

Kai Marquardsen*

Eine Frage der Gerechtigkeit

Die normative Legitimation aktivierender Arbeitsmarktpolitik im regionalen Kontext

Zusammenfassung: Gegenstand des Beitrags ist die empirische Rekonstruktion normativer Maßstäbe für die Gerechtigkeitsurteile in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Hierfür werden die Gerechtigkeitsurteile von Mitarbeiter/innen in Jobcentern und Arbeitsagenturen in vier Untersuchungsregionen über zwei Erhebungswellen analysiert. Der Beitrag zeigt auf, dass bei der Implementation der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik spezifische regionale Konkretisierungen von Gerechtigkeitsurteilen sichtbar werden. Hierfür werden von den Befragten drei Gerechtigkeitsprinzipien angerufen: Leistung, Gleichheit und Autonomie. Zugleich zeigt sich, dass über die zwei Erhebungswellen hinweg eine Verschiebung zu einer Kritik an den individuellen Verhaltensdefiziten von Leistungsbeziehenden stattgefunden hat. Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit nimmt damit eine dominante Stellung ein. Der Beitrag kommt zu dem Schluss, dass die aktivierende Arbeitsmarktpolitik ein grundlegendes Gerechtigkeitsdefizit aufweist: Um auf die individuelle Eigenverantwortung der Leistungsbeziehenden zu verweisen, müsste zunächst die Befähigung des Einzelnen zu einer selbstbestimmten Lebensführung im Vordergrund stehen. Zur Begründung dieser Schlussfolgerung wird unter anderem auf die Arbeiten von Amartya Sen verwiesen.

Stichworte: Arbeitsmarktpolitik, Aktivierung, Hartz IV, Gerechtigkeit, lokale Governance

A question of justice

The normative justification of activation policy in regional contexts

Abstract: Subject of this article is the reconstruction of normative justifications on which activation policy in Germany relies upon. The analysis is based on interviews with employees and executives of Jobcenters and Employment Agencies in four German regions over two enquiry periods. The article shows that the implementation of activation policy goes along with at least three different patterns of justification: personal achievement, equality and autonomy. In the first period of research these patterns are weighted differently in the four regions. However, in the second

* Prof. Dr. Kai Marquardsen, Fachhochschule Kiel, E-Mail: kai.marquardsen@fh-kiel.de.

period a shift towards the perception of unemployment as a result of a lack of personal achievement can be found in all regions. The article draws the conclusion that activation policy implies a principal deficit in its understanding of justice: the call for personal responsibility first of all requires to strengthen people's ability to lead a self-determined life. To justify these conclusions the article refers to the work of Amartya Sen.

Keywords: Unemployment Policy, Activation, Hartz IV, Justice, Local Governance

Einleitung

Moralische Urteile über die Legitimität sozialer Leistungen sind in den politischen und medialen Diskursen über Arbeitslosigkeit in Deutschland stets präsent gewesen (vgl. Oschmiansky 2003). In dieser Hinsicht stellen die Debatten über unmoralisches Verhalten auf Seiten der Bezieher/innen sozialer Leistungen, welche die sogenannten ‚Hartz-Reformen‘ nachhaltig begleitet haben, keine Besonderheit dar. Im Unterschied zu bisherigen arbeitsmarktpolitischen Reformen sind die *Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* aber nicht nur damit angetreten, die Existenz punktueller Ungerechtigkeiten (vor allem: Leistungsmissbrauch) zu korrigieren, sondern sie beinhalten einen veränderten Begriff von Gerechtigkeit. In der einschlägigen Literatur wird vor allem das Prinzip der „Aktivierung“ als neues programmatisches Leitbild in der Arbeitsmarktpolitik hervorgehoben (vgl. Brütt 2003; Dingeldey 2005; Lessenich 2005). Zentrales Kennzeichen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik sei der Fokus auf das individuelle Verhalten der Leistungsbezieher/innen: Arbeitslosigkeit wird in erster Linie als Ausdruck von Defiziten in der individuellen Motivation und Verfügbarkeit der Person interpretiert (vgl. Trube 2003: 302). Entsprechend zielt die aktivierende Arbeitsmarktpolitik auf die Kontrolle und Steuerung individuellen Verhaltens (vgl. Bartelheimer 2005: 55 f.; Bothfeld 2007: 40; Behrend 2008: 20 f.). Lessenich (2008) sieht in dieser Entwicklung nicht weniger als eine „Neuerfindung des Sozialen“, im Zuge derer die Pflichten der einzelnen Person gegenüber der Gesellschaft in den Vordergrund treten. Der Gerechtigkeitsbegriff der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik beruht damit auf normativen Annahmen über die Legitimität des Verhaltens von Leistungsbezieher/innen. Im öffentlichen und politischen Diskurs bilden diese Annahmen den Maßstab für die Bewertung, ob und unter welchen Bedingungen der Bezug von Sozialleistungen oder der Einsatz von Fördermaßnahmen für Leistungsbezieher/innen als ‚gerecht‘ oder als ‚ungerecht‘ anzusehen ist.

Jüngere Forschungsbeiträge haben deutlich gemacht, dass das Leitbild der Aktivierung auch im Kontext der Arbeitsverwaltung in normativen Urteilen zum Ausdruck kommt, mit denen Fachkräfte der Arbeitsverwaltung das Verhalten von Leistungsbeziehenden im SGB II bewerten (vgl. Ludwig-Mayerhofer 2010; Dörre et al. 2013). Gegenstand des vorliegenden Beitrags ist es, auf der Grundlage empirischer

Befunde die normativen Maßstäbe solcher Urteile zu analysieren: Welche Begründungen führen die Fach- und Führungskräfte an, wenn Sie Urteile über das Verhalten von Leistungsbeziehenden fällen? Lassen sich dabei typische Begründungsmuster identifizieren? Diese Fragen werden in den Zusammenhang von regionalen Besonderheiten gestellt. So wird nach dem Einfluss regionaler Kontextfaktoren auf die normativen Urteile der Akteure in der Arbeitsverwaltung gefragt. Da die Erhebungen über zwei Zeitpunkte hinweg stattfanden, wird insbesondere darauf abgehoben, welchen Einfluss eine im Zeitverlauf veränderte regionale Arbeitsmarktlage auf die Gerechtigkeitsurteile hatte, die sich aus den Aussagen der befragten Fach- und Führungskräfte rekonstruieren lassen.

