

# Passgenaue Integrationsstrategien

## Was die reformierten arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den Blick nehmen

**Dass es für die Bearbeitung** des bundesdeutschen Problems der Arbeitslosigkeit keine Ämter mehr gibt, sondern nunmehr Agenturen, kommunale Arbeitsgemeinschaften und Job Center, ist mittlerweile beinahe sprachliche Normalität geworden.

Während die operativen Ausgestaltungen des Umbaus von Arbeits- und Sozialverwaltung noch andauern und diesen organisationsbezogenen Entwicklungen große Aufmerksamkeit geschenkt wird, soll in diesem Artikel die Binnenlogik der „Modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“<sup>1</sup> näher betrachtet werden. Dabei wird insbesondere auf solche Integrationsstrategien Bezug genommen, die für junge Menschen Übergänge in Arbeit gewährleisten sollen. Die besonders intensive Ausrichtung auf unter 25jährige markiert wesentliche Aspekte aktueller Arbeitsmarktpolitik.

### Wie das Arbeitsamt zum Agenten wird

Aus der Perspektive der Sozialen Arbeit ist es interessant, dass Arbeits- und Sozialverwaltung zu sozialen Agenturen werden, die sich nun weniger als Verwaltungsinstanzen, sondern als personenbezogene Dienstleister verstehen. Dass Arbeitsämter fortan „sozial agieren“, heißt zwar nicht unbedingt, dass anspruchsberechtigte Bürger – nun Kunden genannt – solche Angebote bekommen, die im klas-

sischen Sinne Soziale Arbeit oder sozialpädagogisch sind. Dennoch: Es werden neuerdings eine Reihe von Anstrengungen unternommen, Menschen beim Übergang in Arbeit persönlich und in kommunikativen, beziehungsweise interaktiven Settings zu erfassen, zu begleiten, zu aktivieren und zu verändern (vgl. SPINDLER 2003).

Dies lässt beim unbefangenen Beobachter die Frage aufkommen: Wie ist es eigentlich möglich, dass wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Probleme zu einem „(sozial-)pädagogisch“ bearbeitbaren Problem gemacht werden können? Arbeitslosigkeit ist – zumindest unter den Bedingungen westlicher Industrienationen – ein struktureller Mangel an (Erwerbs-)arbeit; globalisierte und wenig aufnahmefähige Arbeitsmärkte können nicht durch personenbezogene Dienstleistungen bearbeitet werden. Doch die neuen Instrumentarien der aktiven Arbeitsmarktpolitik setzen genau hier an: bei den Individuen, also an personenbezogener Arbeit und einem Modus pädagogischer Interventionsform (vgl. REIS 2003). Eine Prozesskette von Dienstleistungen soll individuell und passgenau zur Integration in den Arbeitsmarkt verhelfen und damit Wege aus der Arbeitslosigkeit erschließen.

Es scheint zunächst paradox, dass die Strategien zum Abbau von Arbeitslosigkeit gerade auf Individualisierung und

### Dreibeiniger Vollgalopp?

Orientierung an individueller Passgenauigkeit abzielen. So stellt sich die Frage: Welche Logik liegt der neuen Agentur zugrunde, wenn sie ihre Anstrengungen auf junge Menschen ausrichtet?

Um Strategien einzusetzen, die im weitesten Sinne die Veränderung von Dispositionen, Einstellungen und Verhaltensweisen von Personen zum Ziel haben, muss zuvor definiert sein, welche die zu bearbeitenden Probleme auf der Ebene von Individuen sind. Daraus leitet sich dann ab, wer, mit welchen Mitteln, welche Ziele erreichen kann – und soll.

### Wie junge Erwachsene zu Markt-, Beratungs- oder Betreuungskunden werden

Daher soll zunächst interessieren, wie Menschen zu Fällen für die Agenturen gemacht werden, oder: Entlang welcher Kriterien Bürger zu – in der Sprache der „modernen Dienstleistungen“ – Kunden gemacht werden.

Ein aktuell von der Bundesagentur für Arbeit (BA) herausgegebener „Leitfaden für arbeitssuchende Jugendliche unter 25 Jahren im Rechtskreis des SGB II“<sup>2</sup> (vgl. BA 2004b) steht – auch in seiner Sprache, der sich dieser Artikel bewusst bedient – beispielhaft für die Ausgestaltung des Eingliederungsprozesses.

Es wird davon ausgegangen, dass die neuen Strategien eine „systematische und fokussierte Herangehensweise an den Integrationsprozess dieser besonderen Zielgruppe ermöglichen. Die Jugendlichen sollen dadurch passgenau – entsprechend ihrer spezifischen Bedürfnisse – unterstützt, Budget und Vermittlungszeit wirtschaftlich und erfolgversprechend eingesetzt und Transparenz über den Erfolg des Instrumenteneinsatzes geschaffen werden“.

