

Gert-Holger Klevenow / Alban Knecht: Soziale Diagnose in der Arbeitsverwaltung

Erschien in: Soziale Arbeit, 62. Jg., Heft 1/2013 (Jan.), S. 18–24

Zusammenfassung

In der Arbeitsverwaltung werden Arbeitslose seit einigen Jahren aufgrund der Wahrscheinlichkeit ihres Wiedereintritts in den Arbeitsmarkt in Gruppen eingeteilt und spezifischen Handlungsprogrammen zugeteilt. Die inhaltlichen Bezüge dieser Vorgehensweise zur Sozialen Diagnostik wurden bisher in der Fachöffentlichkeit weitgehend ignoriert.

In diesem Beitrag werden einige Konzepte dargestellt, die als Grundlage einer entsprechenden adäquaten und differenzierten Klassifikation dienen können. Vor dem Hintergrund der aktuell praktizierten Kundendifferenzierung werden Zukunftsentwicklungen diskutiert und Maßnahmen für die Praxis vorgeschlagen.

Abstract

For the past several years the German labour administration has classified unemployed persons according to the probability of their return to the labour market into special groups and assigned them to various action programmes. The conceptual relationship of this procedure to social diagnostics was largely ignored by the professional public. This article introduces some approaches to an adequate and differentiated classification. Against the backdrop of presently practised customer differentiation/profiling, we discuss future developments and propose practical solutions.

Schlüsselwörter

Soziale Diagnose – SGB II – SGB III – Arbeitsvermittlung – Arbeitsverwaltung – Assessment – 4-Phasen-Modell – Beschäftigungsfähigkeit – Schlüsselqualifikation – Eignungsdiagnostik

1. Einleitung

Die Vermittlung in Arbeit ist ein expandierendes Arbeitsfeld, 11.600 Arbeitsvermittler(innen) sind in der Agentur für Arbeit in diesem Bereich tätig, 13.700 in Jobcentern.¹ Insbesondere bei schwierigen oder komplexen Fällen werden dabei auch Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter eingesetzt. Das in der Arbeitsverwaltung seit einigen Jahren eingeführte Konzept der Kundendifferenzierung gleicht in Funktion und Vorgehensweise der Sozialen Diagnose in anderen

¹ Quelle: ERP-BI (Personalstrukturdaten; Ladestand vom 4.8.2012), Zentrale POE32. Wir danken Herrn Paul Ebsen für die Übermittlung der Daten.

sozialarbeiterischen Arbeitsfeldern, wie z. B. der klinischen Sozialarbeit. Arbeitsuchende werden nach der Wahrscheinlichkeit ihrer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt in unterschiedliche „Profillage-Typen“ bzw. Behandlungsgruppen eingeteilt. Organisationsintern änderte sich dadurch der Umgang mit Arbeitsuchenden: Im vorherigen Organisationskonzept wurden die Vorgaben des Gesetzgebers, Arbeitssuchende nach ihrem Bedarf zu informieren (u.a. §§ 2, 40 SGB III), zu beraten (§ 16 SGB II, §§ 29 – 34 SGB III), zu fördern (u. a. §§1, 14, 16e ff. SGB II, §§1, 14 und 4. Kap. SGB III) und zu vermitteln (§3 SGB II, §§29, 35ff. SGB III) in das Ermessen von Vermittlerinnen und Vermittlern gestellt. Wie bedürftig ein Arbeitsuchender eingeschätzt wurde und welche Unterstützung er deswegen erhielt, war ausschließlich an die diagnostischen Kompetenzen der Vermittelnden gebunden. Dagegen gibt es im aktuell gültigen Organisationskonzept problemlagen-spezifische Handlungsräume, innerhalb derer die Fachkräfte entscheiden müssen.

Ob diese innerorganisatorische Veränderung die Orientierung der Mitarbeiter² am Bedarf der Kunden im Durchschnitt steigert oder verringert wird empirisch nicht mehr zu klären sein. Auf jeden Fall sind mit ihr die Kriterien einer „Effektivität“ und „Effizienz“ eingeführt worden, die die klassischen Verwaltungskriterien der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit neu interpretieren. Zudem entstehen mit diesem neuen Konzept der Kundendifferenzierung eine ganze Reihe neuartiger Fragen im Kontext des Verwaltungshandelns beispielsweise zur inhaltlichen Prägnanz der einzelnen Kategorien und zur Trennschärfe zwischen ihnen; zur Transparenz der Differenzierungen sowie zu den Implikationen und Folgen ihrer Anwendung.