Die empirische Grundlage des Beitrags bilden 60 Experteninterviews, die in zwei ostdeutschen und zwei westdeutschen Arbeitsmarktregionen in zwei Untersuchungswellen (2006/07 und 2009/10) geführt wurden. Befragt wurden Fachkräfte in der Arbeitsvermittlung und des Fallmanagements im Bereich SGB II und SGB III sowie Führungskräfte in Jobcentern und Arbeitsagenturen.¹ Der Beitrag zeigt auf, dass bei der regionalen Implementation der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik spezifische Konkretisierungen von Gerechtigkeitsurteilen sichtbar werden. So ist zwar durch die Gesetzgebung sowie durch die zentrale Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit ein bundesweit einheitlicher arbeitsmarktpolitischer Rahmen abgesteckt. Solche Vorgaben werden jedoch im regionalen Kontext notwendigerweise ausgelegt, angepasst und modifiziert (vgl. Dörre et al. 2013). Die Anlage der Studie über zwei Untersuchungswellen, ermöglicht es dabei, Veränderungen der Gerechtigkeitsurteile im Zeitverlauf in den Blick zu rücken. So kam es zum Zeitpunkt der zweiten Welle in allen vier Untersuchungsregionen zu einem teilweise deutlichen Rückgang der Arbeitslosenzahlen in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten, in denen sich bereits erste Hinweise auf Arbeitskräfteengpässe (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2011) abzeichneten. Diese veränderte Arbeitsmarktlage nimmt, wie gezeigt werden soll, Einfluss auf die Gerechtigkeitsurteile in der Arbeitsverwaltung.

Im Folgenden werden zunächst auf der Grundlage der Literatur die normativen Prämissen aktivierender Sozialpolitik nachgezeichnet. Im zweiten Schritt erfolgt eine empirische Rekonstruktion der normativen Urteile von Fach- und Führungskräften der Arbeitsverwaltung im regionalen Kontext und deren Veränderungen im Zeitverlauf. Im dritten Teil findet eine Synthese der regionalspezifischen Analysen statt, indem nach den regionalübergreifenden Kennzeichen und Entwicklungen

1 Da es sich bei den Gerechtigkeitsurteilen der Führungs- und Fachkräfte um einen Gegenstand handelt, der im Interview nicht direkt erfragt werden kann, wurden ausgewählte Interviews zunächst auf der Grundlage einer an die dokumentarische Methode (vgl. Bohnsack 2008) angelehnten sequenziellen Analyse des Materials ausgewertet, an die sich eine komparative, fallübergreifende Analyse anschloss. Dabei wurden zunächst offen, dann selektiv am einzelnen Fall Kategorien entwickelt, die im Verlauf der Auswertung an weiteren Fällen überprüft und modifiziert wurden, um auf dieser Grundlage zu einem fallübergreifenden Vergleich zu gelangen (vgl. Flick 2002: 271ff.).

sowie nach deren Verbindungen zum Leitbild der Aktivierung gefragt wird. Vor diesem Hintergrund widmet sich der abschließende vierte Teil der Beantwortung der Ausgangsfrage.

1 Aktivierende Arbeitsmarktpolitik zwischen Leitbild und Praxis

Wie in der Debatte um das Leitbild der Aktivierung hervorgehoben wird, ist die Frage nach Gerechtigkeit in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit der Frage nach dem individuellen Verschulden verbunden. Die Verantwortung für ‚Erfolg‘ oder ‚Versagen‘ am Arbeitsmarkt wird den Erwerbslosen selbst zugesprochen, während die strukturellen Bedingungen am Arbeitsmarkt in den Hintergrund treten (vgl. Trube 2003: 302). Lessenich zu Folge kennzeichnet diese „Umkehrung der sozialpolitischen ‚Schuldverhältnisse‘“ (Lessenich 2008: 119) die neue, neosoziale Moralökonomie des aktivierenden Sozialstaats. Aus dieser Perspektive erscheint es gerecht, von den Leistungsbeziehenden maximale Eigenaktivität zu fordern, um die Abhängigkeit von Transfers so schnell wie möglich zu beenden. Die Anspruchsberechtigten müssen durch Eigenaktivität beweisen, dass sie soziale Leistungen verdienen. Sie müssen sich für den Transferbezug qualifizieren, indem sie permanent den Nachweis erbringen, dass sie alles daransetzen, den Bezug zu vermeiden. Tun sie das nicht, machen sie sich schuldig – zum einen gegenüber der Gemeinschaft derjenigen, die ihre ‚Passivität‘ aus Steuern finanzieren. Zum anderen rütteln sie an den moralischen Grundfesten der Arbeitsgesellschaft, indem sie sich weigern, einen nützlichen Platz in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung einzunehmen. Die Frage nach der Leistung, die der oder die Einzelne für die Gesellschaft erbringt (bzw. der demonstrativen Bereitschaft zur Gegenleistung für den Bezug von Sozialleistungen), stellt daher eine zentrale Basis für die Gerechtigkeitsurteile im aktivierenden Arbeitsmarktregime dar (vgl. Lessenich 2008: 88 f.; Marquardsen 2011: 234ff.).