Der Integrationsprozess stellt sich als Kette aufeinander folgender Prozesse dar, an dessen Anfang der Erstkontakt zum persönlichen Ansprechpartner und das „Profiling zur Ableitung der Kundengruppe“ steht. Es wird folgendermaßen beschrieben:



„Aus den Ergebnissen der Standortbestimmung und der Einschätzung der Integrationschancen leitet der Persönliche Ansprechpartner die Kundengruppe ab. Damit wird der Unterstützungsbedarf ermittelt und der jugendspezifische Instrumenteneinsatz festgelegt. Die Gruppen werden wie folgt definiert:

**Marktkunden:** Kein Handlungsbedarf aus der Standortbestimmung und gute Integrationschancen.

**Beratungskunden aktivieren:** Handlungsbedarf in mindestens einer der Dimensionen „Engagement/Motivation/Einstellungen“, „spezifische Arbeitsmarktbedingungen“ oder „einfache berufsbezogene Hemmnisse/sozialer Kontext“ und erhöhte Integrationschancen durch Perspektiven-/Einstellungsänderung des Jugendlichen und/oder Abbau von Beschäftigungshürden.

**Beratungskunden fördern:** Handlungsbedarf in mindestens einer der Dimensionen „Fähigkeiten/Qualifikation“ oder „schwerwiegende berufsbezogene Hemmnisse/sozialer Kontext“ und erhöhte Integrationschancen für den Jugendlichen durch Qualifizierung und/oder Abbau Beschäftigungshürden.

**Betreuungskunden:** Jugendliche mit Handlungsbedarf in mehreren Dimensionen und geringen Integrationschancen“ (BA 2004b).

Hinter den zur Kundendifferenzierung herangezogenen „Dimensionen“ stehen Merkmale, die im Profiling mit Hilfe von Leitfragen und Einschätzungshilfen abgefragt werden:

- Die erste Dimension „Engagement/Motivation/Einstellungen“ umfasst die beobachtete Leistungsbereitschaft, das Ausmaß an erkennbarer Eigeninitiative, durchaus aber auch das persönliche Erscheinungsbild, inklusive Umgangsformen und Körperhygiene.

- Merkmale im zweiten Bereich „Fähigkeiten und Qualifikation“ beziehen sich auf Berufserfahrung, Sprachkenntnisse und kommunikative Fähigkeiten (Soft Skills) sowie auf formale Abschlüsse.

- Bei der dritten Dimension „Spezifische Arbeitsmarktbedingungen“ geht es um personenbezogene Merkmale, die einen Aufschluss darüber geben, wie sehr das persönliche Qualifikationsprofil auf die Gegebenheiten des lokalen, regionalen und überregionalen Arbeitsmarktes passt, beziehungsweise wie weit der Kunde davon entfernt ist.

- Unter der vierten als „Berufsbezogene Hemmnisse/Sozialer Kontext“ bezeichneten Merkmalsgruppe finden sich Fragen nach Mobilität und Flexibilität, nach gesundheitlichen Einschränkungen, etwaiger Sucht- oder Schuldenproblematik, Vorstrafen und den Gegebenheiten im persönlichen und sozialen Umfeld, etwa Gewalt im häuslichen Bereich oder der Beschaffenheit des Wohnquartiers.

Das teils diagnostisch begutachtende und teils nach Aktenlage sortierende Verfahren des Profiling wird zum Ausgangspunkt der Arbeit, aus dem sich Integrationsziele und Eingliederungsschritte, der so genannte Produkteinsatz, ableiten.

## Wie Zieloptionen festgelegt und Produkte eingesetzt werden

Wer oder was der Fall ist, wird also – folgt man der Logik aktueller Arbeitsmarktprogramme – mit den vier Kundengruppen und den Merkmalen der vier Dimensionen identifiziert.

In den Blick genommen werden in erster Linie Matchingprobleme – „Weshalb passen Arbeitsuchende nicht zum Arbeitsmarkt?“ – und Verhaltensprobleme – „Welche personenbezogenen Hindernisse sind für Arbeitslosigkeit verantwortlich?“ Durch eine solche Fokussierung individueller Problemlagen beim Kunden wird eine personenbezogene Bearbeitung erst möglich.

Dazu lassen sich prozesskettenhaft Produktabfolgen darstellen, die den Arbeitslosen als Kunden entlang der Schritte Kundendifferenzierung – Integrations-

strategie – Erfolgsbeobachtung und operativer Steuerung beschreiben (vgl. etwa BERTELSMANN STIFTUNG u. a. 2002; MWA NRW 2003). Der Kunde durchläuft – aktive Mitarbeit selbstverständlich vorausgesetzt – den Prozess, während um ihn herum die unterschiedlichen Dienstleistungen angesiedelt sind. Diese Schemata sind in ihrer klaren Struktur außerordentlich attraktiv. Gemeinsam mit Formulierungen von individueller Passgenauigkeit und zielorientiertem Produkteinsatz lässt es fast die Frage nach der Art und Weise der Zieldefinition und Produktapplikation überflüssig erscheinen. Jedoch: Wie ist es eigentlich möglich, dass aus der Zuordnung zu einer Kundengruppe folgerichtig und eindeutig der „Unterstützungsbedarf ermittelt und der jugendspezifische Instrumenteneinsatz festgelegt“ werden kann?

