen durchaus recht direktiven Ansatz vertreten, wie das Case Management sich zur Gewährleistung bedarfsgerechter, an den Klienten ausgerichteter Hilfeleistungen in das dafür benötigte ‚Hilfesystem‘ ‚einmischen‘ soll, aber all dies wird stets unter die Prämisse gestellt, damit die fallweise organisierte Hilfeleistung optimieren zu können. Die Nutzung von Systempartnern, die eine solche ‚Einmischung‘ nicht oder nur eingeschränkt zulassen, steht diesem

---

<sup>705</sup> vgl. hierzu z.B. den Verein Birke e.V. in Bensheim – im Internet unter [www.birke-ev.de](http://www.birke-ev.de)

<sup>706</sup> Ames, Jäger 2006, S. 81

Steuerungsanspruch aber dann nicht im Wege, wenn sich die Primärforderung einer Optimierung der klientenorientierten Hilfen damit trotz aller Steuerungsproblematik realisieren lässt.

Zudem besteht weiterhin zumeist die Option, eine engere Verzahnung mit dem Case Management, d.h. auch, sich mehr dessen Anforderungen im Hilfeprozess anzupassen, auch dadurch zu erreichen, dass mit übergeordneten Organisationen, z.B. regionalen und überregionalen Verbänden über eine grundsätzliche Zusammenarbeit gesprochen wird. Hierzu ist dann aber auch der übergeordnete Fachverband der Case Management betreibenden Organisation gefordert, der sich einerseits über die Kostensträgerstruktur ergeben könnte (z.B. im SGB II der Deutsche Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, die BA oder sogar das BMAS selbst) oder andererseits auch durch die jeweilige Fachgruppe der DGCC übernommen werden könnte. Leider sind aber derzeit hierzu keine Ansätze zu erkennen.

### **3.8 Effektivität und Effizienz als Handlungskriterien in der (Fall- und) Systemsteuerung**

Dem Case Management wird zum Teil vorgeworfen, es diene sich dem zunehmend auf Effizienz bedachten Sozialstaat als „geradezu wundersames Instrument der Sozialpolitik“ an, mit dem Soziale Arbeit „effektiv, effizient, berechenbar, transparent, professionalisiert, kundenorientiert“<sup>707</sup> wird, sich aber beim genaueren Hinschauen den „neoliberalen Hintergrund des Konzeptes“<sup>708</sup> enthüllt, womit der aktivierende Wohlfahrtsstaat „eine Rückverlagerung der Risikoverantwortung auf den einzelnen Bürger“<sup>709</sup> vermittelt der „Begrenzung der kostspieligen und als wenig effektiv angesehenen Fremdsteuerung“<sup>710</sup> verbindet. Das wesentliche Ziel eines aktivierenden Sozialstaates ist so analog zur „Deregulierung und Ökonomisierung“ der Sozialversicherungssysteme in den USA auch in der Bundesrepublik die konsequente Ausrichtung an der Ökonomie.<sup>711</sup> Die für einen derart agierenden Staat tätigen sozialen Dienstleister sind so gezwungen, ihr Handeln stringent nach den Prinzipien von Effektivität und Effizienz auszurichten.<sup>712</sup>

Teile dieser Kritik sind nicht ganz unberechtigt, da Publikationen zentraler Vertreter des Case Managements durchaus in dieser Weise interpretiert werden könnten. Wendt spricht vom Case Management, an das sich „explizite ökonomische Erwartungen“<sup>713</sup> geknüpft sind, die es durch eine „implizite Ökonomie“ erfüllt, da zu

---

<sup>707</sup> Hansen 2005, S. 108

<sup>708</sup> ebd. – ähnlich, in Teilen sogar noch kritischer argumentiert Galuske: "Dort, wo die Ressourcen knapper werden, ist Case Management angesagt, um die Reibungsverluste zu minimieren." Galuske 2007, S. 411

<sup>709</sup> Hansen (2005 a.a.O) S. 109 – ähnlich Galuske: "Indem sich das Case Management auf die Logik der aktivierenden Fürsorge einlässt, handelt es sich einen Vorwurf ein, der schon die klassische Einzelfallhilfe schwer traf: Sie trägt strukturell zur Individualisierung eines zutiefst sozialen Problems bei." Galuske 2007, S. 414

<sup>710</sup> Hansen (2005 a.a.O) S. 109

<sup>711</sup> Galuske (2007 a.a.O.) S. 409 f.

<sup>712</sup> s. ders. S. 411

<sup>713</sup> Wendt 2006a, S. 69

seinem „Wesen die Bewirtschaftung von Ressourcen“ gehört, innerhalb der „Versorgung an die Eigensorge von Menschen“<sup>714</sup> gebunden wird. Zu dem Methodenset des Case Managements gehört so auch „ein mehr oder minder wirtschaftliches Assessment: statt auf uferlose ‚Ganzheitlichkeit‘ setzt ein Case Management auf die Klärung von Präferenzen und Notwendigkeiten und damit auf Reduktion von Komplexität“<sup>715</sup>. Die damit verbundene ‚Technokratisierung‘ der Klientenbeziehung<sup>716</sup> wird oft kritisiert, hierbei beklagen vor allem Neuffer und Hille den Verlust der Beziehungsarbeit durch eine Schwerpunktverlagerung auf koordinierende Aufgaben von Case Managern im Sinne von Wendt.<sup>717</sup> Auch muss zugestanden werden, dass seitens von Kostenträgern (und wohl auch vor allem seitens der Politik) der Begriff der Effizienz mit Kostensenkungen verknüpft wird – gesagt wird ‚effizienter‘ aber gemeint wird ‚billiger‘.

Der Einbezug von Klienten in den Hilfeprozess, oder um mit Wendt zu sprechen, die Verknüpfung der Allokation gesellschaftlicher und individueller Ressourcen zur Fallbearbeitung, ist aber nicht nur legitim, sondern im auch Sinne von Ansätzen der Sozialen Arbeit wie z.B. dem Empowerment<sup>718</sup>, d.h. der Stärkung der individuellen Bewältigungskompetenzen. Case Management ist ein Prozess mit definiertem Anfang und Ende und muss damit erreichen, dass Klienten auch nach der Beendigung von Hilfen die Bewältigung ihrer Probleme ‚eigenmächtig‘ besorgen können. Dies gilt auch für den Bereich des SGB II, bei dem zwar mit der Aufnahme einer Beschäftigung aus Sozialversicherungssicht das Problem gelöst ist<sup>719</sup>, individuell es aber sehr oft darum geht, auch die gerade aufgenommene Beschäftigung längerfristig zu erhalten. Die dazu benötigten Kompetenzen müssen im Rahmen des Case Management – Prozesses gestärkt worden sein, was nicht ohne aktiven Einbezug des Klienten möglich ist.<sup>720</sup>

Es geht also bei der Kritik einer Ökonomisierung von und durch Case Management nicht um das Prinzip der Zusammenführung von individuellen und kollektiven Ressourcen und die Tatsache, dass koordinierte Hilfen zumeist positivere Kosteneffekte bedingen, als unkoordinierte, z.T. gegeneinander arbeitende Leistungen, sondern mehr darum, dass bewusst oder vielleicht sogar eher unbewusst suggeriert wird, mit Case Management ließe sich Wohlfahrt bedeutend

---

<sup>714</sup> ebd.

<sup>715</sup> ders. S. 72

<sup>716</sup> vgl. dazu z.B. Wendt's Sicht der Klientenbeziehung: Wendt 2007c: „Die Unmittelbarkeit, in der die eine Person der anderen begegnet, tritt (auf der Managementebene) zurück hinter der Gestaltung der ganzen fallweisen Aufgabenerledigung ...“ (S. 15), „Die sozialprofessionellen Fachkräfte übernehmen im Case Management aber Handlungsvollzüge, die einer anderen Logik folgen, als sie einer unmittelbaren Hilfestellung und einer Zweierbeziehung in ihr angemessen sein mag.“ (S. 16), weil in Beziehungsfragen „ein Realitätsverlust“ drohe (S. 17) bzw. „Im Extremfall besteht die Arbeit fast ausschließlich im Knüpfen an Netzen und im Korrespondieren in ihnen.“ (S. 18)

<sup>717</sup> vgl. insbesondere Neuffer 2006a, z.T. auch Neuffer 2006b, sowie Hille 2006: Beide beklagen den Verlust an Beziehungsarbeit durch Konzentration auf die „Systemarbeit“, und befürchten, dass dann wohl nachgeordnete und geringer qualifizierte „CM-Assistenten“ die Beziehungsarbeit übernehmen sollen (s. Neuffer 2006 a.a.O. S. 7 / Hille 2006, a.a.O. S. 59)

<sup>718</sup> vgl. zu Empowermentansätzen in Deutschland vor allem Herriger 2006

<sup>719</sup> sofern das mit der Beschäftigung erzielte Einkommen den Lebensbedarf umfassend decken kann

<sup>720</sup> hierbei soll aber nicht bestritten werden, dass Beschäftigungserhaltung nicht nur individuell (d.h. durch den Arbeitnehmer) bedingt ist, sondern dass hierzu auch eine ganze Reihe überindividueller Gründe (Arbeitgeber) eine Rolle spielen können

‚billiger‘ produzieren. Genau an dieser Stelle verläuft die Trennlinie zwischen legitimer Generierung von Nutzen für alle Beteiligten am Verfahren und reiner Instrumentalisierung als „Aladins Wunderlampe“<sup>721</sup> der Kostensenkung.

Der Vorschlag des Verfassers ist daher, die Effizienz ‚beim Wort zu nehmen‘, statt die Ausrichtung an ihr zu ‚verteufeln‘. Um dies zu können, muss man erst die Begriffe in diesem Zusammenhang klären: "Effektivität bezeichnet den Grad der Zielerreichung, der mit einem bereitgestellten Leistungsangebot und einem dazugehörigen Ressourceneinsatz erzielt wird. [...] Effizienz bezeichnet das Verhältnis von Aufwand und erzielter Leistung, setzt also Ressourceneinsatz und das gewählte Leistungsangebot in Beziehung zur Leistung." (Tippelt 1998, S. 109) Tippelt verdeutlicht den Zusammenhang der Begriff dabei wie folgt:

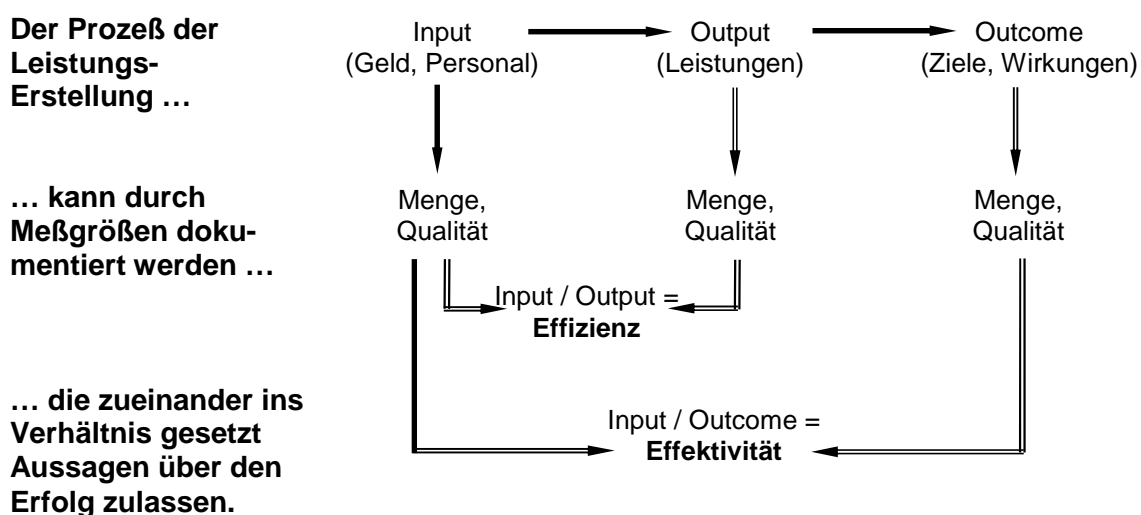


Abb. 14: tradiertes Verständnis von Effizienz – nach Tippelt 1998 S. 110

Effizienz ist mit diesem Schaubild einfach als ‚Zwischenprodukt‘ im Prozess der ‚Produktion‘ von Outcome über den Input von Leistungen zu erkennen und orientiert sich lediglich am Output, der aber nicht in ein lineares Verhältnis zum Outcome, also den erzeugten Wirkungen und damit die Erreichung der angestrebten Ziele gesetzt werden kann. Das was Output (leider) als Rechengröße so attraktiv macht, ist seine (relativ gute) Messbarkeit. Fachleistungsstunden von Professionellen lassen sich zählen, die Kontaktdichte (Anzahl Klientenkontakte im Prozess oder pro Monat) ebenfalls, gleiches gilt für die Anzahl von Unterrichtsstunden und die Liste ließe sich noch lange fortsetzen. Nur erfasst man so lediglich Quantitäten, nicht aber deren Qualitäten – insofern müsste die Grafik von Tippelt (s.o.) korrigiert werden. Gerade zu der Quantität der Kontaktdichte illustriert Ames in ihren Interviews mit Fallmanagern sehr plastisch, wie Quantität und Qualität zum Teil sogar ein negatives Verhältnis einnehmen: Fallmanager auf das Messkriterium Kontaktdichte ‚getrimmt‘, führen noch schnell ein paar (belanglose) Anrufe durch, damit das geforderte Soll erfüllt wird.<sup>722</sup> Leistung nur als reinen Output ohne Beziehung zum Ziel beschreiben zu wollen, würde aber genau eine lineare Beziehung zum Outcome

<sup>721</sup> Hansen 2005, S. 108

<sup>722</sup> s. Ames 2008 S. 17 ff. – vgl. dazu die Beurteilung solcher ‚Beziehungsarbeit‘ durch die ‚Kunden‘, d.h. die Hilfeberechtigten in einer Studie der gleichen Verfasserin: Ames 2006

voraussetzen, also mehr Output  $\Rightarrow$  mehr Outcome. Gerade das ist aber in vielen Fällen nicht vorzufinden, weil nur die Quantität und nicht die Qualität berücksichtigt wird.<sup>723</sup> Es ist sich also die Frage zu stellen, ob es wirklich effizient ist, viele Fachleistungsstunden (vielleicht sogar von unerfahrenen = kostengünstigen Mitarbeitern geleistet) für wenig Geld einzukaufen, viele Kundenkontakte pro Fallmanager zu ‚produzieren‘ bzw. viele Unterrichtsstunden zu einem konkurrenzlos günstigen Preis ableisten zu lassen. Der Ausspruch „If you can’t measure it, you can’t manage it“<sup>724</sup> scheint sich auch hier zu bestätigen. Nur würde man dieses ‚reine‘ Zählen als gültiger Maßstab für Effizienz bestätigen, so müsste ein hoher Output zu günstigen Kosten selbst dann hocheffizient sein, wenn kein Outcome erreicht würde: „Operation gelungen, Patient tot“ sagt dazu Wendt<sup>725</sup>, und wenn diese Operation dann auch noch kostengünstig erfolgte, muss sie zumindest sehr effizient gewesen sein.

Wenig Aufwand zu betreiben um nichts zu erreichen kann also nicht effizient sein, weil sonst Geldverschwendung, selbst auf niedrigstem Niveau, effizient wäre. Wendt unterscheidet daher folgerichtig zwischen Rationalisierung und Rationierung und verknüpft so den betriebenen Aufwand mit den erreichten Effekten.<sup>726</sup> Effizienz wäre demnach nicht der Output, sondern der Outcome in Relation zu dem Ressourceneinsatz, d.h. eine hohe Effizienz würde durch eine hohe Rationalisierung von Prozessen erreicht und nicht etwa durch bloße Rationierung der Leistungen.

Begreift man aber Effizienz als Relation von Ressourceneinsatz zu den damit erreichten Effekten (Outcome), so kann man nun das Schaubild von Tippelt entsprechend korrigieren:

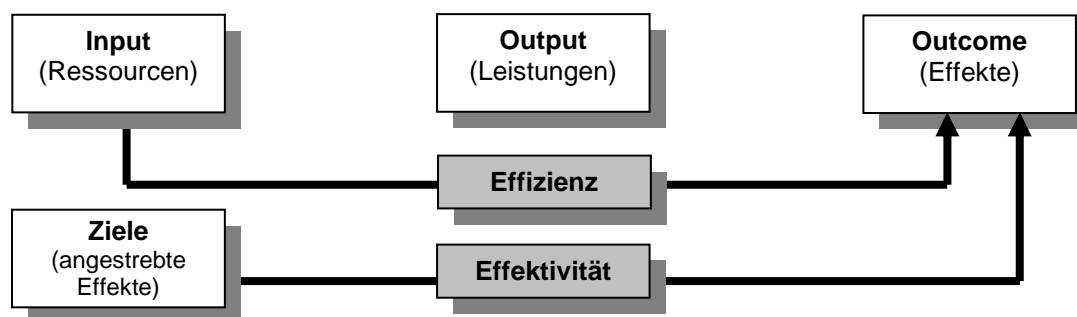


Abb. 15: Verhältnis von Effektivität und Effizienz neu definiert

Effektivität (das richtige tun) beschreibt damit den Outcome in Relation zu den intendierten Zielen und Effizienz (es richtig tun) denselben Outcome in Relation zu

<sup>723</sup> s. Hinte: "Kennziffern halten häufig lediglich die Tätigkeiten fest, die es zu erbringen gilt und blenden völlig die Qualität der Dienstleistungen aus." Hinte 1998, S. 214

<sup>724</sup> im Internet unter <http://adambruner.com/index.php?p=29&more=1&c=1&tb=1&pb=1>, das Zitat wird aber zumeist dem Pionier der amerikanischen Managementlehre, Peter F. Drucker zugeschrieben, ist aber dort nicht belegt und wird daher von vielen anderen auch verwendet (s. Quellenangabe)

<sup>725</sup> Wendt 2001, S. 77

<sup>726</sup> ders., S. 90 ff. – er sieht aber auch, dass es vorkommt „dass man den Prozeß der Rationalisierung abkürzt und in einer bloßen Ersparnis sein Heil sucht“. (S. 91)

den eingesetzten Ressourcen. Untersucht man nun diese beiden re-definierten Begriffe in ihrem Verhältnis zu Forderungen des Case Managements, so stellt man eine hohe Übereinstimmung fest: „Effektivität im Rahmen des CM dient der größtmöglichen Wirksamkeit der Unterstützungsleistungen“<sup>727</sup> und „Effizienz im Rahmen der Methode des CM dient dem ökonomischen Einsatz der Unterstützungsleistungen“<sup>728</sup>. Ökonomie ist nur jetzt nicht mehr mit ‚sparen‘ (oder rationieren – vgl. Wendt) oder ‚billig‘ gleichzusetzen, sondern muss sich stets auf den Outcome des Prozesses beziehen. Die Forderung, für einen hohen Outcome so wenig wie möglich Ressourcen einzusetzen, wird somit zum legitimen Anspruch jeglicher gesellschaftlicher Leistungsproduktion, wie sie auch für weite Bereiche der Sozialen Arbeit durch sogar gesetzlich verankerte Bindung an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als zu erfüllende Voraussetzung ihre besondere Geltung hat. Der Case Manager hat so die Aufgabe, einen so gering wie möglichen Ressourceneinsatz zur Erreichung der Zielsetzung des Prozesses einzusetzen und dies auch gegenüber dem Klienten wie auch gegenüber dem Kostenträger zu vertreten. Er hat aber zugleich die Aufgabe, „im Einzelfall den Bedarf zu begründen und für eine richtig gewählte, unverzügliche, nicht verkürzte, qualifizierte Unterstützung oder Behandlung zu sorgen.“<sup>729</sup> Effizienz ist auf diese Weise keine ‚Drohung‘ mehr, sondern ‚normale‘ Rahmenbedingung professioneller Arbeit. Zudem wird der reine Output als Kriterium für die Arbeit des Case Management ‚degradiert‘. Er ist nicht mehr die bestimmende Größe, sondern nur noch ein messbares Quantum, das aber keinen linearen Bezug zum Outcome, den tatsächlich erreichten Effekten hat. Aus diesem Grund findet sich in Abb. 15 auch kein Pfeil vom Output zum Outcome. Effektivitäts- und effizienzorientierte Steuerung ist damit auch nicht aus ‚Output-Steuerung‘ denkbar, sondern muss stets den Outcome im Blick behalten, auch wenn dies deutlich schwieriger zu ‚controllen‘ sein wird, als vermittels leichter messbarem Output.<sup>730</sup>

Aber für die Effektivität und Effizienz Sozialer Arbeit ist noch ein weiterer Gesichtspunkt von Relevanz: Sie ist nicht allein durch Produktion mit einem Professionellen als ‚Produzenten‘, sondern stets nur gemeinsam mit dem oder den Klienten als Koproduktion zu leisten: "Bei personenbezogenen Dienstleistungen fallen Produktion und Konsum der Leistung zusammen (uno-actu-Prinzip); sie sind nicht speicherbar, stellen auch kein ‚Produkt‘ im materiellen Sinne, sondern stets einen Prozeß dar. Die Qualität der Dienstleistungen hängt deshalb in hohem Maße von der Interaktion zwischen ‚Leistungsanbieter‘ und ‚Kunde‘ ab, die ‚Wirkungen‘ der

---

<sup>727</sup> Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2008, S. 13

<sup>728</sup> ebd.

<sup>729</sup> Wendt 2001, S. 92

<sup>730</sup> vgl. dazu Brülle: "Ein zielorientierter Produktbegriff bezieht sich auf den Outcome als Ergebnis der Dienstleistung und der unmittelbare Output gerät zur operativen Ausformung einer strategisch beabsichtigten Wirkung." Brülle et al. 1998, S. 74, wobei Brülle das Produkt als die zentrale Steuerungsgröße einer outputorientierten Steuerung bezeichnet (S. 59), stellt aber später selbst fest, dass mit dem Produkt Sozialer Arbeit nicht der Output gemeint sein kann (s.o.). Eine Output-Orientierung in der Steuerung findet sich auch bei Hinte: Hinte 1998, S. 218, obwohl er feststellt, dass sich Output „nicht über klassische Kennziffern qualitativ zu beschreiben“ lässt (ebd.). Als Abhilfe fordert er eine stärkere „Output-Kontrolle“ durch Vorgesetzte. Eine exaktere Differenzierung zwischen Output und Outcome sowie deren nicht-linearen Zusammenhang bei beiden Autoren wäre hilfreich, auch wenn Output-Steuerung als Begriff sich leider ziemlich etabliert hat – vgl. z.B. Kommunale Gemeinschaftsstelle 1994

Dienstleistungen lassen sich nicht eindeutig dem Leistungsprozeß selbst zuordnen, sondern können stark von der Person des Adressaten beeinflusst sein. [...] Das Ergebnis der Leistung ist damit im hohen Maße bedingt durch die Kooperationsfähigkeit und Kooperationswilligkeit des Adressaten der Dienstleistung, der Konsument ist nicht nur ‚Nachfrager‘ [...], sondern gleichzeitig Teil des Produktionsprozesses der Leistung. [...] Der ‚Kunde‘ ist somit ‚Ko-Produzent‘, ohne dessen Beteiligung vielleicht ein Leistungsangebot, aber keine Leistung zustandekommt." (Brülle et al. 1998, S. 64)

Die Effektivität des Case Managements ist also kein reines Produkt der Qualität der in den Prozess integrierten Hilfeleistungen und der Kunstfertigkeit des Case Managers, diese auf der Basis eines professionellen Assessments und ebenso durchdachter Hilfeplanung fallangemessen zu koordinieren und zu vernetzen. Effektivität ist auch ein Ergebnis der Zusammenarbeit mit dem Klienten, das Gelingen seiner aktiven Einbindung in den Prozess und damit letzten Endes auch der Qualität der (Arbeits-) Beziehung zwischen ihm und ‚seinem‘ Case Manager, wie auch mit sonstigen beteiligten Akteuren. Die Qualität dieser Faktoren lässt sich daher vorab bzw. generell (fallübergreifend) nur bedingt bestimmen, manches ergibt sich erst aus dem Prozess heraus. Die Kompetenz eines Case Managers bemisst sich daher nicht nur aus seiner Fähigkeit zur Vernetzung, Koordinierung und Evaluierung, sondern auch in einem nicht unerheblichen Maße von seiner Fähigkeit, eine produktive Arbeitsbeziehung zu seinem Klienten aufzubauen und zu gestalten, so dass dieser als notwendiger Koproduzent der Leistung in den Prozess eingebunden und ‚mitgenommen‘ wird. Dies stellt vor allem dann eine echte Herausforderung für das Case Management dar, wenn die Rahmenbedingungen wie z.B. die des SGB II zunächst einmal ‚Zwangskontexte‘ generieren<sup>731</sup>, unter denen dann erst eine Beziehung etabliert werden muss.<sup>732</sup> Eine effektive Fallarbeit erfordert also auch vom Case Manager intensive Kompetenzen in der Gestaltung der Beziehungsarbeit. Und da, wie vom Verfasser herausgearbeitet wurde, Effizienz sich an der Zielerreichung (und dem hierzu vorgenommenen Ressourceneinsatz) orientiert, ist es auch effizient, Zeit (und Ressourcen) für den Aufbau und Gestaltung der Klientenbeziehung aufzuwenden, die damit doch schon etwas über ein reines „miteinander auskommen“<sup>733</sup> hinausgeht und auch hinausgehen muss.

---

<sup>731</sup> aber auch im SGB VIII sind ähnliche Zwangskontexte denkbar, z.B. wenn es allgemein um die Kindeswohlgefährdung (§ 8a) oder konkret um die Inobhutnahme von Kindern (§ 42) geht

<sup>732</sup> vgl. zu Konzepten, wie auch unter Zwangskontexten Soziale Arbeit sinnvoll möglich ist z.B. Gehrman et al. 2005 bzw. Kähler 2005 –mehr auf Training / Moderation / Coaching bezogen: Lahninger 2005

<sup>733</sup> Wendt 2007c, S. 16 – Dass trotz aller Beziehungsarbeit auch Case Manager eine ‚professionelle Distanz‘ zu wahren hat, versteht sich von selbst. Die Gefahr von „Realitätsverlust“ (ders., S. 17) kann so zumindest in Grenzen gehalten werden. Die Polarisierung von Wendt, dass die Alternative eines eher unpersönlichen, auf ein „miteinander auskommen“ beschränktes Case Management Verständnis nur eine „uferlose Ganzheitlichkeit“ Wendt 2006a, S. 72 mit drohendem „Realitätsverlust“ sein kann, ist deutlich zurückzuweisen. Professionalität besteht aus Sicht des Verfassers mehr darin, den Weg (auch wenn er manchmal eine Gratwanderung sein kann) zwischen diesen Extremen zu beschreiten. Man könnte sogar soweit gehen, zu vermuten, dass Wendt eben wegen dieser Gefahr, dass Case Manager sich in Klientenbeziehungen verlieren, sein Konzept einer mehr auf ‚managen‘ konzentrierten Tätigkeit entwickelt hat – nur verlieren sich so zwar weniger die Case Manager, aber es verliert das Case Management insgesamt. Einerseits an Akzeptanz indem es Grundbezüge Sozialer Arbeit preisgibt und glaubt, gelingende Koproduktion ließe sich auch ohne personale

Case Management soll und muss sich also aus Sicht des Verfassers Forderungen nach Effizienz stellen, aber sollte zugleich auch offensiv darlegen, was Effizienz bedeutet und wie effiziente Gestaltung von Prozessen möglich ist. Auszuschließen ist zwar nie, dass seitens übergeordneter Ebenen, vor allem seitens der Politik, nach wie vor mit Effizienz nur ‚billiger‘ gemeint ist. Aber gerade dann, wenn nachgewiesen werden kann, dass Fälle zwar kostengünstiger bearbeitet wurden, aber das Ergebnis auch entsprechend schlechter war bzw. nur als knappe Feststellung ‚Ziel verfehlt‘ gewertet werden muss, dass also der zwar geringere Ressourceneinsatz nicht Effizienz sondern Verschwendung produziert hat, dann kann (vielleicht) auch im Effizienzdenken das erforderliche Umdenken bewirkt werden.

### 3.9 Fazit 2: Welche Systemsteuerungsleistungen erfordert das Case Management?

Die zentrale Anforderung an das Case Management aufgrund der in diesem Teil herausgearbeiteten Facetten der Systemsteuerung lautet also, das zunächst und zuerst Case Management seinen Anspruch auf Systemsteuerung und deren Verknüpfung mit den Fallsteuerungen nicht nur pauschal erheben, sondern auch praktisch einfordern und umsetzen muss. Mehr noch, Systemsteuerung muss als diejenige Komponente des Gesamtkonzeptes Case Management aufgefasst werden, die dieses Konzept von anderen Konzepten fallbezogener Sozialer Arbeit unterscheidet. Während andere Konzepte nur das fallweise nutzen können, ‚was da ist‘, erhebt Case Management den zentralen Anspruch, das, ‚was da ist‘, so zu re-arrangieren, das damit die tatsächlichen Anforderungen der Fälle, die Hilfebedürfnisse der Klienten, erfüllt werden können. Case Management begreift daher, dass ein fallweises Arrangement individuell angepasster Hilfe nur dann möglich sein wird, wenn auch die derartige Hilfe leistenden Systeme in den Steuerungsprozess einbezogen werden. Case Management kann daher nur dann Case Management sein, wenn es nachvollziehbar diese Forderung nach **fallbezogener Anpassung von Hilfeleistungen**<sup>734</sup> organisatorisch und konzeptionell umzusetzen versteht. Case Management reicht damit deutlich weiter als die reine Inanspruchnahme und fallweise Verknüpfung und Koordination vorhandener Hilfeangebote. Der ‚Preis‘ für die Einführung von Case Management geht daher weit über die bloße Einführung eines fallweise einzuhaltenden Verfahrensablaufs hinaus und fordert tiefgehende organisatorische Eingriffe in die Ablauf- und Aufbauorganisation desjenigen, der sich anschickt, Case Management als Verfahren zu etablieren. Auch eine mögliche Idee einer ‚Ratenzahlung‘ dieses Preises, also die Einführung von Case Management zunächst auf der Fallebene als ‚Phase 1‘, an die sich ‚irgendwann‘ eine Phase 2 anschließen soll, die dann die Systemebene verwirklicht, ist aus dieser Sicht klar abzulehnen, da es ein Case Management als reine Fallebene nicht geben kann – zumindest nicht als Case Management. Fall- und Systemebene bilden somit aus Sicht des Verfassers eine unauflösbare Einheit.

---

Unterstützung eines der Koproduzenten (des Case Managers) leisten und andererseits genau aus demselben Grund an Glaubwürdigkeit.

<sup>734</sup> statt hilfebezogener ‚Anpassung‘ von Fällen



Um dies zu bewirken, sind auf allen Ebenen von der Fallsteuerung angefangen bis zur Einflussnahme auf die Politik, tiefgreifende Veränderungen vorzunehmen, die zusammen erst die Grundlage für ein erfolgreiches Case Management legen.

Die Fallebene, deren zentrales Organisationselement das Case Management Team bildet, muss zunächst neben der Realisierung des Phasenkonzepts und der mit ihm verbundenen Standards<sup>735</sup> das vom Verfasser ‚Linking‘ genannte Verfahren etablieren, d.h. sicherstellen, dass Erkenntnisse zu Leistungen des ‚Hilfesystems‘ mit fallübergreifender Relevanz erfasst, zusammengeführt und in die Steuerung der Hilfen ‚eingespielt‘ werden. Hierzu wurde ein Konzept eines organisationsinternen Netzwerk-Systems vorgeschlagen, in dem Case Manager nebenamtlich zu ‚Hilfebeauftragten‘ ernannt werden, die dann alle hilfebezogenen Informationen ihrer Kollegen erhalten und für die Umsetzung in entsprechende systembezogene Steuerungsaktivitäten verantwortlich sind. Besonders zu achten ist dabei darauf, dass nicht durch eine ausschließliche Orientierung an bestehenden Hilfen oder bekannten Bedarfen eine Vorselektion möglicher steuerungsrelevanter Informationen erfolgt, und neue Erkenntnisse z.B. über bisher nicht abgedeckten Hilfebedarf, so ausgeblendet werden. Systemrelevante Erkenntnisse dürfen daher höchstens kanalisiert aber nicht selektiert werden.

Die Organisationsebene als nächsthöhere Einheit muss Ablauf- und Aufbauorganisation so gestalten, dass Case Manager in kooperativ agierenden kleinen ‚Basis-Teams‘ arbeiten können und für die Ausgestaltung der Fallarbeit eine weitgehende Entscheidungsautonomie erhalten. Fallbudgets, die aber auch fallübergreifend übertragbar sein müssen, unterstützen diese Autonomie und machen Case Manager zudem gegenüber dem ‚Hilfesystem‘ zu Leistungseinkäufern. Damit vergrößert sich ihr Steuerungsrepertoire gegenüber den Hilfeanbietern deutlich. Die Führung der ‚Basis-Teams‘ kann aufgrund deren weitgehender Handlungsautonomie zudem nur als kooperativer Prozess gedacht werden, da direktive Strukturen einen Widerspruch zur selbstständigen Arbeitsweise im Case Management darstellen würden.

Die durch das ‚Linking‘ gewonnenen Erkenntnisse über Hilfeleistungen müssen auf der Ebene der Organisation mit der Planung und Steuerung der Hilfebereitstellung und der Hilfebeschaffung verknüpft werden. Aufgrund der hohen fachlichen Komponente solcher Verknüpfungsleistungen ist dies nur durch aktive Einbindung von Professionellen aus dem Case Management, z.B. vermittelt der ‚Hilfebeauftragten‘ zu leisten. Case Management kann daher die Einflussnahme auf Leistungsplanungs- und Beschaffungsprozesse nicht auf reine Informationsbereitstellung reduzieren, sondern muss sich aktiv gestaltend an diesen Prozessen beteiligen. Um die Anpassungsfähigkeit an individuelle Klientenbedürfnisse zu gewährleisten, muss weiterhin auf der Planungs- und Beschaffungsseite eine Fixierung auf exakt beschriebene, ‚programmierte‘ Leistungen aufgebrochen werden, da diese ihre Wirkungen nur für einen ‚durchschnittlichen‘ Klienten entfalten, aber keine individuelle Anpassung zulassen. Stattdessen sind flexibel anpassbare Leistungen erforderlich, aus denen fallweise

---

<sup>735</sup> hier sind für die Fallebene die Rahmenempfehlungen der DGCC am deutlichsten dargestellt: Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2008 und in der praktischen Ausführung von Neuffer umfassend beschrieben – vgl. Neuffer 2005 S. 51 ff. – zu den qualifikatorischen Anforderungen an Case Manager wird ebenfalls auf die aktuellen Ausbildungsrichtlinien der DGCC verwiesen: [www.dgcc.de](http://www.dgcc.de)

„Maßanzüge“ (Stiefel, a.a.O.) zugeschnitten werden können. Zudem muss die Planung eine ‚Flexibilitätsreserve‘ berücksichtigen, mit der neu entstandener Bedarf auch mitten in Planungsperioden abgedeckt werden kann.

Weiterhin sind vertragliche Vereinbarungen mit Anbietern von Hilfen so zu gestalten, dass sie Anreize enthalten, die eine aktive Mitwirkung bei der flexiblen Anpassung von Hilfen an den spezifischen Bedarf von Klienten, eine aktive Kooperation mit dem Case Management sowie anderen Erbringern von Hilfeleistungen begünstigen. Möglichkeiten solcher Anreize sind z.B. die Bindung von Vertragsverlängerungen an die Erreichung von Qualitätsstandards und die Vereinbarung von Bonus- bzw. Maluskomponenten, die an eine Kombination von erreichtem Ziel und dafür benötigte Zeit geknüpft sind. Wesentlich bei der Entwicklung solcher steuernden Anreize ist stets die Berücksichtigung, wie solche Anreize auf die hilfebringenden Organisationssysteme wirken (könnten) und welche möglichen kontraproduktiven Verhaltenweisen sich ergeben könnten. Die Leistungsbeschaffung muss sich zudem überlegen, welche Möglichkeiten ihr für die Beschaffung derart flexibler und daher nur unzureichend vermittels Leistungsbeschreibungen klar umgrenzbarer Hilfen verbleiben. Leistungsverträge<sup>736</sup> sind daher hier eher sinnvoll und rechtlich unbedenklicher, als z.B. Ausschreibungen nach VOL/A.

Auf der Ebene der hilfebringenden Organisationssysteme muss festgehalten werden, dass sich allein durch die Tatsache, dass von diesen Hilfe in Anspruch genommen wird oder werden kann, sie also unterstützende Leistungen für das Case Management erbringen, dadurch noch lange kein System ergibt. Ein deutlich kohärenteres Gebilde, auf das aber auch nicht der Begriff System im engeren Sinne der Systemtheorie anwendbar ist<sup>737</sup>, muss daher als eine der vorderdringlichsten Aufgabe bei der Etablierung von Case Management zunächst geschaffen werden. Wesentlich hierbei ist die Einigung auf ein einheitliches Zielsystem, so dass die Ziele der einzelnen Hilfeanbieter mit den Zielen des Case Managements vereinbar werden. Die Standards der künftigen Zusammenarbeit sind im Weiteren festzulegen und schriftlich als Vertrag oder zumindest als Kontrakt zu fixieren. Vor allem bei Case Management – Konstruktionen, die nicht von Kostenträgern ausgehen, sondern durch Zusammenschluss von Hilfebringern initiiert wurden, ist die vertragliche Absicherung der Steuerungsbefugnisse des Case Managements von entscheidender Bedeutung. Da davon auszugehen ist, dass steuernde Eingriffe in das ‚Hilfesystem‘ hinein zur Gewährleistung am Klientenbedarf ausgerichteten optimalen Hilfen auch mit Interessen von Systempartner kollidieren können, ist hier die Klarstellung von Befugnissen und Grenzen des Case Managements von zwingend erforderlich..

Die zuvor angesprochene Flexibilisierung von Hilfen ist vor allem durch die hilfebringenden Partner, Systempartner genannt, zu erbringen. Neben dem bereits angesprochenen Umbau der Case Management betreibenden Organisation ist dies ein weiterer Bereich deutlicher Veränderungen. Flexibel anpassbare Hilfe stellen Systempartner des Case Managements vor große Herausforderungen und reduzieren die Planungssicherheit erkennbar im Vergleich zur Erbringung klar definierter und damit auch einfach vorausplanbarer Leistungen. Diese Reduzierung

---

<sup>736</sup> z.B. im SGB II nach § 17 Abs. 2 bzw. im SGB VIII nach §§ 77, 78b - 78e

<sup>737</sup> daher wurde es vom Verfasser seitdem nur in Anführungszeichen gesetzt – vgl. dazu auch Kap. 3.2.2

von Planungssicherheit sollte durch das Case Management durch die Längerfristigkeit vertraglicher Leistungsbeziehungen abgedeckt werden, die aber, wie bereits beschrieben, an die Einhaltung von zu fordernden Qualitätsstandards geknüpft werden muss.

Case Management muss schließlich sich auch in dem ihm übergeordneten politischen System (z.B. auf kommunaler-, Landes- und Bundesebene) etablieren und als Voraussetzung für seine Arbeit ein klares ‚Commitment‘ erreichen. Dies ist daher unumgänglich, da die erforderlichen Organisationsveränderungen mitgetragen und die Einführung von Budgetreserven zur flexiblen Anpassung an neu entstehenden Bedarf von Spar-Begehrlichkeiten verschont bleiben müssen. Weiterhin sollte ein Konsens darüber erreicht werden, was unter dem Effizienzgebot von Leistungen zu verstehen ist und dass Effizienz sich in der Kostenrelation nicht am reinen Output orientiert, sondern an den erreichten Wirkungen, d.h. am Outcome. Effizientes Handeln ist daher eine optimale Relation von Aufwand und Wirkungen, so dass kostengünstige Maßnahmen, die aber wirkungslos bleiben, nicht als effizient angesehen werden können.

Mit der Kombination all dieser Elemente lässt sich dann erreichen, was Gissel-Palkovich als kennzeichnend für Case Management hervorgehoben hat: "Case Management beinhaltet eine enge systematische Verknüpfung der Einzelfallsteuerung mit der Systemsteuerung, die zum Beispiel durch Bedarfs- und Bestandanalysen, durch Angebotsplanung und -steuerung erfolgt. Case Management als Fall- und Systemsteuerungskonzept ernstgenommen, zielt auf die Abstimmung der Angebots- und Versorgungsstruktur mit der Steuerung des Prozesses der Aufgabenbewältigung im Einzelfall." (Gissel-Palkovich 2006b, S. 28–29)

## **4 Systemsteuerung – Auswirkungen für die Praxis am Beispiel des SGB II**

In keinem Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens hat es eine so breite Einführung von Case Management - ähnlichen Strukturen gegeben, wie im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende. In der Gesetzesbegründung des SGB II war ausdrücklich die Einführung eines Fallmanagements vorgesehen<sup>738</sup>, während in der tatsächlichen Gesetzesformulierung aber auf einen expliziten Bezug auf ein einzuführendes Fallmanagement seltsamer Weise verzichtet wurde. Lediglich in §

---

<sup>738</sup> vgl. dazu den Gesetzentwurf der Fraktionen Bündnis90/Die Grünen und SPD vom 05.09.2003 (Deutscher Bundestag 2003) – Verweise auf Fallmanager finden sich auf S. 43 u. 46 „Die Agentur für Arbeit benennt jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einen Fallmanager als persönlichen Ansprechpartner ...“, sowie in den Begründungen zu § 3 (S. 51) und auf Fallmanagement auf S. 44: „Kernelement der neuen Leistung soll das Fallmanagement sein.“, sowie in der Gesetzesbegründung zu § 14 (S. 54)

14 findet sich dazu ein vager Hinweis durch die Norm zur Benennung eines „persönlichen Ansprechpartners“. Dennoch ist das Fallmanagement, wie es im Bereich des SGB II, wohl ausgehend von der Gesetzesbegründung begrifflich verankert ist, weit verbreitet. Fast kein Träger der Grundsicherung führt keines durch, die Bundesagentur für Arbeit hat hierzu ein eigenes Fachkonzept eines „beschäftigungsorientierten Fallmanagements“ entwickelt<sup>739</sup> und der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge eine Rahmenempfehlung für „Qualitätsstandards im Fallmanagement“ herausgegeben.<sup>740</sup> Die praktische Anwendung von Fallmanagement ist auch Gegenstand der nach § 6c SGB II bis zum 31.12.2008 dem Bundestag vorzulegenden Wirkungsforschung.<sup>741</sup> In 439<sup>742</sup> ARGn, zkt und Grundsicherungsträgern mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (gA) wird seit Einführung des SGB II am 1. Januar 2004 in einer mehr oder minder ausgeprägten Form Fallmanagement praktiziert. Diese Praxis soll im folgenden mit einem klaren Fokus auf die Systemebene anhand der im letzten Abschnitt herausgearbeiteten Bedingungen für eine gelingende Systemsteuerung näher beleuchtet werden. Bei der Evaluation des Ist-Standes greift der Verfasser unter anderem auf die bereits veröffentlichten Studien im Rahmen der Wirkungsforschung (s.o.) zurück, wie auch weitere Quellen, insbesondere auch Erlasse der BA in Bezug auf systemrelevante Aspekte des Fallmanagements herangezogen werden.

Die Untersuchung der Praxis eines der vom Umfang her größten Handlungsfelder von Case Management muss zunächst die relevanten Akteure nennen, die sich in diesem Handlungsfeld bewegen und Einfluss auf die Umsetzung von Case Management nehmen. Diese Darstellung ist nicht zu trennen von den Positionen zur Ausgestaltung von Case Management dieser Akteure. Dadurch ist es möglich, bereits in diesem Schritt den Rahmen zu skizzieren, innerhalb dessen sich Case Management im Bereich des SGB II bewegen kann. Dieser Rahmen umfasst sowohl die gesetzlichen Grundlagen und geht über Weisungen und Handlungsempfehlungen bis zu Stellungnahmen und Verhandlungspositionen der dargestellten Akteure.

Als nächster Schritt erfolgt eine Untersuchung der verschiedenen Organisationsformen der Grundsicherungsträger und ihre Auswirkungen für das Case Management. Hierbei stützt sich der Verfasser sehr weit auf die Ergebnisse der Wirkungsforschung (s.o.) zur Optionsklausel ab. Mit diesen Vorarbeiten ist es dann möglich, die eigentliche Analyse zu beginnen, die zunächst die Fallebene und im Anschluss daran die Systemebene im Bereich des SGB II untersucht. Insbesondere interessiert dabei die Frage, ob und in wie weit die vom Verfasser im zweiten Teil dieser Arbeit herausgestellten Anforderungen an die Systemsteuerung

---

<sup>739</sup> s. Bundesagentur für Arbeit 2007a

<sup>740</sup> s. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004a

<sup>741</sup> vgl. hierzu besonders die Implementations- und Governanceanalyse Reis, u.a. 2007, z.T. auch die Wirkungs- und Effizienzanalyse Bookmann 2007

<sup>742</sup> 116 kreisfreie Städte einschl. der 3 Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg und 323 Landkreise, von denen allerdings im Zuge von Gebietsreformen einige Landkreise durch Verschmelzung entfallen sind bzw. werden, so dass zum 01.08.2008 nur noch 301 Landkreise bestehen und damit die Summe der Grundsicherungsträger auf 417 fällt – Quelle: Deutscher Landkreistag; Deutscher Städtetag; BMAS: Regionale Verteilung der Eingliederungs-, Personal- und Verwaltungsmittel auf Kreise und kreisfreie Städte vom 23.11.2004

in der Praxis bereits verwirklicht wurden, bzw. in welchen Bereichen derzeit noch Defizite erkennbar sind.

In einem Fazit soll dann der Stand der Umsetzung von systemsteuernden Prinzipien des Case Managements im Bereich des SGB II bewerten werden.

## 4.1 Akteure und Positionen

Die Darstellung der relevanten Akteure ist auf der direkten Handlungsebene recht einfach, da Case Management im SGB II aufgrund der gesetzlichen Grundlagen eine in aller Regel vom Kostenträger, d.h. von den Trägern der Grundsicherung selbst zu erbringende Leistung ist. Darum herum gruppieren sich Hilfeanbieter, die aus grundsätzlicher Sicht bereits im letzten Teil dieser Arbeit beschrieben wurden. Differenzierter wird dann allerdings die übergeordnete Ebene, auf der sich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und vor allem die Bundesagentur für Arbeit (BA) mit Weisungen und Handlungsempfehlungen steuernd an der Umsetzung des SGB II beteiligen, sowie im Bereich der Einflussnahme die kommunalen Spitzenverbände von Deutschen Städtetag, Deutschen Landkreistag und Deutschen Städte- und Gemeindebund, sowie die im Bundestag vertretenen politischen Parteien wie auch die einzelnen Bundesländer zu nennen sind. Ebenfalls beteiligen sich die Kirchen, die Verbände der freien Wohlfahrtspflege wie auch der deutsche Verein, die Interessenvertretungen der Tarifpartner sowie Verbände von Bildungsträgern intensiv an der Diskussion. Schließlich ist auch noch der Bundesrechnungshof durch seine Prüfungen zur Ausführung des SGB II und den in seinen Berichten an den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für Arbeit und Soziales (des Deutschen Bundestages) gemachten Beanstandungen wie auch Empfehlungen in die Debatte involviert.

Im Gegenstandsbereich dieser Arbeit sind vor allem drei Themenkreise relevant, die derzeit kontrovers diskutiert werden. Zu einen geht es um die Wirksamkeit der unterschiedlichen Organisationsformen der Grundsicherung, die entweder als Arbeitsgemeinschaft (ARGE)<sup>743</sup>, als zugelassener kommunaler Träger (zkT)<sup>744</sup> oder als getrennte Aufgabenwahrnehmung (gA)<sup>745</sup> vorzufinden sind. Ein weiteres Themenfeld ist die konkrete Ausgestaltung des § 16 Abs. 2 SGB II, der die Nutzung „weiterer Leistungen“ im SGB II regelt und den Grundsicherungsträgern damit Möglichkeiten eröffnet, über die im § 16 Abs. 1 SGB II geregelten Nutzung von Leistungen des SGB III hinausgehende Hilfen zu gewähren. Das dritte Themenfeld wurde bereits in der Einleitung zu diesem Teil skizziert. Es geht hier um die Zukunft

---

<sup>743</sup> derzeit bestehen 339 ARGEn im Bundesgebiet

<sup>744</sup> nach §§ 6a u. 6b SGB II, der nachträglich ins SGB II eingearbeiteten „Experimentierklausel“ sind insgesamt 69 kommunale Träger zugelassen, anstelle der Agentur für Arbeit die Aufgaben der Grundsicherung selbst zu übernehmen – dazu wurde eine im § 6c SGB II geregelte Wirkungsforschung implementiert, die die Organisationsmodelle in ihrer Wirksamkeit untersuchen und vergleichen sollte

<sup>745</sup> Insgesamt 21 Kommunen konnten sich mit der Agentur für Arbeit (AA) nicht über die Gründung einer ARGE einigen (ohne das auf der anderen Seite eine Zulassung nach § 6a SGB II erfolgte – s.o.), so dass die AA alleine die Grundsicherungsleistung übernahm, während die Kommune für die Kosten der Unterkunft zuständig bleibt. Die gA stellt damit ein eigentlich vom Gesetz nicht vorgesehener Sonderfall dar.

der Organisation der Grundsicherung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007.

Die Schwierigkeit einer kohärenten Darstellung aller relevanten Akteure und deren Positionen ist indes nicht einfach, da es z.B. bei den Grundsicherungsträgern (ARGE, zKT, gA) keinen übergeordneten ‚Dachverband‘ im eigentlichen Sinne gibt, der die Interessen der jeweiligen Träger bündelt und gegenüber Politik und Öffentlichkeit vertritt. Auch wenn in vielerlei Hinsicht der Deutsche Landkreistag (DLT) sich als Unterstützer der zKT positioniert<sup>746</sup> und der Deutsche Städtetag (DST) sich als Befürworter der ARGE<sup>747</sup> sieht, sind doch z.T. die Grenzen nicht scharf zu ziehen. So haben sich laut einer Pressemitteilung des DLT 166 (!) Landräte, die derzeit die Grundsicherung als ARGE bzw. gA durchführen, für eine Übernahme in „Eigenregie“ ausgesprochen<sup>748</sup>, würden sich also ebenfalls als zKT organisieren wollen, so es die gesetzlichen Vorgaben zulassen würden. Die Positionierung für zKT oder für ARGE ist daher eher eine Frage der kommunalen Organisationsform als Landkreis bzw. als kreisfreie Stadt. Bei Betrachtung der zKT fällt auf, dass von diesen insgesamt 69 zugelassenen kommunalen Trägern nur 6 kreisfreie Städte vertreten sind, aber 63 Landkreise<sup>749</sup>. Die Interessen der Städte lagen somit bis auf geringe Ausnahmen eindeutig im Bereich der ARGE, was dann auch konsequenter Weise durch eine entsprechende Interessensvertretung seitens des DST begleitet wird. Umgekehrt stellt sich der Deutsche Landkreistag hinter das Optionsmodell, dass bereits von einem Viertel der Landkreise gewählt wurde und offenbar auch für die Masse der restlichen Landkreise inzwischen attraktiv geworden ist.

#### **4.1.1 Exkurs: Rechtliche Grundlagen des Case Managements und ihre Auswirkungen**

Bevor sich mit den einzelnen Akteuren und Positionen im Bereich des SGB II beschäftigt werden soll, ist es sinnvoll, sich zunächst die relativ dürftigen Grundlagen für ein Case Management in diesem Handlungsfeld zu vergegenwärtigen. Vom Verfasser wurde bereits zuvor an mancher Stelle auf einzelne Aspekte hingewiesen, jetzt ist es aber an der Zeit, diese zusammengefasst darzustellen.

Zunächst muss konstatiert werden, dass es eine gesetzliche Grundlage für ein Case Management im SGB II nicht gibt. Darüber hinaus wird im Bereich des SGB II anstelle des Case Management Begriffes zumeist der des ‚Fallmanagements‘

---

<sup>746</sup> vgl. dazu z.B. die Pressemitteilungen des DLT zum SGB II, die auf eine eindeutige Favorisierung des Optionsmodells (zKT) hinauslaufen (<http://www.kreise.de/landkreistag/>), bzw. entsprechende Aufsätze in der eigenen Fachzeitschrift „Der Landkreis“ wie z.B. Hennecke 2008

<sup>747</sup> vgl. dazu z.B. die „Mitteilungen“ des DST, u.a. Heft 3/2008 (63. Jg.), 2/2008, 7/2007, 6/2007

<sup>748</sup> s. Pressemitteilung des DLT vom 21.04.2008: „166 von 238 Landräten, die derzeit in Arbeitsgemeinschaften mit den Arbeitsagenturen zusammenarbeiten, haben sich dafür ausgesprochen, bei einer Wahlmöglichkeit das SGB II (Hartz IV) in alleiniger Verantwortung wahrnehmen zu wollen.“ – insgesamt wären damit 229 von 301 (ab 08/2008) Landkreisen für das Modell der zKT und nur 72 (24%) für das Modell der ARGE Deutscher Landkreistag 21.04.2008

<sup>749</sup> d.h. 6 von 116 Städten (5,1%), aber 63 von damals 323 Kreisen (19,5%) haben sich für die Option entschieden, bzw. nur 6 von 69 der zKT sind Städte (8,7%) – auch hat sich keine der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen für die Option entschieden

verwandt.<sup>750</sup> Hinweise auf dieses Fallmanagement finden sich lediglich in der Gesetzesbegründung zum SGB II<sup>751</sup>, in der ausgeführt wird: "Zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit bedarf es einer maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistungen auf den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Kernelement der neuen Leistung soll deshalb das Fallmanagement sein. Im Rahmen des Fallmanagements wird die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben; darauf aufbauend wird dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitwirkung des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert. Dabei spielt der Grundsatz ‚Fördern und Fordern‘ eine zentrale Rolle." (Deutscher Bundestag 2003, S. 44) In (sehr) groben Zügen wird damit der Leistungszyklus des Case Managements von Intake über Assessment bis hin zur Evaluation abgebildet.<sup>752</sup> Bemerkenswert ist weiterhin die Betonung von „maßgeschneiderten“ Eingliederungsleistungen, die zumindest von den Intentionen des Gesetzgebers her und ganz im Sinne des Case Managements eine Abkehr von ‚standardisierten‘ Eingliederungsmaßnahmen erfordern. Dies wird auch an anderer Stelle weiter ausgeführt: "Der erwerbsfähige Hilfebedürftige soll grundsätzlich die Leistungen erhalten, die für seine Eingliederung in Arbeit erforderlich sind. Dazu gehören insbesondere die im Dritten Buch geregelten Leistungen. Darüber hinaus ermöglicht eine generalklauselartige Regelung, besondere, dem individuellen Bedarf angepasste Leistungen wie z.B. Schuldner- oder Suchtberatung oder Kinderbetreuungsleistungen zu erbringen." (Deutscher Bundestag 2003, S. 46)

Durch die Kennzeichnung des Fallmanagements als „Kernelement“ des SGB II wird der Stellenwert von Fallmanagement im Bereich der Grundsicherung herausgehoben. Fallmanagement ist damit nicht nur eine Option, wie im SGB II an der Integration von Leistungsberechtigten gearbeitet werden kann, sondern die zentrale Handlungskategorie dieses Gesetzes.

Durchführender des Fallmanagements ist in analoger Begriffsverwendung im SGB II der Fallmanager: "Die Agentur für Arbeit benennt für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einen Fallmanager als persönlichen Ansprechpartner, der ihn und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit unterstützt." (Deutscher Bundestag 2003, S. 46) Wie bereits erwähnt, gibt es im eigentlichen Gesetzestext des SGB II keine Erwähnung der Begriffe Fallmanagement und Fallmanager. § 14 Satz 2 sagt lediglich aus: „Die Agentur für Arbeit soll einen persönlichen Ansprechpartner für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden benennen.“ Durch Rückgriff auf die o.a. Gesetzesbegründung ist aber zu erkennen, dass mit dem persönlichen Ansprechpartner genau der Fallmanager gemeint ist, persönlicher Ansprechpartner ist also gleichzusetzen mit Fallmanager. Eine Trennung in zwei unterschiedliche Funktionen ist also mit dem Willen des Gesetzgebers nicht zu vereinen. In den Erläuterungen zum § 14 SGB II (Grundsatz des Förderns) wird zudem die Aufgabe des Fallmanagers als Gewährung einer umfassenden Unterstützung von Hilfeberechtigten festgeschrieben: "Dies bedeutet mehr als das Beraten und Vermitteln. Die Agentur für Arbeit hat alle Einflussfaktoren für die

---

<sup>750</sup> vgl. z.B. das entsprechende Fachkonzept der BA: Göckler 2006 oder die entsprechenden Empfehlungen des Deutschen Vereins: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004a

<sup>751</sup> s. Deutscher Bundestag 2003

<sup>752</sup> vgl. dazu z.B. die aktuellen Rahmenempfehlungen der DGCC Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2008 bzw. die umfassende Darstellungen von Neuffer: Neuffer 2005

berufliche Eingliederung zu berücksichtigen und alle erforderliche Unterstützung zu geben, die sich mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit vereinbaren lässt. Hierzu gehören bei Bedarf auch intensive Betreuung." (Deutscher Bundestag 2003, S. 54)

Selbst der anzuwendende Personalschlüssel ist in der Gesetzesbegründung dargelegt: Er soll 1 : 75 betragen.<sup>753</sup> Göckler merkt dazu an: „Auch die angestrebte Betreuungsrelation ist zumindest für die Agenturmitarbeiter eine erhebliche Erleichterung. Statt 500-700 arbeitslose Menschen werden sie zukünftig zwischen 75 und 150 Grundsicherungsempfänger zu betreuen haben ...“<sup>754</sup>. Was dabei aber verkannt wird, ist die erhebliche Andersartigkeit des anzuwendenden Case Management Ansatzes, der eine deutliche Intensivierung der aufzuwendenden Arbeit mit dem einzelnen Klienten unabdingbar fordert.<sup>755</sup> Jenseits von doch eher pauschalen Einschätzungen eines angemessenen ‚Caseloads‘ ist es aus Sicht des Verfassers sinnvoller, sich die ganz einfach und daher gut vorstellbar, die real verfügbare Zeit pro Klient pro Woche (als eine leicht überschaubare Zeitspanne) zu vergegenwärtigen.<sup>756</sup> Dazu hilft ein kleines Berechnungsmodell (sinnvoller Weise in Form einer Tabellenkalkulation, so dass Variablen verändert werden können), mit dem man die für die Fallarbeit effektiv zu Verfügung stehende Arbeitszeit ermitteln kann:

Rahmen- daten	Arbeitsstunden pro Woche	39	Fallzahl
	Werktage pro Jahr	250	<b>1 : 75</b>
Erläuterung	Verwendung der Arbeitszeit	Tage	Stunden
	Arbeitszeit gesamt	250	1.950,0
30 Urlaubstage	./. Urlaub	30	234,0
Quote 3,6%	./. Krankheit	8	62,4
monatl. ½ Tg.	./. Weiterbild./Mitarbeiter-Besprech.	6	46,8
wöchentl. 2 Std.	./. Dienstbesprechungen	12	93,6
Ansatz 20 %	./. fallübergreifende Arbeit (Statistik, u.ä.)	38,8	302,6
	effektive Fallzeit pro Jahr	155,2	1.210,6
	effektive Fallzeit pro Woche		24,2
<b>effektive Fallzeit pro Woche und Klient in Minuten</b>		<b>19,4</b>	

Abb. 16: Berechnung der effektiven Fallzeit

<sup>753</sup> s. Deutscher Bundestag 2003, S. 2 u. 43

<sup>754</sup> Göckler 2006, S. 24

<sup>755</sup> Neuffer sieht z.B. ein ‚Caseload‘ bei 10-15 Klienten Neuffer 2005, S. 11, Wendt verweist auf Quellen, die bei schwierigen Fällen 10-12 Klienten für angemessen erhalten Wendt 2001, S. 144

<sup>756</sup> Eine solche intensive Betreuung sehen auch aktuelle Ausschreibungen der BA vor – so schreibt z.B. die Ausschreibung „Beauftragung Dritter mit der Vermittlung nach § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 37 SGB III“ (Vergabenummer 901-08-20145 v. 15.05.2008) für die Leistung „Fallmanagement“ dem Leistungserbringer vor: „Das persönliche Gespräch pro Teilnehmer muss mindestens zwei Mal pro Woche beim Träger erfolgen.“ (S. 18) – wobei dies auch wieder ein Beispiel dafür ist, dass Ausschreibungen stets Leistungen aufgrund Anforderungen der VOL/A und zur besseren Überprüfbarkeit ‚programmieren‘, was aber nicht unbedingt dem gesetzgeberischen Auftrag „maßgeschneiderter“ (Gesetzesbegründung zum SGB II, a.a.O.) Eingliederungsleistungen entspricht



Über einzelne Zeitansätze bei diesem Berechnungsmodell mag man sich sicher streiten können, jedoch sind die nicht für Fallarbeit verwandten Zeitkontingente aus Sicht des Verfassers eher zu optimistisch als zu hoch gegriffen.<sup>757</sup> Man muss aber auch begreifen, dass die sich aus dieser Berechnung ergebenden 19,4 Minuten pro Klient und Woche die gesamte klientenbezogene Arbeitszeit umfasst, d.h. Telefonate oder persönliche Kontakte mit der Leistungssachbearbeitung oder auch mit Systempartnern, die Vor- und Nachbereitung aller klientenbezogenen Kontakte, die Entwicklung, Umsetzung und Fortschreibung der Hilfeplanung und dann (erst) die persönlichen und telefonischen (oder auch ‚elektronischen‘) Kontakte mit dem Klienten selbst. Ein halbstündiges Gespräch mit dem Klienten über den aktuellen Stand der Integrationsbemühungen kann so höchstens alle drei Wochen stattfinden – eher jedoch erst alle vier Wochen, wenn genügend Zeit für alle sonstigen klientenrelevanten Arbeiten verbleiben soll. Und dies ist zunächst nur die sich aus den Forderungen des Gesetzgebers ergebende Situation der Fallmanager und den daraus resultierenden Möglichkeiten zur Realisierung einer ebenso vom Gesetzgeber geforderten „maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistungen“ (a.a.O.). Wie die Realität aktuell aussieht, wird noch an späterer Stelle zu diskutieren sein. Festzuhalten ist jedoch zunächst, dass hier Anspruch auf Leistungsqualität (des Fallmanagements) und Verfügbarmachung von Ressourcen (‚Caseload‘) eher in einem Missverhältnis zu stehen scheint. Die organisatorischen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Gestaltung des Konzeptes von Case Management im Bereich des SGB II sind somit bereits schon von den Intentionen des Gesetzgebers her nicht besonders optimal.

Ein weiterer Bereich der Systemsteuerungs-relevanten Bestimmungen des SGB II betrifft die Zulässigkeit von Hilfen, die über die im SGB III geregelten Leistungen<sup>758</sup> hinausgehen, d.h. die „weiteren Leistungen“ des § 16 Abs. 2 SGB II. Dieser Passus wird in der Gesetzesbegründung als eine besondere und an den Anspruch auf maßgeschneiderte Integrationsleistungen orientierte Ergänzung des SGB III gewertet: „Darüber hinaus ermöglicht es eine generalklauselartige Regelung, besondere, dem individuellen Bedarf angepasste Leistungen, wie z.B. Schuldner- und Suchtberatung oder Kinderbetreuungsleistungen zu erbringen.“<sup>759</sup> Der Gesetzgeber hat in dieser Beziehung auch das für seine Forderung auf „maßgeschneiderte Eingliederungsleistungen“ (s.o.) erforderliche Instrumentarium zur Verfügung gestellt, indem er einfach die starren Regelungen des SGB III durch die „Generalklausel“ des § 16 Abs. 2 öffnete. Die ausdrücklichen Verweise auf Sucht- und Schuldnerberatung sowie auf Kinderbetreuung drücken lediglich die Praxis der kommunal angebotenen Hilfeleistungen aus und wird durch die Verwendung von „z.B.“ im eigentlichen Wortsinn als Beispiele gekennzeichnet, was die Gesetzesbegründung zu § 16 Abs. 2 durch die Begrifflichkeit der „nicht abschließenden Aufzählung“<sup>760</sup> unterstreicht. Im eigentlichen Gesetzestext sind

---

<sup>757</sup> vgl. dazu die Studie von Ames, bei der Fallmanager generell über eine hohe Belastung mit Verwaltungsaufgaben (bes. Statistiken) klagen und diesen Anteil auf bis zu 50% (!) der Arbeitszeit einschätzen: Ames 2008, S. 18

<sup>758</sup> die Nutzung von Leistungen des SGB III zur beruflichen Integration von Leistungsberechtigten auch im SGB II regelt der § 16 Abs. 1 SGB II

<sup>759</sup> Deutscher Bundestag 2003, S. 46 – ähnlich wird bei der Begründung zu § 16 Abs. 2 argumentiert, die erneut als „Generalklausel“ bezeichnet wird (S. 54)

<sup>760</sup> ders. S. 54

darüber hinaus noch psychosoziale Beratung und die Pflege Angehöriger aufgeführt, allerdings hier mit dem Zusatz „insbesondere“, was die Aufzählung zwar als Regelfall aber damit immer noch als durch nicht näher bestimmte Leistungen ergänzbare Hilfen kennzeichnet. Über die Bestrebungen der BA und mittlerweile auch des BMAS, genau diese „Öffnungsklausel“ deutlich einzuengen, wird noch im Folgenden zu sprechen sein.