Dies ist kein völlig neuer Ansatz. So lassen sich die Annahmen, die der Aktivierungspolitik zugrunde liegen, ideengeschichtlich auf die bereits im 19. Jahrhundert formulierte Vorstellung im klassischen Utilitarismus zurückführen, dass das individuelle Handeln an seinem Nutzen zu bewerten ist (vgl. Mill 2008). Gerecht ist demnach, was den größten Nutzen für die größtmögliche Zahl von Menschen bringt. Eine solche Perspektive betont den Nutzen für die Gemeinschaft und nicht für das Individuum (vgl. Ritsert 1997: 38; Schmidt-Wilke 2004: 11). Die soziale Nützlichkeit setzt dem Streben nach individuellem Glück ebenso Grenzen wie dem Recht auf Gleichbehandlung (vgl. Hakel 2005: 37). Damit ist Gerechtigkeit ein aus der Nützlichkeit abgeleitetes Sekundärprinzip. Aufgrund der Dominanz des Nützlichkeitsprinzips erscheint Gerechtigkeit in diesem Verständnis vor allem als Leistungsgerechtigkeit (vgl. Schmid 2007: 94 f.). Das heißt, die Verteilung von Ressourcen und sozialen Chancen wird dann als legitim angesehen, wenn sie sich aus der Leistungsfähigkeit der Person ergibt, was wiederum zu einer legitimen Ordnung von sozialen Ungleichheiten führt (vgl. Marshall 1992). Marshall bemerkt aller-

dings, dass diese Ordnung solange unvollkommen bleibt, wie es nicht Leistung, sondern soziale Herkunft ist, welche die individuelle Position in der sozialen Hierarchie maßgeblich beeinflusst (vgl. ebd.: 78 f.). Eine Aufgabe des modernen Wohlfahrtsstaates sei es, diesen ungerechten Ungleichheiten entgegenzuwirken und so dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit erst zur Geltung zu verhelfen. Mit dem Prinzip der Aktivierung geht die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dagegen hinter solche Einsichten zurück, da die egalisierende Wirkung wohlfahrtsstaatlicher Intervention unter Vorbehalt gestellt wird: Die hilfesuchende Person, muss sich der Hilfe zunächst als würdig erweisen.

Sichtbar wird hier die Unterscheidung zwischen ‚würdigen‘ und ‚unwürdigen‘ Armen, die ein zentrales Motiv in der christlichen Tradition der Armenfürsorge darstellt und seit den 1980er Jahren etwa in der US-amerikanischen Underclass-Debatte eine prominente Rolle gespielt hat (vgl. Murray 1994; kritisch: Gans 1992; Kronauer 2002). Auch in Deutschland wurde diese Unterscheidung mit dem Begriff der Aktivierung spätestens im Zuge der ‚Hartz-Reformen‘ im politischen Diskurs zu einem prominenten Deutungsmuster, wenn es um die Frage der Ursachen von Armut und Hilfebedürftigkeit und um die Begründung notwendiger Reformen ging (vgl. dazu Dörre et al. 2013). Kennzeichnend für diesen Diskurs war und ist dabei die Bezugnahme auf das Motiv der Tauschgerechtigkeit, indem zur normativen Begründung einer aktivierenden Sozialpolitik auf die Erwartung eines ausgeglichenen Verhältnisses zwischen dem Geben (eines als nützlich erachteten Beitrags zum Allgemeinwohl) und dem Nehmen (von sozialen Leistungen) berufen wird (vgl. Lessenich 2008). Damit radikalisiert die aktivierende Arbeitsmarktpolitik das Leistungsprinzip insofern, als sie die ungleichen Voraussetzungen dafür, die eigene Ungleichheit durch Leistung unter Beweis stellen zu können, ausblendet, und stattdessen die Hilfebedürftigkeit einer Person (im Sinne eines angewiesenen Seins der Person auf soziale Unterstützungsleistungen) als Ausdruck individuellen Fehlverhaltens deutet. Eine solche Deutung lässt es als gerechtfertigt erscheinen, die Forderung an die Individuen, ihre Nützlichkeit unter Beweis zu stellen, gegebenenfalls mit repressiven Mitteln zu vertreten. Den Prämissen „neosozialer Gouvernementalität“ (Lessenich 2008: 84) folgend, gilt die Abweichung vom erwünschten Verhalten als irrationale, gemeinschaftsschädigende Handlung, der mit Druck zur Verhaltensänderung begegnet wird.

Indem die Pflicht der einzelnen Person gegenüber der Gesellschaft in den Vordergrund gestellt wird, komme es zu einer „Neuerfindung des Sozialen“ (Lessenich 2008), die mit einer Verschiebung zwischen den Rechten und Pflichten des Staatsbürgerindividuums einhergeht (ebd.: 92 f). Ein Postulat, das im aktivierungspolitischen Diskurs immer wieder zu finden ist, lässt sich mit der Aussage ‚gerecht ist, was Arbeit schafft‘ umschreiben. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die Ausübung einer Erwerbsarbeit (in einer Vielfalt von Abstufungen) ein Urteil über die gesellschaftliche Nützlichkeit einer Person ermöglicht. Das besagte Postulat wirft jedoch eine Reihe von Fragen auf, von denen hier nur einige exemplarisch genannt

seien: Ist demnach alles, was Arbeit schafft, automatisch gerecht? Oder kann das Ziel, Arbeit zu schaffen, auch zu (neuen) Ungerechtigkeiten führen? Lassen sich Kriterien bestimmen, wann und für wen Ausnahmen von diesem Postulat geltend gemacht werden können? Diese Fragen können im Rahmen dieses Aufsatzes nicht beantwortet werden. Sie verweisen jedoch darauf, dass das Leitbild der Aktivierung auf Prämissen beruht, die unhinterfragt in die Legitimation sozialpolitischer Entscheidungen eingehen.

