

Editorial: IT, Big Data und Algorithmen in sozialen Dienstleistungsorganisationen: Möglichkeiten und Restriktionen für Fachkräfte im Klientenkontakt

Martin Brussig und Ida Bring Løberg

Die Artikel in diesem Schwerpunktheft befassen sich mit Digitalisierungsprozessen hauptsächlich in der öffentlichen Arbeitsvermittlung in fünf europäischen Ländern (Deutschland, Finnland, Österreich, Polen und Schweden), wobei überwiegend sowohl Politiker, Manager als auch Fachkräfte mit und ohne Kundenkontakt als Informanten fungieren. Neben ihren Bemühungen, digitale Dienstleistungen zu implementieren, besteht eine Gemeinsamkeit der betrachteten Sozialdienstleister darin, dass sie direkten Kontakt zu Klientinnen und Klienten (in der Regel: Arbeitsuchende) haben, sodass zwischen Anforderungen an und von diesen und organisationsinternen Anforderungen vermittelt werden muss. Die hier zusammengefassten Untersuchungen thematisieren, dass verschiedene digitale Technologien eingeführt wurden oder deren Einführung beabsichtigt ist, um unterschiedliche Probleme zu lösen, wie z.B. steigende Arbeitslosigkeit, potenzielle Voreingenommenheit und eine ineffiziente und unflexible Verwaltung. Die Artikel zeigen, wie neue Dilemmata im Spannungsfeld zwischen Ermessensspielraum und Standardisierung entstehen. Darüber hinaus befassen sich die Artikel mit verschiedenen Stadien der Implementierung - von den Erwartungen an die digitale Arbeit bis hin zur praktischen Nutzung der implementierten Technologien - einschließlich des Aufkommens von Bewältigungsstrategien zur Bewältigung technologischer Schwächen. Diese Einleitung hat zum Ziel, die Beiträge des Schwerpunktheftes vorzustellen (a), und anschließend in ausgewählten Aspekten verbindende Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu zeigen (b).

(a) Der Beitrag von *Merita Mesiäislehto, Minna Kivipelto* und *Minna Ylikännö* (Social assistance beneficiaries' access to social services in a digitalized social assistance system) behandelt das Zusammenspiel der Gewährung von Geldleistungen einerseits und Dienstleistungen andererseits anhand des Beispiels der Grundsicherung in Finnland. In Finnland ist beides institutionell getrennt. Die Anträge auf Geldleistungen werden in lokalen Büros der nationalen Sozialversicherung Kela oder direkt online gestellt. In den

letzten Jahren, und verschärft durch die Corona-Pandemie, hat Kela eine verstärkte Digitalisierung erfahren. Sofern im Zuge der Antragstellung deutlich wird, dass besondere Bedarfe bei den Antragstellerinnen und Antragstellern bestehen, werden lokale Sozialarbeiter:innen informiert, die sich damit befassen sollen („Red flag system“). In einigen Konstellationen (u.a. Leistungsbezug von über 12 Monaten, bei Jugendlichen von über vier Monaten, Vorliegen einer Leistungskürzung wegen einer Sanktion) erfolgt eine solche Information automatisch. Basierend auf einer Befragung von Sozialarbeiter:innen, stellt der Beitrag Ergebnisse dazu vor, ob über dieses System der Bedarfsermittlung und Informationsweitergabe die Unterstützungsbedarfe der Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher zuverlässig und vollständig erfasst werden.

Der Beitrag „When the Client becomes her own Caseworker: Dislocation of Responsibility through Digital Self-support in the Swedish Public Employment Service“ von *Ylva Wallinder* und *Ida Seing* thematisiert unterschiedliche Perspektiven von Führungskräften einerseits und Fachkräften andererseits auf die zunehmende Digitalisierung in der öffentlichen Arbeitsvermittlung am Beispiel von Schweden. Im Zuge einer Modernisierung von 2015 bis 2017 („Förnyelsresan“) sollten digitale Zugänge und Angebote für Arbeitsuchende einen deutlich höheren Stellenwert erhalten. Dies ging einher mit der Annahme, dass damit den Interessen und der Lebenswirklichkeit derjenigen besser entsprochen werden kann, die die Dienste der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Anspruch nehmen wollen oder müssen, und dass die Leistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung besser erbracht werden können. Mit dieser Annahme werden digital kompetente und eigenverantwortliche „Kundinnen und Kunden“ – diese umstrittene Bezeichnung für den adressierten Personenkreis gewinnt mit dieser Annahme neue Berechtigung – unterstellt. Wie *Wallinder* und *Seing* zeigen, ist diese Annahme jedoch umstritten, bzw. die damit einhergehende Unterstellung wird innerhalb der öffentlichen Arbeitsvermittlung nicht einhellig geteilt. Vielmehr zeigen *Wallinder* und *Seing* auf der Basis von mehrwöchigen ethnographischen Feldarbeiten in zwei lokalen Arbeitsagenturen mit (unter anderem) 46 leitfadengestützten Interviews, dass markante Unterschiede in der Bewertung der Digitalisierung beim Kunden zwischen Hierarchieebenen bestehen. Führungskräfte sehen darin einen Wandel, mit dem die Autonomie der Arbeitsu-