2. Problemstellung der Vermittlung

„Was einer kann“, ist nicht einfach zu beschreiben und wird vielfach gebrochen durch unterschiedliche Kompetenzen und Strategien der Kunden, sich selbst zu präsentieren, so dass in guter Praxis unterschiedliche Leistungs- und Verhaltensaspekte berücksichtigt und plausibel integriert werden (müssen), z. B. Bildungs- oder Berufsabschlüsse, nachgewiesene Erfahrungen und Erfolge, Kompetenzen oder, vor allem prognostisch, die Abschätzung von Potentialen. Und da kein (Leistungs-)Verhalten ohne eine soziale Umwelt denkbar ist, wird mit einem erweiterten Blickwinkel auch das persönliche und soziale Umfeld bedeutsam.

In den Arbeitsagenturen, Jobcentern und Optionskommunen stellt sich diese Aufgabe der Einschätzung der Kompetenzen oder Potentiale im Rahmen der Vermittlung in den Arbeitsmarkt oder der Zuweisung zu Fördermaßnahmen. Die längerfristige Perspektive, wie sie im SGB II angenommen wird, erfordert längerfristige Prognosen verschiedener Faktoren und steigert dadurch die Komplexität der Aufgabe: Wie werden sich Personen mit ihren Fähigkeiten, Fertigkeiten oder Potentialen in und mit ihrem sozialen Umfeld entwickeln? Positiv, stagnierend oder gar negativ? Und wie werden sich im gleichen Zeitraum die Arbeitsmärkte verändern? Werden sie parallel größer oder kleiner, werden die Anforderungen steigen oder sinken?

In einer solchen, in mehreren Hinsichten offenen Problemsituation, kommt einer Beschreibung der Ausgangssituation, die je nach fachlichem Kontext als Diagnose, Assessment, Profiling, bezeichnet

² Soweit im Folgenden aus Platzgründen nur männliche Formen angefügt sind, sind weibliche und männliche gleichermaßen gemeint.

wird, eine zentrale Funktion zu. Kombiniert mit dem Erfahrungswissen, welche Art von Intervention bei welcher Art von Person die größten Erfolgswahrscheinlichkeiten beanspruchen kann, einen Markteintritt zu ermöglichen, entsteht die Indikation für ein bestimmtes Vorgehen, für eine bestimmte Handlungsstrategie. So klar sich das analytisch benennen lässt, sind diese Ansprüche in der Praxis oft nur mit großen Ungenauigkeiten einzulösen, da sich die statistischen Kennwerte für Maßnahmen an verschiedenen Orten, wie beispielsweise Fortbildungskurse oder Bewerbungstrainings, meist viel zu wenig voneinander unterscheiden, um hinsichtlich einer praktischen Relevanz ernsthaft von eindeutig erfolgreicherer Maßnahmen oder Handlungsstrategien bezüglich des Markteintritts sprechen zu können: Unterschiedliche Maßnahmen bringen also an unterschiedlichen Orten mit unterschiedlichen Teilnehmern nur mäßig ungleiche Ergebnisse hervor, so dass man nur eingeschränkt von besser oder schlechter reden kann. Hinzu kommt, dass alle Erfolgsparameter massiv von der Qualität der Beziehung zwischen Vermittler und Kunden abhängig sind.

Vor einem solchen empirischen Hintergrund ist es leicht nachvollziehbar, weshalb der Gesetzgeber den Handelnden im SGB III und SGB II sehr große Ermessensspielräume zugesteht, die organisationsintern durch die Kundendifferenzierung kanalisiert werden. Für einen Arbeitsuchenden hat diese Kanalisierung der Ermessensspielräume durch seine Zuordnung zu einer bestimmten Behandlungsgruppe oder „Profillage“ dennoch weitreichende Konsequenzen, weil diese Zuordnung darüber entscheidet, welche Ressourcen ihm zur Verfügung gestellt werden dürfen und welche nicht. Das erfordert eine Antwort auf die Frage, welche Qualität einer solchen Diagnose und Zuordnung zukommt.

2.1 Kompetenzen und andere Persönlichkeitsmerkmale bestimmen und messen

Welche Kompetenzen und Merkmale sollten bei der Diagnose bzw. dem Assessment erhoben werden? Welche sind für eine bestimmte Tätigkeit relevant und so stabil, dass zuverlässige Prognosen gestellt werden können? In den letzten Jahrzehnten sind viele Merkmale bzw. Merkmalsbündel hinsichtlich ihrer Bedeutung für Berufe untersucht worden, was zu hochgradig spezifischen Anforderungen in einzelnen Berufen keinen Widerspruch darstellt. Einige der zentralen Ergebnisse werden hier kurz dargestellt.