Ein wesentlicher Teil der Auseinandersetzung mit der normativen Basis der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik erfolgte bisher auf der Ebene der Auseinandersetzung mit abstrakten Leitbildern und politischen Diskursen. Vergleichsweise wenige Beiträge (vgl. etwa Ludwig-Mayerhofer et al. 2009; Dörre et al. 2013) haben sich bislang der empirischen Erforschung dieses Zusammenhangs gewidmet. Der vorliegende Beitrag schließt an diese Forschungen an, indem er eine empirische Rekonstruktion von Gerechtigkeitsurteilen dort vornimmt, wo die Regelungen der Arbeitsmarktpolitik auf diejenigen treffen, die ‚aktiviert‘ werden sollen – also in den Jobcentern und Arbeitsagenturen, in denen Fach- und Führungskräfte die aktivierende Arbeitsmarktpolitik in die Praxis übersetzen. Diese Übersetzung findet auf mehreren Ebenen statt: Auf der Ebene der Arbeitsvermittlung und des Fallmanagements sind die Fachkräfte in den Jobcentern und Arbeitsagenturen unmittelbar mit den Leistungsbeziehenden konfrontiert. Sie stehen in direkter Interaktion mit ihnen und besitzen einen Spielraum, innerhalb dessen sie Entscheidungen nach eigenem Ermessen ausüben können. Zugleich findet das Handeln der Fachkräfte in der Arbeitsverwaltung aber immer in einem organisatorischen Kontext statt. Das heißt, er ist zum einen geprägt durch übergeordnete Entscheidungen, die zentral durch die Bundesagentur für Arbeit sowie vor Ort durch ihre Vorgesetzten getroffen werden.² Zum anderen muss dabei auch der Einfluss einer Organisationskultur berücksichtigt werden. Darunter lassen sich nach Sorge (1989: 208) „die Querbeziehungen zwischen Werten, Symbolen, Präferenzen, förmlichen Normen und informellen Beziehungen, sowie [...] Querbeziehungen zwischen differenzierten Organisationsbereichen und zwischen binnenorganisatorischen und Umweltbereichen“ verstehen. Relevante empirische Fragen sind in diesem Zusammenhang etwa, auf welche Weise kulturelle Werte in einer Organisation geprägt und kommuniziert werden, nicht zuletzt aber auch, wie der öffentliche Diskurs über die Legitimität und die Ausgestaltung sozialer Leistungen vor Ort in die Problemdeutungen und das Handeln der Fachkräfte einfließt. Drittens (und im Wechselspiel damit) ist zu berücksichtigen, dass die regionale Arbeitsmarktlage einen Einfluss darauf nehmen kann, wie Fachkräfte ‚ihre‘ Klientinnen und Klienten wahrnehmen. So ist das Argument der selbstverschuldeten Hilfebedürftigkeit einfacher zu vertreten, wenn Personen unter den Bedingungen einer positiven Arbeitsmarktwicklung dennoch in der

2 Auf den Umstand, dass individuelle und organisationale Ziele nicht zwingend zusammenfallen, verweist etwa Lipsky (1980: 17ff.) in seiner Analyse zum Handeln der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung.

Arbeitslosigkeit verbleiben. Der Schwerpunkt des vorliegenden Beitrags liegt auf der empirischen Analyse des letztgenannten Zusammenhangs.³

2 Gerechtigkeitsurteile im regionalen Kontext

Im Rahmen eines abgeschlossenen Forschungsprojekts wurden Experteninterviews in insgesamt vier Untersuchungsregionen geführt. Die Auswahl der Regionen erfolgte auf der Basis der Typologie regionaler Arbeitsmärkte des IAB (Blien/Hirschenauer 2005: 5 f; Dauth et al. 2008: 6ff.), die anhand verschiedener Variablen regionale Arbeitsmarktcluster definiert. Um regionale Differenzierungen erfassen zu können, wurde ein kontrastives Verfahren der Fallauswahl (Flick 2002: 98) gewählt. Ein Kriterium für die Auswahl war zunächst die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Regionen mit (zu Beginn der Untersuchung) hoher Arbeitslosigkeit auf der einen und Regionen mit mäßiger Arbeitslosigkeit auf der anderen Seite. Darüber hinaus wurde nach Landesteilen (Ost- und Westdeutschland) differenziert. Schließlich wurde als kontrastierendes Merkmal die Bevölkerungszahl und -dichte (eine Großstadt, zwei kleine Großstädte, eine ländliche Region) in der Auswahl berücksichtigt. Die Auswahl von lediglich vier Untersuchungsregionen mit mehreren kontrastierenden Merkmalen kann selbstverständlich nicht zu repräsentativen Aussagen bezüglich der identifizierten Zusammenhänge führen. Stattdessen kommt der Studie wesentlich eine explorative Funktion bei der Identifikation lokaler Gerechtigkeitsurteile im Kontext der Arbeitsverwaltung zu. Grundsätzlich gilt dabei, dass eine kontrastive Fallauswahl die Gemeinsamkeiten zwischen den Fällen bei heterogenen Ausgangsbedingungen erklärungsbedürftig macht (vgl. Siegel 2002: 34) und damit die Identifizierung solcher Gemeinsamkeiten in der Differenz der Fälle ermöglicht. Aus Gründen der Anonymität werden die vier Untersuchungsregionen im Folgenden als Klein-Weststadt, Groß-Weststadt, Klein-Oststadt und Ost-Landkreis bezeichnet.⁴ Die von den Befragten geäußerten Gerechtigkeitsurteile werden dabei in den nachfolgenden Abschnitten für jede der vier Untersuchungsregionen aus dem Interviewmaterial rekonstruiert. Dafür werden die Regionen jeweils kurz charakterisiert. Im Anschluss daran wird jeweils der Blick auf die Gerechtigkeitsurteile der Befragten Führungs- und Fachkräfte gerichtet.

3 Die Frage nach dem Einfluss des organisationalen Kontextes bei der Umsetzung aktivierender Sozialpolitik in die Praxis kann hier nur gestreift werden und markiert eine Forschungslücke. Ansätze für die Betrachtung von Gerechtigkeitsorientierungen bei der lokalen Ausgestaltung von Sozialleistungen finden sich etwa bei Kaps/Marquardsen (2017) am Beispiel der Bildungs- und Teilhabeleistungen.

4 Aus Gründen der Anonymisierung wird im Folgenden darauf verzichtet, die Zugehörigkeit der Untersuchungsorte zu einem der IAB-Vergleichstypen ausdrücklich zu benennen. Stattdessen wird lediglich allgemein zwischen hoher und mittlerer Arbeitslosigkeit unterschieden.