chenden und deren Eigenverantwortung gestärkt werden. Zudem sehe sie darin eine überfällige Modernisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Schweden, die auf diese Weise wahrgenommene Modernisierungsrückstände gegenüber anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung schließen kann. Fachkräfte hingegen betonen die Gefahren, die in dem Verweis auf digitale Kommunikation und einer höheren Eigenverantwortung liegen kann. Sie betonen die Notwendigkeit einer persönlichen Arbeitsbeziehung, einer ganzheitlichen Perspektive auf die betreffende Person und die Notwendigkeit, nicht terminiert und flexibel Kontaktmöglichkeiten zu bieten. Dies alles sehen sie gefährdet, wenn der Ausbau der digitalen Technologie an den Fachkräften vorbei erfolgt.

Der Beitrag von *Daniela Böhringer* (Zwischen Selbst- und Fremdbestimmung: Stellensuche digital) untersucht auf der Basis von transkribierten Videoaufzeichnungen – als einziger in diesem Heft – die Nutzung von digitalen Angeboten durch Bürger und Bürgerinnen. Im gewählten Beispiel handelt es sich dabei um die Online-Stellenbörse der Bundesagentur für Arbeit. Beobachtet werden Nutzer und Nutzerinnen, die aufgrund ihrer Kompetenz eher dem Ideal der Führungskräfte und weniger den Erfahrungen der Fallmanager:innen aus den von *Wallinder* und *Seing* geschilderten Beobachtungen entsprechen, und der Umgang der Nutzer und Nutzerinnen mit den Stellenangeboten ist in dem Beobachtungssetting von *Daniela Böhringer* eher spielerisch. Die Beobachtungen regen zu einer Reflexion über die häufige Forderung nach Transparenz der digitalen Technologien an: Auf der einen Seite ist es berechtigt zu erfahren, nach welchen Kriterien bestimmte Suchanfragen zu konkreten Stellenangeboten führen. Auf der anderen Seite werden im technischen Hintergrund zahlreiche Voreinstellungen gesetzt, die, wenn sie in Suchprozessen offenbar werden, Nutzer und Nutzerinnen irritieren können. Diese Irritationen lassen sich nicht immer in der Nutzung selbst beheben, sondern bleiben mitunter ungelöst. Die Interaktionsarbeit, die in der herkömmlichen, personenvermittelten, Stellenvermittlung überwiegend bei Fachkräften liegt, wird in den Selbstnutzungsangeboten auf die Nutzerinnen und Nutzer verschoben.

Der Beitrag von *Kathrin Hartmann* (Exploring new challenges for street-level bureaucrats through the implementation of ADM systems) thematisiert – wie der Beitrag von *Wallinder* und *Seing* – ebenfalls Positionen unterschiedlicher Akteure innerhalb der öf-