Schlüsselqualifikationen: Mertens, den langjährigen Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, irritierte bei der Analyse von Re-Integrationen von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt in den 1970er Jahren folgendes Phänomen: Er beobachtete, dass es Personen mit vergleichbaren beruflichen Qualifikationen und Erfahrungen gab, von denen ein Teil rasch wieder in Arbeit kam, nachdem sie arbeitslos geworden waren, während dies anderen nicht gelang. Für dieses Phänomen erfand er den Begriff „Schlüsselqualifikation“, um damit auszudrücken, dass es offensichtlich Arbeitsuchende gibt, die, metaphorisch beschrieben, über eine Art „Schlüssel“ verfügen, um die Tür zum Arbeitsmarkt wieder aufzuschließen. Daran schloss er die Frage an, wodurch dieser „Schlüssel“ gekennzeichnet sei, was „erfolgreiche“ Arbeitsuchende von denjenigen mit weniger Erfolg unterscheidet: Die Konkretisierung der Merkmale des „Schlüssels“ beschrieb

Mertens (1974). Untersuchungen dazu zeigten, dass die gewählte Operationalisierung der Schlüsselqualifikationen eine große inhaltliche Nähe zu dem psychologischen Konstrukt der Intelligenz aufwies (*Blaschke* 1987).

In den folgenden Jahren wurde dieses Konzept in der (Berufs-) Pädagogik intensiv wahrgenommen und in zwei Richtungen weiterentwickelt: Einerseits ging es um die weitere Ausgestaltung und Konkretisierung der personenbezogenen Aspekte, wie beispielsweise „soziale Kompetenz“ oder „soft-skills“. Andererseits wurde diese personenbezogene Perspektive über die Jahre hinweg umgedeutet und ausgearbeitet zu einer pädagogischen Leitidee, die sogar Eingang in Schulgesetze gefunden hat, um neben dem sachbezogenen auch den persönlichkeitsfördernden Bildungsauftrag von Schulen deutlich zu machen. Letztere ergänzt oder erweitert die klassischen, rationalen Aspekte in der Pädagogik (*Jank & Meyer* 1991), das „Materiale“ (also die konkreten Inhalte in verschiedenen Fächern) und das „Formale“ (also z. B. das logische Denken oder die Analyse von Problemen) um den „personenbezogenen“ (*Bunk et al.* 1991).

Zentrale Befunde der Berufseignungsdiagnostik: Zu ähnlichen Ergebnissen kamen auch metaanalytische Studien zu eignungspsychologischen Konstrukten und Methoden: Die für die Prognose bedeutsamsten Werte über alle Berufe liefern die Konstrukte der Intelligenz und der Integrität (*Schmidt & Hunter* 2002): Aussagen über die Intelligenz(-struktur) sind vor allem dann bedeutsam, wenn noch gar keine berufsspezifischen Kenntnisse und Fertigkeiten erworben worden sind, so dass hier besonders von einer Diagnose von Potentialen gesprochen werden darf. Dagegen kommt dem Merkmal der Integrität eine gleichbleibend hohe Bedeutung für den beruflichen Erfolg zu, unabhängig von der Komplexität der Aufgabe, wie metaanalytische Befunde von Ones & Viswesvaran (2001) belegen. Die für die Prognose bedeutsamsten Methoden sind, neben Tests, Arbeitsproben und strukturierte Fragebögen zur beruflichen Biographie (*Schmidt & Hunter* 2002). Dabei setzen die beiden letzteren Verfahren stets voraus, dass Bewerber schon über die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen.

Beschäftigungsfähigkeit: Die „Beschäftigungsfähigkeit“ ist eine der drei vom BMWA vorgegebenen Zielgrößen, nach denen der Aktivierungsprozess von Arbeitslosen optimiert werden und in Wirkungsanalysen nachgewiesen werden soll: „(1) Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit, (2) Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, (3) Soziale Stabilisierung“ (*BMWA* 2005, S. 6). Den Hintergrund dafür bildet die Leitlinie der Europäischen Kommission zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (*EU* 1997).

Auf der Grundlage der bestehenden Literatur und der darin enthaltenen Konkretisierungen, entwickelten *Apel und Fertig* (2009) eine erste Operationalisierung des Konzepts Beschäftigungsfähigkeit, die folgende sechs Variablengruppen berücksichtigte: Arbeitssuche und Weiterbildung, Motivation, Konzessionsbereitschaft, Kognition eigener Fähigkeiten, sozialer Kontext / Vernetzung sowie psychische und somatische Gesundheit.