Ein letzter Gesichtspunkt zur Systemsteuerung findet sich im SGB II schließlich noch in dem § 17, in denen den Trägern der Grundsicherung „ein weitgehendes Zurückhaltungsgebot“ auferlegt wird.<sup>761</sup> Sie sollen keine neuen Strukturen für Dienste und Einrichtungen schaffen, sofern „geeignete Einrichtungen und Dienste dritter vorhanden sind, ausgebaut oder in Kürze geschaffen werden können.“<sup>762</sup> Die Gesetzesbegründung ordnet dieses Gebot sowohl den Trägern der freien Wohlfahrtspflege, wie auch kommunalen Trägern zu, und ergänzt sogar dies durch den Zusatz „aber auch für sonstige Träger“<sup>763</sup>. Dazu sollen die Grundsicherungsträger mit den entsprechenden Diensten und Einrichtungen Leistungsvereinbarungen abschließen, die Leistungen, ihre Vergütung wie auch die Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsüberwachung regeln.<sup>764</sup> Dieser von Vergabeverfahren abweichender Verweis auf Leistungsvereinbarung betrifft aber ausdrücklich nicht Leistungen nach § 16 Abs. 1 SGB II, d.h. Leistungen nach dem SGB III, so dass hierfür die für den Bereich des SGB III anzuwendenden Regelungen greifen. Zur generellen Zulässigkeit bzw. Notwendigkeit von Vergabeverfahren nach VOL/A wurde bereits in Kap. 3.7.2.1 den derzeitigen Diskussionsstand dargestellt. Für nicht im SGB III geregelten Leistungen hat damit aber der Gesetzgeber klar die Möglichkeit der Leistungsvereinbarung herausgestellt, so dass diese Art von Hilfen zumindest von der Gesetzesintention her flexibler beschafft werden können.

#### 4.1.2 Träger der Grundsicherung

Ein einheitliches Bild der Grundsicherungsträger ist nicht zu zeichnen, da die Strukturen zu unterschiedlich sind. Dies betrifft nicht nur die unterschiedliche Trägerschaft als ARGE, als zKT oder als gA, sondern auch deren interne Ablauf- wie Aufbauorganisation ist höchst unterschiedlich und entzieht sich zudem einer klaren Zuordnung zur Trägerschaft. Entsprechend fällt es schwer, für diese zentral bedeutsame Akteursgruppe einheitliche Positionen ausfindig zu machen. Eine eingehende Diskussion wird daher auf einen späteren Teil dieser Arbeit verschoben, wo die einzelnen Organisationsformen (Kap. 4.2), die reale Ausgestaltung der Fallsteuerung (Kap. 4.3) und schließlich die Realität der Systemsteuerung (Kap. 4.4) näher beleuchtet werden soll.

---

<sup>761</sup> ders., S. 55

<sup>762</sup> § 17 Abs. 1 Satz 1 SGB II

<sup>763</sup> Deutscher Bundestag 2003, S. 55

<sup>764</sup> ebd. und § 17 Abs. 2 SGB II

### 4.1.3 Hilfeanbieter

Die im SGB II hauptsächlich genutzten Hilfeanbieter lassen sich analog zu der in Kap. 3.7 dargestellten Systematisierung wie folgt klassifizieren: Zum einen können über den kommunalen Partner (bzw. bei zKT aus derselben Organisation) Unterstützungsleistungen durch das Sozial- und Jugendamt genutzt werden, wie z.B. der ASD (d.h. über Organisationen im gleichen Supersystem), weiterhin werden bestehende Angebote von Trägern der freien Wohlfahrtspflege wie z.B. Sucht- oder Schuldnerberatung direkt genutzt oder sogar durch zusätzliche Förderung ausgeweitet (d.h. über Organisationen mit indirekten Leistungs-Entgelt-Beziehungen). Ein großer Umfang von Hilfeleistungen wird über vielfältige Dienstleister, die zumeist immer noch als ‚Bildungsträger‘<sup>765</sup> bezeichnet werden, beschafft (d.h. über Organisationen mit direkten Leistungs-Entgelt-Beziehungen). Über die Nutzung der verbleibenden Gruppe von Organisationen ohne Leistungs-Entgelt-Beziehungen kann indes wenig ausgesagt werden. In Jahresberichten von Trägern der Grundsicherung, die z.T. im Internet zu finden sind, lassen sich hierzu keine Angaben finden. Es ist daher anzunehmen, dass diese Art zumindest potentiell möglicher Systempartner in der Praxis des SGB II keine bedeutende Rolle spielen.<sup>766</sup> Dies schließt aber nicht aus, dass vereinzelt Kooperationen vorkommen, wenn diese auch wahrscheinlich eher lockerer Natur sein dürften. So beschreibt das Mannheimer Arbeitslosenzentrum „maz“ in seinem Jahresbericht 2007, dass zweimal jährlich ein Gespräch mit der Geschäftsführung des Job-Centers Mannheims geführt wird „um grundlegende Probleme im Zusammenhang mit der Betreuung von Arbeitslosen zu besprechen.“<sup>767</sup> Eine aktive Einbindung in Integrations- und Hilfeprozesse seitens des Grundsicherungsträgers lässt sich allerdings aus der Darstellung von „maz“ nicht erkennen, was die o.a. These stützen würde.

Diese ebenfalls sehr unterschiedlichen Akteure im Bereich der Hilfeanbieter nehmen einerseits individuell Einfluss auf die Gestaltung von Hilfeleistungen vor Ort und andererseits auch kollektiven (durch Dachorganisationen) Einfluss auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen von Hilfeleistungen im SGB II schlechthin. Der vom Verfasser als ‚individuell‘ bezeichnete Einfluss als Systempartner auf den systemsteuernden Grundsicherungsträger lässt sich indes nur schwer – wenn überhaupt – nachzeichnen, da dies in der Regel im direkten Kontakt erfolgt, was sich schwerlich abseits empirischer Studien nachzeichnen lässt. Höchstens krasse ‚Ausreißer‘ solcher Einflussnahmen gelangen in die Öffentlichkeit, z.B. wenn es einem Hilfeanbieter gelingt, ohne Nachweis seiner Professionalität einen größeren Auftrag von einem Grundsicherungsträger zu ‚ergattern‘ und dann auch noch eine schlechte Arbeit abliefert.<sup>768</sup> Verallgemeinern kann man diese Fälle jedoch nicht, so

---

<sup>765</sup> die BA verwendet inzwischen nur noch den Begriff der ‚Träger‘ – vgl. den Internet-Auftritt der BA: <http://www.arbeitsagentur.de>, wo unter dem Menüpunkt ‚Institutionen‘ die Auswahl ‚Träger‘ zu finden ist und dort alle Informationen, die ‚Bildungsträger‘ betreffen, eingestellt sind

<sup>766</sup> vgl. z.B. die im Internet veröffentlichten Jahresberichte von Optionskommunen: Jenarbeit 2007, Jenarbeit 2008, Service-Punkt Arbeit 2007, Service-Punkt Arbeit 2008, Kommunale Beschäftigungsagentur KoBa 2007, Kommunale Beschäftigungsagentur KoBa 2008, Odenwaldkreis 2007

<sup>767</sup> Ressel 2007, S. 5

<sup>768</sup> vgl. z.B. den Prüfbericht des BMAS über die Tätigkeit des zKT „Neue Wege“ des Kreises Bergstraße, wo ein Träger ohne nähere Prüfung (die Vertragsunterlagen bestanden nach

dass Schlüsse, ob dererlei Praxis Ausnahme oder Regelfall darstellen, doch eher von dem zugrundeliegenden Interesse des ‚Schließenden‘ abhängen dürften. Damit kann für diese Analyse nur die ‚kollektive‘ Ebene betrachtet werden, wo Dachverbände von Hilfeanbietern sich einflussnehmend zu Themen im Zusammenhang mit der Hilfeerbringung im Bereich des SGB II äußern. In diesem Feld sind einerseits die Organisationen der freien Wohlfahrtspflege und hier vor allem die Caritas, das Diakonische Werk und der Paritätische Wohlfahrtsverband sehr aktiv. Im Bereich der Bildungsträger herrscht speziell auf das SGB II bezogen, hingegen weitgehend ‚Funkstille‘. Aktiv an Diskussionen beteiligt sich hier nur der Bundesverband der Träger der beruflichen Bildung (Bildungsverband) e.V. (BBB), dem u.a. alle gewerkschaftsnahen Bildungsträger<sup>769</sup> angehören, so dass in diesem Verband keine arbeitgebernahen Bildungsträger zu finden sind, die selbst mit der Arbeitsgemeinschaft der Bildungswerke der Wirtschaft (ADBW) eine eigene Dachorganisation besitzen, die sich aber praktisch an öffentlichen Diskussionen nicht beteiligt.<sup>770</sup> Der BBB veröffentlicht zwar eine Anzahl von Stellungnahmen, diese betreffen aber vor allem die Rückgänge der Teilnehmerzahlen in Qualifizierungsmaßnahmen und den durch die Vergabeverfahren ausgelösten Preisverfall eben dieser Maßnahmen.<sup>771</sup> Konkrete Stellungnahmen zum Themenkreis des SGB II mit Ausnahme der beiden o.a. Themen sind jedoch auch hier nicht zu finden. Allerdings ist anzumerken, dass der BBB als Vertreter von Hilfeanbietern mit direkten Leistungs-Entgelt-Beziehungen sich hier eher eine größere Zurückhaltung in öffentlichen Stellungnahmen auferlegt, als dies andere Akteure tun, die nicht in diesem direkten und gerade bei Anwendung des Vergaberechts immer wieder neu zu erkämpfenden Leistungsverhältnis zu den Grundsicherungsträgern und vor allem zur BA stehen.

Die bereits angeführten Spitzenverbände beteiligen sich an der Diskussion im Bereich des SGB II (und mit systemsteuerungsrelevanten Bezug) aktuell vor allem in den Themenfeldern Vergabeverfahren - z.B. deren generelle Zulässigkeit, Regeln der Zusammenarbeit mit Grundsicherungsträgern - z.B. für Suchtberatungsstellen, die Kommentierung der Position des BMAS (Stichwort „Kooperatives Jobcenter“) zur zukünftigen Organisation der Grundsicherung aufgrund des BVerfG - Urteils vom 20.12.2007, sowie zu dem kürzlich in Umlauf gebrachten Referentenentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente.<sup>772</sup> Im ersten Themenfeld ‚Vergabeverfahren‘ ist vor allem die Caritas präsent, die durch ein eigens in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten bis auf wenige klar umgrenzte Bereiche die

---

Erkenntnissen der Prüfer aus „drei Power-Point-Präsentationen der Firma ppa sowie die Auftragsbestätigung des Eigenbetriebs“ sowie zwei Emails) mit umfangreichen Integrationsmaßnahmen beauftragt wurde, die zu massiven Protesten seitens der Teilnehmer führten: BMAS 2007a, S. 21 – vgl. dazu auch den Prüfbericht der kreiseigenen Revision zum selben Thema: Kreis Bergstraße - Revisionsamt 2006

<sup>769</sup> diese sind vor allem das Berufsbildungswerk des DGB (bfw) und die Deutsche Angestellten-Akademie (DAA) sowie deren Tochterfirmen – vgl. dazu die Mitgliederliste des BBB im Internet unter <http://www.bildungsverband-online.de/>

<sup>770</sup> vgl. dazu den Internetauftritt der AGBW: <http://www.adbw.org/>, wo am 15.06.2008 und bei einer späteren Recherche am 18.08.2008 unter „aktuelle Informationen“ wie auch unter „Diskussionsthemen“ kein einziger Eintrag zu finden war!

<sup>771</sup> vgl. dazu die auf dem Internetauftritt des BBB veröffentlichten Stellungnahmen: <http://www.bildungsverband-online.de/> - Bereich „Veröffentlichungen“

<sup>772</sup> vgl. BMAS 2008c

Unzulässigkeit von vergaberechtlichen Leistungsbeauftragungen sowohl im Rechtskreis des SGB III wie auch im SGB II nachzuweisen versucht.<sup>773</sup>

Alle Verbände sind sich einig in der Ablehnung des von BMAS und BA im Frühjahr 2008 eingebrachten Vorschlags zur Einrichtung sogenannter „Kooperativer Jobcenter“ als Reaktion auf die Entscheidung des BVerfG vom 20.12.2007.<sup>774</sup> Der Vorschlag von BMAS und BA läuft letztlich auf eine getrennte Aufgabenwahrnehmung hinaus und will so den ‚Ausnahmefall‘ des derzeitigen SGB II künftig zur Regel machen. Kernpunkt der Kritik der Verbände ist daher, dass damit das Prinzip der „Hilfen aus einer Hand“ aufgelöst und durch rechtlich unverbindliche Kooperationsaufforderungen ersetzt werden soll.<sup>775</sup> Allerdings gibt es in den einzelnen Positionen Unterschiede zwischen der Caritas einerseits und Diakonie und Paritätischer Wohlfahrtsverband andererseits. Die letzteren beiden sehen als Alternative vor allem die Ausweitung des Optionsmodells<sup>776</sup>, die Diakonie könnte sich alternativ sogar eine „legalisierte Mischverwaltung in Arbeitsgemeinschaften“, d.h. die Fortführung der ARGE unter dem Schutz einer grundgesetzlichen Änderung, oder die „Übertragung der Aufgaben über die Länder auf die Kommunen“<sup>777</sup> vorstellen. Die Caritas hingegen sieht in der auch von der Diakonie in Erwägung gezogene Änderung des Grundgesetzes zur Ermöglichung einer legalen Fortsetzung der ARGE die einzig gangbare Lösung und macht sogar einen Vorschlag, wie ein neu im Grundgesetz einzufügender Artikel 90 a aussehen könnte.<sup>778</sup> Eine Ausweitung der Option lehnt sie jedoch deshalb ab, da hierbei „die mit einer getrennten Aufgabenwahrnehmung bestehenden Probleme überall dort bestehen, wo die Kommune von ihrer Option zur alleinigen Trägerschaft keinen Gebrauch macht.“<sup>779</sup> Gegen eine Übertragung der Aufgaben nach dem SGB II vom Bund auf die Länder und diese dann wieder auf die Kommunen spricht aus Sicht der Caritas weiterhin, dass so „die politische Verantwortlichkeit des Bundes für die Folgen von Arbeitslosigkeit weitgehend verloren“<sup>780</sup> ginge und die politische und

---

<sup>773</sup> vgl. dazu Kap. 3.7.2.1, wo bereits auf das o.a. Rechtsgutachten Neumann et al. 2004 Bezug genommen wird

<sup>774</sup> derzeit existieren zwei Versionen dieses vom Staatssekretär im BMAS Detlef Scheele und dem BA Vorstandsvorsitzenden Frank Weise gemeinsam erarbeiteten Vorschlags: ein erster vom 12.02.2008 BMAS 2008a und ein weiterer, der einen Teil der sofort einsetzenden Kritiken berücksichtigte vom 23.04.2008 BMAS 2008b

<sup>775</sup> vgl. dazu Deutscher Caritasverband 2008b, S. 3 f. im folgenden ‚C‘ genannt; die Stellungnahme des Paritätischen Bundesverbandes Paritätischer Wohlfahrtsverband 07.03.2008, S. 1 im folgenden ‚P‘ genannt und Diakonisches Werk - Bundesverband 2008b, S. 2 im folgenden ‚D‘ genannt

<sup>776</sup> s. ‚P‘ S. 3 f. und ‚D‘ S. 5

<sup>777</sup> ‚D‘ ebd.

<sup>778</sup> s. ‚C‘ S. 2: „Art. 90a GG: Durch Bundesgesetz kann mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt werden, dass Gesetze, die ohne finanzielle Gegenleistung der Betroffenen zu erbringende Leistungen an Arbeitslose und deren Angehörige regeln, von nach Maßstab der Gesetze gebildeten gemeinsamen Behörden von Bund und Ländern ausgeführt werden. Artikel 84 Abs. 1 S. 7 findet insoweit keine Anwendung.“ Inwieweit diese Regelung einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhält, kann hier nicht beurteilt werden – erkennbar ist jedoch, dass der Vorschlag zumindest insofern fehlerhaft ist, als dass er auf „Arbeitslose“ abhebt, während das SGB II eine Anspruchsberechtigung für „erwerbsfähige“ und „hilfebedürftige“ Menschen herstellt (§ 7), so dass im Caritas-Entwurf ‚Aufstocker‘, d.h. erwerbstätige Menschen, deren Einkommen aber nicht den Bedarf zum Lebensunterhalt deckt, ausgeschlossen wären.

<sup>779</sup> ‚C‘ S. 5

<sup>780</sup> ebd.

finanzielle Verantwortung den Ländern und Kommunen zugewiesen würden. Dem hält die Diakonie entgegen, dass in einem solchen Falle „eine ausreichende finanzielle Ausstattung“ sicherzustellen sei und „einheitliche, überregionale / bundesweit geltende Rechtsstandards“<sup>781</sup> zu schaffen seien. Einig sind sich alle drei Verbände allerdings in der Forderung nach einer besseren Verzahnung der Sozialleistungen aus SGB II, III, VIII; und XII und in der Ablehnung einer intensiven Anwendung des Vergaberechts im Bereich des SGB II, das „in den letzten Jahren zu einem ruinösen Preiswettbewerb unter den Leistungserbringern mit teils fatalen Folgen für die Qualität von Eingliederungsmaßnahmen“<sup>782</sup> geführt hätte. Auch mahnen Diakonie und Paritätischer Wohlfahrtsverband ein „leistungsfähiges Fallmanagement“ an, das von entsprechend qualifizierten und längerfristig beschäftigten Mitarbeitern ausgeführt werden sollte.<sup>783</sup> Zudem sind sich alle Verbände einig, dass es keine überstürzten Entscheidungen geben dürfte, zumal das BVerfG dem Gesetzgeber selbst eine Frist bis zum 31.12.2010 eingeräumt hat, um die unterschiedliche Lösungen zulassende „historisch einmalige Aufgabe“ in der Zusammenführung unterschiedlicher Sozialleistungen ausreichend bewältigen<sup>784</sup> und dabei auch die bis zum 31.12.2008 zu erstellenden Ergebnisse der Wirkungsforschung zum SGB II berücksichtigen zu können.<sup>785</sup>

Die Verbände mahnen somit Eckpunkte an, die aus Sicht des Verfassers auch als Grundlagen für förderliche Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches Case Management im Bereich des SGB II angesehen werden. Insbesondere die Betonung der „Leistungen aus einer Hand“ ohne Trennung von arbeitsmarktintegrativen (z.B. Qualifizierung und Vermittlung) und sozial stabilisierenden Leistungen (z.B. Suchtberatung), die Betonung der Notwendigkeit hinreichend qualifizierter Fallmanager und die regional organisierte und auf Qualität achtende Leistungsbeschaffung sind Gesichtspunkte, die vom Verfasser u.a. bereits im zweiten Teil dieser Arbeit als notwendige Grundlagen für Case Management herausgearbeitet wurden.

Vor allem der Paritätische Wohlfahrtsverband hat bereits zur Einführung des SGB II Vorschläge unterbreitet, wie „Leistungsmodule“, z.B. Sucht- oder Schuldnerberatung, im Rahmen von Leistungsvereinbarungen in das Fallmanagement im SGB II eingebunden werden können.<sup>786</sup> In einem Kompendium sind dort die einzelnen Leistungsmodule mit möglichen Leistungsbeschreibungen, wie auch Muster für eine entsprechende Leistungsvereinbarung nebst einer diesbezüglichen Kostenkalkulation zusammengestellt. Noch weiter geht das Rahmenkonzept „Suchtberatung“ der Diakonie<sup>787</sup>, das sogar Empfehlungen für die Einbindung der Suchtberatung in das Ablaufkonzept des Fallmanagements ausspricht, da eine „scheinbar ganz funktionale Einbindung der Suchtkrankenhilfe in ein System arbeitsmarktorientierter Eingliederungsleistungen zahlreiche Probleme

---

<sup>781</sup> ‚D‘ S. 5

<sup>782</sup> ‚C‘ S. 4 – ähnlich argumentieren aber auch ‚P‘ S. 1 und ‚D‘ S. 4

<sup>783</sup> s. ‚P‘ S. 1 und ‚D‘ S. 6

<sup>784</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 20.12.2007 Az. 2 BvR 2433/04 und 2BvR 2434/04. Nr. 208

<sup>785</sup> ders. Nr. 210

<sup>786</sup> vgl. dazu vor allem Paritätischer Wohlfahrtsverband Hessen 2005

<sup>787</sup> Diakonisches Werk - Bundesverband 2004

und Konflikte beinhalten würde“<sup>788</sup>. Die Diakonie schlägt daher vor, dass die Suchtkrankenhilfe bereits in die Clearingstelle, d.h. in die Zugangssteuerung zum Fallmanagement und insbesondere in das Fallmanagement selbst eingebunden werden muss und „Leistungen der ambulanten Suchtkrankenhilfe immer als umfassendes und für die Hilfesuchenden durchlässiges Hilfesystem angeboten und nicht auf isolierte und vermeintlich kostengünstige Einzelleistungen reduziert werden“ dürfen.<sup>789</sup> Neben der Beschreibung hierzu erforderlicher Leistungsmodul wird sogar eine „suchtbezogene Eingliederungsplanung“<sup>790</sup> gefordert und Regelungen vorgeschlagen, wie bei Divergenzen zwischen Klient und Fallmanager in Bezug auf suchtbezogene Vereinbarungen in der Eingliederungsvereinbarung zu verfahren ist, damit Klienten nicht am Schluss als „Verlierer“ dastehen.<sup>791</sup> Finanziert werden soll eine solche Leistung nach den Vorstellungen der Diakonie analog zur Praxis der Finanzierung als kommunale Leistung „nur auf der Basis einer regulären Basisfinanzierung zum Vorhalten der Grundversorgung“<sup>792</sup>. Dieses Beispiel einer Einflussnahme von Hilfeanbietern auf die Grundsicherungsträger ist aus Sicht des Verfassers als sehr konstruktiv zu bewerten, da versucht wird, Prinzipien der eigenen Fachlichkeit mit den (zukünftigen) Arbeitsweisen im SGB II – Fallmanagement zu verknüpfen. Die Forderung nach einer Pauschalfinanzierung ist natürlich nachvollziehbar, eine alternativ denkbare Finanzierung nach einzelnen Leistungsmodulen bzw. nach Fachleistungsstunden würde aber ein hohes Planungsrisiko für den Hilfeanbieter bedeuten und könnte zudem zu bereits mehrfach dargestellten Tendenzen einer ‚Hilfenausweitung bzw. –verlängerung‘ führen, da nur so der zum Organisationserhalt erforderliche Mittelzufluss sichergestellt werden kann. Aus Sicht des Case Managements ist an diesem Beispiel gut erkennbar, wie sinnvoll das vom Verfasser vorgeschlagene Prinzip von Leistungsvereinbarungen (wie auch von der Diakonie gewünscht) ist, wenn es in Bezug auf seine Vertragsverlängerung an die Einhaltung von Qualitätskriterien geknüpft ist. Einerseits hat so der Hilfeanbieter seine Planungssicherheit und bekommt nicht ein unabsehbares Kostenrisiko aufgebürdet, das Case Management erhält aber durch die Verknüpfung ein wirksames Steuerungsinstrument in die Hand, dass der Hilfeanbieter die getroffenen Vereinbarungen zur Zusammenarbeit und zur Qualität seiner Leistungserbringung auch tatsächlich einhält.

#### 4.1.4 Übergeordnete Akteure

Unter diesem Sammelbegriff sollen alle diejenigen Akteure in der Diskussion um die Ausgestaltung des SGB II verstanden werden, die weder direkt den Grundsicherungsträgern noch den Hilfeanbietern zuzuordnen sind. Zentraler Akteur ist damit in diesem Feld zunächst die Bundesagentur für Arbeit (BA), die mit zahlreichen Weisungen und Handlungsempfehlungen versucht, die vor allem im Bereich der Eingliederungsleistungen sehr allgemein gehaltenen Regelungen des SGB II zu spezifizieren und damit die im öffentlichen Sektor bekannten

---

<sup>788</sup> ders. S. 8

<sup>789</sup> ebd.

<sup>790</sup> ders. S. 9

<sup>791</sup> ders. S. 11 – vgl. dazu auch das durchdachte Ablaufschema auf S. 17

<sup>792</sup> ders. S. 16

‚Ausführungsbestimmungen‘ zu den gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Weiterhin beteiligt sich zunehmend das BMAS an der Diskussion und nähert sich in vielen Fragen auch den von der BA vertretenen Positionen an. Wie bereits dargestellt, agieren weiterhin die kommunalen Spitzenverbände vorwiegend als ‚Sprachrohr‘ der einzelnen Organisationsformen der Grundsicherungsträger, d.h. der Deutsche Landkreistag als das der zKT und der Deutsche Städtetag (wie auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund) als das der ARGE. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge tritt in diesem Zusammenhang als ‚neutraler‘ Gutachter auf, der Rahmenempfehlungen für unterschiedliche Bereiche des SGB II herausgibt und damit versucht, ‚Eckpunkte‘ in der Diskussion zu setzen.<sup>793</sup> Ein ganz anderer Akteur, der sich mit in die Ausgestaltung des SGB II ‚einmisch‘ und von politisch interessierter Seite oft als Bestätigung ihrer Position verwandt wird, ist der Bundesrechnungshof, der mit mehreren Prüfungen zu Fragen des SGB II Stellung genommen hat.

Schließlich wären als Akteure noch die politischen Parteien, die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen zu nennen, wie auch zahlreiche Arbeitsloseninitiativen, die in allen Fragen der aktuellen wie auch der zukünftigen Ausgestaltung des SGB II ihre z.T. recht unterschiedlichen Positionen vertreten. Diese aber umfassend nachzuzeichnen würde auf jeden Fall den Rahmen dieser Arbeit sprengen, so dass an dieser Stelle auf eine Darstellung dieser Gruppe von Akteuren verzichtet wird.

#### **4.1.4.1 Bundesagentur für Arbeit (BA)**

Die BA nutzt ihre Möglichkeit zur Detailregelung von Bestimmungen des SGB II mit Bezug zum Case Management vor allem in vier Bereichen. Anzumerken ist dabei aber, dass aufgrund der gemeinsamen Trägerschaft der ARGE von Arbeitsagentur und Kommune diese Detailregelungen nicht mehr, wie bisher als ‚DA‘ (Durchführungsanweisung) titulierte sind, sondern ein neuer Begriff der ‚Hega‘ (Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung) kreiert wurde, bzw. diese als ‚Arbeitshilfen‘ bezeichnet werden.

Die aus Sicht des Verfassers wesentlichen Einflussnahmen der BA sind:

- die Ausgestaltung des Case Managements durch das Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“;
- die Weisungen zur Handhabung des § 16 Abs. 2 SGB II, bei der BA „SWL“ (sonstige weitere Leistungen) genannt;
- das Konzept der „Betreuungsstufen“, das die Zuordnung von SGB II – Klienten zu einem definierten Betreuungsbedarf regelt sowie
- die Beschaffung von Arbeitsmarktleistungen im SGB II mittels Vergaberecht durch die Regionalen Einkaufszentren.

---

<sup>793</sup> so wurde der Deutsche Verein u.a. auch als Gutachter im Verfassungskonflikt um die Rechtmäßigkeit der ARGE-Regelung im SGB II beteiligt – vgl. dazu das Urteil Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 20.12.2007 Az. 2 BvR 2433/04 und 2BvR 2434/04.



## (A) Fachkonzept Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement

Das Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“<sup>794</sup> konzentriert sich zwar im Wesentlichen auf die Fallebene, macht aber auch einige Anmerkungen zur Systemebene von nicht unbeträchtlicher Bedeutung. Zunächst wird explizit auf das Konzept des Case Managements verwiesen, dem im SGB II aufgrund der vom Gesetzgeber im § 4 Abs. 1 SGB II geforderten „umfassende(n) Unterstützung“ eine „spezifische Aufgabenstellung“ zukommt: „Dieser umfassende Auftrag schließt auch aus, dass Fallmanagement ein rein akquirierendes, koordinierendes und bewertendes Makeln fremder Dienstleistungen ist.“<sup>795</sup> Damit wird eine Parallele zu der vom Verfasser bereits im zweiten Teil dieser Arbeit ausgeführten Notwendigkeit individuell angepasster und damit auch individuell gestaltbarer Hilfeleistungen gezogen. Leider wird diese Sicht der Individualisierung von Eingliederungsleistungen an anderer Stelle wieder deutlich relativiert: „So wird der individuelle Versorgungsbedarf eines Kunden im Hinblick auf das Ziel der mittel- und/oder unmittelbaren Arbeitsmarktintegration durch Beratung und Bereitstellung der verfügbaren Ressourcen abgedeckt“<sup>796</sup>. Individualisierung von Leistungen endet damit dort, wo keine individuell benötigten Leistungen verfügbar sind – die „maßgeschneiderte Ausrichtung der Eingliederungsleistungen“<sup>797</sup> endet damit an den Grenzen des ‚Warensortiments‘. Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement offenbart sich so zumindest in Teilen lediglich als Verfahren zur individuellen Auswahl von ‚Konfektionsware‘. Diese soll aber vom Fallmanager so bedarfsorientiert wie möglich angepasst werden: „Eine zentrale Qualität von Fallmanagement bemisst sich dabei an der Kompetenz, Hilfsangebote in einer Weise zu vermitteln, dass sie auf die besondere Bedarfslage des Einzelfalls zugeschnitten sind.“<sup>798</sup>

Ein weiterer bedeutsamer Bereich des Fachkonzeptes ist die Regelung der Zugangssteuerung zu dieser Leistung, die erst dann „... in der Regel angezeigt (ist – RF), wenn ein erwerbsfähiger Hilfebedürftiger *drei abgrenzbare schwerwiegende Vermittlungshemmnisse* aufweist, die *in seiner Person und/oder Bedarfsgemeinschaft* begründet sind und eine Beschäftigungsintegration *ohne Prozessunterstützung* durch ein Fallmanagement nicht erreicht oder erheblich verzögert würde.“<sup>799</sup> Abweichungen von dieser Regel sieht das Fachkonzept nur dann vor, wenn „auf der Basis eines *abgesicherten Profiling*s das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit erkennbar“ (ebd.) ist und durch Fallmanagement quasi als Prophylaxe minimiert werden kann. Das Vorliegen der Indikatoren für ein Fallmanagement soll vom Fallmanager nach „fachlichen Kriterien der Zugangsdefinition“ entschieden werden, wobei allerdings eine ausschließliche Zuordnung nach „Checklistenverfahren“<sup>800</sup> als unzulässig gekennzeichnet wird.

---

<sup>794</sup> s. Bundesagentur für Arbeit 2007a – nachfolgend ‚BFM‘ genannt – die erste Fassung datiert bereits auf 2004, ist aber nicht mehr abrufbar, da das Netzwerk SGB II (Internetplattform des BMAS [www.netzwerk.sgb2.info](http://www.netzwerk.sgb2.info)) vom BMAS zum 30.09.2006 geschlossen wurde. Vgl. zum Fachkonzept auch Göckler 2006, der in seiner Arbeit das Fachkonzept eingehender ausführt.

<sup>795</sup> BFM S. 4

<sup>796</sup> BFM, S. 9 – Unterstreichung durch den Verfasser

<sup>797</sup> vom 05.09.2003, S. 44, d.h. der gesetzgeberische Wille aus der Gesetzesbegründung des SGB II

<sup>798</sup> BFM S. 25

<sup>799</sup> BFM S. 10

<sup>800</sup> BFM, S. 11

Durch die dargestellte Zugangsdefinition erfolgt allerdings eine weitgehende Vorselektion und damit ein ‚gate-keeping‘ derjenigen, die überhaupt für ein Case Management orientiertes Hilfeangebot in Frage kommen. Die weitgehend starre Knüpfung der Leistung an das Vorliegen von mindestens drei voneinander abgrenzbaren schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen beschreibt selbst Göckler, der am Fachkonzept mitgearbeitet hat, als eine „willkürliche Setzung“<sup>801</sup>, die lediglich von Erkenntnis der BA herrühre, dass „bei einer Kumulation von Risiken (in der Regel werden die drei marktbezogenen Vermittlungshemmnisse Alter, Gesundheit und mangelnde Qualifikation ausgewiesen) das Risiko einer drohenden Langzeitarbeitslosigkeit erheblich ansteigt.“ (ebd.) Auch konzidiert er, dass die Aufstellung eines „Katalogs vermittlungshemmender Merkmale“ eine nicht zu leistende Aufgabe seien und die Absicht, eine Vermittlungsstrategie „durch Ankreuzen“ in einem Hemmniskatalog festzulegen, „der Vielzahl der Lebenssituationen nicht gerecht“ wird.<sup>802</sup> Die Zugangssteuerung in das Fallmanagement auf der Basis dieses Fachkonzepts ist also eine sehr weitgehende Ermessensentscheidung derjenigen Stelle, die eben diese Entscheidung trifft. Entsprechend hoch sind daher aus Sicht des Verfassers die fachlichen Anforderungen an Personen zu setzen, die mit solchen Entscheidungen betraut sind. Vergleicht man diese Anforderungen mit dem Rahmenkonzept zur Suchtberatung der Diakonie<sup>803</sup>, in der in Bezug auf das Thema Sucht darauf verwiesen wird, dass alleine die Feststellung „eines suchtbedingten Vermittlungshemmnisses [...] differenzierter Fachkenntnis“<sup>804</sup> bedarf. Berücksichtigt man weiterhin die Vielfalt möglicher Vermittlungshemmnisse und den jeweils bestehen Bedarf an Fachkenntnis alleine zur Erkennung des Bestehens dieser Hemmnisse, so ist sich leicht vorzustellen, welche fachlichen Anforderungen bereits eine sachgerechte Zugangssteuerung nach diesem Fachkonzept beinhaltet. Ein ‚Lichtblick‘ hingegen ist lediglich die ‚Öffnungsklausel‘, dass Fallmanagement abweichend auch dann angezeigt sein kann, wenn nur dadurch Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden kann. Aber auch dies ist trotz eines „abgesicherten Profiling“ (a.a.O.) eine höchst subjektive Einschätzung. Auch ist sich die Frage zu stellen, wer mit dieser Öffnungsklausel denn gemeint ist, da Langzeitarbeitslosigkeit aufgrund der Legaldefinition des § 18 SGB III bereits bei einer Arbeitslosigkeit von einem Jahr beginnt, aber zumindest diejenigen Leistungsberechtigten, die zuvor Leistungen nach dem SGB III bezogen haben, beim Eintritt in den Arbeitslosengeld 2 – Bezug (SGB II) dann schon mindestens ein Jahr arbeitslos gewesen sind. Es können somit nur Leistungsberechtigte gemeint sein, die nicht aus dem Rechtskreis des SGB III ‚hinübergewechselt‘ sind, sondern nach einer Beschäftigung (z.B. auch im Ausland) direkt Leistungen nach dem SGB II beantragen, bzw. nach Beendigung der Schule diese Leistungen beantragt haben. Der Kreis derjenigen, für die die o.a. ‚Öffnungsklausel‘ daher Gültigkeit besitzt, ist daher relativ eingeschränkt.<sup>805</sup>

---

<sup>801</sup> Göckler 2006, S. 42

<sup>802</sup> ders. S. 40

<sup>803</sup> vgl. Diakonisches Werk - Bundesverband 2004

<sup>804</sup> ders., S. 8 – vgl. dazu auch Kap. 3.1.3

<sup>805</sup> es sei denn, man geht davon aus, dass die Formulierung handwerklich schlecht gestaltet war und eigentlich nur gemeint ist, dass sich ohne ein Fallmanagement die Arbeitslosigkeit noch länger fortsetzen würde – nur in diesem Fall könnte wirklich von einer ‚Öffnungsklausel‘ gesprochen werden

Weiterhin ist nach dem Fachkonzept eine Trennung der Aufgaben in ein eigentliches Fallmanagement und in ein „Back-Office/Bearbeitungsbüro“ vorzusehen, wobei letzteres für die Abwicklung der „routinemäßigen Leistungen nach dem SGB II“<sup>806</sup> zuständig ist. Analog zur Praxis der Trennung von Arbeitsvermittlung und Leistungssachbearbeitung im SGB III wird hier ein gleiches Modell vorgeschlagen, was auch aus Sicht des Verfassers sinnvoll ist. Hierzu werden noch die Vor- und Nachteile ausführlicher bei der Behandlung der unterschiedlichen Organisationstypen zu diskutieren sein. Schließlich fordert das Fachkonzept noch eine Verantwortung gegenüber dem ‚Hilfesystem‘, so dass „der Fallmanager Steuerungskompetenzen gegenüber den Leistungsträgern besitzt, deren Angebote in Anspruch genommen werden.“<sup>807</sup> Hierbei wird die Ausstattung der Fallmanager mit Budgets als besonders vorteilhaft angesehen. Da aber ein Teil der Leistungsanbieter keine Steuerung über das Medium Geld erlauben (z.B. der ASD der Kommune), wird zusätzlich eine intensive fallbezogene Kommunikation, z.B. über Fallkonferenzen angemahnt.<sup>808</sup> Fallmanager haben somit auch Aufgaben in der Netzwerkpflege, während die „Konstitution und Stabilisierung des Netzwerkes jedoch eine Aufgabe im Rahmen der Systemsteuerung“<sup>809</sup> sei. Wie diese Systemsteuerung aber im Detail aussehen soll, wird nur ansatzweise im Fachkonzept verraten. In der Tabelle möglicher Kennziffern zur „Messbarkeit von zentralen Erfolgsgrößen“<sup>810</sup> wird unter „Integrationsplanung“ lediglich ein in einer Maßnahmeplanung einfließender Abgleich zwischen Inanspruchnahme und Fehlen von Angeboten nach den §§ 16 Abs. 1, 2 und 3 aufgeführt. Angaben zu dem, was vom Verfasser unter dem Stichwort des ‚Linking‘ ausgeführt wurde, sind hierbei nicht zu erkennen. Es scheint eher so zu sein, dass die Angebotsplanung als originäre Leitungsaufgabe angesehen wird und daher getrennt von der Nutzung der Angebote wahrgenommen wird.

## **(B) Interpretation des § 16 Abs. 2 SGB II**

Direkt im Inkrafttreten des SGB II und damit der bereits in Kap. 4.1.1 beschriebenen Möglichkeit einer flexiblen Gestaltung von Leistungen durch den § 16 Abs. 2 SGB II hat die BA ihre „Arbeitshilfe SWL“<sup>811</sup>, die in den folgenden Jahren weiter angepasst wurde.<sup>812</sup> Auch wenn sie als „Arbeitshilfe“ betitelt ist, ist dort verfügt, dass sie für „die Agenturen für Arbeit verbindlich“ sind und den ARGE n „die Anwendung der Hinweise im Sinne der Rechtseinheitlichkeit empfohlen“ wird.<sup>813</sup> Die Ausgabe vom April 2008 geht sogar darüber hinaus und schreibt vor „Die Arbeitshilfe ist für die Arbeitsgemeinschaften (ARGE n) und die Agenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung (AagAW) als verbindliche Weisung vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ausgestaltet worden.“<sup>814</sup> Die Arbeitshilfe SWL trägt

---

<sup>806</sup> BFM, S. 7

<sup>807</sup> BFM, S. 25

<sup>808</sup> BFM S. 26 f.

<sup>809</sup> BFM S. 27

<sup>810</sup> BFM S. 32

<sup>811</sup> vgl. vom Januar 2005 (nachfolgend SWL05 genannt)

<sup>812</sup> dem Verfasser liegt weiterhin eine Fassung vom August 2006 (nachfolgend SWL06 genannt) und eine vom April 2008 vor ( nachfolgend SWL08 genannt)

<sup>813</sup> SWL05 S. 1

<sup>814</sup> SWL08 S. 1

ihren Namen durch eine Konstruktion der BA, in der Begriff der „sonstigen weiteren Leistungen“ (SWL) aus den in § 16 Abs. 2 erwähnten „weiteren Leistungen“ abgeleitet wurde, und alle nicht namentlich im Gesetz aufgeführten Leistungen<sup>815</sup> umfasst. Aus der Kennzeichnung der gesetzlichen Regelung, dass diese sonstigen Leistungen für die Eingliederung ins Erwerbsleben „erforderlich“ sein müssen, wird dann – nach Ansicht des Verfassers eine nicht vom Gesetz her (und insbesondere nicht von der Gesetzesbegründung) zu begründende Nachrangigkeit der „SWL“ abgeleitet, so dass SWL erst dann eingesetzt werden dürfen, wenn „die Regelinstrumente nicht gegriffen haben oder voraussichtlich nicht greifen werden“<sup>816</sup> Würde man jetzt in sich absichernder Vorgehensweise diese Vorschrift anwenden (um nicht begründen zu müssen, wieso man der Ansicht ist, dass die „Regelinstrumente“ voraussichtlich nicht greifen werden), wären im Fallmanagement zunächst Leistungen aus dem nach § 16 Abs. 1 zulässigen SGB III – Katalog vorzusehen und erst bei deren Misserfolg zu „SWL“ überzugehen. Weiterhin wird ein Umgehungs-, Unterlaufungs-, Ersetzungs- und Aufstockungsverbot von SGB III – „Regelleistungen“ postuliert.<sup>817</sup> Letzteres hat der Gesetzgeber allerdings mit der SGB II – Novelle vom 25.07.2006 mit in den § 16 Abs. 2 SGB II aufgenommen, so dass seit dem 01.08.2006 (Inkrafttreten) vorgeschrieben ist „die weiteren Leistungen dürfen die Leistungen nach Absatz 1 nicht aufstocken“.

Weiterhin werden SWL als reine „Individuelleleistungen“ bezeichnet, da sich dies aufgrund der Tatsache, dass sie nicht näher beschrieben werden können, zwingend ergäbe.<sup>818</sup> Auch dieser Schluss der BA auf die Ausschließlichkeit von SWL als Einzelfallhilfen ist wenig nachvollziehbar, sieht man von der wohl offensichtlichen Absicht ab, dass auch im SGB II bis auf geringe Ausnahmen der Leistungskatalog und die Beschaffungsmodalitäten des SGB III implementiert werden sollen und die Grundsicherung so auch der Steuerungslogik der BA unterworfen werden soll. Es soll dabei aber nicht verkannt werden, dass die Beispiele der Arbeitshilfe SWL für solche Individuelleleistungen durchaus sinnvoll sind, z.B. unter bestimmten Bedingungen die Förderung eines Führerscheins, ein Darlehen für einen PWK-Kauf oder einen Zuschuss an einen Arbeitgeber bzw. an einen Hilfeanbieter

---

<sup>815</sup> § 16 Abs. 2 SGB II nennt namentlich „insbesondere“ Kinderbetreuung, häusliche Angehörigenpflege, Schuldnerberatung, psychosoziale Beratung, Suchtberatung sowie das Einstiegsgeld nach § 29 SGB II und die Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16a SGB II – die letzten beiden Leistungen sowie die psychosoziale Beratung wurden dabei erst nachträglich in das SGB II eingefügt

<sup>816</sup> SWL06 S. 3 – SWL06 S. 3 enthält dabei denselben Wortlaut, während in SWL08 sich differenzierter – wohl auch als Reaktion auf Kritiken von Wohlfahrtsverbänden und Deutschem Verein (vgl. hierzu z.B. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2008) an den SWL-Regelungen - ausdrückt

<sup>817</sup> s. SWL05 S. 3, analog SWL06 S. 3 und SWL08 S. 5 f. – dort allerdings eingehender erläutert

<sup>818</sup> s. SWL05 S. 3 – SWL06 S. 3 f. ergänzt aber dies mit dem Zusatz „Dies schließt eine Projektförderung nicht aus.“, so dass mit der Änderung der Arbeitshilfe auch überindividuelle Leistungen SWL-konform förderbar sind – SWL08 S. 6 geht aber wieder zum Stand der SWL05 zurück und kennzeichnet SWL als „ergänzende Einzelfallhilfen. Damit scheidet eine Projektförderung generell aus.“ Ausnahmsweise wird aber für den Fall, dass mehrere Hilfebedürftige die gleiche Förderung benötigen, die Zusammenfassung in einer Gruppenmaßnahme erlaubt, dann sind aber die „Regelungen des Vergaberechts“ (ebd.) zu beachten. Sogar für diesen Fall will somit die BA die Anwendung der VOL/A vorschreiben, obwohl vom Gesetz her (vgl. dazu Kap- 4.1.1) dies nicht explizit gefordert wurde und zudem mit dem § 17 SGB II ein Instrumentarium zur Beschaffung über Leistungsvereinbarungen zur Verfügung steht.

(Maßnahmeträger) für besonders intensive Betreuung eines Hilfeberechtigten.<sup>819</sup> Zu kritisieren ist hierbei vor allem die Ausschließlichkeit, mit der (von der SWL06 abgesehen) lediglich eine Individualförderung für zulässig erklärt wird. Gerade die SWL08, die die kurzzeitig erlaubte Projektförderung wieder ‚entsorgt‘ hat, beschreibt aufwendig, wie Hilfebedarfe durch Regelleistungen des SGB III gedeckt werden können.<sup>820</sup> Dabei wird aber verkannt, dass gerade Langzeitarbeitslose oftmals einen besonderen Betreuungsbedarf besitzen, der z.B. durch Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW - §§ 77 ff. SGB III) so nicht vorgesehen ist. Da aber mit der Neuregelung des § 16 Abs. 2 ein Aufstockungsverbot von SGB III – Regelleistungen gilt, kann dies auch nicht ergänzend an FbW-Maßnahmen ‚angehängt‘ werden. Besondere, dem spezifischen Bedarf solcher Zielgruppen entsprechende und damit maßgeschneiderte Angebote wären daher sinnvoll. Gerade aber diese versuchen die Weisungen der BA zu ‚SWL‘ zu verhindern.

Eine ähnliche Auffassung wie die des Verfassers vertritt der Deutsche Verein in einer Stellungnahme zum Thema ‚SWL‘ vom 12. März 2008, worin er ausführt, dass dem vom BMAS ‚angeführtes Konterkarierungsgebot [...] aus dem Wortlaut des Gesetzes nicht erkennbar‘ ist<sup>821</sup> und die Vorschrift des § 16 Abs. 2 SGB II zudem über die Gewährung von Einzelfallhilfen hinausreicht. Dabei verweist der Deutsche Verein insbesondere auf Projekte zur ‚intensiven Kooperation mit den Jugendämtern‘<sup>822</sup> und ‚appelliert an die Beteiligten, eine rein fiskalische Debatte zu vermeiden und den Blick auf den Hilfebedürftigen [...] unter Berücksichtigung eines notwendigen Gestaltungsspielraums für eine passgenaue Förderung vor Ort zu schärfen.‘<sup>823</sup> Noch weiter geht das ‚Positionspapier‘, das die Sozialministerkonferenz der Bundesländer am 15./16.11.2007 verabschiedet hat und das die Eingrenzungsbemühungen sowohl von BA und BMAS des § 16 Abs.2 SGB II scharf angreift.<sup>824</sup> Dieser Gesetzestatbestand wird als ‚von zentraler Bedeutung für eine erfolgreiche Arbeit der Grundsicherungsträger vor Ort‘<sup>825</sup> gekennzeichnet, wie auch in den verschiedenen Bestimmungen des § 16 keine Rangfolge auszumachen wäre, demzufolge die in § 16 Abs. 1 geregelten Leistungen Vorrang vor den in den folgenden Absätzen geregelten Leistungen hätten. Allenfalls würde die Reihenfolge der Aufzählungen eine ‚Abfolge der Erforderlichkeitsprüfungen im Einzelfall‘<sup>826</sup> vorgeben. Die Ländern fordern daher die Belassung des § 16 Abs. 2 in seiner

---

<sup>819</sup> s. SWL05 /SWL06 S. 4 und SWL08 S. 6 f.

<sup>820</sup> Zusätzlich wird selbst die Einzelfallförderung durch die wiederum in ‚Eigenkonstruktion‘ entwickelte Klausel eingeschränkt, dass diese Maßnahmen nur zur Beseitigung von Vermittlungshemmnissen eingesetzt werden dürfen, die ‚der unmittelbaren Eingliederung in das Erwerbsleben entgegenstehen.‘ (SWL08 S. 5). Längerfristig angelegte Maßnahmen, wie z.B. ein spezielles Anti-Aggressivitätstraining / Deeskalationstraining für gewaltbereite (zumeist jugendliche) Hilfeberechtigte sollen so von der Förderung ausgeschlossen werden, obwohl damit durchaus gravierende Vermittlungshemmnisse bearbeitet werden können und diese sich bestens in den Katalog der ‚weiteren Leistungen‘ des § 16 Abs. 2 SGB II einfügen – zu entsprechenden Konzepten vgl. z.B. zu entsprechenden Konzepten Heilemann, Fischwasser-von Proeck 2001 bzw. im Internet die Programme der Gewaltakademie Villigst: [www.gewaltakademie.de](http://www.gewaltakademie.de)

<sup>821</sup> Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2008, S. 2

<sup>822</sup> ders. S. 3

<sup>823</sup> ders. S. 4

<sup>824</sup> s. Bundesländer 2007

<sup>825</sup> ders. S. 1

<sup>826</sup> ders. S. 2

Anwendung als die vom Gesetzgeber intendierte „Generalklausel“, mit der „ein breiter Fächer an möglichen Eingliederungsmaßnahmen“<sup>827</sup> gestaltbar ist. Die Länder wehren sich auch gegen die sprachliche „Abwertung“ dieser Leistungen durch die von der BA geprägte und vom BMAS übernommene Begrifflichkeit der „sonstigen weiteren Leistungen“.<sup>828</sup> Ebenfalls wird eine zu enge Interpretation des inzwischen im Gesetz aufgenommenen Aufstockungsverbots von SGB III – Leistungen durch die weiteren Leistungen gerügt und die Auffassung vertreten, dass „den Leistungen des SGB III nur in Teilen ähnliche Leistungen (z.B. anderer Personenkreis, andere Ausgestaltung der Maßnahmen) auf der Grundlage der weiteren Leistungen“<sup>829</sup> förderbar sei, da dann diese Leistungen keinen SGB III – Leistungen mehr entsprechen würden, zumal die Ziele des SGB II „die Überwindung der Hilfebedürftigkeit erwerbsfähiger Hilfebedürftiger und ihrer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, gerade nicht mit der in § 1 SGB III formulierten Ausrichtung des SGB III auf einen Marktausgleich übereinstimmt.“<sup>830</sup>

### **(C) Konzept der Betreuungsstufen**

Weiterhin setzte die BA aus ihrer Sicht mit dem von ihr entworfenen Konzept der Betreuungsstufen einen gesetzlichen Auftrag um, „den Integrationsfortschritt der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in geeigneter Weise abbilden“<sup>831</sup> zu können. Die Zuordnung zu einer Betreuungsstufe soll dabei nach Willen der BA fallweise und individuell erfolgen: „Die Zuordnung eines Kunden zu einer bestimmten Betreuungsstufe erfordert stets eine qualifizierte Beurteilung aller für den Einzelfall integrationsrelevanter Aspekte unter Ausübung des Beurteilungsermessens.“<sup>832</sup> Allerdings gibt die entsprechende Arbeitshilfe vor, welche Faktoren in welcher Gewichtung in die Ermittlung der Betreuungsstufe eingehen. Zunächst sind drei „Schlüsselgruppen“ definiert:

- „Leistungsfähigkeit;
- Motivation und Rahmenbedingungen für die Integrationsarbeit, sowie

---

<sup>827</sup> ders., S. 3

<sup>828</sup> ders. S. 4 – (Unterstreichung vom Verfasser) - ein Urteil des Bundessozialgerichts vom 23.11.2006 kennzeichnet zudem die explizit aufgezählten Leistungen des § 16 Abs. 2 SGB II so, dass sie „lediglich exemplarischen Charakter“ besitzen Bundessozialgericht, Urteil vom 23.11.2006 Az B 11b AS 3/05 R. Nr. 18, so dass sich auch aus dieser höchstrichterlichen Auffassung die von der BA vorgenommene Trennung in ‚weitere‘ und ‚sonstige weitere‘ Leistungen verbietet

<sup>829</sup> ders. S. 5

<sup>830</sup> ders. S. 7 – Die Bezugnahme auf die Ausrichtung des SGB III auf einen Marktausgleich bezieht sich auf die Formulierung des § 1 Abs. 2 SGB III „ Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere 1. den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen, 2. ...“, d.h. das SGB III geht vor allem von direkt wieder in den Arbeitsmarkt vermittelbaren ‚Kunden‘ aus, während im SGB II vorwiegend Langzeitarbeitslose erst auf den Weg zurück in den Arbeitsmarkt gebracht werden müssen, was ein anderer Ansatz in der Gestaltung der hierzu dienlichen Instrumente impliziert.

<sup>831</sup> § 54 Satz 2 SGB II – vgl. dazu die analoge Begründung der Betreuungsstufen durch die BA in der entsprechenden Arbeitshilfe Bundesagentur für Arbeit 2007c, S. 1: Durch die Implementierung der Betreuungsstufen wird fortan die Möglichkeit geschaffen, die Integrationsarbeit vor Ort umfassender und transparenter abzubilden.“

<sup>832</sup> Bundesagentur für Arbeit 2007c, S. 4 – nachfolgend ‚BS‘ genannt

- Qualifikation<sup>833</sup>.

Hierbei wird Leistungsfähigkeit in die Unterbereiche

- Körperliche und psychische Leistungsfähigkeit;
- Intellektuelle Leistungsfähigkeit (Sprachbeherrschung, logisches Denken, räumliches Vorstellungsvermögen, rechnerischen Denken, Merkfähigkeit, Lernfähigkeit);
- Arbeitsverhalten (Durchhaltevermögen, Selbstorganisation, Sorgfalt, Zuverlässigkeit) und
- Sozialverhalten (Konfliktfähigkeit, Kontaktfähigkeit, Kooperationsfähigkeit, Selbstsicherheit, Umgangsformen)<sup>834</sup>

aufgeteilt. Motivation und Rahmenbedingungen für die Integrationsarbeit sind ihrerseits unterteilt in:

- Motivation (Motivation zur Aufnahme einer Tätigkeit/Arbeitsbereitschaft, Weiterbildungsbereitschaft, Flexibilität = „Bereitschaft zur Anpassung der Wünsche/Vorstellungen bzgl. Arbeitszeit, Gehalt, Tätigkeitsart, Tätigkeitsort usw.“<sup>835</sup>) und
- Rahmenbedingungen für die Integrationsarbeit (Wohnsituation, finanzielle Situation, familiäre Situation, berufliche Interessen, Mobilität, Erscheinungsbild/Auftreten).<sup>836</sup>

Leistungsfähigkeit schließlich gliedert sich in die Unterbereiche:

- Schulische Qualifikation (Schulbildung);
- Berufliche Qualifikation (Ausbildung/Beruf/Studium, Berufserfahrung) und
- Sonstige Qualifikation (Sprachkenntnisse, außerberuflich erworbene Kompetenzen).<sup>837</sup>

Zusätzlich stehen für die Schlüsselgruppen „Motivation und Rahmenbedingungen“ sowie „Leistungsfähigkeit“ eine weitere frei definierbare Untergruppe „Sonstiges“ zur Verfügung.<sup>838</sup> Für jedes der einzelnen Merkmale (oben in Klammern gesetzte Begriffe) wird dann im Rahmen des Profiling eine Bewertung nach dem Umfang des Handlungsbedarfs vorgenommen. Hierfür hat die BA die Schlüssel – zugleich auch die Betreuungsstufen selbst –

- IF = integrationsfern (schwerwiegende persönliche und/oder soziale Einschränkungen, die zunächst abgebaut werden müssen);
- IG = Stabilisierungsbedarf (Einschränkungen bestehen, können aber bereits arbeitsmarktorientiert abgebaut werden, Fokus liegt aber eher auf dem 2. Arbeitsmarkt);

---

<sup>833</sup> BS S. 9

<sup>834</sup> BS – Anlage Kriterienkatalog S. 5 ff.

<sup>835</sup> ders., S. 4

<sup>836</sup> ders., S. 4 f.

<sup>837</sup> ders., S. 3

<sup>838</sup> ders. S. 8 - Beurteilungsmatrix

- IK = Förderbedarf (Kompetenzen für eine Erwerbstätigkeit sind vorhanden, arbeitsmarktpolitische Instrumente sind aber noch erforderlich);
- IN = Integrationsnah (keine wesentlichen Einschränkungen für eine Erwerbstätigkeit, Hindernisse sind i.d.R. nur arbeitsmarktbezogen, z.B. wenig offene Stellen für erlernten Beruf)

vorgegeben. Für die Gesamtbetreuungsstufe ist weiterhin noch der Schlüssel I (integriert, aber weiterhin hilfebedürftig) möglich.<sup>839</sup>

Neben der Umsetzung eines gesetzlich vorgegebenen Auftrags ist das dargestellte Konzept der Betreuungsstufen prinzipiell geeignet, den Erfolg der Integrationsarbeit, die eben aufgrund der nicht nur alleine auf Arbeitsintegration ausgerichteten Intention des SGB II auch Fortschritte in der Arbeitsfähigkeit ausdrücklich vorsieht<sup>840</sup>, zu dokumentieren. Problematisch ist das Verfahren aber aufgrund der deutlich erkennbaren Schematisierung des Ablaufs, der trotz den bereits zitierten Forderungen nach Berücksichtigung aller im Einzelfall relevanten Integrationsaspekte diese durch Verdichtungsschritte von Merkmalen über Merkmalsbereiche und Schlüsselgruppen zu endgültigen Betreuungsstufe wieder zumindest teilweise nivelliert. Zudem sind Merkmale und Merkmalsgruppen bzw. Schlüsselgruppen teilweise recht merkwürdig zugeordnet. Dies betrifft einerseits die Vermischung der sehr unterschiedlichen Bereiche der arbeitsbezogenen Motivation mit „Rahmenbedingungen“ genannten Aspekte möglicher Problemlagen (Wohnung, Schulden, Familie), die aber selbst wiederum kombiniert sind mit wenig passenden Merkmalen wie berufliche Interessen und Erscheinungsbild. Ob dies eine Meinung widerspiegelt, dass eine hohe Arbeitsmotivation Überschuldung, (drohende) Wohnungslosigkeit und familiäre Probleme kompensieren kann, wie eine (weitgehende) geordnete Situation in diesem Bereich wiederum mangelnde Arbeitsmotivation auszugleichen vermag, bleibt ungewiss. Ähnliches gilt für die Koppelung im Schlüsselbereich der Leistungsfähigkeit von körperlicher / psychischer Leistungsfähigkeit mit intellektueller Leistungsfähigkeit und Arbeits- und Sozialverhalten.

Schwerwiegender in ihren Auswirkungen für das Case Management und von nicht zu unterschätzender systemsteuernder Wirkung ist indes die Zuordnung von Betreuungsstufen und Gewährung fördernder und integrierender Leistungen. In der Arbeitshilfe wird zunächst nur ein Bezug zum „beschäftigungsorientierten Fallmanagement“ (a.a.O.) vorgenommen, dass für „Kunden“ der Betreuungsstufe IF (integrationsfern) „angezeigt sei“ und für die Betreuungsstufe IG (Stabilisierungsbedarf) „in Frage kommen“ kann.<sup>841</sup> Für die anderen Betreuungsstufen IK, IN und I kommt es demnach nicht mehr in Frage. Wertet man zusätzlich die Jahresprogramme von ARGE n aus, so lassen sich dort z.T. explizit weitgehendere Zuordnungen finden, welche speziellen Hilfen nur für welche Betreuungsstufen vorgesehen sind.<sup>842</sup> Mit den Betreuungsstufen wird Hilfeleistung

<sup>839</sup> s. BS S. 13 f. – der Schlüssel “I” dient für Beschäftigte, die aber durch die Beschäftigung alleine kein bedarfsdeckendes Einkommen erzielen und daher weiterhin hilfebedürftig sind

<sup>840</sup> vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 5 SGB II – z.B. Nr. 2: „die Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen erhalten, verbessert oder wiederhergestellt wird“

<sup>841</sup> BS S. 13

<sup>842</sup> vgl. hierzu z.B. ARGE Kreis Aachen 2007 S. 9 ff., ähnlich, wenn auch etwas flexibler, d.h. Maßnahmen zumindest für zwei Betreuungsstufen geöffnet: ARGE Berlin-Mahrszahn 2006 S. 6 f.



somit zumindest in Teilen wieder ‚programmiert‘, d.h. die Betreuungsstufe gibt letztlich an, was an Hilfe möglich ist und was nicht. Auch wenn die BA ausdrücklich darstellt, dass Abweichungen „generell möglich“ sind, sofern sie entsprechend begründet und dokumentiert werden<sup>843</sup>, so sind doch die Hürden aufgrund einer sorgfältigen Programmlogik des Erfassungsprogramms relativ hoch gesetzt, zumal die BA in ihrer Arbeitshilfe bereits tabellarisch vorgibt, welche Gesamt-Betreuungsstufe sich aufgrund welcher Kombination von Betreuungsstufen der drei Schlüsselgruppen ergibt. Berücksichtigt man weiter, dass bis auf die Schlüsselgruppe „Qualifikation“<sup>844</sup> die Zuordnung von Merkmalen zu Merkmalsbereichen und dann wiederum zu Schlüsselgruppen in Teilen fragwürdig ist und sich daher eine ‚Komprimierung‘ zu einer einheitlichen (Teil-) Betreuungsstufe eher verbieten sollte, so ist die durchaus als weitgehend zu bezeichnende Einengung des verfügbaren Hilfeangebotes für durch Betreuungsstufen in ‚Schubladen‘ gepackte Klienten angetan, die Wirksamkeit des Konzeptes Case Management im Bereich des SGB II weiter zu reduzieren.

#### **(D) Leistungsbeschaffung mittels Vergaberecht**

Zum Thema ‚Vergaberecht‘ wurde der aktuelle Stand bereits in Kap. 3.7.2.1 erläutert, so dass sich hier auf weiterführende Aspekte konzentriert werden kann. Der Einkauf von Leistungen im Vergabeverfahren setzt voraus, dass diese hinreichend beschrieben sind, um gem. den Anforderungen der VOL/A eine Vergleichbarkeit der Angebote zu ermöglichen.<sup>845</sup> Dies schränkt aber wiederum eine flexible Ausgestaltung der derart beschafften Leistungen weitgehend ein, was die alleine schon vom Gesetzgeber geforderte passgenaue und individuelle Ausgestaltung der Integrationsleistungen konterkariert. Zudem herrscht zu dem Thema ‚Vergaberecht‘ eine durchaus unterschiedliche Rechtsauffassung. Nicht nur von Hilfeanbietern (vgl. dazu z.B. die in Kap. 3.7.2.1 dargestellte Position der Caritas), denen ein Interesse an einer Umgehung von auf Preiskampf ausgelegten Vergabe durchaus unterstellbar ist, sondern auch von amtlichen Stellen wird eine unbeschränkte Anwendung des Vergaberechts im SGB II kritisch gesehen. So schreibt z.B. das Hessische Sozialministerium am 12.12.2006 den hessischen Grundsicherungsträgern „Dies bedeutet, dass die Grundsicherungsträger die Erbringung von Eingliederungsleistungen unter Einbeziehung von Dritten so gestalten können, dass Vergaberecht weitgehend nicht angewendet werden muss.“<sup>846</sup> Ausnahmen hiervon stellen lediglich die nach § 16 Abs. 1 beschafften Leistungen dar, „für die im dritten Buch Sozialgesetzbuch die Anforderungen geregelt sind.“<sup>847</sup> Anstelle von Ausschreibungen wird auf Verfahren zur Markterkundung mit anschließender Leistungsvereinbarung nach § 17 Abs. 2 SGB II verwiesen. Dabei stützt sich das Hessische Sozialministerium auf einen Prüfungsbericht des Hessischen Rechnungshofes vom 04.10.2005, der die Anwendung von Vergaberecht in einem ESF-kofinanzierten Arbeitsmarktprogramm

---

<sup>843</sup> BS – Anlage „Übersicht zur Festlegung der (Gesamt-) Betreuungsstufe“ S. 2

<sup>844</sup> in die aber das Merkmal „Berufliche Interessen“ besser ‚aufgehoben‘ wäre, als bei dem Merkmalsbereich „Rahmenbedingungen“

<sup>845</sup> s. § 8 Abs. 1 ff. VOL/A

<sup>846</sup> Hessisches Sozialministerium 12.12.2006, S. 4

<sup>847</sup> ebd.

untersucht hatte und die o.a. Rechtsauffassung bestätigte.<sup>848</sup> Die umfassende Anwendung des Vergaberechts bei der Leistungsbeschaffung im SGB II ist also durchaus zumindest streitig, wenn nicht sogar zu verneinen. Die Position der BA zur Maximierung der Vergaberechtsanwendungen im Rechtskreis des SGB II ist daher nicht nur rechtlich bedenklich, sondern auch aus Sicht des Case Managements absolut kontraproduktiv.