fentlichen Arbeitsvermittlung in Österreich gegenüber automatisierten entscheidungsunterstützenden Systemen (ADM, automated decision making). In Österreich wurde ein elaboriertes ADM für die öffentliche Arbeitsvermittlung entwickelt, mit dessen Hilfe anhand einer prognostizierten Wahrscheinlichkeit des Eintritts in eine Beschäftigung das mögliche Spektrum an arbeitsmarktpolitischer Förderung abgesteckt werden soll. Dieses ADM-System war politisch sehr umstritten, sodass nach seiner Fertigstellung zunächst entschieden wurden, es nicht in Betrieb zu nehmen (2016), nach einem Regierungswechsel jedoch zunächst eine Experimentierphase stattfand (2019). Gegenwärtig ist die Übernahme in den Regelbetrieb gestoppt, weil die Datenschutzbehörde gegen das statistische Profiling, das in dem ADM-System verankert ist, geklagt hat. Der Beitrag geht davon aus, dass die Wirkung der automatisierten Entscheidungsunterstützung nicht von vornherein feststeht, sondern sich aus der Handhabung des Systems durch die Anwender, in erster Linie also durch die Vermittlungsfachkräfte, ergibt. Der Beitrag beruht auf der Inhaltsanalyse leitfadengestützter Interviews, in denen Akteure auf unterschiedlichen Hierarchieebenen gefragt wurden, unter welchen Bedingungen die Einführung eines ADM eher mehr oder eher weniger akzeptiert werden würde. Die Ergebnisse zeigen unter anderem, dass die automatisiert gewonnenen Entscheidungsvorschläge eher akzeptiert werden würden, wenn es sich tatsächlich um „Vorschläge“ handelt und die Entscheidung bei den Vermittlungsfachkräften verbleibt. Zugleich würde es die Bereitschaft zur Nutzung erhöhen, wenn die automatisiert gewonnenen Entscheidungsvorschläge besser sind als die Ideen, auf die die Vermittlungsfachkräfte ohne ADM-Unterstützung kommen. Zudem sollten die Begründungen der automatisiert gewonnenen Entscheidungen für die Vermittlungsfachkräfte nachvollziehbar sein.

Auch der Beitrag von *Karolina Sztandar-Sztanderska* und *Marianna Zieleńska* befasst sich mit automatisierten entscheidungsunterstützenden Systemen (When a Human Says “No” to a Computer: Frontline Oversight of the Profiling Algorithm in Public Employment Services in Poland). In diesem Fall handelt es sich um ein Profiling-System in Polen, und im Unterschied zu dem Beitrag von *Hartmann* werden nicht mögliche Folgen bei einem künftigen Einsatz untersucht, sondern der tatsächliche Umgang der Fachkräfte nach der Implementierung. Die Autorinnen arbeiten am polnischen Beispiel heraus,

dass die Fachkräfte ihren Entscheidungsspielraum im Umgang mit den Entscheidungsvorschlägen des Profiling-Systems nur selten nutzen. Vielmehr werden die Entscheidungsvorschläge, die automatisch bzw. algorithmengestützt gewonnen wurden, nahezu immer übernommen. Angesichts der geläufigen Forderung, dass nicht die Computersysteme entscheiden dürfen, sondern die tatsächliche Entscheidung bei einer verantwortlichen (und verantwortungsbewussten) Stelle (und letztlich bei einer zuständigen Person) verbleiben müsse, ist dies eine außerordentlich wichtige Beobachtung. Denn anscheinend genügt es nicht, die Verantwortung für Entscheidungen in der Arbeitsförderung abstrakt den Vermittlungsfachkräften zuzuweisen und dies technisch zu ermöglichen. *Sztandar-Sztanderska* und *Zieleńska* benennen die Gründe dafür, die auf der Ebene der Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung insgesamt, auf der Ebene der Organisation innerhalb der lokalen Einheit, sowie auf der Ebene der individuellen Persönlichkeit der Vermittlungsfachkraft liegt. Einmal mehr bestätigt sich, dass die „Einbettung“ einer Technologie in ihre soziale Umwelt ihren Einsatz prägt.

Der Beitrag von *Diana Schneider* et al. (Exploring opportunities and risks in decision support technologies for social workers: An empirical study in the field of disabled people's services) verbindet eine Analyse von Erwartungen gegenüber automatisierten entscheidungsunterstützenden Systemen (und lässt sich insofern gut auf den Beitrag von *Kathrin Hartmann* beziehen) mit einer Analyse von Bewertungen eines tatsächlichen entscheidungsunterstützenden Systems. Er zieht einen analytischen Nutzen gerade aus der Gegenüberstellung von ex-ante-Erwartungen mit den Bewertungen auf der Grundlage eines realen Prototyps eines entscheidungsunterstützenden Systems. Das Anwendungsfeld ist die Soziale Arbeit in der Behindertenhilfe in Deutschland, und konkret die Teilhabeplanung, mit der geeignete Maßnahmen für behinderte Menschen auf der Grundlage individueller Bedarfe bestimmt werden sollen. Nach dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) ist der Bedarf der Leistungsberechtigten mit Hilfe von systematischen Instrumenten zu ermitteln. Verschiedene Lebensbereiche der Leistungsberechtigten sind daraufhin zu untersuchen, ob und in welchem Umfang unterstützende soziale Betreuungsleistungen erforderlich sind, damit sie möglichst unabhängig und selbstbestimmt leben können. Die Leistungsberechtigten können beim Integrationsamt einen Antrag auf