Nach faktorenanalytischer Reduktion der Variablenzahl, wurden die verbleibenden auf ihre Brauchbarkeit als Indikatoren mittel Probit-Schätzungen geprüft. Das komplexeste Modell liefert folgende Prognosen ($r^2 = 0.15^3$) (*Apel & Fertig* 2009, S. 20): Eine erfolgreiche Integration in den Markt ist zu erwarten, wenn folgende vier Merkmale auf einen Arbeitssuchenden zutreffen: (1)

³Statistisch gedeutet bedeutet das, dass dieses Modell 15% der ge- bzw. misslingenden Integrationen erklärt.

aktive Arbeitssuche in den vergangenen vier Wochen, (2) Vorbereitung der Selbstständigkeit, (3) gute Berufserfahrungen sowie (4) eine tägliche Arbeitsfähigkeit von mehr als sechs Stunden. Keine Integration ist zu erwarten, wenn folgende sechs Merkmale auf eine Person zutreffen: (1) extrinsische Arbeitsmotivation, (2) regionale (und berufliche) Mobilitätsbereitschaft, (3) geringe Lernbereitschaft, (4) finanzielle Konzessionsbereitschaft, (5) viele Arbeitslose im sozialen Umfeld sowie (6) familiäre Konflikte (*Apel & Fertig* 2009, S. 22).

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse, dass „Beschäftigungsfähigkeit“ als multifaktorielles Konstrukt gefasst werden muss, und dass die Berücksichtigung persönlichkeitsbezogener Variablen die Prognose der weiteren beruflichen Entwicklung verbessert.

2.2 Diagnose und Indikation in der Arbeitsvermittlung

Nach einigen Vorversuchen, die schon auf die Zeit vor den Hartz-Reformen fallen (vgl. Aster et al., 2003) wurde ab 2005 das Profiling flächendeckend in den Arbeitsagenturen eingeführt. Obwohl die Bezeichnungen *Profiling* und *Kundendifferenzierung* der Betriebswirtschaft entstammen, folgt die Vorgehensweise der Bundesagentur einer an der Medizin orientierten Logik: Eine genaue Beschreibung einer Person („Anamnese“) ermöglicht das Erkennen einzelner Symptome und führt ggf. über die Zusammenfassung in Symptombündeln oder Syndromen zur Diagnose einer Krankheit. Patientinnen und Patienten mit gleichen Krankheiten werden i. d. R. sehr ähnlich behandelt; bei unterschiedlichen Krankheiten verschieden. Analog verhält sich die Arbeitsagentur bei der Einschätzung und Einteilung der Arbeitsuchenden, seit ein paar Jahren als „Kundinnen“ und „Kunden“ bezeichnet: Eine genaue Beschreibung einer Person („Profiling“) ermöglicht das Erkennen einzelner Symptome und führt ggf. über die Zusammenfassung in Symptombündeln oder Syndromen zur Diagnose verschiedener „Vermittlungshemmnisse“, z. B. in Form „zu geringer oder gar fehlender Motivation“ und zur Zuteilung zu einer Kundengruppe: Kunden mit gleichen Hemmnissen werden i. d. R. gleichartig behandelt (mit sogenannten „Handlungsprogrammen“); Kunden mit verschiedenen Hemmnissen unterschiedlich.

Während allerdings die Medizin eine Unmenge verschiedener Krankheiten kennt, begann das Profiling der Bundesagentur mit einer Einteilung der Kundinnen und Kunden in vier „Diagnose“-Gruppen: (1) „Marktkunden“, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie leicht selbst wieder in Arbeit finden; (2) „Beratungskunden fördern“, bei denen Motivationsprobleme diagnostiziert werden und die aktiviert werden sollen, (3) „Beratungskunden fördern“, bei denen Fähigkeits- oder Qualifikationsdefizite und/oder besondere Hemmnisse diagnostiziert werden, die durch Fördermaßnahmen verringert oder abgebaut werden sollen und (4) „Betreuungskunden“, bei denen die Schwierigkeiten der beiden Beratungsgruppen zusammenfließen (*MASF* 2006). Insbesondere die Unterscheidung zwischen den Gruppen „Beratungskunden fördern“ und „Beratungskunden fördern“ folgt einer alltagspsychologischen Deutung des Verhaltens von „aktiven“ Kunden, die sich während des Gesprächs als engagierte Arbeitsuchende darstellen, und „passiven“, die einen phlegmatischen⁴

⁴Bei letzteren wurde nicht unterschieden, ob das „passive Verhalten“ bspw. als Symptom einer depressiven Verstimmung durch eine destruktive Verarbeitung der Arbeitslosigkeit zu deuten ist oder als Symptom einer

oder resignierten Eindruck hinterlassen.