2.1 Klein-Weststadt: „Das Geschäft mit der Angst“

Im Jahr 2005 war die Arbeitsmarktsituation in Klein-Weststadt durch eine hohe Arbeitslosigkeit geprägt. Die wirtschaftliche Lage der knapp über 100.000 Einwohner zählenden Stadt war durch einen radikalen wirtschaftlichen Strukturwandel gekennzeichnet, der seit den 1980er Jahren zu einem massiven Verlust an Arbeitsplätzen vor allem im verarbeitenden Gewerbe geführt hat.

Auf der Leitungsebene der Arbeitsverwaltung in Klein-Weststadt werden Sanktionen zum Zeitpunkt der 1. Untersuchungswelle als moralisch gebotenes Mittel gegenüber all jenen gerechtfertigt, die sich (als Gegenleistung zum Leistungsbezug) nicht an die Verhaltensregeln halten. Zugleich wird aber auch auf die begrenzte Wirksamkeit von Sanktionen bei denjenigen hingewiesen, die als besonders integrationsfern eingestuft werden: *„Es sind eben Personen, die vielfältige Vermittlungshemmnisse haben, insbesondere auch in ihrer Persönlichkeit, auf Grund der langen Arbeitslosigkeit oder auch weil es eben auch Personen sind, die eben auch so arbeitsmarktfern sind, weil sie psychische und gesundheitliche Probleme haben, psychische Suchtproblematik, äußeres Erscheinungsbild. Wenn Sie jemanden hier haben, der volltätowiert ist, den kann doch keiner einstellen.“* (Führungskraft)

Das Zitat macht deutlich, dass das Aktivierungspostulat in der Praxis an Grenzen stößt. Da im Falle des genannten Klientel keine unmittelbare Beschäftigungsfähigkeit für den ersten Arbeitsmarkt vorausgesetzt werden kann, können strenge Zumutbarkeitsregeln nicht greifen. Zugleich wird deutlich, dass mit derartigen Klassifikationen immer auch ein Werturteil über die Leistungsbezieher/innen verbunden ist. Die eingeschränkte Erwerbsfähigkeit erscheint als selbstverschuldetes Defizit („volltätowiert“). Dies impliziert schließlich, dass es sich bei der ausnahmsweise gewährten Förderung für solche Personen nicht um einen legitimen Anspruch der betreffenden Person, sondern um eine Leistung handelt, die unter Vorbehalt gewährt wird. Dabei wird auf der Leitungsebene der Arbeitsverwaltung hervorgehoben, dass das Androhen von Sanktionen als „Geschäft mit der Angst“ für all jene Erwerbslosen angemessen sei, bei denen Verhaltensänderungen ohne entsprechenden Druck nicht erwartet werden können.

Diesem „Geschäft mit der Angst“ wird in der zweiten Befragungswelle ein noch größerer Stellenwert eingeräumt. Im Sinne eines ‚Creaming-Effekts‘ wurden im Zeichen einer verbesserten Arbeitsmarktlage zunächst diejenigen Leistungsbezieher/innen in Arbeit vermittelt, die wenige Vermittlungshemmnisse aufwiesen. Erst als diese vermittelt waren, erfolgte eine Verlagerung der Aktivitäten auf „schwerere“ Fälle. Ein solches top-down-Vorgehen führt bei günstiger Arbeitsmarktlage zunächst zu einer positiven Vermittlungsbilanz. Zugleich wird von den Befragten ausdrücklich auf die Schwierigkeit verwiesen, dass die Arbeitsverwaltung im nächsten Schritt auf Personen mit größeren Vermittlungshemmnissen trifft. Diese Veränderungen gehen zeitlich mit einer Zunahme von Sanktionen in Klein-Weststadt einher.

Bei den befragten Mitarbeiter/innen in der Arbeitsvermittlung und im Fallmanagement rückt in der zweiten Welle ebenfalls das Prinzip von Leistung und Gegenleistung als Gerechtigkeitskriterium in den Vordergrund. Dabei wird jedoch hervorgehoben, dass Sanktionen immer eine Verwarnung vorausgeht. Ein Befragter vergleicht seine Position mit der eines Schiedsrichters: *„Bevor ich einen Kunden tatsächlich sanktioniere, warne ich ihn natürlich. [...] Als Schiedsrichter verwarnt man [...] einen Spieler. Dann kriegt er einfach eine gelbe Karte, und wenn er dann immer noch missbraucht, dann muss er irgendwann mit einer roten Karte bestraft werden, weil ich die Befürchtung habe, sonst nimmt er mich auch nicht mehr ernst.“* (Fachkraft)

In dieser Aussage deutet sich das Selbstverständnis an, als Fachkraft in der Arbeitsverwaltung die Regeln für ein „faires Spiel“ festzulegen. Wer diese Regeln verletzt, ist per Definition im Unrecht. Die Fachkräfte sehen sich in der Rolle einer neutralen Instanz, die über die Einhaltung der Regeln wacht und dabei die ‚Spieler‘ nötigenfalls verwarnt und bestraft. Dabei wird zugleich das Prinzip der Leistungs- bzw. Tauschgerechtigkeit durch die Pflicht zu einer selbstbestimmten Lebensführung ergänzt. Demnach sind die Leistungsbezieher/innen moralisch dazu verpflichtet, durch einen selbsterworbenen Lohn ein Leben jenseits der Hilfebedürftigkeit anzustreben. Aufgabe der Fachkräfte sei es, diese moralische Verpflichtung verbindlich zu machen: *„Ich sage mal, das ist wie so eine Suppe, in der man rumrührt. Und wenn man nicht umrühren würde, hätte man irgendwann dann das, was oben schwimmt, die so der Arbeitsmarkt abschöpfen kann, und der Rest würde dann irgendwo unten als Sediment abgelagert werden“* (Fachkraft). Die Erwartung, dass sich Leistungsbezieher/innen den Spielregeln entsprechend verhalten und moralisch verpflichtet sind, mittels Erwerbsarbeit ein eigenverantwortliches Leben anzustreben, legitimiert wiederum die Forderung nach einer Gegenleistung für den Leistungsbezug.