Dies wird deutlich, wenn genauer analysiert wird, weshalb überhaupt diese Einteilung erfolgt: Die Kundengruppen differenzieren sich durch die Zuordnung von bestimmbareren Integrationschancen und Integrationshindernissen (oder -risiken) und werden damit „prognostisch“ trennbar (vgl. MÜNTNICH/RUDOLPH 2001). Als Risikofaktoren werden dabei alle diejenigen Merkmale gefasst, die eine Arbeitsmarktintegration erschweren und einen Leistungsbezug wahrscheinlich machen. Als Schutzfaktoren werden die Ressourcen der Person gefasst, die eine Arbeitsaufnahme begünstigen und eine Beendigung des Leistungsbezuges erwartbar machen.

Durch die Gruppierung merkmalsgleicher Personen lassen sich Interventionen wirtschaftlich steuern. So fallen Marktkunden schon einmal aus der intensiveren Bearbeitung heraus – nicht ohne ihnen die Botschaft zu vermitteln, dass sie als „Arbeitskraftunternehmer“ (vgl. VOß/PONGRATZ 1998) die Verantwortung für die Nutzbarmachung ihres Marktwertes selbst tragen. Mit größerer Häufung von Risikofaktoren und geringer werdenden Ressourcen nimmt die Intensität der Interventionen dann von Kundengruppe zu Kundengruppe zu. Die eingesetzten Produkte werden nun da-

nach ausgesucht, inwieweit sie effizient jene Variablen beeinflussen, die Risiken abbauen oder Ressourcen stärken beziehungsweise aktivieren. Zu einer Aufgabenstellung für personenbezogene Dienstleistungen wird dieses Risikomanagement dadurch, dass die Risiko- und Schutzfaktoren unter die pädagogisch bekannten Kategorien des Förderns und Forderns gefasst werden.

So sind beispielsweise Risikofaktoren wie ungepflegtes äußeres Erscheinungsbild, unzureichende Motivation oder kommunikative (Un-)Fähigkeiten in förderbare Aspekte der Person zu operationalisieren. Sogar Sanktionen bei mangelnder Kooperationsbereitschaft wie auch strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt erscheinen gleichsam als Herausforderung subjektiviert und gelten nun als Aspekte des Forderns gegenüber der Person. Vorhandene Ressourcen mit Blick auf ihre Verwertung am Arbeitsmarkt nutzbar zu machen, ist – bedenkt man die Nähe zum Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe – ebenfalls eine fordernde beziehungsweise aktivierende personenbezogene Dienstleistung.

Die Einteilung in Kundengruppen dient also dazu, „Zieloptionen“ (BA 2004b) nach einheitlichen Kriterien zu definieren und so Passgenauigkeit zu personenbezogenen Dienstleistungen zu erzeugen. Besonders auffällig ist, dass je nach Kundengruppe Ziele auf unterschiedlichem Niveau vorgesehen sind und genau eine spezifische Auswahl an Produkten zur Verfügung steht. Leistungskatalogartig ist festgelegt, welche Integrationsform jeweils in Frage kommt: Für alle Gruppen ist die Beendigung des Leistungsbezugs vorrangiges Ziel, für Markt- und Beratungskunden ist eine Integration in den ersten, für Betreuungskunden in den zweiten Arbeitsmarkt beziehungsweise (zunächst) die Zielperspektive „Soziale Integration“ vorgesehen.

Das Instrument zur fallbezogenen Leistungs koordinierung und -steuerung ist die vertragsmäßige Eingliederungsver einbarung. Hier erscheint die Dienstleistung nun in der interaktiven Situation zwischen dem einzelnen Kunden und seinem persönlichen Ansprechpartner beziehungsweise Fallmanager. Einglie-

derungsschritte werden im Fallmanagement Face-to-Face festgelegt, überprüft und individuelle Ressourcen bewirtschaftet. Zur Überprüfung und Beurteilung der einzelnen Schritte sehen die Strategien einen personalintensiven Bezug und die Erreichung einer hohen „Kontaktdichte“ (BA 2004b) vor.

Aber die Einteilung in Kundengruppen mithilfe des Profiling ermöglicht nicht nur die personenbezogene Bearbeitung mit Produktsätzen, sondern auch eine neue Qualität der Erfolgsbilanz und der Wirksamkeitsorientierung.