Wenn ein Arbeitsvermittler während des Interviews eines Kunden alle Daten in das System eingegeben hatte, wurde ihm für diesen wie bei einem Expertensystem einer der vier „Kudentypen“ vorgeschlagen. Dass diesem Vorschlag nicht gefolgt werden musste, war nicht allen Vermittlern bekannt. Auf alle Fälle riskierten Vermittler sich gegebenenfalls für eine andere Kategorisierung rechtfertigen zu müssen (vgl. *Behrend 2007*, S. 98). Da die Kategorisierungen in das Controlling eingingen, konnte es auch vorkommen, dass die Vermittlerin oder der Vermittler mit Vorgaben von Vorgesetzten konfrontiert wurden, die festlegen wollten, welche Kategorien wie häufig vorkommen durfte (*Behrend 2007*, S. 108). Darüber hinaus legten die Vermittler mit der Kategorisierung auch ihren eigenen Arbeitsaufwand fest, was ebenfalls zu einem pragmatischen Umgang mit der Kategorisierungen geführt haben dürfte (*Behrend et al. 2006*, *Behrend 2007*, *Bender et al. 2006*). Verschiedene Evaluationen beschreiben, dass erfahrene Vermittler die Einführung des Profiling als Entmündigung oder Kränkung erlebt haben (*Behrend et al. 2006*, *Bender et al. 2006*). Es wurde kritisiert, dass es in der Folge des Profiling zu einer Abwendung vom Kundeninteresse gekommen wäre: Beispielsweise seien wenig ausgebildete, aber hoch motivierte Arbeitssuchende als Betreuungskunden klassifiziert worden; dadurch sei jenen nicht die Förderung zu teil geworden, die sie für sich selbst als sinnvoll und nützlich erachtet hätten – und die evtl. nach anderen Kriterien, wie beispielsweise denen von Apel und Fertig (2009, S. 22), als aussichtsreiche Bewerber hätten gelten können. Vor dem Hintergrund, dass ein zunehmender Anteil der Vermittler keine für diese Tätigkeit spezifische Berufsausbildung und teilweise auch nur kurze Schulungen durchlaufen hatte (*Behrend et al. 2006*, S. 3, *Bender 2006*, S. 196), verfolgte die Bundesagentur mit dem Einsatz eines Expertensystems wahrscheinlich das Ziel, die Qualität des Profiling durch wenig erfahrene Vermittler abzusichern; möglicherweise aber auch das Ziel, die eigenen Ausgaben durch die Einführung eines einfachen Kosten-Nutzen-Kalküls zu verringern.

2006 geriet die Kundentypologie auch in die Kritik der Öffentlichkeit und der Politik, insbesondere weil befürchtet wurde, dass dadurch „Betreuungskunden“ zu gewährende Leistungen vorenthalten würden (*MASF 2006*), bzw. dass die Bundesagentur Bürgerinnen und Bürger nur begrenzt unterstützen würde, deren Wiedereintritt in den Markt als hochgradig unwahrscheinlich beurteilt worden war. Diese Personen würden nach einem Jahr der Arbeitslosigkeit auf die kommunale Unterstützung angewiesen sein (vgl. *WZB; Infas 2006*), ohne die Haushaltsmittel der Bundesagentur besonders beansprucht zu haben. In der Folge wurde 2009 das Vier-Phasen-Modell eingeführt.

Mit dem Vier-Phasen-Modell wurde die organisationsinterne Vorgehensweise für die Empfänger von Leistungen nach SGB III und SGB II vereinheitlicht (Oschmiansky 2011), so dass sich die Kommunikation bei der Weitergabe von Fällen einfacher gestaltet. Die erste Phase besteht aus dem *Profiling* des Arbeitslosen, das aus einer Stärkenanalyse, einer Potentialanalyse und der Bestimmung der Profillage besteht. Die Stärkenanalyse umfasst die Erfassung von Bildungsabschlüssen, Berufserfahrungen, Qualifikationen und Kompetenzen. In der Potentialanalyse wird das „persönliche Profil“ erweitert um die Kategorien der Leistungsfähigkeit und der Motivation. Zusätzlich wird ein Umfeldprofil erhoben, in dem die persönlichen Rahmenbedingungen wie die familiäre, finanzielle und die Wohnsituation erfasst werden, um dann den Arbeitsmarktbedingungen gegen-

Einstellung, die oftmals als „soziales Faulenzen“ oder als „Trittbrettfahren“ bezeichnet wird.

