

Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Qualitätsstandards für das Fallmanagement

–die– Case Management kommt bei der Umsetzung des im SGB II verankerten Grundsatzes von Fördern und Fordern eine zentrale Rolle zu. Dieser Auftrag ist noch genauer zu bestimmen und seine inhaltliche Ausgestaltung zu präzisieren. Mit den nachfolgenden Empfehlungen leistet der Deutsche Verein hierzu einen Beitrag. Diese Empfehlungen wurden von der Arbeitsgruppe „Fallmanagement“ erarbeitet, mit dem Fachausschuss „Sozialpolitik, Soziale Sicherung, Sozialhilfe“ sowie dem Fachausschuss „Soziale Berufe“ abgestimmt und vom Vorstand des Deutschen Vereins auf seiner Sitzung am 10. März 2004 verabschiedet.

1. Grundlegendes zum Konzept

Die nähere Bestimmung des Begriffs „Fallmanagement“ wird in der Umsetzung des SGB II erhöhte Bedeutung erhalten. Im Gesetz selbst wird mit § 14 die Figur des „persönlichen Ansprechpartners“ eingeführt, der (gemäß Gesetzesbegründung) u.a. Fallmanagement durchführen soll. Allerdings fehlen bislang Erläuterungen zur inhaltlichen Ausgestaltung dieses elementaren Auftrages. Überlegungen zu Qualitätsstandards des „Fallmanagements“ müssen deshalb auf den vorliegenden praktischen Erfahrungen aufbauen. Dabei ist zu beachten, dass diese Standards unabhängig von der finanziellen und organisatorischen Zuständigkeit für das Fallmanagement gelten sollten (vgl. §§ 6, 6 a und 44 b SGB II).

Vor dem Hintergrund wissenschaftlich evaluierter Erfahrungen aus den USA, Großbritannien und der Bundesrepublik (u.a. Projekte des Landes NRW seit 1999) sind große Parallelen zwischen dem in der Gesetzesbegründung zum § 14 SGB II erwähnten „Fallmanagement“ und dem Konzept des „Case Managements“ festzustellen. Deshalb kann die inhaltliche Bestimmung des Begriffes „Fallmanagement“ an folgende Definition der „Case Management Society of America“ anschließen: „Case Management ist ein kooperativer Prozess, in dem Versorgungsangebote und Dienstleistungen erhoben, geplant, implementiert, koordiniert, überwacht und evaluiert werden, um so den individuellen Versorgungsbedarf eines Klienten mittels Kommunikation und verfügbarer Ressourcen abzudecken.“

Zentrale Aufgabe des Fallmanagements ist es, Angebote anderer Träger bedarfsgerecht zu kombinieren: Damit ist die Steuerungsfunktion des Fallmanagements benannt. Gleichzeitig stellt Fallmanagement eine personenbezogene Dienstleistung dar und ist somit ohne teilweise intensive persönliche Kommunikation nicht vorstellbar.

Fallmanagement richtet sich nicht an alle Arbeitslosen, sondern nur an eine Teilgruppe, nämlich Arbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen, die in ihrer persönlichen, fami-

liären oder sozialen Situation begründet sind (vgl. nachfolgende Grafik). Ziel des Fallmanagements ist es, dazu beizutragen, diesen Personenkreis in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese Zielorientierung muss in der Ausgestaltung der einzelnen Prozessschritte des Fallmanagements berücksichtigt werden. Allerdings schließt die Orientierung am genannten Ziel nicht aus, dann – wenn es notwendig ist – „Umwege“ zu gehen, zunächst Teilziele wie z.B. Entschuldung, Drogenfreiheit oder Qualifizierung zu realisieren.

Die Dienstleistung „Fallmanagement“ kann als Prozesskette beschrieben werden. Sie besteht aus einzelnen Schritten, die personen- und bedarfsspezifisch in unterschiedlicher Intensität absolviert werden.

Der Kern des „Fallmanagements“, die Vermittlung von Hilfeangeboten Dritter (d.h. das eigentliche „Vermittlungsmanagement“), darf nicht isoliert gesehen werden. Vielmehr beruht dieses Vermittlungsmanagement auf zwei elementaren Voraussetzungen:

- der Existenz eines Arbeitsbündnisses zwischen Fallmanagerinnen/Fallmanagern und Klientinnen/Klienten,
- der Feststellung des Bedarfes der Klientel, der dann durch die Koordinierung von Angeboten gedeckt werden soll.