### **(E) Zusammenfassende Bewertung**

Insgesamt ist aus Sicht des Verfassers festzustellen, dass die BA fest entschlossen ist, Handlungsspielräume im SGB II durch Regelungen wie z.B. „SWL“ oder die Zugangsdefinition zum „beschäftigungsorientierten Fallmanagement“ so weit wie möglich einzuengen. Die Betonung der Anwendung des Vergaberechts läuft neben der ‚Mitnahme‘ „fiskalischer Vorteile“<sup>849</sup>, d.h. Instrumentalisierung für Kosteneinsparungen, in die gleiche Richtung. Das SGB II soll so – zumindest weitgehend – der im SGB III seit einigen Jahren praktizierten ‚Steuerungslogik‘<sup>850</sup> unterworfen werden. Die damit übernommenen Prämissen, eine Konzentration der Ermessensleistungen auf leicht integrierbare ‚Kunden‘, den weitgehenden Einsatz kürzerer und kostengünstiger Maßnahmen sowie die möglichst umfassende ‚Programmierung‘ von Leistungen durch an Betreuungsstufen (SGB II) bzw. Kundengruppen (SGB III) geknüpfte ‚Handlungsprogramme‘ laufen allerdings völlig konträr zu Grundvoraussetzungen eines erfolgreichen Case Managements, das gerade die hohe Flexibilität benötigt, die die BA so hartnäckig zu beschränken versucht. Dabei greift sie so weit wie möglich in Prozesse der ARGEen ein, was möglicher Weise auch ein Grund dafür ist, dass mittlerweile der überwiegende Teil der Landräte – so sie könnten – die Option wählen würden.<sup>851</sup>

#### **4.1.4.2 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)**

Das BMAS beteiligt sich zunehmend an der Diskussion um die Auslegung des § 16 Abs. 2 SGB II und übernimmt hier inzwischen umfänglich die zuvor beschriebene Position der BA einschließlich deren Begriffschöpfung der „sonstigen weiteren Leistungen“ (SWL) als Kennzeichnung der in § 16 Abs. 2 SGB II nicht namentlich aufgezählten Leistungen zur Förderung der beruflichen Erst- und Wiedereingliederung. In einem Schreiben vom 2. Januar 2007 bekräftigt das BMAS seine Auffassung, dass SWL nur nachrangig nach den namentlich aufgezählten Leistungen einzusetzen wären und daher „nur in Ausnahmefällen in Betracht

---

<sup>848</sup> vgl. dazu Hessischer Rechnungshof 04.10.2005 – das untersuchte Programm war „HARA“ - Hessisches Aktionsprogramm Regionale Arbeitsmarktpolitik – vgl. dazu. [www.esf-hessen.de/HARA\\_PiA.esf](http://www.esf-hessen.de/HARA_PiA.esf)

<sup>849</sup> vgl. Rixen 2006

<sup>850</sup> vgl. zur (neuen) Steuerungslogik der BA z.B. den BA-Geschäftsbericht 2004: Bundesagentur für Arbeit 2005 S. 21 f., der Bericht der 83. Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 16./17.11.2006 – im Internet unter: [http://www.saarland.de/dokumente/ressort\\_justiz\\_gesundheit\\_und\\_soziales/83.ASMK\\_Bericht\\_der\\_BA.pdf](http://www.saarland.de/dokumente/ressort_justiz_gesundheit_und_soziales/83.ASMK_Bericht_der_BA.pdf) S. 5: „Die Bundesagentur für Arbeit steuert nicht nach Problemgruppen sondern nach Wirkungsgesichtspunkten.“

<sup>851</sup> vgl. dazu die Pressemitteilung des Deutschen Landkreistages vom 21.04.2008, nach der aktuell 166 von 238 Landräten, die derzeit in ARGEen mit der BA zusammenarbeiten, jetzt die Option wählen würden: Deutscher Landkreistag 21.04.2008

kommen“ könnten. Zudem wären SWL nur als „individuelle, auf die Besonderheit des Einzelfalles ausgerichtete Leistung zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt“ denkbar.<sup>852</sup> Bemerkenswert ist dabei auch, dass zum Zeitpunkt dieses Schreibens bereits das Urteil des Bundessozialgerichts vom 23.11.2006 vorlag, das die namentlichen Aufzählungen höchstrichterlich als eben nicht vorrangig gekennzeichnet hatte: „Die dort genannten Leistungen haben indes lediglich exemplarischen Charakter, wie schon der Wortlaut der Vorschrift (,insbesondere‘) deutlich macht. § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II enthält damit eine Generalklausel für ergänzende Eingliederungsleistungen aller Art“<sup>853</sup> Ähnlich interpretieren die Bundesländer die betreffende Rechtsnorm und fordern eine weite Auslegung der rechtlichen Bestimmungen. Der Versuch einer Einigung in den unterschiedlichen Positionen von BMAS und Länder wurde am 16.10.2007 abgebrochen. Daraufhin haben die Länder ihre eigene Position zum § 16 Abs. 2 SGB II (in seltener Einigkeit) formuliert (vgl. dazu die Ausführungen im letzten Abschnitt). In einem weiteren Schreiben vom 21. November 2007<sup>854</sup> an die zKT (nachrichtlich auch an die Länder) hat das BMAS ihrerseits wieder ihre bereits o.a. Rechtsauffassung bekräftigt, allerdings ohne weiterhin die noch im Januar verwandte Formulierung der „sonstigen“ weiteren Leistungen zu verwenden. Zumindest in sprachlicher Hinsicht ist das BMAS den Ländern entgegengekommen, inhaltlich ist aber eher eine Verschärfung der Gegensätze festzustellen. So fordert das BMAS bis auf Ausnahmen die Anwendung vergaberechtlicher Verfahren auch im Bereich des § 16 Abs. 2 SGB II. Das BMAS stützt sich in seiner Auffassung auf (leider nicht zur Veröffentlichung freigegebene) Prüfungsberichte des Bundesrechnungshofes vom 19.05.2006 und ganz aktuell vom 29.04.2008<sup>855</sup> Die Bundesländer indes fordern auf einer Sonderkonferenz am 9. Mai 2008 erneut die Bundesregierung auf, „die restriktive Auslegung des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II aufzugeben“<sup>856</sup> Interessant ist weiterhin, dass es praktisch außer BMAS und BA keinen weiteren Befürworter dieser Position gibt. Bundesländer, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Bündnis90/Die Grünen, das ‚Netzwerk SGB II‘<sup>857</sup>, die Wohlfahrtsverbände und die Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit sind einmütig

---

<sup>852</sup> BMAS 2007b – wörtliche Zitate auf S. 3

<sup>853</sup> Bundessozialgericht, Urteil vom 23.11.2006 Az B 11b AS 3/05 R. – Nr. 18

<sup>854</sup> vgl. BMAS 2007c

<sup>855</sup> Die beiden BRH-Berichte kursieren zwar im Internet, sind aber vom BRH ausdrücklich von der Veröffentlichung ausgenommen, so dass eine nähere Beleuchtung der Stellungnahmen und ihrer Verwendung in der Positionierung des BMAS hier leider aus rechtlichen Erwägungen nicht erfolgen kann – der Verfasser bedauert, dass der BRH die hierzu benötigte Freigabe ausdrücklich verweigert hat – aus öffentlich zugänglichen Quellen, z.B. Anfragen von Bundestagsfraktionen an die Bundesregierung in Bezug auf die jeweiligen Berichte, kann lediglich der Inhalt der beiden Prüfberichte abgeschätzt werden. Da aber nicht bestimmbar ist, in wie weit inhaltlich zitierte Passagen stimmig sind oder z.B. aus dem Zusammenhang gerissen wurden, ist eine Verwendung dieser Quellen wenig sinnvoll – vgl. zu Anfragen z.B. BT-Drucks. 16/3416 v. 14.11.2006 und BT-Drucks. 16/9278 v. 23.05.2008 – im Internet unter <http://www.bundestag.de/bic/drucksachen/index.html>

<sup>856</sup> Bundesländer 2008

<sup>857</sup> ein Zusammenschluss der Grundsicherungsträger zum gegenseitigen Informationsaustausch – im Internet unter <http://www.sgb-ii.net/portal> - das Internet-Portal wird vom Verein bp:k – Beschäftigungspolitik: kommunal e.V. (Internetseite: <http://beschaefigung-kommunal.de/>) betrieben, dessen Vorsitzender Dr. Schulze-Böing zugleich Geschäftsführer der ARGE Stadt Offenbach ist

gegen diese enge Auslegung.<sup>858</sup> Wieso das BMAS auf seine restriktive Auslegung des § 16 Abs. 2 SGB II als auf Ausnahmefälle begrenzte rein individuelle Hilfgewährung gegen die Widerstände praktisch aller sonstiger Akteure im Bereich des SGB II (mit Ausnahme der BA) beharrt, bleibt im Dunkeln – festzustellen ist aber, dass das BMAS sich hiermit in einer Weise positioniert, wie sie durch den Verfasser bereits für die BA festgestellt wurde. Auch dem BMAS ist daher vorzuwerfen, dass es sich durch eine nachträgliche auf größtmögliche Restriktion ausgelegte Politik der Einengung der Möglichkeiten zur ‚Maßschneidung‘ von Hilfen in einen Gegensatz zu den aus den bereits vielfältig zitierten Gesetzesintentionen zum SGB II und damit zur Umsetzung von Case Management im Bereich der beruflichen (Re-) Integration stellt. Dies zeigt sich u.a. auch durch die z.T. sehr vehementen Stellungnahmen von Bündnis90/Die Grünen, die das ursprüngliche SGB II inkl. seiner Begründung mitgetragen und mitverabschiedet hatten und sich jetzt gegen seine nachträgliche Verengung zur Wehr setzen.<sup>859</sup>

#### 4.1.4.3 Deutscher Verein<sup>860</sup>

Der Deutsche Verein – auch auf ihn hatte der Verfasser zuvor bereits mehrfach Bezug genommen – positioniert sich auch im Bereich des SGB II als ‚fachkundige Stelle‘, die durch ihre bereite Trägerschaft<sup>861</sup> nicht auf partikulare Interessen Rücksicht nehmen muss. So hat der Deutsche Verein bereits frühzeitig (2004) Empfehlungen zu den Qualitätsstandards im Fallmanagement<sup>862</sup> herausgegeben und in Folge zur Kooperation von Fachdiensten mit den Grundsicherungsbehörden Stellung genommen.<sup>863</sup> Insbesondere bei der Schuldnerberatung gelang es dem Deutschen Verein, Gegensätze zwischen Hilfeanbietern und Grundsicherungsträgern in Bereich der (Zwangs-) Verpflichtung Hilfeberechtigter zur Schuldnerberatung zu entschärfen und sich damit einmal mehr als neutraler Fachdienst auf dem Gebiet sozialer Sicherungen unter Beweis zu stellen. In Bezug auf den § 16 Abs. 2 SGB II vertritt der Deutsche Verein ebenfalls die Gegenposition zu BMAS und BA und setzt sich für eine weite Ausgestaltungsmöglichkeit dieser Bestimmung ein.<sup>864</sup> Der Deutsche Verein ist damit diejenige Stelle, die sich aus Sicht des Verfassers durchgehend um die Schaffung von für Case Management förderlichen Bedingungen im Bereich des SGB II bemüht und damit verdient gemacht hat.

---

<sup>858</sup> vgl. die Zusammenstellung der einzelnen Stellungnahmen aus den Internetseiten der bag arbeit unter: <http://www.bagarbeit-news.de/index.php?id=230>, weitere Stellungnahmen (insb. der CDU/CSU) finden sich unter <http://www.lag-arbeit-hessen.de/>

<sup>859</sup> vgl. dazu Stellungnahmen und Anträge von Bündnis90/Die Grünen im Internet: <http://www.lag-arbeit-hessen.de/>, bzw. BT-Drucks. 16/8524 v. 12.03.2008

<sup>860</sup> Die Positionen der kommunalen Spitzenverbände wurden bereits im Wesentlichen bei der Diskussion der BA dargestellt, so dass auf eine erneute Behandlung hier verzichtet werden kann.

<sup>861</sup> Mitglieder des Deutschen Vereins sind u.a. der DLT, DST, DStGB, Caritas, Diakonie, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, Bund und Länder und viele weitere Organisationen (insg. 2562 – Stand 22.06.2008) – Quelle: <http://www.deutscher-verein.de/01-verein/ueberuns/mitglieder/>

<sup>862</sup> vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004a

<sup>863</sup> vgl. zur Schuldnerberatung Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2005a und zur Verzählung mit der Jugendhilfe Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2005c

<sup>864</sup> s. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2008

## 4.2 Organisation des Fallmanagements im SGB II

Bekannt ist bereits aus den vorherigen Ausführungen, dass man es im Bereich des SGB II mit drei grundsätzlichen Arten von Grundsicherungsträgern zu tun hat: Arbeitsgemeinschaften (ARGEn), zugelassene kommunale Träger (zkT) und getrennte Aufgabenwahrnehmungen (gA). Dazu wurde eine Wirkungsforschung implementiert, mit dem Auftrag, „die Wahrnehmung der Aufgaben durch die zugelassenen kommunalen Träger im Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung durch die Agenturen für Arbeit“<sup>865</sup> zu untersuchen. Auf die bereits veröffentlichten Ergebnisse dieser Wirkungsforschung, d.h. zumeist deren Zwischenberichte aus dem Jahre 2007 wird sich der Verfasser den nachfolgenden Bewertungen von Organisation und Gestaltung von Fall- und Systemebene wesentlich abstützen. Durch die Aufteilung der Wirkungsforschung in vier Untersuchungsfelder mit ganz unterschiedlichen Formen der Datengewinnung liegen die wohl umfassendsten Analysen zur Situation der Umsetzung des SGB II und damit auch zur Situation des Case Managements im Bereich des SGB II vor. Die einzelnen Untersuchungsfelder können dabei wie folgt skizziert werden:

- Untersuchungsfeld I (UF I) – Deskriptive Analyse und Matching – Gegenstand ist die Untersuchung der organisatorischen Umsetzung des SGB II in den Grundsicherungsträgern vor allem durch Email-Befragungen der ARGEn, zkT's und gA's mit über 400 Variablen.<sup>866</sup>
- Untersuchungsfeld II (UF II) – Implementations- und Governanceanalyse – Gegenstand ist die Feststellung der Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung (ARGE, zkT, gA) vor allem in Hinblick auf organisationsinterne Steuerung und die Gestaltung der Leistungsprozesse durch schriftliche Befragungen, Interviews und teilnehmende Beobachtung (z.B. bei der Fallbearbeitung).<sup>867</sup>
- Untersuchungsfeld III (UF III) – Wirkungs- und Effizienzanalyse – Gegenstand ist die Abbildung der mikroökonomischen Wirkungen des gesamten Leistungsprozesses durch Analyse von statistischen Daten der BA und durch wiederholte Kundenbefragungen (SGB II – Leistungsberechtigte).<sup>868</sup>
- Untersuchungsfeld IV (UF IV) – Makroanalyse und regionale Vergleiche – Gegenstand ist die Beantwortung der Frage, welche Auswirkungen die ausschließliche Einführung von ARGEn oder von zkT's bundesweit gehabt hätte durch Analyse statistischer Daten der BA und des statistischen Bundesamtes, sowie Email-Befragungen bei Grundsicherungsträgern.<sup>869</sup>

Für dieses Kapitel interessieren zunächst die Ergebnisse aus den Untersuchungsfeldern I und II, die sich mit der Organisation der Grundsicherungsträger beschäftigen. Hierzu wurde bereits vom Verfasser in Kap.

---

<sup>865</sup> § 6c Satz 1 SGB II – die Ergebnisse sind „den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes“ (ebd.), d.h. Bundestag und Bundesrat bis zum 31.12.2008 vorzulegen. Bei Konzeption und Auswertung der Untersuchung sind die Länder zu beteiligen.

<sup>866</sup> vgl. dazu den Jahresbericht 2007: Strotmann, u.a. 2007

<sup>867</sup> vgl. dazu den Zwischenbericht 2007: Reis, u.a. 2007

<sup>868</sup> vgl. dazu den Zwischenbericht 2007: Bookmann 2007

<sup>869</sup> vgl. dazu den Zwischenbericht 2007: Werding 2007

3.3 die Bedeutung des Organisationssystems für eine gelingende Systemsteuerung dargelegt. Relevant ist zunächst die Erkenntnis, dass es im SGB II keine Organisation in Abhängigkeit von der Trägerschaft gibt, d.h. es ist weder eine ‚typische‘ ARGE-Organisation zu finden, wie es auch keine ‚typische‘ zKT-Organisation gibt. Vielmehr sind eine Vielzahl ganz unterschiedlicher Organisationstypen vorzufinden, die von den drei Trägerformen lediglich in unterschiedlicher Weise präferiert werden. Diese Organisationstypen werden aber leider in den beiden angesprochenen Untersuchungsfeldern recht verschieden dargestellt und typisiert, so dass insgesamt in der Wirkungsforschung keine einheitliche Darstellung zu finden ist. Im Untersuchungsfeld I wird zunächst zwischen einem spezialisierten bzw. einem generalisierten Fallmanagement-Ansatz unterschieden (d.h. ob Fallmanagement durch hierfür spezialisiertes Personal durchgeführt wird oder nicht), die anschließend nach der Integration der eigentlichen Vermittlung (in den Arbeitsmarkt) in das Fallmanagement und dann noch nach der Integration (oder Nicht-Integration) der Leistungsgewährung (Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes) unterteilt werden.<sup>870</sup> Im Gegensatz dazu differenziert der Bericht des Untersuchungsfeldes II nach den Kriterien Zugangssteuerung, Gewährung materieller Leistungen, Aktivierung und Arbeitsvermittlung und kommt so zu vier organisatorischen Grundtypen, die in insgesamt zehn verschiedene Organisationsmodelle differenziert werden.<sup>871</sup> Für die folgende Darstellung wird der letztere Ansatz vom Verfasser gewählt, da die Differenzierung im UF I zu schematisch ist und die Frage nach für Fallmanagement spezialisiertem Personal im UF I unberücksichtigt lässt, ob dieses Personal auch tatsächlich spezifisch für Case Management Aufgaben qualifiziert ist. In Anlehnung an die Differenzierungen im UF II können nun die Organisationsmodelle der Grundsicherungsträger wie folgt dargestellt werden:

---

<sup>870</sup> s. Strotmann et al. 2006, S. 9 – nach UF I betreiben 73% der zKT, aber nur 31% ARGEen und 11% der gA einen generalisierten Fallmanagementansatz (Basis: Befragung von 382 Trägern)

<sup>871</sup> s. Reis, u.a. 2007 S. XII ff. – Basis: vor-Ort Analyse von 154 ausgewählten Trägern, von denen 141 den o.a. Organisationstypen eindeutig zuzuordnen waren – vgl. dazu auch S. 213 ff.

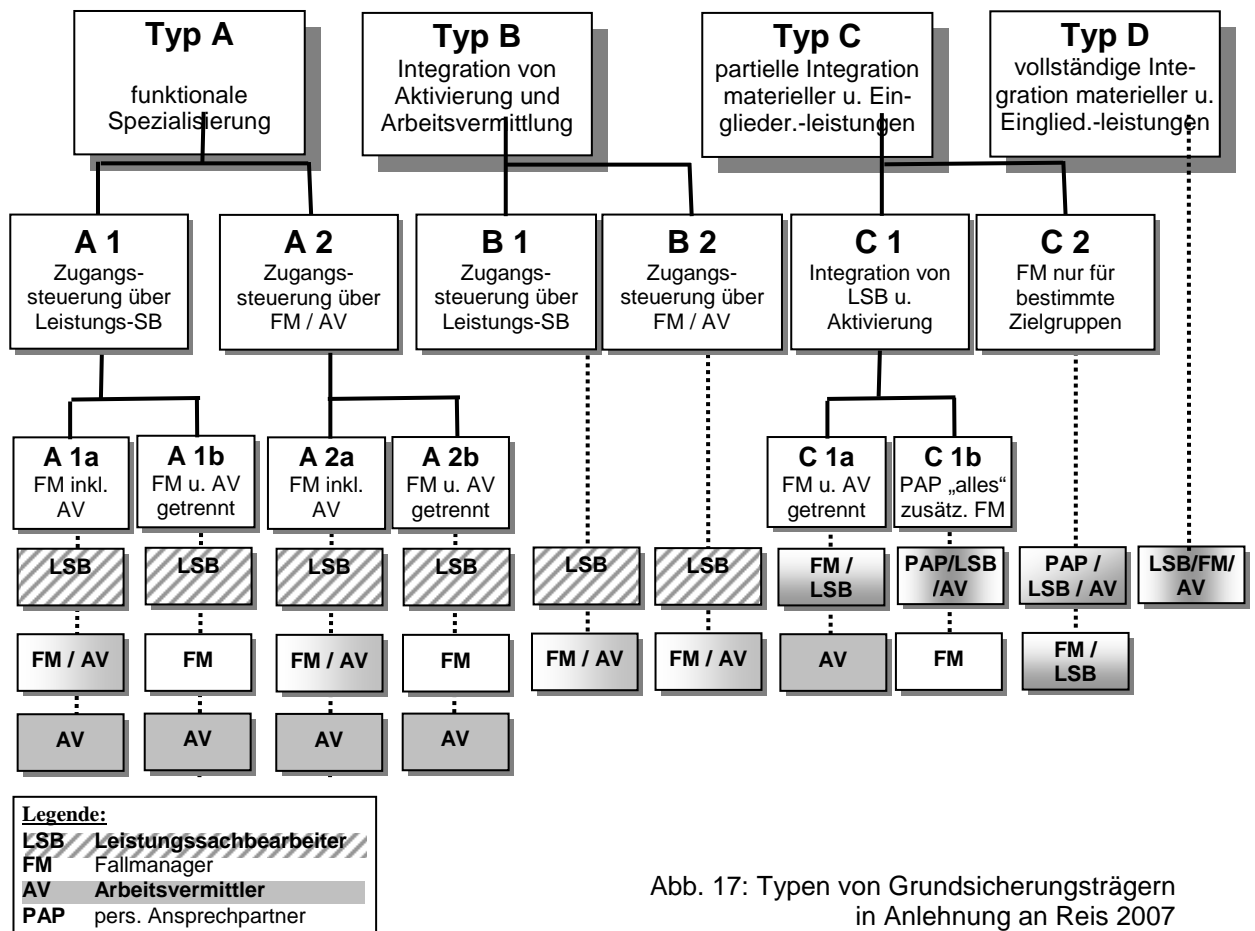


Abb. 17: Typen von Grundsicherungsträgern in Anlehnung an Reis 2007

Zur Verdeutlichung der Unterschiede der verschiedenen Organisationstypen sind unterhalb der jeweiligen Organisationsform die dort vertretenen Funktionen als Leistungssachbearbeiter (LSB), Fallmanager (FM), persönlicher Ansprechpartner (PAP) oder Arbeitsvermittler (AV) abgebildet. Dabei werden die einzelnen Funktionen entweder separat oder in Kombination wahrgenommen – z.B. ist im Typ D nur eine Funktion vorzufinden, die Leistungssachbearbeitung, Fallmanagement und Arbeitsvermittlung in sich vereinigt, während im Typ A1b diese drei Funktionen durch jeweils spezialisierte Mitarbeiter separat bearbeitet werden. Die Funktion des PAP ist indes nur in zwei der zehn Organisationsmodelle zu finden (C1b und C2) und kennzeichnet dort eine Differenzierung, in dem Fallmanagement nur für bestimmte Zielgruppen durchgeführt wird und für die restlichen der PAP zuständig ist.

Die Auswirkungen der unterschiedlichen Organisationstypen oder „Produktionsmodelle“<sup>872</sup> auf die Möglichkeiten zur Systemsteuerung sollen nun im Folgenden diskutiert werden.

#### 4.2.1 „Typ A“: funktionale Spezialisierung

Durchgängiges Kennzeichen aller vier Untertypen des Typs A ist die Differenzierung der einzelnen Funktionen in Leistungssachbearbeitung, Fallmanagement und

<sup>872</sup> Reis, u.a. 2007 S. 213 ff.

Arbeitsvermittlung. Im diesem Grundtyp finden sich insgesamt 76% der untersuchten ARGEN und 83% der gA, aber nur 34% der zkT.<sup>873</sup> Die Zugangssteuerung zu dem Fallmanagement oder direkt zur Arbeitsvermittlung erfolgt überwiegend (in ca.  $\frac{3}{4}$  der Fälle bei allen Trägerschaften) durch die Leistungssachbearbeitung (A1a bzw. A1b), die dann auch in der Regel „tiefer am Fall“ arbeitet, d.h. zum Teil ganz oder teilweise die Funktion des PAP übernimmt.<sup>874</sup> Im Extremfall haben damit die Hilfeberechtigten zwei PAP – einen für die materiellen und einen für die integrativen Leistungen.<sup>875</sup> Ebenfalls überwiegt deutlich (75% der ARGEN, 67% der zkT und 60% der gA) eine strikte Trennung zwischen Fallmanagement und Arbeitsvermittlung, d.h. das Fallmanagement ist für die Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit, nicht aber für die eigentliche Vermittlung in Arbeit zuständig (Type A1b und A2b).<sup>876</sup> Die Kunden werden dabei nach dem Bedarf an Fallmanagement unterschieden und so direkt an Arbeitsvermittler oder zunächst an Fallmanager weitergeleitet. Nur in der geringeren Anzahl der Fälle ist dann der Fallmanager auch für die Vermittlung in Arbeit zuständig (ca. 25% der ARGEN, 33% der zkT und 40% der gA), ansonsten ‚überstellt‘ er die durch das Fallmanagement ‚vermittlungsfähig‘ gemachten Kunden anschließend an die Arbeitsvermittlung. Das Fallmanagement ist damit eher eine Ausnahmesituation, was sich in der geringen Anzahl der Fallmanager im Vergleich zu den PAP bzw. Arbeitsvermittler widerspiegelt<sup>877</sup> und wird zumeist nur in ‚besonders schwierigen Fällen‘ tätig.<sup>878</sup> Ganz deutlich wird dieser Ansatz bei der Darstellung eines „Realtyps“, d.h. die Beschreibung eines konkreten Grundsicherungsträgers in Form einer dem Typ A1b zuzurechnenden städtischen ARGE. Das Fallmanagement wird hier nur nach vorheriger Einschaltung des ärztlichen Dienstes für „auffällig“ gewordene Kunden tätig und auch nur dann, wenn dieser zuvor das Vorliegen gesundheitlicher (Alkohol-) Probleme bestätigt.<sup>879</sup> Zudem wird Fallmanagement als eine Art ‚letzter Ausweg‘ praktiziert (Zitat eines Geschäftsführers der ARGE bei der Beschreibung von Fällen, bei denen Vermittlung wie auch Arbeitsgelegenheiten erfolglos geblieben sind): „Wenn das nicht funktioniert, dann eventuell psychologisches Gutachten. Dann eventuell doch zum FAM“<sup>880</sup> (FM). Das eigentliche Fallmanagement leistet so der PAP: „Ein PAP ist eine Art Case Manager, d.h. dass bei uns die PAPs jeden Antrag annehmen, weiterhin dass sie auch erste Auskünfte geben. Leistungsrechtliche Auskünfte haben aber dort ihre Grenze, wo die Auskünfte zu speziell werden.“<sup>881</sup> Die rechtlich vorgeschriebene Eingliederungsvereinbarung (EGV – s. § 15 SGB II) wird dabei von den PAP bereits im Rahmen des Erstgesprächs abgeschlossen.<sup>882</sup>

---

<sup>873</sup> s. ders. S. 267

<sup>874</sup> s. ders. S. 222 f.

<sup>875</sup> s. ders. S. 229, vgl. auch S. 223

<sup>876</sup> s. ders., S. 220 ff. in Verbindung mit S. 214 f. (quantitative Zuordnungen)

<sup>877</sup> s. ders. S. 223, S. 227, S. 229 (2 FM bei 12 AV), S. 233 (1 FM pro AV-Team)

<sup>878</sup> s. ders. S. 223: „Reha-Fälle, Schwerbehinderte, eindeutige Suchtproblematik“

<sup>879</sup> s. ders. S. 230

<sup>880</sup> ders. S. 231

<sup>881</sup> ders. S. 233 – Zitat eines ARGE-Geschäftsführers (GF)

<sup>882</sup> s. ders., S. 230 – s. auch S. 234, wo aber zumindest zuvor ein informativer „Erstkontakt“ stattgefunden hat, in dem ein Kennenlernen des Falles und die Antragsabgabe erfolgen konnte



Dieser vor allem von ARGE n favorisierter Organisationstyp übernimmt die von der BA praktizierte Trennung von Leistungssachbearbeitung und integrativen Leistungen, wobei in ca.  $\frac{3}{4}$  der Fälle durch die Zugangssteuerung als Aufgabe der Leistungssachbearbeitung diese dominiert. Fallmanagement ist dabei eine eher nachrangige Aufgabe für besonders schwere Fälle und nicht das von der Gesetzesbegründung her intendierte „Kernelement“.<sup>883</sup> Dies wird noch deutlicher durch die ähnlich überwiegende Konstruktion des Fallmanagement als ‚Support-Funktion‘ für die Arbeitsvermittlung, das lediglich nicht vermittlungsfähige Hilfeberechtigte wieder ‚fit zu machen‘ hat, aber nicht in die eigentliche Vermittlung involviert ist. Die Steuerung des Falls vom Zugang bis zur Evaluation des (hoffentlich) erfolgreich abgeschlossenen Prozesses liegt daher nicht in den Händen des eigentlichen Case Managements, sondern in denen der Arbeitsvermittler, die zumeist auch offiziell als PAP fungieren. Mit einer solchen Gestaltung werden zudem zusätzliche Schnittstellen zwischen AV/PAP und FM geschaffen, die bei einer integrierten Gestaltung vermeidbar gewesen wären. Auch wenn der Auftrag des FM in einer solchen Konstruktion zunächst klar zu sein scheint (Vermittlungsfähigkeit herstellen), ist anzunehmen, dass die konkrete Ausgestaltung eines solchen Mandates zur Kompetenzproblemen zwischen AV/PAP und FM führen kann, zumal die Definition dessen, was im konkreten Fall Vermittlungsfähigkeit bedeutet, mit Sicherheit nicht eindeutig sondern hochgradig interpretationsfähig sein dürfte.<sup>884</sup>

Case Management ist unter solchen Bedingungen aus Sicht des Verfassers nur schwerlich umfänglich praktikierbar, da die Organisation nicht auf dieses ausgerichtet ist, sondern es, wie bereits dargestellt, eher als Ausnahme ansieht. Mit Case Management als Ergänzung vorhandener Ansätze kann aber das in der Methode liegende Potenzial nicht ausgeschöpft werden. Die Systemebene wird weitestgehend ausgeblendet und liegt bei einer derart nachrangigen Verortung des Case Managements im Gesamtkontext der Leistungsprozesse nicht in der Verantwortung der zuständigen Fallmanager.<sup>885</sup> Aus Sicht des Verfassers ist daher eine solche Organisationsform eher weniger geeignet, die in Kap. 3.3 beschriebenen organisatorischen Voraussetzungen für ein gelingendes Case Management zu schaffen. Dort war nachdrücklich gefordert, dass die gesamte Organisation auf das Case Management ausgerichtet ist, was aber in der vorliegenden Organisationsform eher nicht der Fall ist.

Interessant ist aber in diesem Zusammenhang, dass gerade aus solchen Organisationsformen die in Kap. 4.1.4.1 beschriebenen Bemühungen der BA zur Standardisierung von Verfahrensweisen z.B. durch Betreuungsstufen und feste Handlungsprogramme als nicht hilfreich bewertet werden: „Die ganzen Erfindungen

---

<sup>883</sup> s. vom 05.09.2003, S. 44: „Kernelement der neuen Leistung soll deshalb das Fallmanagement sein.“

<sup>884</sup> Aus informellen Gesprächen mit FM in einem zKT dieses Typs wurden die o.a. Zuständigkeitsprobleme klar bestätigt – dies ist zwar keine repräsentative Erkenntnis, das Vorkommen solcher Probleme ist aber aufgrund der Organisationsform ‚vorprogrammiert‘, da der FM durch seinen ‚tieferen Blick‘ in die Situation des Klienten dessen Probleme (und Ressourcen) eingehender kennt, als der AV/PAP, der auf eine eher kurzfristig orientierte Integration in Arbeit fokussiert sein dürfte. Vgl. zu Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Vorliegens von ‚Vermittlungsfähigkeit‘ auch Göckler: Göckler 2006 S. 24 f.

<sup>885</sup> vgl. dazu auch Löcherbach 2003, der Case Management als „eye catcher“, als Ergänzung, als reines Fallmanagement (ohne Systemebene) oder als vollständige Implementation unterscheidet

sind zu praxisfern. Sind eigentlich auch nur Neuauflagen von Dingen, die wir alle früher schon hatten; z.B. Profilings gibt es seit vielen Jahren. Wird jetzt neu ‚erfunden‘. Statistik ist kein Wertmaßstab im sozialen Bereich.“<sup>886</sup> Selbst bei einer eher extensiven Praktizierung von Case Management wird also bereits erkannt, dass Einengungen im Verfahren durch vorgegebene Strukturierungen und Programmierungen kontraproduktiv sind.

#### 4.2.2 „Typ B“: Integration von Aktivierung und Arbeitsvermittlung

Der Typ B, der in der Stichprobe durch nur 19% der ARGE n und 17% der gA, aber durch 48% der zKT repräsentiert wird<sup>887</sup> und damit der häufigste Organisationstyp der zKT darstellt, zeichnet sich durch eine funktionale Trennung von materiellen und integrativen Leistungen aus, wobei letztere von dem Fallmanagement bis zur Arbeitsvermittlung in der Regel in einer Hand (PAP) bleiben. Die Spezialisierung der LSB wird dabei häufig mit der zu hohen Komplexität der Aufgaben begründet, die eine Verknüpfung mit anderen Aufgaben (z.B. FM) verbietet. Die LSB selbst ist sogar oft binnendifferenziert in Leistungsgewährung, Widerspruchsbearbeitung, Unterhaltsleistungen, Ermittlungen (z.B. bezüglich Einkommen, Vermögen, Unterkunftskosten usw.) und Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten gestaltet.<sup>888</sup> Durch die Integration von Fallmanagement und Arbeitsvermittlung wird aber zumeist nicht zwischen unterschiedlichen Kundenkreisen, von U25 (unter 25jährige) abgesehen, differenziert, d.h. jeder PAP beschäftigt sich sowohl mit marknahen als auch mit marktfernen Kunden.<sup>889</sup> Oft besteht aber zusätzlich ein eigener Arbeitsgeberservice (AGS), der z.T. auch die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt übernimmt – in einigen Grundsicherungsträgern ist der AGS sogar exklusiv für die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt zuständig und stellt so eine Mischform zwischen Typ B und Typ A dar.<sup>890</sup> Gleichermaßen werden auch Dritte (z.B. private Vermittler) mit der Vermittlung beauftragt. Der PAP in dieser Organisationsform ist bis auf die gerade geschilderte Ausnahme im Rahmen des AGS komplett fallzuständig. Lediglich bei Kunden, für die aktuell keine Integrationsangebote geplant sind, z.B. aufgrund von Ausnahmetatbeständen<sup>891</sup>, bleibt zunächst der LSB

---

<sup>886</sup> Reis, u.a. 2007, S. 235 - Zitat von einem ARGE-GF - vgl. dazu auch S. 139 (ebenfalls ARGE – GF): „Am Beispiel VerBIS kann man sehen, dass intensive Handlungsprogramme eine Vorstufe des Scheiterns sind. Flexibles Handeln ist sehr wichtig, um auf Einzelfälle reagieren zu können.“ (VerBIS = **V**ermittlungs-, **B**eratungs- und **I**nformationssystem) – die Einengung der flexiblen Gestaltung der Vermittlungsprozesse durch die (in VerBIS) vorgegebenen Handlungsprogramme (HP) beklagt auch die Gewerkschaft vbba (vereinigung der beschäftigten der berufs- und arbeitsmarktdienstleister): „Wer sich mit HP befasst, beklagt die Einengung der alt gedienten Vermittlungs-Fachkräfte, die jetzt nach Schablonen vorgehen müssen, obwohl sie ihr Geschäft virtuos beherrschen.“ vbba 2006, S. 1 – vgl. zu den Handlungsprogrammen auch Bohrke-Petrovic 2006

<sup>887</sup> s. Reis, u.a. 2007 S. 237 u. 267 – bemerkenswert ist ferner, dass von den 17 ARGE n bis auf eine alle in Westdeutschland zu finden sind

<sup>888</sup> s. ders. S. 235 f.

<sup>889</sup> s. ders. S. 236 – wobei z.T. eingeschätzt wird, dass 70-75% der Kunden „heftige Vermittlungsprobleme“ aufweisen (S. 243)

<sup>890</sup> s. ders. S. 245 ff.

<sup>891</sup> gem. § 10 Abs. 1 SGB II, z.B. aufgrund Betreuung von Kindern unter drei Jahren

fallzuständig, da in diesem Fall nur materielle Leistungen gewährt werden.<sup>892</sup> Zudem existiert zum Teil ein „Projektbüro“, in dem die Maßnahmeplanung und –steuerung erfolgt und das „die gesammelten Informationen (Berichte, Rückläufe, Abbrüche) aus den Maßnahmen systematisch dokumentiert“, die dann über das EDV-System VerBIS an die PAP rückgemeldet werden.<sup>893</sup> Ein umfangreiches Fallmanagement indes besteht nach eigener Einschätzung der Führungskräfte zumeist nicht oder nur rudimentär und bedarf daher noch des weiteren Ausbaus.<sup>894</sup> Zum Teil wird das eigentliche Fallmanagement für besondere Zielgruppen (z.B. U25 oder über 50jährige) über Drittmittel finanziert (z.B. Landesprogramme) und an externe Dienstleister übertragen.<sup>895</sup> Die Organisation ist zumeist sozialräumlich (Stadtteile bzw. Regionen des Kreises) dezentralisiert, so dass neben der ‚Zentrale‘ mehrere Außenstellen eingerichtet sind, in denen sowohl LSB als auch PAP angesiedelt sind. Allerdings wird die damit entstehende Schnittstellenproblematik (Austausch der PAP bzw. LSB über die dezentrale Dienststelle hinweg) oft unsystematisiert bearbeitet und bleibt auf informelle Kontakte beschränkt.<sup>896</sup>

Der deutlich von den zKT favorisierte Organisationstyp B überwindet zwar die durch die funktionale Trennung von AV und FM im Typ A entstehenden Schnittstellen, zeigt aber Schwächen im eigentlichen Fallmanagement. Neben eigenen Einschätzungen (s.o.) zeigen sich diese aus Sicht des Verfassers u.a. auch in der Delegation von der Leistungssteuerung zuzurechenden Aufgaben in der Überwachung und (Nach-) Steuerung von Maßnahmeteilnahmen anstelle der PAP durch ein „Projektbüro“ (s.o.).<sup>897</sup> Die Steuerung von fallweise genutzten Leistungen des ‚Hilfesystems‘ wird so dem PAP zumindest in Teilen abgenommen und an ein internes Kompetenzzentrum übertragen. Dieses kann zwar damit prinzipiell das ‚Linking‘ von Fall- und Systemsteuerung gut leisten – aber eben nur vom Prinzip her. Was fehlt ist die genaue Kenntnis des jeweiligen Leistungsberechtigten und damit die Passgenauigkeit der genutzten Hilfeleistungen in Bezug auf seine individuelle Bedarfslage. Eben aber gerade diese zu kennen und zu berücksichtigen erfordert eine bedarfsorientierte Leistungs- und Angebotssteuerung, die durch Entkoppelung der Leistungsüberwachung von dem eigentlich fallzuständigen PAP zumindest nur in reduzierter Qualität möglich ist. Eine umgekehrte Vorgehensweise in der der PAP seine Erkenntnisse an das Projektbüro weiterleitet, wäre hier deutlich sinnvoller. Gerade bei größeren Grundsicherungsträgern ist die Konstruktion des Fallmanagements als unspezialisierte Leistung aller PAP eher unzulässig. Zum einen ist die Bestimmung eines leistbaren ‚Caseloads‘ durch die große Bandbreite von Klienten mit wenigen bis zu massiven Vermittlungshemmnissen sehr schwierig zu bestimmen. Zum anderen ist eine Spezialisierung der PAP’s in mehr oder weniger auf Vermittlung fokussiertes Case Management (bei Klienten mit weniger bzw. mehr Vermittlungshemmnissen) sinnvoll, die bei einer größeren Organisation sogar noch in besondere Zielgruppe, z.B. Migranten, Alleinerziehende oder Ältere

---

<sup>892</sup> s. Reis u.a.. 2007 a.a.O., S. 239

<sup>893</sup> s. ebd. – vgl. auch S. 238

<sup>894</sup> s. ders. S. 241

<sup>895</sup> s. ders. S. 244

<sup>896</sup> s. ders. S. 248 f.

<sup>897</sup> vgl. dazu auch die Forderungen an die Fallmanager, für die Qualität des „beauftragten Dritten“ Verantwortung zu übernehmen und „Qualitätsprozesse von Dritten zu beeinflussen“ Göckler 2006, S. 100

(50+) differenziert werden könnte. Zudem könnte der klar erkennbare Qualifikationsbedarf der PAP (d.h. dann die eigentlichen FM) im Bereich des Fallmanagements auf diejenigen konzentriert werden, die das eher intensive, zunächst weniger auf Vermittlung ausgerichtete Fallmanagement leisten sollen, während die stärker vermittlungsorientiert arbeitenden PAP vorwiegend auf die damit zusammenhängenden Aufgaben geschult würden. Durch die zum Teil praktizierte Überstellung von als vermittlungsfähig eingeschätzten Kunden an den AGS entstehen erneut die bereits in der Diskussion des Typs A dargestellten Schnittstellenproblematiken, die durch eine Beibehaltung der Vermittlungsaktivitäten durch die PAP / FM zumindest deutlich reduziert werden könnten.

Die Problematik beim Typ B ist damit vor allem in der unsystematisierten Umsetzung des Fallmanagements begründet, das zwar im Prinzip die zu fordernde umfassende Zuständigkeit für die ihm übertragenen Fälle besitzt<sup>898</sup>, im Detail aber vor allem Aufgaben mit ‚Systemrelevanz‘ an zentrale Organisationseinheiten abgeben muss.

### **4.2.3 „Typ C“: partielle Integration materieller und Eingliederungsleistungen**

Dieser insgesamt selten anzutreffende Organisationstyp wird von 4% der untersuchten ARGEn und 11% der zkT (keine gA) verwendet<sup>899</sup> und ist gekennzeichnet durch die überwiegende Integration von (materieller) Leistungsgewährung und aktivierenden und vermittelnden Leistungen bei gleichzeitiger organisatorischer Differenzierung der beiden letztgenannten Leistungen. Entweder erhalten alle Hilfeberechtigte LSB und FM aus einer Hand und zusätzlich besteht ein spezielles Vermittlungsteam für die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, oder das (eigentliche) Fallmanagement ist spezialisiert für bestimmte Zielgruppen. In beiden Spezialisierungen, entweder für besonders marktnahe (AV = C1a) oder für besonders marktferne (FM = C1b) Leistungsberechtigte, behält aber der originäre FM (oder besser der PAP) weiterhin die Gesamtzuständigkeit.<sup>900</sup> Der Typ C2 unterscheidet sich dabei lediglich durch die Zuständigkeit des Fallmanagers auch für die materielle Leistungsgewährung. Die Arbeitsförderung im Untertyp C1a unterteilt sich dabei in eine Stellenakquisition (einen z.T. nach Branchen unterteilten Arbeitgeberservice) und eine Vermittlung, die auch die letzte Entscheidung darüber hat, Hilfeberechtigte für bestimmte Stellen vorzuschlagen und dazu auch eigenständig Gespräche mit diesen führt, die neben dem kennen lernen auch für die Vorbereitung auf die spezifischen Anforderungen des Stellenangebotes genutzt werden.<sup>901</sup> Die FM sind dabei unter anderem direkt für die Zuweisung flankierender

---

<sup>898</sup> „Er spricht mit den Leuten, schaut, wo sie stehen. Er betreut sie mit dem Ziel der Arbeitsvermittlung. Arbeitsvermittlung ist nur eine seiner Aufgaben. Wir differenzieren beim PAP nicht in solche Leute, die vermitteln und in andere, die nicht vermitteln. Er soll die vermitteln, die er vermitteln kann und die anderen, die noch nicht so weit sind, die soll er dahin bringen.“ Reis, u.a. 2007, S. 245: Teamleiter ‚Markt & Integration‘ einer gA über die Aufgaben des PAP

<sup>899</sup> s. ders. S. 267 – nach Erkenntnissen der letzten Welle der Evaluation (2008) hat sich dieser Organisationstyp mittlerweile aber nahezu aufgelöst und ist derzeit nur noch bei einem einzigen Grundsicherungsträger präsent – Quellenangaben hierzu sind aber derzeit noch nicht möglich

<sup>900</sup> s. ders. S. 250

<sup>901</sup> s. ders. S. 252 ff.

Leistungen (z.B. Schuldnerberatung) zuständig, nicht aber für Qualifizierungsmaßnahmen, die von einer „Projektplanung“ geplant und von externen Dienstleistern („Träger“) durchgeführt werden. Alle Schnittstellen laufen dabei über die Projektplanung, „... die FAM haben mit den Trägern in diesem Bereich keinen unmittelbaren Kontakt.“<sup>902</sup> Fallmanagement wird insgesamt allen Hilfeberechtigten unisono angeboten, so dass sogar die ansonsten durchgängig anzutreffende Differenzierung nach ‚U‘ und ‚Ü‘ 25 (unter bzw. über 25 Jahre) entfällt.<sup>903</sup> Umgekehrt ist im Untertyp C1b der PAP für alle Prozesse (LSB, FM, AV) zuständig, wird aber durch ein Backoffice in Routinearbeiten im Bereich der LSB entlastet. Weiterhin hat er die Möglichkeit, besonders arbeitsmarktferne Hilfeberechtigte in ein spezialisiertes Fallmanagement zu entsenden, wobei die materielle Leistungsgewährung weiterhin bei ihm verbleibt.<sup>904</sup> Im Untertyp C2 ist ebenfalls die Leistungssachbearbeitung und das Fallmanagement integriert, wobei eine hohe Differenzierung nach Kundengruppen erfolgt. Arbeitsmarktferne Kunden betreut das Fallmanagement, arbeitsmarktnahe Kunden die Arbeitsvermittlung, die ihrerseits noch einmal in „Integrationsteam erster Arbeitsmarkt“ und „Integrationsteam zweiter Arbeitsmarkt“ unterteilt ist.<sup>905</sup> Letzteres Team bietet auch Maßnahmen für Fallmanagementkunden an. Die ‚U25‘-Kunden werden in noch anderer Weise betreut und erhalten eine Sonderstellung, die sich neben einer anderen Organisation der Leistungsprozesse auch in einer bevorzugten Behandlung von Neuzugängen ausdrückt. Hier ist ein Fallmanagement separat für arbeitsmarktferne Kunden zuständig und ein AV-Team für arbeitsmarktnahe, während die materielle Leistungsgewährung davon getrennt wahrgenommen wird.<sup>906</sup> Nach Bekunden von Führungskräften der im Realtyp C2 dargestellten städtischen ARGE hat sich das dargestellte Modell aber nicht bewährt, da die benötigten Qualifikationen um integriert Leistungssachbearbeitung und Fallmanagement aus einer Hand anbieten zu können, zumeist nicht verfügbar sind. Die PAP / FM wurden so von den Anforderungen der Leistungsgewährung ‚überrollt‘ und konnten sich nur unzureichend um das eigentliche Fallmanagement kümmern. Konsequenter Weise beabsichtigt die ARGE daher, zukünftig LSB und FM funktional zu trennen.<sup>907</sup>

Das Prinzip der ‚Leistungen aus einer Hand‘ hat zwar klare Meriten in der Reduzierung von Schnittstellen zwischen FM und LSB, erfordert aber, wie deutlich geworden ist, eine hohe und breit angelegte Kompetenz der so tätigen Mitarbeiter, die auf dem Arbeitsmarkt eher nicht zu finden ist. Auch sollte aus Sicht des Verfassers bedacht werden, dass die von einem LSB zu fordernden Kompetenzen sich gegenüber einem FM nicht nur in fachlicher Hinsicht unterscheiden, sondern dass beide Tätigkeiten auch zum Teil gänzlich unterschiedliche Anforderungen an Schlüsselqualifikationen stellen. Das Zugehen auf und arbeiten mit Menschen, das Erfassen und bedarfsorientierte Bearbeiten von hochkomplexen Lebens- und

---

<sup>902</sup> ders. S. 253

<sup>903</sup> ebd.

<sup>904</sup> s. ders. S. 254

<sup>905</sup> ders. S. 255

<sup>906</sup> s. ebd.

<sup>907</sup> s. ders. S. 257 – analoge Erkenntnisse hat auch der Verfasser aus einem Trainingsauftrag für die FM eines zKT (in etwa Typ C1a zuzuordnen) gewinnen können, wo die FM/LSB sich vor allem auf den Bereich der LSB konzentrierten, da sie sich aufgrund ihres überwiegenden Verwaltungshintergrundes in diesem Bereich deutlich besser auskannten

Problemsituationen fordert andere Kompetenzen, als die Erfassung von eher monetär orientierten Bedarfssituationen, die Prüfung rechtlicher Vorgaben und deren Anwendung im Einzelfall sowie die Entscheidung zumeist rechtlich und durch einschlägige Urteile eher klar vorstrukturierten Ermessenssituationen. Auch in dieser Hinsicht ist eine Zusammenlegung derart unterschiedlicher Aufgaben in einer Person eher unzweckmäßig. Durch die unterschiedslose Betreuung aller nur möglichen Kundengruppen (U25, Ü25, Arbeitsmarktnahe, Arbeitsmarktferne, Migranten, usw.) durch dieselben Fallmanager werden diese mit abzuarbeitender Komplexität noch weiter überfrachtet und mögliche Kompetenzgewinne durch geschickte Spezialisierung außer Acht gelassen.

Mit der Auslagerung der Vermittlung an eine gesonderte AV werden zudem neue Schnittstellen geschaffen. Das verwandte Argument, dass die AV die Anforderungen der Betriebe am besten kennt und diesen nur passgenaue Bewerber präsentieren möchte, ist zwar stichhaltig, aber die FM werden so von dem entscheidenden ‚Endglied‘ der Prozesskette, der Integration in Arbeit abgeschnitten, oder in einer anderen Betrachtungsweise ‚befreit‘. Integration ist damit nicht ihre Zuständigkeit, sondern die der AV, so dass Konflikte, ob die AV nicht genügend vermittelt bzw. ob das FM die Kunden nicht genügend vermittlungsfähig ‚gemacht‘ hat, vorprogrammiert zu sein scheinen.

Die Reduzierung der Leistungs- und damit auch der zumindest partiellen Systemsteuerung der FM auf die flankierenden Maßnahmen und die Abkopplung von bei Bildungsträgern angesiedelten Maßnahmen von der Zuständigkeit der FM (s.o.) stellt weiterhin eine Verkürzung der Fallzuständigkeit dar, zumal anzunehmen ist, dass auf diese Weise auch keine bedarfsspezifischen Maßnahmen (‚Maßanzüge‘) leistbar sind, sondern der FM nur ‚von der Stange‘ auswählen kann, ohne die Angebote in ihrer Tiefe und Wirkung wirklich kennen zu können. Durch den Wegfall unmittelbarer Kontakte mit den beauftragten Trägern (die alleine von der Projektplanung übernommen werden – s.o.) ist ein tieferer Einblick in die Angebote nicht möglich, was die recht negative Einschätzung des Verfassers stützt. Case Management unter solchen Bedingungen verschwendet seine Ressourcen in administrative Angelegenheiten und steht in seiner Wirkung so unter einem deutlich ungünstigen Vorzeichen. Von einer wirksamen Systemsteuerung kann dabei auf keinen Fall gesprochen werden, da sie durch die Exklusion der FM von wichtigen, nur in Feldarbeit gewinnbaren Informationen über die Arbeit der beauftragten Systempartner, die hierfür erforderliche Grundlage entbehrt.

#### **4.2.4 „Typ D“: vollständige Integration materieller und Eingliederungsleistungen**

Der Typ D als die am wenigsten praktizierte Organisationsform ist fast nur noch bei den untersuchten zKT anzutreffen; insgesamt 7% der zKT und 1% der ARGE sind in dieser Weise organisiert. Weiterhin ist diese Art der Organisation auch in seltenen Fällen bei ARGE und gA als Ausnahme in kleineren Geschäftsstellen (Außenstellen der ARGE), deren geringe Mitarbeiterzahl keine aufgabenbezogene Differenzierung zuließ, zu finden.<sup>908</sup> Zentrales Kennzeichen ist die

---

<sup>908</sup> s. ders. S. 257

„Zusammenführung der zentralen einzelfallbezogenen Leistungsprozesse“<sup>909</sup> in einer Hand. Die in dieser Organisationsform unterschiedlich als Sachbearbeiter, PAP oder Fallmanager bezeichneten Mitarbeiter entscheiden damit nicht nur über die Gewährung materieller Leistungen, sondern auch über die Intensität der (integrationsorientierten) Betreuung. Zu ihrer Unterstützung gibt es zumeist eine ausdifferenzierte Eingangszone, wobei auch diese Aufgaben an kreisangehörige Gemeinden delegiert werden kann, zum Teil sind dort sogar ein Teil der FM/PAP tätig, so dass eine sozialraumorientierte Arbeit möglich ist.<sup>910</sup> Weiterhin gibt es oft ein zusätzliches Backoffice, in dem z.B. Schreibarbeiten erledigt werden können. Weitere Spezialfunktionen befassen sich mit der Maßnahmeplanung, mit dem Controlling, der Bearbeitung von Widersprüchen und zum Teil der Betreuung von Rehabilitanden, wobei im letzteren Fall die übergreifende Fallzuständigkeit beim originären FM (PAP) verbleibt. Der Fokus steht in dieser Organisationsform auch zumeist nicht auf den einzelnen Hilfeberechtigten, sondern auf der Bedarfsgemeinschaft als Ganzes, so dass zumeist auch eine Trennung in U und Ü 25 unterbleibt, da ansonsten Personen in ein und derselben Bedarfsgemeinschaft (BG) von unterschiedlichen Ansprechpartnern betreut werden müssten.<sup>911</sup> Weiterhin besteht zumeist auch ein Arbeitgeberservice, der sich vornehmlich mit der Stellenakquisition beschäftigt. In einem untersuchten zKT besteht dabei die interessante Schnittstellenregelung zwischen FM und AGS, dass letzterer Stellen zur Vermittlung ‚freigeben‘ können, die dann von den FM direkt für Vermittlungsvorschläge genutzt werden können. Bei nicht freigegebenen Stellen hingegen klärt der AGS vor einem Vermittlungsvorschlag noch einmal genauer die Passgenauigkeit des vorgesehenen Hilfeberechtigten (z.T. auch durch Kontaktieren des betreffenden Betriebes) ab. Allerdings ist auch die FM mit der Stellenakquisition beschäftigt und begleitet sogar bei Bedarf seine Klienten zu Vorstellungsgesprächen, was zwar zeitaufwendig, aber auch erfolgreich sein kann.<sup>912</sup> Allerdings verwundet in diesem Zusammenhang doch die Tatsache etwas, dass die mit ‚allem‘ betrauten Fallmanager 85% der Stellen selbst akquirieren und der spezialisierte AGS nur 15%. Da in der Studie dazu keine weiteren Aussagen getroffen werden und auch nicht die Personalstärke des AGS bekannt ist (bei den FM sind es einschließlich der Teamleiter immerhin 86), kann dieser Umstand nicht weiter beurteilt werden und muss so ‚stehengelassen‘ werden.<sup>913</sup>

Die FM klären in einem Erstgespräch (die Antragsunterlagen werden mit Bearbeitungshinweisen von der Eingangszone ausgehändigt und dann in einem i.d.R. telefonisch vereinbarten Erstgespräch dem FM ausgefüllt übergeben) zunächst leistungsrechtliche Belange, machen aber auch zugleich auch ein erstes Profiling. Nach der positiven Bescheidung der Leistungsbeantragung erfolgen dann ein oder mehrere Folgegespräche, in dem es um ein vertieftes Assessment geht.

---

<sup>909</sup> ebd.

<sup>910</sup> s. ders. S. 257 f.

<sup>911</sup> der Verfasser kennt aber aus informellen Gesprächen auch Organisationsformen, die sich statt an der Bedarfsgemeinschaft an Branchen orientieren, so dass dann sogar Ehepartner in einer BG unterschiedliche Ansprechpartner haben, was nach bekunden der dort tätigen FM zu unnötigen Schnittstellen führt – hier war dann eher der Fokus auf spezialisierte Marktkenntnisse des FM/PAP gelegt worden

<sup>912</sup> s. ders. S. 259 f.

<sup>913</sup> s. ders. S. 260, vgl. auch S. 258 zur quantitativen Angaben über den untersuchte zKT

Eine Eingliederungsvereinbarung wird bei diesem Grundsicherungsträger erst dann abgeschlossen, wenn hierzu ausreichend Informationen gesammelt wurden oder integrative Leistungen unmittelbar bevorstehen.<sup>914</sup> Durch die Kombination (fast) aller Aufgaben in der Person des FM entstehen fast keine klientenbezogenen Schnittstellen, so dass nach Bekunden der Mitarbeiter eine bessere Beziehungsarbeit geleistet werden kann und die gesamte BG dem FM umfassender bekannt ist. Allerdings gerät der Hilfeberechtigte damit auch in eine umfassende Abhängigkeit von einer Person (dem FM), während der FM selbst aufpassen muss, die mit hohen Ermessensspielräumen ausgestattete Aktivierungs- und Integrationsarbeit nicht mit der (zumindest weitgehend) klar normierten Leistungsgewährung zu vermischen und aus Mitleid mit individuellen Notsituationen unzulässige materielle Leistungen zu gewähren.<sup>915</sup> Der mit der Gewährung materieller Leistungen verbundene erhebliche Arbeitsaufwand (z.B. das „Einpflügen ständig wechselnder Einkommensverhältnisse“<sup>916</sup> z.B. durch Gelegenheitsjobs) wird von den FM durchaus gesehen, aber bei adäquatem ‚Caseload‘ („... wenn die Fallzahlen stimmen“ – ebd.) als bewältigbar eingeschätzt.

Wie im Typ C können mit einer derartigen Organisationsform deutlich Schnittstellen eingespart werden, im Typ D allerdings wesentlich konsequenter, da dort die Abtrennung von AV bzw. von FM (C1a bzw. C1b) entfällt und durch eine nach Marktnähe differenzierte Betreuung von Hilfeberechtigten (s. Typ C2) unterbleibt, bei der die verschiedenen Personen einer größeren Bedarfsgemeinschaft von unterschiedlichen FM/PAP betreut werden müssten. Das Schnittstellenmanagement zwischen FM und AGS kann aus Sicht des Verfassers sogar als ‚vorbildlich‘ eingeschätzt werden, da hier der Spagat zwischen einem AGS als interne Servicefunktion des Fallmanagements (durch die ‚Freigabe‘ akquirierter Stellen) und einer bedarfsorientierten Betreuung der Firmenkunden (durch die ‚Passgenauigkeitsprüfung‘ von wahrscheinlich qualifizierterer Stellenangebote) geschafft wurde. Die Fallzuständigkeit bleibt so auch bei der Vermittlung beim FM ohne dass Firmen zu sehr mit unzureichend ‚passenden‘ Vermittlungsvorschlägen ‚überschwemmt‘ werden. Es verwundert aber doch etwas, das bei diesem umfangreichen und inhaltlich höchst unterschiedlichem ‚Workload‘ die Arbeit als dennoch leistbar eingeschätzt wird.<sup>917</sup> Allerdings wurde diese Einschätzung durch die FM selbst getroffen (im Rahmen einer Gruppendiskussion), während die Einschätzung der in der Praxis nicht umfänglich verfügbaren Qualifikationsbündel für PAP/LSB von dem Sozialdezernenten des Landkreises und damit von einer übergeordneten Führungskraft stammen.

Da über die Schnittstellen zur Maßnahmeplanung keine näheren Angaben gemacht werden, kann über die ‚Systemsteuerungskompetenz‘ der FM in diesem Organisationstyp wenig ausgesagt werden, es scheint aber aufgrund der

---

<sup>914</sup> s. ebd.

<sup>915</sup> s. ders. S. 261

<sup>916</sup> ebd.

<sup>917</sup> vgl. dazu die Bewertungen zum Abschluss des vorherigen Abschnitts 4.2.3 zum Thema der Kompetenzanforderungen bei LSB und bei FM – allerdings muss bei einer vorurteilsfreien Bewertung positiv für den dargestellten Realtyp D (zkT) angemerkt werden, dass hier im Gegenteil zu vielen anderen Grundsicherungsträger eine vorschnelle (oft schon im Erstgespräch) Eingliederungsvereinbarung vermieden wird, was auf eine zutreffende Einschätzung des hierzu erforderlichen Informations- und Planungsbedarfs schließen lässt



umfassenden Fallzuständigkeit hier am ausgeprägtesten vorhanden zu sein. In wie weit sie allerdings auch praktisch leistbar ist, bleibt aufgrund der hier leider unspezifischen Angaben im Untersuchungsbericht im Unklaren. Die grundsätzlichen Bedenken des Verfassers hinsichtlich der Kombination von leistungsrechtlichen und integrativen Aufgaben müssen zudem aufrecht gehalten werden. Auch ohne nähere Angaben über die Praxissituation ist es leicht vorstellbar, dass bei Zuständigkeit für nahezu ‚alles‘ das Einzelne nicht durchgängig in gebotener Tiefe bearbeitet werden kann, zumal auch nach dem Bekunden der FM (s.o.) die LSB beträchtliche Arbeitskapazitäten ‚frisst‘. Ob unter solchen Rahmenbedingungen ein gelingendes Case Management praktiziert werden kann, bleibt fraglich. Und diese ‚Fraglichkeit‘ erhöht sich noch weiter, wenn dies auch über die Fallebene hinaus auf die Systemebene ausgedehnt wird.

#### **4.2.5 Systemsteuerungs-bezogene Bewertung der Organisationstypen**

Zunächst ist festzustellen, dass von der Art der Aufgabenwahrnehmung her die ARGEN deutlich den Typ A favorisieren, während die zKT trotz breiterer Streuung in den Organisationstypen am häufigsten im Typ B anzutreffen sind. Bei den gA ist die Präferenz für den der BA-Organisation am ähnlichsten Typ A noch deutlicher. Bei der Analyse der Verteilung der einzelnen Organisationsformen in Abhängigkeit von Regionen und von der Art der Gebietskörperschaft (kreisfreie Stadt vs. Landkreis) ergeben sich allerdings deutliche Unterschiede. So sind z.B. 100% der ARGEN in den östlichen Bundesländern nach Typ A organisiert (Bundesdurchschnitt der ARGEN 76%), in Baden-Württemberg / Rheinland-Pfalz zusammen aber nur 47% und in Hessen sogar lediglich 43%. Umgekehrt verfahren 43% der hessischen zKT nach dem Typ D (Bundesdurchschnitt der zKT 11%), der ansonsten in keinem anderen Bundesland übernommen wurde.<sup>918</sup> Bei der Analyse der Art der Gebietskörperschaft lässt sich ein klares ‚Plus‘ bei den Städten zugunsten des Typs A (73%) im Vergleich zu den Landkreisen (59%) erkennen – umgekehrt organisieren sich 31% der Kreise, aber nur 20% der Städte nach Typ B. Interessanter Weise konnten die Autoren der Studie keine klare Abhängigkeit des Organisationstyps von der Anzahl der zu betreuenden Bedarfsgemeinschaften (BG), wie es eigentlich zu erwarten gewesen wäre, nachweisen. Auch wenn im Typ D (der sowieso nur von einigen hessischen Landkreisen verwendet wird) mit durchschnittlich 4.086 BG deutlich weniger BG betreut werden als in den anderen Typen, so liegt der Durchschnitt der BG's bei den anderen Typen sogar mit Typ C (7.813 BG) am höchsten, gefolgt von 7.405 bei Typ A und 7.267 bei Typ B. Die ursprüngliche Annahme, dass die Spezialisierung der einzelnen Funktionen (LSB, FM/PAP und AV) eine Abhängigkeit zur Größe der Grundsicherungsträger aufweist (je größer der Träger, desto größer die Spezialisierung), konnte so nicht bestätigt werden.<sup>919</sup>

Wie sind aber nun die verschiedenen Organisationsformen in Bezug auf die Ermöglichung eines gelingenden Case Managements und hier insbesondere in Bezug auf eine wirksame Systemsteuerung zu bewerten? Wenn die in Kap. 2.9

---

<sup>918</sup> s. ders. S. 269

<sup>919</sup> s. ders. S. 270

erhobenen Forderungen speziell an eine Systemsteuerung angewendet werden, so ist zunächst die Feststellung zu treffen, dass sich allein aus den zuvor erfolgten Beschreibungen der Organisationstypen heraus nur wenig Erkenntnisse über systemsteuerungsrelevante Faktoren ergeben. Die zentrale Fragen sind so nur schwer zu beantworten, ob das in diesem Organisationstyp praktizierte Case Management in Bezug auf die Systemsteuerung:

- Hilfeleistungen fallweise nach dem konkreten Bedarf arrangiert und ggfs. re-arrangiert und sich damit nicht nur am Vorhandenen orientiert;
- ein ‚Linking‘ zwischen der Fallebene und der mit der Planung und Beschaffung von Hilfeleistung zuständigen Stelle schafft und praktiziert;
- ‚Basis-Teams‘ geschaffen hat, die weitgehend autonom und ideal unter Verwendung von übertragbaren Fallbudgets über die Führung ‚ihrer‘ Fälle entscheiden können;
- Hilfeleistungen so ‚einkauft‘, dass diese eine flexible Anpassung an individuellen Bedarf ermöglichen;
- mit dem ‚Hilfesystem‘ über die Leistungserbringung hinaus auch Vereinbarungen über ein gemeinsames Zielsystem, die draus resultierende Zusammenarbeit und Informationsübermittlung und über Befugnisse und Grenzen des Case Managers getroffen hat und
- auch eine Bemühung um ein entsprechendes politisches ‚Commitment‘ erkennbar ist, um planerische ‚Flexibilitätsreserven‘ von Einsparaktivitäten auszunehmen und Effizienzbemühungen sich am Outcome und nicht am reinen Output orientieren können (und müssen).<sup>920</sup>

Tiefgreifende Erkenntnisse ergeben sich vor allem nur dann, wenn im verwandten Forschungsbericht die „Realtypen“, d.h. einzelne Grundsicherungsträger exemplarisch für einen Typ beschrieben werden, sich also die Beschreibung von Organisationsabläufen an realen ‚Fällen‘ konkretisiert. So zeigt z.B. der in Kap. 4.2.2 geschilderte Realtyp des Typs B mit der Schaffung eines „Projektbüros“, bei dem alle Rückmeldungen aus den (externen) Maßnahmen zusammenfließen und das dann über ein EDV-System Erkenntnisse daraus den Fallmanagern zur Verfügung stellt, dass zwar eine Bündelung von Informationen aus der Inanspruchnahme von Hilfeleistungen stattfindet, diese Informationen aber nicht unmittelbar mit den fallweisen vorgenommenen Planungen verknüpft sind.<sup>921</sup> Nur der fallzuständige Case Manager kann zureichend beurteilen, ob z.B. ein Maßnahmeabbruch eher durch fehlende Mitwirkung des Klienten, durch eine fehlerhafte Planung (die Maßnahme war nicht bedarfsgerecht) oder durch unzureichende Betreuung seitens des Hilfeanbieters verursacht wurde, was in Bezug auf die Systemsteuerung gänzlich verschiedene Maßnahmen bedürfte. Der Case Manager bzw. das Basis-Team müsste daher zunächst die Rückmeldungen erhalten und dann mit entsprechenden Kommentaren versehen an das Projektbüro weiterleiten. In der praktizierten Form gibt es zwar eine zentrale ‚Sammelstelle‘ systemrelevanter Informationen, die aber ohne das ‚Linking‘ zu den konkreten Fällen oberflächlich und daher überwiegend quantitative statt qualitative Daten zusammenträgt, die für eine

---

<sup>920</sup> vgl. dazu die Forderungen des Verfassers an die Systemsteuerung in Kap. 3.9

<sup>921</sup> vgl. dazu auch Reis, u.a. 2007, S. 239

fallbezogene Systemsteuerung aus Sicht des Verfassers unzureichend sind. Ob aber alle nach Typ B organisierten Grundsicherungsträger nach diesem Modell (Projektbüro) verfahren, darf aufgrund der mehrfach geschilderten Vielfalt der Organisationsausgestaltung eher bezweifelt werden.