## Wie Integrationsprozesse gesteuert und Erfolge beobachtet werden

Die neuen passgenauen Integrationsstrategien sind in eine vertikale und eine horizontale Steuerungsebene aufzuteilen (vgl. etwa MWA NRW 2003, S. 43 f.). Mit der vertikalen Ebene ist der Prozess entlang des Falles beschrieben, mit der horizontalen Ebene sind Steuerungsaufgaben auf Gruppen- beziehungsweise Aggregatsebene und die Erfassung von Daten gemeint. Im Fallmanagement treffen beide Ebenen zusammen: Denn der Fallmanager ist auf die Einteilung der Kundengruppen (horizontale Steuerungsebene) angewiesen, arbeitet dann mit dem Fall (vertikal) und überführt diese Fallbegleitungsarbeit wiederum in ein übergeordnetes Management, um im Rahmen von Controlling- und Evaluationssystemen (horizontal) die Wirkungen der Maßnahmen insgesamt messbar zu machen, und den Produkteinsatz für die Zukunft optimieren zu können.

Die Ausrichtung der gestuften „Zieloptionen“ und die an Leistungskatalogen orientierte Fallbearbeitung richten sich an überindividuellen Maßstäben aus. Der individuelle Zuschnitt liegt darin, dass für eine Person, die als einer der Gruppen zugehörig erachtet wird, genau die Produkte zum Einsatz kommen, die für die Gruppe vorgesehen sind.

Ähnlich wie bei einer KFZ-Haftpflichtversicherung Kunden nach Risiko- und Schutzfaktoren (Region, Alter, Beruf, Familienstand, Fahrzeugtyp, Alter

des Fahrzeugs) eingeteilt werden, und jeweils nach dem Risikofaktor ihrer Gruppe taxiert werden, Leistungen erhalten und Kosten tragen müssen, findet diese versicherungsmathematische Rationalität auch hier ihre Anwendung.

Entscheidungen fallen nach statistischer Wirkungsmöglichkeit und überindividueller Passgenauigkeit.

Nun erklärt sich auch, weshalb die Integrationsstrategien auch notwendigerweise mit Leistungskatalogen arbeiten, die „je Kundengruppe grundsätzlich nur bestimmte Leistungen und Produkte zur Auswahl“ (BA 2004b) lassen. Um eine Messung nach Kennzahlen, Wirksamkeitsindikatoren und Erfolgsquoten zu ermöglichen, muss ein möglichst hohes Maß an Standardisierung erreicht werden. Entscheidungen über Integrationsstrategien, ja schon bereits die Entscheidungen zur Zuordnung der Kundengruppen werden also vom Ergebnis her legitimiert.

Damit ist zu erwarten, dass die jeweiligen Entscheidungen über Ziele und Einsatz von Produkten, die in den Agenturen von Fachkräften getroffen werden, zukünftig einer Logik folgen, die als evidenzbasierte Entscheidungspraxis beschrieben wird.

Diese Modelle – wie sie etwa bereits im anglo-amerikanischen Raum neben dem Gesundheitswesen auch in der Kriminalprävention (vgl. ZIEGLER 2003) zum Einsatz kommen, in der BRD aber auch schon bei der Effektivitätsüberprüfung erzieherischer Hilfen (vgl. BMFSJ 2002) eine Rolle spielen – gewinnen ihre Konturen in der Ausrichtung und Steuerung der Strategien aktiver Arbeitsmarktpolitik. Dabei betrifft diese, international als „What-Works“ Programm oder „Evidence-based Practice“ (vgl. WEBB 2002) diskutierte Rationalität den gesamten Prozess der Problemdefinition, ihrer Bearbeitung und Überprüfung mit neuen Relationen von Dienstleistungspraxis und ihrer Evaluation beziehungsweise Steuerung.

Neue Methoden, Datenbanken und Instrumente, die eine Verknüpfung von personenbezogenen Risiko- und Ressourcenmerkmalen, der Programmapplikation und ihren Effekten ermöglichen, sind erst im Aufbau, gelten aber als Entwick-

lungsfeld (vgl. IAB 2004). Bereits bei der Entwicklung von Job Centern in NRW wurde angemerkt: „Erst die Identifikation einigermaßen triftiger Wirkungsketten könnte die Basis für ein Konzept der Steuerung erster Ordnung bilden. Solange es diese nicht gibt, bleibt einerseits der professionell-pädagogische Diskurs darüber, ‚was wirkt‘ und daraus abgeleitete Systematisierungen und Standardisierungen, zum anderen die Forschung über Wirkungszusammenhänge (...). Deren Ergebnisse könnten dann umgesetzt werden in ein Konzept kontinuierlicher Erhebung von Daten, die Auskunft geben über plausible ‚Wirkungsindikatoren‘“ (MWA NRW 2003, S. 77).

Betrachtet man nun also die beiden gezeigten Grundentwicklungen, nämlich einerseits die zunehmend als Steuern auf Distanz erkennbare aggregatsbezogene Problem- und Zieldefinition, Programmsteuerung sowie Wirksamkeitsüberprüfung, andererseits die „Pädagogisierung“ der konkreten Fallbearbeitung, so gilt es zu erörtern, wie Soziale Arbeit von den neuen Strategien profitiert – und was sich dabei verändert.