Wenn die Initiative zum Schließen eines Arbeitsbündnisses vom Klienten ausgeht und wenn die Bedarfslage klar ist, der Klient aber dennoch Unterstützung bei der Inanspruchnahme von Hilfeangeboten benötigt, kann die Existenz der genannten Voraussetzungen unterstellt werden. Der Inhalt von „Fallmanagement“ besteht in diesem Falle wesentlich in der Vermittlung externer Angebote. Gerade bei den bisherigen Zielgruppen der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungsförderung sind die genannten Voraussetzungen jedoch häufig nicht gegeben. Hier ist es eine zentrale Aufgabe des Fallmanagements, zunächst die genannten Voraussetzungen zu schaffen und damit das Zustandekommen einer Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II zu erleichtern.

Das Fallmanagement deckt also ein „Kontinuum“ von Tätigkeiten ab, die je nach Fall und Bedarfslage eingeleitet werden (oder zunächst im Hintergrund stehen). Wichtig ist, dass die einzelnen Fallmanagerinnen und Fallmanager über die Kompetenzen verfügen müssen, die jeweils benötigten Leistungen professionell zu erbringen bzw. zu vermitteln und die Klientinnen und Klienten zu Eigenaktivität zu motivieren und ggf. anzuleiten.

Ist der Bedarf festgestellt, dessen Deckung die Integration in den Arbeitsmarkt befördern soll, muss das Fallmanagement die Mittel und Wege finden und einsetzen, um ein entspre-

chendes Angebot zu kombinieren. In der Kombination steckt das Versprechen der Effektivität und Effizienz – beides wird verfehlt, wenn Ressourcen zur Bedarfsdeckung nicht oder nicht in genügendem Maße bereitstehen.

Sollen die Fallmanagerinnen und Fallmanager demgegenüber das Versprechen einlösen, müssen institutionell bedarfsadäquate Ressourcen vorgehalten oder geschaffen werden. Dies bedeutet, dass Fallmanagement über den Einzelfall hinaus eine Systemperspektive aufweisen und eng in einen komplexen Prozess der Produktion von Dienstleistungen eingebunden sein muss.

Diese Einbindung basiert auf Steuerungsleistungen, die von der Institution erbracht werden müssen, die Fallmanagement anbietet. Die einzelnen Fallmanagerinnen und Fallmanager müssen zur Deckung der festgestellten Bedarfe auf vorhandene Netzwerke zurückgreifen können, die teilweise vorhanden sind, teilweise erst vom Träger des Fallmanagements entwickelt und etabliert werden. Dabei können sich, gerade wenn mehrere Leistungen verschiedener Anbieter kombiniert werden, komplexe Leistungsketten mit mehreren Schnittstellen ergeben – eine zentrale institutionelle Aufgabe ist hier das Management des gesamten Leistungsprozesses. Hierzu bedarf es planerischer Kompetenzen und geeigneter Steuerungsinstrumente und -instanzen.

Fallmanagement ist somit – soll es die gestellten Anforderungen erfüllen können – stets rückgekoppelt an Prozesse des „Systemmanagements“. Formelle Leistungsträger (von Bildungs- und Beschäftigungsträgern über Beratungsstellen bis hin zum Jugendamt) müssen mit geeigneten Mitteln gesteuert werden (das Spektrum umfasst Leistungsverträge, aber auch Kooperationsvereinbarungen ohne ökonomische Anreize). Außerdem gilt es, informelle Netzwerke zu knüpfen und auf Dauer zu stabilisieren.

Die Anforderungen an die einzelnen Fallmanagerinnen und Fallmanager sind hoch. Besondere Beachtung verdient ihre Entscheidungskompetenz in der Kombination verschiedener Leistungsangebote, um ein gemeinsam mit dem Klienten entwickeltes Ziel zu erreichen. Mit dieser Entscheidungskompetenz korrespondiert eine hohe Handlungsautonomie, deren Wahrung und gleichzeitig Steuerung eine Herausforderung an die jeweilige Organisation darstellt. Hier muss auf die Instrumente der Zielvereinbarung, des Kontraktmanagements, des Controlling und der Evaluation zurück gegriffen werden.