Unterstützung stellen. Häufig werden die Leistungsempfänger:innen bei der Antragstellung von Anbietern sozialer Betreuungsleistungen unterstützt, die nach der Bewilligung die entsprechenden Dienstleistungen oder Unterstützungen erbringen. Es geht hier also um die Frage, wie Fachkräfte von Sozialdienstleistern bei der Teilhabeplanung von entscheidungsunterstützenden Systemen profitieren können. *Schneider* et al. zeigen, dass in den Erwartungen oft eine weit gespannte Skepsis anzutreffen ist, die sich gegenüber der prototypischen Ausführung erheblich reduziert, aber auch in den positiven und kritischen Bewertungen konkretisiert. Entscheidungsunterstützenden Systemen, die die Entwicklung von Klientinnen und Klienten visualisieren, wird ein großes Potenzial zugeschrieben, um Entscheidungen zu unterstützen. Es würde weiterhin die Akzeptanz erhöhen, wenn die entscheidungsunterstützenden Systeme die Dokumentation vereinfachen würden. Eine offene Frage bzw. anhaltender Entwicklungsbedarf wird dadurch markiert, dass die Teilhabeplanung partizipativ gestaltet werden soll, während (bislang) die Dateneingabe in die Systeme der Fachkräfte bei den sozialen Dienstleistern einseitig erfolgt. Und schließlich weist auch dieser Beitrag darauf hin, dass technische Zuverlässigkeit einerseits und professionelle Zuverlässigkeit andererseits in einem entscheidungsunterstützenden System zusammenzufallen scheinen, tatsächlich aber unterschiedliche Sachverhalte bleiben. Die professionelle Zuverlässigkeit wird im Dialog innerhalb der Profession, also unter den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, geklärt, innerhalb dessen dem automatisierten Entscheidungsvorschlag gewissermaßen nur eine Stimme unter mehreren zukommt. Die Professionalität ist gerade dadurch gekennzeichnet, dass sie sich anhand eigener, professionsinhärenter, Maßstäbe weiterentwickelt, und nicht auf der Grundlage automatisierter Entscheidungsvorschläge.

(b) Übergreifend weisen die Beiträge Querbezüge zu Fragen von Verantwortung und Entscheidungsspielräumen angesichts von entscheidungsunterstützenden Technologien, funktionalen und hierarchischen Formen der Arbeitsteilung sowie zur Akzeptanz digitaler Technologien innerhalb sozialstaatlicher Anwendungsfelder (und hier insbesondere der öffentlichen Arbeitsvermittlung) auf. Einige dieser Querbezüge sollen hier besonders hervorgehoben werden.

Es ist ein Gemeinplatz – und rechtlich gefordert bzw. abgesichert – dass die Entscheidung nicht bei Maschinen liegen darf, sondern einer letztlich menschlichen Prüfung und Beglaubigung (innerhalb der für die Entscheidungen zuständigen Organisationen) bedarf. Dies ist in den hier vorgestellten Beispielen gegeben, welche den Fachkräften im Klientenkontakt die Entscheidungen und in der Regel auch einen Ermessensspielraum überlassen. Gleichwohl weisen die hier vorgestellten Analysen darauf hin, dass automatisierte entscheidungsunterstützende Systeme eine Tendenz haben, den Entscheidungsspielraum der Fachkräfte zu begrenzen. Die Fachkräfte neigen dazu, die Entscheidungsvorschläge zu akzeptieren. Von einer computergestützten Entscheidung geht anscheinend eine Wertigkeit aus, die zwar nicht unumstößlich ist, aber wohl besonderer Gründe bedarf, um sich über sie hinwegzusetzen. In der Folge geben die Fachkräfte ihren Spielraum nicht auf, und auch dies zeigt der Beitrag von *Sztandar-Sztanderska* und *Zieleńska*. Vielmehr verlagern sie ihre Aktivitäten, etwa indem sie Eingaben in das System dahingehend korrigieren, bis der computergenerierte Entscheidungsvorschlag ihnen akzeptabel erscheint.