## **Formen Sozialer Arbeit nehmen im Kontext der neuen Agenturen quantitativ zu**

Die Fachkräfte, die die Prozesse steuern, sind sowohl die persönlichen Ansprechpartner in den Agenturen, als auch Fallmanager, die bei höherem Betreuungsbedarf eingesetzt werden. Sie üben Beratungs-, Begutachtungs-, und Betreuungsfunktionen aus. Bei der Zusammenführung von Sozial- und Arbeitsverwaltung wurden die Berufsgruppen Arbeitsberater (BA), Sachbearbeiter (Kommunen und BA) und Sozialpädagogen/-arbeiter für das Fallmanagement geschult.

Ein entsprechendes Curriculum umfasst Schulungsmodulare wie „Sozialkompetenz“, personenbezogene „Problemanalyse“ für Prozesse von „Beratung, Anamnese, Assessment und Profiling“, „Kommunikation“, „persönliche Beratung“ sowie „Aufbau, Pflege und Förderung sozialer Netzwerke“. Neben „Budgetverantwortung“ und „Dokumentation“ soll sich

das Fallmanagement auf „Menschen und Ressourcen“ richten. Die „Mittlerfunktion zwischen Staat – Markt – Lebenswelt des Kunden“ im Fallmanagement wird ausdrücklich genannt (vgl. BERTELSMANN STIFTUNG 2003, S. 27 f.).

Doch auch wenn diese Aspekte formal zu Kompetenzen und Methoden Sozialer Arbeit gezählt werden können, fällt auf, dass ein entscheidender Aspekt von Professionalität Sozialer Arbeit in den Hintergrund rückt: Die Verständigung über den Orientierungsrahmen. Denn die kommunikative Atmosphäre der Arbeitsagenturen, die bis hinein in die bauliche Umgestaltung als offene Service-Center implementiert wird (vgl. BA 2004a), sowie Kunden- und Dienstleistungsrhetorik täuschen darüber hinweg, dass durchaus neue Kontroll- und Disziplinierungsaspekte den Prozess bestimmen.

Darauf, dass es bereits bei den „Aktivierungskunden“ (Gruppe 2) um „Perspektiven-/Einstellungsänderung“ gehen soll, muss die Soziale Arbeit aufmerksam machen. Eine Orientierung an Leitfragen, die etwa lauten: „Wo steht der Kunde?; Wo soll der Kunde hin?“ (BA 2004b) kann aus Sicht der Sozialen Arbeit nicht handlungsleitend sein.

Denn dies wäre nicht professionell, sondern lediglich sozialtechnisch. Professionalität wurde bislang unter Fragen diskutiert, wie der Modus von Koproduktion erreicht werden kann, und wie die Autonomie des Adressaten, sein Status als Bürger gewahrt und gestärkt werden kann. Insbesondere die Perspektive der „nachfragenden Subjekte als produktive Konsumenten“ (vgl. SCHAARSCHUCH 1996) gilt es zunächst notwendigerweise aufzunehmen – und nicht gleich zu „ändern“.

Wenn aber vom Adressaten eine aktive Mitarbeit an der „Veränderung seiner Einstellungen“ zur Voraussetzung jeglichen Hilfeprozesses gemacht und diese Kooperation mit rigiden Sanktionen erkaufte wird,<sup>3</sup> dann kann konstatiert wer-

den, dass sich die neuen Integrationsstrategien sehr selektiv Methoden und Arbeitstechniken – durchaus auch Fachkräfte – Sozialer Arbeit zunutze machen, ohne ihre professionellen Maßstäbe einer reflexiven Dienstleistungsprofession (vgl. DEWE/OTTO 2002) aufzunehmen.

## **Jugendsozialarbeit, Bildungsträger und Beratungsstellen werden stärker eingebunden**

Da die neuen Förderstrategien zum Ziel haben, Netzwerke zur Förderung und Unterstützung unter Beteiligung aller verfügbaren Akteure zu nutzen, werden etwa für eignungsdiagnostische Trainingsmaßnahmen Qualifizierungsmodule, oder zur Bildungsbegleitung Träger der Jugendsozialarbeit, Bildungsträger, für Betreuungskunden auch weitere Soziale Dienste der Jugendhilfe systematisch mit einbezogen.