Es bleibt allein das Kriterium der (weitgehend) autonomen Fallzuständigkeit des Case Managements, in Falle des SGB II also durch die FM bzw. PAP's. Diese erfordert eine ‚beherrschende‘ Rolle des Case Managements im Leistungsprozess der jeweiligen Grundsicherungsträger, so dass vom Case Management aus die einzelnen Leistungen gesteuert werden müssten und nicht das Case Management ‚subsidiär‘ anderen Leistungen, wie z.B. der Gewährung materieller Hilfen, nachgeordnet ist.

Wendet man dieses (allein verbleibende) Kriterium nun auf die unterschiedlichen Modelle an (vgl. dazu auch Abb. 17), so ist zunächst zu erkennen, dass man so Organisationstypen, bei denen das eigentliche Fallmanagement nur eine der Arbeitsvermittlung oder der Leistungssachbearbeitung nachgeordnete Rolle spielt, als wenig tauglich für eine auf gelingende Systemsteuerung orientiertes Case Management ‚aussortieren‘ kann. Dies betrifft in dem dargestellten Modell die Typen A1b, A2b und C1 (FM ist hier von der AV getrennt und hat lediglich ‚Vermittlungsfähigkeit‘ herzustellen). Eine Zugangssteuerung über die Leistungssachbearbeitung ist weiterhin als eher ungünstig einzuschätzen, da hier das entsprechende Know-how, um wirklich bedarfsgerecht eine Zuordnung zu der Art der nachfolgenden (integrationsorientierten) Betreuung vornehmen zu können, doch eher fehlen wird. Dies betrifft dann die Typen A1 und B1. Durch Verstärkung der für das ‚Screening‘ verantwortlichen Mitarbeiter mittels erfahrener Fallmanager (z.B. im Rotationsverfahren für ½ oder 1 Tag pro 1-2 Wochen) könnte das fehlende Know-how aber verfügbar gemacht werden, so dass diese Organisationstypen prinzipiell eine ‚Kompatibilität‘ zu den Anforderungen von Case Management herstellen könnten. Ähnliches gilt für die Integration von materiellen und integrativen Leistungen in das ‚Workload‘ der Fallmanager. Wie bereits von bei den Typen D und insbesondere bei C dargelegt, ist dieses Verfahren aus Sicht des Verfassers eher unzumutbar, da neben einer deutlichen Ausweitung der Wissensanforderungen auch die persönlichen Kompetenzen bei der Bearbeitung von Leistungsprüfung und –gewährung sich vielfach von denen bei der am Case Management orientierten Fallführung unterscheiden. Sofern dies aber tatsächlich von so eingesetzten Mitarbeitern geleistet werden kann, bestehen hier zumindest keine prinzipiellen Bedenken gegen die Fähigkeit zur Umsetzung von Case Management im Bereich der beruflichen Integration von SGB II – Leistungsberechtigten.

Damit bietet aus Sicht des Verfassers rein vom Organisationsmodell her gesehen der Typ B2 die besten Voraussetzungen für ein gelingendes Case Management und so auch für eine entsprechende Systemsteuerung. Die Typen A1a, A2a, B2, C2 und D können zusätzlich unter bestimmten Voraussetzungen (s.o.) ebenfalls als ‚kompatibel‘ zum Case Management angesehen werden. Wie aber bereits ausgeführt, ist für eine eingehendere Betrachtung der Bedingungen für das Case Management im SGB II ein tieferer Blick in die Grundsicherungsträger erforderlich, als sie durch die o.a. Quelle leistbar war. Aus diesem Grund soll im folgenden die Bedingungen für das Fallmanagement im SGB II noch weiter beleuchtet werden, um auf dieser Basis dann die Bedingungen für die Systemsteuerung herausarbeiten zu können.

### 4.3 Der aktuelle Stand auf der Fallebene

"Zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit bedarf es einer maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistungen auf den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Kernelement der neuen Leistung soll deshalb das Fallmanagement sein. Im Rahmen des Fallmanagements wird die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben; darauf aufbauend wird dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitwirkung des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert. Dabei spielt der Grundsatz ‚Fördern und Fordern‘ eine zentrale Rolle." (Deutscher Bundestag 2003, S. 44) Für die Bewertung des aktuellen Standes der Fallsteuerung im Vergleich zu den Anforderungen des Case Managements und zu den mit dem o.a. Zitat der Gesetzesbegründung dargestellten Intentionen des Gesetzgebers im Bereich des SGB II stehen dem Verfasser die Studien der Wirkungsforschung zur Verfügung, die in vier Untersuchungsfeldern die grundlegende Organisation sowie deren Wirkungen evaluiert haben. Darüber hinaus liefern weitere Studien, z.B. zur vergleichenden Bewertung der zKT wie auch über die Arbeitssituation von Fallmanagern bzw. zur Beurteilung der Leistungen der Grundsicherungsträger aus Sicht der Hilfeberechtigten („Kunden“) Erkenntnisse, die zur Beantwortung der für dieses Kapitel leitenden Fragestellung, inwieweit auf der Fallebene derzeit im SGB II die Voraussetzungen für eine gelingende Systemsteuerung realisiert sind, beitragen können. Diese im zweiten Teil dieser Arbeit dargestellten Bedingungen sollen zunächst als Leitfragen für die nachfolgende Bewertung der Erkenntnisse der o.a. Studien zusammengefasst werden. Dabei kann auf die bereits zuvor in Kap. 4.2.6 formulierten Aussagen zurückgegriffen werden, wobei zunächst nur die für die Fallebene relevanten Fragestellungen interessieren:

- Ausreichende Qualifizierung zur fachgerechten Ausführung des Case Managements;
- Umfassende Zuständigkeit für die zu betreuenden Fälle;
- Arbeit in Teamsettings, die eine gegenseitige Vertretung und Unterstützung ermöglichen;
- Fallweises Arrangement der Hilfeleistungen nach dem konkreten Bedarf;
- Organisation eines ‚Linkings‘ zwischen der Fallebene und der mit der Planung und Beschaffung von Hilfeleistung zuständigen Stelle;
- Gestaltung des ‚Caseloads‘ in einer Weise, die eine Wahrnehmung der zuvor ausgeführten Aufgaben und Anforderungen auch tatsächlich zulässt.

#### 4.3.1 Qualifizierung und Caseload der Fallmanager im SGB II

Belastbare Aussagen zu den Case Management - Qualifikationen der mit der Fallführung beauftragten Fallmanager und Persönlichen Ansprechpartner sind auf der Grundlage der SGB II – Wirkungsforschung nicht zu treffen. Im Untersuchungsfeld 1 der SGB II – Wirkungsforschung wurde lediglich die berufliche Vorerfahrung des eingesetzten Personals in den Bereichen Arbeitsvermittlung sowie

„Soziale Beratung und Betreuung/Qualifizierung/Training“<sup>922</sup> erhoben, ohne dass vor allem die zweite Kategorie näher erläutert wurde. Ehemalige Mitarbeiter von Bildungsträgern, freiberufliche Referenten oder Mitarbeiter von Beratungsstellen (z.B. Schwangerschaftskonfliktberatung), die jetzt als Fallmanager tätig sind, müssten demnach zu den Personen mit Vorerfahrung gezählt werden, ohne dass dabei per se vorausgesetzt werden kann, dass zu den Vorerfahrungen auch konkrete Kenntnisse im Case Management, geschweige denn eine absolvierte Ausbildung zum Case Manager gehören. Trotz dieser deutlichen großen Bandbreite, was offensichtlich bereits als berufliche Vorerfahrung gezählt wurde, erfüllten 2006 nur 39% der Fallmanager diese Bedingungen hinsichtlich der Vorerfahrungen im Beratungssegment – im Bereich Vermittlung waren es mit 40% nur wenige mehr. Die Werte haben sich zudem im Vergleich zu 2005 noch verschlechtert (hier waren es noch 41% bzw. 44%), was aus Sicht des Verfassers (im Untersuchungsbericht sind für die Verschlechterungen keine Begründung zu finden) durch den sich noch ins Jahr 2006 hinziehenden Personalaufbau bei den Grundsicherungsträgern zurückzuführen ist, bei dem es offensichtlich nicht gelungen war, ausreichend Personen mit einschlägigen Vorkenntnissen zu rekrutieren.<sup>923</sup> Der Zwischenbericht im Untersuchungsfeld 2 liefert dazu zumindest Ansätze für eine Erklärung: Einerseits war Anfang 2007 bei den ARGE n und gA nur 37,21% des von der BA stammenden Personals sogenannte „Dauerkräfte“, d.h. unbefristet beschäftigt und zuvor schon bei der BA beschäftigt gewesen, 24,91% wurden von der BA neu (befristet) eingestellt und daher vom Arbeitsmarkt rekrutiert, weitere 4,58% kamen als „Amthilfe“ aus dem Personalüberhang von Telekom, Post und Bahn und dürften wohl kaum über einschlägige Vorkenntnisse verfügt haben.<sup>924</sup> Über die Qualifikation der 32,17% von der Kommune stammenden Personal wird keine Aussage gemacht – allerdings lässt sich bei der Darstellung des Personaleinsatzes der zKT erkennen, dass zumindest auch bei einem Teil der Kommunen der Personalaufbau für die Grundsicherung für personalpolitische Maßnahmen in anderen Bereichen genutzt wurde: „Manche Kommunen sahen bei der Entscheidung für die Option die Möglichkeit, Personalüberhänge in anderen Fachbereichen abzubauen.“<sup>925</sup> Es ist aus Sicht des Verfassers daher anzunehmen, dass auch im Falle einer ARGE die Kommunen bei Bedarf eine analoge Strategie praktiziert haben.

Aus den daraus erkennbaren deutlichen Qualifikationsdefiziten ergibt sich folgerichtig ein immenser Qualifizierungsbedarf des eingesetzten Personals. Dieser ist jedoch nicht immer im erforderlichen Umfang realisiert worden, z.B. stellte eine Prüfung des BMAS bei einem zKT „nicht ausreichende fachliche Vorkenntnisse und ein hohen Qualifizierungsbedarf“ fest, kam aber bezüglich des Qualifizierungsbedarfs zum Ergebnis: „Schulungen der Mitarbeiter haben dagegen in einem lediglich begrenzten Umfang stattgefunden.“<sup>926</sup> Ähnlich negativ sind die

---

<sup>922</sup> Strotmann, u.a. 2007, S. 105

<sup>923</sup> s. ders., S. 106

<sup>924</sup> s. Reis, u.a. 2007 S. 66 ff.

<sup>925</sup> ders. S. 69 – vgl. dazu auch Aussagen von Sozialdezernenten auf S. 68 f., die genau die o.a. Strategie des Personaltransfers in die SGB II – Einheit illustrieren

<sup>926</sup> BMAS 2007a, S. 12 – eine ähnliche Einschätzung ergab sich aus informellen Gesprächen mit BA-Vetretern, dass die ARGE n sich zumindest noch in den letzten Jahren am Liebsten Fallmanagement-Schulungen auf der Basis weniger Tage wünschten – zudem hat der Verfasser die Fallmanager eines zKT im Fallmanagement geschult, wofür vom Auftraggeber (zKT) pro FM insgesamt 4,5 Tage als ausreichend angesehen wurden

Ergebnisse eine (nicht repräsentativen) Studie zur Arbeitssituation von Fallmanagern durch Ames, bei der nur 7 von 28 befragten FM angaben, eine Schulung zum Fallmanagement / Case Management erhalten zu haben, die dann zwischen zwei und fünf Tagen dauerte.<sup>927</sup> Für die Zukunft besteht insofern etwas mehr Hoffnung für eine Verbesserung der Qualifikation der Fallmanager, da die Führungsakademie der BA als Ausbildungsinstitut für Case Manager zertifiziert wurde und nun Case Manager nach dem Standard der DGCC ausbildet. Aus Gesprächen mit Fallmanagern von zKT ist zu erkennen, dass dort – wahrscheinlich aber in geringerem Umfang – ebenfalls Personal in Case Manager Ausbildungen entsandt wird. Von der Qualifikation der Fallmanager her sind also die Voraussetzungen für ein gelingendes Case Management aktuell, wenn auch mit der Tendenz zum Besseren, nicht besonders positiv ausgestaltet. Dies bestätigt auch eine Studie des IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA) aus 2007, bei der über sechs Monate lang in drei Grundsicherungsträgern (zwei ARGEn und ein zKT) Vorsprachen von Hilfeberechtigten begleitet und ausgewertet wurden. Die in der Studie veröffentlichten Transkriptionen von Gesprächen der Fallmanager und Arbeitsvermittler lassen erkennen, dass allein im Bereich der Gesprächsführung noch deutliches ‚Optimierungspotenzial‘ besteht.<sup>928</sup>

Betrachtet man im Anschluss den Bereich des ‚Caseloads‘, so sind hierzu zunächst genauere Angaben darüber zu finden, in wie weit die ursprüngliche politische Vorgabe einer anzustrebenden Betreuungsrelation von 1:75<sup>929</sup> umgesetzt wurden. Im Untersuchungsfeld 1 wird zunächst zwischen einer ‚Betreuungsrelation I‘ und ‚II‘ unterschieden, wobei die erstere ‚die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Relation zur Gesamtzahl der Mitarbeiter/innen, die in einer SGB II-Einheit beschäftigt sind‘<sup>930</sup> darstellt, und die zweite die Zahl der eHb<sup>931</sup> im Verhältnis ‚auf das Personal (in Vollzeitäquivalenten), das für Eingliederungsleistungen und/oder Fallmanagement zuständig ist und damit die Betreuung in einem engeren Sinne übernimmt‘<sup>932</sup> abbildet. Damit sagt die Betreuungsrelation I wenig über das eigentliche ‚Caseload‘ aus, das, wenn überhaupt, nur aus der Betreuungsrelation II erkennbar wird. Interessant ist aber dennoch ein Vergleich beider Relationen, da so erkennbar wird, welcher Anteil des eingesetzten Personals tatsächlich ‚am Klienten‘ arbeitet und wie viele mit Verwaltungsangelegenheiten beschäftigt sind. Die Ergebnisse beider Betreuungsrelationen wie auch der Vergleich untereinander lassen sich damit wie folgt darstellen:

---

<sup>927</sup> s. Ames 2008, S. 11 – zum Vergleich: die Ausbildung zum Case Manager DGCC umfasst mindestens 210 Stunden (26 ¼ Tage à 8 Std.) und setzt voraus, dass zudem insgesamt 98 Stunden Weiterbildung in den Bereichen Kommunikation, Moderation und Selbstreflektion (u. 48 Std. Sozialrecht) nachgewiesen wurde, d.h. ohne den Rechtsteil weitere 12 ¼ Tage – s. [www.dgcc.de](http://www.dgcc.de)

<sup>928</sup> vgl. Baethge-Kinsky, Volker, Barthelheimer, Peter, Henke, Jutta et al. 2007

<sup>929</sup> s. Deutscher Bundestag 2003, S. 43 – d.h. die Gesetzesbegründung zum SGB II – vgl. dazu auch die zuvor gemachte Kommentierung des mit einem Caseload von 1:75 realisierbaren Case Managements in Kap. 3.1.1, aus der ersichtlich ist, dass damit eine wöchentliche ‚Fallzeit‘ pro Klient von 19,4 Minuten leistbar ist

<sup>930</sup> Strotmann, u.a. 2007, S. 87

<sup>931</sup> eHb = erwerbsfähige Hilfebedürftige

<sup>932</sup> ebd.

2006	Insg.	ARGE	zkT	gA
Betreuungsrelation I	75	76	72	63
<b>Betreuungsrelation II</b>	<b>192</b>	<b>198</b>	<b>162</b>	<b>205</b>
Betreuungsrelation II U25	155	157	142	164
% Betreuungspersonal	<b>39,1%</b>	38,4%	44,4%	30,7%

Abb. 18: Betreuungsrelationen im SGB II nach Strotmann 2007 S. 88 ff.

Gut erkennbar ist dabei, dass es offensichtlich größere Unterschiede bei dem tatsächlichen Caseload nicht nur zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung gibt, sondern dass auch ein stark unterschiedlicher Anteil des vorhandenen Personals tatsächlich ‚operativ‘ tätig wird und sich mit der Betreuung der Hilfeberechtigten befasst. Vor allem bei den gA ist auffällig, dass nur 30,7% des vorhandenen Personals sich mit der wesentlichen Aufgabe der Betreuung der Hilfeberechtigten beschäftigen – über zwei Drittel hingegen mit Verwaltungs- und Regieaufgaben (z.B. Leistungssachbearbeitung). Die entsprechenden Zahlen für U25 (Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren) liegen dabei um rund 14% (zkT) bis 26% (ARGE) besser. Überträgt man nun die o.a. Angaben in das bereits in Kap. 3.1.1 dargestellte Modell der Fallzeitberechnung, so erhält man für eine durchschnittliche Betreuungsrelation von 1:192<sup>933</sup> eine durchschnittliche wöchentliche Fallzeit pro Klient von 7,6 Minuten (!), d.h. um ein einziges Gespräch von 30 Minuten zu führen, dass dann noch vor- und nachbereitet (dokumentiert / elektronisch erfasst) werden muss, was mit mindestens weiteren 15 Minuten anzusetzen ist, benötigt man die Fallzeit von 6 Wochen, ohne dass man weitere fallbezogene Arbeiten, wie z.B. ein Telefonat mit einem den Klienten betreuenden Systempartner, ‚leisten‘ kann. Die damit real leistbare Kontaktdichte ist daher eher deutlich geringer als die rechnerisch möglichen alle 6 Wochen oder beschränkt sich nur auf kurze (z.B. telefonische) Kontakte, die aber dann nicht in die ‚Tiefe‘ gehen können. Der Zwischenbericht des UF 3 ermittelte sogar nur eine durchschnittliche Gesprächszahl von 1,69 Gesprächen innerhalb von 6 Monaten für alle ehB, wobei die U25 mit immerhin 2,09 Gesprächen noch etwas intensiver ‚bedient‘ wurden.<sup>934</sup> Die zuvor vom Verfasser ermittelte ‚Fallzeit‘ und die sich daraus ergebenden Einschränkungen in der Fallarbeit werden damit auch durch die Forschungsergebnisse der SGB II – Begleitforschung bestätigt. Ames (a.a.O.) berichtet aus ihren Interviews mit 28 Fallmanagern von starren Vorgaben nach zu leistenden Kontaktdichten, die dann aufgrund von Fallzahlen von 100 bis über 400 zum Teil nur durch Kurztelefonate, Kurzbesuche von Klienten beim Fallmanager „Ich

<sup>933</sup> Im Untersuchungsfeld 2 ist aber abweichend ein Betreuungsschlüssel von 1:171 bei Ü25 (Erwachsene) und 1:93 bei U25 ausgewiesen (s. Reis, u.a. 2007, S. 66), der damit vor allen bei den U25 deutlich von den o.a. Angaben des Untersuchungsfeldes 1 abweicht (wo zudem keine Angaben zum Betreuungsschlüssel der Ü25 gemacht werden, der dann noch höher als der ausgewiesene durchschnittliche Betreuungsschlüssel ausfallen müsste). Als Erklärung hierfür können nur Unterschiede in der Zählweise, wer von den Mitarbeitern tatsächlich Betreuungsarbeit leistet, angenommen werden. Im Untersuchungsfeld 2 ist ganz allgemein von „Vermittlern“ die Rede, so dass hier z.B. auch Mitarbeiter im Arbeitgeberservice mitgezählt worden sein könnten, die aber nicht direkt mit der Betreuung der eHb's befasst sind und so die besseren Relationen bewirkt haben könnten.

<sup>934</sup> s. Bookmann 2007, S. 165, so dass hier der Gesprächsrhythmus sogar auf durchschnittlich ca. 15 Wochen (!) angestiegen ist und wohl kaum eine intensive Betreuung erlaubt

hab' nichts für Sie“ oder sogar lediglich über Gruppenveranstaltungen erreicht wurden.<sup>935</sup> Die bereits angesprochene Studie des IAB belegt in den beobachteten Fällen einen durchschnittlichen Abstand der Klientengespräche von 43 Tagen mit einer Dauer zwischen 6 und 74 Minuten – bei einer ARGE betrug der Mittelwert der Gespräche sogar nur 17 (!) Minuten und diente vor allem der Kontrolle der eingeforderten Bewerbungsaktivitäten.<sup>936</sup> Unter Berücksichtigung des anzunehmenden Umstands, dass durch die Beobachtung durch das IAB die Fallmanager eher zu einer intensiveren Betreuung ihrer Klienten neigen könnten (als umgekehrt), wird die o.a. Annahme des Verfassers einer maximalen Kontakthäufigkeit von sechs Wochen auch durch die Ergebnisse der IAB-Studie bestätigt. Der Umfang der Nachbearbeitungszeit von Gesprächen (vom Verfasser werden 15 Minuten angenommen - s.o.) wurde von der Studie leider nicht evaluiert, allerdings war bei den dort evaluierten Gesprächen festzustellen, dass „große Teile der Gespräche durch Eingaben in die IT-Verfahren der Träger geprägt“<sup>937</sup> waren – diese stummen „EDV-Pausen“ (ebd.) konnten bis zu 1/3 der Gesprächszeit ausmachen. Die in der Studie ermittelten Gesprächszeiten waren also „netto“ (d.h. als tatsächliche Interaktionszeit) deutlich kürzer als die zuvor angegebenen Werte, da Dokumentation und Gespräch zusammengefasst wurde. Die damit bewirkte Interaktionssituation lässt sich unschwer erahnen und bestätigt die Bewertung des Verfassers, dass im Bereich der Gesprächsführung noch deutlicher Entwicklungsbedarf seitens der Fallmanager besteht.

Beide Faktoren zusammen, d.h. immer noch unzureichende Qualifikation für Case Management zumindest in der ‚Fläche‘ und ein für ein wirkliches Case Management deutlich zu großes ‚Caseload‘, lassen aus Sicht des Verfassers nur den Schluss zu, dass derzeit im Bereich des SGB II noch keine Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, die geeignet sind, die Forderung einer „maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistungen“ (Gesetzesbegründung zum SGB II a.a.O.) durch ein am individuellen Bedarf ausgerichtetem Fallmanagement erfüllen zu können. Ohne Versuch einer ‚Maßschneidung‘ von Hilfen auf den Bedarf eines konkreten Falles und die Evaluation der damit erzielten Resultate (und gemachten Erfahrungen) fehlen aber wesentliche Grundlagen für eine wirksame Systemsteuerung.

### **4.3.2 Teamsetting und Zuständigkeiten des Fallmanagements**

Der erste der beiden Prüfkriterien dieses Abschnitts kann schnell beantwortet werden: Es gibt in keiner Studie hinreichende Angaben zur konkreten Arbeitsweise von Fallmanagern oder PAP, so dass die Frage nach der Etablierung von Teamsettings unbeantwortet bleiben muss. Es gibt zwar hin und da Hinweise auf Vertretungsregeln<sup>938</sup>, nicht aber bezüglich der konkreten Art der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Fallmanagern.

---

<sup>935</sup> s. Ames 2008 S. 17 ff.

<sup>936</sup> Baethge-Kinsky, Volker, Barthelheimer, Peter, Henke, Jutta et al. 2007 S. 44 f. – der Zwischenbericht im UF kommt bei seiner Auswertung auf Durchschnittzeiten von 49 Minuten für das Erstgespräch – ohne allerdings die Zeit der Folgegespräche zu erheben – s. Strotmann, u.a. 2007, S. 101

<sup>937</sup> ders. S. 48

<sup>938</sup> vgl. z.B. Ames 2008, S. 28



Bezüglich der Zuständigkeiten des Fallmanagements ist zunächst festzustellen, dass nur für einen Teil der eHb Fallmanagement angeboten bzw. praktiziert wird. Im Bericht des Untersuchungsfeldes 1 (UF 1) wurde dieser Anteil für Ü25 (über 25-jährige) im Jahr 2006 mit 23% beziffert, was im Vergleich zu 2005 sogar eine Abnahme von 3%-Punkten bedeutete.<sup>939</sup> Allerdings differierte dieser Wert zwischen 64% (2005: 68%) bei den zKT und 15% (17%) bei den ARGEn, wobei auch für die U25 wenige Unterschiede erkennbar waren.<sup>940</sup> Um diese Angaben bewerten zu können, ist es zunächst erforderlich, sich die Verteilung der Hilfeberechtigten nach dem Grad ihrer Problemlagen zu betrachten. Hätten nur Hilfeberechtigte in den o.a. Umfängen intensive Probleme, die zur Bearbeitung ein Fallmanagement bedürften, so könnten die (bis auf die zKT) doch eher geringen Anteile von Klienten im Fallmanagement unter Umständen akzeptiert werden.

Die Befragung der Grundsicherungsträger im UF 1 ergab die Einschätzung, dass durchschnittlich 37% der Hilfeberechtigten nicht auf absehbare Zeit in Arbeit zu integrieren sind, wobei diese Einschätzung allerdings je nach Träger von 4 – 80% (!) differierte.<sup>941</sup> Aufgrund der großen Streuung ist eine Bewertung schwierig – auffällig ist aber, dass der Mittelwert von 37% immer noch deutlich über dem Durchschnitt der ARGEn (15%) und der gA (22%) liegt. Eine exemplarische Auswertung einer Reihe von Jahresberichten von SGB II – Trägern ergibt folgendes Bild:<sup>942</sup>

Einschätzung des Integrationsaufwandes				geringer Aufwand	hoher Aufwand	vorüberg./ längerfristig nicht verm.
Träger	Jahr	Art	Typisierung	A + B	C - E	X + Y
LK Berneburg	2007	zKT	eigene	<b>7%</b>	<b>58%</b>	<b>27%</b>
Salzlandkreis	2007	zKT	Bew.typ	<b>18%</b>	<b>52%</b>	<b>13%</b>
Kreis Borken	2007	zKT	Bew.typ	<b>17%</b>	<b>54%</b>	<b>12%</b>
Durchschnitt				<b>14%</b>	<b>55%</b>	<b>17%</b>

Abb. 19: Verteilung der Hilfeberechtigten nach Integrationsaufwand

Allerdings muss bei den o.a. Angaben beachtet werden, dass im LK Berneburg eine eigene Einschätzung erfolgte, ohne dass diese näher erläutert wurde, während bei den anderen beiden zKT das aus Wiesbaden (zKT) stammende Modell der „Bewerbertypen“ verwandt wurde. Dieses Modell untergliedert ehB nach den Bereichen A – E und X – Z, wobei folgende Bedeutung zugeordnet wird:

<sup>939</sup> s. Strotmann, u.a. 2007, S. 28

<sup>940</sup> ders. S. 29 – bei den gA war aber der umgekehrte Trend festzustellen, dort stieg der Anteil von 6% 2005 auf 22% 2006

<sup>941</sup> ders. S. 72 f.

<sup>942</sup> Quellen: Kreis Borken: Service-Punkt Arbeit 2008, Salzlandkreis: Kommunale Beschäftigungsagentur KoBa 2008, LK Berneburg: Salzlandkreis - Landrat 2007

Bew.-typ	A	B	C	D	E	X	Y	Z
Zielbeschreibung	direkte Arbeitsmarktintegration	direkte Arbeitsmarktintegration mit finanzieller/qualifischer Förderung	Orientierung und Qualifizierung mittelfristig für den ersten Arbeitsmarkt	zunächst Arbeits-erprobung und -gewöhnung, soziale Stabilisierung	AGL z. sozialen Stabilisierung, Arbeitsmarktintegration auch längerfristig unwahrscheinlich	vorübergehend keine Arbeitsmarktintegration möglich - vorübergehend materielle Grund-sicherung	längerfristig keine Arbeitsintegration möglich und gewünscht - materielle Grund-sicherung	Bedarfs-lage und Profil derzeit ungeklärt - in Warteposition
Typische Leistungen des Fall-managements	Bewerbungs-strategie, Eigenbewerbungen, Stellenvorschläge, ggf. aktive Stellenakquise, ggf. Nachbetreuung	Bewerbungs-strategie, Klärung Förderbedarf, Stellenvorschläge, aktive Stellenakquise, Nachbetreuung	Klärung sozialer/beruflicher Kompetenzen u. Motivation, berufliche Orientierung, Integrationsplanung, Bearbeitung sozialer Problemlagen	Klärung sozialer/beruflicher Kompetenzen u. Motivation, Orientierung auf Arbeit, Integrationsplanung, Bearbeitung Problemlagen	Klärung sozialer/beruflicher Kompetenzen u. Motivation, Vermittlung in AGL, Unterstützung bei Problemlagen / Krisen	Beratung, Profiling, EGV, Krisenintervention, Planung vorbereitender Eingliederungsaktivitäten	Beratung, EGV, Ansprechpartner in Krisen	Beratung, erste formale EGV
Dauer d. Unterstütz.	3-6 Monate	12 Monate	12 Monate und mehr	12 - 24 Monate	unbestimmt	nicht länger als 24 Monate	langfristig	nicht länger als 2 Monate

Abb. 20: Bewerbertypen nach Brülle 2005 S. 8

Wie aus Abb. 19 zu ersehen ist, wurde vom Verfasser die in den Bewerbertypen A und B erfassten eHb der zKT Salzlandkreis und Borken den als mit geringem Aufwand vermittelbaren eHb des Landkreises Berneburg gleichgesetzt, sowie die Bewerbertypen C – E den mit hohem Aufwand Vermittelbaren. Diese Aufteilung lässt sich damit begründen, dass in der Abb. 20 ersichtlich ist, dass ab Bewerbertyp C eine Integrationsplanung gefordert wird, was der Hilfeplanung des Case Managements entspricht und daher eine Bearbeitung durch das Fallmanagement impliziert.<sup>943</sup> Die %-Werte in Abb. 19 ergeben summiert weniger als 100%, da in der Aufstellung der Bewerbertyp „Z“ (Profil ungeklärt) ebenso vernachlässigt wurde, wie im Landkreis Berneburg der Anteil der Neuzugänge, die aus Sicht des Verfassers ähnlich einzustufen wären. Festzuhalten ist jedoch, dass mehr als die Hälfte der eHb einen intensiven Hilfebedarf benötigen und hier aus diesem Grund ein Fallmanagement auf jeden Fall angezeigt wäre.<sup>944</sup> Vergleicht man diese Werte jedoch mit den zuvor gemachten Angaben über den Anteil der eHb, die ein Fallmanagement erhalten, so ist festzustellen, dass bei den zKT zumindest im Mittelwert (64%) Fallmanagement im adäquaten Umfang bereitgestellt wird, während bei den gA (22%) und vor allem der ARGEn (15%) dieser als deutlich zu gering eingestuft werden muss. Allein aus der quantitativen Analyse heraus bestehen daher

<sup>943</sup> eine Bestätigung dieser Einschätzung findet sich z.B. beim Jahresbericht 2006 des Kreises Borken, wo ca. 30% als arbeitsmarktnah eingeschätzt wurden, was die Summe der Bewerbertypen A und B darstellt – dort findet sich auch eine Einschätzung, dass bei 47% der eHb drei und mehr Vermittlungshemmnisse vorzufinden sind – s. Service-Punkt Arbeit 2007, S. 6 – 2007 waren es dann bereits 50,7 % - s. Service-Punkt Arbeit 2008, S. 9

<sup>944</sup> eine umfassendere Analyse der Hilfebedürftigkeit der eHb wäre sicher besser gewesen, leider veröffentlichen die Grundsicherungsträger in ihren Jahresberichten nach einer Recherche des Verfassers bis auf die o.a. Ausnahmen bis auf zumeist eine Fülle demografischer Daten (Alter, Geschlecht, Qualifikation, usw.) keine für die o.a. Tabelle erforderlichen Informationen über die Hilfebedürftigkeit, obwohl laut den Analysen des UF 1 67% aller Grundsicherungsträger eine Kundensegmentierung vornehmen – s. Strotmann, u.a. 2007, S. 64

bei der Masse von ARGE n und gA deutliche Defizite in der Zuständigkeit des Fallmanagements für diejenigen eHb, die aufgrund ihrer Vermittlungshemmnisse genau dieser Unterstützung (eigentlich) bedürften. Diese Einschätzung wird auch durch die Ergebnisse des UF 3 erhärtet, wo festgestellt wurde, dass nur 30,7% der eHb einen einzigen festen Ansprechpartner hatten, 40,2 % mehrere und 19,5 % keinen.<sup>945</sup> Auch diese rein quantitative Analyse verdeutlicht aus Sicht des Verfassers den leider als nur zu gering zu wertenden Stellenwert des Fallmanagements im SGB II.

Neben der quantitativen Analyse der Zuständigkeit des Fallmanagements sind aber auch qualitative Faktoren mit zu berücksichtigen. So zeigt z.B. der Zwischenbericht im UF 1, dass durchschnittlich in 63% der Grundsicherungsträger der Arbeitgeberservice (AGS) selbst die Vermittlung übernimmt (bei zKT nur 51%)<sup>946</sup>, d.h. in fast zwei Drittel der Fälle endet die Zuständigkeit des Fallmanagements bei der Herstellung der ‚Vermittlungsfähigkeit‘ und begrenzt damit die vom Verfasser geforderte umfassende Fallzuständigkeit. Dies könnte zwar damit begründet werden, dass der AGS die Anforderungen des Arbeitgebers besser kennt – dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass der Fallmanager (FM) den eHb besser kennt, so dass hier eine Kooperation sinnvoll erscheint, ohne dass der FM seinen Klienten abgeben muss. Leider wird ein AGS als Servicefunktion nur bei 17% der zKT und 7% der ARGE n praktiziert<sup>947</sup>, was den o.a. Anforderungen eher entsprechen würde. Auch zeigt der bereits zitierte IAB-Forschungsbericht eine zum Teil dubiose Parallelarbeit zwischen Fallmanagement und Leistungsbearbeitung. So wird z.B. eine eHb von der Leistungssachbearbeitung zu einem Umzug gedrängt (zur Senkung der Unterkunftskosten), seitens der Fallmanagerin sollte diese aber in der Zeit des Umzugs an einer Trainingsmaßnahme teilnehmen. Ein anderer eHb, bei dem klar erkennbar eine Falschberechnung der materiellen Leistungen vorlag (Anrechnung von Kindergeld, das der eHb aber aus Altersgründen nicht mehr erhielt), wurde lapidar an die LSB verwiesen: „Da lehn ich mich auch nicht rein.“<sup>948</sup> Die Studie kommt daher zum Ergebnis, dass einige Fallverläufe gerade in materiellen Fragen eine Beratungslücke der eHb ausweisen, da die LSB sich für Beratung nicht zuständig erklärt und die FM, wie oben ersichtlich, sich ebenfalls mit diesen Dingen nicht befassen wollen.<sup>949</sup> Zudem wurde festgestellt, dass in 4 von 8 Fällen Klienten mit eindeutigen Vermittlungshemmnissen von der Arbeitsvermittlung und nicht vom Fallmanagement betreut wurden.<sup>950</sup> Die nicht repräsentativen Ergebnisse dieser Studie (es wurden nur drei Grundsicherungsträger evaluiert) decken sich aber insofern mit den Erkenntnissen des UF 1, als dass dort festgestellt wurde, dass in 55% aller Grundsicherungsträger keine irgendwie gelagerte Verzahnung von Leistungsbearbeitung und Fallmanagement erfolgte, bei den gA sogar zu 67% (aber bei den zKT nur 26%), so dass beide Bereiche ‚nebeneinander her‘ arbeiten. Lediglich in 12% der Fälle werden funktionsübergreifende Teams geschaffen, in denen FM und LSB einen gemeinsamen Klientenstamm betreuen und

---

<sup>945</sup> s. Bookmann 2007, S. 164

<sup>946</sup> s. Strotmann, u.a. 2007, S. 53

<sup>947</sup> s. ebd.

<sup>948</sup> Baethge-Kinsky, Volker, Barthelheimer, Peter, Henke, Jutta et al. 2007, S. 57 – s. auch S. 56

<sup>949</sup> ders. S. 56

<sup>950</sup> ders. S. 31

in weiteren 30% ist zumindest die Zuordnung der eHb deckungsgleich, so dass ein FM für ‚seine‘ Klienten einen einzigen Ansprechpartner in der LSB hat.<sup>951</sup>

Zusammenfassend ist also auch in diesem Bereich aus Sicht des Verfassers festzustellen, dass das Fallmanagement, unabhängig von der Qualität der Durchführung, nur für einen als - mit Ausnahme der zKT – unzureichend einzuschätzenden Teil der eHb zuständig ist. Zudem hat das Fallmanagement in Teilbereichen Zuständigkeiten an Vermittler abzugeben und enthält ungeklärte Schnittstellen zur Leistungsbearbeitung, die eine klare und umfassende Zuständigkeit für den Klienten deutlich einschränkt.<sup>952</sup>

Die Bedeutung dieser Einschränkungen für die Systemsteuerung ist leicht zu illustrieren: Einerseits ist die Erkenntnisbasis für systemsteuernde Aktivitäten aufgrund der z.T. deutlichen Eingrenzung des Fallmanagements im Vergleich zu denjenigen eHb, die diese Unterstützung bedürften, klar verringert. Auf der Basis weniger Fälle lassen sich auch weniger abgesicherte Erkenntnisse gewinnen, wie Hilfen wirken und wo Änderungsbedarf besteht. Durch eine organisatorische Trennung von Fallmanagement und Vermittlung entstehen zusätzliche Schnittstellen, um Erkenntnisse z.B. aus der Inanspruchnahme von Hilfen zu steuerungsrelevanten Informationen ‚verarbeiten‘ zu können. Vor allem die Wirkung von beschäftigungsvorbereitenden Maßnahmen ist deutlich schlechter evaluierbar, wenn nicht dieselbe Person (FM), die diese Maßnahmen initiiert und gesteuert hat, auch durch die direkten Kontakte zu den Arbeitgebern deren Nutzen und beispielsweise durch eine Nachbetreuung nach Arbeitsaufnahme deren längerfristige Wirkungen erfahren kann. Ist nicht der Fallmanager selbst mit der Anbahnung des Arbeitsverhältnisse (oder Ausbildung, Praktikum usw.) befasst, so können Diskrepanzen zwischen betrieblichen Anforderungen und gezeigten Kompetenzen des Klienten nicht nur durch Defizite in den vorbereitenden Maßnahmen oder in der Person des Klienten liegenden Ursachen bedingt sein, sondern auch durch ‚Mismatch‘ bei der Auswahl der Stelle. Liegen aber Vorbereitung (für eine Beschäftigung) und Matching (von Stellen und Bewerbern) in unterschiedlichen Händen, so ist eine Ursachenanalyse ungleich schwerer. Gerade aus solchen Erkenntnissen heraus ist eine der Grundprämissen des Case Managements die einer umfassenden Fallzuständigkeit, um eben die sonst entstehenden Schnittstellenprobleme zu überwinden.

### **4.3.3 Fallweises Arrangement bedarfsgerechter Hilfen**

Im UF konnte im Vergleich von 2005 und 2006 festgestellt werden, dass schriftliche Maßnahmeempfehlungen zunehmen. 38% aller Grundsicherungsträger hatten solche 2006 eingeführt – 2005 waren es noch 30%. Besonders stark war die Zunahme bei den zKT, wo sie von 35% auf 63% anstiegen, während bei den gA interessanter Weise eine Abnahme von 56% auf 28% zu verzeichnen war.<sup>953</sup> Eine Möglichkeit der bei zKT vorhandenen Maßnahmeempfehlungen ist in Ansätzen aus

---

<sup>951</sup> s. Strotmann, u.a. 2007 S. 44 f.

<sup>952</sup> vgl. dazu auch die Ausführungen zu der Auswirkung der unterschiedlichen Organisationsmodelle auf die Zuständigkeiten des Fallmanagements in Kap. 3.2.6

<sup>953</sup> s. Strotmann, u.a. 2007, S. 77

Abb. 20 (Kap. 4.3.2) ersichtlich – dort werden den Bewerbertypen auch zugleich Eingliederungsstrategien zugeordnet, die dann im weiteren noch präzisiert werden. Im Ergebnis entsteht dann eine Tabelle, aus der ersichtlich ist, welche der verfügbaren Hilfen (einschließlich Qualifizierungsmaßnahmen o.ä.) für welche Bewerbertypen vorgesehen sind.<sup>954</sup> Berücksichtigt man die generelle Schwierigkeit, individuell höchst unterschiedliche Ursachen von Arbeitslosigkeit auf einen Kundentyp zu verdichten und rechnet man Unschärfen in der Handhabung der Segmentierungsverfahren (z.B. Bewerbertypen oder Betreuungsstufen) hinzu<sup>955</sup>, so sind Maßnahmeempfehlungen, oder im BA-Sprachgebrauch Handlungsprogramme aus Sicht des Verfassers höchst kritisch zu sehen. Dabei sind weniger die Handlungsempfehlungen als problematisch einzustufen, als vielmehr das, was als nicht zweckmäßig eingestuft wird. Je nach Kompetenzgrad der Fallmanager (der zuvor als in der Masse deutlich verbesserungsbedürftig eingestuft wurde) und der Rigidität der Führung und des Controllings ('Wer hat wie oft Hilfen jenseits der Empfehlungen zugeordnet?') können die mit den Handlungsempfehlungen verbundenen Exklusionen von Hilfen für bestimmte Kundengruppen mehr oder weniger stark wirken. Beispiele für solche Exklusionsprozesse lassen sich in den Strategien der Grundsicherungsträger für als auf absehbare Zeit nicht vermittelbar eingeschätzten ehB finden. Bei einer Befragung des Stellenwerts von Handlungsstrategien für diese Zielgruppe ergab sich gemäß des Zwischenberichtes des UF 1 eine deutliche Priorität für den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten, die noch vor der Bearbeitung von Vermittlungshemmnissen und einem intensiven Fallmanagement rangierten. Bei 20% der Grundsicherungsträger hatte sogar die Reduzierung der Kontaktdichte einen hohen bis sehr hohen Stellenwert. Gerade die Klientel mit dem höchsten Betreuungsbedarf erhält hier zumindest zum Teil genau diese Hilfen nicht oder nicht im erforderlichen Umfang.<sup>956</sup>

Die Allokation passgenauer, individueller Hilfen erfordert weiterhin ein intensives Assessment und eine darauf aufbauende Hilfe- und Integrationsplanung, da für geeignete „maßgeschneiderte“ (Gesetzesbegründung zum SGB II) Hilfen zuvor – um in der Metapher zu bleiben – erst genau Maß genommen werden muss. Es überrascht daher schon, wenn nach durchschnittlich 2,1 Gesprächen zwischen Fallmanager und ehB bereits die Eingliederungsvereinbarung (EGV) geschlossen wird und dies bei den gA bereits nach 1,4 (!) Gesprächen erfolgt.<sup>957</sup> Die EGV stellt aber die im SGB II rechtlich normierte Variante des Hilfeplans dar, da dort zu regeln ist, welche Hilfen zur Eingliederung der Hilfeberechtigte erhält und was er selbst

---

<sup>954</sup> ein Beispiel hierfür findet sich im Arbeitsmarktprogramm 2005 des zKT Wiesbaden – s. Brülle 2005 S. 18 ff.

<sup>955</sup> bei den bereits angesprochenen Schulungen des Verfassers von Fallmanagern eines zKT waren Zuordnungsdifferenzen von 2 Stufen festzustellen, d.h. statt Bewerbertyp B wurden von den Fallmanagern in Übungen zum Thema Profiling Stufen von A bis D zugeordnet – vgl. auch die zuvor gemachten Ausführungen zum Betreuungsstufenkonzept der BA in Kap. 3.1.4.1

<sup>956</sup> s. Strotmann, u.a. 2007 S. 73 f.

<sup>957</sup> s. ders. S. 102 – ähnliches stellten Baethge-Kinsky et al. bei einer der evaluierten ARGEn fest: Die EGV wurde dort gleich zu Beginn „als Ergebnis einer ersten Anamnese geschlossen“ Baethge-Kinsky, Volker, Barthelheimer, Peter, Henke, Jutta et al. 2007, S. 25 – höchst verwunderlich ist allerdings, dass die Forscher diese Vorgehensweise als „am ehesten in Übereinstimmung mit einer pädagogischen Vorstellung von ‚Fordern und Fördern‘“ (ebd.) bezeichnen, was aus Sicht des Verfassers jeglicher Grundlage entbehrt, insbesondere in Bezug auf das fördern, das in einer solchen Verfahrensweise auf der Basis dürftiger Daten beruht

dazu beizutragen hat<sup>958</sup> und erfordert daher, um diesem Anspruch zu genügen, eine intensive Anamnese der Situation des jeweiligen Klienten wie auch darauf aufbauende Planungsüberlegungen, wie die festgestellten Probleme in gemeinsamer Anstrengung überwunden werden können. Eine EGV direkt als Abschluss des Erstgesprächs, wie es auf der Basis der o.a. Zahlen zumindest für einen Teil der ehB angenommen werden kann (hier besonders bei den gA), ist daher aus Sicht des Verfassers unvereinbar mit dem Anspruch, der an diese EGV zu stellen ist.<sup>959</sup> Zudem erfolgt in vielen Fällen bereits eine Allokation von Hilfen, ohne dass eine EGV überhaupt abgeschlossen wurde, d.h. die Phase der Intervention / Maßnahmedurchführung erfolgt, ohne dass die sie voraussetzende Phase der Hilfeplanung abgeschlossen wurde. Diese Einschätzung bestätigt einerseits der Bericht der internen Revision der BA über Prüfung von Grundsicherungsträgern im 2. Halbjahr 2007 (Prüfung von 92 ARGEn), die in 46,7% der überprüften Fälle feststellen musste, dass eine EGV entweder nicht abgeschlossen wurde, oder schwerwiegende Mängel auswies (keine Unterschrift, kein Datum, usw.).<sup>960</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen kommt der Zwischenbericht des UF 3, in dem der vorhergehende Abschluss einer EGV bei Qualifizierungs- bzw. bei Beschäftigungsmaßnahmen (z.B. Arbeitsgelegenheiten) von Männern und Frauen analysiert wurde. Dies war allerdings nur bei durchschnittlich weniger als die Hälfte der Fälle, wobei Männer in Qualifizierungsmaßnahmen mit 52,3% den höchsten und Frauen in Beschäftigungsmaßnahmen mit 30,1% den geringsten Anteil an zuvor abgeschlossenen EGV aufwiesen, was mit den Erkenntnissen der BA-internen Revision (s.o.) korreliert. Noch erstaunlicher ist aber die Erkenntnis aus diesem Teil der Evaluation des UF 3, dass 36,0% der Männer (25,4% der Frauen) an Qualifizierungsmaßnahmen teilnahmen, ohne dass sie zuvor ein einziges Beratungsgespräch gehabt hatten – bei Beschäftigungsmaßnahmen waren es immerhin noch 22,6% der Männer (15,1% der Frauen).<sup>961</sup> Von einem Arrangement bedarfsgerechter Hilfen kann also in vielen Fällen schon daher keine Rede sein, da der dies erfordernde Bedarf zuvor erst gar nicht konkret ermittelt wurde.

Neben diesen eher quantitativen Analysen soll nun im Weiteren untersucht werden, ob die Hilfeallokationen auch tatsächlich mit den vorhandenen Problemlagen korrespondieren. Dazu ist zunächst die Verteilung der Problemlagen festzustellen. Im UF 3 wurden hierzu die Ergebnisse der Befragung von über 25.000 ehB analysiert und brachten folgende Ergebnisse:<sup>962</sup>

---

<sup>958</sup> s. § 15 SGB II: „Die Agentur für Arbeit soll im Einvernehmen mit dem kommunalen Träger mit jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen die für seine Eingliederung erforderlichen Leistungen vereinbaren.“ (Abs. 1 Satz 1)

<sup>959</sup> Zudem entspricht diese Vorgehensweise auch nicht dem Fachkonzept ‚Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement‘ der BA, beim dem die EGV erst nach den Schritten „Fallzugang“, „Beratung und Herstellung eines Arbeitsbündnisses“ und „Assessment“ als Teil des Prozessschrittes „Integrationsplanung und Eingliederungsvereinbarung“ vorgesehen ist, was gerade bei den eher eng von der BA geführten gA doch etwas verwundert (s. Bundesagentur für Arbeit 2007a - insbesondere S. 13 ff.).

<sup>960</sup> s. Bundesagentur für Arbeit 2008b, S. 6

<sup>961</sup> s. Bookmann 2007, S. 218

<sup>962</sup> Weitere Angaben finden sich z.B. auch in den Jahresberichten des zKT Kreis Borken, wobei allerdings die Bemessungsgrundlage unklar ist, da nur von Anteil der Problemlagen bei Personen mit Vermittlungshemmnissen die Rede ist (Grundgesamtheit alle eHb oder nur diejenigen mit Vermittlungshemmnissen?). Aufgrund der Angabe, dass nur bei 20,8 % der eHb fehlende

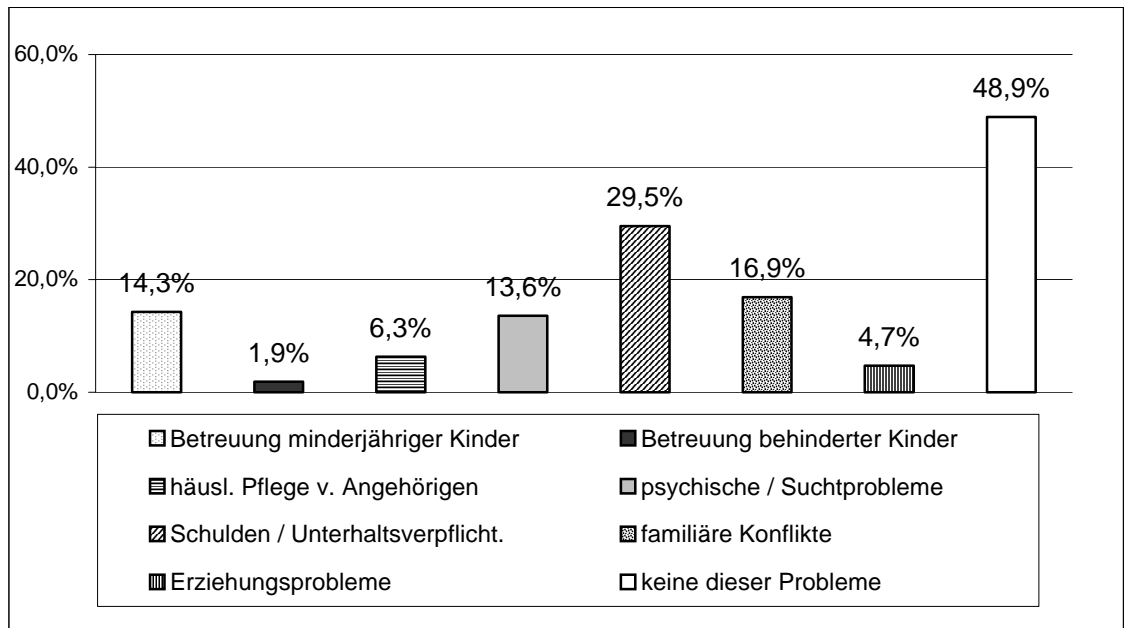


Abb. 21: Häufigkeit von Problemlagen bei ehB nach Bookmann 2007 S. 167

Die Angabe von 48,9 % mit „keines dieser Probleme“ verweist dabei lediglich darauf, dass auf diesen Personenkreis keines der abgefragten 7 Problemlagen zutraf und darf nicht vorschnell als ‚problemfrei‘ interpretiert werden. Erkennbar ist aber, dass finanzielle Probleme bei 29,5% der ehB als problemhaft eingeschätzt wird, gefolgt von familiären Problemen mit 16,9%, Kinderbetreuungserfordernissen mit 14,3 % und psychische bzw. Suchtprobleme mit 13,6%. Es sollte daher erwartet werden, dass sich die Allokation von Hilfemaßnahmen an diesen Prioritäten orientieren. Dazu ist es aber zunächst erforderlich, dass sich im Beratungsprozess überhaupt erst über diese Problemlagen ausgetauscht wird, bevor gemeinschaftlich zwischen Hilfeberechtigtem (Klient) und Fallmanager eine Lösung erarbeitet werden kann, die so die gesetzliche Forderung, in die EGV einzufließen, auch erfüllen kann. Auch hierzu haben die Forscher des UF 3 die ehB befragt, mit allerdings nur als erschütternd zu bezeichnenden Ergebnissen:

---

Qualifikationen festzustellen sind, dürften daher eher nicht alle eHb als Basis gedient haben. Aufgrund dieser Unklarheit wurden die dort veröffentlichten Zahlen nicht weiter verwendet – vgl. dazu Service-Punkt Arbeit 2007, S. 6

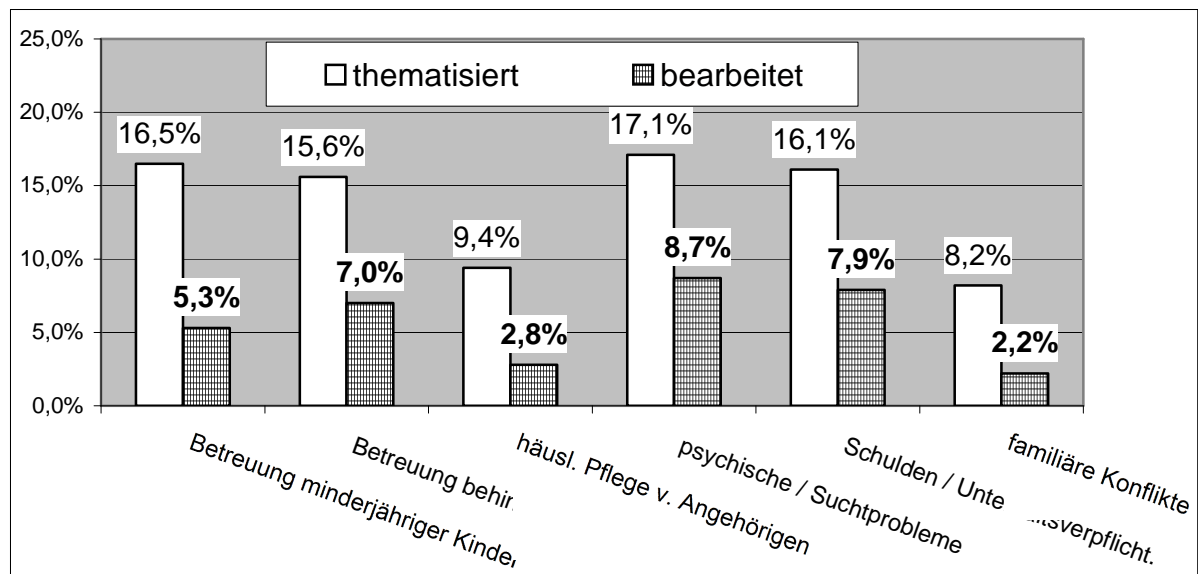


Abb. 22: Anteil der Thematisierung bzw. Bearbeitung vorhandener Problemlagen nach Bookmann 2007 S. 167 und eigene Berechnungen

Die Abb. 22 zeigt dabei, dass nur 17,1% der ehB, die angaben, psychische bzw. Suchtprobleme zu besitzen, dies auch mit ihrem Fallmanager besprechen konnten und insgesamt nur in 8,7% der Fälle, d.h. bei der Hälfte der Thematisierungen in den Vorsprachen, eine entsprechende Hilfemaßnahme eingeleitet wurde. Sofern das Problem in der häuslichen Pflege von Angehörigen bestand, hatten aufgrund der o.a. Ergebnisse nur 2,8% der ehB eine Chance auf entsprechende Hilfe, d.h. in dem sowieso schon geringen Umfang von 9,4% der Fälle, in dem das Problem überhaupt besprochen wurde, kam es nur in weniger als 30% dann auch zu einer entsprechenden Maßnahme. Von dem noch geringeren Anteil bei den familiären Problemen soll dabei gar nicht die Rede sein, da hier seitens der Fallmanager argumentiert werden könnte, dass dies nicht in ihre Zuständigkeit falle.<sup>963</sup> Bei allen anderen Themen ist aber eine Zuständigkeit auf keinen Fall zu verneinen, zumal explizit Kinderbetreuung und Angehörigenpflege im SGB II verankerte Zumutbarkeitseinschränkungen für eine Arbeitsaufnahme darstellen und bei entsprechender Unterstützung eine Integration in Arbeit möglich würde. Selbst ganz selbstverständliche Themen, die die Basis für eine Eingliederung in Arbeit bilden, werden in den Gesprächen zwischen Fallmanager (bzw. PAP) und ehB nicht ganz so selbstverständlich behandelt, wie man es annehmen könnte. Im Allgemeinen werden dabei Gespräche mit Männern etwas umfassender geführt als mit Frauen, und mit zunehmenden Alter nimmt ebenfalls die Intensität der Gespräche ab. Lediglich bei den U25 wird noch etwas intensiver gefragt, als dies ansonsten erfolgt. Bei allen ehB ist die Wahrscheinlichkeit, dass das betreffende Thema auch tatsächlich in Beratungsgesprächen behandelt wird, wie folgt (Werte für U25 in

<sup>963</sup> Ob eine solche Argumentation zutreffend wäre, soll hier nicht weiter verfolgt werden - wenn sich dadurch Hemmnisse bei der Integration in Arbeit ergeben, ist aus Sicht des Verfassers auf jeden Fall eine Zuständigkeit zu bejahen. Dies zeigen auch frühere berufliche Erfahrungen des Verfassers bei der beruflichen Integration von U25 aus Familien mit Sozialhilfemerkmalen (heute SGB II), bei denen zum Teil das Elternhaus die mit der Berufstätigkeit / Berufsausbildung klare Strukturierung des Tagesablaufs (z.B. zu festen Zeiten aufstehen, frühstücken, zur Arbeit gehen) nicht unterstützten und daher neben der Arbeit mit den Klienten auch Arbeit mit dem familiären Umfeld erforderlich wurde.



Klammern): berufliche Stärken und Schwächen 44,7% (48,6%), berufliche Interessen und Wünsche 57,1% (65,0%) und gesundheitliche Situation 38,8% (32,8%).<sup>964</sup> Also werden selbst die zuvor genannten Themen, die für ein Assessment als Basis der Hilfeplanung (und im SGB II zusätzlich die Eingliederungsvereinbarung) unerlässlich sind, im Schnitt nur bei jedem zweiten Hilfeberechtigten besprochen, was die zuvor gemachte Erkenntnis der geringen Thematisierung integrationsrelevanter Aspekte (leider) weiter erhärtet.

Eine maßgeschneiderte Allokation von Hilfen ohne ausreichende Kenntnis der Problemlagen kann aber schon ohne tiefer gehende Kenntnis der Grundsätze des Case Managements eindeutig verneint werden – kommt es doch dem Versuch gleich, einen Maßanzug für eine Person zu schneiden, die man nur ‚im Vorbeigehen‘ sehen konnte, was schon allein einen Widerspruch zur Begrifflichkeit ‚Maß‘ darstellt.

Die erschütternde Darstellung in Abb. 22 verdeutlicht sich auch bei der Analyse der Wertigkeit sozialintegrativer Maßnahmen – auch im Vergleich mit anderen Maßnahmen (Hilfen).

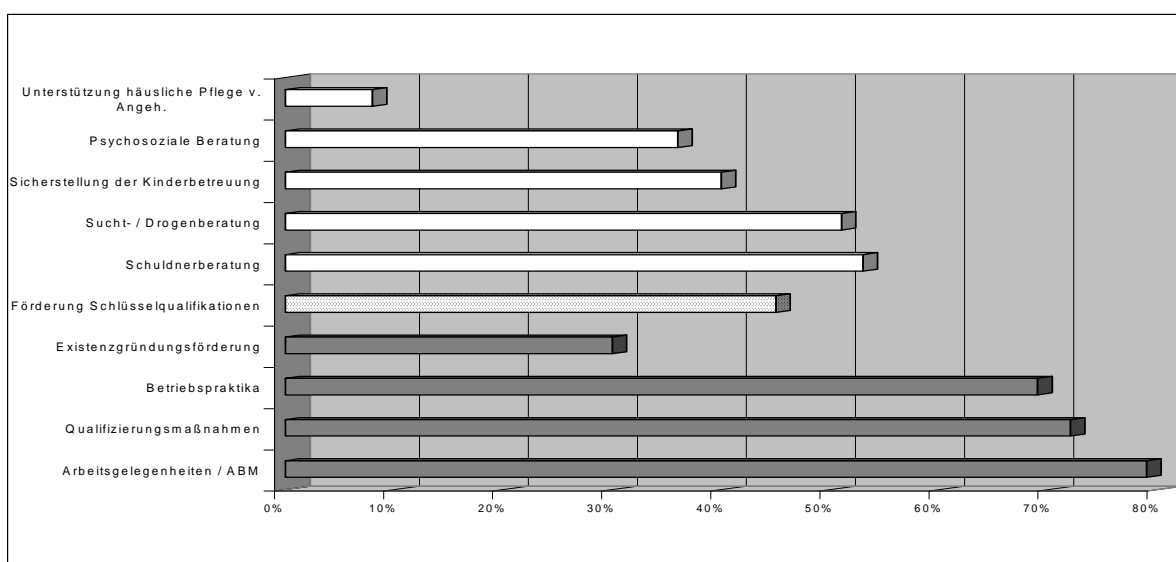


Abb. 23: Anteil der SGB II – Träger, die Hilfen einen hohen - sehr hohen Stellenwert zuschreiben nach Strotmann 2007 S. 79 f.

Die Abb. 23<sup>965</sup> verdeutlicht, dass im Durchschnitt weniger als die Hälfte der Grundsicherungsträgern die weils unterlegten sozialintegrativen Leistungen (gem. § 16 Abs. 2 SGB II) eine hohe Priorität einräumen, ganz im Gegensatz zu Beschäftigungsmaßnahmen, die bei 79% aller Träger eine hohe Priorität genießen. Differenziert man die Betrachtung zusätzlich nach der Form der Aufgabenwahrnehmung, so ist weiterhin festzustellen, dass sozialintegrative Maßnahmen bei ARGEn und gA einen noch bedeutend geringeren Stellenwert

<sup>964</sup> s. Bookmann 2007, S. 166

<sup>965</sup> Alle sozialintegrativen Maßnahmen sind in der Abb. 23 weiß, alle Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen grau dargestellt. Die Förderung von Schlüsselqualifikationen ist aus Sicht des Verfassers hierbei nicht eindeutig zuzuordnen und wurde daher gepunktet dargestellt.

besitzen (z.B. psychosoziale Beratung bei gA nur 28%), während diese bei zkT durchgehend bedeutend wichtiger sind (z.B. Schuldnerberatung mit 81% oder Sicherstellung der Kinderbetreuung mit 67%) und Beschäftigungsmaßnahmen bei den zkT mit nur 58% nicht die zentrale Bedeutung besitzt.<sup>966</sup> Obwohl jeder 2. Hilfeberechtigte (vgl. Abb. 21) sozialintegrative Maßnahmen benötigt, spielen diese, vor allem bei ARGEn und gA nur eine untergeordnete Rolle.<sup>967</sup>

Eine Erklärung für dieses Verhalten fällt schwer – vergleicht man die Angaben in Abb. 23 jedoch mit denen in Abb. 22, d.h. mit dem Grad der Thematisierung bzw. Einleitung von Maßnahmen, so könnte man annehmen, dass in der Wahrnehmung der Grundsicherungsträger die o.a. Problemlagen nur in einem erheblich geringeren Umfang auftreten und daher entsprechende Maßnahmen entsprechend als weniger wichtig eingeschätzt werden. Damit wird aber zugleich verdeutlicht, wie wichtig die Phase des Assessments für die Steuerung von Hilfen ist und wie mangelnde Erkenntnisse aus dieser Phase sich auf die Bereitstellung von Hilfen auswirken.