Es ist eine plausible Erwartung, dass die Digitalisierung die funktionale Arbeitsteilung – die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Einheiten innerhalb einer Organisation oder zwischen Organisationen – erleichtert. Doch die hier vorliegenden Studien zeigen, dass mitunter eher das Gegenteil der Fall ist. Dies wird etwa im Fall der „red flag notifications“ (*Mesiäislehto* et al.) sichtbar daran, dass von zentraler Stelle eine Information an lokale Stellen übermittelt wird, dort aber unterschiedlich damit umgegangen wird. Dasselbe Beispiel zeigt, dass computerisierte Erfassungen von personenbezogenen Informationen, wie sie für das Profiling typisch sind, das Erkennen verborgener Problemlagen erschwert. Hierzu gehören insbesondere gesundheitliche Einschränkungen, die wiederum ein verbreitetes Hindernis für eine Integration in Beschäftigung sind. Dieses Problem wird verstärkt, wenn – wie im finnischen Beispiel – eine institutionelle Trennung zwischen der Stelle besteht, die einen Leistungsanspruch feststellt, und der Stelle, die die Dienstleistungen erbringt.

Hinsichtlich der hierarchischen Arbeitsteilung ist wiederholt erkennbar, dass Führungskräfte gegenüber der Digitalisierung aufgeschlossener sind als die Fachkräfte im Klienten-

tenkontakt. Es liegt nahe, hier Konflikte über die Reichweite und Geltung professionsbezogener Standards in Relation zu organisationsbezogenen Rationalitäten zu vermuten. Diese Aspekte – Entscheidungsspielraum und Steuerbarkeit der automatisierten entscheidungsunterstützenden Technologien und deren Integration in die funktionale und hierarchische Arbeitsteilung – beeinflussen die Akzeptanz bzw. Widerstände von Fachkräften im Klientenkontakt gegenüber digitalen Technologien. Diese werden außerdem beeinflusst von der Information gegenüber den Fachkräften in Vorbereitung einer Einführung digitaler Technologien. Sie werden darüber hinaus von dem Verständnis der Arbeit der Fachkräfte beeinflusst, das in die digitalen Technologien inkorporiert ist. Informationen sind wichtig, um Skepsis der Fachkräfte, etwa die Angst vor technologischer Arbeitslosigkeit, abzubauen. Digitalisierte Technologien stoßen dann eher auf Akzeptanz, wenn sie eine partizipative Dateneingabe in den Feldern ermöglichen, in denen bereits zuvor die Partizipation der Klientinnen und Klienten hoch war. Mitunter ist mit der Einführung digitaler Arbeitsweisen ein neues Konzept darüber verbunden, wer die Adressatinnen und Adressatinnen der Leistungsangebote sind: Handelt es sich eher um entscheidungskompetente oder unterstützungsbedürftige Personen? Beide Konzepte sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden, doch es macht einen erheblichen Unterschied für die Arbeit der Sozialdienstleister, ob eher die Unterstützungsbedürftigkeit oder die Eigenverantwortung adressiert wird. Unterbleiben solche Klärungen, dann sind Konflikte zwischen Management, Fachkräften und IT-Entwicklern innerhalb der Sozialdienstleister über Leistungserwartungen, Erfolgskriterien und professionelles Handeln zu erwarten.

Die Corona-Pandemie hat bewirkt, dass die digitale Kommunikation erheblich vereinfacht wurde und deutlich zugenommen hat. Dies wurde für die hier untersuchten sozialen Dienstleistungseinrichtungen und nicht zuletzt die öffentlichen Arbeitsvermittlungen oft berichtet, und dies gilt auch für die Arbeit an diesem Schwerpunktheft. Ursprünglich gestartet als ein Angebot zum wissenschaftlichen Austausch im Rahmen der ESPAnet-Konferenz 2020, transformierte sich der Kreis der Interessierten unter Leitung der beiden Gast-Herausgeber *Martin Brussig* (Duisburg) und *Ida Bring Løberg* (Oslo) in eine Gruppe von Autorinnen und Autoren, die über einen Zeitraum von etwa anderthalb Jah-

ren ausschließlich online kommunizierte. In einem kleinen Zeitfenster im Herbst 2021, in dem es in den meisten Ländern möglich war, innereuropäisch zu reisen, fand ein Autorenworkshop in Duisburg statt. Die beiden Gast-Herausgeber danken der Redaktion des Sozialen Fortschritt für die Beratung sowie die aktive und großzügige Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Schwerpunktheftes und der Organisation des Autorenworkshops, sowie den Gutachterinnen und Gutachtern der hier versammelten Beiträge. *Martin Brussig* dankt darüber hinaus dem Forschungsnetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (FIS) und der Förderung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) für das Projekt „Exploration digitaler Technologien in der öffentlichen Arbeitsvermittlung am Beispiel von Textmining“, ohne die das Schwerpunktheft nicht entstanden wäre. *Ida Bring Løberg* dankt dem Work Research Institute und der Oslo Metropolitan University.