Doch diese Eingebundenheit führt dazu, dass auch die Art und Weise der Problem(-gruppen)definition und die Zielsetzungen der reformierten Arbeitsmarktpolitik die Angebote strukturieren, die sich zwar schon immer an der Schnittstelle zwischen Sozialpolitik und Arbeitsmarktpolitik befanden, aber ihren Orientierungsrahmen beispielsweise in der Jugendhilfe hatten. Was für den Bereich der Jugendsozialarbeit etwa bedeutete, dass es primär um soziale Integration, wenn auch vermittels des gesellschaftlich wichtig-

sten Integrationsmodus Erwerbsarbeit gehen sollte. Arbeitsmarktpolitik verfolgt hingegen primär das Ziel, Leistungsbezug zu verhindern und in Arbeit zu vermitteln. In den neuen Strategien wird sogar die ursprüngliche Bewertung von Integration in „Gesellschaft“ und „Arbeitsmarkt“ auf den Kopf gestellt, wenn es heißt, dass fehlende soziale Integration, die als Vermittlungshemmnis gilt, „der beruflichen Integration vorzuschalten“ (vgl. BA 2004) sei.



Die Irritation über veränderte Leitideen, die sich mit der Einbindung in die Förderstrategien verbinden, sind im Feld der Jugendsozialarbeit mehr als deutlich. Eine eigene aktuelle empirische Studie<sup>4</sup> in der Jugendsozialarbeit zeigt etwa, dass Fachkräfte für die zukünftige Entwicklung eine größere Diskrepanz zwischen den fachlich als wünschenswert erachteten und den erwarteten Entwicklungen hinsichtlich der Orientierungsmuster und der Arbeitsschwerpunkte für wahrscheinlich halten.

So ist zu erwarten, dass keineswegs eine stärkere Orientierung an den Bedürfnissen der jugendlichen Adressaten möglich wird, sondern eher distanzierteres Steuern, Überprüfung von Motivationen und Einbindung in Normierungs- und Sanktionsaufgaben, was ein Einlassen auf den Einzelfall tendenziell verunmöglicht. In diesem Sinne laufen auch die von den Agenturen eingesetzten „Dritten“ Gefahr, selbst zu Agenten – im Sinne von Spionen – im sozialpädagogischen Gewand zu werden.

### **Personenbezogene Dienstleistungen bekommen eine neue Qualität**

Die beschriebenen Verfahren, personenbezogene Dienstleistungen nach Wirksamkeit auszurichten, sind rational, transparent, objektiv und überprüfbar. Das macht sie attraktiv. Und scheinbar kann die Soziale Arbeit davon profitieren, wenn ihre Dienste endlich in solchen rationalen Verfahren anwendbar und darstellbar sind. Aber die Verfahren der Gruppenzuordnung und Effektivitätsüberprüfung nehmen entscheidende Definitionen und Zuordnungen vor.

Gerade in Abgrenzung zu Entscheidungen von Fachkräften, die sich auf Erfahrung, strukturelle Kenntnis, sozialwissenschaftliches Wissen und eine Entscheidung am Einzelfall stützen, beziehen sich die neuen Verfahren auf statistisch überprüfbare Wirkungsketten. Die neuen Verfahren diskreditieren die professionellen Einzelfallentscheidungen als subjektivistisch, da sie auf den Berufsalltag, erfahrungsgesättigtes Wissen, insti-

tutionellen Routinen und vielleicht sogar ideologischen Prägungen beruhen. Dagegen gesetzt werden allgemein verbindliche Indikationen, Programmapplikationen und Performanzindikatoren. Und dies ist nur möglich, wenn die applizierten Produkte weitgehend standardisiert sind, weshalb Leistungskataloge und auch die zentrale Einkaufspolitik von Angeboten durch die Arbeitsagentur notwendig werden.

Passgenauigkeit bedeutet dann, dass eine Passung zwischen den definierten Gruppenmerkmalen und den Produkten hergestellt wird, individuelle Orientierung bedeutet, dass der Einzelne über Personenmerkmale und Daten seiner Eingliederungsstrategie zum Lieferanten von Kennzahlen zur weiteren Optimierung der Programme wird.

Dieses Verfahren ist in sich fraglos rational organisiert, das Entscheidende aus Sicht der Sozialen Arbeit ist jedoch, dass es die professionelle Entscheidungsautonomie von Fachkräften obsolet macht. Ziele, Zielgruppen und Maßnahmen sind in ihrem manageriellen Zirkelschluss nicht hinterfragbar. Und ein Hinterfragen wäre beispielsweise dann möglich, wenn Indikationen im Bereich „berufsbezogene Hemmnisse/sozialer Kontext“ auf sozialstrukturelle Problemlagen und Risiken hinweisen, deren fraglose Subjektivierung als individuell zu bearbeitende Probleme wenig angemessen erscheint.

