

SOZIALE DIAGNOSE IN DER ARBEITSVERWALTUNG

Gert-Holger Klevenow; Alban Knecht

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 ▶ Arbeitsloser

- ▶ Bundesagentur für Arbeit ▶ Diagnose
- ▶ Arbeitsmarkt ▶ Klassifikation ▶ Arbeitsvermittlung ▶ Handlungskompetenz

1 Einleitung | Die Arbeitsvermittlung ist ein expandierendes Aufgabenfeld. 11 600 Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler sind nach Auskunft der Agentur für Arbeit vom August 2012 in diesem Bereich tätig sowie 13 700 weitere in Jobcentern. Insbesondere bei schwierigen oder komplexen Fällen werden für diese Aufgabe 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 sozialarbeiterischen Arbeitsfeldern wie zum Beispiel der klinischen Sozialarbeit. Arbeitsuchende werden nach der Wahrscheinlichkeit ihrer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt in unterschiedliche „Profillage-Typen“ beziehungsweise Behandlungsgruppen eingeteilt.

Organisationsintern änderte sich dadurch der Umgang mit Arbeitsuchenden: Im vorherigen Organisationskonzept wurden die Vorgaben des Sozialgesetzbuches (SGB), Arbeitsuchende nach ihrem Bedarf zu informieren (unter anderem §§ 2, 40 SGB III), zu beraten (§ 16 SGB II, §§ 29-34 SGB III), zu fördern (unter anderem §§ 1, 14, 16e ff. SGB II, §§ 1, 14 und 4. Kapitel SGB III) und zu vermitteln (§ 3 SGB II, §§ 29, 35 ff. SGB III), in das Ermessen von Vermittlerinnen und Vermittlern gestellt. Wie bedürftig Arbeitsuchende eingeschätzt wurden und welche Unterstützung sie auf der Grundlage dieser Einschätzung erhielten, war ausschließlich an die diagnostischen Kompetenzen der Vermittelnden gebunden. Dagegen gibt es im aktuell gültigen Organisationskonzept problemlagenspezifische Handlungsräume, innerhalb derer die Fachkräfte entscheiden müssen.

Ob diese innerorganisatorische Veränderung die Orientierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Bedarf der Kundinnen und 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), zum Beispiel Bildungs- oder Berufsabschlüsse, nachgewiesene Erfahrungen und Erfolge, Kompetenzen oder, vor

allem prognostisch, die Abschätzung von Potenzialen. 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 Potenziale 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 Potenzialen 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 mehrfacher Hinsicht offenen Problemsituation kommt einer Beschreibung der Ausgangssituation, die je nach fachlichem Kontext als Diagnose, Assessment oder Profiling bezeichnet wird, eine zentrale Funktion zu. Kombiniert mit dem Erfahrungswissen, welche Art von Intervention bei welchen Personen die größten Erfolgswahrscheinlichkeiten hat, 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 Teilnehmerinnen und 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 oder Vermittlerin und Kunde beziehungsweise Kundin 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 „Profil-lage“ 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 beziehungsweise 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 beziehungsweise Merkmalsbündel hinsichtlich ihrer Bedeutung für Berufe untersucht worden, was zu hochgradig spezifischen Anforderungen in einzelnen Berufen keinen Widerspruch bildet. Einige der zentralen Ergebnisse werden hier kurz dargestellt.

▲ **Schlüsselqualifikationen:** Dieter 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 einige rasch wieder in Arbeit kamen, 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 ist, 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 zu einer pädagogischen Leitidee ausgearbeitet, 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 zum Beispiel das logische Denken oder die Analyse von Problemen), um den „personenbezogenen“ Aspekt (Bunk u.a. 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 wurden, so dass hier besonders von einer Diagnose von Potenzialen 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 und 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 und Bewerberinnen schon über die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen.

▲ **Beschäftigungsfähigkeit:** Die „Beschäftigungsfähigkeit“ ist eine der drei vom vormaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) vorgegebenen Zielgrößen, nach denen der Aktivierungsprozess von Arbeitslosen optimiert werden und in Wirkungsanalysen nachgewiesen werden soll: „(1) Integration in ungeforderte Erwerbstätigkeit, (2) Erhalt beziehungsweise Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, (3) Soziale Stabilisierung“ (BMWA 2005, S. 6). Den Hintergrund dafür bildet die Leitlinie der Euro-

päischen Kommission zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (Europäische Kommission 1997). Auf der Grundlage der vorhandenen 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 mittels Probit-Schätzungen geprüft. Das komplexeste Modell liefert folgende Prognosen ($r^2 = 0.15$)¹ (Apel; Fertig 2009, S. 20): Eine erfolgreiche Integration in den Markt ist zu erwarten, wenn folgende vier Merkmale auf einen Arbeitssuchenden zutreffen: (1) 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 (ebd., 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 in die Zeit vor den sogenannten Hartz-Reformen fallen (Aster u.a. 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 gegebenenfalls über die Zusammenfassung in Symptombündeln oder Syndromen zur Diagnose einer Krankheit. Patientinnen und Patienten mit gleichen Krankheiten werden in der Regel sehr ähnlich behandelt, bei unterschiedli-