2.2 Groß-Weststadt: „Aber das muss natürlich verbunden sein mit Möglichkeiten“

In Groß-Weststadt (über 500.000 Einwohner) war 2005 eine mittlere Arbeitslosenquote zu verzeichnen. Die Stadt hat eine lange Tradition als Industriestandort. Zwar ist es auch hier seit den 1980er Jahren zu strukturellen Umbrüchen gekommen, diese wurden jedoch durch andere Branchen des verarbeitenden Gewerbes teilweise wieder aufgefangen.

In Groß-Weststadt fallen die Urteile der Befragten in der ersten Untersuchungswelle widersprüchlich aus. So wird zwar die Legitimität der Forderung „Keine Leistung ohne Gegenleistung“ vielfach bestätigt. Einige der Befragten kritisieren jedoch auch, dass die neuen Bedürftigkeitskriterien die Grundversorgung von Bedürftigen dem Ziel der Arbeitsvermittlung unterordnen. Auf der Leitungsebene der Arbeitsverwaltung betonten die befragten Führungs- und Fachkräfte, dass es in Groß-Weststadt erklärtes Ziel sei, *„den Förderaspekt [...] in den Vordergrund zu rücken.“* Für diejenigen, die nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden könnten,

seien Sanktionen ohnehin das falsche Instrument: *„Also die Sanktionsapparate anzuschmeißen ist unglaublich aufwändig und in aller Regel ein Abzug von Zeit für diejenigen, mit denen ich tatsächlich was machen kann“* (Führungskraft).

In der zweiten Welle hatte sich diese Haltung etwas verändert. Das Prinzip „Keine Leistung ohne Gegenleistung“ wird auch hier stärker betont. Die Anerkennung dieses Prinzips wird von einer befragten Führungskraft als „Kulturtugend“ bezeichnet, die von den Leistungsbezieher/innen eingefordert werden muss: *„Aber dann in dem Moment, wo eine Gemeinschaft von Menschen dauerhaft, sag ich mal, zahlen, alimentieren und ausstatten soll, dann meine ich, dass dieses Prinzip von Fördern und Fordern, ein Stückchen auch Gegenleistung an Gesellschaft bringen, nicht ganz falsch ist – auch zu abendländischen Kulturtugenden dazu gehören kann“* (Führungskraft).

Zugleich wird aber in Groß-Weststadt auch in der zweiten Welle weiter die Bedeutung des Förderns betont und die Wirksamkeit strenger Zumutbarkeitsregeln relativiert. Vor allem den ‚marktfernen Kunden‘ sollten Zwischenschritte ermöglicht werden, bei denen nicht allein der kurzfristige Vermittlungserfolg im Vordergrund steht. Dies illustriert eine spezifische Schwerpunktsetzung in der Ausgestaltung des regionalen Arbeitsmarktregimes. Diese zeigt sich auch darin, dass sich hier nicht nur im Vergleich zu den anderen drei Regionen, sondern auch im bundesweiten Durchschnitt eine unterdurchschnittliche Sanktionsquote findet.

Die befragten Fachkräfte in der Arbeitsverwaltung betonen zum Zeitpunkt der ersten Welle die negative Wirkung der Langzeitarbeitslosigkeit, da diese die Autonomie der Erwerbslosen gefährde. Handlungsautonomie sei letztlich nur durch die Einbindung in Erwerbsarbeit realisierbar. Das Prinzip der Aktivierung sei aus dieser Perspektive gerecht, weil es den Leistungsbezieherinnen durch die Integration in Erwerbsarbeit zu mehr Selbstbestimmung verhelfen kann. Zum Zeitpunkt der zweiten Erhebungswelle ist die Kritik einer pragmatischen Beschreibung des Vermittlungsalldtags gewichen. Die Fachkräfte berichten von einer zunehmend schwierigen Klientel, die trotz der positiven Arbeitsmarktentwicklung im Leistungsbezug verbleibt. Als „Vermittlungshemmnisse“ werden neben einer fehlenden beruflichen Qualifikation immer wieder psychische Probleme sowie Defizite in der Interaktion mit anderen Menschen und Motivationsprobleme genannt. Strenge Zumutbarkeitsregeln und Sanktionen seien gegenüber dieser Gruppe aber kaum zielführend. So führe z.B. die Forderung nach räumlicher Mobilität im Sektor gering qualifizierter Arbeits Tätigkeiten kaum zu Vermittlungserfolgen. Auch berufliche Flexibilität spiele faktisch keine Rolle, weil Arbeitgeber in der Regel nach Personen suchten, die über Qualifikationen und Erfahrungen in den betreffenden Bereichen verfügten. Sanktionen werden daher überwiegend kritisch gesehen. Es könne kein Vertrauen zwischen ‚Kunden‘ und Vermittler/innen entstehen, wenn erstere zu schnell und zu hart sanktioniert würden.

2.3 Klein-Oststadt: „Und wenn das ihre Lebenseinstellung ist, dann sollte man nicht mit aller Macht versuchen, die nun wesentlich umzudrehen.“

Der Agenturbezirk Klein-Oststadt (ca. 100.000 Einwohner) zeichnete sich im Jahr 2005 durch eine hohe Arbeitslosigkeit aus. Klein-Oststadt war in der DDR ein wichtiger Industriestandort. Infolge der Systemtransformation ist es hier zu einem massiven Verlust von Arbeitsplätzen gekommen. Im ostdeutschen Vergleich wies die Stadt dennoch eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten auf.