Betrachtet man sich weiterhin, wie passgenau zumindest die veranlassten Hilfen (Maßnahmen) waren, so ist dem Revisionsbericht der BA zu entnehmen, dass in 42,1% der geprüften Fälle sich zumindest aufgrund der Dokumentation keine nachvollziehbare Notwendigkeit der eingeleiteten Maßnahmen ergab und in 24,8% der Eingliederungsvereinbarungen keine (obwohl eingeleitet) Hinweise auf Hilfen / Maßnahmen zu finden waren.<sup>968</sup> Schließt man zumindest für die Masse der Fälle aus, dass es sich bei den o.a. Feststellungen nur um Dokumentationsversäumnisse gehandelt hat, so ist bei einem erheblichen Teil der Fallbearbeitungen festzustellen, dass Hilfen nicht die geforderte ‚Maßschneiderung‘ aufwiesen, weil sie (die Hilfen) sich sonst schlüssig aus dem (dokumentierten) Fallverlauf ergeben müssten. Ähnliche Erkenntnisse finden sich auch in einem Revisionsbericht eines Kreises (zkT), bei dem bezüglich der Teilnehmerauswahl für eine neu geschaffene Maßnahme lapidar festgestellt wurde: „Für gezielte Auswahlgespräche der Fallmanager mit möglicherweise geeigneten Hilfebedürftigen blieb keine Zeit.“<sup>969</sup> Entsprechend verwundert es kaum, dass bei den so selektierten Maßnahmeteilnehmern etliche (14,6%) zuvor bereits eine nahezu identische Maßnahme ohne Integrationserfolg durchlaufen hatten, bzw. über Kenntnisse verfügten, die deutlich über die mit der Maßnahme angestrebten Qualifikationen hinausgingen. In einem Fall wurde vom Fallmanager sogar explizit dokumentiert, dass der ehB mit der neuen Maßnahme überfordert wurde – trotzdem wurde er zugewiesen. Der Revisionsbericht der BA stellte diesen Umstand, d.h. dass trotz bekannter ‚Ausschlussgründe‘ trotzdem eine Maßnahmezuweisung erfolgte, sogar in 10,2% der geprüften Fälle fest, so dass dieses Verhalten von Fallmanagern (leider)

---

<sup>966</sup> s. Strotmann, u.a. 2007 S. 79 f.

<sup>967</sup> dem Jahresbericht 2006 des zkT Kreis Borken ist z.B. zu entnehmen, dass nur in 20,8% der Fälle Qualifikationsdefizite und Arbeitsentwöhnung nur bei 9,5% als Ursache für die Arbeitslosigkeit angesehen werden Service-Punkt Arbeit 2007, S. 6 – der hohe Stellenwert von Beschäftigungsmaßnahmen ist also auch nicht so zu begründen, dass diese Arbeitsentwöhnung beseitigen bzw. Qualifikationen aufbauen sollen

<sup>968</sup> Bundesagentur für Arbeit 2008b, S. 4 – bei der Schulung von Fallmanagern durch den Verfassern konnte diese auch eine Anzahl (anonymisierter) EGV auswerten, bei denen fast durchgängig festzustellen war, dass die veranlassten Maßnahmen / Hilfen nicht oder nicht umfänglich mit den zuvor festgestellten Problemlagen korrespondierten

<sup>969</sup> Kreis Bergstraße - Revisionsamt 2006, S. 12

nicht als ausgesprochener Einzelfall gelten kann.<sup>970</sup> Gleiches gilt für eine Qualifizierung zum Fachlageristen, bei dem die Revision feststellte: „In keiner der von uns geprüften Einzelakten ist dokumentiert, warum die Qualifizierung zum/r Fachlagerist/in als geeignete Maßnahme für den jeweiligen Teilnehmer ausgewählt wurde.“<sup>971</sup>

In Abb. 23 und der anschließenden Kommentierung wurde bereits die aus Sicht des Verfassers überhöhte Wertigkeit von Arbeitsgelegenheiten / Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dargestellt. Neben der durchaus aner kennenswerten Absicht, Arbeitslose ‚von der Straße‘ zu holen und in einen geregelten Tagesablauf zu bringen, ist aber auch noch eine weitere Begründung ihrer großen Verbreitung erkennbar: Bei der Evaluation der Deutungsmuster im Fallverstehen von Fachkräften aus BA und ARGE n kam eine sicher nicht als repräsentativ anzusehende Untersuchung zu der Erkenntnis, dass zumindest partiell Arbeitsgelegenheiten neben Qualifizierungsintentionen auch als „das wichtigste Sanktionsinstrument“ genutzt wurden: „Jetzt haben Sie mal 4 Wochen für konkrete Bemühungen um eine Stelle. Wenn Sie nichts tun, dann schicke ich Sie nächste Woche in eine Arbeitsgelegenheit ...“<sup>972</sup> Mit einer solchen Vorgehensweise wird aber das Instrument Arbeitsgelegenheiten mit negativen Aspekten besetzt und damit ‚verbrannt‘. Auch ist im Gesetz oder in seiner Begründung kein Hinweis zu finden, dass dies vom Gesetzgeber bei der Schaffung dieses Instruments so beabsichtigt war. Als Hilfe ist es dann auf jeden Fall nicht mehr zu bezeichnen.

Im Ergebnis ist damit auch die sowohl vom Gesetzgeber geforderte („Maßanzug“) und vom Case Management als Qualitätsmerkmal verankerte<sup>973</sup> bedarfsgerechte fallweise Allokation von Hilfen zumindest in der Fläche nicht ausreichend umgesetzt. Einerseits fehlt durch ein unzureichendes und eher oberflächliches Assessment jegliche Planungsgrundlage für wirklich bedarfsgerechte Hilfen und die Planung selbst, was durch den schnellen Abschluss von EGV ersichtlich ist, scheint ebenfalls eher oberflächlich und/oder nach vorgegebenen Handlungsprogrammen zu erfolgen. Bei der von Baethge-Kinsky et al. untersuchten Grundsicherungsträger kamen sie bei einem der Grundsicherungsträger zum Ergebnis, dass dort „die gesamte Fallbearbeitung als eine Verkettung von Routinen interpretiert“<sup>974</sup> wurde, bei der die begleiteten ‚U25‘ monatlich vorsprechen und ihre Bewerbungen nachweisen mussten (die Gespräche dauerten entsprechend kurz – der Mittelwert lag bei 17 Minuten) und alle drei Monate über Gruppenveranstaltungen eine Maßnahmeteilnahme erfolgte. Entsprechend ‚intensiv‘ vorbereitet erfolgte dann auch die EGV: „Nach einer Begrüßung auf dem Flur führte der Vermittler ohne weitere Datensammlung oder vorbereitendes Gespräch in die Inhalte einer EinV ein, und diese wird unmittelbar anschließend ausgedruckt und unterschrieben.“<sup>975</sup> Plastischer kann man nicht darlegen, wie Fallmanagement mit seinen Instrumenten (u.a. die EGV) durch Schematismus ins Gegenteil verkehrt werden kann.

---

<sup>970</sup> s. Bundesagentur für Arbeit 2008b, S. 15

<sup>971</sup> Kreis Bergstraße - Revisionsamt 2006, S. 21 – inhaltliche Angaben zuvor auf S. 12 ff.

<sup>972</sup> Behrend et al. 04.12.2006, S. 5

<sup>973</sup> vgl. dazu die Rahmenempfehlungen der DGCC zum Case Management - Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2008

<sup>974</sup> Baethge-Kinsky, Volker, Barthelheimer, Peter, Henke, Jutta et al. 2007, S. 46

<sup>975</sup> ders. S.. 47 – EinV wird hier als Abkürzung für die Eingliederungsvereinbarung (EGV) verwendet

#### 4.3.4 ‚Linking‘ von Fall- und Systemebene

Auch für diese Untersuchungsfragen zur Klärung des ‚Zustandes‘ der Fallsteuerung und ihres Beitrags zur Systemsteuerung waren bis auf eine Ausnahme keine direkten Erkenntnisse zu finden, ob bzw. wie das ‚Linking‘ von Fall- und Systemebene etabliert war. Wie in vielen Fällen zuvor, kann daher eine Bewertung weitgehend nur auf Indizien beruhen. Die eine Ausnahme besteht in einem Hinweis der kreiseigenen Revision, die die Führung der Geschäfte eines zKT überprüfte und dabei feststellte, „Die Maßnahme ‚kleiner FIT‘ entstand nach Anregung der Fallmanager.“<sup>976</sup> Gleichzeitig wurde aber auch festgestellt: „Von den Fallmanagern wurden i.d.R. offensichtlich keine gezielten Gespräche mit den Teilnehmern über den Maßnahmeverlauf geführt oder Ergebnisberichte vom Maßnahmeträger durch den Eigenbetrieb angefordert, die eine Auswertung hinsichtlich der erworbenen Kenntnisse und Qualifikationen zugelassen hätten. Zumindest ist dies in den Akten nicht dokumentiert.“<sup>977</sup> Die Basis für ein auf fundierte Erkenntnisse basierendes ‚Linking‘ von Fall- und Systemebene ist – zumindest für den hier geprüften Einzelfall eines zKT – dann doch eher fraglich, da zwar eine Überstellung von Klienten in Hilfen (z.B. Qualifizierungsmaßnahmen) erfolgt, aber die parallel zur Phase der Intervention (oder ‚Linking‘ von Klient und Hilfe) erfolgende Phase des Monitoring der Leistungserbringung sowie die der anschließenden Evaluation<sup>978</sup> offensichtlich ‚übersprungen‘ wurde, d.h. nicht stattfand. Diese Feststellungen können zwar nicht ohne weiteres verallgemeinert werden, aber auch die Interne Revision der BA stellt bei der Prüfung von insgesamt 92 ARGEn im 2. Halbjahr 2007 fest, dass in 39,7% der Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, die ohne eine Integration beendet wurden, sich keine Hinweise auf eine Auswertung der Maßnahmeergebnisse finden ließen und kam daher zum Schluss: „In der Folge bestand keine Transparenz zur Wirkung der Maßnahme und zu einer ggf. erforderlichen Anpassung der Integrationsstrategie.“<sup>979</sup> Aus Sicht der Systemsteuerung ist noch zu ergänzen, dass so auch keine Evaluation möglich war, ob die Hilfe auch tatsächlich die zuvor vereinbarte Wirkung erzielen konnte. Wenn in 4 von 10 Fällen schon keine Analyse der klientenbezogenen Wirkungen eingeleiteter Hilfen erfolgte, kann man sich aus Sicht der Verfassers unschwer ausrechnen, dass die systembezogene Analyse doch wohl noch viel seltener erfolgte.

Insgesamt ist zu erkennen, dass die Dokumentation der Fallführung in der Fläche noch unzureichend ist – laut Revisionsbericht der BA trifft dies sogar auf zwei Drittel aller Fälle zu und führte zu entsprechenden Fehlentscheidungen seitens der Fallmanager: „9.800 der 14.442 festgestellten fehlerhaften teilnehmerbezogenen Einzelentscheidungen (67,9 %) beruhten auf einer mangelnden oder unterlassenen Dokumentation leistungsrelevanter Tatbestände ...“.<sup>980</sup> Entsprechend fehlte auch öfters eine entsprechende Maßnahmedokumentation seitens des Hilfeanbieters, so

---

<sup>976</sup> Kreis Bergstraße - Revisionsamt 2006, S. 21 – Schreibweise so im Original – FIT bedeutet dabei „Fachkraft für den innerbetrieblichen Transport“, die offensichtlich von den FM als zu komplex angesehen und daher zusätzlich eine ‚einfachere‘ Qualifizierung zum Lagerhelfer = „kleiner FIT“ initiiert wurde

<sup>977</sup> ders. S. 34

<sup>978</sup> vgl. hierzu erneut die Rahmenempfehlungen der DGCC (a.a.O.)

<sup>979</sup> Bundesagentur für Arbeit 2008b, S. 5

<sup>980</sup> ders. S. 13

wurden in 36,6% der Teilnahmen an Trainingsmaßnahmen keine (vertraglich vorgeschriebene) Teilnehmerbeurteilung erstellt, ohne dass diese von der ARGE nachgefordert wurde.<sup>981</sup> Ohne eine Dokumentation ist aber eine Auswertung nur schwer vorstellbar, wie auch die zuvor untersuchte Arbeit in Teamsettings (vgl. Kap. 3.3.2) ohne Dokumentation nicht möglich ist.<sup>982</sup>

Unter Einbezug von in den Abschnitten zuvor gemachten Erkenntnisse ist bezüglich einer zusammenfassenden Bewertung des ‚Linkings‘ aus Sicht des Verfassers festzustellen, dass

- die Notwendigkeit eingeleiteter Hilfen oftmals nicht erkennbar war (bei 42,1% keine Nachvollziehbarkeit gegeben - s. Kap. 4.3.3);
- oft Hilfen eingeleitet wurden, ohne dass zuvor ein einziges Gespräch mit dem Fallmanager stattfand (36,0% der Männer, 25,4% der Frauen, die an Qualifizierungsmaßnahmen teilnahmen – s. Kap. 4.3.3);
- Hilfen stattfanden, obwohl eine Nichteignung des betreffenden Klienten bereits feststand (in 10,2% der Maßnahmezuzuweisungen waren Ausschlussgründe bekannt – s. Kap. 4.3.3) und
- die Ergebnisse von nicht erfolgreich abgeschlossener Hilfen oft nicht ausgewertet wurden (39,7% der ohne Integration abgeschlossenen Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen wurden die Ursache nicht ausgewertet – s.o.).

‚Linking‘ von Fall- und Systemebene setzt aber voraus, dass die eingeleitete Hilfe zumindest von den Vorgaben an die Hilfe her passgenau sein muss und der Verlauf wie auch das Ergebnis ausgewertet werden. Soweit Diskrepanzen zwischen beabsichtigter und tatsächlicher Wirkung der Hilfe nicht auf Gründen beruhen, die der ‚Sphäre‘ des Klienten zuzurechnen sind (von mangelnder Mitwirkung bis z.B. auf plötzlich aufgetretene Schwierigkeiten bei der Kinderbetreuung, die eine Teilnahme erschwerte bzw. verhinderte), ist für ein gelingendes ‚Linking‘ zu analysieren, ob die Hilfe das geleistet hat, was sie leisten sollte, bzw. ob die Eignung der Hilfe in ihrer verabredeten Art und Weise für den konkreten Einzelfall doch nicht umfänglich gegeben war. Werden aber, wie leider sehr oft der Fall, Hilfen ohne genaue Prüfung der Sinnhaftigkeit (Passgenauigkeit) eingeleitet, fehlt schon hier alleine die Basis, Diskrepanzen zwischen ‚Soll und Ist‘ hinsichtlich der Frage zu beurteilen, ob die Ursache in der Hilfe selbst oder doch eher in der Unzweckmäßigkeit der Allokationsentscheidung zu suchen ist. Da die Ergebnisse von Hilfeteilnahmen nicht ausgewertet werden, stellte sich offensichtlich auch die Frage nicht, ob überhaupt Diskrepanzen (zwischen Soll und Ist) bestehen, geschweige denn, wessen Ursachen sie zuzuschreiben sind. Dass unter diesen Umständen ‚in der Fläche‘ der Grundsicherungsträger wirklich ein in dem zuvor beschriebenen Umfang bestehendes ‚Linking‘ von Fall- und Systemebene zu finden ist, darf auf der Basis der beschriebenen Feststellungen doch eher bezweifelt werden.

---

<sup>981</sup> ebd.

<sup>982</sup> Der Revisionsbericht des Kreises Bergstraße bemerkte dazu auch treffend „Besonders gravierend wirken sich die Versäumnisse bei Akten aus, in denen es bereits einen oder mehrere Sachbearbeiterwechsel gegeben hat.“ Kreis Bergstraße - Revisionsamt 2006, S. 37

### 4.3.5 Bewertung der Fallebene

Die zu Beginn des Kap. 4.3 gestellten Fragestellung, inwieweit auf der Fallebene derzeit im SGB II die Voraussetzungen für eine gelingende Systemsteuerung realisiert sind, kann auf der Basis der zuvor gemachten Aussagen nun beantwortet werden. Als Prüfkriterien dienten die Qualifizierung der Fallmanager sowie deren ‚Caseload‘, die umfassende Zuständigkeit des Fallmanagements für ihre Klienten, die Arbeit in Teamsettings, die fallweise Allokation bedarfsgerechter Hilfen sowie die Etablierung eines ‚Linkings‘ zwischen Fall- und Systemebene.

Nur im Bereich der Qualifizierung konnte ein ‚Licht am Ende des Tunnels‘ ausgemacht werden. Während derzeit noch viele Fallmanager mit einer eher unzureichenden Qualifikation für das Fallmanagement ihre Arbeit nachgehen müssen, ist anzuerkennen, dass die BA durch die Übernahme der Standards der DGCC für die Ausbildung ihrer Fallmanager mittlerweile auf Qualität setzt und nun eine den Anforderungen adäquate Ausbildung durchführt. Bis damit aber die Masse der Fallmanager erreicht werden, wird wohl noch eine beträchtliche Zeit vergehen. Zudem muss berücksichtigt werden, dass viele der Fallmanager nur befristet beschäftigt sind, und viele Grundsicherungsträger sich die Frage stellen werden, ob die durchaus nicht unbeträchtliche Investition in die Case Manager Qualifizierung<sup>983</sup> sich für diesen Personenkreis ‚rechnet‘. Es ist daher anzunehmen, dass auch trotz der o.a. Bemühungen der BA auch in absehbarer Zukunft ein Teil der Fallmanager mit unzureichender Qualifikation vorzufinden sein werden.

In allen anderen der o.a. Prüfkriterien waren die Ergebnisse eher ernüchternd – in Teilen sogar erschreckend. Das ‚Caseload‘ ist in der Fläche noch immer viel zu hoch, als dass eine intensive Betreuung und Fallführung möglich wäre. Ohne diese ist aber keine Bewertung systemrelevanter Umstände möglich, oder bleibt, wenn sie überhaupt erfolgt, an der Oberfläche. Auch ist die umfassende Zuständigkeit der Fallmanager in der Mehrzahl der Grundsicherungsträger aufgrund des Splittings in der Fallzuständigkeit zwischen Fallmanager und Arbeitsvermittler bzw. in der subsidiär etablierten Art des Fallmanagement (Fallmanager werden nachrangig im Auftrag von PAP tätig und arbeiten diesen zu) nicht gegeben, was eine umfassende Betreuung des Falles verhindert und zusätzliche Schnittstellenprobleme schafft. Vor allem die Allokation bedarfsgerechter Hilfen ist deutlich verbesserungsbedürftig (von reiner Optimierung ist hier nicht zu sprechen), da durch ein mangelhaftes Assessment der hierzu erforderliche Bedarf erst gar nicht umfassend erhoben wird. Manche der Hilfen erscheinen daher eher als zufällig oder als Folge einer standardisierten Fallbearbeitung, zumal sie zum Teil bereits erfolgen, bevor der erste Kontakt zum Fallmanager überhaupt stattgefunden hat. Man könnte hier sagen, dass die Ausführung vor der Planung stattfindet. Dass diese Hilfen dann alles andere als auf den konkreten Bedarf zugeschnitten sind, also den vom Gesetzgeber geforderten ‚Maßanzug‘ beinhalten, ist augenfällig. Es verwundert daher auch kaum, dass auch die Auswertung von Hilfeleistungen nur in Teilen erfolgt und aufgrund von (zuvor dargestellten) Versäumnissen bei der Planung auch keine wirklich eingehende Ursachenforschung bei Nichterreichen der intendierten Ziele möglich ist.

---

<sup>983</sup> mindestens 210 Stunden, ggfs. zusätzlich noch weitere Stunden zum Erreichen der geforderten Voraussetzungen - s. Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) 2004,

Festzustellen ist daher im Ergebnis, dass ein ‚Linking‘ von Fall- und Systemebene auf dieser Grundlage als eher unwahrscheinlich gelten kann.

Die Fallebene in der Praxis des SGB II kann also derzeit nicht die Voraussetzungen dafür schaffen, dass aus der Fallführung heraus eine gelingende Systemsteuerung möglich wird.

#### **4.4 Der aktuelle Stand auf der Systemebene**

Ausgehend von den Erkenntnissen der Bedingungen einer gelingenden Systemsteuerung in Teil 3 dieser Arbeit (insbesondere zusammenfassend in Kap. 3.9) sollen zunächst, analog zum vorangegangenen Kapitel, die Prüfkriterien festgelegt werden, anhand deren dann die Situation in der Praxis des SGB II betrachtet werden. Hierzu sind aus Sicht des Verfassers fünf Themenbereiche auszumachen, mit deren Hilfe die Analyse strukturiert werden kann:

- Steuerungsanspruch, d.h. es ist erkennbar, dass Systemsteuerung versucht, Hilfen an dem konkreten Bedarf der Hilfeberechtigten zu orientieren anstelle Hilfeberechtigte lediglich vorhandenen Hilfen ‚zuzuordnen‘;
- Leistungsplanung, d.h. die Planung des Hilfebedarfs erfolgt unter Einbezug der vermittels ‚Linking‘ gewonnenen Erkenntnisse und ein planungsunterstützendes Controlling orientiert sich am Outcome der Hilfeleistungen (statt nur an deren Output);
- Systembildung, d.h. alle relevanten Systempartner werden in den Planungs- und Bereitstellungsprozess einbezogen, ein gemeinsames Zielsystem ist realisiert und Standards für die Zusammenarbeit etabliert (z.B. Informationstransfer, Übergabeverfahren von Dienst zu Dienst, Befugnisse der Case Manager);
- Leistungsbeschaffung, d.h. die Hilfebeschaffung fordert bei Hilfen eine Flexibilität in der Ausgestaltung ein, macht dazu auch wirksame Steuerungsanreize, sieht selbst eine Flexibilitätsreserve für unvorhergesehenen Bedarf vor und gestaltet die Hilfebeschaffung so, dass die zuvor genannten Kriterien umsetzbar sind und
- Lobbyarbeit, d.h. aus dem Case Management heraus werden Anstrengungen in Richtung Politik und Verbände (z.B. von Systempartnern) unternommen, ein ‚Commitment‘ für die spezifische Art der Leistungsplanung und -beschaffung (z.B. zur Genehmigung von Flexibilitätsreserven) bzw. eine Akzeptanz von integrationsbezogenen Zielen und Prioritäten (z.B. im Spannungsfeld zwischen medizinischen und integrationsbezogenen Überlegungen) zu erreichen.

Auf der Basis der vorliegenden Untersuchungen soll nun der Versuch unternommen werden, Aussagen zu den o.a. Prüfkriterien zu extrahieren. Dies wird mit Sicherheit kein leichtes Unterfangen werden, da die umfangreichsten Studien aus der Evaluierungsforschung der Experimentierklausel (§ 6c SGB II) stammen und damit als Fokus den Vergleich der Wirksamkeit der drei unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung (ARGE, zKT, gA) haben und weniger die Ausgestaltung der Planungs- und Beschaffungsprozesse bzw. die Zusammenarbeit mit Systempartnern.

#### 4.4.1 Bedarfsorientierter Steuerungsanspruch

Die praktische Umsetzung eines bedarfsorientierten Steuerungsanspruchs durch die Fallmanagements im SGB II lässt sich aufgrund der Begrenztheit der verfügbaren Informationen nur vermuten. Bis auf die in Kap. 4.3.4 bereits angesprochenen Hinweise, dass bei einem Grundsicherungsträger eine Qualifizierungsmaßnahme aufgrund von Anregungen der Fallmanager entstand, finden sich in der einschlägigen Literatur keine positiven Hinweise auf eine Art ‚fallbasierter‘ Steuerung, d.h. auf eine Steuerung von Angeboten aufgrund der konkreten Einzelerfahrungen mit deren Nutzung. Gelegentlich finden sich lediglich Hinweise, dass in der Bildungszielplanung<sup>984</sup> Maßnahmen, die nicht die gewünschte Eingliederungsquoten erreicht haben, durch andere ersetzt wurden, wobei sich steuerungstechnisch die Frage stellt, ob die (zu) geringe Eingliederung durch eine unzureichende Maßnahmedurchführung, eine mit dem Arbeitsmarkt und/oder den Voraussetzungen der Maßnahmeteilnehmern zu wenig korrespondierende Konzeption oder durch eine unzureichende Auswahl der geeigneten Maßnahmeteilnehmer bedingt war. Gerade zur letzteren Ursache wurden in Kap. 4.3.4 die nicht gerade ermutigende Feststellung gemacht, dass gerade eine sorgsame und bedarfsgerechte Auswahl oftmals eben nicht zu erkennen war. Die im Internet zu findenden Bildungszielplanungen weisen zwar mit Masse eine große Vielzahl von Daten auf – es fehlen aber in aller Regel dezidierte Angaben zu den Vermittlungshemmnissen des betreuten Klientels, mit denen dann die Planungen abgeglichen werden könnten.<sup>985</sup>

Positiv ist allerdings zu werten, dass 2006 nach Erkenntnissen des UF 1 immerhin 52% der zKT Kinderbetreuungsleistungen angeboten haben, die speziell auf die Bedürfnisse von Maßnahmeteilnehmern abgestimmt waren, d.h. die Kinderbetreuung so organisiert wurde, dass eine Teilnahme an einer Qualifizierungs- oder Beschäftigungsmaßnahme ermöglicht wurde.<sup>986</sup> In einem, wenn auch vom Volumen eher kleinen Bereich (vgl. Kap. 4.3.3), ist zumindest in Teilen und dort überwiegend nur in den zKT eine am konkreten Bedarf orientierte Hilfeplanung realisiert.

Für die Masse der Hilfeplanung kann dies aber nicht automatisch übertragen werden. Das Instrument mit der größten Wertigkeit (vgl. Abb. 23) aus Sicht der Grundsicherungsträger und bei der Masse auch das mit dem größten Volumen (Teilnehmer pro Jahr)<sup>987</sup> sind die Beschäftigungsmaßnahmen, die in Form von

---

<sup>984</sup> gem. §§ 77 ff. SGB III i.V.m. § 16 Abs. 1 SGB II – Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung – vgl. z.B. die Bildungszielplanung der ARGE Köln: <http://www.arbeitsagentur.de/Dienststellen/RD-NRW/Koeln/AA/Institutionen/Bildungszielplanung/pdf/Bildungszielplanung-ARGE-Koeln-2008.pdf>, die zwar „maßgeschneiderte Angebote“ bereitstellen will, diese aber nach quartalsweisen Kontingenten plant (analog zur BA)

<sup>985</sup> eine Ausnahme hierzu stellen die Jahresberichte des zKT Kreis Borken dar – vgl. Service-Punkt Arbeit 2007 und Service-Punkt Arbeit 2008

<sup>986</sup> s. Strotmann, u.a. 2007, S. 127 – bei den ARGEn waren es aber nur 21% und den gA sogar nur 11%, die ein solches abgestimmtes Angebot vorhielten

<sup>987</sup> z.B. waren im Landkreis Bernburg (zKT) 2005 ca. 5.000 Teilnehmer in Beschäftigungsmaßnahmen (AGL / ABM), was ca. 70% der Eingliederungskosten ausmachte; 2006 4.278 Teilnehmer und 2007 noch 3.459 Teilnehmer (= 6,04 Mio. € Kosten = 59,8% des Eingliederungsbudgets) – an Qualifizierungen (Bildungsgutschein) nahmen im gleichen Zeitraum nur 73 (2005), 119 (2006), bzw.



Arbeitsgelegenheiten (AGL) als Mehraufwandsvariante (sogenannte ‚1€-Jobs‘) oder als Entgeltvariante (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) bzw. als die ‚klassische‘ Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) vorzufinden sind.<sup>988</sup> Keines der Instrumente des SGB II ist aber so umstritten und in der ständigen Diskussion. Der Bericht der internen Revision der BA vom Mai 2008 stellte fest, dass bei rund einem Drittel der geprüften Maßnahmen Mängel vorliegen.<sup>989</sup> Noch drastischer ist der Bericht des Bundesrechnungshofes (BRH) vom 29.05.2008 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, der zwar im Internet kursiert und von den Medien kommentiert wurde, aber vom BRH nicht zur Veröffentlichung freigegeben ist, und daher hier nur insofern verwendet werden kann, wie auf ihn in anderen frei zugänglichen Dokumenten verwiesen wurde.<sup>990</sup> Der BRH stellte hierbei fest, dass „bei drei von vier geförderten Bezieherinnen / Bezieher von Grundsicherung gemäß SGB II keine messbaren Integrationsfortschritte zu verzeichnen“<sup>991</sup> wären. Weiterhin kommt eine Untersuchung des IAB von 2007 zu dem Ergebnis: „In Ostdeutschland kann ein negativer Effekt von Ein-Euro-Jobs auf das Wachstum sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nachgewiesen werden.“<sup>992</sup> Untersucht wurde dabei das Beschäftigungsverhalten von Betrieben, die AGL-Kräfte nutzen und festgestellt, dass diese im Vergleich zu anderen Betrieben der Branche, die dies nicht tun, signifikant wenige sozialversicherungspflichtige Mitarbeiter einstellen bzw. mehr davon entlassen haben. Diese Beobachtung korrespondiert daher mit den Erkenntnissen der BA-Revision (s.o.) zu oftmals fehlenden Nachprüfungen der vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Rahmenbedingungen für AGL. Ebenfalls bestätigt wird diese Feststellung durch eine frühere Studie des IAB zur Wirksamkeit von AGL in der Entgeltvariante. Die von den Grundsicherungsträgern erhofften „Klebeeffekte“ in den beschäftigenden Betrieben treten zumeist nicht ein, was angesichts hoher Teilnehmerzahlen (durchschnittlich 29) und dem besonderen Einsatzfeld („soziale Wirtschaftsbetriebe“) kein Wunder sei.<sup>993</sup> Bei durchschnittlichen Teilnehmerzahlen von 29 ist es leicht vorstellbar, dass

---

132 (2007 = 0,33 Mio. € Kosten) eHb teil – vgl. Landkreis Bernburg 2005, Landkreis Bernburg 2006 u. Salzlandkreis - Landrat 2007 (der Landkreis Bernburg wurde im Zuge der Kreisreform zum 01.07.2007 mit zwei anderen Landkreisen zum Salzlandkreis vereinigt)

<sup>988</sup> Rechtsgrundlagen hierfür sind a) Arbeitsgelegenheiten (AGL) § 16 Abs. 3 SGB II und b) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM): §§ 260 – 271 SGB III

<sup>989</sup> s. Bundesagentur für Arbeit 2008b S. 7 ff. – geprüft wurden 6.306 Teilnahmen an 3.712 Maßnahmen – die Beanstandungen (mehr aus Verwaltungssicht) richteten sich vor allem an in fast zu Hälfte (48,1%) fehlenden Nachweise der Zusätzlichkeit (vgl. § 16 Abs. 3 zu den Anforderungen an AGL: im öffentlichen Interesse, zusätzlich, wettbewerbsneutral), an zu 33,5% fehlende Nachweise der Wirtschaftsneutralität (keine Konkurrenz zu bestehenden Angeboten) und zu 20,8% fehlende Nachweise des öffentlichen Interesses

<sup>990</sup> bes. durch eine kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 23.05.2008 – vgl. Deutscher Bundestag 2008a und die Antwort der Bundesregierung dazu – vgl. Deutscher Bundestag 2008b - da die Antwort der Bundesregierung (s.o.) die Verweise in der kleinen Anfrage auf den BRH-Bericht nicht als unkorrekt wiedergegeben bewertet, ist davon auszugehen, dass der Sachverhalt auch so im BRH-Bericht dargestellt wurde

<sup>991</sup> Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE a.a.O. S. 1 – zudem wird darauf verwiesen, dass laut Prüfergebnis des BRH auch „die Qualität der Vermittlungstätigkeit und des Fallmanagements der Grundsicherungsstellen auch im dritten Jahr nach Inkrafttreten des SGB II nicht überzeugen“ (ebd.), was die zuvor gemachte Bewertung des Fallmanagements in Kap. 3.3.5 unterstützt

<sup>992</sup> Hohendammer 2008, S. 4

<sup>993</sup> s. Hohmeyer et al. 2006, S. 43

sich damit ‚normale‘ sozialversicherungspflichtige Beschäftigung substituieren lässt. Eine weitere Studie des IAB untersuchte aktuell (2008) die Wirkungen von AGL und stellte fest, dass die Teilnahme an einer solchen Maßnahme „innerhalb der Beobachtungszeit von zwei Jahren nach Maßnahmebeginn nicht zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit“<sup>994</sup> beigetragen hat, wohl aber nach einiger Zeit für bestimmte Zielgruppen die Beschäftigungschancen (allerdings dann zumeist mit nicht bedarfsdeckendem Einkommen) erhöht, während für andere Zielgruppen diese sich im Vergleich zu Nichtteilnehmern sogar verschlechtert! Die zielgruppenrelevanten Faktoren sind allerdings recht komplex und müssen nach West- und Ostdeutschland und nach dem Geschlecht unterschieden werden.<sup>995</sup> Allerdings ist klar erkennbar, dass AGL durchgehend negativ wirken, wenn die Arbeitslosigkeit entweder nur kurz dauerte (unter 2 Jahren) oder sehr lange bestand ( $\geq 14$  Jahre), bzw. nur geringe positive bis sogar negative Effekte durchgängig bei U25 besaßen.<sup>996</sup> Die Forscher kommen daher folgerichtig zu dem Schluss, dass künftig eine „sorgfältigere Auswahl“<sup>997</sup> erfolgen müsste. Die vielfältigen Untersuchungen zum Bereich der Arbeitsgelegenheiten belegen, dass diese in der Masse nicht die beabsichtigte Wirkungen erzielen, Beschäftigungschancen zu erhöhen bzw. berufliche Kompetenzen zu verbessern oder zu erhalten. Trotzdem werden sie nach wie vor mit einem extrem hohen Mittelaufwand eingesetzt. Aus Sicht des Verfassers ist diese Vorgehensweise eher ein Indiz dafür, dass eine wirklich bedarfsorientierte Steuerung von Hilfen nicht durchgängig realisiert ist.

Ähnliches lässt sich bei dem Einsatz von Trainingsmaßnahmen beobachten. Betriebliche Trainingsmaßnahmen sind bezüglich der Integration in Beschäftigung bedeutend wirksamer und können zudem individueller zugeschnitten werden als Gruppenmaßnahmen bei Bildungsträgern. Trotzdem sind zwei Drittel aller Trainingsmaßnahmen als Gruppenmaßnahmen gestaltet.<sup>998</sup>

Ein weiteres Indiz in die gleiche Richtung ist die zunehmende Beliebtheit von Handlungsprogrammen, seien es die „Betreuungsstufen“ der BA oder die „Bewerbertypen“ vieler zkt, auf deren Basis dann die Hilfeplanung (Maßnahmeplanung) erfolgt.<sup>999</sup> Dabei werden zum Teil explizit in der Planung die

---

<sup>994</sup> Wolff, Hohmeyer 2008, S. 1

<sup>995</sup> vgl. ders. S. 6 – so erhöht sich z.B. für Migrantinnen im Westen die Beschäftigungschance im Vergleich zu Nichtteilnehmern an AGL um 6,8%, während sie sich bei Migranten im Osten um 1,6% und im Westen um 1,2% verschlechtert. Der Nutzen von AGL für Migranten besteht damit nur im Westen und dort nur für Frauen. Ähnlich unterschiedlich fällt die Wirkung für andere Faktoren wie z.B. Altersgruppen, Berufsausbildung, oder Dauer der Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit von Region und Geschlecht aus.

<sup>996</sup> s. ebd. – bei Arbeitslosigkeit von unter 2 Jahren wirken AGL zwischen 1,5% (F/W) und 3,1 (M/O) negativ, aber bei Arbeitslosigkeit von 5-14 Jahren von 5,8% (F/W) bis 0,8% (M/O) positiv (M=Männer, F=Frauen, W=Westdeutschland, O=Ostdeutschland) – die ungünstige Wirkung von AGL für U25 stellte auch schon der IAB-Forschungsbericht 22/2006 (Hohmeyer et al. a.a.O.) fest

<sup>997</sup> ders. S. 8

<sup>998</sup> s. Jozwiak, Wolff 2007 – betriebliche Trainingsmaßnahmen (TM) machen im Westen nur 31,0% - im Osten 34,2% der TM aus, und haben mit +12,9% (W/F) bis +19,6% (O/F) deutlich bessere Integrationschancen als Nichtteilnehmer, während dies bei Gruppenmaßnahmen nur Integrationsvorteile von +2,4% bis +3,1% sind – für bestimmte Zielgruppen sind sogar negative Effekte zu beobachten

<sup>999</sup> vgl. dazu Kap. 4.3.3 zu den Folgen auf der Fallebene u. Kap. 4.1.4.1 zu den Handlungsprogrammen der BA

geplanten Hilfen (Maßnahmen) den einzelnen Bewerbertypen bzw. Betreuungsstufen o.ä. zugeordnet. Beispiele hierfür finden sich vor allem in den Arbeitsmarktprogrammen der Grundsicherungsträger, so z.B. im „Handlungs- und Integrationsprogramm“ der ARGE Kreis Aachen für 2007, in dem detailliert für jede Betreuungsstufe von „I“ (integriert, aber noch hilfebedürftig) bis „IF“ (integrationsfern) die zugeordneten Hilfeleistungen aufgeführt sind. Es ist zwar auch der Hinweis zu finden: „Je nach individuellen Bedarf können die Instrumente selbstverständlich auch für Kunden eingesetzt werden, die anderen Betreuungsstufen zugerechnet werden.“<sup>1000</sup> Allerdings ist hierbei zu fragen, in welchem Umfang eine solche ‚Durchbrechung‘ der Handlungsprogramme stattfindet bzw. überhaupt zugelassen wird. Die Tatsache, dass alle Hilfen (Maßnahmen) explizit den Betreuungsstufen zugeordnet wurden, spricht eher dafür, dass sich diese ‚Durchbrechung‘ eher auf Ausnahmen beschränkt. Ähnliche Vorgehensweisen im Bereich der zKT („Bewerbertypen“) wurden bereits in Kap. 4.3.2 dargestellt. Eine individuelle Bedarfsplanung auf dieser Grundlage reduziert die Individualität auf die Zuordnung zu Betreuungsstufen bzw. Bewerbertypen, für die dann als Gesamtheit ‚passgenaue‘ Maßnahmen geplant werden – deren ‚Passgenauigkeit‘ sich allerdings auf den ‚Durchschnittsfall‘ des jeweiligen Typs beschränkt. Ein Steuerungsanspruch aus der Analyse der individuellen Fälle heraus ist bei einer solchen Vorgehensweise daher aus Sicht des Verfassers nicht zu erkennen.

#### 4.4.2 Leistungsplanung

Die Jahresplanung der ARGE n und gA basiert im Grundsatz auf einen von der BA initiierten Planungsprozess, das ein vorgegebenes „Zielsystem“ als Planungsgrundlage etabliert. Dieses beruht aber (fast) durchgängig auf quantitative Werte, wie z.B. die angestrebte Integrationsquote oder die maximalen Kosten je Integration. Die Einschränkung ‚fast‘ wurde daher gemacht, da das Zielsystem auch den Indikator „Integrationsfortschritte“ erhält, die aber für 2008 noch nicht ‚beplant‘ werden.<sup>1001</sup> Es ist allerdings davon auszugehen, dass die diesem Indikator zugeordneten Messgrößen sich später auf quantitativen Angaben beschränken werden, wie viel ehB z.B. von der Stufe „IF“ (integrationsfern) auf „IG“ (Stabilisierungsbedarf) ‚heraufgestuft‘ werden.<sup>1002</sup> Für die Hilfeplanung sind diese Vorgaben nur insofern von Relevanz, als dass für bestimmte Zielgruppen (U25) besondere Integrationsquoten und Obergrenzen für die Ausgaben je Integration vorgegeben werden. Gerade letzte Messgröße (Kosten je Integration), die dem Ziel „Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit“ zugeordnet wird und als „die individuellen Ausgaben für aktive Leistungen und die anteiligen Verwaltungskosten eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die zum Zeitpunkt seiner Integration ausgewiesen werden“<sup>1003</sup>, ist nicht unproblematisch, da hier eine klare Orientierung

<sup>1000</sup> ARGE Kreis Aachen 2007, S. 8 – zur Auflistung der zugeordneten Hilfen s. S. 9 ff. – zum Vergleich des Planungsprozesses bei einem zKT vgl. Landkreis Oberhavel 2007 S. 24 ff., wo anstelle von Betreuungsstufen bzw. Bewerbertypen nach Markt-, marktnahen, und Betreuungskunden unterschieden wird und diesen entsprechende Maßnahmen zugeordnet werden

<sup>1001</sup> s. Bundesagentur für Arbeit 2007b, S. 3

<sup>1002</sup> vgl. dazu die Ausführungen zu den Betreuungsstufen in Kap. 3.1.4.1 und im Original Bundesagentur für Arbeit 2007c

<sup>1003</sup> s. Bundesagentur für Arbeit 2007b, S. 8, die Zuordnung der Ziele s. S. 3

am Output statt am Outcome erkennbar wird. In den Jahresplanungen werden hierzu klare Werte eingesetzt, z.B. 923,- € für 2008 bei der ARGE Hildesheim.<sup>1004</sup> Neben der Abgrenzungsproblematik, was alles den Integrationsrelevanten Kosten zugerechnet werden muss<sup>1005</sup>, ist vor allem aus Sicht des Verfassers nicht berücksichtigt, wie dauerhaft und wie leistungswirksam die erreichte Integration war. Mit dauerhaft ist dabei gemeint, wie lange die Integration in Beschäftigung Bestand hatte und mit leistungswirksam, ob bzw. in welchem Umfang mit der Beschäftigung auch zugleich die Hilfebedürftigkeit beseitigt wurde. Es ist augenfällig, dass z.B. für Frauen eine nicht bedarfsdeckende Teilzeittätigkeit (z.B. von 15 WoStd.) leichter zu erreichen ist als eine vielleicht bereits bedarfsdeckende Tätigkeit von 30 Wochenstunden. Auch können Nachbetreuungen (d.h. Begleitung für eine bestimmte Zeit nach Arbeitsaufnahme) gerade bei Langzeitarbeitslosen (beschäftigungs-) stabilisierend wirken, kosten aber Geld, was bei einer einseitigen Fokussierung auf die Begrenzung der reinen Integrationskosten zu negativen Effekten führen könnte. Ähnliches gilt für die Kosten der Hilfen. Bei dem zkt Landkreis Oberhavel ist dem Arbeitsmarktprogramm 2008 z.B. zu entnehmen, dass dem Ziel „Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Leistungserbringung“ u.a. der Zielindikator „Kosten der Maßnahmen/Anzahl der TN in Maßnahmen“ zugeordnet ist.<sup>1006</sup> Vermittels eines solchen Indikators lässt sich ein möglichst positiver Zielwert nur so generieren, dass möglichst ‚billige‘ Hilfen mit möglichst vielen Teilnehmern eingeplant und beschafft werden. Ob dies dann tatsächlich zielführend im Sinne des gesetzlichen Auftrags ist, bleibt mehr als fraglich. Aus Sicht des Verfassers ist ein monetärer Indikator für den Erfolg von Integrationsleistungen nur so zu konstruieren, wenn damit der monetäre Aufwand für Integration und die monetäre Ersparnis durch Integrationen in Bezug gesetzt werden. D.h. es müsste betrachtet werden, welchen (monetären) Aufwand der Grundsicherungsträger hätte, wenn er auf jede Integrationsarbeit verzichten würde (keine Kosten für Hilfen und auch keine Kosten für Fallmanagement / Vermittlung, aber dafür auch Leistungszahlungen an alle Hilfebedürftigen) und im Gegensatz dazu, welcher Aufwand durch die Integrationsarbeit entsteht und im Vergleich dazu, welche Ersparnis von Transferzahlungen durch die Integrationsarbeit bewirkt wird.<sup>1007</sup> Festzuhalten ist aus den zuvor gemachten Darstellungen aber, dass eine sich am Outcome orientierende Planung nicht ausgemacht werden kann, sondern dass eine klare Fokussierung auf den reinen Output vorherrscht.

Allerdings gibt es auch positive Beispiele für ein Maßnahme- (Hilfe-) Controlling, dass sich an den mit den jeweiligen Hilfen verbundenen Zielen und nicht

---

<sup>1004</sup> s. Job-Center Hildesheim 2007, S. 6

<sup>1005</sup> vgl. dazu z.B. die Wirkungsforschung zu Förderinstrumenten, die Wirkungen (Integration in Arbeit) z.T. erst mit einem deutlichen Zeitverzug festgestellt hat – z.B. bei „1€-Jobs“ stellen sich signifikant positive Effekte (im Vergleich zu Nichtteilnehmern) bei Frauen in Westdeutschland erst zwischen 16 und 20 Monaten NACH Maßnahmeende ein – s. Wolff, Hohmeyer 2008, S. 5 – werden diese Kosten (des Vor- oder Vorvorjahres) dann mitgezählt?

<sup>1006</sup> Landkreis Oberhavel 2007, S. 58

<sup>1007</sup> auf eine tieferegehende Ausführung solcher alternativer Indikatoren soll an dieser Stelle verzichtet werden, weil diese zu weit in die Betriebswirtschaft gehen würden – zu überlegen wäre hierbei u.a., ob die Einspareffekte durch Integration nur im Haushaltsjahr gezählt werden, oder ob sie so lange angerechnet werden, wie die Integration andauert (oder nur so lange, bis der ehemalige eHb wieder einen Alg-I Anspruch erworben hat), bzw. ob die ‚Eigenvermittlung‘ von eHb als Einsparung mitgerechnet werden darf, usw.

ausschließlich und damit verkürzt an den reinen Integrationserfolgen orientiert. Der Kreis Borken (zkT) hat in seinem Jahresbericht 2007 erstmalig ein sogenanntes „Maßnahmecontrolling“ dokumentiert, da die bisherige Statistik Erfolg nur als Vermittlung ausweisen konnte, was zur Feststellung führte: „Weitere positive Maßnahmeergebnisse wie z.B. erfolgreiche Qualifizierung, Verbesserung sprachlicher Kompetenzen o.ä. werden bisher nicht auswertbar erfasst.“<sup>1008</sup> Aus diesem Grund wurden 2007 – leider nur als Stichprobe von durchschnittlich 31% der Maßnahmeteilnehmer (=1.654) – die Erreichung der angestrebten Ziele teilnehmer-, maßnahme- und förderzielbezogen ausgewertet. Die Auswertung kommt dabei zur Feststellung, „dass gerade in den Maßnahmen mit den vermeintlich schwächeren TeilnehmerInnen vergleichsweise gute Ergebnisse erzielt wurden.“<sup>1009</sup> Eine Ausweitung des Blickwinkels auch auf qualitative Aspekte schafft somit neue Erkenntnisse für die künftige Angebotsplanung, da auf der Basis solcher Erkenntnisse „künftig neue Herausforderungen an Inhalt, Ausrichtung und Konzeption von Eingliederungsinstrumenten zu stellen sind.“<sup>1010</sup> Leider lassen sich keine Hinweise in dem o.a. Bericht darauf finden, in wie weit die individuelle Zielerreichung (Perspektive: Maßnahmeteilnehmer) durch der Sinnhaftigkeit der Maßnahmezuweisung (Hilfeallokation) bzw. durch in der Sphäre des Maßnahmeteilnehmers liegenden Gründe beeinflusst wurde. Hier wäre aus Sicht des Verfassers noch eine weitere Ausweitung der Beobachtungsperspektive geboten, um wirklich aus dem Controlling von Maßnahmeverläufen verlässliche Daten für die Planung von Angeboten gewinnen zu können. Eine weitere durch den o.a. Bericht nicht beantwortete Frage ist der Grad der Einbindung der Fallmanager in den Controllingprozess. Wenn teilnehmerbezogene Zielerreichungen evaluiert wurden, ist eine Beteiligung der Fallmanager eigentlich vorauszusetzen. Allerdings lassen sich auch Hinweise darauf finden, dass in manchen Grundsicherungsträgern dies zentralistisch organisiert wird und die Fallmanager nicht direkt in Informationsrückflüsse aus Hilfen eingebunden sind. Im UF 2 wird sogar bei der Darstellung des Organisationstyps „B“<sup>1011</sup> von der Einrichtung eines „Projektbüros“ in einer zu diesem Typ gehörenden ARGE berichtet, in dem „die gesammelten Informationen (Berichte, Rückläufe, Abbrüche) aus Maßnahmen systematisch dokumentiert und ggf. den PAP als Vermerk in VerBIS hinterlegt“<sup>1012</sup> werden. Die Evaluation erfolgt hier, so ist vom Informationsfluss her zu schließen, nicht klienten- sondern hilfebezogen und kann daher nicht die Informationen liefern, die als ‚Linking‘ für eine bedarfsorientierte Hilfeplanung erforderlich sind.

Zur weiteren Bewertung des Leistungsplanung ist zu betrachten, in wie weit sich Bedarfe in Planungs- und Steuerungsprioritäten niederschlagen. Als Bewertungsgrundlage für eine solche Betrachtung können die Feststellungen des UF 1 zur Organisation der sozialintegrativen Leistungen durch die

---

<sup>1008</sup> Service-Punkt Arbeit 2008, S. 39

<sup>1009</sup> ders. S. 41 – dies betrifft vor allem Maßnahmen zur Aktivierung von eHb, die insgesamt mit 118% sogar die gestellten Ziele übererfüllen konnten – auf der anderen Seite erreichten aber auch 45% aller Maßnahmen (Hilfen) nur 50% und weniger der gesteckten Ziele (s. S. 40)

<sup>1010</sup> ebd.

<sup>1011</sup> vgl. zum Typ B die Ausführungen in Kap. 4.2.2

<sup>1012</sup> Reis, u.a. 2007, S. 239

Grundsicherungsträger herangezogen werden.<sup>1013</sup> Strotmann et al. haben im Rahmen der SGB II – Evaluation die Bewertung des Stellenwertes sozialintegrativer Leistungen, die Einschätzung des bestehenden Angebotes (im Jahr 2006) sowie die Zusammenarbeit mit den betreffenden Hilfeanbietern dargestellt. Die dabei gewonnenen Erkenntnissen wurden zudem mit den in Abb. 21 (Kap. 4.3.3) dargestellten Häufigkeiten verknüpft, wie die den entsprechenden Hilfen zugrundeliegenden Problemlagen aus Sicht der Hilfeberechtigten vorkommen. Dies erlaubt dann auch zumindest eine grobe bedarfsbezogene Einschätzung der dargestellten Aktivitäten in Zusammenhang mit den betreffenden Hilfen:

1	2	3	4	5	6	7	8	9
sozialintegrative Leist.	Häufigkeit bei ehB	Trägerschaft	Stellenwert hoch	Angebot nicht gut / ausreichend	Beteilig. Angebotsplan.	kurzfrist. zus. Kapazität	regelmäßige Abstimmung	Beteiligung b. EGV-Erstell.
<b>Suchtberatung</b>	<b>13,6%</b>	<b>alle</b>	<b>53%</b>	<b>59%</b>	<b>33%</b>	-	<b>56%</b>	<b>46%</b>
		ARGEn	47%	62%	27%	-	55%	46%
		zkT	81%	46%	65%	-	66%	53%
		gA	61%	44%	22%	-	44%	39%
<b>Schuldnerberatung</b>	<b>29,5%</b>	<b>alle</b>	<b>51%</b>	<b>53%</b>	<b>43%</b>	-	<b>57%</b>	<b>40%</b>
		ARGEn	47%	59%	35%	-	54%	37%
		zkT	67%	30%	84%	-	67%	54%
		gA	61%	44%	33%	-	61%	45%
<b>Kinderbetreuung</b>	<b>14,3%</b>	<b>alle</b>	<b>40%</b>	-	-	-	-	-
		ARGEn	35%	45%	14%	28%	14%	-
		zkT	67%	35%	35%	43%	35%	-
		gA	39%	39%	6%	17%	6%	-

Legende: grau hinterlegt = Höchstwerte

Abb. 24: Bedarf und Planungsprioritäten sozialintegrativer Leistungen – nach Strotmann 2007 S. 109 ff. und eigenen Berechnungen

In Spalte 1 sind die betrachteten sozialintegrativen Leistungen<sup>1014</sup> Suchtberatung, Schuldnerberatung und Kinderbetreuung aufgeführt und in Spalte 2 dargestellt, wie häufig korrespondierende Problemlagen nach eigener Einschätzung der Hilfeberechtigten<sup>1015</sup> vorkommen, z.B. geben 29,5% aller ehB an, finanzielle Schwierigkeiten zu haben. Die Zeilen ‚alle‘ in Spalte 3 bilden den Durchschnittswert alle Grundsicherungsträger ab, der leider beim Thema Kinderbetreuung nicht ermittelt wurde. Spalte 4 weiterhin zeigt den Anteil der Träger, die der betreffenden Leistung einen hohen oder sogar sehr hohen Stellenwert zuschreiben. Spalte 5 stellt dar, wie hoch der Anteil der Grundsicherungsträger war, die das bestehende Angebot (in 2006) als nicht gut bzw. als nicht ausreichend bezeichnet hatte, da dies nicht isoliert von der generellen Priorität gesehen werden kann, die der jeweiligen Leistung zugebilligt wird, können diese Angaben mit der Spalte zuvor verglichen werden. In Spalte 6 ist zu ersehen, wie hoch der Anteil der Träger ist, die die Hilfeanbieter an der Angebotsplanung beteiligen, also deren Expertise nutzen. In

<sup>1013</sup> s. Strotmann, u.a. 2007 S. 109 ff. – vgl. dazu auch die bisherigen Darstellungen insbesondere in den Abb. 21 und 23 in Kap. 4.3.3

<sup>1014</sup> Rechtsgrundlage für diese „weiteren“ Leistungen in § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, 2 u. 4 SGB II, es fehlt hier noch die psychosoziale Beratung, die aber im UF nicht weiter evaluiert wurde

<sup>1015</sup> gem. Befragungen im UF 3 – vgl. dazu Kap. 4.3.3 u. insbesondere Abb. 21

den Spalten 8 und 9 ist schließlich zu ersehen, wie häufig regelmäßige Abstimmungen mit den Hilfeanbietern erfolgen, bzw. wie häufig deren Fachkräfte bei der Erstellung von EGV's beteiligt wurden.<sup>1016</sup> Zudem waren dem Untersuchungsbericht Angaben (leider nur im Falle der Kinderbetreuung) zu entnehmen, wie häufig ‚ad hoc‘ weitere Angebote geschaffen wurden, die aus Spalte 7 ersichtlich sind.

Vergleicht man nun die Angaben in der o.a. Tabelle, so ist zunächst festzustellen, dass sich die Angebotsplanungen insgesamt nicht direkt mit dem Bedarf (Spalte 2) decken, sonst hätten zunächst Prioritäten bei der Schuldnerberatung gesetzt werden müssen. Vor allem die zKT haben aber im Bereich der Suchtberatung aus eigener Einschätzung eher schon ein bedarfsdeckendes Angebot als in den anderen beiden Bereichen. Es scheint eher so zu sein, dass die (subjektive) Einschätzung der Wichtigkeit der sozialintegrativen Leistungen der Maßstab dafür ist, wie intensiv sie umgesetzt und wie intensiv in der Umsetzung die Kooperation mit den Hilfeanbietern und ihren Fachkräften erfolgt. Hier liegen die zKT durchgängig besser als die anderen beiden Formen (ARGE, gA). Gut zeigt sich dies auch im Bereich der Kinderbetreuung, wo die Einschätzung der Bedarfsdeckung durch die bestehenden Angebote bei den zKT mit 65% (nur 35% bewerten es als nicht bedarfsdeckend) am höchsten ist, sie aber trotzdem noch deutlich mehr an der Angebotsausweitung (Spalte 7) arbeiten, als alle anderen. Betrachtet man den zugebilligten Stellenwert (Spalte 4), so sieht man auch die vermutliche Ursache dieses Verhaltens: Kinderbetreuung hat bei zKT fast einen doppelt so hohen Stellenwert bei ARGE oder gA. Angebotsplanung und Intensität der Angebotsnutzung scheinen also mehr mit subjektiven Einschätzungen der Bedeutung solcher Leistungen zu tun haben, als mit einer bedarfsbezogenen Analyse. Dies verwundert insofern nicht mehr all zu sehr, da bereits in Kap. 3.3.4 festgestellt wurde, dass das ‚Linking‘ von Fall- und Systemebene nicht oder höchstens unzureichend ausgeprägt ist und zudem aufgrund eines oft nur oberflächlichen Assessments viele bestehende Hilfebedarfe, vor allem im Bereich sozialintegrativer Leistungen erst gar nicht erkannt werden und damit subjektiv der Eindruck entstehen kann, sie wären daher auch nicht so bedeutsam.

#### **4.4.3 Systembildung**

Erste Erkenntnisse zur Beurteilung von Systembildungsprozessen sind aus der bereits zuvor dargestellten Tabelle über Planungsprioritäten sozialintegrativer Leistungen (Abb. 24) ersichtlich. Bei etwas mehr als der Hälfte der Grundsicherungsträger kommt es zu regelmäßigen Abstimmungen mit den Systempartnern im Bereich der Sucht- und Schuldnerberatung – bei den zKT sind es sogar ca. 2/3 aller Einheiten. Die Kooperation bei der Angebotsplanung im Bereich

---

<sup>1016</sup> vgl. zur Notwendigkeit, bei Suchtabhängigen eine auf das Thema Sucht speziell abgestimmte Hilfeplanung („suchtbezogenen Eingliederungsplanung“) durchzuführen das Rahmenkonzept des Diakonischen Werkes zur Beteiligung der Suchtberatung – s. Diakonisches Werk - Bundesverband 2004, S. 9, d.h. eine Beteiligung von Fachkräften an der EGV ist ein Indiz dafür, ob Hilfeplanungen tatsächlich individuell bedarfsorientiert erfolgen oder (tendenziell) eher nach ‚Schema F‘ durchgeführt werden – vgl. dazu auch die Erkenntnisse von Baethge-Kinsky et al., wo bei einer ARGE die EGV durchschnittlich im Rahmen eines 18-minütigen Erstgesprächs erfolgte - Baethge-Kinsky, Volker, Barthelheimer, Peter, Henke, Jutta et al. 2007, S. 47 – s. dazu auch Kap. 4.3.1

der Kinderbetreuung ist aber deutlich geringer ausgeprägt, aber auch hier liegen die zKT mit einem Anteil von 35% vorn. Noch besser als Indikator für Maßnahmen zur Systembildung kann der Einbezug von Systempartnern bei der Erstellung der EGV gewertet werden, da dies in aller Regel voraussetzt, dass man sich zuvor über gemeinsame Ziele und Prioritäten verständigt hat. Ohne eine solche Verständigung würde ein Einbezug wenig nützen, da ansonsten jedes System, das des Fallmanagements auf der einen und das der Hilfeleistung (Sucht- bzw. Schuldnerberatung) auf der anderen Seite, versuchen würde, seine eigene fachliche Sicht durchzusetzen. Bei rund 40% der ARGEn / gA und rund 50% der zKT, die Schuldner- und Suchtberatung in den Entwurf von EGV einbeziehen, kann daher angenommen werden, dass sie zuvor Systembildungsprozesse zumindest mit diesen Systempartnern initiiert haben und sich im Prozess auf einem guten Weg befinden. In ähnlicher Weise lassen sich Angaben aus dem UF 1 zu Kooperationen der Grundsicherungsträger im Bereich der U25 mit der Arbeitsagentur, mit dem kommunalen Träger der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) sowie mit freien Trägern der Jugendhilfe bewerten. Eine der untersuchten Bereiche war hier die gemeinsame einzelfallbezogene Hilfeplanung. Im Bereich der Kooperation mit der Arbeitsagentur liegen – kaum verwunderlich – die gA mit 67% am besten, was aber auch bedeutet, dass in 1/3 der gA trotz gleicher Trägerschaft keine Beteiligung bei der Planung von Hilfen stattfindet und man stattdessen ‚nebeneinander her‘ arbeitet. Bei den ARGEn liegt der Anteil mit 48% bereits deutlich schlechter, dicht gefolgt von der zKT mit 44%.<sup>1017</sup> Nur in weniger als der Hälfte der SGB II – Einheiten erfolgt hier eine einzelfallbezogene Kooperation, was auf einen ähnlichen Anteil erfolgreicher Systembildung mit der Arbeitsagentur schließen lässt. Bezüglich der Kooperation mit den kommunalen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe (d.h. den Jugendämtern) ist festzustellen, dass hier der Anteil der Einheiten, die einzelfallbezogen kooperieren, bei den ARGEn mit 57% am Schlechtesten ist (gA 67%) und bei den zKT – was ebenfalls wenig verwundert – mit 86% am Besten. Beim Einbezug der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe ist der Anteil insgesamt etwas geringer, weist aber den gleichen Trend auf, wie bei den Jugendämtern, d.h. die zKT kooperieren mit 61% am häufigsten und die ARGEn mit 40% am seltensten (gA 50%). Eine noch intensivere Kooperation wäre eine gemeinsame Anlaufstelle für U25 zwischen Grundsicherungsträger und Arbeitsagentur bzw. mit dem Jugendamt, so dass auch durch räumliche Nähe eine enge Kooperation praktiziert werden kann und vor allem die Klienten nicht zwischen verschiedenen Stellen ‚pendeln‘ müssen. Eine solche gemeinsame Anlaufstelle war aber nur in den seltensten Fällen etabliert. Eine Ausnahme bilden hier die gA, die anlog zur Beteiligung der Arbeitsagentur bei der einzelbezogenen Arbeit (s.o.) hier auch mit 50% am häufigsten kooperieren (gemeinsame Anlaufstelle für U25 mit der Arbeitsagentur), bei den ARGEn sind es aber nur 11,2% und lediglich 2,9% bei den zKT. Auch wieder nach dem o.a. Muster verhält es sich umgekehrt bei der Einrichtung einer gemeinsamen Anlaufstelle mit dem Jugendamt, dass immerhin 21,7% der zKT, aber nur verschwindende 1,7% der ARGEn bereits 2006 etabliert hatten.<sup>1018</sup> Zumindest für die geringe Kooperation mit der Arbeitsagentur liefert der Zwischenbericht des UF 2 erste Hinweise: Die Agentur konzentriert ihre Vermittlungsbemühungen vor allem auf Abgangsjahrgänge der allgemeinbildenden Schulen, so dass die zumeist schon länger schulentlassenen

---

<sup>1017</sup> s. Strotmann, u.a. 2007, S. 49

<sup>1018</sup> s. Reis, u.a. 2007, S. 292



und zumeist leistungsschwächeren Klienten aus dem SGB II zu kurz kommen. Selbst eher eng mit der Arbeitsagentur verzahnte gA finden deren Angebote aufgrund der schlechteren Ausgangsbedingungen des zu betreuenden Klientels „ganz nett, aber selten erfolgreich“<sup>1019</sup>. Man könnte dies jetzt einerseits so bewerten, dass Kooperationen zwischen Arbeitsagentur und Grundsicherungsträger im Bereich der Arbeits- bzw. Ausbildungsvermittlung Jugendlicher (U25) enge Grenzen gesetzt werden, da die unterschiedlichen Voraussetzungen des jeweiligen Klientels im SGB II und im SGB III unterschiedliche Integrationsstrategien erfordert, was besser getrennt wahrgenommen werden sollte. Andererseits gibt es auch in fast allen anderen Bereichen unterschiedliches Klientel und unterschiedliche Arten, wie Professionelle ihre Arbeitsprioritäten wahrnehmen. Aber eben deswegen ist es so wichtig, vor der eigentlichen Zusammenarbeit eine Systembildung anzugehen, um eben diese unterschiedlichen Sichtweisen näher aneinander zu bringen und miteinander vereinbar zu machen. Aus Sicht des Verfassers ist daher die zu oft missglückte oder nicht erst versuchte Kooperation in der Betreuung der U25 zwischen Grundsicherungsträger und Arbeitsagentur ein Indiz dafür, dass Systembildung nicht wirklich versucht wurde, es kann natürlich auch ein Indiz dafür sein, dass seitens der Arbeitsagentur sich einer Annäherung in den Sicht- und Vorgehensweisen schlichtweg verweigert wurde.