¹ Statistisch gedeutet bedeutet das, dass dieses Modell 15 Prozent der gelingenden beziehungsweise misslingenden Integrationen erklärt.

chen Krankheiten verschieden. Analog verhält sich die Arbeitsagentur bei der Einschätzung und Einteilung der Arbeitsuchenden, die seit ein paar Jahren als „Kundinnen“ und „Kunden“ bezeichnet werden: Eine genaue Beschreibung einer Person („Profiling“) ermöglicht das Erkennen einzelner Symptome und führt gegebenenfalls über die Zusammenfassung in Symptombündeln oder Syndromen zur Diagnose verschiedener „Vermittlungshemmnisse“, zum Beispiel in Form „zu geringer oder gar fehlender Motivation“, und zur Zuteilung zu einer Kundengruppe: Kunden mit gleichen Hemmnissen werden in der Regel 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 (MASF 2006):

- ▲ „Marktkunden“, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie leicht selbst wieder in Arbeit finden;
- ▲ „Beratungskunden fordern“, bei denen Motivationsprobleme diagnostiziert werden und die aktiviert werden sollen;
- ▲ „Beratungskunden fördern“, bei denen Fähigkeits- oder Qualifikationsdefizite oder besondere Hemmnisse diagnostiziert werden, die durch Fördermaßnahmen verringert oder abgebaut werden sollen und
- ▲ „Betreuungskunden“, bei denen die Schwierigkeiten der beiden Beratungsgruppen zusammenfließen.

Insbesondere die Unterscheidung zwischen den Gruppen „Beratungskunden fördern“ und „Beratungskunden fordern“ folgt einer alltagspsychologischen Deutung des Verhaltens von „aktiven“ Kunden und Kundinnen, die sich während des Gesprächs als engagierte Arbeitsuchende darstellen, und „passiven“, die einen phlegmatischen² oder resignierten Eindruck hinterlassen.

Wenn ein Arbeitsvermittler oder eine Arbeitsvermittlerin während des Interviews eines Kunden alle Daten in das System eingegeben hatte, wurde ihm

² Bei Letzteren wurde nicht unterschieden, ob das „passive Verhalten“ beispielsweise als Symptom einer depressiven Verstimmung durch eine destruktive Verarbeitung der Arbeitslosigkeit zu deuten ist oder als Symptom einer Einstellung, die oftmals als „soziales Faulenzen“ oder als „Trittbrettfahren“ bezeichnet wird.

für diesen wie bei einem Expertensystem einer der vier „Kundentypen“ vorgeschlagen. Dass diesem Vorschlag nicht gefolgt werden musste, war nicht allen Vermittlern und Vermittlerinnen bekannt. Auf alle Fälle riskierten sie, sich gegebenenfalls für eine andere Kategorisierung rechtfertigen zu müssen (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 durften (ebd., S. 108). Darüber hinaus legten die Vermittlerinnen und Vermittler mit der Kategorisierung auch ihren eigenen Arbeitsaufwand fest, was ebenfalls zu einem pragmatischen Umgang mit der Kategorisierung geführt haben dürfte (Behrend u.a. 2006, Behrend 2007, Bender u.a. 2006).

Verschiedene Evaluationen beschreiben, dass erfahrene Vermittlerinnen und Vermittler die Einführung des Profiling als Entmündigung oder Kränkung erleben (Behrend u.a. 2006, Bender u.a. 2006). Es wurde kritisiert, dass es in der Folge des Profiling zu einer Abwendung vom Kundeninteresse gekommen sei: Beispielsweise seien wenig ausgebildete, aber hoch motivierte Arbeitsuchende als Betreuungskunden klassifiziert worden; dadurch sei ihnen nicht die Förderung zuteil geworden, die sie für sich selbst als sinnvoll und nützlich erachteten; sie hätten eventuell, nach anderen Kriterien wie beispielsweise denen von Apel und Fertig (2009, S. 22) gemessen, als aussichtsreiche Bewerber gelten können. Vor dem Hintergrund, dass ein zunehmender Anteil der Vermittlerinnen und Vermittler keine für diese Tätigkeit spezifische Berufsausbildung und teilweise auch nur kurze Schulungen durchlaufen hatte (Behrend u.a. 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) beziehungsweise dass die Bundesagentur Bürgerinnen und Bürger nur begrenzt unterstützen würde, deren Wiedereintritt in den Markt als hoch-

gradig unwahrscheinlich beurteilt worden war. Diese Personen würden nach einem Jahr der Arbeitslosigkeit auf die kommunale Unterstützung angewiesen sein (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 Potenzialanalyse und der Bestimmung der Profillage besteht. Die Stärkenanalyse sieht die Erfassung von Bildungsabschlüssen, Berufserfahrungen, Qualifikationen und Kompetenzen vor. In der Potenzialanalyse wird das „persönliche Profil“ um die Kategorien der Leistungsfähigkeit und der Motivation erweitert. Zusätzlich wird ein Umfeldprofil erhoben, in dem die persönlichen Rahmenbedingungen wie die familiäre und finanzielle Situation sowie die Wohnsituation erfasst werden, um dann den Arbeitsmarktbedingungen gegenübergestellt 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 (ebd.).