übergestellt zu werden. Es gibt anstatt der bisherigen vier Kundentypen die folgenden sechs Profile, die mit spezifischen Handlungsempfehlungen verbunden sind: Markt-, Aktivierungs-, Förder-, Entwicklungs-, Stabilisierungs- und Unterstützungsprofil, wobei die ersten drei als *integrationsnah*, die letzten als *komplex* bezeichnet werden. Die weiteren drei Phasen sind die *Zielfestlegung*, die Auswahl einer *Integrationsstrategie* und die Festlegung der *Eingliederungsvereinbarung* (vgl. *Oschmiansky 2011*).

3. Aufgaben für die Zukunft

Die oben beschriebenen Konzepte oder Ansätze zeigen, dass Prognosen zur Re-Integration in Arbeit, die ausschließlich relativ leicht objektivierbare, berufsspezifische Merkmale nutzen, in ihrer Prognosekraft stark begrenzt sind; sie gewinnen deutlich an Erklärungskraft, wenn sie um Merkmale der Persönlichkeit, einschließlich der Intelligenz und der sog. soft-skills ergänzt werden. Die Vermittlungskonzepte der Kundendifferenzierung und der Profillagen (vgl. Abschnitt 2.2) greifen diese Befunde auf, so dass eine Reihe persönlichkeitsbezogener Merkmale oder soft-skills in die Programme aufgenommen worden sind, die die Vermittler bei ihrer Tätigkeit unterstützen.

EDV-gestützte Programme, in denen psychologische oder pädagogische Begriffe eingesetzt werden, garantieren jedoch nicht dafür, dass das, worauf diese Begriffe verweisen – ob beispielsweise „Motivation“, von den Vermittlern bei den Kunden richtig erkannt oder diagnostiziert werden können – in den weiteren Phasen des Vermittlungsprozesses adäquat berücksichtigt wird.

Dies setzt, um im Beispiel zu bleiben, entsprechendes Wissen über verschiedene Motivations-theorien voraus und welche Verhaltens- und Gefühlsausdrücke oder auch Gedanken auf welche Motivationsstärke für welche Motive schließen lassen. Von professionellen Vermittlern muss erwarten werden können, dass sie solches theoriebasiertes Wissen nicht nur auswendig reproduzieren können, sondern, dass sie in der Lage sind, entsprechende Hinweise im Verhaltensfluss eines Kunden adäquat zu erkennen und zu deuten.

Gleichzeitig wachsen vor dem Hintergrund der oben dargestellten Erfahrungen (vgl. *MASF 2006*; *WZB*; *Infas 2006*) die Sorgen, ob nicht unkontrolliert unter der Hand oder hinter dem kulturell breit akzeptierten und normativ erwünschten Wert der bedarfsgerechten Unterstützung, Strategien und Entscheidungen bei der Förderung und Vermittlung von Arbeitssuchenden durchgesetzt werden, die sich weitgehend an ökonomischen Nutzenerwartungen orientieren: „Braucht“ jemand evtl. keine Förderung, da seine Vermittlungswahrscheinlichkeit bereits sehr hoch ist? Sollen Menschen mit sehr geringen Vermittlungschancen keine über die Pflichtleistungen hinausgehenden Ermessensleistungen mehr zugeteilt werden, da den damit verbundenen Kosten kein Nutzen mehr gegenüber stünde? Und wäre eine solche Vorenthaltung von Leistungen für Kundinnen überhaupt rechtlich zulässig? Die zuverlässige Beantwortung solcher Fragen erfordert neben einer hohen Qualität von Diagnose und Indikation die Reflexion normativer / rechtlicher Aspekte.

Die Bedeutung für die Betroffenen ist besonders dann erheblich, wenn Kunden in organisationsbezogen kostengünstigere Profillagen einsortiert werden, obwohl sie selbst entgegen der Einschätzung ihres Vermittlers annehmen, einen anderen Bedarf zu haben, um wieder in Arbeit zu kommen. Welcher Gruppierung ein Kunde zugeteilt ist, wird ihm allerdings normalerweise nicht mitgeteilt

(Behrend 2007, vgl. auch Spindler 2008, Trube 2003). So wird aus einer Untersuchung zur Vermittlungstätigkeit von berichtet:

Als Konsequenz der Kundensegmentierung müssen Herr Everding und Kollegen nun motivierten Betreuungs-, aber auch Marktkunden klar machen, dass sie zu wenige bzw. zu viele Vermittlungshemmnisse haben und deshalb nicht finanziell gefördert werden. Es sei, so Herr Everding, eine heikle und schwierig zu vermittelnde Sache, „eventuelle Ansprüche die der Kunde hat, abzubügeln oder abzuwiegen oder in eine andere Richtung zu lenken, weil sie einfach nicht mehr systemkonform sind ...“ [...]. Denn man könne, wie Herr Everding an anderer Stelle durchaus nicht nur ironisch meint, den „Beratungskunden“ „ja nicht einfach Hausverbot erteilen“ (Behrend 2007, S. 110).