Zum Zeitpunkt der ersten Welle findet sich auf der Leitungsebene des kommunalen SGB II-Trägers zunächst eine besonders drastische Rechtfertigung des Prinzips der Tauschgerechtigkeit: *„Wenn Sie öffentliche Mittel haben wollen, dann müssen Sie sich halt an das Regime halten, was da vorgegeben ist, und wenn ihnen das Regime nicht passt, sind Sie auch nicht verpflichtet bei uns einen Antrag zu stellen, sage ich mal so ganz deutlich“* (Führungskraft). Zur Begründung wird auf eine immer größere Gruppe von Personen verwiesen, die sich mit dem Arbeitslosengeld II und ihren Lebensumständen arrangiert habe. Für diesen Personenkreis wird eine weitere Verschärfung der gesetzlichen Grundlagen strenger Zumutbarkeit gefordert. Es wird betont, dass die gesetzlichen Möglichkeiten einer Sanktionspraxis voll ausgeschöpft werden: *„Die Frage, ob ich sanktioniere oder nicht sanktioniere ist keine Frage – ich muss sanktionieren unter bestimmten Umständen, wenn kein wichtiger Grund vorliegt. [...] Man kann bei Bösaartigen sogar runter zu Lebensmittelgutscheinen. Und das machen wir“* (Führungskraft). Die Klassifizierung als „bösaartig“ beinhaltet ein dezidiertes moralisches Urteil. Eine Abweichung von den Regeln, die die Arbeitsverwaltung setzt, ist aus dieser Perspektive moralisch verwerflich und ungerecht, weil sich damit einzelne Personen besondere Rechte herausnehmen. Sanktionen haben die Funktion, die betreffenden Personen in ihre Schranken zu weisen. Dieser Standpunkt findet sich in zahlreichen Aussagen der Führungskräfte in Klein-Oststadt. So erscheint das Prinzip der Gleichbehandlung verletzt, wenn sich Leistungsbezieher/innen über die legitimen Interessen der Allgemeinheit stellen und Leistungen erhalten, ohne dafür einen Beitrag für die Gemeinschaft erbringen zu müssen.

Zum Zeitpunkt der zweiten Welle lässt sich in Klein-Oststadt ein Anstieg der Sanktionsquote beobachten. Wie auch im Fall Klein-Weststadt wird dies von den Befragten ausdrücklich auf die positive Lage am regionalen Arbeitsmarkt zurückgeführt. Dadurch seien verstärkt Personen in den Fokus der Aktivierungsbemühungen geraten, die größere Vermittlungshemmnisse aufwiesen. Wiederum betonen die Spitzen der Arbeitsverwaltung ein „konsequentes Vorgehen“. Dies müsse insbesondere im Falle jugendlicher Leistungsbezieher/innen gelten. Zugleich wird bemerkt, dass die besonders strengen gesetzlichen Vorgaben bei dieser ‚Kundengruppe‘ unerwünschte Nebeneffekte hervorrufen: *„Wir haben auch den Auftrag, Obdachlosigkeit zu vermeiden. Und das sehe ich ehrlich gesagt auch so, dass man dann schon gucken sollte, ob man das dann wirklich tut, dass man einen auch nicht auf die Straße setzt oder Mietschulden*

aufbaut, die wir dann nachher in 'nem Sonderverfahren wieder abbauen müssen“ (Führungskraft). Eine wichtige Einsicht, die sich auf der Ebene der Führungskräfte durchgesetzt hat, lässt sich daher so zusammenfassen: Auch wenn ein konsequentes Vorgehen möglich ist und moralisch sogar geboten erscheint, können begründete Ausnahmen denkbar und notwendig sein. Diese werden aber nicht mit dem Argument der Gerechtigkeit begründet, sondern mit Kosten-Nutzen-Erwägungen Seitens des Grundsicherungsträgers. Die Instrumente der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik hätten sich bei einem Teil der ‚Kunden‘ als ungeeignet erwiesen, den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt und zur Grundsicherung in erwünschter Weise zu öffnen.

Auf der Ebene der Fachkräfte in der Arbeitsverwaltung zeigt sich zu beiden Befragungszeitpunkten eine Ambivalenz zwischen demonstrativer Härte einerseits und der Einsicht in die Grenzen der Aktivierbarkeit von Leitungsbezieher/innen andererseits. So wird die Legitimität des ‚Forderns‘ seitens der Fachkräfte hervorgehoben, wenn die Leistungsbezieher/innen sich den Integrationsbemühungen des Fallmanagements verweigern. Zugleich stellen die Befragten fest, dass das ‚Fordern‘ zunächst eine intensive Auseinandersetzung mit dem ‚Kunden‘ voraussetze: *„Ja, das Fordern ist ja subjektiv. Was kann ich von dem Kunden fordern? Und dazu muss ich ihn gut kennen. Dazu brauche ich Zeit, um angemessen zu fordern. Natürlich kann ich jetzt irgendwelche Dinge aufmachen und irgendwas Abstraktes aufs Papier bringen, wo ich auch weiß, ich kann den hinterher sanktionieren. Aber es muss für ihn erfüllbar sein, was ich von ihm fordere“ (Fachkraft).*

Wie auch in den anderen Regionen lässt sich eine Differenz zwischen ersten und zweiten Welle in Klein-Oststadt darin erkennen, dass individualisierende Problemzuschreibungen gegenüber dem Verweis auf strukturelle Ursachen der Erwerbslosigkeit an Bedeutung gewinnen. So rücken zum Zeitpunkt der zweiten Interviews die Defizite in der individuellen Eigenverantwortung der Leistungsbezieher/innen in den Mittelpunkt: *„Jeder Mensch hat für sich eine Lebensplanung und ich habe kein Recht und kein Mensch hat ein Recht in meine Lebensplanung einzugreifen. Und wenn ich der Meinung bin, ich muss unter der Brücke pennen, dann ist es so. Ne. Da kann man gerne begleitende Hilfen geben und ich meine, es gibt durchaus Leute, die sind ganz zufrieden, dass sie halt jeden Tag in einer anderen Stadt und irgendwo unterkommen, in einem Hausflur [...]. Und wenn das ihre Lebenseinstellung ist, dann sollte man nicht mit aller Macht versuchen, die nun wesentlich umzudrehen. Das schaffen Sie nicht“ (Fachkraft).* Hilfebedürftigkeit und Obdachlosigkeit erscheinen aus dieser Perspektive als individuell gewählter und gewünschter Lebensstil. Indem die Frage der Aktivierbarkeit wesentlich auf die Motivation und die Einstellung der Leistungsbezieher/innen zurückgeführt wird, markiert dies die Grenze, die über die Legitimität weiterer Unterstützung entscheidet.