Noch ein Umstand scheint bei Betrachtung der zuvor dargestellten Daten zu verwundern: Die Form der Aufgabenwahrnehmung vermittelt der Gründung einer ARGE sollte die ideale Form sein, wie Kommunen und Bund eine gemeinschaftliche Aufgabe partnerschaftlich bewältigen.<sup>1020</sup> Durch die Partnerschaft ‚beider Seiten‘ von Kommune und Arbeitsagentur sollte zu erwarten sein, dass Kooperationen von ARGE n mit der Agentur bzw. mit kommunalen Trägern mit am Ehesten stattfinden. Eher das Gegenteil scheint aber aufgrund der Datenlage der Fall zu sein. Die Kooperation mit Schuldnerberatungen ist z.B. sogar bei gA häufiger vorzufinden als bei ARGE n und die Unterschiede zwischen ARGE n und gA bei der Beteiligung von Schuldner- und Suchtberatungen an der Angebotsplanung sind so gering, dass sie wohl nicht als signifikant einzuschätzen sind.<sup>1021</sup> Aber auch bei Kooperationen mit der Agentur liegen ARGE n nicht deutlich vor den zKT – wie die Angaben zu Kooperationen bei einzelfallbezogenen Hilfeplanungen (s.o.) belegen. Auch ist die Einschätzung der Wichtigkeit sozialintegrativer Leistungen bei ARGE n durchwegs schlechter als bei den gA – im Vergleich zu den zKT sogar erheblich. Die Ursache dieser Beobachtungen ist indes schwer auszumachen. Aus systemtheoretischer Sicht könnte der Erklärungsversuch vom Verfasser gewagt werden, dass die Konstruktion als ARGE durch den Zwang zu Kooperation zweier deutlich unterschiedlicher Akteure (BA und Kommune) beide Seiten zu Zugeständnissen gezwungen hat, die in der Summe zumindest in einem erheblichen Umfang eine Organisation hervorgebracht haben, die sich deutlich von den Organisationsmuster der ‚Mutterorganisationen‘ abhebt. Auf diese Weise wurde eine eigene

---

<sup>1019</sup> ders. S. 289

<sup>1020</sup> auch wenn inzwischen die fehlenden Verfassungskonformität dieser Konstruktion festgestellt wurde (vgl. dazu Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 20.12.2007 Az. 2 BvR 2433/04 und 2BvR 2434/04.), was aber rein auf grundgesetzlichen Regelungen basiert und keine Aussagen darüber trifft, ob eine solche Kooperation von der Aufgabe her Sinn macht

<sup>1021</sup> vgl. dazu Abb. 24 – in der Datenquelle von Abb. 24 finden sich leider keine Angaben zu der Signifikanz der Unterschiede zwischen den einzelnen Werten

Systembildung ermöglicht, die mehr als bei den zKT und den gA eine eigene Sinnkonstruktion und damit eine Abgrenzung zur Umwelt entwickeln konnte, die sich dann auch in ganz eigenen Deutungen von Umweltgegebenheiten auswirkte. Trotz starker Affinität der kommunalen Seite zu sozialintegrativer Arbeit in der Tradition der ehemaligen Sozialhilfe haben sich ARGEn in der Masse zumindest nach der Datenlage von dieser Sicht entfernt. Gleichermaßen scheint aber auch eine stärkere Distanzbildung zur BA stattgefunden zu haben. Die vom Verfasser vermutete stärkere Systembildung bei den ARGEn könnte damit eine stärkere Abgrenzung zu beiden ‚Mutterorganisationen‘ bewirkt haben, die die geringere Kooperationsbereitschaft zumindest vom Ansatz her erklären könnte. Bei gA und zKT war offensichtlich zumeist die Anbindung an die jeweilige ‚Mutterorganisation‘ stärker und ohne kontrastierende Effekte durch eine zweite ‚Mutter‘, so dass sich eigenständige Deutungsmuster hier wohl deutlich seltener entwickeln konnten.

Zusammenfassend ist aber festzustellen, dass im Bereich der Systembildung zumindest bei einem Teil der Grundsicherungsträger aus Sicht des Verfassers offensichtlich Anstrengungen in die richtige Richtung unternommen wurden, wobei hier die zKT im Schnitt ‚die Nase vorn haben‘, während die ARGEn eher enttäuschten. Aber auch die Zahlen bei den zKT können nicht befriedigen, da die Hälfte der Einheiten, die offensichtlich bei der Systembildung eher erfolgreich war, immer noch zu wenig ist.

#### 4.4.4 Leistungsbeschaffung

Die konkrete Art der Leistungsbeschaffung entzieht sich in der Masse ebenfalls der genaueren Einsicht durch Dritte. Lediglich negative Formen treten insofern zutage, als sie Gegenstand von Publikationen werden, wie z.B. die Überprüfung der Leistungsbeschaffung eines zKT durch die kreiseigene Revision wie auch durch das BMAS.<sup>1022</sup> Eine Verallgemeinerung solcher Negativ-Beispiele ist aber extrem problematisch, da keine Anhaltspunkte darüber zu finden sind, ob es sich hierbei um krasse Ausnahmen oder nur um die ‚Spitze des Eisberges‘ handelt. Allerdings sind die Erkenntnisse der internen Revision der BA, die 2007 u.a. die Ordnungsmäßigkeit der Leistungsbeschaffung prüfte, aufgrund der großen Stichprobe von fast 1/3 aller ARGEn (n=92), deutlich eher zu verallgemeinern. Dort wurde z.B. festgestellt, dass rund die Hälfte der Arbeitsgelegenheiten (AGL) den gesetzlichen Anforderungen nicht genügt<sup>1023</sup>, was auf Nachlässigkeit bei den Beschaffungsverfahren schließen lässt. Vor allem für die Bewertung von Systemsteuerungsleistungen im Rahmen der

---

<sup>1022</sup> hier wurde u.a. festgestellt, dass durchgängig Leistungen mit größeren Volumina (i.d.R. über 100.000,- €) ohne Beachtung von für die Trägerform als Eigenbetrieb gesetzlich und satzungsmäßig vorgeschriebenen Mitwirkungsverfahren beschafft wurden (z.B. galt eine Beschaffungsgrenze von 47.500,- € pro Auftrag, die der Betriebsleiter alleine entscheiden konnte – für größere Summen brauchte er die Zustimmung der Betriebskommission, die durchgängig nicht erfolgte), zum anderen wurden Integrationsleistungen fragwürdigen Inhalts / Qualität beschafft (statt Vertrag und Leistungsbeschreibung gab es nur eine Auftragsbestätigung sowie drei Powerpoint-Präsentationen) und dafür nach Berechnungen des Verfassers sogar deutlich überhöhte Kostensätze bezahlt (Gewinn ca. im Bereich von 50% der Erlöse !), was dann Gegenstand einer Untersuchung der kreiseigenen Revision und anschließend auch einer der Prüfgruppe SGB II des BMAS wurde – vgl. dazu Kreis Bergstraße - Revisionsamt 2006 und BMAS 2007a

<sup>1023</sup> s. Bundesagentur für Arbeit 2008b, S. 7

Leistungsbeschaffung ist die Bewertung der Prüfer von Bedeutung, dass bei 23,9% der Fälle keine Vereinbarungen bezüglich den im Rahmen der AGL zu leistenden Tätigkeiten bzw. den Arbeitsinhalten zu finden war und bei über der Hälfte (52,1%) keine Angaben zur Arbeitszeit.<sup>1024</sup> Vor allem in fast einem Viertel der AGL kann daher davon ausgegangen werden, dass eine bedarfsgerechte Ausgestaltung - z.B. damit „die Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen erhalten, verbessert oder wiederhergestellt“<sup>1025</sup> werden kann – nicht zu erkennen ist. Ähnliches gilt, wenn auch in abgeschwächter Form, für die Nichtregelung der Arbeitszeit, da diese auch ein Faktor darstellt, der zur Anpassung an den Bedarf und vor allem an die Leistungsfähigkeit des Klienten berücksichtigt werden muss. Damit ist eine entsprechende Gestaltung der Arbeitszeit erforderlich, die zudem die parallele Suche nach einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt weiterhin ermöglichen soll.<sup>1026</sup> Weitere Erkenntnisse aus der Prüfung, wie z.B. die hohe Anteil von nicht vorliegenden Zwischenberichten über den Stand der Maßnahmen durch die Maßnahmeträger (es fehlten 63,2%), nicht vorliegende Endberichte (47,8% fehlten) und fehlender Teilnehmerbeurteilungen (45,3%) weisen darauf hin, dass für die Steuerung der Hilfeleistung AGL wichtige Merkmale nur unzureichend Gegenstand der Leistungsvereinbarungen wurden bzw. die durch die Nichtvorlage von Unterlagen (eigentlich) eingetretenen Leistungsstörungen vom Auftraggeber unbeachtet blieben. Der Untersuchungsbericht schließt an dieser Stelle mit der Bemerkung: „Die Vorlage der Unterlagen wurden durch die ARGEn nicht nachgehalten.“<sup>1027</sup>

Die zuvor zur Bewertung der Leistungsbeschaffung entwickelten Prüfkriterien nach Einforderung flexibel ausgestaltbarer Hilfen und Schaffung hierfür adäquater Steuerungsanreize, sowie die Verfügbarhaltung einer Flexibilitätsreserve sind aufgrund der zuvor dargestellten Erkenntnisse leider nur ansatzweise beurteilbar. Lediglich zur Leistungsbeschaffung lässt sich insofern eine Aussage treffen, als hier doch zu einem erheblichen Teil Leistungen ohne größere Klarstellung der konkreten Inhalte und/oder Ausgestaltung beschafft wurden, was eindeutig nicht als im Sinne der o.a. Forderungen nach Beschaffung bedarfsorientierter und flexibler Hilfen bewertet werden kann. Eine mögliche Erwiderung, dass gerade aufgrund der Flexibilitätserhaltung auf konkrete Regelungen verzichtet wurde, ist aus Sicht des Verfassers entgegenzuhalten, dass Flexibilität sich stets am Bedarf der betreuten Klienten (eHb) zu orientieren hat und nicht als eine Art von Arbeitserleichterung für den Hilfeanbieter dient. Zudem ist anzumerken, dass das mangelhafte Interesse an Informationsrückflüssen (Zwischen-, Endberichte, Teilnehmerbeurteilungen) nicht gerade darauf hinweist, dass es dem Auftraggeber an einer flexiblen Anpassung an Klientenbedürfnissen gelegen war, ansonsten hätte deren Ergebnis deutlich sorgfältiger überprüft werden müssen.

---

<sup>1024</sup> ders. S. 8

<sup>1025</sup> Wortlaut von § 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 SGB II, d.h. eines der Ziele des Gesetzes

<sup>1026</sup> die Forschung spricht hier von „Einsperreffekten“, d.h. die Betroffenen haben wenig Möglichkeiten, sich neben der Tätigkeit aktiv um die Jobsuche zu kümmern – vgl. dazu z.B. Wolff, Hohmeyer 2008 oder Hohmeyer et al. 2006

<sup>1027</sup> Bundesagentur für Arbeit 2008b, S. 8

#### 4.4.5 Lobbyarbeit

Bezüglich der aus Systemsteuerungssicht zu fordernden Lobbyarbeit können Aussagen auf der Basis von Ergebnissen der SGB II – Begleitforschung aus Sicht des Verfassers nur insofern gemacht werden, als sie sich auf die Zusammenarbeit mit örtlichen Akteuren beziehen, die nicht selbst im direkten Kontakt mit betreuten Hilfeberechtigten stehen. Hierzu sind lediglich vereinzelt Aussagen zur Kooperation mit lokalen Einrichtungen der Wirtschaftsförderung zu finden. Im UF 1 wurde die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung abgefragt und für 2006 festgestellt, dass diese in mehr als 2/3 der Fälle bestand (ARGEn 67%, zkT 91%, gA 71%). Eine Kooperation mit Institutionen, die eng mit potenziellen ‚Abnehmern‘ von Arbeitssuchenden verzahnt sind, wird damit durchgängig als wichtig angesehen.<sup>1028</sup> Betrachtet man aber die Intensität der Zusammenarbeit, so treten die Unterschiede zwischen den zkT und den ARGEn/gA stärker hervor. Die Nutzung der Wirtschaftsförderung als Informationsquelle für die Beurteilung des quantitativen und qualitativen Arbeitskräftebedarfs der Region wird von den zkT weit mehr betrieben, als von allen anderen.<sup>1029</sup> Ähnliches gilt für die Berücksichtigung des Arbeitskräfteangebotes aus dem Bereich des SGB II im Rahmen der Standortpolitik der Wirtschaftsförderung, d.h. ob die Förderpolitik der Wirtschaftsförderung sich neben ‚üblichen‘ Kriterien wie Zuwachs an Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen auch daran orientiert, dass speziell Betriebe zur Ansiedlung ‚angeworben‘ werden, die Arbeitsplätze anbieten, die auch für die Arbeitssuchenden aus dem SGB II – Bereich geeignet sind.<sup>1030</sup>

Es bleibt also festzuhalten, dass sich zumindest ein großer Teil der Grundsicherungsträger im Bereich der Wirtschaftsförderung engagiert – allerdings sinkt der Anteil deutlich, wenn man einen strengeren Maßstab anlegt und nur betrachtet, ob dieses Engagement auch einschließt, dass man sich um die Schaffung günstiger Bedingungen für die eigene Arbeit bemüht. Dies kann vor allem dann angenommen werden, wenn die Bemühungen in die Richtung gehen, dass die Wirtschaftsförderung in ihrer Förderpolitik auch die Interessen des Grundsicherungsträgers nach für seine Klientel geeigneten Arbeitsplätze, mit berücksichtigt. Diesem strengeren Maßstab der Lobbyarbeit genügen dann allerdings nur noch rund ¼ aller Grundsicherungsträger, wobei hier zkT mit 45% deutlich besser dastehen.

Auf der Basis dieser wenigen Erkenntnisse kann aber keine abschließende Bewertung der Lobbyarbeit vorgenommen werden, da aus den o.a. Aktivitäten in Richtung auf kommunale Wirtschaftsförderungseinrichtungen nicht geschlossen werden kann, wie sich Grundsicherungsträger z.B. bezüglich von Einflussnahmen auf die Kommunalpolitik verhalten.

---

<sup>1028</sup> s. Strotmann, u.a. 2007, S. 58 Dass die zkT aufgrund ihrer kommunalen Eingebundenheit hierbei gewisse ‚Heimvorteile‘ haben, ist offensichtlich, allerdings haben die gA im Vergleich zum Vorjahr (33%) die Zusammenarbeit deutlich intensiviert. Die ARGEn sind, wenn auch knapp wieder einmal das ‚Schlusslicht‘, was die Vermutung des Verfassers in Kap. 3.4.4, dass ARGEn sich stärker abgrenzen, weiter erhärtet.

<sup>1029</sup> 55% zkT im Vergleich zu 27% ARGEn und nur 10% gA – s. Strotmann a.a.O. S. 59

<sup>1030</sup> s. ebd. – die Anteile der Grundsicherungsträger, die eine derartige Lobbypolitik betreiben, dass Wirtschaftsförderung auch zugleich ‚Arbeitsbeschaffung‘ für SGB II – Bezieher leistet, sind ähnlich wie die zuvor beschriebenen: 45% zkT, 23% ARGEn, 10% gA

#### 4.4.6 Bewertung der Systemebene

Im Gegensatz zur Fallebene fällt eine Bewertung der Systemebene deutlich schwerer, da diese vor allem bei der SGB II – Begleitforschung nicht im Fokus des Interesses stand. Auch wenn gerade die UF 1 und 2 organisatorische Gegebenheiten evaluiert haben, so lassen sich hieraus wenig Erkenntnisse für die Systemebene des Case Managements ziehen, da hier vor allem für diese Arbeit von Interesse ist, ob die Organisation es verstanden hat, sich selbst und die von ihr genutzten externen Dienstleistungen (Hilfen) so zu organisieren, dass auf den individuellen Bedarf ausgerichtete Hilfeangebote und ein individualzentriertes Fallmanagement möglich werden. Auf der Basis von z.B. reinen Organisationsmodellen lassen sich hierzu aber immer nur begrenzt Aussagen treffen.<sup>1031</sup>

Bewertet man nun zusammenfassend die in Kap. 4.4 entwickelten Prüfkriterien, so ist aus Sicht des Verfassers festzustellen, dass zumindest ein Teil der Grundsicherungsträger deutliche Anstrengungen unternimmt, mit weiteren Akteuren (z.B. Jugendämter, Wirtschaftsförderung) zusammenzuarbeiten und die verschiedenen Aktivitäten zu koordinieren. Ob damit ein als ‚echte‘ Systembildung bezeichnbarer Versuch subsumiert werden kann, so etwas wie ein ‚Hilfesystem‘ zu schaffen, das unter Steuerung durch den Grundsicherungsträger die für ein Case Management erforderliche flexiblen und bedarfsorientierten Hilfen bereitstellt, kann aus den bisher verfügbaren Daten jedoch nicht geschlossen werden. Dieser würde nämlich koordinierte Aktivitäten in Richtung auf alle potenziellen Systempartner erfordern,<sup>1032</sup> die mit Hilfe von prozentualen Angaben immer nur in Bezug auf einen möglichen Systempartner in der SGB II – Begleitforschung nicht beurteilbar sind.

Erkennbar sind aber deutliche Defizite bei der Leistungsplanung und –beschaffung, bei der anzunehmen ist, dass sie mehr auf eine tradierte Angebotsorientierung fußen, als eine auf den konkreten und das bedeutet immer individuellen Bedarf ausgerichtete Bedarfsorientierung. Dies begründet sich vor allem aus der Erkenntnis, dass viel zu selten und viel zu wenig der individuelle Hilfebedarf überhaupt evaluiert wird<sup>1033</sup>, so dass schon allein die ‚Datengrundlage‘ für eine umfassende Bedarfsermittlung höchst fehlerhaft ist. Weiterhin müssen die Erkenntnisse z.B. der BA-eigenen Revision<sup>1034</sup>, dass sehr oft Informationen aus der Inanspruchnahme von Hilfen nicht ausgewertet werden, darauf schließen lassen, dass es ebenfalls um die ‚Datengrundlage‘ für ein erfolgreiches ‚Linking‘ von Fall- und Systemebene oft schlecht bestellt ist. Zudem erschweren selbst bei sorgfältiger Auswertung der Inanspruchnahme von Hilfen die erkennbaren Mängel in der Hilfezuweisung z.B. durch unzureichende Prüfung der Zweckmäßigkeit der Hilfe<sup>1035</sup>, die für die Steuerung der Hilfeangebote erforderliche Beurteilung, ob Diskrepanzen zwischen Ziel und Resultat von Hilfen wirklich der Hilfeerbringung selbst

---

<sup>1031</sup> vgl. dazu Kap. 4.2, in dem die unterschiedlichen Organisationsmodelle diskutiert wurden

<sup>1032</sup> vgl. dazu die Darstellung der Systembildung in Kap. 3.2.3

<sup>1033</sup> vgl. dazu Kap. 4.4.2 und insbesondere Abb. 22

<sup>1034</sup> vgl. dazu Bundesagentur für Arbeit 2008, aber auch Baethge-Kinsky, Volker, Barthelheimer, Peter, Henke, Jutta et al. 2007 bzw. Behrend et al. 04.12.2006 zu Abläufen innerhalb der Grundsicherungsträger

<sup>1035</sup> vgl. dazu Kap. 4.3.3 zur (oftmals zu geringen) Intensität der Zweckmäßigkeitsprüfung vor Hilfezuweisungen

zugerechnet werden müssen (und daher die Einleitung von Korrekturen zu prüfen ist), oder ob diese Diskrepanzen vielmehr daher rühren, dass die eingeleitete Hilfe nicht zu dem konkreten Bedarf passte und aus diesem Grund ihr Ziel verfehlte. Im UF 3 kommen Bookmann et.al. daher auch zu dem Ergebnis: "Generell ist die Grundsicherung für Arbeitssuchende noch weit vom gesetzlichen Anspruch entfernt, die vielfältigen Hemmnisse, die einer Eingliederung in das Erwerbsleben entgegenstehen können, erheblich umfassender und ganzheitlicher zu bearbeiten, als es in den Vorläufer-Systemen der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe der Fall war. Probleme wie z.B. fehlende Kinderbetreuung, Sucht oder Schulden werden in den Gesprächen mit Fallmanagern oder persönlichen Ansprechpartnern überwiegend nicht thematisiert. Selbst wenn diese Probleme angesprochen werden, werden Maßnahmen nur in etwa einem Drittel bis der Hälfte der Fälle ergriffen. Beides führt dazu, dass weniger als 10% der ALG-II-Bezieher, die der Befragung zufolge ein der Beendigung der Hilfebedürftigkeit entgegen stehendes Problem haben, auch eine konkrete Hilfe erhalten." (Bookmann 2007, S. 15–16)

Die Schaffung von Strukturen, um für das Case Management zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit im SGB II benötigten Hilfeleistungen bereitstellen zu können, ist zusammenfassend aus Sicht des Verfassers auch im vierten Jahr nach Inkrafttreten des SGB II immer noch unzureichend gelöst. Die Besonderheiten, die die Methode des Case Managements im Bereich der Integration in den Arbeitsmarkt mit sich bringt, wurden auch – ähnlich wie auf der Fallebene – auf der Systemebene nicht oder zumindest nur in einem zu geringen Maße erkannt und bei der Organisation des von den Grundsicherungsträgern zu leistenden Fallmanagements berücksichtigt. Die Systemsteuerung stellt damit ein weiteres Feld dar, in dem aus Sicht des Verfassers nach wie vor deutlicher Handlungsbedarf besteht.

Ein positiver Aspekt soll aber an dieser Stelle auch nicht verschwiegen werden. Der Deutsche Landkreistag hat im Juni 2008 „Leitlinien zur Umsetzung der sozialen Leistungen nach dem SGB II“<sup>1036</sup> veröffentlicht, die Hinweise zur Ausgestaltung der weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II geben sollen. Hierin finden sich zahlreiche durchwegs als sinnvoll einzuschätzende Empfehlungen für die Zusammenarbeit mit der Sucht-, Schuldner- und psychosozialen Beratung, wie auch zum Thema „Planungsprozess und Bedarfsfeststellung“.<sup>1037</sup> Dort wird u.a. die Einbindung der Fallmanager in den Planungsprozess gefordert: „Wichtige Rückschlüsse auf den Bedarf an sozialen Leistungen im Rahmen des SGB II liefern die gebündelten Erkenntnisse aus der Arbeit des Fallmanagements.“<sup>1038</sup> Ebenfalls sind Hinweise enthalten, dass eine Kooperation mit Hilfeanbietern „unter Berücksichtigung des Ziels der (Wieder-)Eingliederung in Arbeit vereinbart“<sup>1039</sup> werden soll, d.h. dass ein gemeinsames Zielsystem eine wichtige und wesentliche Grundlage für eine produktive Zusammenarbeit zwischen Grundsicherungsträgern und Systempartnern darstellt. Aus Sicht des Verfassers sind diese Leitlinien ein sehr positiv zu bewertender Schritt in die richtige Richtung und beschreiben zumindest wichtige Teile der für ein Case Management unabdingbaren Systemsteuerung. Es bleibt daher zu hoffen, dass sie auch bei den zkt auf positive Resonanz stoßen

---

<sup>1036</sup> s. Deutscher Landkreistag 2008

<sup>1037</sup> ders. S. 7 ff.

<sup>1038</sup> ders. S. 8

<sup>1039</sup> ders. S. 10

werden. Leider, so ist noch am Ende anzumerken, fehlen aber konkrete Hinweise zur Umsetzung der richtiger Weise geforderten Einbindung der Erkenntnisse des Fallmanagements in die Planungsprozesse. Hier wären noch praxisnahe Empfehlungen hilfreich gewesen, auf welchen Wegen das geforderte ‚Linking‘ realisiert werden könnte.

## 4.5 Die Zukunft der Grundsicherung

Die Absicht des Verfassers war es, zum Abschluss der Diskussion der Situation des Case Managements im Handlungsfeld des SGB II noch die verschiedenen Positionen zu analysieren, die Gegenstand von Überlegungen zur Fortentwicklung der gesetzlichen Grundlagen sind. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Vereinbarkeit der ARGE n mit dem Grundgesetz<sup>1040</sup> Ende 2007 war z.B. die Diskussion über die Organisationsform der SGB II – Träger sofort wieder auf der politischen Tagesordnung, obwohl das BVerfG in seinem Urteil aufgrund der erforderlichen „Umstellungen von ungewöhnlichem Ausmaß“<sup>1041</sup> dem Gesetzgeber extra eine Frist bis zum 31.12.2010 eingeräumt hatte und zudem die SGB II – Begleitforschung dem Parlament sowieso bis zum 31.12.2008<sup>1042</sup> ihre Abschlussberichte vorzulegen hatte. Die Positionen ändern sich sozusagen auf ‚Tagesbasis‘ – hatte am 12.07.2008 noch der Vorsitzende der BA, Frank-Jürgen Weise in einem Interview des Deutschlandfunks die Zusammenarbeit mit den Kommunen in den ARGE n als „Katastrophe“ bezeichnet<sup>1043</sup> und für sein zusammen mit dem BMAS entwickeltes Modell des „Kooperativen Jobcenters“ geworben, so verständigte sich bereits am 14.07.2008, d.h. ganze zwei Tage später die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister mit dem BMAS auf eine Grundgesetzänderung zur Beibehaltung des Modells der ARGE wie das der Option (zKT).<sup>1044</sup> Ob die damit beabsichtigte Verfassungsänderung jedoch in der intendierten Form auch durchgesetzt werden kann, bleibt indes abzuwarten. Es wäre aus Sicht des Verfassers stattdessen sinnvoller gewesen, die Abschlussberichte der SGB II – Begleitforschung abzuwarten und diese mit in die Entscheidung einzubeziehen.

Fakt ist jedoch die aktuell zu beobachtende hohe Dynamik der aktuellen Diskussion, die eine vertiefte Behandlung der dabei vertretenden Positionen nahezu unmöglich macht, wenn bedacht wird, dass aufgrund der in Kauf zu nehmenden zeitlichen Lücke zwischen Abschluss der Arbeit und deren Veröffentlichung, der Diskussionsstand schon ein gänzlich anderer geworden sein kann und die zuvor gemachten Bewertungen damit obsolet wurden. Ähnliches gilt für den aktuellen Stand der Diskussion bezüglich der vom BMAS beabsichtigten Reformierung von SGB II und SGB III.<sup>1045</sup> Hier ist der bislang vorliegende Referentenentwurf (in der 2.

---

<sup>1040</sup> vgl. dazu Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 20.12.2007 Az. 2 BvR 2433/04 und 2BvR 2434/04.

<sup>1041</sup> ders. Nr. 207

<sup>1042</sup> s. § 6c Satz 1 SGB II, wo die Begleitforschung wie auch deren Vorlagetermin geregelt ist

<sup>1043</sup> s. den Interviewtext Rommeney, Ziegler 12.07.2008 und zum Konstrukt der kooperativen Jobcenter in seiner letzten Fassung (bevor die Einigung von Bund und Ländern dieses Modell obsolet machten vgl. BMAS 2008b

<sup>1044</sup> s. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 14.07.2008

<sup>1045</sup> vgl. dazu den Referentenentwurf des BMAS BMAS 2008c

Fassung) Gegenstand zahlreicher Kritik von Verbänden,<sup>1046</sup> so dass über seine Zukunft derzeit ebenfalls nur spekuliert werden kann.

Aus diesem Grund wird auf die beabsichtigte Diskussion der Positionen zur Zukunft des SGB II in dieser Arbeit verzichtet.

#### **4.6 Fazit 3: Was erfordert eine wirksame Systemsteuerung im SGB II?**

Der Ausgangspunkt für einen systematischen Einsatz des Case Management Ansatzes im SGB II war eigentlich sehr gut. Durch die Gesetzesbegründung zum SGB II hatte der Gesetzgeber seine Intention klargestellt, dass Fallmanagement zum „Kernelement“ des neuen Gesetzes werden sollte.<sup>1047</sup> Damit war zumindest von der Intention her ein politisches ‚Commitment‘ vorhanden, die sich förderlich für die flächendeckende Einführung von Case Management im SGB II auswirken sollte. Weiterhin sah das neue Gesetz eine umfassende Zuständigkeit der Grundsicherungsträger für die berufliche Integrationsarbeit und die Beseitigung (oder zumindest Reduzierung) von Hilfebedürftigkeit vor. Case Management hatte so die Möglichkeit, sich interorganisationsbezogen und kostenträgerinitiiert etablieren zu können. Durch das umfassenden Mandat der Träger des Case Managements (Grundsicherungsträger) konnte diese auf ein weites Steuerungsrepertoire zurückgreifen, ohne dass ihnen Beschränkungen wie z.B. bei der Initiierung von Case Management durch Hilfeanbieter oder Case Manager selbst auferlegt würden.<sup>1048</sup> Zudem wurde den Grundsicherungsträgern ein umfangreiches Budget für ihre Verwaltungskosten wie auch für die Hilfeleistungen bereitgestellt, so dass Systemsteuerung umfänglich auch auf materielle Steuerungsmöglichkeiten zurückgreifen könnte. Auch enthielt das neue Gesetz mit dem § 16 Abs. 2 SGB II eine „Generalklausel“ (Gesetzesbegründung), die die Förderung jeder für die Gesetzesziele geeigneten Hilfen ermöglichte. Eine bedarfsgerechte Gestaltung von Hilfen hatte damit auch die erforderliche gesetzliche Grundlage.

Während die grundsätzlichen Startbedingungen für Case Management im SGB II nahezu ideal waren, reduzierten eine Vielzahl weiterer Faktoren deren Wirksamkeit doch sehr deutlich. Zunächst fehlte im eigentlichen Gesetz jeglicher Hinweis auf ein Fallmanagement, lediglich im § 14 ist festgehalten, dass die BA für jeden ehB einen „persönlichen Ansprechpartner“ benennen „soll“. Es fehlt damit nicht nur die konkrete gesetzliche Vorgabe, ein Fallmanagement ein- und durchzuführen, sondern die weitaus schwächere Form des persönlichen Ansprechpartners (PAP) ist nur als abgeschwächte ‚Soll-Vorschrift‘ aufgenommen, d.h. von ihr kann in begründeten Fällen sogar abgewichen werden. Wieso im Gesetz nichts mehr von dem eigentlichen „Kernelement“ zu lesen ist, bleibt im Dunkeln. Hier kann nur eine Anlehnung an Hinte weiterhelfen, der die Schwierigkeiten, den Willen des Gesetzgebers aus den Gesetzen zu interpretieren, sehr zutreffend beschrieben hat:

---

<sup>1046</sup> vgl. hierzu z.B. die Stellungnahmen der Diakonie Diakonisches Werk - Bundesverband 2008a bzw. der Caritas Deutscher Caritasverband 2008a oder der Jugendsozialarbeit Kooperationsverband Jugendsozialarbeit 2008 bzw. der bag arbeit e.V. bag arbeit e.V. 2008

<sup>1047</sup> s. vom 05.09.2003, S. 44

<sup>1048</sup> vgl. zu den Möglichkeiten zur Initiierung von Case Management Kap. 3.1.2



"Dass der Gesetzgeber gelegentlich eine ziemlich verwirrende Instanz ist, dass ein Gesetz in der Regel ein Kompromiss zwischen zahlreichen widerstrebenden Interessen darstellt, dass auch die, die für die Endredaktion zuständig waren, mit Widersprüchen leben mussten und dass gelegentlich auch bei Gesetzeswerken einige Irrlichter am Werk waren, wird in der Regel übersehen, wenn man danach fragt, was denn der Gesetzgeber meint." (Hinte 2002, S. 116) Weiterhin gab die Bundesregierung einen Personalschlüssel von 1:75 bei U25 und 1:150 bei Ü25 vor<sup>1049</sup>, der natürlich im Vergleich zu 500-700 zu betreuenden Arbeitslosen im SGB III deutlich geringer war<sup>1050</sup>, aber aus Sicht des Verfassers überhaupt nicht berücksichtigte, dass mit dem ‚Auftrag‘, Fallmanagement zu leisten, auch eine gänzlich andere und vor allem weitaus intensivere Arbeitsweise erforderlich wurde. Dies ist, wie bereits in Kap. 3.1.1 (insbesondere Abb. 16) dargestellt, nicht bei einem ‚Caseload‘ von 150 Klienten zu leisten, so dass aufgrund der bereits ‚planungsmäßig vorgesehenen Arbeitsüberlastung‘ keine substantielle Änderung in der Arbeitsweise der Fallmanager dergestalt erfolgen konnte, dass sie adäquat gegenüber den Anforderungen des Case Managements gewesen wäre.

Bereits bei der Einführung des SGB II versuchte dann zunächst die BA, die Leistungsvielfalt, die der § 16 Abs. 2 SGB II prinzipiell eröffnete, durch ihre HEGA<sup>1051</sup> „Sonstige weitere Leistungen“ (SWL), die bereits im Januar 2005 den gA und ARGE n zugestellt wurde, deutlich einzuengen. Durch ihre eigene Wortschöpfung der „sonstigen“ Leistungen versuchte sie, die generalklauselhafte Intention dieser Gesetzesnorm als nachrangig und nur auf Einzelfallhilfen zulässig umzudeuten. Auch wenn diese enge und in Teilen rechtswidrige Auslegung<sup>1052</sup> von vielen Grundsicherungsträgern nicht oder nicht umfänglich beachtet wurde<sup>1053</sup>, so reduzierte sie doch die ursprünglich möglichen Spielräume für bedarfsgerechte Hilfeleistungen. Eine weiterer Faktor, der die Wirksamkeit des Case Managements reduzierte, lag in den Grundsicherungsträgern selbst und betraf die Gestaltung ihrer Ablauforganisation. Ein Teil der Grundsicherungsträger organisiert das Case Management so, dass nur eine Teilzuständigkeit für die übertragenen Fälle besteht, d.h. Case Management wird nachrangig erst nach Zuweisung durch die fallzuständigen PAP tätig und hat lediglich Vermittlungsfähigkeit herzustellen.<sup>1054</sup> Case Management wird hier zu einem ‚Teilleistungsmodell‘ herabgestuft, was sich

---

<sup>1049</sup> das Originalpapier des BMAS zur Festlegung des Betreuungsschlüssels konnte vom Verfasser nicht mehr recherchiert werden, als sekundäre Quellen können aber eine Präsentation des hierfür zuständigen Unterabteilungsleiters im BMAS, Dr. Rolf Schmachtenberg dienen (s. Schmachtenberg 25.04.2005) wie auch eine Kreisvorlage des Landkreises Gütersloh zur Personalbedarfsberechnung der ARGE (s. Kreis Gütersloh 01.09.2004) – die tatsächlich erreichten Betreuungsschlüssel lagen aber noch 2006 mit durchschnittlich 1:192 deutlich höher – s. Strotmann 2007 #216: 88 ff.

<sup>1050</sup> s. Göckler 2006, S. 24

<sup>1051</sup> Handlungsempfehlung / Geschäftsanweisung – eine Wortschöpfung der BA, mit der sie die gA anweisen und bei den ARGE n „im Sinne der Rechtseinheitlichkeit“ eine Anwendung empfehlen konnte – vgl. dazu z.B. die HEGA SWL: vom Januar 2005

<sup>1052</sup> vgl. zur Rechtswidrigkeit z.B. die Urteilsbegründung des BSG Bundessozialgericht, Urteil vom 23.11.2006 Az B 11b AS 3/05 R. und die zuvor gemachten Ausführungen in Kap. 3.1.4.1

<sup>1053</sup> vgl. dazu z.B. die Feststellungen der BA-Revision von 2008: Bundesagentur für Arbeit 2008b S. 12 f.

<sup>1054</sup> vgl. dazu Kap. 4.2 und insbesondere die Zusammenfassung in Kap. 4.2.6 – vgl. zur Problematik der Definition von ‚Vermittlungsfähigkeit‘ auch Göckler: „Vermittlungsreife ist kein festgelegter Zeitpunkt, sondern ein Prozess, der zu begleiten ist“ Göckler 2006, S. 25

mit dem Ansatz selbst, eben gerade durch die umfängliche Fallzuständigkeit segmentierte Hilfeerbringungen überwinden zu können, aber nicht vereinbaren lässt. Der zentrale Vorteil des Case Managements wird hier organisatorisch ins Gegenteil verkehrt. Auch negativ zu Buche schlagen die Bestrebungen sowohl von ARGE n / gA als auch von zKT, durch Schematisierungen Abläufe zu vereinfachen. Dies betrifft die vor allem die verbreiteten Konzepte der Betreuungsstufen bzw. der Bewerbertypen, die zunächst versuchen, so etwas Komplexes wie Hilfebedürftigkeit aufgrund von Arbeitslosigkeit bzw. nicht auskömmlichen Arbeitseinkommens auf eine Kategorie zu reduzieren, die dann als Leitlinie für die Integrationsarbeit dienen soll. Mit solchen Leitlinien ist man dann aber wieder bei den Programmen, die schon Luhmann 1973 als kontraproduktiv identifiziert hatte.<sup>1055</sup> Wenn durch die eindeutig fehleranfällige Zuordnung zu einer Kategorie zugleich das ‚Regelprogramm‘ definiert ist, was mit dem betreffenden Klienten ‚gemacht‘ werden kann, so kanalisiert diese Vorgehensweise die vom Case Management her intendiert prinzipielle Offenheit für alles, was in einem konkreten Fall an erforderlichen und zweckmäßigen Hilfeleistungen zuzuordnen wäre. Noch stärker wirken die dabei ‚mitschwingenden‘ Exklusionen, d.h. wenn ein einer Kategorie zugeordnetes Hilfeprogramm den ‚Regelumfang‘ der Hilfen beschreibt, wird damit zugleich immer auch eine Negierung eingeschlossen, was für diese Kategorie eben nicht an Hilfen vorgesehen ist. Auch wenn z.B. in Arbeitsmarktprogrammen oftmals betont wird, dass diese Programme lediglich Empfehlungen sind, von denen abgewichen werden kann, muss immer auch bedacht werden, wie intensiv sich die Fallzuständigen wirklich mit dem Einzelfall befassen können (s. dazu die Ausführungen zum Thema ‚Caseload‘) und wie qualifiziert sie für die Fallbeurteilung und Hilfeplanung tatsächlich sind. Die Kompetenzanforderungen an die Fähigkeit, die Inadäquatheit von ‚Regelprogrammen‘ festzustellen und durch adäquatere Regelungen zu ersetzen, ist sicher höher anzusetzen, als die Anforderungen, per se ohne Vorgaben das Erforderliche festzustellen und zu veranlassen. An Einstufungskategorien gebundene Handlungsprogramme sind also für die reale Situation im SGB II eher hinderliche Faktoren für die Verwirklichung eines tatsächlichen Case Managements. Wenn eben von Kompetenzen der Fallzuständigen die Rede war, so weist dies auf einen weiteren hinderlichen Faktor in der Wirklichkeit des SGB II hin: Die ‚Case Management Kompetenz‘ der Fallmanager, PAP oder Sachbearbeiter.<sup>1056</sup> Wie bereits in Kap. 4.3.1 festgestellt, ist diese in der Fläche immer noch unzureichend, wenn auch mit einer Tendenz zum Besseren. Kombiniert man dann auch noch unzureichende Kompetenz in der Fallführung mit einem als deutlich zu hoch einzuschätzenden ‚Caseload‘ und mit Handlungsprogrammen (oder auch nur –empfehlungen), so kommt eine ‚Gemengelage‘ zusammen, die eine am tatsächlichen individuellen Bedarf<sup>1057</sup> orientierte Allokation von Hilfen eher hemmt als fördert. Der für die Systemsteuerung weiterhin wichtige Faktor des ‚Linkings‘ von Fall- und Systemebene findet so in aller Regel nicht oder nur bruchstückhaft statt, da schon allein von den Arbeitsbedingungen her keine zutreffenden Erkenntnisse über die Güte von Hilfeleistungen zu gewinnen sind. Dies würde vor allem erfordern, dass

---

<sup>1055</sup> vgl. dazu Luhmann 1973: „Im großen und ganzen bestimmt die Optik der Programme das, was an sozialer Hilfe geschieht, bzw. nicht geschieht.“ (S. 33)

<sup>1056</sup> die verwandten Begrifflichkeiten bei den Grundsicherungsträgern sind sehr unterschiedlich ohne dass damit zwingend auch eine andere Funktion gemeint ist

<sup>1057</sup> Dieser Bedarf muss sich zudem am Gesetzauftrag des SGB II (vgl. § 1 SGB II) wie auch den Prinzipien von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. § 17 Abs. 2 SGB II) orientieren.

die Hilfeallokation tatsächlich bedarfsgerecht erfolgte, so dass Diskrepanzen zwischen erwarteten Outcome der Hilfe und tatsächlichem entweder in der Sphäre des Klienten liegen oder durch Unzulänglichkeiten bei der Hilfestaltung bedingt sein müssen. In der Praxis sind aber auch Mängel bei der Hilfeallokation mit einzubeziehen, was eine Evaluation des Outcomes hinsichtlich dessen Ursachenforschung deutlich schwieriger, wenn nicht sogar in Teilen unmöglich macht. Ein umfassendes ‚Linking‘ von Erkenntnissen aus der Hilfenutzung mit der Planung von Hilfen ist auf diese Weise mangels sicherer Evaluationsgrundlagen nur schwerlich vorstellbar. Die Planung und Beschaffung wirklich bedarfsgerechter Hilfen und vor allem flexibel an individuelle Bedarfe anpassbare Hilfen wird so deutlich behindert. Berücksichtigt man auch noch, dass vor allem gA und ARGEn ihre Hilfeleistungen zumindest teilweise über die Regionalen Einkaufszentren (REZ) der BA ‚einkaufen‘, die aufgrund der Gebundenheit der Beschaffungsprozesse an unbeschränkte Ausschreibungen nach VOL/A nur ‚Standardhilfen‘ akquirieren können, so muss an die Bedarfsorientiertheit von Hilfen im SGB II ein großes Fragezeichen gemacht werden.

‚Rechnet‘ man alles zusammen, so ist aus Sicht des Verfassers festzustellen, dass das SGB II weitgehend die Chancen nicht nutzen konnte, die ursprünglich von der Gesetzesintention und dem Bedarf der von Gesetz erfassten Hilfeberechtigten her vorgesehen und auch notwendig gewesen wären. Case Management bzw. Fallmanagement im Sprachgebrauch der Akteure im SGB II, ist in der Realität vielerorts nur ein ‚Deckmantel‘ für das (im SGB III) ‚übliche‘ Vermittlungsgeschäft, ohne dass der mit Case Management eigentlich verbundene Anspruch der individuellen Passgenauigkeit der Integrationsprozesse in der Praxis umfänglich umgesetzt werden konnte. Es gibt zwar hoffungsvolle Ansätze wie z.B. die verstärkte Qualifizierungen der Fallmanager nach den Standards der DGCC durch das Bildungsinstitut der BA<sup>1058</sup>, bis aber alle rund 25.000 Fallmanager<sup>1059</sup> derart geschult worden sind, wird noch eine lange Zeit vergehen. Auch sind die im Juni 2008 veröffentlichten Leitlinien des Deutschen Landkreistages zur Umsetzung der sozialen Leistungen im SGB II<sup>1060</sup> ein Schritt in die richtige Richtung. Es bleibt aber noch viel zu tun.

Will das SGB II seine ursprüngliche Intention auf maßgeschneiderte Hilfeallokation durch Verwirklichung eines umfassenden Case Managements beibehalten, so besteht aus Sicht des Verfassers noch Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

- Das Fallmanagement im SGB II wird von Segmentierungen und Subsidiarisierungen ‚befreit‘ und erhält die umfassende Fallzuständigkeit im ‚Intake‘ bis zur Integration (und Evaluation des Prozesses). ‚Umgebende‘ Leistungen wie die Akquisition von Arbeitsplätzen oder die Prüfung und Gewährung materieller Leistungen arbeiten dem Fallmanagement zu. Schnittstellen zwischen diesen Bereichen und dem Fallmanagement sind so

---

<sup>1058</sup> s. im Internet die von der DGCC anerkannten Ausbildungsinstitute:  
[http://www.dgcc.de/dgcc/zert\\_inst.html](http://www.dgcc.de/dgcc/zert_inst.html)

<sup>1059</sup> s. Deutscher Bundestag 2006 – auf eine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Betreuungssituation im Fallmanagement antwortete die Bundesregierung am 21.12.2006 u.a. mit der Angabe, dass zum 20.10.2006 in den ARGEn und gA (d.h. ohne zKT!) insgesamt 51.292 Mitarbeiter beschäftigt waren, davon 26.195 im Eingliederungsbereich (S. 5) – rechnet man davon Mitarbeiter im Arbeitgeberservice / Stellenakquisition ab, so bleiben ca. 25.000

<sup>1060</sup> vgl. Deutscher Landkreistag 2008 u. die Darstellung in Kap. 4.4.6

einfach und praktikabel wie möglich zu gestalten – z.B. indem die Leistungsbearbeitung als ‚Backoffice‘ des Fallmanagements gestaltet wird und damit den identischen Kreis der Hilfeberechtigten bearbeitet, den auch das Fallmanagement betreut.<sup>1061</sup>

- Die Organisation des Fallmanagements selbst erfolgt in kleinen ‚Basis-Teams‘, die sich gegenseitig vertreten und unterstützen wie auch weitgehend autonom über die Fallführung der zu betreuenden Klienten entscheiden können. Hierzu verfügen die Teams über klientenbezogene Fallbudgets, die sie flexibel für die Finanzierung erforderlicher Hilfen nutzen und nicht genutzte Budgetteile auf andere Fälle übertragen können. Unzulänglichkeiten bei der Budgetbemessung können so weitgehend ausgeglichen werden. Die räumliche Dislozierung der Basis-Teams (sowie der unterstützenden Leistungsbearbeitung) erfolgt soweit organisatorisch sinnvoll nach sozialräumlichen Gesichtspunkten, d.h. nach Stadtteilen oder nach zentralen Orten eines Kreisgebietes. Die Einschränkung ‚soweit sinnvoll‘ ist deshalb zu machen, da eine ‚gießkannenmäßige‘ Verteilung auf jeden Stadtteil bzw. jede kreisangehörige Gemeinde/Stadt dazu führen könnte, dass eine vernünftige Arbeitsteilung sowie ein Setting als Basis-Team nicht mehr möglich ist, da die sich so ergebenden Einheiten dafür zu klein werden.
- Die Fallmanager sind umfassend auf ihre Aufgabe qualifiziert, was die Ausbildung zum Case Manager (Fachrichtung Beschäftigungsförderung) nach den Standards der DGCC voraussetzt und erhalten zusätzlich begleitend Supervision oder zumindest eine intensive kollegiale Beratung (z.B. nach den Prinzipien der Intervision<sup>1062</sup>).
- Kategorisierungen werden vor allem als Bemessungsgrundlage für die Fallbudgets (z.B. klein – mittel – groß) verwendet; (mehr oder weniger) feste Verknüpfungen mit für die jeweilige Kategorie geltenden Hilfekataloge oder –programme finden nicht statt. Kategorisierungen berücksichtigen daher die Vielfältigkeit von Hilfebedürftigkeit und verzichten bis auf Aussagen über Hilfebudgets auf eine zusammenfassende Kategorie, unter der ein Hilfeberechtigter subsummiert wird. Stattdessen werden Aussagen nach integrationsrelevanten Bereichen differenziert, wie z.B. beschäftigungsrelevante Kompetenzen (Fachkenntnisse, Berufserfahrung, usw.), soziale Kompetenzen (z.B. Teamfähigkeit, Kontaktfähigkeit, usw.), persönliche Kompetenzen (z.B. Arbeitsmotivation, Frustrationstoleranz, usw.) sowie nach ‚sonstigen‘ integrationsrelevanten Faktoren (z.B. familiäre, finanzielle, gesundheitliche und Wohnungssituation).
- Eine Differenzierung des Fallmanagements nach dem zu erwartenden Aufwand und den voraussichtlich erforderlichen Spezialkenntnissen ist sinnvoll, solange damit nicht zugleich eine Inklusion zu bestimmten Verfahren oder Hilfen und eine Exklusion von anderen erfolgt. So kann z.B. Fallmanagement nach dem voraussichtlich erforderlichen Aufwand in extensiv und intensiv unterschieden

---

<sup>1061</sup> dies sieht auch das Konzept des beschäftigungsorientierten Fallmanagement ursprünglich so vor, ohne dass dies bei den Grundsicherungsträgern durchgängig so umgesetzt worden wäre – vgl. Bundesagentur für Arbeit 2007a, S. 7

<sup>1062</sup> vgl. zu Intervisionskonzepten z.B. Brinkmann 2002

werden und bezüglich der Spezialkenntnisse z.B. eine Differenzierung nach Migranten, Alleinerziehenden oder Rehabilitanden erfolgen. Eine Differenzierung nach U25 (und Ü25) ist eher ambivalent zu sehen, da hier zwar Spezialkenntnisse (z.B. zum Ausbildungsmarkt) sinnvoll sind, andererseits aber eine unterschiedliche Betreuung der eHb einer Bedarfsgemeinschaft zur Folge haben könnte. Diese wären aber zur Gewährleistung eines ganzheitlichen Betreuungsansatzes und zur Ausschaltung von mit einer Differenzierung verbundenen Schnittstellen ‚aus einer Hand‘ (d.h. von einem Fallmanager) zu betreiben. Ein Kompromiss hierzu könnte sein, dass in jedem Basisteam 1-2 Fallmanager die Betreuung von Bedarfsgemeinschaften mit U25 übernehmen.

- Der Zugang zum Fallmanagement wird durch diejenigen geregelt, die auch die Erfahrung aus der Fallführung mitbringen. Eine Eingangszone ist dabei durchaus sinnvoll, vor allem um all diejenigen Angelegenheiten zu regeln, die nicht zwingend den Einbezug von Fallmanagern oder Leistungsbearbeitern erfordern. Das eigentliche ‚Intake‘ ins Fallmanagement müssen aber (selbst) fallführende Fallmanager leisten, z.B. im Rahmen eines Rotationsverfahrens, bei dem ca. alle zwei Wochen jeder Fallmanager für einen Tag ‚Dienst‘ in der Eingangszone leistet. Die Prüfung der jeweiligen Erfordernisse der (neuzugegangenen) Fälle kann so aus Sicht der späteren Bearbeiter erfolgen, statt von reinen ‚Intake-Managern‘, die mangels eigener Praxiserfahrungen das Intake nur nach vorgegebenen Schemata ‚abwickeln‘ können.
- Das ‚Caseload‘ der Fallmanager bzw. der Basis-Teams wird so gestaltet, dass mit ihm ein individuelles Case Management noch möglich ist. Für Klienten mit intensivem Betreuungsbedarf ist aus Sicht des Verfassers ein Caseload von 1:25 eher als Obergrenze anzusehen<sup>1063</sup>. Eine Differenzierung des ‚Caseloads‘ nach voraussichtlichem Betreuungsbedarf ist möglich.
- Es werden ‚Hilfebeauftragte‘ (o.ä.) geschaffen, die das ‚Linking‘ zwischen Fall- und Systemebene leisten können, indem sie Erkenntnisse aus der Inanspruchnahme von bestimmten Hilfen von den fallzuständigen Fallmanagern erhalten und auswerten, ob sich aus der Summe der Einzelmeldungen Erkenntnisse ergeben, die für die Steuerung / Beschaffung dieser Hilfen eine Relevanz besitzen (z.B. unzureichende Wirkung bei bestimmten Fallkonstellationen, durchgängige Abweichung zwischen vereinbarten Hilfezielen und tatsächlichem ‚Outcome‘, usw.). Diese Hilfebeauftragte werden aktiv in die Hilfeplanung mit einbezogen und sind nicht reine ‚Datenlieferanten‘. Darüber hinaus werden sie mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet, um auf der Mikroebene<sup>1064</sup> Steuerungen bei den Systempartnern unternehmen zu können.
- Die Hilfeplanung und –beschaffung fordert von ‚einzukaufenden‘ Hilfen die Fähigkeit und Bereitschaft zur flexiblen Anpassung der konkreten Hilfeausgestaltung an individuelle Hilfebedarfe der Klienten und etabliert hierzu geeignete Steuerungsinstrumente, die eine (weitgehende) Befolgung dieser Forderung bei der praktischen Hilfeanwendung versprechen. Dies schließt

---

<sup>1063</sup> Dies ermöglicht ein Zeitbudget pro Klient und Woche von 58 Minuten bzw. 4 Std. 3 Min. pro Monat (vgl. dazu Abb. 16 in Kap. 4.1.1), so dass ca. alle zwei Wochen ein persönliches Gespräch sowie persönliche Kontakte mit den im Fall beauftragten Hilfeanbietern möglich sind.

<sup>1064</sup> vgl. dazu Kap. 3.6.1

wirksame Anreizsysteme mit ein, die Hilfeanbietern einen auch aus deren Sicht anzustrebenden Nutzen für den Fall versprechen, dass Qualitäts- und Kooperationsstandards erfüllt worden sind.

- Die Grundsicherungsträger etablieren ein qualitatives Controlling, das sich an der Evaluation der Hilfen und Fallführungen in der Hinsicht orientiert, als dass die intendierten Ziele mit dem erreichten ‚Outcome‘ verglichen und wirtschaftliche Aufwendungen ebenfalls mit dem ‚Outcome‘ (und nicht mit dem reinen ‚Output‘) in Beziehung gesetzt werden.
- Zudem wird eine umfassende Systembildung mit allen tatsächlichen und potenziellen Systempartnern wie auch mittels Lobbyarbeit mit übergeordneten kommunalpolitischen und verbandspolitischen Strukturen unternommen, die ein ‚Commitment‘ aller relevanten Akteure zu den Zielen der vom SGB II vorgegebenen Prioritäten erreichen soll.

Auch wenn diese zwölf Punkte sehr anspruchsvoll und umfassend aussehen mögen, von den grundsätzlichen Möglichkeiten her sind sie alle erfüllbar und benötigen vor allem einen entsprechenden politischen Willen vor Ort, diese umzusetzen. Dabei darf aber nicht verkannt werden, dass auch seitens der übergeordneten Akteure förderliche Rahmenbedingungen geschaffen bzw. erhalten werden müssen. Dies bezieht sich vor allem auf die Bundesregierung, die sich tunlichst einschränkenden Vorschriften im SGB II in der Hinsicht entsagen sollte, die prinzipielle Offenheit der Gestaltung von Hilfen im SGB II zu unterbinden oder an einen umfangreichen rechtlichen Prüfungsaufwand zu knüpfen. Gleiches gilt für die BA bezüglich ihrer Versuche, die Bandbreite von möglichen Hilfen durch Vorschriften wie „SWL“ einengen zu wollen.<sup>1065</sup>

## 5 Zusammenfassung und Ausblick

In Kap. 3.9 (Fazit 2) wurde vom Verfasser bereits auf den Handlungsbedarf für die Systemsteuerung im Case Management allgemein hingewiesen. Dies soll an dieser Stelle nicht noch einmal wiederholt werden. Mit den Ausführungen im Kap. 4.6 (Fazit 3) wurde zudem versucht, die eher allgemein gehaltenen Forderungen an die Etablierung einer wirklichen Systemsteuerung auf die Praxis im Bereich der Grundsicherungsträger anzuwenden, so dass sich die in Fazit 2 erhobenen Ansprüche deutlichere Konturen gewinnen können. Absicht des Verfassers ist es daher, mit diesem Ausblick konkrete Vorschläge zu unterbreiten, wie eine Umsetzung dieser Anforderungen aussehen könnte. Diese Vorschläge können zudem nur auf diejenigen der zwölf Punkte (aus Kap. 4.6) beschränkt werden, die auch einer näheren Erläuterung bedürfen. Die Forderung nach einer durchgehenden, sich an den Standards der DGCC orientierenden Qualifizierung der Fallmanager benötigt z.B. keine weitere Erläuterung zur Umsetzung. Sinnvoll sind

---

<sup>1065</sup> vgl. zu einem Teil der gestellten Forderungen auch einen aktuellen Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Rechte von Arbeitslosen stärken – Kompetentes Fallmanagement sicherstellen“: (Deutscher Bundestag 2008c), wo u.a. gefordert wird: „Die schematische Fallbearbeitung mittels EDV-Masken muss einem qualifizierten, individuellen und umfassenden Fallmanagement weichen, das mehr als bloße Beratung und Vermittlung ist. [...] Sie muss den Hilfebedürftigen auf Grundlage eines individuellen, auf Stärken und Schwächen zugeschnittenen Plans Schritt für Schritt begleiten.“ (S. 1)

weitere Erläuterungen aber für Aussagen zur Anpassung der Organisation an Erfordernisse des Case Managements. Im Folgenden sollen daher lediglich zwei Aspekte im Bereich der Grundsicherungsträger exemplarisch näher beleuchtet und Vorschläge zu einer besser mit Erfordernissen der Systemsteuerung kompatiblen Gestaltung gemacht werden: Die Organisation und die Hilfeplanung und -gestaltung.

## 5.1. Organisation von Grundsicherungsträgern

Um die Forderungen nach einer sozialräumlich orientierten, auf kleinen ‚Basis-Teams‘ aufbauenden und ‚umgebende Leistungen‘ ins Fallmanagement integrierende Organisation zu verwirklichen, ist eine zumindest in Teilen völlig neue Organisationsstruktur erforderlich, für die ein Vorschlag zur konkreten Ausgestaltung im nachfolgenden skizziert werden soll. Es sind daher durchaus auch andere Gestaltungsmodelle denkbar, wenn sie den Anforderungen der organisationsrelevanten Punkte aus Kap. 4.6 genügen. Theoretisch ist daher auch eine Organisationsform wie der „Typ D“<sup>1066</sup> mit seiner Integration von Fallmanagement, Leistungsbearbeitung und Vermittlung in einer Person denkbar, sofern die eingesetzten Fallmanager nicht nur die Qualifikationsanforderungen für die Leistungsbearbeitung, sondern auch die für das Fallmanagement (s.o.) vorweisen können und die Bemessung des ‚Caseloads‘ die zusätzliche Belastung durch die Leistungsgewährung angemessen (reduzierend) berücksichtigt. Die grundsätzlichen Bedenken des Verfassers gegen eine solche Aufgabenkonzentration in eine Person bleiben damit aber weiterhin bestehen.<sup>1067</sup>

Wie könnte nun eine solche Organisation aussehen? In der Grobstruktur zeigen sich bis auf das Fehlen von speziellen U25-Teams noch wenige Unterschiede z.B. zu Organisationstypen wie z.B. „B2“:<sup>1068</sup>

---

<sup>1066</sup> vgl. dazu Kap. 4.2.4 und Reis, u.a. 2007 S. 257 ff.

<sup>1067</sup> vgl. dazu ebenfalls Kap. 4.2.4

<sup>1068</sup> vgl. dazu Kap. 4.2.2

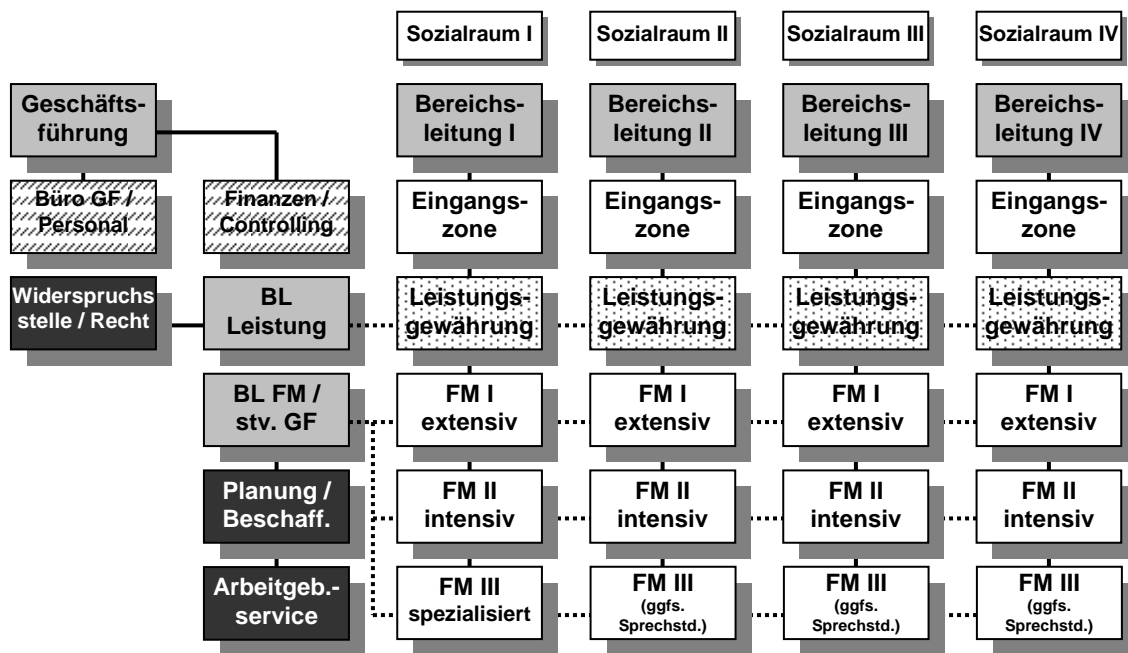


Abb. 25: Aufbauorganisation Grundsicherungsträger

Die zentralen Führungsfunktionen sind dabei grau dargestellt (auf die Linien von der Geschäftsführung zu den Bereichsleitungen wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet), Servicefunktionen schwarz und Stabsstellen gestrichelt.<sup>1069</sup> Zunächst fällt auf, dass das Organisationsmodell einer Matrixorganisation gewählt wurde, d.h. die regionalen Bereichsleitungen sind für alle in ‚ihrem‘ Sozialraum angesiedelten Stellen (Eingangszone, Leistungsbearbeitung, Fallmanagement) ‚disziplinarisch‘ verantwortlich, zugleich besteht aber eine fachliche Verantwortung durch die ‚zentralen‘ Bereichsleitungen für Leistung und für Fallmanagement, denen zur Unterstützung noch Servicefunktionen zugeordnet sind. So untersteht z.B. die Hilfeplanung und –beschaffung wie auch der Arbeitgeberservice direkt dem BL Fallmanagement, dessen zentrale Funktion durch die Stellvertretung der Geschäftsführung unterstrichen wird. Der Arbeitgeberservice ist dabei zentraler Ansprechpartner der Arbeitgeber und akquiriert von diesen (für das zu betreuende Klientel geeignete) offene Stellen, die dann in ein internes IT-System als besetzbar eingegeben und von den Fallmanagern für Vermittlungsvorschläge genutzt werden können. In besonders ‚sensiblen‘ Fällen kann sich der Arbeitgeberservice vorbehalten, vor Kontaktierung des Arbeitgebers die Passgenauigkeit des vorgesehenen Klienten in Zusammenarbeit mit dem Fallmanager zunächst abzugleichen. Dies kann vor allem dann der Fall sein, wenn der Betrieb besondere Qualifikationsanforderungen gestellt hat oder mit vorherigen Bewerbern aus der SGB II – Einheit schlechte Erfahrungen gemacht wurden.<sup>1070</sup> Weiterhin können auch als weiterer Service für arbeitsmarktnahe Klienten direkt Arbeitsplätze akquiriert werden, falls die Fallmanager dies wünschen. Ebenfalls zuständig ist der Arbeitgeberservice für den Bereich der Arbeitsgelegenheiten und

<sup>1069</sup> die Darstellung wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit aber vereinfacht und weitere mögliche Stabsstellen, wie z.B. QM und IT oder die nach § 45 SGB II mit der Arbeitsagentur einzurichtende Einigungsstelle vernachlässigt

<sup>1070</sup> um einen Betrieb als potenziellen Beschäftiger des zu betreuenden Klientels nicht zu verlieren, kann es in solchen Fällen sinnvoll sein, die nächsten Bewerber noch sorgfältiger auszusuchen



Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, da hier besser die rechtlichen wie inhaltlichen Anforderungen an solche Programme geprüft werden können, insbesondere, ob damit Konkurrenz zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen ‚produziert‘ werden könnte.

Das Fallmanagement selbst ist im o.a. Modell in drei grundsätzliche Bereiche untergliedert, die FM I – III genannt wurden. Fallmanagement I stellt daher ein eher extensives Fallmanagement für arbeitsmarktnähere Klienten<sup>1071</sup> und FM II ein eher intensives Fallmanagement für Klienten mit höherem Betreuungsaufwand dar. FM III schließlich ist auf besondere Zielgruppen wie z.B. Migranten, Alleinerziehende und Rehabilitanden ausgerichtet, um Spezialwissen (z.B. Sprachkenntnisse) in der Integrationsarbeit mit diesen Gruppen von Klienten konzentrieren zu können. Dabei wurde darauf geachtet, dass, mit Ausnahme der Zielgruppe Rehabilitanden, keine Zielgruppendifferenzierung in der Weise vorgenommen wird, dass erwerbsfähige Personen in einer Bedarfsgemeinschaft von unterschiedlichen Fallmanagern (oder sogar unterschiedlichen Teams / Gruppen) betreut werden und damit zusätzliche Schnittstellen bei der ganzheitlichen Betreuung der Bedarfsgemeinschaft entstehen würden. Eine Unterteilung nach extensiv und intensiv in einzelnen Gruppen / Abteilungen ist dabei nicht zwingend, wurde aber vom Verfasser daher gewählt, weil durch eine Spezialisierung extensiv/intensiv die einzelnen Fallmanager mit größerem Fokus sich besser auf arbeitsmarktintegrative bzw. auf sozialintegrative Prozesse konzentrieren können. Es muss aber bei dieser Organisationsvariante sichergestellt sein, dass erwerbsfähige Klienten aus einer Bedarfsgemeinschaft auch bei unterschiedlicher Arbeitsmarktnähe (und unterschiedlichem Betreuungsbedarf) von demselben Fallmanager betreut werden. Die Differenzierung nach extensiven bzw. intensiven Fallmanagement ist daher lediglich eine Regel, die aber Ausnahmen zulässt. Ein weiterer Grund für die Differenzierung liegt in der Bemessung des zu leistenden ‚Caseloads‘, das bei extensivem Fallmanagement natürlich höher liegen kann, als bei intensiven. Durch die Spezialisierung (FM III) nur nach Migranten und Alleinerziehende ist weiterhin sichergestellt, dass auch hier die einheitliche Betreuung der Bedarfsgemeinschaft nicht durchbrochen wird. Lediglich der Bereich der Rehabilitanden stellt hier eine Ausnahme dar, die sich aber in dem hierfür erforderlichen Spezialwissen (z.B. zum SGB IX, zu körperlichen und seelischen Einschränkungen, usw.) begründet. Es ist aber auch denkbar, dies nur als eine zentrale Servicestelle zu organisieren, die die Rehabilitanden betreuenden Fallmanager berät und so den ‚Transport‘ des erforderlichen Spezialwissens in die Fallbearbeitung sicherstellt. Da in den sozialräumlich dislozierten Bereichen die Klienten für ein ‚spezielles Fallmanagement‘ möglicher Weise nicht ausreichen können, um eigene Teams zu bilden, kann die Betreuung durch die entsprechenden Teams anderer Bereiche übernommen werden, die dann z.B. tageweise im betreffenden Sozialraum tätig sind. Auf diese Weise kann Wohnortnähe mit betriebswirtschaftlichen Erfordernissen vereint werden. Das Fehlen spezieller U25-Teams ist ebenfalls mit dem Fokus auf die einheitliche Betreuung der

---

<sup>1071</sup> Wirklich arbeitsmarktnahe Klienten stellen im SGB II eher die deutliche Ausnahme dar, da das SGB II per se als letztes soziale Netz für diejenigen Unterstützung leistet, für die andere Sicherungssysteme (wie z.B. das SGB III) nicht mehr greifen bzw. wirkungslos blieben. Vgl. dazu Kap. 4.3.2 und insbesondere Abb. 19, wo bei einer exemplarischen Sichtung von drei Jahresberichten von Grundsicherungsträgern durchschnittlich von nur einem Anteil von 14% (!) der eHb ausgegangen wird, die mit einem geringen Aufwand in Beschäftigung integrierbar sind. (Intensives) Fallmanagement sollte daher im SGB II den Regelfall und nicht die Ausnahme darstellen.