3 Aufgaben für die Zukunft | Die oben beschriebenen Konzepte oder Ansätze zeigen, dass Prognosen zur Reintegration 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 sogenannten 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 wurden, die die Vermittler bei ihrer Tätigkeit unterstützen.

EDV-gestützte Programme, in denen psychologische oder pädagogische Begriffe eingesetzt werden, garantieren jedoch nicht, dass das, worauf diese Begriffe verweisen – ob beispielsweise „Motivation“ von den Vermittelnden bei den Kundinnen und Kunden richtig erkannt oder diagnostiziert werden kann, in den weiteren Phasen des Vermittlungsprozesses adäquat berücksichtigt wird. Dies setzt, um im Beispiel zu bleiben, entsprechendes Wissen über verschiedene Motivationstheorien voraus und darüber, welche Verhaltens- und Gefühlsausdrücke oder auch Gedanken auf welche Motivationsstärke für welche Motive schließen lassen. Von professionellen Vermittlern und Vermittlerinnen muss erwartet 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 (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 Arbeitsuchenden durchgesetzt werden, die sich weitgehend an ökonomischen Nutzenerwartungen orientieren: „Braucht“ jemand eventuell 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 gegenübersteht? Und wäre eine solche Vorenthaltung von Leistungen für Kundinnen und Kunden überhaupt rechtlich zulässig? Die zuverlässige Beantwortung solcher Fragen erfordert neben einer hohen Qualität von Diagnose und Indikation die Reflexion normativer beziehungsweise 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,

auch *Spindler 2008, Trube 2003*). So wird aus einer Untersuchung zur Vermittlungstätigkeit 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“ diese vermehrt als ein Phänomen gedeutet wird, das durch Defizite oder fehlende Anpassung einer Person entsteht. Im Vier-Phasen-Modell zeigt sich das beispielsweise 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. Konflikte verstärkend 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 Kundinnen beziehungsweise Kunden und Mitarbeitende 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 einzu-

legen 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 Maßnahmeempfehlungen | Um die Belastungen für die Arbeitsbeziehung zwischen Kunden und Vermittlern zu verringern und eine missbräuchliche Umdeutung der Individualisierung zu kontrollieren, schlagen wir die folgenden Maßnahmen vor: ▲ Vermittlerinnen und Vermittler sollen ihre Kunden und Kundinnen 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 Integration führen, die zum Beispiel 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 Pflichtleistungen 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 Arbeitssuchenden 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 Vermittlenden 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 Vermittlerinnen und Vermittlern benötigt.

Prof. Dr. Gert-Holger Klevenow, Dipl.-Psychologe, gehört dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, an und ist Lehrbeauftragter an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit in Mannheim. E-Mail: Gert-Holger.Klevenow@iab.de

Dr. Alban Knecht ist Sozialpädagoge (FH) und Lehrbeauftragter an der Hochschule München. E-Mail: aknecht@albanknecht.de

Literatur

Apel, Helmut; Fertig, Michael: Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“ – ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzeptes. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 42/2009, S. 5-28 (http://doku.iab.de/zaf/2009/2009_1_zaf_apel_fertig.pdf)

Aster, Reiner; Gänsel, Mandy; Müller, Katrin; Wicke, Markus: Profiling. Neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Berlin 2003

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, S. 1-5

Bender, Gerd; Bieber, Daniel; Hielscher, Volker u.a.: 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, Modifikation und Realisation in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1991, 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 – Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie Brandenburg: Bundesagentur soll auch Betreuungskunden fördern – Länder-Arbeitsminister billigen Initiative Brandenburgs. Pressemitteilung 168 vom 17.11.2006. Potsdam

2006. In: <http://www.masf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.152060.de> (Abruf am 7.11.2012)

Mertens, Dieter: Schlüsselqualifikationen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 7/1974, S. 36-43

Möller, Joachim: 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? In: Applied Economics Quarterly 61/2010, pp. 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, pp. 31-39

Oschmiansky, Frank: Die öffentliche Arbeitsvermittlung. Bundeszentrale für politische Bildung 2011. In: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55132/oeffentliche-arbeitsvermittlung?p=all>

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. 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 u.a. (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen 2003, S. 177-203

WZB; Infas – Wissenschaftszentrum Berlin; Institut für angewandte Sozialwissenschaft: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Projekt 16/04. Berlin/Bonn 2006