Ein impliziter Nachteil einer stärkeren Beachtung personenbezogener Merkmale besteht darin, dass durch ein entsprechendes Reden über „Arbeitslosigkeit“ vermehrt als ein Phänomen gedeutet wird, das durch Defizite oder fehlende Anpassung einer Person entsteht. Im Vier-Phasen-Modell zeigt sich das bspw. darin, dass es die Hemmnisse „zu geringer Motivation“ oder „fehlender Qualifikation“ kennt, nicht jedoch die von Überqualifikation oder fehlender Beschäftigungsangebote in bestimmten Berufen.

In Verbindung mit der Sorge, dass sich hinter mancher Entscheidung über die Bewilligung oder Ablehnung von Maßnahmen kein inhaltliches, sondern ausschließlich ökonomischen Nutzen maximierendes Kalkül verbergen könnte, führt das leicht dazu, dass der Aufbau einer tragfähigen und belastbaren Arbeitsbeziehung zwischen Vermittler und Kunde erschwert, in einigen Fällen vermutlich auch blockiert sein wird. Konfliktverstärkend wirkt dabei, dass alle Beteiligten um diese Widersprüche wissen, sie aber möglichst nicht thematisieren sollen; gleichzeitig sollen die Regeln einer kooperativen Kunden-Vermittler-Beziehung mit wechselseitigen Verpflichtungen eingehalten werden: Welche „Beziehungsinszenierungen“ sollen unter solchen Umständen entwickelt werden? Wie vieler und wie langer Begegnungen wird es bedürfen, bis Kunden und Mitarbeiter glauben, ihren Äußerungen wechselseitig trauen zu dürfen oder auch glauben, sicher zu wissen, dass die jeweils andere Seite es nicht ehrlich mit ihnen meine: Von Kundenseite führt das dann oftmals dazu, entweder offen Widerspruch einzulegen und die Sozialgerichte einzuschalten oder zu versuchen, sich möglichst unauffällig zu verweigern. Auf Vermittlerseite ist oftmals im Fall des Vertrauens zu erleben, dass das Ermessen großzügiger ausgelegt wird, im Fall des Misstrauens dagegen eher rigide.

4. Maßnahme-Empfehlungen

Um die Belastungen für die Arbeitsbeziehung zwischen Kunden und Vermittlern zu verringern und eine missbräuchliche Umdeutung der Individualisierung zu kontrollieren, schlagen wir folgende Maßnahmen vor:

- Vermittler sollen ihre Kunden darüber informieren, in welche Profillage sie eingeordnet worden sind. Darüber hinaus sollen sie diese Zuordnung verständlich und plausibel begründen (können).
- Auf aggregierter Ebene soll für alle Entscheidungsträger der Exekutive und Legislative, aber auch alle Betroffenen transparent gemacht werden, wie viel der eingesetzten Mittel für jede

einzelne Profillage zu wie viel nachhaltiger Integration⁵ führen, die z. B. als eine Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber während neun Monate nach einer Vermittlung definiert werden könnte: Nur so kann demokratisch über eine faire Verteilung der disponiblen Mittel gestritten und entschieden werden. Gesetzliche Pflicht-Leistungen sind natürlich in jedem Falle zu gewähren.

- Da Arbeitslosigkeit als multifaktoriell bedingt (soziologische, psychologische, rechtliche, bildungsbezogene und ökonomische Aspekte fließen in je spezifischer Form zusammen) aufgefasst wird, sollte sich das auch in den Klassifikationen von Arbeitsuchenden widerspiegeln, um die implizite einseitige Ursachenzuschreibung zu begrenzen. Die Erfahrungen mit dem „deutschen Jobwunder in der Krise“ (Möller 2010) zeigen, dass es unter globalen Umständen auch aktuell möglich ist, Arbeitslosigkeit als Ausdruck einer ökonomischen Krise zu begreifen und entsprechend zu handeln.
- Um die Leistungsfähigkeit von Vermittlern nicht ausschließlich an der mehr oder minder guten Funktion der Arbeitsmärkte zu messen, mit oft genug global gesteuerten Zu- oder Wegzügen von Unternehmen und deren punktueller Nachfrage nach passenden Qualifikationen der Erwerbsbevölkerung, werden dringend davon unabhängige Indikatoren für die Kompetenzen von Vermittlern benötigt.