Oder es wäre zu prüfen, ob die abgestuften Ziele für die Kundengruppen hinreichend sind, ob sie den Bedürfnissen der Menschen entsprechen oder nur das Niveau staatlich zugemessener Teilintegration markieren. Weiter wäre zu fragen, ob von Wirksamkeit gesprochen werden kann, wenn absehbar ist, dass Arbeitsmarktintegration nur so prekär erreicht wird, dass weder von sozialer Integration, noch von einer Verhinderung von Armut gesprochen werden kann.<sup>5</sup>

Nicht zuletzt wäre zu reflektieren, ob Wirksamkeit auf Aggregatsebene nicht ein statistisches Artefakt eines „klinischen Nutzens“ von Produkten für definierte Zielgruppen darstellt, während gleichzeitig faktische Unwirksamkeit der

Strategien und scheiternde Arbeitsmarktintegration im Einzelfall keineswegs ausgeschlossen wird – was sich die Betroffenen dann allerdings nur noch selbst zuschreiben können, nämlich als Einsicht, dass wohl die eigenen Anstrengungen nicht ausreichend waren, man nicht gut genug war, und sich halt noch mehr anstrengen muss usw.

Die drei skizzierten Punkte markieren große Herausforderungen und Klärungsbedarf in der Sozialen Arbeit. Offenbar sind die aktivierenden sozialstaatlichen Leistungen im Duktus des „What-Works-Paradigmas“ dadurch gekennzeichnet, dass Adressaten so eingeteilt werden, dass einerseits die Gruppen mit vorhandenen Ressourcen über verstärkte „Mobilisierung der Selbstsorge“ (KESSL/OTTO 2003, S. 64), Eigenverantwortung und Eigeninitiative aktiviert werden. Andererseits müssen Gruppen mit identifizierten Risiken, die ihrer „Lebensgestaltungsverantwortung“ (dies., S. 59) nicht gerecht werden (können), mit verstärktem Zugriff durch autoritäre Begutachtungssituationen und sozialtechnische Personenbearbeitung rechnen (vgl. DEAN 2002).

Somit erfolgt eine Differenzierung „am unteren Rand“, die für jedes Niveau gesellschaftlicher Partiiellintegration noch passende Aktivierungsschleifen vorsieht und dabei sogar das Herausfallen aus Leistungen bei Sanktionen als Forderung versteht. Das führt in der Tendenz dazu, dass Soziale Arbeit gebraucht wird, um auf der operativen Ebene sozialtechnisch Menschen zu bearbeiten, während auf der Ebene der Planung, Steuerung und Evaluation bisherige Professionalität durch evidenzbasierte Steuerungsmechanismen abgelöst wird.

Soziale Arbeit muss sich daher Klarheit und Bewusstsein darüber verschaffen, wie beziehungsweise entlang welcher Kriterien sie ihre Nutzer definiert, wie und welche, beziehungsweise wessen Probleme sie damit bearbeitet und um welche Art von Wirksamkeiten es ihr geht. Von der Beantwortung solcher Fragen wird es abhängen, ob die Praxis im Kontext der neuen Arbeitsagenturen überhaupt noch als ein Feld professioneller Sozialer Arbeit gelten kann – oder nicht.

**Anmerkungen**

- 1 So der Titel des „Hartz-Berichtes“ (Hartz u. a. 2002) und der „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt I – IV“.
- 2 Alle weiteren in diesem Abschnitt als Zitate kenntlich gemachten Begriffe sind diesem Leitfaden entnommen.
- 3 Gemeint ist hierbei die dreimonatige Sperre jeglicher Leistungen (bis auf Wohngeld und Heizkosten) und das Herausfallen aus dem Hilfeprozess.
- 4 Erstellt im Rahmen des DFG-Graduiertenkollegs „Jugendhilfe im Wandel“ an der Universität Bielefeld.
- 5 Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2004/2005 weist aus, dass trotz intensiver Bemühungen um Arbeits- und Ausbildungsmarkintegration für junge Erwachsene (zum Beispiel JUMP, Job-Aktiv-Gesetz, Ausbildungskonsens(e) und Hartz-Gesetze) gerade für die Altersgruppe der 16- bis 24jährigen das Risiko von Armut bedroht ist (vgl. <<http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/3/ab/abIII2.pdf>> 01.04.2005).