Bedarfsgemeinschaft begründet. Auch wenn unbestreitbar für die Integration in Ausbildung wie auch für die Arbeit an (eher) jugendtypischen Problemlagen (z.B. bestimmte Suchtmittel wie Extasy) entsprechendes Spezialwissen förderlich ist, so könnte auch dies insofern berücksichtigt werden, dass z.B. einer der vier Fallmanager eines Basis-Teams (vgl. Abb. 26) vor allem Jugendliche (und dann natürlich auch die anderen Mitglieder der betreffenden Bedarfsgemeinschaft) betreut.

Bei näherer Betrachtung der ‚Details‘ am Beispiel eines kleineren Sozialraums rücken weitere Unterschiede zu bisherigen Organisationsmodellen in den Blick:

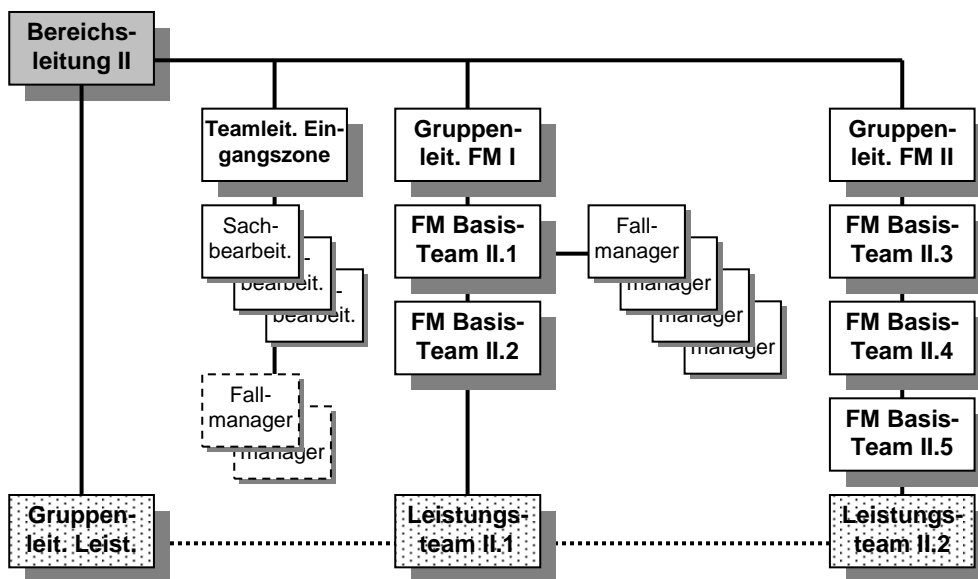


Abb. 26: Detail-Aufbauorganisation in einem Sozialraum

Die Arbeitsstruktur des Fallmanagements in Basis-Teams wird nun erkennbar und die Leistungsabteilung erweist sich als auf die einzelnen Fallmanagementgruppen aufgeteilt, so dass sie als ‚Backoffice‘ den Basis-Teams dienen kann. Die Fallmanager arbeiten damit eng mit ‚ihren‘ Leistungsbearbeitern zusammen, so dass auch in dieser Hinsicht eine ganzheitliche Betreuung der Bedarfsgemeinschaften sichergestellt werden kann. Die Eingangszone wird dabei unterteilt in ‚niederschwellige‘ Angeboten und Dienstleistungen (Informationen, Formularausgabe, Antragsannahme, ggfs. Prüfung von Anträgen auf Vollständigkeit, usw.), die von entsprechenden Sachbearbeitungen übernommen werden und in den ‚Intake-Prozess‘ von Neuzugängen, in dessen Rahmen die Zuweisung zu einem sie künftig betreuenden Fallmanager erfolgt. Damit muss hier auch zumindest grob ermittelt werden, wie hoch in etwas der zu erwartende Betreuungsbedarf sein wird (FM I oder FM II) bzw. ob eine Betreuung durch das spezialisierte Fallmanagement (FM III) erforderlich ist. Eine solche Beurteilung können aber am besten diejenigen leisten, die über eigene praktische Erfahrungen aus dem Fallmanagement selbst verfügen. Ein eigenes Team ‚Intake‘ (oder Erstprofilung) ist daher unzweckmäßig, so dass die dort eingesetzten Fallmanager aus den Basis-Teams in die Eingangszone tageweise abgeordnet werden. Auf diese Weise bleibt die zeitliche Belastung jedes Fallmanagers im überschaubaren Rahmen, so dass die Konzentration auf die eigentliche Fallbearbeitung erhalten bleibt, aber zugleich kann der Prozess des ‚Intake‘ kompetent gestaltet werden.

## 5.2. Planung und Gestaltung von Hilfen auf Organisationsebene

Um Hilfen auf der Systemebene bedarfsgerecht bereitstellen zu können, bedarf es zunächst eines ‚Linkings‘ mit der Fallebene. Dies kann durch die Schaffung von ‚Hilfebeauftragten‘<sup>1072</sup> gewährleistet werden, bei denen alle Informationen von den Fallmanagern über Erkenntnisse aus der Inanspruchnahme von bestimmten Hilfen zusammenfließen und die mandatiert sind, ‚Feinjustierungen‘ von Hilfen direkt mit den Hilfeanbietern zu besprechen und umzusetzen. Hilfebeauftragte können damit auf kurzem Wege Steuerungen auf der Mikroebene vornehmen,<sup>1073</sup> ohne dass diese erst vermittels einer Jahresplanung realisierbar wären. Das Zusammenwirken der Akteure bei der Planung der zu benötigten Hilfen kann damit wie folgt skizziert werden:

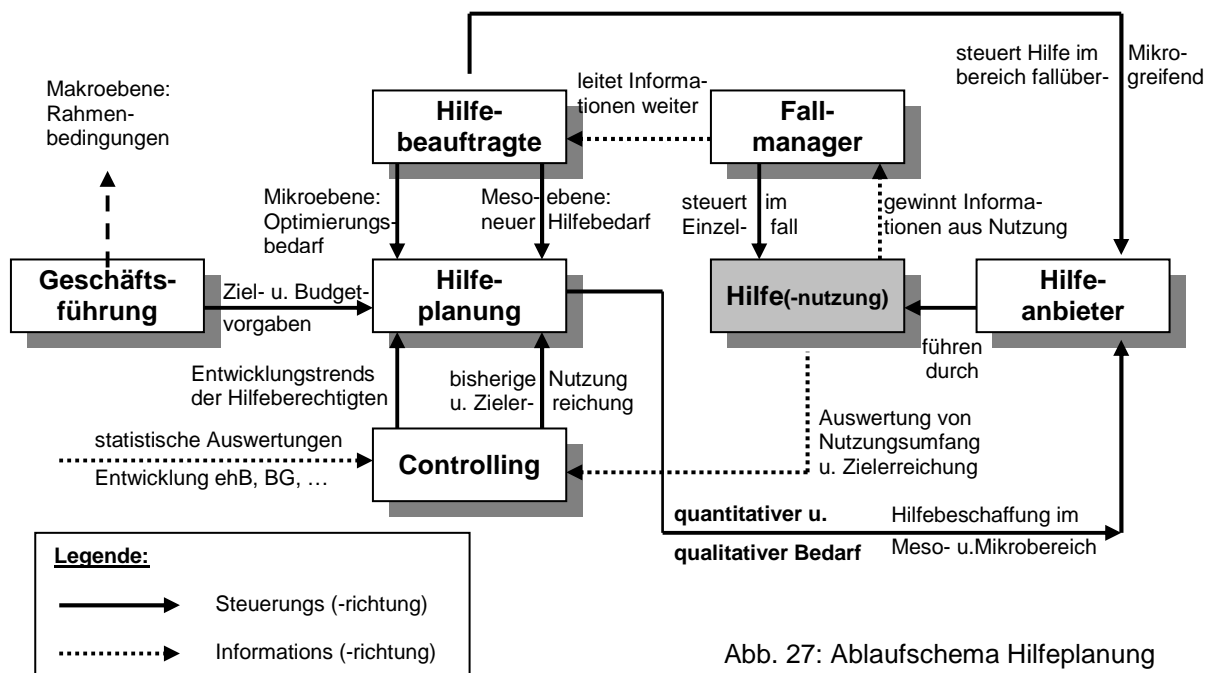


Abb. 27: Ablaufschema Hilfeplanung

Basis der Hilfeplanung auf Organisationsebene ist die Hilfenutzung. Durch die Nutzung von Hilfen in den betreuten Einzelfällen gewinnen Fallmanager Erkenntnisse, z.B. bezüglich der Qualität der Leistungen, der Zusammenarbeit und der Anpassungsfähigkeit (und –bereitschaft) der Hilfen an konkrete Bedarfe sowohl ‚von Anfang an‘ (d.h. bereits bei Einleitung der Hilfe) als auch im Verlauf der Hilfeerbringung (i.d.R. aufgrund von Nachsteuerungen im Zuge des Monitoring). Gleichfalls werden i.d.R. schon in der Phase der Hilfeplanung (im Einzelfall) Erkenntnisse darüber gewonnen, dass z.B. für einen konkreten Hilfebedarf keine adäquate Hilfeleistung verfügbar ist. All diese Informationen werden von den Fallmanagern an die Hilfebeauftragten weitergeleitet, die sie dann in Bezug auf die ‚Systemrelevanz‘ auswerten, d.h. prüfen, ob die Erkenntnisse aus den einzelnen Hilfenutzungen nur fallbezogene Gültigkeit haben, oder ob sich ein fallübergreifendes ‚Muster‘ abzeichnet. Beispiele hierfür sind u.a. Qualitätsdefizite oder unzureichende Zielerreichung einer bestimmten Hilfe in mehreren Fällen. Die

<sup>1072</sup> vgl. dazu Kap. 2.4.3.3

<sup>1073</sup> vgl. zur Mikroebene (Optimierung von Hilfen) auch Kap. 2.6.1

Hilfebeauftragten versuchen dann in Zusammenarbeit mit dem Hilfeerbringer, kurzfristig Abhilfe zu schaffen – sie steuern also kontinuierlich (d.h. nicht an periodische Hilfeplanungen gebunden) im Mikrobereich<sup>1074</sup> mit dem Ziel der Optimierung von Hilfen. Sollte sich damit der zu erbringende Leistungsumfang deutlich erhöhen, so muss in Zusammenarbeit mit den für die Hilfebeschaffung und für die Finanzplanung / Controlling Verantwortlichen geprüft werden, ob (z.B. durch Nutzung von Budgetreserven<sup>1075</sup> oder durch Umschichtung) die hierzu erforderlichen finanziellen Anpassungen vorgenommen werden können.

Bei der periodischen Hilfeplanung der Organisation (i.d.R. jährlich) gibt dann die Geschäftsführung (oder Leitung des Grundsicherungsträgers) vor, in welchem Budgetrahmen sich bewegt werden kann und setzt strategische Ziele, wie z.B. die Priorität bei dem Abbau von Jugendarbeitslosigkeit. Unter Berücksichtigung dieses Rahmens findet dann die eigentliche Planung statt, die durch Informationen von den Hilfebeauftragten sowie des Controllings ‚gespeist‘ wird. Die Hilfebeauftragten steuern vor allem Erkenntnisse über die Mikroebene von Hilfen bei, d.h. über deren konkrete Ausgestaltung und über Veränderungsbedarf bei bestehenden und auch zukünftig benötigten Hilfen. Auf der Mesoebene<sup>1076</sup> liefern sie zudem Erkenntnisse über benötigten Hilfebedarf, der aber durch bestehende Hilfeangebote bislang nicht gedeckt werden konnte. Das Controlling seinerseits wertet die bisherigen Hilfenutzungen aus und gewinnt dadurch Erkenntnisse über den (bisherigen) quantitativen Bedarf, wie auch über den Grad der Zielerreichung der einzelnen Hilfen. Die qualitativen Erkenntnisse, die mit denen der Hilfebeauftragten abgeglichen werden müssen, sind dabei der Mikroebene zuzuordnen, während die quantitativen Erkenntnisse über den Umfang der bisherigen Hilfenutzung die Mesoebene (Bereitstellung von Hilfen) betreffen. Durch Analyse der Entwicklung der Hilfeberechtigten (z.B. Anstieg von eHb mit Migrationshintergrund o.ä.) können zudem Trends erkannt werden, wie sich der Bedarf an bestimmten Hilfen zukünftig verändern wird.<sup>1077</sup> Aus der Abgleichung aller genannten Faktoren entwickelt sich dann der künftige Hilfebedarf in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Durch Einbezug von Erkenntnissen aus der Hilfenutzung und der Zusammenarbeit im Rahmen der Mikrosteuerung durch die Hilfebeauftragten wie auch der Auswertung der bisherigen Zielerreichungsgrade können zudem für die folgende Hilfebeschaffung Informationen gewonnen werden, welche Hilfeanbieter in der Lage waren, ihre Hilfen sowohl fallbezogen als auch systembezogen (Mikrosteuerung durch die Hilfebeauftragten) bedarfsgerecht anzupassen und wo dies aus unterschiedlichen Gründen nicht oder nicht ausreichend erfolgte.

Bezüglich der Hilfeerbringer (Systempartner) bedeuten die zuvor skizzierten Prozessschritte die Forderung nach der Fähigkeit, Hilfen in einer Art und Weise bereitzustellen, dass auch sie eine ‚doppelte Flexibilität‘<sup>1078</sup> aufweisen. Sie müssen sich einerseits bereits von Anfang an oder bei entstehendem Bedarf im Verlauf der

---

<sup>1074</sup> vgl. zur Mikrosteuerung Kap. 3.6.1

<sup>1075</sup> vgl. zur ‚Flexibilitätsreserve‘ Kap. 3.5.2

<sup>1076</sup> vgl. zur Mesosteuerung Kap. 3.6.2

<sup>1077</sup> z.B. im Falle der Zunahme von eHb mit Migrationshintergrund ist anzunehmen, dass der Bedarf an auf diese Zielgruppe speziell abgestimmte Hilfen ebenfalls steigen wird, so dass in der Folgeperiode eine Ausweitung der bereitzustellenden Kapazitäten vorzusehen ist

<sup>1078</sup> vgl. dazu die Anforderungen nach ‚doppelter Flexibilität‘ bei der Hilfeplanung in Kap. 3.5.2

Hilfebringung an die spezifischen Bedürfnisse des sie nutzenden Klienten anpassen lassen (im Rahmen der Fallsteuerung durch die Fallmanager) und andererseits sich im Laufe einer Periode (i.d.R. ein Jahr) an generell veränderte Bedarfe anpassen bzw. aufgrund erkannter Schwachstellen ‚nachjustieren‘ lassen (im Rahmen der Mikrosteuerung durch die Hilfebeauftragten). Die zu fordernde Kooperation der Hilfebringer mit dem sie beauftragenden Grundsicherungsträger geht damit deutlich über die reine Bereitstellung von Hilfsangeboten hinaus, die dann genutzt werden können (oder auch nicht). Aufgrund der in Kap. 2.7 dargestellten Unterschiedlichkeiten der Steuerungsmöglichkeiten von Hilfebringern müssen diese Flexibilitätsanforderungen Thema bereits in der Phase der Systembildung sein, aber natürlich auch den realen Steuerungsmöglichkeiten angepasst werden.<sup>1079</sup>

Diese deutliche Erhöhung der Flexibilität erhöht aber auch ebenso deutlich die Anforderungen an die Fallmanager bei der Auswahl wie auch beim Monitoring von Hilfen. Während eine fest definierte Hilfe ‚einfach‘ ausgewählt und in einen Hilfeplan zeitlich und inhaltlich einbezogen werden konnte und entsprechend der Nachsteuerungsbedarf sich, wenn überhaupt, dann in überschaubaren Grenzen hält, wird es jetzt erforderlich, sowohl in der Planungs- als auch in der Interventionsphase (Erbringung der Hilfen) genau zu evaluieren, wie die entsprechende Hilfe bedarfsgerecht angepasst werden kann. Statt einen Klienten ‚einfach‘ in eine Profilingmaßnahme zu entsenden und dann den nach Abschluss übersandten Bericht auszuwerten, wird es jetzt erforderlich, zu prüfen, welche Elemente (z.B. Module) einer solchen Maßnahme im konkreten Einzelfall überhaupt erforderlich sind und damit einen konkreten Auftrag für das Profiling zu formulieren, das weit über ein bloßes ‚durchführen‘ hinaus geht. Der in diesem Fall erstellte Abschlussbericht ist dann natürlich auch daraufhin zu prüfen, ob er für alle gestellten ‚Aufträge‘ konkrete und nachvollziehbare (in sich stimmige) Aussagen enthält. Die Flexibilitätserweiterung von Hilfen machen diese damit nicht nur besser geeignet, sich an den konkreten Bedarf des Einzelfalls ‚maßschneidern‘ zu lassen, sondern erhöhen auch deutlich den Steuerungsaufwand wie auch die fachlichen Steuerungsanforderungen der Fallmanager. Es wird aus Sicht des Verfassers damit deutlich, dass Fallmanager dieses Potenzial, so es durch eine zuvor (s. Abb. 27) skizzierte Hilfeplanung bereitgestellt wird, nur dann nutzen können, wenn ihre Fachkompetenz für eine fallbezogene Justierung von Hilfen ausreichend vorhanden ist,<sup>1080</sup> ihr ‚Caseload‘ eine derart intensive Beschäftigung mit dem Einzelfall überhaupt zulässt<sup>1081</sup> und ihre Gestaltungsspielräume derart beschaffen sind, dass

---

<sup>1079</sup> d.h. die zuvor beschriebene Forderung nach ‚doppelter Flexibilität‘ kann vor allem bei den Systempartnern umgesetzt werden, mit denen eine direkte Leistungs-Entgelt-Beziehung besteht (vgl. dazu Kap. 3.7.2), bei allen anderen Systempartnern wird es eher zu Abstrichen bei diesen Forderungen kommen müssen, es sei denn, es konnte im Rahmen der Systembildung eine diesbezügliche Einsicht in die Not- und Zweckmäßigkeit einer solchen Vorgehensweise erreicht werden – z.B. bei Systempartnern im gleichen Supersystem (vgl. Kap. 3.7.1) oder mit indirekten Leistungs-Entgelt-Beziehungen (vgl. Kap. 3.7.3)

<sup>1080</sup> was allein schon voraussetzt, dass der bestehende Hilfebedarf wie auch die vorhandenen Ressourcen (auf die dann eine Integrationsplanung aufbauen kann) eines Klienten umfassend und zutreffend eingeschätzt werden kann – vgl. dazu den IST-Stand auf der Fallebene bes. in Kap. 4.3.3

<sup>1081</sup> vgl. dazu die real verfügbare Zeit pro Fall in Kap. 4.3.1 bzw. die vom Gesetzgeber ursprünglich intendiert Zeit in Abb. 16 (Kap. 4.1.1)

sie die damit zusammenhängenden Entscheidungen auch tatsächlich ‚auf kurzem Wege‘ selbst, bzw. in kollegialer Abstimmung mit ihrem ‚Basis-Team‘ treffen können.

Die Grundlage einer wirksamen Systemsteuerung im Case Management muss daher bereits auf der Ebene der Case Manager selbst geschaffen werden. Fehlt es hier an Kompetenz, an Zeit oder an Gestaltungsspielräumen, so ist eine wirklich fallbezogene Allokation von Hilfen nicht zu leisten, selbst wenn die Hilfen selbst dies zulassen würden. Da aber zugleich auch notwendige Erkenntnisse darüber fehlen, welcher konkrete Bedarf fallübergreifend besteht, ist auch eine bedarfsgerechte Anpassung der Hilfen generell nicht möglich. Der Kreis schließt sich also. Case Management im Einzelfall ist ohne Systemsteuerung nicht als Case Management möglich und Systemsteuerung ist ohne kompetente Bearbeitung des Einzelfalls praktisch ‚blind‘. Case Management kann damit weder ‚top-down‘ noch ‚bottom-up‘ alleine erreicht werden, sondern braucht die parallele Anstrengung sowohl auf der Fall- als auch auf der Systemebene, da keine Ebene alleine ein wirkliches Case Management hervorbringen kann.

### 5.3. Zusammenfassung

Aus den bisherigen Ausführungen ist deutlich zu erkennen, dass vom Verfasser deutlich ein Modell eines ‚dominant steuernden‘ Case Managements vertreten wird. Dies scheint im Widerspruch zu dem zu stehen, was zuvor im Zusammenhang mit den Möglichkeiten zur Steuerung sozialer Systeme herausgearbeitet wurde.<sup>1082</sup> Wenn Steuerung nur als ‚ultima ratio‘ destruktiv sein kann und ansonsten nur über instruktive Optionen (materiell wie immateriell) verfügt,<sup>1083</sup> so muss Steuerung doch stets eine hohe ‚Andockfähigkeit‘ zur spezifischen Sinnkonstruktion des Adressaten – im Bezugsgegenstand dieser Arbeit zu hilfebringenden Organisationssystemen – ausweisen. Daher ist sich zum Ende dieser Arbeit noch einmal die Frage zu stellen, ob ein derart massiver Steuerungsanspruch überhaupt realisierbar und vor allem, überhaupt wirksam wäre? Geht Steuerung daher vielleicht doch nur über eine „gegenseitige Durchdringung ... [wo – RF] ... die Akteure auf den verschiedenen Ebenen die jeweilige Verschränkung sehen und [sich – RF] einer Beeinflussung zugänglich machen ...“<sup>1084</sup> – d.h. über eine Systembildung Elemente der jeweils anderen Sinnkonstruktion mit in ihre eigenen Systemoperationen quasi ‚einbauen‘ und damit übernehmen?

Um dies zu beantworten, ist es aus Sicht des Verfassers erforderlich, sich noch einmal die in Kap. 2 sozusagen ‚nur‘ als Exkurs diskutieren Frage, ob Soziale Arbeit ein eigenständiges Funktionssystem des Gesellschaftssystems ist<sup>1085</sup>, zuzuwenden. Dort wurde u.a. herausgearbeitet, dass im Bereich der Sozialen Arbeit<sup>1086</sup> von einer ‚Überlagerung‘ der originären binären Codes von „Helfen / Nicht-Helfen“ durch den Code des Wirtschaftssystem von „Zahlen / Nicht-Zahlen“ auszugehen ist. Hilfe ist

---

<sup>1082</sup> vgl. dazu generell Kap. 2.3 und 3.7 in Bezug auf verschiedene Steuerungsadressaten

<sup>1083</sup> vgl. dazu Kap. 2.3 und insbesondere Abb. 5

<sup>1084</sup> Löcherbach 2007, S. 22

<sup>1085</sup> s. Kap. 2.2.2.6

<sup>1086</sup> wie auch in vielen anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen auch (z.B. das Gesundheitssystem) – dies soll hier aber nicht weiter diskutiert werden

damit immer auch zugleich ‚Ware‘, auch wenn die Soziale Arbeit gewiss Schwierigkeiten mit dieser Verknüpfung haben dürfte. Dies zeigt sich ganz plastisch daran, dass Hilfeleistungen – von Selbsthilfegruppen oder Bürgerinitiativen einmal abgesehen – mit einem Preis versehen sind, der ausgehandelt, verlangt und gezahlt wird. Die Frage nach dem helfen oder nicht helfen kann daher nicht von der Frage nach dem zahlen oder nicht zahlen getrennt werden. Hilfeleistung hat damit immer auch einen wirtschaftlichen Aspekt und die Sinnkonstruktionen der im Bereich der Sozialen Arbeit agierenden hilfeerbringenden Organisationssysteme beinhalten deshalb auch stets wirtschaftssystembasierte Elemente. Wenn die Möglichkeit, Hilfe zu leisten immer auch die untrennbar gekoppelte Möglichkeit (und zugleich einzige Möglichkeit!) zur Erlangung materieller Reproduktionsgüter darstellt, dann ist im Umkehrschluss die Nicht-Leistung wie auch die Beendigung der Hilfeleistungen untrennbar verbunden mit einem Ende des Zugangs dieser für den Systemerhalt zwingend erforderlichen Güter.

Die aus dieser ‚Symbiose‘ von sozialen und wirtschaftlichen Sinnzusammenhängen entstehenden Folgen werden von zahlreichen Autoren beschrieben: Hilfeerbringer versuchen, eine hohe Auslastung ihrer Einrichtung und/oder Fachkräfte zu erreichen<sup>1087</sup>, bei pauschalfinanzierten Leistungen den Aufwand zu reduzieren<sup>1088</sup>, die Betreuungsintensität zur Kosteneinsparung zu senken<sup>1089</sup> oder die zu erbringenden Fachleistungsstunden möglichst auszuweiten<sup>1090</sup>. Case Management hat daher die Aufgabe, ja geradezu die Verpflichtung, durch steuernde Einwirkungen ins ‚Hilfesystem‘ hinein die durch die Verknüpfung mit wirtschaftssystembasierten Sinnzusammenhängen bedingten Verhaltenstendenzen von Hilfeerbringern im Sinne einer optimal am tatsächlichen Klientenbedarf angepassten Hilfeleistung zu kanalisieren. Die optimal möglichen ‚Freiheitsgrade‘ bei der Hilfeerbringung im Einzelfall sind aufgrund der zuvor beschriebenen Tendenzen nur durch eine konsequente Steuerung zu leisten. Je mehr Kompromisse in der Zusammenarbeit mit dem ‚Hilfesystem‘ eingegangen werden, desto größer werden dann auch die Einschränkungen der Hilfeallokationen im Fall.

Aber auch die ‚Wareneigenschaft‘ von Hilfe betrifft auch die Case Management betreibende Organisation selbst. Die o.a. Verhaltenstendenzen sind nicht ‚Hilfesystem-immanent‘, sondern lediglich eine zwangsweise Folge der ‚Symbiose‘ von Sozialer Arbeit mit Sinnzusammenhängen des Wirtschaftssystems. Diese betreffen dann auch die Case Management Organisation. Sinn macht dann natürlich auch, möglichst viel (Hilfe-) Leistung für möglichst wenig Geld zu erhalten oder im Einzelfall die nur geringst mögliche (= kostengünstigste) Hilfe zu leisten. Einen Ausweg aus diesem Dilemma bietet aus Sicht des Verfassers nur die konsequente Ausrichtung an ein auf ‚Outcome-Effizienz‘<sup>1091</sup> orientiertes Fall-Controlling, dass den Aufwand der Hilfeleistungen mit dem erreichten Ergebnis in Beziehung setzt und sich stets fragen muss, ob bei ein wenig mehr (Hilfe-) Aufwand ein noch besserer Outcome zu erreichen gewesen wäre. Diese scheinbar naheliegende Lösung birgt

---

<sup>1087</sup> s. Hampe-Grosser 2007, S. 447

<sup>1088</sup> s. Hinte 2002, S. 111

<sup>1089</sup> s. Krölls 2002, S. 191 f.

<sup>1090</sup> s. Schäfer 2002, S. 78

<sup>1091</sup> vgl. dazu Kap. 3.8

aber ihre eigenen Beschränkungen. Kleve postuliert generell, dass die Soziale Arbeit weder ihr (im Fall zu erreichendes) Ziel konkret beschreiben, noch dessen ökonomischen Wert angeben kann.<sup>1092</sup> In Teilen ist dem sicher zuzustimmen, in Teilen aber auch nicht. Im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchenden (SGB II) kann dies sehr wohl geleistet werden. Die möglichen Ziele der Arbeit mit Hilfeberechtigten sind hier in Einklang mit § 1 SGB II zu formulieren (z.B. die Integration in eine bedarfsdeckende Erwerbsarbeit). Auch deren ökonomischen Wert, mit dem dann der durch die eingeleiteten Hilfen entstandene Aufwand verglichen werden kann, ist durchaus bestimmbar: Er besteht aus der Einsparung von Transferzahlungen<sup>1093</sup> und dem Zugang von Sozialversicherungsbeiträgen.<sup>1094</sup> Auf diese Weise lässt sich einfach bestimmen, nach welcher Zeit erfolgreicher beruflicher Integration sich der damit verursachte Aufwand ‚gerechnet‘ hat. In anderen Bereichen der Sozialen Arbeit ist dies sicher deutlich schwieriger. Wenn durch intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung<sup>1095</sup> in der Kinder- und Jugendhilfe eine langfristig aufwendigere Heimerziehung vermieden werden kann, lassen sich aber auch hier betriebener Aufwand und erreichte Einsparung in Beziehung setzen.

Man könnte jetzt meinen, der Verfasser wollte bewusst menschliche Schicksale auf monetäre Erwägungen reduzieren und Soziale Arbeit auf die Erwirtschaftung von ‚profit‘ verpflichten. Durch die Überlagerung dieses Funktionssystems vom Wirtschaftssystem ist es aus Sicht des Verfassers aber gerade notwendig, in seinen Kommunikationen mit übergeordneten Instanzen<sup>1096</sup> genau auch diesen Code, d.h. diesen systemkompatiblen Sinnzusammenhang mit zu verwenden. Kommunikationen rein auf der Basis von ‚Helfen / Nicht-Helfen‘ greifen hier zu kurz und kommen oft bei den die Entscheidungen treffenden Instanzen (Organisationssysteme) nur als ‚Rauschen‘ an, weil es eben dort keine (oder nur eine deutlich untergeordnete) sinnbasierte Übersetzung für derartige Umweltsignale gibt. Werden aber Kommunikationen von ‚Helfen / Nicht-Helfen‘ durch solche von ‚Zahlen / Nicht-Zahlen‘ ergänzt, d.h. die Notwendigkeit der Hilfeleistung auch mit der wirtschaftlichen ‚Sinnhaftigkeit‘ gekoppelt, so haben die damit entstehenden ‚Verbundsignale‘ eine deutlich größere Chance, im Sinne des Senders vom Adressaten wahrgenommen und verarbeitet zu werden. Die bereits im Kap. 2 herausgearbeitete Notwendigkeit der ‚Andockfähigkeit‘ von Kommunikationen an die Sinnkonstruktion des Adressaten zeigt sich damit auch in der Art und Weise, wie Case Management seine Arbeit und die dafür erforderlichen Ressourcen darstellt.

Case Management muss sich den Realitäten stellen, die durch die Ausdifferenzierung der Gesellschaft entstanden sind. Hilfe ist (zumindest in der deutlichen Masse) nicht mehr ein mildtätiges Werk Einzelner, die für ein ‚vergelt's Gott‘ ihr soziales Werk tun, sondern Hilfe ist heute (fast) durchgängig organisiert. Organisierte Hilfe verweist damit auf die Bildung von Organisationssystemen, die die

---

<sup>1092</sup> s. Kleve 2001, S. 39

<sup>1093</sup> im Bereich des SGB II das Arbeitslosengeld II (Alg II) und die Kosten der Unterkunft (KdU), ggfs. zuzüglich weiterer Zuschläge und Einmalzahlungen

<sup>1094</sup> darüber hinaus könnte sogar noch die durch höhere Kaufkraft bewirkte Ausweitung des Mehrwertsteueraufkommens (durch mehr Konsum) berücksichtigt werden – was aber schwierig zu bestimmen ist

<sup>1095</sup> gem. § 35 SGB VIII

<sup>1096</sup> vgl. dazu die Ausführungen zur Steuerung auf der Makroebene in Kap. 3.6.3



Hilfeleistung ordnen, bündeln und Hilfeleistung durch ihre systemeigene Operationsweise<sup>1097</sup> von dem Engagement einzelner Personen unabhängig machen. Mit der Bildung sozialer Systeme kommt aber auch deren ‚Mechanismen‘ in Gang: Die Bildung einer eigenständigen Sinnkonstruktion zur Abgrenzung von der Umwelt (Sinn Grenzen) und die stete ‚Abzweigung‘ von Potenzial mit dem Zweck, das System selbst zu erhalten, dessen Fortbestand zu sichern. Ein solches (Hilfe anbietendes) Organisationssystem macht damit Hilfe intern zur Arbeit, die vergütet wird, und extern zur Ware, gegen deren Bereitstellung der organisationsintern dringend benötigte Systemerhalt sichergestellt werden kann.

Case Management muss daher steuernd eingreifen, dass die organisationsintern ‚sinnvollen‘ Aktionen auch im Zusammenhang mit der Hilfeleistung im Einzelfall auch für diesen (Einzelfall) „Sinn machen“, da, wie wohl jetzt hinreichend dargestellt, dies keine automatische Folge sein wird. Case Management muss sich aber auch zugleich stets bewusst sein, dass die von ihm durch steuernde Eingriffe zu kanalisierenden Effekte auch für es selbst gelten und nur durch klare Fokussierung auf die Effizienz des Outcomes in Grenzen gehalten werden können.

---

<sup>1097</sup> vgl. dazu die Ausführungen zu Organisationssystemen in Kap. 2.2.2.5

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Triviale Maschine
Abbildung 2	Nicht-Triviale Maschine
Abbildung 3	Selektive Umweltwahrnehmung
Abbildung 4	Handlungsalternativen auf Machtausübung
Abbildung 5	Möglichkeiten der Machtausübung
Abbildung 6	grundsätzliche Akteure im Case Management
Abbildung 7	Möglichkeiten der Systemsteuerung (1)
Abbildung 8	Möglichkeiten der Systemsteuerung (2)
Abbildung 9	Möglichkeiten der Initiierung von Case Management
Abbildung 10	Case Management vs. Sozialhilfekoordination
Abbildung 11	Unterstützungs- und Hilfeanbieter im Bereich der Sozialen Arbeit
Abbildung 12	Typologie von Koordinationsformen
Abbildung 13	interne Netzwerk-Organisation als ‚Linking‘-Modell
Abbildung 14	tradiertes Verständnis von Effizienz
Abbildung 15	Verhältnis von Effektivität und Effizienz neu definiert
Abbildung 16	Berechnung der effektiven Fallzeit
Abbildung 17	Typen von Grundsicherungsträgern
Abbildung 18	Betreuungsrelationen im SGB II
Abbildung 19	Verteilung der Hilfeberechtigten nach Integrationsaufwand
Abbildung 20	Bewerbertypen
Abbildung 21	Häufigkeit von Problemlagen bei ehB
Abbildung 22	Anteil der Thematisierung bzw. Bearbeitung vorhandener Problemlagen
Abbildung 23	Anteil der SGB II – Träger, die Hilfen einen hohen bis sehr hohen Stellenwert zuschreiben
Abbildung 24	Bedarf und Planungsprioritäten sozialintegrativer Leistungen
Abbildung 25	Aufbauorganisation Grundsicherungsträger
Abbildung 26	Detail-Aufbauorganisation in einem Sozialraum
Abbildung 27	Ablaufschema Hilfeplanung

## Literaturverzeichnis

- Ames, Anne (2006): Erfahrung der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II. Eine Studie im Auftrag des Zentrums Gesellschaftliche Verantwortung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau. Online verfügbar unter <http://www.sofeb.de/Kurzfassung%20ZGV-Projekt.pdf>, zuletzt geprüft am 03.06.2008.
- Ames, Anne (2008): Arbeitssituation und Rollenverständnis der persönlichen Ansprechpartner/ -innen nach § 14 SGB II. Eine Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf. Online verfügbar unter [http://www.boeckler.de/show\\_project\\_fofoe.html?projectfile=S-2007-982-4.xml](http://www.boeckler.de/show_project_fofoe.html?projectfile=S-2007-982-4.xml).
- Ames, Anne; Jäger, Frank (2006): Die Arbeitsverwaltung als omnipotenter Sozialarbeiter oder der Bock als Gärtner. Zur Korruption sozialarbeiterischer Begriffe und Konzepte durch das Sozialgesetzbuch II. In: Widersprüche, Jg. 26, H. 100, S. 75–82.
- Arbeits- und Sozialministerkonferenz (14.07.2008): Neuorganisation des SGB II. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.harald-thome.de/media/files/Arbeitsmaterialien/BeschlussvolageJobcenter.pdf>, zuletzt geprüft am 01.08.2008.
- ARGE Berlin-Mahrzahn (2006): Arbeitsmarktprogramm 2007. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.berlin.de/imperia/md/content/bamarzahnellersdorf/ba-beschlisse/2007/vzbbvv62b.pdf>, zuletzt geprüft am 21.06.2008.
- ARGE Kreis Aachen (2007): Handlungs- und Integrationsprogramm 2007. Online verfügbar unter [https://www.kreis-aachen.de/kreis-aachen/ausschuss.nsf/ace43d3fe726062cc1256cc50052e7e5/45ADDE705309D25AC12572920043BE01/\\$FILE/060\\_2007\\_Anlage1.pdf](https://www.kreis-aachen.de/kreis-aachen/ausschuss.nsf/ace43d3fe726062cc1256cc50052e7e5/45ADDE705309D25AC12572920043BE01/$FILE/060_2007_Anlage1.pdf), zuletzt geprüft am 21.06.2008.
- Bader, Silvia; Wunderlich, Holger (2005): Beispiel: Kommunale Familienberichtserstattung in Nordrhein-Westfalen. In: Kühn, Dietrich; Feldmann, Ursula (Hg.): Steuerungsunterstützung durch Sozialplanung und Controlling auf kommunaler Ebene. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins, S. 62–69.
- Baecker, Dirk (1994): Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 23, H. 2, S. 93–110.
- Baecker, Dirk (1999): Organisation als System. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Baecker, Dirk (2003): Organisation und Management. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Baecker, Dirk (2006): Management als Störung im System. Vortrag auf der Tagung "Abwehr: Modelle, Strategien, Medien" vom 1.-3. April 2006 in Berlin. Online verfügbar unter <http://homepage.mac.com/baecker/papers/stoerung.pdf>.
- Baethge-Kinsky, Volker, Barthelheimer, Peter; Henke, Jutta et al. (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. Nürnberg. (IAB Forschungsbericht, 15/2007).
- bag arbeit e.V. (2008): Stellungnahme der bagarbeit e.V. zum Referentenentwurf Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Berlin. Online verfügbar unter [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Stellungnahme\\_bag\\_arbeit\\_Referentenentwurf\\_Neuausrichtung\\_160608\\_.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Stellungnahme_bag_arbeit_Referentenentwurf_Neuausrichtung_160608_.pdf), zuletzt geprüft am 01.08.2008.

Baltz, Jochem (2002): Sozialraumbudgetierung. Wohlfahrtspolitische und jugendrechtliche Würdigung der Modelle sozialräumlicher Budgetierung, insbesondere am Beispiel der Modelle in Stuttgart und Celle. In: Merten, Roland (Hg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim: Juventa-Verl. (Juventa-Paperback), S. 203–217.

Bango, Jenö (2005): Der Begriff der Funktion in der Sozialarbeit. In: systema, Jg. 19, H. 3, S. 275–284. Online verfügbar unter [http://www.if-weinheim.de/download/Systhema\\_pdfs/Sys\\_2005/3\\_2005/Sys\\_3\\_2005\\_Bango.pdf](http://www.if-weinheim.de/download/Systhema_pdfs/Sys_2005/3_2005/Sys_3_2005_Bango.pdf), zuletzt geprüft am 04.04.2008.

Becker, Frank; Reinhardt-Becker, Elke (2001): Systemtheorie. Eine Einführung für die Geschichts- und Kunstwissenschaften. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (CampusStudium).

Behrend, Olaf; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Sondermann, Ariadne; Hirsland, Andreas (4.12.2006): Im Schatten der Aufmerksamkeit - die Arbeitsvermittler. Arbeitsmarktreformen und die Organisationsreform der BA stellen die Arbeitsvermittler vor neue Herausforderungen. Nürnberg. (IAB-Kurzbericht, 21).

Benz, Arthur (2004): Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften (Governance, 1), S. 11–28.

Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe, et al. (Hg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bergs, Jürgen (2005): Case Management im Berufsförderungswerk. In: Case Management, Jg. 1, H. 1, S. 36–39.

Bertalanffy, Ludwig von (1973): General system theory. Foundations, development, applications. Rev. ed., 4. print. New York: Braziller.

Beushausen, Jürgen (2002): Einführung in den Konstruktivismus. Online verfügbar unter <http://systemmagazin.de/bibliothek/texte/beushausen-konstruktivismus.pdf>.

Bianco, Pia; Muhl, Yvonne Renée, Fiechter, Regula Palm (2007): Wann ist Case Management CASE MANAGEMENT. Schlussfolgerungen einer empirischen Untersuchung aus der Schweiz unter Einbezug ethischer Prämissen. In: Case Management, Jg. 3, H. 1, S. 30–34.

BMAS (2007a): Bericht über die Prüfung der vom zugelassenen kommunalen Träger Kreis Bergstraße verausgabten Mittel für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende in den Jahren 2005 und 2006. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.andere-wege.info/e-BerichtBMAS.pdf>, zuletzt geprüft am 15.06.2008.

BMAS (2007b): Schreiben vom 02.01.2007 Sonstige weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II. Berlin. Online verfügbar unter [http://www.sh-landkreistag.de/media/custom/100\\_14902\\_1.PDF](http://www.sh-landkreistag.de/media/custom/100_14902_1.PDF), zuletzt geprüft am 22.06.2008.

BMAS (2007c): Schreiben vom 21.11.2007 Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II). Berlin. Online verfügbar unter [http://www.bagarbeit-news.de/fileadmin/user\\_upload/Brief\\_BMAS\\_zu\\_\\_16\\_SGB\\_II\\_1207.pdf](http://www.bagarbeit-news.de/fileadmin/user_upload/Brief_BMAS_zu__16_SGB_II_1207.pdf), zuletzt geprüft am 21.06.2008.

- BMAS (2008a): Das kooperative Jobcenter. Erster Vorschlag zu Eckpunkten Stand: 12. Februar 2008. Herausgegeben von Detlef Scheele und Frank Weise. Online verfügbar unter [http://www.dstgb.de/homepage/artikel/schwerpunkte/sgb\\_ii\\_hartz\\_iv/material/vorschlag\\_kooperatives\\_jobcenter/1\\_anlage\\_vorschlag\\_kooperatives\\_jobcenter.pdf](http://www.dstgb.de/homepage/artikel/schwerpunkte/sgb_ii_hartz_iv/material/vorschlag_kooperatives_jobcenter/1_anlage_vorschlag_kooperatives_jobcenter.pdf), zuletzt geprüft am 16.06.2008.
- BMAS (2008b): Das Kooperative Jobcenter. Vorschlag zu Eckpunkten Stand: 23. April 2008. Herausgegeben von Detlef Scheele und Frank Weise. Online verfügbar unter [http://www.bmas.de/coremedia/generator/24446/property=pdf/2008\\_\\_02\\_\\_12\\_\\_kooperative\\_\\_jobcenter.pdf](http://www.bmas.de/coremedia/generator/24446/property=pdf/2008__02__12__kooperative__jobcenter.pdf), zuletzt geprüft am 16.06.2008.
- BMAS (2008c): Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Referentenentwurf vom 26. Mai 2008. Online verfügbar unter [http://www.axel-troost.de/article/2544.referentenentwurf\\_gesetz\\_zur\\_neuausrichtung\\_der\\_arbeitsmarktpolitischen\\_instrumente.html](http://www.axel-troost.de/article/2544.referentenentwurf_gesetz_zur_neuausrichtung_der_arbeitsmarktpolitischen_instrumente.html), zuletzt geprüft am 15.06.2008.
- BMFSFJ (2000): QS 21 - Zielfindung und Zielklärung. Ein Leitfaden. (Materialien zur Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe). Online verfügbar unter <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Publikationen/publikationsliste,did=3238.html>, zuletzt geprüft am 09.05.2008.
- BMI (2004): Neukonzeption der Migrationsberatung. Online verfügbar unter [http://www.integration-in-deutschland.de/cIn\\_011/nn\\_283418/SharedDocs/Anlagen/DE/Integration/Downloads/Migrationserstberatung/meb-konzept-d-ip.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/meb-konzept-d-ip.pdf](http://www.integration-in-deutschland.de/cIn_011/nn_283418/SharedDocs/Anlagen/DE/Integration/Downloads/Migrationserstberatung/meb-konzept-d-ip.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/meb-konzept-d-ip.pdf), zuletzt geprüft am 26.05.2008.
- Bock, Theresa (1999): Standort der freien Wohlfahrtspflege im Sozialstaat. In: Boskamp, Peter; Koch, Josef (Hg.): Führung und Leitung in sozialen Organisationen. Handlungsorientierte Ansätze für neue Managementkompetenz. 2. Aufl. Neuwied: Luchterhand, S. 15–34.
- Boeckh, Jürgen (2005): Netzwerkarbeit im Sozialraum Was ist neu an diesem Ansatz Sozialer Arbeit. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, H. 3, S. 24–30.
- Bohrke-Petrovic, Siglinde (2006): Die Handlungsprogramme der Bundesagentur für Arbeit zur Integration junger Menschen. Konzeptionelle und pädagogische Ansätze im SGB II und im SGB III. In: Sozialextra, H. Mai, S. 16–18.
- Bohrke-Petrovic, Siglinde (2007): Beratung im Case Management. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 154, H. 3, S. 89–91.
- Bohrke-Petrovic, Siglinde; Göckler, Rainer (2005): Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II. In: Löcherbach, Peter; Klug, Wolfgang; Rimmel-Faßbender, Ruth; Wendt, Wolf Rainer (Hg.): Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit. 3. Aufl. München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 109–131.
- Bommers, Michael; Scherr, Albert (1996): Exklusionsvermeidung, Inklusionsvermittlung und/oder Exklusionsverwaltung. Zur gesellschaftlichen Bestimmung Sozialer Arbeit. In: Neue Praxis, Jg. 26, H. 2, S. 107–123.

Bookmann, Bernhardt u.a. (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Optierende Kommune" und "Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: "Wirkungs- und Effizienzanalyse". Herausgegeben von u.a. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Mannheim, Gelsenkirchen, Bielefeld. Online verfügbar unter [http://www.bmas.de/coremedia/generator/22396/property=pdf/f362\\_\\_forschungsbericht.pdf](http://www.bmas.de/coremedia/generator/22396/property=pdf/f362__forschungsbericht.pdf), zuletzt geprüft am 15.08.2008.

Boomgaarden, Theo (Hg.) (2001a): Flexible Erziehungshilfen im Sozialraum. Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen. Münster: Votum (Reihe Sozialraumorientierung, 1).

Boomgaarden, Theo (2001b): Flexible Erziehungshilfen im Sozialraum - mehr als nur ein neues Konzept. In: Boomgaarden, Theo (Hg.): Flexible Erziehungshilfen im Sozialraum. Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen. Münster: Votum (Reihe Sozialraumorientierung, 1), S. 10–65.

Brinkmann, Ralf D. (2002): Intervision. Ein Trainings- und Methodenbuch für die kollegiale Beratung. Heidelberg: Sauer (Arbeitshefte Führungspsychologie, 48).

Brinkmann, Volker (Hg.) (2006a): Case Management. Organisationsentwicklung und Change Management in Gesundheits- und Sozialunternehmen. Wiesbaden: Gabler.

Brinkmann, Volker (2006b): Sozialökonomische Funktionen und Systemfragen des Case Managements. In: Brinkmann, Volker (Hg.): Case Management. Organisationsentwicklung und Change Management in Gesundheits- und Sozialunternehmen. Wiesbaden: Gabler, S. 3–19.

Brülle, Heiner (1998): Sozialplanung und Verwaltungssteuerung. Dienstleistungsproduktion in der kommunalen Sozialverwaltung. In: Reis, Claus; Schwabe, Mathias (Hg.): Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. Die Herausforderung "neuer Steuerungsmodelle". Berlin: edition sigma, S. 83–103.

Brülle, Heiner (2005): Stand der Umsetzung des SGB II in kommunaler Trägerschaft in Wiesbaden. Bericht an die Stadtverordnetenversammlung und ihre Ausschüsse - Anlage 1. Wiesbaden. Online verfügbar unter [http://www.wiesbaden.de/die\\_stadt/sozial\\_fam/soz\\_planung/bericht\\_sgbII.pdf](http://www.wiesbaden.de/die_stadt/sozial_fam/soz_planung/bericht_sgbII.pdf), zuletzt geprüft am 22.07.2008.

Brülle, Heiner; Reis, Claus; Reiss, Hans-Christoph (1998): Neue Steuerungsmodelle in der Sozialen Arbeit. Ansätze zu einer adressaten- und mitarbeiterorientierten Reform der öffentlichen Sozialverwaltung. In: Reis, Claus; Schwabe, Mathias (Hg.): Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. Die Herausforderung "neuer Steuerungsmodelle". Berlin: edition sigma, S. 55–79.

Brünner, Frank (2005): Ausschreibungspflicht für soziale Dienstleistungen. Die Anwendbarkeit des Vergaberechts auf Verträge über die Erbringung von Sozialleistungen aus nationaler und europäischer Sicht. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit Vierteljahresheft zur Förderung von Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe, Jg. 36, H. 3, S. 70–81.

Brünner, Frank (2007): Ausschreibung ist nicht erforderlich. In: neue caritas, Jg. 108, H. 11, S. 21–24. Online verfügbar unter [www.f-](http://www.f-)

sb.de/download/ausschreibungsschuldnerberatung.pdf, zuletzt geprüft am 31.05.2008.

Bruns, Michael (1991): Systemtechnik. Ingenieurwissenschaftliche Methodik zur interdisziplinären Systementwicklung: Springer, Berlin.

Buestrich, Michael; Wohlfahrt, Norbert (2006): Case Management als Baustein der sozialinvestiven Reorganisation des Systems sozialer Dienste und Einrichtungen. In: Brinkmann, Volker (Hg.): Case Management. Organisationsentwicklung und Change Management in Gesundheits- und Sozialunternehmen. Wiesbaden: Gabler, S. 77–88.

Buestrich, Michael; Wohlfahrt, Norbert (2008): Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 12, H. 13, S. 17–24.

Bundesagentur für Arbeit (2005): Arbeitshilfe SWL, vom Januar 2005.

Bundesagentur für Arbeit (2005): Geschäftsbericht 2004. Nürnberg. Online verfügbar unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Intern/Geschaeftsbericht-2004.pdf>, zuletzt geprüft am 21.06.2008.

Bundesagentur für Arbeit (2006): Arbeitshilfe SWL, vom August 2006.

Bundesagentur für Arbeit (2007a): Fachkonzept beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Herausgegeben von Rainer Göckler. Nürnberg. Online verfügbar unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A03-Berufsberatung/A033-Erwerbsspersonen/Publikationen/pdf/Fallmanagement-Fachkonzept.pdf>, zuletzt geprüft am 02.05.2008.

Bundesagentur für Arbeit (2007b): Planungsbrief 2008. Nürnberg. Online verfügbar unter [http://www.harald-thome.de/media/files/Gesetzestexte%20SGB%20II%20+%20VO/Gesetzestexte%20SGB%20XII%20+%20VO/Seminare/Clement/Planungsbrief\\_2008.pdf](http://www.harald-thome.de/media/files/Gesetzestexte%20SGB%20II%20+%20VO/Gesetzestexte%20SGB%20XII%20+%20VO/Seminare/Clement/Planungsbrief_2008.pdf), zuletzt geprüft am 28.07.2008.

Bundesagentur für Arbeit (2007c): Profiling und Betreuungsstufen SGB II. Arbeitshilfe zur fachlichen Unterstützung und Umsetzung in VerBIS 2.71. Nürnberg. Online verfügbar unter <http://www.jobboerse-berlin.de/Arb.hilfe%20BA%20zu%20Profiling%20u.%20Betreuungsstufen.pdf>, zuletzt geprüft am 16.06.2008.

Bundesagentur für Arbeit (2008a): Arbeitshilfe SWL, vom April 2008.

Bundesagentur für Arbeit (2008b): Ordnungsmäßigkeiten der Eingliederungsleistungen (2. Halbjahr 2007). Bericht der internen Revision gem. § 49 SGB II. Nürnberg. Online verfügbar unter [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/BA\\_Interne\\_Revision\\_Bericht\\_EGL\\_2\\_Hj\\_2007\\_0608.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BA_Interne_Revision_Bericht_EGL_2_Hj_2007_0608.pdf), zuletzt geprüft am 11.07.2008.

Bundesländer (2007): Positionspapier der Bundesländer zur Anwendung des § 16 Absatz 2 Satz 1 Zweites Buch Sozialgesetzbuch. Herausgegeben von Sozialministerkonferenz (15./16.11.2007). Online verfügbar unter [http://www.gib.nrw.de/service/downloads/SGBII\\_Positionspapier16\\_2\\_%20Scan.pdf/view](http://www.gib.nrw.de/service/downloads/SGBII_Positionspapier16_2_%20Scan.pdf/view), zuletzt geprüft am 16.06.2008.

Bundesländer (2008): Weitere Leistungen zur Integration in Arbeit nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II. Sonderkonferenz der 85. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 09. Mai 2008 in Berlin. Online verfügbar unter [http://www.bagarbeit-news.de/fileadmin/user\\_upload/Sonderkonferenz\\_ASMinister\\_Laender\\_16\\_2\\_Beschluss.pdf](http://www.bagarbeit-news.de/fileadmin/user_upload/Sonderkonferenz_ASMinister_Laender_16_2_Beschluss.pdf), zuletzt geprüft am 22.06.2008.

Bundessozialgericht: Urteil vom 23.11.2006 Az B 11b AS 3/05 R, Aktenzeichen B 11b AS 3/05 R.

Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 20.12.2007 Az. 2 BvR 2433/04 und 2BvR 2434/04, Aktenzeichen 2 BvR 2433/04 und 2BvR 2434/04. <http://www.bverfg.de>.

Bündnis 90/Die Grünen (2006): Optimierung der Vergabep Praxis arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Das aktuelle Vergabeverfahren der Bundesagentur für Arbeit auf dem Prüfstand. Online verfügbar unter <http://www.gruene-bundestag.de/cms/publikationen/dokbin/137/137732.pdf>, zuletzt geprüft am 02.06.2008.

Clauß, Günter; Ebner, Heinz (1977): Grundlagen der Statistik für Psychologen, Pädagogen und Soziologen. Thun Frankfurt am Main: Deutsch.

DBSH e.V. (2006): Die Fachleistungsstunde in der Jugendhilfe. Leistungsbeschreibung und Entgeltvereinbarung nach § 78 SGB VIII am Beispiel Niedersachsen. Online verfügbar unter [http://www.dbsh.de/die\\_fachleistungsstunde1.pdf](http://www.dbsh.de/die_fachleistungsstunde1.pdf), zuletzt geprüft am 25.05.2008.

Debiel, Stefanie (2006): Lebensweltorientierung, Sozialraumorientierung und Partizipation. Zentrale Handlungsmaximen Sozialer Arbeit im 21. Jahrhundert. In: Soziale Arbeit, H. 9, S. 343–348.

Degele, Nina (1997): Zur Steuerung komplexer Systeme. eine soziokybernetische Reflexion. In: Soziale Systeme, Jg. 3, H. 1, S. 81–99.

Deich, Svenja (2004): Zielvereinbarungen. Universität Köln, Rechtswissenschaftliche Fakultät. Online verfügbar unter <http://www.aus-innovativ.de/media/Zielvereinbarungen.pdf>, zuletzt geprüft am 17.05.2008.

Deinet, Ulrich (2006): Neue Perspektiven in der Sozialraumorientierung. Dimensionen - Planung - Gestaltung. Berlin: Frank & Timme (Transfer aus den Sozial- und Kulturwissenschaften, 1).

Deinet, Ulrich; Krisch, Richard (2006): Der sozialräumliche Blick der Jugendarbeit. Methoden und Bausteine zur Konzeptentwicklung und Qualifizierung. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Denffer, Dietrich von; Ziegler, Hubert; Ehrendorfer, Friedrich; Bresinsky, Andreas (1983): Lehrbuch der Botanik. 32. Aufl. Stuttgart, New York: Gustav Fischer Verlag.

Department of Health (1991): Care Management and Assessment. Practitioners' Guide. Norwich.

Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) (2004): Standards und Richtlinien für die Weiterbildung: Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen und in der Beschäftigungsförderung. Online verfügbar unter [http://www.dgcc.de/download/cm\\_wb\\_richtlinien\\_neu.pdf](http://www.dgcc.de/download/cm_wb_richtlinien_neu.pdf), zuletzt geprüft am 17.05.2008.



Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC) (2008): Rahmenempfehlungen zum Handlungskonzept Case Management. Unter Mitarbeit von Hugo Mennemann, Eva Kanth und Michael Monzer et al.

Deutscher Bundestag (2003): Bundestags-Drucksache 15/1516: Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, vom 05.09.2003.

Deutscher Bundestag (2006): Bundestags-Drucksache 16/3953. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 'Betreuungssituation und Fallmanagement bei den Trägern der Grundsicherung'. Berlin. Online verfügbar unter <http://dip.bundestag.de/btd/16/039/1603953.pdf>, zuletzt geprüft am 03.08.2008.

Deutscher Bundestag (2008a): Bundestags-Drucksache 16/9278. Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE.

Deutscher Bundestag (2008b): Bundestags-Drucksache 16/9545. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE - Drucksache 16/9278.

Deutscher Bundestag (2008c): Bundestags-Drucksache 16/9599. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 'Rechte von Arbeitssuchenden stärken - Kompetentes Fallmanagement sicherstellen. Berlin. Online verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/095/1609599.pdf>, zuletzt geprüft am 04.08.2008.

Deutscher Caritasverband (2008a): Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes (DCV) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 29.05.2008. Freiburg im Breisgau. Online verfügbar unter [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Stellungnahme\\_DCV\\_\\_zur\\_Neuausrichtung\\_des\\_SGB\\_II\\_13\\_06\\_08.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Stellungnahme_DCV__zur_Neuausrichtung_des_SGB_II_13_06_08.pdf), zuletzt geprüft am 01.08.2008.

Deutscher Caritasverband (2008b): Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zur Neuorganisation des SGB II anlässlich des Vorschlags des BMAS und der BA eines "Kooperativen Jobcenters" (KJC). Unter Mitarbeit von Reiner Sans. Freiburg im Breisgau. Online verfügbar unter <http://www.caritas.de/2340.asp?id=1073&page=1&area=dcv>, zuletzt geprüft am 15.06.2008.

Deutscher Landkreistag: Landräte würden sich für Betreuung von Langzeitarbeitslosen in Eigenregie entscheiden, wenn sie dürften. Pressemitteilung vom 21.04.2008. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/presstexte/presstexte-2008/pt-08-04-21a.pdf>, zuletzt geprüft am 22.06.2008.

Deutscher Landkreistag (2008): Leitlinien zur Umsetzung der sozialen Leistungen nach dem SGB II. Berlin. (Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 73).

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2002): Empfehlungen zur Teamarbeit und Teamentwicklung in der sozialen Arbeit. Frankfurt a.M.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2004a): Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Qualitätsstandards für das Fallmanagement. Frankfurt.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2004b): Empfehlungen Steuerungsunterstützung durch Sozialplanung und Controlling auf kommunaler Ebene. Online verfügbar unter <http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/pdf/20041205.pdf>, zuletzt geprüft am 23.05.08.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2005a): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Schuldnerberatung nach SGB II. Frankfurt. Online verfügbar unter <http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/pdf/200503004.pdf>, zuletzt geprüft am 09.08.2008.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2005b): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Schuldnerberatung nach SGB II. In: NDV - Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Jg. 85, H. November, S. 411.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2005c): SGB II und Jugendsozialarbeit. Empfehlung des Deutschen Vereins zur Zuständigkeit und Kooperation zwischen den Trägern der Jugendhilfe und den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Frankfurt.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2008): Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Anwendungsbereich des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II. Online verfügbar unter <http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen2008/pdf/DV%203-08.pdf>, zuletzt geprüft am 16.06.2008.

Deutsches Institut für Normung (1994): DIN 19226 Teil 1 - Regelungstechnik und Steuerungstechnik - Allgemeine Grundbegriffe.

Dewe, Bernd; Wohlfahrt, Norbert (1991): Verbundsystem und Netzwerkförderung. Ein neues Aufgabenfeld für die Entwicklung der Sozialarbeit. In: Dewe, Bernd; Wohlfahrt, Norbert (Hg.): Netzwerkförderung und soziale Arbeit. Empirische Analysen in ausgewählten Handlungs- und Politikfeldern; 16. Bielefeld: Kleine Verlag, S. 7–30.

Diakonisches Werk - Bundesverband (2004): Rahmenkonzept zur Beteiligung der Suchtberatung der Diakonie an den Eingliederungsleistungen der Jobcenter nach SGB II. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.dbsh.de/Sucht-Rahmenkonzept-Diakonie.pdf>, zuletzt geprüft am 15.06.2008.

Diakonisches Werk - Bundesverband (2008a): Stellungnahme des Diakonie Bundesverbandes zum Referentenentwurf für ein "Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente". Unter Mitarbeit von Bernd Schüter. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.diakonie.de/080613-Stellungnahme-Instrumentenreform-Arbeitsmarkt.pdf>.

Diakonisches Werk - Bundesverband (2008b): Stellungnahme zur zukünftigen Gestaltung der SGB II - Verwaltung und zum Vorschlag zu den Eckpunkten "Das kooperative Jobcenter" des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit. Unter Mitarbeit von Roland Klose. Berlin. Online verfügbar unter [http://www.diakonie.de/080430\\_Stellungnahme\\_SGB\\_II\\_Neuordnung\\_DWEKD.pdf](http://www.diakonie.de/080430_Stellungnahme_SGB_II_Neuordnung_DWEKD.pdf), zuletzt geprüft am 15.06.2008.

Dietrich, Marius; Remmel-Faßbender, Ruth (2006): Case Management in der Migrationsberatung. erste Erfahrungen mit Integrationsvereinbarungen und Integrationsförderplan. In: Case Management, Jg. 2, H. 2, S. 87–91.

Donders, Paul Ch. (2007): Authentische Führung. 2. Aufl. Asslar: GerthMedien.

EFQM (2003): Die Grundkonzepte der Excellence. Online verfügbar unter [http://www.deutsche-efqm.de/download/Grundkonzepte\\_der\\_Excellence\\_2003\(3\).pdf](http://www.deutsche-efqm.de/download/Grundkonzepte_der_Excellence_2003(3).pdf), zuletzt geprüft am 18.05.2008.

Ehlers, Corinna (2007): Case Management in Krankenhäusern. In: Soziale Arbeit, Jg. 56, H. 11, S. 440–444.

Engel, Heike (1999): Case Management in verschiedenen nationalen Altenhilfesystemen. Integrierter Bericht der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH im Rahmen des internationalen Kooperationsprojektes "Koordinierung komplexer Hilfeleistungen für ältere Menschen Case-Management in verschiedenen nationalen Altenhilfesystemen" des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Deutschland. (Hg.). Stuttgart: Kohlhammer (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 189,1).

Evangelische Obdachlosenhilfe e.V. (2003): 'Musterpapiere'. Kleine Hilfen für den beruflichen Alltag. Online verfügbar unter [www.evangelische-obdachlosenhilfe.de/downloads/musterpapiereapril2003web.doc](http://www.evangelische-obdachlosenhilfe.de/downloads/musterpapiereapril2003web.doc), zuletzt geprüft am 12.05.2008.

Ewers, Michael (2000a): Case Management im Schatten von Managed Care: Sozial- und gesundheitspolitische Grundlagen. In: Ewers, Michael; Schaeffer, Doris (Hg.): Case Management in Theorie und Praxis. Bern: Huber (Hans Huber Programmbereich Pflege), S. 29–52.

Ewers, Michael (2000b): Das anglo-amerikanische Case Management: Konzeptionelle und methodische Grundlagen. In: Ewers, Michael; Schaeffer, Doris (Hg.): Case Management in Theorie und Praxis. Bern: Huber (Hans Huber Programmbereich Pflege), S. 53–90.

Ewers, Michael (2006): Case Management in der Pflege. Versuch einer Bestandsaufnahme. In: Wendt, Wolf Rainer; Löcherbach, Peter (Hg.): Case Management in der Entwicklung. Stand und Perspektiven in der Praxis. Heidelberg: Economica (Gesundheitswesen in der Praxis), S. 55–70.

Ewers, Michael; Schaeffer, Doris (Hg.) (2000): Case Management in Theorie und Praxis. Bern: Huber (Hans Huber Programmbereich Pflege).

Ewers, Michael; Schaeffer, Doris (2000): Einleitung: Case Management als Innovation im bundesdeutschen Sozial- und Gesundheitswesen. In: Ewers, Michael; Schaeffer, Doris (Hg.): Case Management in Theorie und Praxis. Bern: Huber (Hans Huber Programmbereich Pflege), S. 7–27.

Fachgruppe Case Management der DGS (Hg.) (2005): Leitprinzipien Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen. In: Case Management, Jg. 1, H. 1, S. 44–45.