Literatur

- Apel, Helmut; Fertig, Michael: Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“ ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzeptes. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 42/2009, S. 5-28.
- Aster, Reiner; Gänsel, Mandy; Müller, Katrin; Wicke, Markus: Profiling. Neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Berlin 2005.
- Behrend, Olaf: „... das geht zu Lasten eigener Emotionalität“ – Instrumente zur Kundensteuerung in Arbeitsverwaltungen aus Sicht von Arbeitsvermittlern. In: Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Behrend, Olaf; Sondermann, Ariadne (Hrsg.): Fallverstehen und Deutungsmacht. Akteure in der Sozialverwaltung und ihre Klienten. Opladen, Farmington Hills 2007, S. 97-117.
- Behrend, Olaf; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Sondermann, Ariadne; Hirsland, Andreas: Im Schatten der Aufmerksamkeit – die Arbeitsvermittler. In: IAB Kurzbericht, 21/2006 vom 4.12., S. 1–5.
- Bender, Gerd; Bieber, Daniel; Hielscher, Volker et al.: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Evaluationsbericht. Saarbrücken 2006.
- Blaschke, Dieter: Soziale Qualifikationen im Erwerbsleben. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 116/1987.
- BMWA (= Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit): Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen der §§ 6c und 55 SGB II. Grundkonzeption und Verfahren. Berlin 2005.
- Bunk, Gerhard P.; Kaiser, Manfred; Zedler, Reinhard: Schlüsselqualifikationen – Intention,

⁵Vorschlag für einen Indikator für nachhaltige Integration: Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber neun Monate nach einer Vermittlung.

- Modifikation und Realisation in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/1999, S. 365-374.
- Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten in 1998. Brüssel 1997.
- Jank, Werner; Meyer, Hilbert: Didaktische Modelle. Berlin 1991.
- MASF (= Ministeriums für Arbeit, Soziales und Familie Brandenburg): Bundesagentur soll auch Betreuungskunden fördern – Länder-Arbeitsminister billigen Initiative Brandenburgs. Pressemitteilung 168 vom 17.11. Potsdam 2006. Online: <http://www.masf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.152060.de> , Zugang vom 1.8.2012
- Mertens, Dieter: Schlüsselqualifikationen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 7/1974, S. 36-43.
- Möller, Joachim (2010): Germany's Job Miracle in the World Recession–Shock-Absorbing Institutions in the Manufacturing Sector. In: Zimmermann, Klaus F. & Wey, C. (Hrsg.): The economy, crises, and the labor market. Can institutions serve as a protective shield for employment? Applied Economics Quarterly Supplement, 61, Berlin 2010, S. 9-27.
- Ones, Denis S.; Viswesvaran, Chockalingam: Integrity tests and other criterion-focused occupational personality scales (COPS) used in personnel selection. In: International Journal of Selection and Assessment 9/2001, S. 31-39.
- Ones, Denis S.; Viswesvaran; Schmidt, Frank L.: Comprehensive meta-analysis of integrity test validities: Findings and implications for personnel selection and theories of job performance. In: Journal of Applied Psychology 78/1993, S. 679-703.
- Oschmiansky, Frank: Die öffentliche Arbeitsvermittlung. Bundeszentrale für politische Bildung 2011. Online: www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55132/oeffentliche-arbeitsvermittlung
- Schmidt, Frank L.; Hunter, John E.: Meßbare Personmerkmale: Stabilität, Variabilität und Validität zur Vorhersage zukünftiger Berufsleistungen und berufsbezogenen Lernens. In: Kleinmann, Martin & Strauß, Bernd (Hrsg.), Potentialfeststellung und Personalentwicklung. 2. Aufl. Göttingen 2002, S. 15-43.
- Spindler, Helga: »Der sozialpolitische Konsens wird aufgekündigt«. Die Steuerungstechniken des aktivierenden Sozialstaats und die Durchsetzung sozialer Rechte. In: Soziale Psychiatrie 3/2008, S. 8-12.
- Trube, Achim: Vom Wohlfahrtsstaat zum Workfarestaat – Sozialpolitik zwischen Neujustierung und Umstrukturierung. In: Dahme, Heinz-Jürgen / Otto, Hans-Uwe / Trube, Achim et al. (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen 2003, S. 177-203.
- WZB; Infas: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Projekt 16/04, Berlin, Bonn 2006.

Autorenangaben

Prof. Dr. Gert-Holger Klevenow

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg / Lehrbeauftragter der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Mannheim

Dr. Alban Knecht

Lehrbeauftragter der Hochschule München