**Literatur**

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2003): Curriculum für die gemeinsame Fortbildung von Fachkräften der Arbeitsämter, der Sozialverwaltungen und Dritten. Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung, u. a. (Hrsg.) (2002): Handbuch Beratung und Integration. Fördern und Fordern. Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung. Gütersloh
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2004a): Flächeneinführung Sozialgesetzbuch SGB II. Hier: Handlungsleitlinien zur Umsetzung des SGB II. Aktuelles, Nr. 11 vom 12.08.2004 <<http://www.bvaa-online.de/obj/DokumenteHzA/Handlungsleitlinien>> 03.04.2005
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2004b): Flächeneinführung Sozialgesetzbuch SGB II. Leitfaden für arbeitssuchende Jugendliche unter 25 Jahren im Rechtskreis SGB II, Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung. Aktuelles Nr. 57, 23.12.2004. Zitiert nach: Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit e. V.: Jugendsozialarbeit News Nr. 180 vom 17.01.2005
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2002): Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe. Schriftenreihe Band 219. Stuttgart
- Dean, M. (2002): Liberal government and authoritarianism. In: *Economy and Society*, Volume 31, Number 1 February 2002: 37 – 61
- Dewe, B./Otto, H.-U. (2002): Reflexive Sozialpädagogik. Grundstrukturen eines neuen Typs dienstleistungsorientierten Professionshandelns. In: Thole, W. (Hrsg.): *Grundriss Soziale Arbeit*. Opladen, S. 179 – 198
- Hartz, P. u. a. (2002): *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*. Berlin
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) (2004): *Forschung zum SGB II aus Sicht des IAB. Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick*. Forschungsbericht Nr. 6/2004. Nürnberg
- Kessel, F./Otto, H.-U. (2003): *Aktivierende Soziale Arbeit. Anmerkungen zur neosozialen Programmierung Sozialer Arbeit*. In: Dahme, H.-J. u. a. (Hrsg.) (2003): *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*. Opladen, S. 57 – 73
- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (MWA NRW) (Hrsg.) (2003): *Initiativ in NRW. Job Center. Organisation und Methodik*. Düsseldorf
- Müntnich, M./Rudolph, H. (2001): *Profiling zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Erste Ergebnisse aus einem Modellprojekt*. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 34. Jg., Heft 4., S. 530 – 553
- Reis, C. (2003): *Hartz-Gesetzgebung – Was wird aus den benachteiligten Menschen? In: Jugend, Beruf, Gesellschaft*, 52. Jg., Heft 2, S. 70 – 75
- Schaarschuch, A. (1996): *Dienst-Leistung und Soziale Arbeit. Theoretische Überlegungen zur Rekonstruktion Sozialer Arbeit als Dienstleistung*. In: *Widersprüche*, 16. Jg., Heft 56, S. 87 – 97
- Spindler, H. (2003): *Aktivierende Ansätze in der Sozialhilfe*. In: Dahme, H.-J. u. a. (Hrsg.): *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*. Opladen, S. 225 – 246
- Voß, G. G./Pongratz, H. J. (1998): *Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft? In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 50. Jg., Heft 3, S. 131 – 158
- Webb, S. (2002): *Evidence-based Practice and Decision Analysis in Social Work. An Implementation Model*. In: *Journal of Social Work* 2/2002, S. 45 – 63
- Ziegler, H. (2003): *Diagnose, Macht, Wissen und „What Works?“ – Die Kunst dermaßen zu regieren*. In: *Widersprüche*, 23. Jg., Heft 88, S. 101 – 116

**Andreas Polutta**, Jahrgang 1974, ist Diplom-Sozialpädagoge und Stipendiat im DFG-Graduiertenkolleg „Jugendhilfe im Wandel“, Standort Universität Bielefeld, Fakultät für Pädagogik.

# Soziale Arbeit und soziale Gerechtigkeit

Karin Bock, Werner Thole (Hrsg.)

## Soziale Arbeit und Sozialpolitik im neuen Jahrtausend

Im vierten Band der Reihe „Blickpunkte Sozialer Arbeit“ geht es um Zukunftsentwürfe und -trends für die Soziale Arbeit unter veränderten familialen, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Bedingungen im neuen Jahrtausend.

Folgende Fragen stehen hierbei im Mittelpunkt: Ausgehend von fehlenden Utopien für die Soziale Arbeit werden in diesem Buch Ansätze diskutiert, die vor dem Hintergrund der Geschichte Sozialer Arbeit mögliche Tendenzen und Entwicklungslinien für eine moderne, zukunftsfähige Soziale Arbeit entwerfen. Ein Rückblick auf die Soziale Arbeit im 20. Jh. rundet die Diskussion ab.

**2004. 116 S. (Blickpunkte Sozialer Arbeit Bd. 4) Br. EUR 16,90 ISBN 3-8100-3917-9**

Werner Thole, Peter Cloos, Friedrich Ortman, Volkhardt Strutwolf (Hrsg.)

## Soziale Arbeit im öffentlichen Raum

Soziale Gerechtigkeit in der Gestaltung des Sozialen

Wo steht die Soziale Arbeit mit ihrem Leitbild der sozialen Gerechtigkeit in der heutigen Zeit? Welche Möglichkeiten bleiben der Sozialen Arbeit, wenn Umstrukturierung eine weitere Benachteiligung der Benachteiligten bedeutet und Soziale Arbeit von der öffentlichen Hand als „zu teuer“ beurteilt wird? Das Buch gibt Antworten.

**2005. ca. 270 S. und CD-ROM. Br. ca. EUR 24,90 ISBN 3-531-14240-2**

*Erhältlich im Buchhandel oder beim Verlag. Änderungen vorbehalten. Stand: 4/2005.*

**www.vs-verlag.de**



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Abraham-Lincoln-Str. 46 · 65189 Wiesbaden  
Tel. 06 11. 78 78 - 245 · Fax 06 11. 78 78 - 400