Grafik: Verortung des Fallmanagements im Leistungsspektrum des SGB II und SGB III

<i>Problemlage/Bedarflage der Arbeitslosen</i>	<i>Art der Intervention</i>	<i>Angebotstyp</i>
Informationsdefizite (bzgl. Arbeitsmarkt, Berufe, Förderungsmöglichkeiten)	Bereitstellung von Informationen per Medien oder per persönlicher Beratung	Mediales Angebot Beratungsangebot
Arbeitsplatzsuche	Unterstützung des Matching durch Medien oder Arbeitsvermittlung	Mediales Angebot („virtueller Arbeitsmarkt“) Arbeitsvermittlung
Qualifikationsdefizite	Beratung und Vermittlung von Qualifizierungsangeboten	Beratungs- und Vermittlungsangebot
Andere Vermittlungshemmnisse (z.B. Alter, Behinderung, Krankheit, Schulden, Suchtprobleme, familiäre Probleme)	Bearbeitung und Abbau von Vermittlungshemmnissen	Fallmanagement

2. Standards für die einzelnen Prozessschritte

Fallmanagement wird über eine Abfolge einzelner Prozessschritte realisiert, die in der Praxis ineinander übergehen können, die hier aber – wie durchgängig in der einschlägigen Literatur – analytisch getrennt werden: Grundberatung („Intake“) – Diagnose – Zielvereinbarung – Hilfeplanung – Leistungssteuerung. Hinzu kommen Monitoring bzw. Evaluation als begleitende bzw. abschließende Aktivitäten.

Für jeden dieser Prozessschritte werden aus der Praxis heraus Standards bestimmt, die erfüllt sein müssen, wenn der Leistungsprozess des Fallmanagements insgesamt erfolgreich sein soll.

Prozessschritt 1: Beraten und Herstellen eines Arbeitsbündnisses

Ziel	Benötigte Ressourcen	Standards
<p>Herstellung eines Arbeitsbündnisses</p> <p>Entscheidung, ob Fallmanagement stattfinden soll</p>	<p><i>individuell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesprächsführungskompetenz • Fähigkeit, persönliche Probleme und Bedarfslagen der Ratsuchenden zu erkennen und einzuordnen • Fähigkeit, eine tragfähige Beratungsbeziehung herzustellen • Interkulturelle Kompetenz <p><i>institutionell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bereitstellung geeigneter Infrastruktur (Räumlichkeiten, personelle Ausstattung) • Hinreichend Zeit für adäquate Fallbearbeitung • Bereitstellung von Gelegenheiten systematischer Selbstreflexion (z.B. Supervision) • Bereitstellung von Kriterien für die Entscheidung, wann Fallmanagement stattfinden soll 	<p>In der Grundberatung wird die Basis für ein Arbeitsbündnis gelegt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ein erstes Bild der Grundproblematik und der Ressourcen der Ratsuchenden wird gewonnen („Erstprofiling“); • die Klientinnen und Klienten werden für die Mitarbeit gewonnen und fortlaufend motiviert und aktiviert; • es erfolgt eine Aufklärung über den Prozess des Fallmanagements und die damit verbundenen Chancen und Anforderungen; • die Klientinnen und Klienten werden über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt; • die Rolle der Fallmanagerinnen bzw. Fallmanager wird geklärt; • die Beratung erfolgt nach professionellen Beratungskonzepten und entsprechenden berufsethischen Grundsätzen; • auch im Fallmanagement gilt: Ergebnisoffenheit ist ein wesentliches Merkmal von Beratung. <p>In der Grundberatung wird die Entscheidung über die Aufnahme ins Fallmanagement getroffen. Hierzu werden Kriterien definiert.</p> <p>Außerdem wird festgelegt, was mit den Klientinnen und Klienten geschieht, die nicht ins Fallmanagement aufgenommen werden.</p> <p>Ein erster mündlicher Kontrakt wird geschlossen.</p>

Prozessschritt 2: Probleme erkennen und verorten

Ziel	Benötigte Ressourcen	Standards
<p>Zielorientierte Gewinnung eines differenzierten Bildes von Problemen und Ressourcen der Klientinnen und Klienten</p>	<p><i>individuell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesprächsführungskompetenz • Konfliktfähigkeit • Fähigkeit, die persönlichen, sozialen, marktlichen und betrieblichen Bedingungen und Umstände in die Bewertung eines Falles einzubeziehen • Interkulturelle Kompetenz <p><i>institutionell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung/Übernahme geeigneter Diagnoseinstrumente und Dokumentationssysteme unter Beachtung datenschutzrechtlicher Grundsätze 	<p>Der Schwerpunkt der Datenerhebung liegt auf den komplexen Problemlagen, die eine Integration in den Arbeitsmarkt behindern, sowie den vorhandenen Ressourcen der Klientinnen und Klienten.</p> <p>Der Prozess und das Ziel der Datengewinnung ist für die Klientinnen und Klienten sprachlich und kognitiv nachvollziehbar.</p> <p>Auch komplexe Problemlagen werden auf transparente Weise strukturiert und „sortiert“.</p> <p>Die aktive Beteiligung der Klientinnen und Klienten ist zwingend; in der Regel werden Angehörige und übrige Leistungserbringer einbezogen.</p> <p>Interpretationen (z.B. Kategorisierungen) werden gemeinsam mit den Klientinnen und Klienten aus den Anamnese-Daten abgeleitet.</p> <p>Es wird nur das dokumentiert, was mit den Klientinnen und Klienten kommuniziert wurde (keine „Geheimdossiers“).</p> <p>Relevantes Datenmaterial wird in verständlicher Form für die Klientinnen und Klienten nachvollziehbar dokumentiert und kann auch ausgehändigt werden.</p> <p>Die Dokumentation wird systematisch und kontinuierlich fortgeschrieben.</p>