- Faß, Reinald (2006): Systemsteuerung im Case Management - Dargestellt am Beispiel der beruflichen (Re-) Integration. In: Brinkmann, Volker (Hg.): Case Management. Organisationsentwicklung und Change Management in Gesundheits- und Sozialunternehmen. Wiesbaden: Gabler , S. 137–158.
- Fichtel, Elisabeth (2000): Berliner Koordinationsstellen für ambulante Rehabilitation. Erfahrungen mit Klienten. In: Ewers, Michael; Schaeffer, Doris (Hg.): Case Management in Theorie und Praxis. Bern: Huber (Hans Huber Programmbereich Pflege), S. 275–290.
- Finkel, Margarete (2004): Fallunspezifische Arbeit in den Hilfen zur Erziehung. Ansätze der Ressourcenerschließung im Sozialraum. Stuttgart. (Hg.). Stuttgart: Jugendamt Jugendhilfeplanung (Projekt Umbau der Hilfen zur Erziehung in Stuttgart / Referat Soziales, Jugend und Gesundheit, Jugendamt - Jugendhilfeplanung, 32).
- Foerster, Heinz von (1988): Aufbau und Abbau. In: Simon, Fritz B. (Hg.): Lebende Systeme. Wirklichkeitskonstruktionen in der systemischen Therapie. Berlin, Heidelberg, New York: Springer , S. 19–33.
- Foerster, Heinz von (1999): Sicht und Einsicht. Versuche zu einer operativen Erkenntnistheorie. Heidelberg: Carl-Auer-Systeme-Verl.
- Foerster, Heinz von (2005): Einführung in den Konstruktivismus. München: Piper (Veröffentlichungen der Carl-Friedrich-von-Siemens-Stiftung, 5).
- Foerster, Heinz von; Glasersfeld, Ernst von (2006): Wie wir uns erfinden. Eine Autobiographie des radikalen Konstruktivismus: Carl Auer Verlag.
- Forrester, Jay W. (1972): Grundzüge einer Systemtheorie. Wiesbaden: Gabler.
- Freudig, Doris (Red ). (Hg.) (2004): Lexikon der Biologie. 15 Bände. München: Elsevier (Bd. 13).
- Frommelt, Mona; Trippel, Cornelia (2005): Ärztlich induziertes Case Management im Praxisnetz Nürnberg Nord. In: Case Management, Jg. 1, H. 2, S. 70–76.
- Fuchs, Peter (1997): Weder Herd noch Heimstatt - Weder Fall noch Nichtfall. Doppelte Differenzierung im Mittelalter und in der Moderne. In: Soziale Systeme, Jg. 3, H. 2, S. 413–437.
- Funk, Tobias (2004): Neues Haushalten in der Integrationsförderung. Zur Konjunktur des Case Managements. In: Durchblick, Jg. 18, H. 1, S. 8–11.
- Fürnkranz, Wolfgang (1997): Autopoiesis - Der Deus ex Machina der Systemtheorie. In: Hörmann, Georg (Hg.): Im System gefangen - zur Kritik systemischer Konzepte in den Sozialwissenschaften. 2. Aufl. Eschborn bei Frankfurt am Main: Klotz , S. 140–159.
- Galuske, Michael (2007): Case Management und aktivierender Sozialstaat. Kritische Anmerkungen zu einer Erfolgsgeschichte. In: Soziale Arbeit, Jg. 56, H. 11, S. 409–417.
- Gehrmann, Gerd; Müller, Klaus D. (Hg.) (2005): Aktivierende soziale Arbeit mit nicht motivierten Klienten. 1. Aufl. Regensburg: Walhalla-Fachverl.
- Geiser, Kaspar (2004): Problem- und Ressourcenanalyse in der sozialen Arbeit. Eine Einführung in die systemische Denkfigur und ihre Anwendung. 2., überarb. Aufl. Luzern, Freiburg i. Br.: interact; Lambertus.

Gissel-Palkovich, Ingrid (2006a): Case Management. Chancen und Risiken für die Soziale Arbeit und Aspekte seiner Implementierung in soziale Organisationen. In: Brinkmann, Volker (Hg.): Case Management. Organisationsentwicklung und Change Management in Gesundheits- und Sozialunternehmen. Wiesbaden: Gabler, S. 89–116.

Gissel-Palkovich, Ingrid (2006b): Case Management - ein Handlungskonzept Sozialer Arbeit. In: Sozialmagazin, Jg. 31, H. 2, S. 25–36.

Glaserfeld, Ernst von (2005): Radikaler Konstruktivismus. Ideen Ergebnisse Probleme. 5. [Dr.]. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft).

Göckler, Rainer (2006): Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Praxisorientierte Betreuung und Vermittlung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) ; eine Einführung. 2. Aufl. Regensburg, Berlin: Walhalla-Fachverl.

Gödel, Kurt (1930): Über formal unentscheidbare Sätze der Principia Mathematica und verwandter Systeme I. In: Monatshefte für Mathematik und Physik, Jg. 36, S. 173–198.

Gottschalk, Ingo; Weins, Werner (2005): Grundlagen durch Sozialberichterstattung. In: Kühn, Dietrich; Feldmann, Ursula (Hg.): Steuerungsunterstützung durch Sozialplanung und Controlling auf kommunaler Ebene. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins, S. 52–55.

Greuèl, Marius; Mennemann, Hugo (2006): Soziale Arbeit in der integrierten Versorgung. München: Reinhardt (Soziale Arbeit im Gesundheitswesen, 10).

Habermas, Jürgen (1968): Erkenntnis und Interesse. 1. - 6. Tsd. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Hammer, Michael; Champy, James (1996): Business reengineering. Die Radikalkur für das Unternehmen. 6. Aufl. Frankfurt/Main: Campus-Verl.

Hampe-Grosser, Andreas (2007): Case Management in der Kinder- und Jugendhilfe. Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. In: Soziale Arbeit, Jg. 56, H. 11, S. 444–447.

Hampe-Grosser, Andreas; Kleve, Heiko (2005): Systemisches Case Management als Kontext- und Netzwerkarbeit. Über die grenzen der Jugendhilfe hinaus und wieder zurück. In: Unsere Jugend, Jg. 57, H. 4, S. 175–181.

Hansen, Eckhard (2005): Das Case/Care Management. Anmerkungen zu einer importierten Methode. In: Neue Praxis, Jg. 35, H. 2, S. 107–125.

Hartmann, Martin (2005): Das Unbehagen an der Gesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 2005, H. 34-35, S. 31–37.

Hartmann, Martin; Rieger, Michael; Pajonk, Brigitte (1997): Zielgerichtet moderieren. Ein Handbuch für Führungskräfte, Berater und Trainer. Weinheim / Basel: Beltz.

Hartwig, Luise; Teuber, Kristin (2005): Hilfeplanung - reine Formsache? ; [Dokumentation der Fachtagung "Hilfeplanung - reine Formsache?", 11. bis 12. November 2004 in Berlin]. Fachtagung Hilfeplanung - Reine Formsache? (Hg.). München: Sozialpädag. Inst. im SOS-Kinderdorf (Dokumentation der SPI-Schriftenreihe, 4).

Haug, Volker (2005): Auswirkungen von Hartz IV auf die Schuldnerberatung. Deprofessionalisierungstendenzen in der Sozialen Arbeit. In: Unsere Jugend, Jg. 57, H. 6, S. 264–275.

Heilemann, Michael; Fischwasser-von Proeck, Gabriele (2001): Gewalt wandeln: Das Anti-Aggressivitäts-Trainings AAT. Lengerich: Pabst Science Publishers.

Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften (Governance, 1), S. 29–44.

Hennecke, Hans-Günter (2008): Ist die dauerhafte Ausweitung des Optionsmodells nach § 6a SGB II verfassungsrechtlich untersagt. In: Der Landkreis, Jg. 78, H. 3, S. 113–119.

Herriger, Norbert (2006): Empowerment in der sozialen Arbeit. Eine Einführung. 3., erw. und aktualisierte Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.

Herwig-Lempp, Johannes (1987): Soziale Systeme existieren. Stimmt's? Stimmt nicht. In: DELFIN, Jg. 5, H. IX, S. 5–10. Online verfügbar unter <http://systemmagazin.de/bibliothek/texte/herwiglempp-sozialesysteme.pdf>.

Hessischer Rechnungshof (04.10.2005): Prüfungsmitteilung des Hessischen Rechnungshofes zu HARA vom 19.08.2005. Online verfügbar unter <http://www.gib.nrw.de/service/downloads/HessRechnStellungVergabe.pdf>, zuletzt geprüft am 21.06.2008.

Hessisches Sozialministerium (12.12.2006): Durchführung der §§ 16 und 17 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Schreiben des HSM an die Hessischen Grundsicherungsträger. Online verfügbar unter [www.gib.nrw.de/service/downloads/HessenSozministerium.pdf](http://www.gib.nrw.de/service/downloads/HessenSozministerium.pdf), zuletzt geprüft am 21.06.2008.

Hille, Jürgen (2006): Kritische Anmerkungen zum Case Management. In: Standpunkt: Sozial, Jg. 14, H. 2, S. 58–59.

Hinte, Wolfgang (1998): Der heimliche Lehrplan der neuen Steuerungsmodelle. Oder: Wider die Blendung durch Folien - für mehr Selbstbewußtsein im Umgang mit Kienbaum, Mummert und Bertelsmann. In: Reis, Claus; Schwabe, Mathias (Hg.): Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. Die Herausforderung "neuer Steuerungsmodelle". Berlin: edition sigma , S. 203–223.

Hinte, Wolfgang (2000): Kontraktmanagement und Sozialraumbezug. Zur Finanzierung von vernetzten Diensten. In: Dahme, Heinz-Jürgen (Hg.): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor. Berlin: Ed. Sigma , S. 151–167.

Hinte, Wolfgang (2002): Fälle, Felder und Budgets. Zur Rezeption sozialräumlicher Ansätze in der Jugendhilfe. In: Merten, Roland (Hg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim: Juventa-Verl. (Juventa-Paperback), S. 91–126.

Hinte, Wolfgang; Litges, Gerhard; Groppe, Johannes (2003): Sozialräumliche Finanzierungsmodelle. Qualifizierte Jugendhilfe auch in Zeiten knapper Kassen. Berlin: edition sigma (Eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung, 20).

Hoffmann, Jens; Wondrak, Isabel (2007): Amok und zielgerichtete Gewalt an Schulen. Früherkennung, Risikomanagement, Kriseneinsatz, Nachbetreuung. Frankfurt: Verl. für Polizeiwissenschaft (Reihe Institut Psychologie und Sicherheit).

Paritätischer Wohlfahrtsverband: Stellungnahme des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes zur administrativen Zuständigkeit im SGB II. Pressemitteilung vom 07.03.2008. Berlin. Online verfügbar unter [http://www.der-paritaetische.de/uploads/media/Admin\\_SGB\\_II.pdf](http://www.der-paritaetische.de/uploads/media/Admin_SGB_II.pdf), zuletzt geprüft am 15.06.2008.

Hohendammer, Christian (2008): Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen in den Betrieben. Nürnberg. (IAB-DiskussionPaper, 8/2007).

Hohmeyer, Katrin; Schöll, Christoph; Wolff, Joachim (2006): Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Viele Zielgruppen werden vernachlässigt. Nürnberg. (IAB Forschungsbericht, 22/2006). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2006/fb2206.pdf>, zuletzt geprüft am 27.07.2008.

Hörmann, Georg (Hg.) (1997): Im System gefangen - zur Kritik systemischer Konzepte in den Sozialwissenschaften. 2. Aufl. Eschborn bei Frankfurt am Main: Klotz.

Huber, Peter (2005): Case Management im Krankenhaus. In: Case Management, Jg. 1, H. 1, S. 34–36.

Huber, Peter (2007): Welche Rolle spielt Case Management im System Krankenhaus. In: Case Management, Jg. 4, H. 2, S. 70–76.

Jacob, Friedrich; Jäger, Eckehart J.; Ohmann, Erich (1981): Kompendium der Botanik. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag.

Jansen, Dorothea; Wald, Andreas (2007): Netzwerktheorien. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 188–199.

Jenarbeit (2007): Jahresbericht 2006. Jena. Online verfügbar unter <http://www.jena.de/fm/41/Jahresbericht%20jenarbeit%202006.29870.pdf>, zuletzt geprüft am 15.06.2008.

Jenarbeit (2008): Jahresbericht 2007. Jena. Online verfügbar unter <http://www.jena.de/fm/41/Jahresbericht%20jenarbeit%202007.41481.pdf>, zuletzt geprüft am 15.06.2008.

Job-Center Hildesheim (2007): Arbeitsmarktprogramm 2008. Hildesheim. Online verfügbar unter <http://www.arbeitsagentur.de/Dienststellen/RD-NSB/Hildesheim/AA/Zahlen-Daten-Fakten/Arbeitsmarktberichte/Arbeitsmarktprogramm-2008-SGBII.pdf>, zuletzt geprüft am 27.07.2008.

Jordan, Erwin (1998): Sozialraum und Jugendhilfeplanung. In: Jordan, Erwin; Schone, Reinhold (Hg.): Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Bausteine, Materialien. Münster: Votum Verlag, S. 331–387.

Jordan, Erwin; Schone, Reinhold (1998): Aufgaben, Konzepte, Ziele und Realisierungsbedingungen. In: Jordan, Erwin; Schone, Reinhold (Hg.): Handbuch

Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Bausteine, Materialien. Münster: Votum Verlag , S. 57–120.

Jordan, Erwin; Schone, Reinhold (Hg.) (1998): Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Bausteine, Materialien. Münster: Votum Verlag.

Jozwiak, Eva; Wolff, Joachim (2007): Kurz und bündig - Trainingsmaßnahmen im SGB II. Qualifizierungsmaßnahmen von kurzer Dauer sollen bedürftigen Arbeitslosen helfen, eine Beschäftigung aufzunehmen. Nürnberg. (IAB-Kurzbericht, 24/14.12.2007). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2007/kb2407.pdf>, zuletzt geprüft am 27.07.2008.

Junge, Hans-Dieter; Müller, Gernar (Hg.) (1994): Lexikon Elektrotechnik. Weinheim: VCH Verlagsgesellschaft.

Jüstel, Dominik (2006): Schuldnerberatung vor dem Hintergrund des (Sanktions-) Instrumentariums SGB II. In: Sozialmagazin, Jg. 31, H. 4, S. 24–31.

Kähler, Harro Dietrich (2005): Soziale Arbeit in Zwangskontexten. Wie unerwünschte Hilfe erfolgreich sein kann. München: Reinhardt.

Kammler, Hans (1976): Logik der Politikwissenschaften. Wiesbaden: Akademische Verlagsgesellschaft.

Kämper, Eckard; Schmidt, Johannes F.K. (2000): Netzwerke als strukturelle Kopplung. Systemtheoretische Überlegungen zum Netzwerkbegriff. In: Weyer, Johannes (Hg.): Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung. München; Wien: Oldenbourg , S. 211–235.

Kessl, Fabian; Otto, Hans-Uwe (2008): Soziale Arbeit. In: Albrecht, Günter; Groenemeyer, Axel (Hg.): Handbuch soziale Probleme. 2., durchges. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag .

Kingreen, Thorsten (2006): Vergaberecht und Verfahrensgerechtigkeit in der Jugend- und Sozialhilfe. Online verfügbar unter [www.ruhr-uni-bochum.de/ifs/forschung\\_projekte/Kingreen.pdf](http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifs/forschung_projekte/Kingreen.pdf), zuletzt geprüft am 31.05.2008.

Kiss, Gábor (1990): Grundzüge und Entwicklung der Luhmannschen Systemtheorie. 2., neubearb. Aufl. Stuttgart: Enke.

Klassen, Michael (2004): Was leisten Systemtheorien in der sozialen Arbeit. Ein Vergleich der systemischen Ansätze von Niklas Luhmann und Mario Bunge. Bern [u.a.]: Haupt.

Klawe, Willy (2005): Subjektorientierte Netzwerkarbeit zwischen Fallbezug und Sozialraum. In: Sozialmagazin, Jg. 30, H. 6, S. 24–32.

Klein, Martin; Mennemann, Hugo (2005): Vernetzung muss sich lohnen. Case Management als Voraussetzung für Sozialreformen. In: NDV - Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Jg. 85, H. Juli, S. 243–246.

Kleinig, Hans; Sitte, Peter (1986): Zellbiologie. Ein Lehrbuch. 2. Aufl. Stuttgart, New York: Gustav Fischer Verlag.

Kleve, Heiko (2001): Systemtheorie und Ökonomisierung Sozialer Arbeit. Zur Ambivalenz eines sozialarbeiterischen Trends. In: Neue Praxis, Jg. 31, H. 1, S. 29–40.



Kleve, Heiko (2005): Der systemtheoretische Konstruktivismus: Eine postmoderne Bezugstheorie Sozialer Arbeit. In: Hollstein-Brinkmann, Heino; Staub-Bernasconi, Silvia (Hg.): Systemtheorien im Vergleich. Was leisten Systemtheorien für die soziale Arbeit? ; Versuch eines Dialogs. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 63–92.

Kleve, Heiko; Haye, Britta; Müller, Matthias (Hg.) (2006a): Systemisches Case Management. Falleinschätzung und Hilfeplanung in der Sozialen Arbeit. Heidelberg: Carl-Auer Verl.

Kleve, Heiko; Müller, Matthias; Hampe-Grosser, Andreas (2006b): Der Fall im System - die Organisation des Systemischen Case Managements. In: Brinkmann, Volker (Hg.): Case Management. Organisationsentwicklung und Change Management in Gesundheits- und Sozialunternehmen. Wiesbaden: Gabler, S. 21–38.

Klug, Wolfgang (2003): Mit Konzept planen - effektiv helfen. Ökosoziales Case Management in der Gefährdetenhilfe. Freiburg im Breisgau: Lambertus.

Klug, Wolfgang (2005): Case Management im US-amerikanischen Kontext. Anmerkungen zur Bilanz und Folgerungen für die deutsche Sozialarbeit. In: Löcherbach, Peter; Klug, Wolfgang; Rimmel-Faßbender, Ruth; Wendt, Wolf Rainer (Hg.): Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit. 3. Aufl. München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 40–66.

Kneer, Georg; Nassehi, Armin (1993): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Eine Einführung. München: UTB.

Koerdt, Alexander (2001): Case Management und Systemsteuerung. In: Managed Care, Jg. 5, H. 7, S. 40–42. Online verfügbar unter <http://cms.uk-koeln.de/live/case-management/content/e59/e73/CMundSystemsteuerung.pdf>.

Kommunale Beschäftigungsagentur KoBa (2007): Statistischer Jahresbericht 2006. Schönebeck. Online verfügbar unter [http://www.bmas.de/coremedia/generator/21784/property=pdf/eingliederungsbericht\\_e\\_zugelassene\\_kommunale\\_traeger\\_2006\\_landkreis\\_schoenebeck.pdf](http://www.bmas.de/coremedia/generator/21784/property=pdf/eingliederungsbericht_e_zugelassene_kommunale_traeger_2006_landkreis_schoenebeck.pdf), zuletzt geprüft am 15.06.2008.

Kommunale Beschäftigungsagentur KoBa (2008): Jahresbericht 2007. Schönebeck. Online verfügbar unter [http://www.kommunale-beschaefigungsagentur.de/uploads/media/Bericht\\_Jahresrueckblick\\_2007.pdf](http://www.kommunale-beschaefigungsagentur.de/uploads/media/Bericht_Jahresrueckblick_2007.pdf), zuletzt geprüft am 15.06.2008.

Kommunale Gemeinschaftsstelle (1994): Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe. Köln (KGSt-Bericht, 9/1994).

Kooperationsverband Jugendsozialarbeit (2008): Stellungnahme. Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Herausgegeben von Paritätischer Wohlfahrtsverband. Online verfügbar unter [http://www.der-paritaetische.de/uploads/media/Stellungnahme\\_Referentenentwurf\\_Neuausrichtung\\_13.06.08.pdf](http://www.der-paritaetische.de/uploads/media/Stellungnahme_Referentenentwurf_Neuausrichtung_13.06.08.pdf), zuletzt geprüft am 15.06.2008.

Kowalk, Wolfgang P. (1996): System, Modell, Programm. Vom GOTO zur objektorientierten Programmierung. Heidelberg; Berlin: Spektrum.

Kraus, Björn (2003): "Instruktive Macht" vs. "Destruktive Macht". ein neuer Lösungsweg im Streit um die Machtmetapher. (Das gepfefferte Ferkel, September 2003). Online verfügbar unter <http://www.ibs-networld.de/altseferkel/juli-2003-kraus-macht.shtml>, zuletzt geprüft am 21.04.2008.

Kraus, Björn (2007): Soziale Arbeit - Macht - Hilfe und Kontrolle. Die Entwicklung und Anwendung eines systemisch-konstruktivistischen Machtmodells. In: Kraus, Björn; Krieger, Wolfgang (Hg.): Macht in der Sozialen Arbeit. Interaktionsverhältnisse zwischen Kontrolle, Partizipation und Freisetzung. Lage: Jacobs , S. 79–102.

Krebs, Macel (2005): Der emergentische Systemismus Mario Bunges und das Systemtheoretische Paradigma der Sozialarbeitswissenschaft und der Sozialen Arbeit (SPSA). Interview mit Werner Obrecht. Redaktion SozialArbeit.ch. Online verfügbar unter [http://www.sozialarbeit.ch/dokumente/bunge\\_spsa.pdf](http://www.sozialarbeit.ch/dokumente/bunge_spsa.pdf), zuletzt geprüft am 31.08.2008.

Kreft, Dieter; Falten, Peter (2003): Jugendhilfeplanung: Handeln nach den Regeln der Kunst. In: Neue Praxis, Jg. 33, H. 2, S. 243–252.

Kreis Bergstraße - Revisionsamt (2006): Sonderprüfung beim Eigenbetrieb Neue Wege im Jahr 2006. Heppenheim. Online verfügbar unter <http://www.andere-wege.info/Revisionsbericht.pdf>, zuletzt geprüft am 18.07.2008.

Kreis Gütersloh (01.09.2004): Kalkulationsgrundlage für die Bemessung des Personalkörpers der ARGE im Kreis Gütersloh. Gütersloh. Online verfügbar unter <http://www.ratsinfo.kreis-guetersloh.de/show.asp?doc=ewAUscSo6Vg.MiyleuEVsAYt8Uo7KewNfsFaqFRq4Qg-LdzKayAVs9Vq4Nh4OgwEcyCYsFQkDEH>, zuletzt geprüft am 18.08.2008.

Kriz, Jürgen (1997): Systemtheorie. Eine Einführung für Psychotherapeuten, Psychologen und Mediziner. Wien: Facultas-Univ.-Verl.

Krölls, Albert (2002): Die Sozialraumbudgetierung aus jugendhilfepolitischer und jugendhilferechtlicher Sicht. Ein rechtswidriges Sparprogramm mit fragwürdigem jugendhilfepolitischen Nutzen. In: Merten, Roland (Hg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim: Juventa-Verl. (Juventa-Paperback), S. 183–201.

Kühn, Dietrich; Feldmann, Ursula (Hg.) (2005): Steuerungsunterstützung durch Sozialplanung und Controlling auf kommunaler Ebene. Berlin: Eigenverlag des Deutschen Vereins.

Küppers, Günter (1999): Der Umgang mit Unsicherheit: Zur Selbstorganisation sozialer Systeme. In: Mainzer, Klaus (Hg.): Komplexe Systeme und Nichtlineare Dynamik in Natur und Gesellschaft. Komplexitätsforschung in Deutschland auf dem Weg ins nächste Jahrhundert: Springer Berlin , S. 348–372.

Lahninger, Paul (2005): Widerstand als Motivation. Herausforderungen konstruktiv nutzen in Moderation, Training, Teamentwicklung, Coaching und Beratung. Münster: Ökotoxia.

Land Berlin (2006): Berliner Rahmenvertrag für Hilfen in Einrichtungen und durch Dienste der Kinder- Und Jugendhilfe (BRVJug) vom 15.12.2006. Anlage D.3 Rahmenleistungsbeschreibung. Online verfügbar unter <http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen->

jugend/rechtsvorschriften/brvj/brvjjug\_151206\_anl\_d3.pdf, zuletzt geprüft am 25.05.2008.

Landkreis Bernburg (2005): Jahresbericht 2005 zur Umsetzung der Aufgaben nach dem SGB II. Bernburg. Online verfügbar unter [http://www.salzlandkreis.de/salzland/buergerservice/amt55/files/vorlagebericht\\_kt.pdf](http://www.salzlandkreis.de/salzland/buergerservice/amt55/files/vorlagebericht_kt.pdf), zuletzt geprüft am 27.07.2008.

Landkreis Bernburg (2006): Jahresbericht 2006 zur Umsetzung der Aufgaben nach dem SGB II. Bernburg. Online verfügbar unter [http://www.salzlandkreis.de/salzland/buergerservice/amt55/files/jahresbericht\\_2006.pdf](http://www.salzlandkreis.de/salzland/buergerservice/amt55/files/jahresbericht_2006.pdf), zuletzt geprüft am 27.07.2008.

Landkreis Oberhavel (2007): Arbeitsmarktprogramm 2008. Oranienburg. Online verfügbar unter [http://www.hennigsdorf.de/media/custom/1126\\_789\\_1.PDF](http://www.hennigsdorf.de/media/custom/1126_789_1.PDF), zuletzt geprüft am 27.07.2008.

Lauer, Stefan (2006): Case Management in der Rehabilitation von Unfallverletzten. In: Wendt, Wolf Rainer; Löcherbach, Peter (Hg.): Case Management in der Entwicklung. Stand und Perspektiven in der Praxis. Heidelberg: Economica (Gesundheitswesen in der Praxis), S. 209–236.

Litke, Hans-Dieter (2004): Projektmanagement. Methoden Techniken Verhaltensweisen; [evolutionäres Projektmanagement]. 4., überarb. und erw. Aufl. München, Wien: Hanser.

Löcherbach, Peter (2003): Einsatz der Methode Case Management in Deutschland: Übersicht zur Praxis im Sozial- und Gesundheitswesen. Vortrag auf dem Augsburger Nachsorgesymposium am 24.05.2003. Online verfügbar unter <http://cms.uk-koeln.de/live/case-management/content/e59/e74/LcherbachCMinDeutschland.pdf>, zuletzt geprüft am 29.06.2008.

Löcherbach, Peter (26.-27.11.2004): Innovation in und durch Case Management. Veranstaltung vom 26.-27.11.2004. Berlin. Veranstalter: Deutsche Gesellschaft für Sozialarbeit. Online verfügbar unter <http://www.case-manager.de/download/innovation.pdf>, zuletzt geprüft am 04.05.2008.

Löcherbach, Peter (2007): Leitprinzipien der Vielfalt ja - Beliebigkeit nein. In: Case Management, Jg. 4, H. 1, S. 20–25.

Löcherbach, Peter; Klug, Wolfgang; Rimmel-Faßbender, Ruth, et al. (Hg.) (2005): Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit. 3. Aufl. München: Reinhardt (Soziale Arbeit).

Luhmann, Niklas (1973): Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen. In: Otto, Hans-Uwe; Schneider, Siegfried (Hg.): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. 2 Bände. Neuwied: Luchterhand (1), S. 21–43.

Luhmann, Niklas (1987): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. 1. Aufl., [Nachdr.]. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 666).

Luhmann, Niklas (1988): Macht. 2. durchges. Aufl. Stuttgart: Enke (Flexibles TaschenbuchSoz).

Luhmann, Niklas (1996): Entscheidungen in der Informationsgesellschaft. Online verfügbar unter [http://www.fen.ch/texte/gast\\_luhmann\\_informationsgesellschaft.htm](http://www.fen.ch/texte/gast_luhmann_informationsgesellschaft.htm), zuletzt geprüft am 14.03.2008.

Luhmann, Niklas (1997): Gesellschaft der Gesellschaft. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen: Westdt. Verl.

Luhmann, Niklas (2008): Einführung in die Systemtheorie. 4. Aufl. Heidelberg: Carl-Auer-Systeme-Verl.

Lukas, Helmut (2006): Jugendhilfeplanung. Entwicklungsstand und Perspektiven. In: Soziale Arbeit, Jg. 55, H. 6, S. 221–227.

Lutz, Ronald (2007): Gemeinwesenarbeit und Sozialplanung. In: Soziale Arbeit, Jg. 56, H. 6, S. 202–206.

Maaß, Olav (2007): Die Soziale Arbeit als Funktionssystem der Gesellschaft. Eine systemtheoretische Analyse. Betreut von Roland Merten und Peter Fuchs. Jena. Friedrich-Schiller-Universität. Online verfügbar unter <http://www.db-thueringen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-12856/Dissertation.pdf>, zuletzt geprüft am 04.04.2008.

Manteufel, Andreas; Schiepek, Günter (1998): Systeme spielen. Selbstorganisation und Kompetenzentwicklung in sozialen Systemen ; mit 4 Tabellen. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Marius, Benjamin; Jahraus, Oliver (1997): Systemtheorie und Dekonstruktion. Die Supertheorien Niklas Luhmanns und Jacques Derridas im Vergleich. Als Typoskript gedr. Siegen: LUMIS (LUMIS-Schriften, 48).

Marquard, Peter (2005): Der Sozialraum als Steuerungsgröße. Leitziele und Managementstrategien für stadtteilbezogenes Handeln. In: Unsere Jugend, Jg. 57, H. 5, S. 194–205.

Marx, Karl; Engels, Friedrich (1969): Marx-Engels-Werke (MEW). Dietz-Verlag. Online verfügbar unter <http://www.mlwerke.de/me>, zuletzt geprüft am 13.04.2008.

Maturana, Humberto R. (1982): Erkennen die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit. Braunschweig (Wissenschaftstheorie, Wissenschaft und Philosophie, 19).

Maturana, Humberto R.; Varela, Francisco J. (1987): Der Baum der Erkenntnis. Die biologischen Wurzeln des menschlichen Erkennens. 2. Aufl. Bern, München, Wien: Scherz.

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (2005): Politische Steuerung - Heute. Köln: Max-Planck-Inst. für Gesellschaftsforschung (MPIfG working paper, 05, 1).

McLuhan, Marshall (1995): The global village. Der Weg der Mediengesellschaft in das 21. Jahrhundert. Paderborn: Junfermann.

Mead, George H. (2005): Geist, Identität und Gesellschaft aus der Sicht des Sozialbehaviorismus. 1. Aufl., [Nachdr.]. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft).

- Mennemann, Hugo (2005): Case Management - vernetztes Arbeiten in der gesetzlichen Betreuung. In: Case Management, Jg. 1, H. 1, S. 20–24.
- Mennemann, Hugo (2006): Case Management auf der Systemebene - Aufbau von Netzwerken. In: Case Management, Jg. 2, H. 1, S. 12–17.
- Merten, Roland (2002): Sozialraumorientierung im Widerstreit zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. In: Merten, Roland (Hg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim: Juventa-Verl. (Juventa-Paperback), S. 9–17.
- Merten, Roland (2005): Soziale Arbeit aus einer (erweiterten) Perspektive der Systemtheorie Niklas Luhmanns. In: Hollstein-Brinkmann, Heino; Staub-Bernasconi, Silvia (Hg.): Systemtheorien im Vergleich. Was leisten Systemtheorien für die soziale Arbeit? ; Versuch eines Dialogs. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. , S. 35–62.
- Ministerium des Innern NRW (2003): Mitarbeitergespräch und Zielvereinbarungen. Online verfügbar unter <http://www.hfv-speyer.de/HILL/Tagungen/Tagungen-2004/Abteilungsleiter/Zielvereinbarungen-NRW.pdf>, zuletzt geprüft am 17.04.08.
- Mühlfeld, Claus (1997): Der Mensch als ärgerliche Tatsache. Der erkenntnistheoretische Stellenwert des Individuums in der selbstreferentiellen Systemtheorie. In: Hörmann, Georg (Hg.): Im System gefangen - zur Kritik systemischer Konzepte in den Sozialwissenschaften. 2. Aufl. Eschborn bei Frankfurt am Main: Klotz , S. 114–139.
- Müller, Inge (2006): Case Management in den Jugendmigrationsdiensten am Beispiel des Diakonischen Werkes in Hessen und Nassau. In: Case Management, Jg. 2, H. 2, S. 93–98.
- Müller, Klaus D.; Gehrman, Gerd (2005): Die aktivierende und motivierende Methode. In: Gehrman, Gerd; Müller, Klaus D. (Hg.): Aktivierende soziale Arbeit mit nicht motivierten Klienten. 1. Aufl. Regensburg: Walhalla-Fachverl. , S. 107–139.
- Müller, Wolfgang C. (2002): Soziale Räume und Soziale Arbeit. In: Merten, Roland (Hg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim: Juventa-Verl. (Juventa-Paperback), S. 31–39.
- Nagel Dettling, Maja (2006): Case Management in der Geriatrie. Die Suche nach dem Königsweg. In: Case Management, Jg. 2, H. 2, S. 77–80.
- NASW (1992): Standards for Social Work Case Management. Herausgegeben von National Association of Social Workers (USA). Online verfügbar unter [http://www.socialworkers.org/practice/standards/sw\\_case\\_mgmt.asp](http://www.socialworkers.org/practice/standards/sw_case_mgmt.asp), zuletzt geprüft am 02.05.2008.
- Neuffer, Manfred (2005): Case Management. Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien. Weinheim: Juventa-Verl.
- Neuffer, Manfred (2006a): Case Management am Scheideweg. In: Standpunkt: Sozial, Jg. 14, H. 2, S. 5–11.
- Neuffer, Manfred (2006b): Case Management in der Sozialen Arbeit. In: Wendt, Wolf Rainer; Löcherbach, Peter (Hg.): Case Management in der Entwicklung. Stand und Perspektiven in der Praxis. Heidelberg: Economica (Gesundheitswesen in der Praxis), S. 43–53.

- Neuffer, Manfred (2006c): Das zweite Standbein von Case Management. Systemsteuerung und Netzwerkarbeit. In: Standpunkt: Sozial, Jg. 14, H. 2, S. 52–57.
- Neuffer, Manfred (2007): Beziehungsarbeit im Case Management. In: Soziale Arbeit, Jg. 56, H. 11, S. 417–424.
- Neumann, Volker; Nielandt, Dörte; Philipp, Albrecht (2004): Erbringung von Sozialleistungen nach Vergaberecht. Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Caritasverbandes und des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zum deutschen und europäischen Sozialrecht).
- Obermeier, Otto-Peter (1988): Zweck - Funktion - System. Kritisch konstruktive Untersuchung zu Niklas Luhmanns Theoriekonzeption. Freiburg/München: Karl Alber Verlag.
- Obrecht, Werner (2004): Umriss einer biopsychosozio-kulturellen Theorie sozialer Probleme. Online verfügbar unter <http://print.rebell.tv/files/Obrecht%20Biopsychosozio-kult.TSP%2015.10.04.pdf>, zuletzt geprüft am 20.05.2008.
- Obrecht, Werner (2005): Ontologischer, Sozialwissenschaftlicher und Sozialarbeitswissenschaftlicher Systemismus. In integratives Paradigma der Sozialen Arbeit. In: Hollstein-Brinkmann, Heino; Staub-Bernasconi, Silvia (Hg.): Systemtheorien im Vergleich. Was leisten Systemtheorien für die soziale Arbeit? ; Versuch eines Dialogs. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. , S. 93–172.
- Odenwaldkreis (2007): Eingliederungsbericht 2006. Erbach. Online verfügbar unter [http://www.bmas.de/coremedia/generator/21822/property=pdf/eingliederungsbericht\\_e\\_zugelassene\\_kommunale\\_traeger\\_2006\\_landkreis\\_odenwaldkreis.pdf](http://www.bmas.de/coremedia/generator/21822/property=pdf/eingliederungsbericht_e_zugelassene_kommunale_traeger_2006_landkreis_odenwaldkreis.pdf), zuletzt geprüft am 15.06.2008.
- Otto, Hans-Uwe; Ziegler, Holger (2004): Sozialraum und sozialer Ausschluss (I). Die analytische Ordnung neo-sozialer Integrationsrationalitäten in der Sozialen Arbeit. In: Neue Praxis, Jg. 34, H. 2, S. 117–135.
- Pantucek, Peter (1998): Lebensweltorientierte Individualhilfe. Eine Einführung für soziale Berufe. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Pape, Rudolf; Rosenbaum, Iris; Bostelaar, René A. (2006): Das Kölner Case Management Modell (KCM) am Klinikum der Universität zu Köln. In: Case Management, Jg. 2, H. 1, S. 31–34.
- Paritätischer Wohlfahrtsverband Hessen (2005): Kompendium Hartz IV. Unter Mitarbeit von Heike Lange und Annette Wippermann. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter [http://www.paritaet.org/hessen/Hartz29\\_08\\_05.pdf](http://www.paritaet.org/hessen/Hartz29_08_05.pdf), zuletzt geprüft am 15.06.2008.
- Parsons, Talcott (1964): The social system. 5. print. [Chicago]: The Free Press of Glencoe.
- Peters, Friedhelm; Koch, Josef (2004): Integrierte erzieherische Hilfen. Flexibilität, Integration und Sozialraumbezug in der Jugendhilfe. Weinheim: Juventa-Verl. (Edition Soziale Arbeit).

Pieper, Richard; Frommelt, Mona; Hack, Monika; Heislbetz, Claus (2005): CareKeys - Ein theoriegeleitetes Instrument für qualitätsorientierte Pflege. In: Case Management, Jg. 1, H. 2, S. 65–69.

Ploil, Eleonore Oja (2008): Theorien Sozialer Arbeit und die Machtfrage. Online verfügbar unter <http://web-1k.rz.fh-wiesbaden.de/pfiles/11/13922/theorien-sozialer-arbeit-machtfrage.pdf>.

Podeswik, Andreas; Dräger, Sigrid; Mayer, Julika; Nagel, Eckhard (2005): Case Management als Versorgungskonzept für Kinder und Jugendliche mit Diabetis. In: Case Management, Jg. 1, H. 2, S. 77–82.

Porz, Friedrich; Bartmann, Peter (2003): Case-Management in der Kinder- und Jugendmedizin. Neue Wege in der Nachsorge. Stuttgart;\sNew York: Thieme.

Porz, Friedrich; Podeswik, Andreas (2006): Case Management in der Kinder- und Jugendmedizin. Nachsorgeeinrichtungen für schwer und chronisch kranke Kinder und Jugendliche am Beispiel des Bunten Kreises Augsburg. In: Brinkmann, Volker (Hg.): Case Management. Organisationsentwicklung und Change Management in Gesundheits- und Sozialunternehmen. Wiesbaden: Gabler , S. 119–135.

Porz, Friedrich; Podeswik, Andreas; Erhardt, Horst (2005): Case Management in der Sozialpädiatrie. Das Augsburger Modell. In: Löcherbach, Peter; Klug, Wolfgang; Rimmel-Faßbender, Ruth; Wendt, Wolf Rainer (Hg.): Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit. 3. Aufl. München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 88–108.

Prieß, Hans-Joachim (2006): Das Vergaberecht und seine Umsetzung in der Sozial- und Jugendhilfe. Online verfügbar unter [http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifs/forschung\\_projekte/Priess.pdf](http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifs/forschung_projekte/Priess.pdf), zuletzt geprüft am 01.06.2008.

Reis, Claus (2005a): Case Management als zentrales Element einer dienstleistungsorientierten Sozialhilfe. In: Löcherbach, Peter; Klug, Wolfgang; Rimmel-Faßbender, Ruth; Wendt, Wolf Rainer (Hg.): Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit. 3. Aufl. München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 181–198.

Reis, Claus (2005b): Welche Wirkungen hat Fallmanagement. In: Case Management, Jg. 1, H. 1, S. 10–18.

Reis, Claus; Schulze-Böing, Matthias (1998): Einleitung: Neue Steuerungsmodelle für die Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. Folgerungen aus einem produktiven Mißverständnis. In: Reis, Claus; Schwabe, Mathias (Hg.): Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. Die Herausforderung "neuer Steuerungsmodelle". Berlin: edition sigma , S. 9–31.

Reis, Claus; u.a. (2007): Zwischenbericht Mai 2007. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Fachhochschule Frankfurt am Main. Frankfurt am Main.

Rimmel-Faßbender, Ruth (2005): Case Management als Methodenkonzept der Sozialen Arbeit. Erfahrungen und Perspektiven. In: Löcherbach, Peter; Klug, Wolfgang; Rimmel-Faßbender, Ruth; Wendt, Wolf Rainer (Hg.): Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit. 3. Aufl. München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 67–86.

- Ressel, Anne (2007): Mannheimer Arbeitslosenzentrum - Jahresbericht 2007. Online verfügbar unter [http://www.arbeitslosentreff-mannheim.de/pdfs/jahresbericht\\_2007\\_a4\\_2sp.pdf](http://www.arbeitslosentreff-mannheim.de/pdfs/jahresbericht_2007_a4_2sp.pdf), zuletzt geprüft am 15.06.2008.
- Reutlinger, Christian; Kessl, Fabian; Deinet, Ulrich; Seggern, Hille von; Werner, Julia (2006): Sozialraum. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rexilius, Günter (1997): Biologische Erkenntnistheorie und neue Weltordnung. Thesen zu Der Baum der Erkenntnis von Maturana & Varela. In: Hörmann, Georg (Hg.): Im System gefangen - zur Kritik systemischer Konzepte in den Sozialwissenschaften. 2. Aufl. Eschborn bei Frankfurt am Main: Klotz, S. 25–41.
- Rhue, Morton; Noack, Hans-Georg (1997): Die Welle. Bericht über einen Unterrichtsversuch, der zu weit ging. Ravensburg: Ravensburger Buchverl. (Ravensburger Taschenbuch Reality, 58008).
- Ribbert-Elias, Jürgen (2006): Case Management im Krankenhaus: Voraussetzungen - Anforderungen - Implementierung. In: Wendt, Wolf Rainer; Löcherbach, Peter (Hg.): Case Management in der Entwicklung. Stand und Perspektiven in der Praxis. Heidelberg: Economica (Gesundheitswesen in der Praxis), S. 135–154.
- Rixen, Stefan (2006): Der Abschied vom Sozialen. Das Recht der Arbeitsförderung (SGB III) zwischen Sozial- und Vergaberecht. In: Vierteljahrszeitschrift für Sozialrecht, Jg. 36, H. 5, S. 333–355. Online verfügbar unter [www.ruhr-uni-bochum.de/ifs/forschung\\_projekte/Rixen.pdf](http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifs/forschung_projekte/Rixen.pdf), zuletzt geprüft am 31.05.2008.
- Rommeney, Ernst; Ziegler, Ulrich: Weise: Modell kooperatives Jobcenter soll "katastrophale" Zusammenarbeit in den Kommunen beenden (Tacheles). Ausgestrahlt am 12.07.2008. Deutschlandfunk. Online verfügbar unter <http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/tacheles/814412/>, zuletzt geprüft am 01.08.2008.
- Roters, Milena; Möller, Sören (2006): Case Management in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. In: Wendt, Wolf Rainer; Löcherbach, Peter (Hg.): Case Management in der Entwicklung. Stand und Perspektiven in der Praxis. Heidelberg: Economica (Gesundheitswesen in der Praxis), S. 173–190.
- Rowling, Joanne K.; Fritz, Klaus (2007): Harry Potter und die Kammer des Schreckens. [Nachdr.]. Hamburg: Carlsen.
- Salzlandkreis - Landrat (2007): Jahresbericht 2007 zur Umsetzung der Aufgaben nach dem SGB II in der Region des ehemaligen Landkreises Bernburg. Bernburg. Online verfügbar unter [http://www.salzlandkreis.de/salzland/buergerservice/amt55/files/jahresbericht\\_2007-endfassung19\\_03\\_08.pdf](http://www.salzlandkreis.de/salzland/buergerservice/amt55/files/jahresbericht_2007-endfassung19_03_08.pdf), zuletzt geprüft am 27.07.2008.
- Sameisky, Heiner (2002): Soziale Arbeit als Funktionssystem!. Über die gesellschaftliche Verortung der Sozialen Arbeit mittels Niklas Luhmanns Systemtheorie. In: Züricher Beiträge zur Theorie und Praxis Sozialer Arbeit, H. 5, S. 35–89. Online verfügbar unter [http://www.sameisky.de/Veroeffentlichung\\_Zuerich.pdf](http://www.sameisky.de/Veroeffentlichung_Zuerich.pdf), zuletzt geprüft am 04.04.2008.



- Schäfer, Georg (2002): Realisierung der Sozialraumorientierung: Praktische Perspektiven. Beispiel der Stadt Celle/Bundesmodell INTREGRA/Projektverlauf und Veränderungen in der Praxis. In: Merten, Roland (Hg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim: Juventa-Verl. (Juventa-Paperback), S. 69–87.
- Schein, Edgar H. (2006): Organisationskultur. The Ed Schein corporate culture survival guide. 2., korrig. Aufl. Bergisch Gladbach: EHP.
- Scherr, Albert (2001): Soziale Arbeit als organisierte Hilfe in der funktional differenzierten Gesellschaft. Online verfügbar unter <http://www.ibs-networld.de/altesferkel/scherr-soziale-arbeit.shtml>, zuletzt geprüft am 03.04.2008.
- Schierholz, Henning (2006): 'The show must go on' oder: Die (Ohn-) Macht der Jugendberufshilfe. Entwicklungstendenzen und Handlungsmöglichkeiten. Online verfügbar unter [http://www.erev.de/auto/Downloads/Skripte\\_2006/Fachtage\\_BUFA/2006\\_39\\_Schierholz.pdf](http://www.erev.de/auto/Downloads/Skripte_2006/Fachtage_BUFA/2006_39_Schierholz.pdf), zuletzt geprüft am 01.06.2008.
- Schimansky, Alexander (2006): Die Moderationsmethode als Strukturierungsansatz effektiver Gruppenarbeit. Eine feldexperimentelle Evaluation. Lengerich: Pabst.
- Schipmann, Werner (2002): "Sozialraumorientierung" in der Jugendhilfe. Kritische Anmerkungen zu einem (un-) zeitgemäßen Ansatz. In: Merten, Roland (Hg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim: Juventa-Verl. (Juventa-Paperback), S. 127–166.
- Schmachtenberg, Rolf (25.04.2005): Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Beitrag zur 1. Thüringer Bilanz Hartz IV. Veranstaltung vom 25.04.2005. Erfurt. Veranstalter: SPD-Fraktion im Thüringer Landtag. Online verfügbar unter <http://www.spd-thl.de/dokumente/dok/schmachtenberg-20050425-handzettel2.pdf>, zuletzt geprüft am 18.08.2008.
- Schopf, Peter (2005): Case Management im Berufsbildungswerk für Jugendliche. In: Case Management, Jg. 1, H. 2, S. 101–106.
- Schröer, Andreas (2006): Case Management in lernenden Organisationen. In: Brinkmann, Volker (Hg.): Case Management. Organisationsentwicklung und Change Management in Gesundheits- und Sozialunternehmen. Wiesbaden: Gabler, S. 39–58.
- Schu, Martina (2005): Case Management in der Suchtkranken- und Drogenhilfe. In: Löcherbach, Peter; Klug, Wolfgang; Rimmel-Faßbender, Ruth; Wendt, Wolf Rainer (Hg.): Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit. 3. Aufl. München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 132–180.
- Schulz von Thun, Friedemann (2001): Praxisberatung in Gruppen. Erlebnisaktivierende Methoden mit 20 Fallbeispielen. 4. Aufl. Weinheim / Basel: Beltz (Beltz WeiterbildungTraining).
- Schulz von Thun, Friedemann (2005): Miteinander reden. Sonderausg. 3 Bände. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt (rororo Sachbuch).
- Schwabe, Mathias (2005): Methoden der Hilfeplanung. Zielentwicklung, Moderation und Aushandlung. Internationale Gesellschaft für Erzieherische Hilfen (Hg.). Frankfurt am Main: IGfH-Eigenverl.

Schwaiberger, Maria (2005): Case Management im Krankenhaus. Die Einführung von Case Management im Krankenhaus unter den geltenden rechtlichen Bestimmungen für stationäre Krankenhausbehandlung. 2. Aufl. Melsungen: Bibliomed Med. Verl.-Ges.

Sell, Stefan (2008): Projekt Sisyphos. Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland stehen vor großen Herausforderungen. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 155, H. 3, S. 83–86.

Sellin, Christine (2005): Case Management in der AIDS-Arbeit. In: Löcherbach, Peter; Klug, Wolfgang; Rimmel-Faßbender, Ruth; Wendt, Wolf Rainer (Hg.): Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit. 3. Aufl. München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 152–180.

Service-Punkt Arbeit (2007): Jahresbericht 2006. Borken. Online verfügbar unter [http://www.service-punkt-arbeit.de/fileadmin/internet/spa/downloads/Gesamt/Jahresbericht\\_SGBII\\_2006kompriert.pdf](http://www.service-punkt-arbeit.de/fileadmin/internet/spa/downloads/Gesamt/Jahresbericht_SGBII_2006kompriert.pdf), zuletzt geprüft am 15.06.2008.

Service-Punkt Arbeit (2008): Jahresbericht 2007. Borken. Online verfügbar unter [http://www.service-punkt-arbeit.de/fileadmin/internet/spa/downloads/Gesamt/Jahresbericht\\_SGB\\_II\\_2007.pdf](http://www.service-punkt-arbeit.de/fileadmin/internet/spa/downloads/Gesamt/Jahresbericht_SGB_II_2007.pdf), zuletzt geprüft am 15.06.2008.

Sigrist, Christian (1997): Das gesellschaftliche Milieu der Luhmannschen Theorie. Paradigmawechsel in der soziologischen Systemtheorie. In: Hörmann, Georg (Hg.): Im System gefangen - zur Kritik systemischer Konzepte in den Sozialwissenschaften. 2. Aufl. Eschborn bei Frankfurt am Main: Klotz , S. 71–93.

Simmel, Georg (1858): Über sociale Differenzierungen. Online verfügbar unter [http://www.digbib.org/Georg\\_Simmel\\_1858/Ueber\\_sociale\\_Differenzierung](http://www.digbib.org/Georg_Simmel_1858/Ueber_sociale_Differenzierung), zuletzt geprüft am 02.04.2008.

Simmen, René; Buss, Gabriele; Hassler, Astrid; Immoos, Stephan (2003): Systemorientierte Sozialpädagogik. Bern: Haupt.

Simon, Fritz B. (Hg.) (1988): Lebende Systeme. Wirklichkeitskonstruktionen in der systemischen Therapie. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.

Sinn, Ingolf; Haselow, Reinhard (2005): Fallmanagement. ein Beitrag zur Personalentwicklung ; Aufgaben, Anforderungsprofil und Qualifizierung der Fallmanager. 1. Aufl. Greven: VGS (VerwaltungsForum FH, 3).

Spencer-Brown, George (1999): Laws of form - Gesetze der Form. 2. Aufl. Lübeck: Bohmeier.

Sprengel, Rainer (2008): Produktionsauftrag: zivilgesellschaftlicher Mehrwert. Ökonomisierungsdruck, Organisationsentwicklung und bürgerschaftliches Engagement in der Freien Wohlfahrtspflege. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 155, H. 3, S. 90–93.

Starke, Lothar (2000): Der Qualitätsmanagement-Beauftragte. München: Hanser.

Staub-Bernasconi, Silvia (1991): Stellen Sie sich vor: Markt, Ökologie und Management wären Konzepte einer Theorie und Wissenschaft Sozialer Arbeit. In: Lewkowicz, Marina (Hg.): Neues Denken in der sozialen Arbeit. Mehr Ökologie - mehr Markt - mehr Management. Freiburg im Breisgau: Lambertus , S. 12–46.

Staub-Bernasconi, Silvia (1995): Systemtheorie, soziale Probleme und soziale Arbeit lokal, national, international oder vom Ende der Bescheidenheit. Bern: Haupt (Soziale Arbeit, 13).

Staub-Bernasconi, Silvia (2000): Machtblindheit und Machtvollkommenheit Luhmannscher Theorie. In: Merten, Roland (Hg.): Systemtheorie sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich (Lehrtexte Erziehung), S. 225–242.

Staub-Bernasconi, Silvia (2005): Die Fast-Food-Variante der Sozialen Arbeit. In: Zebratl, Jg. 7, H. 5, S. 4–6.

Steege, Gerhard (2001): Arbeitshilfe zur Hilfeplanung. Hamburg. (Hg.). Münster: Votum.

Steinacker, Sven (2006): Soziale Arbeit als Arena hegemonialer Kämpfe: Ein Blick auf die Geschichte der Jugendfürsorge am Vorabend des Nazismus. In: Widersprüche, Jg. 26, H. 101, S. 91–107.

Stiefel, Marie-Luise (2002): Reform der Erziehungshilfen in Stuttgart. In: Merten, Roland (Hg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim: Juventa-Verl. (Juventa-Paperback), S. 55–67.

Strotmann, Harald; Kirchmann, Andrea; Klee, Günther; Rosemann, Martin (2006): Entwicklung der Anzahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften und der SGB II-Arbeitslosigkeit im I. Quartal 2006 nach Form der Aufgabenwahrnehmung und nach Typen der Organisation der Kundenbetreuung. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. Tübingen.

Strotmann, Harald; u.a. (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung "zugelassene kommunale Träger" und "Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld I: "Deskriptive Analyse und Matching". Jahresbericht 2007. Herausgegeben von Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. Tübingen.

Szlapka, Marco (2005): Sozialraumorientierung des Jugendamtes. Ein Praxisbericht zur sozialräumlichen Neuorganisation des Jugendamtes der Stadt Moers. Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung (Hg.). Norderstedt: Books on Demand GmbH.

Thorenz, Andrea; Grochoka, Anna (2006): Case Management für Frauen mit Brustkrebs: Das mammaNetz Augsburg. In: Case Management, Jg. 2, H. 2, S. 81–85.

Tinner, Sylvia; Lenz, Christine (2001): Hilfen aus einer Hand: Inhalte greifbar machen. In: Boomgaarden, Theo (Hg.): Flexible Erziehungshilfen im Sozialraum. Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen. Münster: Votum (Reihe Sozialraumorientierung, 1), S. 68–79.

Tippelt, Horst (1998): Controlling als Steuerungsinstrument in der Sozialverwaltung. In: Reis, Claus; Schwabe, Mathias (Hg.): Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. Die Herausforderung "neuer Steuerungsmodelle". Berlin: edition sigma, S. 105–130.

Toepler, Edwin (2007): Case Management in der Unfallversicherung. In: Case Management, Jg. 4, H. 2, S. 77–81.

Tophoven, Christina (2000): Case Management in ärztlichen Praxisnetzen als Zukunftsoption. In: Ewers, Michael; Schaeffer, Doris (Hg.): Case Management in Theorie und Praxis. Bern: Huber (Hans Huber Programmbereich Pflege), S. 265–274.

Troitzsch, Klaus G. (1990): Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften. Opladen: Westdt. Verl.

TU Clausthal (2008): V-Modell. Kap. 8.1.16 Systemanalyse. Online verfügbar unter <http://ftp.tu-clausthal.de/ftp/institute/informatik/v-modell-xt/Releases/1.2.1/Dokumentation/V-Modell%20XT%20HTML/5ca5fbda65751f.html#toc1146>, zuletzt aktualisiert am 10.04.2008, zuletzt geprüft am 11.05.2008.

van Riet, Nora; Wouters, Harry (2002): Case-Management. Ein Lehr- und Arbeitsbuch über die Organisation und Koordination von Leistungen im Sozial- und Gesundheitswesen. Luzern: Interact Verl. für Soziales und Kulturelles.

vbba (2006): Notizen aus der HPR-Fraktion des vbba. Herausgegeben von der vereinigung der beschäftigten der berufs- und arbeitsmarktdienstleister (vbba). Online verfügbar unter [http://www.vbba-sachsen.de/vbba-aktuell/Notizen-04\\_06.pdf](http://www.vbba-sachsen.de/vbba-aktuell/Notizen-04_06.pdf), zuletzt geprüft am 29.06.2008.

Völz, Horst (2005): Systemtheorie. TU Berlin. Online verfügbar unter <http://rosw.cs.tu-berlin/voelz/PDF/system.pdf>.

Vossler, Andreas; Obermaier, Andrea M. (2003): Netze knüpfen - Integration fördern. Evaluationsstudie zum Bundesmodellprogramm "Interkulturelles Netzwerk der Jugendsozialarbeit im Sozialraum" ; Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung am DJI. München: DJI Abteilung Jugend und Jugendhilfe.

Wahler, Steffen; Wahler, Heidi (2000): Fallmanagement als innovative Dienstleistung eines Ärztenetzes. In: Ewers, Michael; Schaeffer, Doris (Hg.): Case Management in Theorie und Praxis. Bern: Huber (Hans Huber Programmbereich Pflege), S. 291–306.

Wasser, Harald (2007): Eine kurze Reise zum Konstruktivismus. Online verfügbar unter [www.autopoietische-systeme.de](http://www.autopoietische-systeme.de), zuletzt geprüft am 11.03.2008.

Watzlawick, Paul; Bavelas, Janet Beavin; Jackson, Don D. (1982): Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien. 7. Aufl. Bern: Huber (Wissenschaftliche Taschenbücher).

Weber, Petra (2006): Care und Case Management. In: Standpunkt: Sozial, Jg. 14, H. 2, S. 12–18.

Weicht, Winnie (2000): Teamorientiertes Case Management als Antwort auf die Versorgungsprobleme von Drogengebrauchern. ein Fallbeispiel. In: Ewers, Michael; Schaeffer, Doris (Hg.): Case Management in Theorie und Praxis. Bern: Huber (Hans Huber Programmbereich Pflege), S. 307–326.

Weil, Marie (1995): Schlüsselkomponenten einer effizienten und effektiven Dienstleistung. In: Wendt, Wolf Rainer (Hg.): Unterstützung fallweise. Case-

Management in der Sozialarbeit. 2., erw. Aufl. Freiburg im Breisgau: Lambertus, S. 84–123.

Wendt, Wolf Rainer (1991): Unterstützung fallweise. Case Management in der Sozialarbeit. Freiburg im Breisgau: Lambertus-Verl.

Wendt, Wolf Rainer (2001): Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen. Eine Einführung. 3. Aufl. Freiburg im Breisgau: Lambertus-Verl.

Wendt, Wolf Rainer (2005a): Case Management. Stand und Positionen in der Bundesrepublik. In: Löcherbach, Peter; Klug, Wolfgang; Remmel-Faßbender, Ruth; Wendt, Wolf Rainer (Hg.): Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit. 3. Aufl. München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 14–39.

Wendt, Wolf Rainer (2005b): Die generelle Rolle und Bedeutung von Case Management in Humandiensten. In: Case Management, Jg. 1, H. 1, S. 4–9.

Wendt, Wolf Rainer (2005c): Methodisches Fallverstehen und das Management von Fällen - eine Auseinandersetzung. In: Case Management, Jg. 1, H. 2, S. 60–64.

Wendt, Wolf Rainer (2006a): Ökonomie im Case Management: Allokation auf den Ebenen der Versorgung und fallweise Transaktion. In: Case Management, Jg. 2, H. 2, S. 69–75.

Wendt, Wolf Rainer (2006b): State of the art: Das entwickelte Case Management. In: Wendt, Wolf Rainer; Löcherbach, Peter (Hg.): Case Management in der Entwicklung. Stand und Perspektiven in der Praxis. Heidelberg: Economica (Gesundheitswesen in der Praxis), S. 1–42.

Wendt, Wolf Rainer (2007a): Die Zukunft des Case Managements. Was zu erwarten ist, was noch zu tun und wofür auszubilden ist. In: Soziale Arbeit, Jg. 56, H. 11, S. 460–468.

Wendt, Wolf Rainer (2007b): Fachlichkeit weiterdenken. In: Case Management, Jg. 4, H. 2, S. 87.

Wendt, Wolf Rainer (2007c): Wo bleibt die Beziehung. Zu einigen Aspekten sozialer Interaktion im Case Management. In: Case Management, Jg. 3, H. 1, S. 15–19.

Wendt, Wolf Rainer; Löcherbach, Peter (Hg.) (2006): Case Management in der Entwicklung. Stand und Perspektiven in der Praxis. Heidelberg: Economica (Gesundheitswesen in der Praxis).

Werdning, Martin u. a. (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Feld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche. Herausgegeben von Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo). München. Online verfügbar unter

[http://www.bmas.de/coremedia/generator/22996/property=pdf/f370\\_\\_forschungsbericht.pdf](http://www.bmas.de/coremedia/generator/22996/property=pdf/f370__forschungsbericht.pdf), zuletzt geprüft am 28.06.2008.

Weyer, Johannes (2000): Zum Stand der Netzwerkforschung in den Sozialwissenschaften. In: Weyer, Johannes (Hg.): Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung. München; Wien: Oldenbourg, S. 1–34.

Wieser, Wolfgang (1986): Bioenergetik. Stuttgart, New York: Thieme.

- Willke, Helmut (2001): Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme. 3., bearb. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius (UTB, 1840).
- Willke, Helmut (2005): Systemtheorie II: Interventionstheorie. Grundzüge einer Theorie der Intervention in komplexe Systeme. 4., bearb. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius (UTB, 1800).
- Willke, Helmut (2006): Systemtheorie I: Grundlagen. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme. 7., überarb. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius (UTB, 1161).
- Wissert, Michael (2005): Case Management mit alten pflegebedürftigen Menschen. Lehren aus einem Modellversuch. In: Löcherbach, Peter; Klug, Wolfgang; Rimmel-Faßbender, Ruth; Wendt, Wolf Rainer (Hg.): Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit. 3. Aufl. München: Reinhardt (Soziale Arbeit), S. 199–217.
- Wissert, Michael (2006): Clinical Pathways - Entlassungsmanagement - Unterstützungsmanagement. Begriffsklärung und Systematisierung ausgewählter Case Management-Strategien. In: Case Management, Jg. 2, H. 1, S. 35–38.
- Wissert, Michael (2007): Tools und Werkzeuge beim Case Management. Linking: Aufgaben der Fallsteuerung und der Systemsteuerung. In: Case Management, Jg. 4, H. 2, S. 82–84.
- Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Für ein paar Euro mehr. Wirkungen von Ein-Euro-Jobs. Nürnberg. (IAB-Kurzbericht, 2/2008). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2008/kb0208.pdf>, zuletzt geprüft am 27.07.2008.
- Wolff, Mechthild (2002): Integrierte Hilfen vs. versäulte Erziehungshilfen. In: Merten, Roland (Hg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim: Juventa-Verl. (Juventa-Paperback), S. 41–52.
- Zander, Karen (2000): Case Management, klinische Pfade und CareMaps®. Stand der Entwicklung und Diskussion in den USA. In: Ewers, Michael; Schaeffer, Doris (Hg.): Case Management in Theorie und Praxis. Bern: Huber (Hans Huber Programmbereich Pflege), S. 91–115.
- Zimmermann, Karsten (2005): Soziale Stadt und Local Governance. Universität Hannover (Dissertation). Online verfügbar unter [http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=979172365&dok\\_var=d1&dok\\_ext=pdf&filename=979172365.pdf](http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=979172365&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=979172365.pdf), zuletzt geprüft am 21.04.2008.
- Zitterbach, Walter (1991): Der Erlanger Konstruktivismus in seiner Beziehung zum Konstruktiven Realismus. In: Peschl, Markus F. (Hg.): Formen des Konstruktivismus in Diskussion. Materialien zu den acht Vorlesungen über den Konstruktiven Realismus: facultas wuv universitätsverlag, S. 73–87.

## **Verzeichnis der verwendeten Gesetze und Verordnungen**

- Abgabenordnung vom 16.03.1976 – zuletzt geändert am 13.08.2008 (AO)
- Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet vom 30.07.2004 – zuletzt geändert am 25.02.2008 (Neufassung) (Aufenthaltsgesetz, AufenthG)
- Bürgerliches Gesetzbuch vom 18.08.1896 – zuletzt geändert am 04.07.2008 (BGB)
- Bundesdatenschutzgesetz vom 20.12.1990 – zuletzt geändert am 22.08.2006 (BDSG)
- Gebührenordnung für Ärzte vom 12.11.1982 – zuletzt geändert am 04.12.2001 (GOÄ)
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 26.08.1998 – zuletzt geändert am 18.12.2007 (GWB)
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 – zuletzt geändert am 28.08.2006 (GG)
- Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende – vom 24.12.2003 – zuletzt geändert am 28.07.2008 (SGB II)
- Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende – vom 24.03.1997 – zuletzt geändert am 26.08.2008 (SGB III)
- Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung – vom 20.12.1988 – zuletzt geändert am 25.05.2008 (SGB V)
- Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe – vom 26.06.1990 – zuletzt geändert am 19.02.2007 (SGB VIII)
- Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – vom 19.06.2001 – zuletzt geändert am 18.12.2007 (SGB IX)
- Strafgesetzbuch vom 15.05.1871 – zuletzt geändert am 13.08.2008 (StGB)
- Verdingungsordnung für Leistungen Teil A vom 06.04.2006 (VOL/A)
- Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen vom 16.03.2006 (VOF)
- Verordnung zur Durchführung des § 17 Abs. 2 bis 4 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch vom 27.05.2004 (Budgetverordnung - BudgetV)

## **Verzeichnis der verwendeten Gerichtsurteile**

Bundesverfassungsgericht vom 20.12.2007 (BVerfG) - Az. 2 BvR 2433/04 und 2BvR 2434/04 - Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II widersprechen dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung

Bundessozialgericht (BSG) vom 23.11.2006 – Az B 11b AS 3/05 R - Als weitere Eingliederungsleistungen i.S. des § 16 Abs 2 S 1 SGB II kommen auch Leistungen zur Fortsetzung selbständiger Erwerbstätigkeit in Betracht, wenn sie zur Eingliederung erforderlich sind und die Leistungsempfänger zum Kreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gehören.

Oberverwaltungsgericht NRW (OVG NRW) vom 27.09.2004 - Az 12 B 1390/04

Oberlandesgericht Düsseldorf (OLG) vom 08.09.2004 – Az. VII-Verg 35/04