Prozessschritt 3: Ziele vereinbaren

Ziel	Benötigte Ressourcen	Standards
<p>Für beide Seiten verbindliche Festlegung, was wie in welchem Zeitraum erreicht werden soll</p>	<p><i>individuell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesprächsführungs-Kompetenz • Aushandlungs-Kompetenz • Konfliktfähigkeit • Interkulturelle Kompetenz • Kenntnisse über das regionale Netzwerk • Fähigkeit zu realistischer Einschätzung von Bewältigungsressourcen <p><i>institutionell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewährung von Entscheidungskompetenzen für die Fallmanagerinnen und Fallmanager • Bereitstellung eines Dokumentationssystems, das geeignet ist, unterschiedliche Zielebenen festzuhalten 	<p>Aus den Diagnosen werden <i>gemeinsam</i> mit den Klientinnen und Klienten realistische Ziele abgeleitet. Das bedeutet, dass Ziele in Relation zu den aktuellen und künftigen Möglichkeiten des Klienten und den regionalen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes entwickelt werden. Dabei werden insbesondere die Ressourcen der Klientinnen und Klienten berücksichtigt.</p> <p>Ziele werden entwickelt, die überprüfbar und messbar sind, die eine längerfristige Orientierung vermitteln, aber gleichzeitig kleinschrittig operationalisiert und kontinuierlich bearbeitet werden können.</p> <p>Bei der Zielvereinbarung wird die interkulturelle Dimension beachtet (z.B. die kulturspezifische Bedeutung von Verträgen).</p> <p>Die Fallmanagerinnen und Fallmanager sind in der Lage, Konfliktmanagement zu betreiben, insbesondere mit Widerständen produktiv umzugehen.</p> <p>Ein Zeitrahmen wird festgelegt, in dem die Ziele erreicht werden sollen.</p> <p>Ziele werden „fortgeschrieben“; Gründe für Zeitüberschreitungen bzw. Zielverfehlungen werden dokumentiert.</p>

Prozessschritt 4: Hilfsangebote planen

Ziel	Benötigte Ressourcen	Standards
<p>Gemeinsame Planung des Einsatzes von Hilfsangeboten und Ressourcen</p>	<p><i>individuell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesprächsführungskompetenz • Aushandlungskompetenz • Konfliktfähigkeit • Interkulturelle Kompetenz • Fähigkeit zu realistischer Einschätzung von Bewältigungsressourcen • Kenntnisse über das regionale Netzwerk und die bestehenden Hilfsangebote • Fähigkeiten, das regionale Netzwerk zu nutzen <p><i>institutionell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewährung von Entscheidungskompetenzen für die Fallmanagerinnen und Fallmanager über den Einsatz von Hilfsangeboten • Festlegen von verbindlichen Kooperationsstrukturen • aktueller Überblick über formelle und informelle Hilfsangebote • einheitliches Formular- und Berichtswesen 	<p><i>Beteiligte:</i></p> <p>Der Hilfeplan wird gemeinsam zwischen Fallmanagerinnen/Fallmanagern, Klientinnen/Klienten und ggf. den Angehörigen und den übrigen Fallbeteiligten entwickelt. Er stellt das Resultat eines kooperativen Prozesses der Verständigung über Handlungsoptionen und -schritte dar.</p> <p><i>Ziel:</i></p> <p>Der Hilfeplan ist auf das Integrationsziel ausgerichtet, auf die Bedarfslagen der Klientinnen und Klienten individuell zugeschnitten und ihrer Planungsfähigkeit angemessen.</p> <p><i>Prozess:</i></p> <p>Der Hilfeplan schafft Verbindlichkeit und Transparenz. Er wird schriftlich niedergelegt.</p> <p>Die realen Handlungsmöglichkeiten der Klientinnen und Klienten werden ebenso berücksichtigt wie externe Restriktionen.</p> <p>Die persönliche Gesamtsituation der Klientinnen und Klienten wird im Auge behalten, auch wenn der Hilfeplan in sinnvolle Teilschritte gegliedert wird, um eine ausreichende „Tiefenschärfe“ zu gewinnen. In die Teilschritte werden Eigenaktivitäten der Klientinnen und Klienten einbezogen.</p> <p>Es wird dokumentiert, wenn benötigte Hilfsangebote aktuell nicht vorhanden sind.</p> <p>Eventuell werden spezielle Hilfepläne für spezifische Zielgruppen erstellt (z.B. Drogenabhängige, benachteiligte Jugendliche).</p> <p>Hilfepläne werden flexibel gehandhabt und reflexiv innerhalb festgelegter Fristen fortgeschrieben. Zeitpunkt und Modus der Überprüfung sollten festgelegt werden.</p>

Prozessschritt: Leistungen Dritter einzelfallbezogen steuern

Ziel	Benötigte Ressourcen	Standards
<p>Das benötigte Leistungsangebot wird bedarfsgerecht erbracht</p>	<p><i>individuell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesprächsführungskompetenz • Vermittlungskompetenz • Moderationskompetenz • Kompetenz, Angebote miteinander zu verknüpfen • Kompetenz, Controllinginstrumente zu nutzen • Fähigkeit zu zielbezogenem, budgetorientiertem Arbeiten <p><i>institutionell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bedarfsgerechtes, zeitnah bereit stehendes Angebot • Einbindung der Leistungsanbieter in das Konzept (Aufbau eines Netzwerks) • Festlegen von Schnittstellen, Klärung von Verantwortlichkeit • Gewährung von Entscheidungskompetenzen für die Fallmanagerinnen und Fallmanager über den Einsatz von Hilfeangeboten 	<p>Leistungssteuerung ist eingebunden in die einzelfallunabhängige Vernetzung von Dienstleistungen (Angebotsplanung und Angebotssteuerung). Gleichzeitig ist die Vernetzungsarbeit im Einzelfall eine wichtige Aufgabe der Fallmanagerinnen und Fallmanager.</p> <p>Arbeitgeber werden einzelfallbezogen und einzelfallübergreifend in die Leistungssteuerung einbezogen.</p> <p>Die Fallmanagerinnen und Fallmanager verstehen etwas vom Vermittlungsgeschäft, auch wenn sie selbst nicht unbedingt vermitteln.</p> <p>Ein kontinuierlicher fallspezifischer (z.B. Fallkonferenzen) und fallübergreifender bzw. fallunspezifischer Austausch der (potenziell) Fallbeteiligten ist etabliert.</p> <p>Nachgehende Betreuung gehört zum Leistungsspektrum.</p>

Den Einzelfall begleitend und abschließend: Beobachten und Bewerten

Ziel	Benötigte Ressourcen	Standards
<p>Gewinnung von Informationen über den Fallverlauf, um ggf. rechtzeitig intervenieren zu können</p> <p>Bewertung des Falles und des Fallverlaufs</p>	<p><i>individuell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fähigkeit, auch komplexe Daten auswerten und interpretieren zu können • Controllingkompetenz • Kenntnisse über „Fallkostenmonitoring“ • Fähigkeit zur interdisziplinären Reflexion • Kenntnisse der Methoden einer „Wirkungsanalyse“ <p><i>institutionell:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aussagekräftiges, organisationsübergreifendes Dokumentations- und Controlling-system • Fall- und trägerübergreifendes Evaluationsraster • Erhebung und Aufbereitung der für Monitoring und Evaluation benötigten Daten. 	<p>Es existiert ein organisationsübergreifenden Dokumentationssystem.</p> <p>Eine organisationsübergreifende Arbeitsgruppe legt Verfahren der Erfolgskontrolle und Wirkungsanalyse fest.</p> <p>Daten über den Fallverlauf werden zielorientiert erhoben und ausgewertet. Hierdurch ist es möglich, die Fortschritte der Klientinnen und Klienten systematisch und kontinuierlich zu beurteilen und die Effektivität der einzelnen Interventionen (u.a. spezieller Hilfsangebote) im Hinblick auf die gewünschten Resultate zu bewerten.</p> <p>Aktualisierte Daten werden genutzt, um Diagnosen, Zielsetzungen und den Hilfeplan kontinuierlich zu überprüfen und fortzuschreiben.</p> <p>Alle Fälle werden nach einem einheitlichen Muster evaluiert. Dabei werden die Wirkungen des Fallmanagements in allen Einzelfällen bewertet.</p>