2.4 Ost-Landkreis: „Und jetzt muss es gesellschaftlich gelingen, dieses aufzubrechen“

Der ländlich geprägte Ost-Landkreis (knapp 100.000 Einwohner) gehörte 2005 zu den Bezirken mit besonders schwieriger Arbeitsmarktlage. Vor allem in der Land- und Forstwirtschaft wurde seit der Wende kontinuierlich Beschäftigung abgebaut. Die Bevölkerungsentwicklung ist seit Anfang der 1990er Jahre rückläufig, was auf einen negativen Wanderungssaldo und die fallende Geburtenrate zurückzuführen ist.

Alle Befragten verweisen in der ersten Welle darauf, dass der regionale Arbeitsmarkt nur begrenzt aufnahmefähig ist. Den Aktivierungsstrategien seien dadurch strukturelle Grenzen gesetzt. Da Langzeitarbeitslosigkeit jedoch für die Leistungsbezieher/innen längerfristig mit dem Verlust an Verfügbarkeit und Beschäftigungsfähigkeit verbunden sei, werden diejenigen, die nur geringe Chancen auf einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt haben, dauerhaft in einen öffentlich geförderten dritten Arbeitsmarkt integriert. Diese Strategie schlug sich im extensiven Einsatz von Arbeitsgelegenheiten nieder. So war der Einsatz von ‚Ein-Euro-Jobs‘ nicht nur quantitativ deutlich umfangreicher als in den anderen drei Regionen, sondern die Maßnahmen liefen auch erheblich länger als üblich. Ein solcher Umgang traf bei allen Befragten auf eine ungeteilte Akzeptanz. Den ungleichheitsfördernden Bedingungen am regionalen Arbeitsmarkt wurde durch den Versuch begegnet, einen sozialen Ausgleich über den Ausbau eines stabilen dritten Arbeitsmarktes zu schaffen. Gleichzeitig waren auch Sanktionen nach Aussagen der Befragten im Ost-Landkreis kein bedeutsames Thema. Vielmehr wurde darauf verwiesen, dass man *„auch immer ein Stück weit noch Mensch bleiben“* (Führungskraft) müsse.

Zum Zeitpunkt der zweiten Welle gewinnt dagegen die Verschränkung von Gleichbehandlungs- und Leistungspostulaten auch im Ost-Landkreis an Bedeutung – und damit wird wiederum eine stärker individualisierende Problemzuschreibung sichtbar. So wird die Geldknappheit von Arbeitslosen vor allem auf eine unangemessene Lebensweise zurückgeführt: *„Also wenn ich das Geld, was ich kriege, für was anderes brauche als es gedacht ist, dann funktioniert gar nichts. Wenn ich's aber nur dafür nehme, für was es wirklich gedacht ist, wenn ich dann noch gut, bewusst einkaufe, könnte es funktionieren. Also wir haben's auch schon mal ausgerechnet. Also dann könnt es funktionieren. Und es steht eigentlich hier vor Ort auch im Verhältnis zu dem, was andere verdienen, die regulär arbeiten“* (Führungskraft). Das niedrige regionale Lohnniveau wird hier als Rechtfertigung für den niedrigen Regelsatz des ALG II herangezogen. Zugleich wird von den Leistungsbezieher/innen mehr ‚Bescheidenheit‘ gefordert, da sie sich ihren Lebensunterhalt nicht durch eigen Leistung verdient haben. Zwar sei es „menschlich nachvollziehbar“, wenn die Motivation, eine Beschäftigung anzunehmen, oft wenig ausgeprägt ist, da die finanzielle Besserstellung mit einer niedrig entlohnten Erwerbsarbeit oft nur gering ausfällt. Kritisiert wird aber, dass bei vielen Arbeitslosen zunehmend ein ungerechtfertigtes

Anspruchsdenken bestehe: „*Die sich bedienen, das nimmt sehr stark zu. Das heißt also dieses Anspruchsdenken, zu sagen, mir steht das Geld zu, ich will das haben. Das steht ja nicht im Gesetz drin. Da steht drin, Sorge für dich selber. Und nur wenn du das nicht kannst, bin ich bereit dir was zu geben. Aber das ist eher umgekehrt, im Anspruchsdenken*“ (Führungskraft). Ohne die grundsätzliche Spannung zwischen den strukturellen Problemen am regionalen Arbeitsmarkt und den Forderungen nach einer Aktivierung schwer vermittelbarer ‚Kunden‘ grundsätzlich auflösen zu können, treten damit in der zweiten Welle auch hier individualisierende Problemzuschreibungen in den Vordergrund.

Auf der Ebene der Fachkräfte war die Kritik am Verhalten eines Teils der Leistungsbezieher/innen von Anfang an stärker ausgeprägt. Die Gesprächspartner/innen betonen häufig das fehlende Unrechtsbewusstsein der ‚Kunden‘. So sei es „nicht gerecht“, dass einige für ihre Leistungen arbeiten, andere dagegen versuchen, Arbeit zu vermeiden. Jeder sei zunächst verpflichtet, für sich selbst zu sorgen. Nur wenn das, etwa aufgrund von Alkoholsucht oder schwerer körperlicher Beeinträchtigungen, nicht gelingt, müsse man das Fordern einstellen. Trotz unterschiedlicher Nuancen zeigt sich, dass die Gerechtigkeitsurteile der Fachkräfte im Ost-Landkreis sehr viel eindeutiger ausfallen als in den drei Vergleichsregionen. Dies spiegelt sich überraschenderweise nicht in der Zahl der Sanktionen wider, die über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg unterdurchschnittlich sind. Allerdings korrespondieren die individualisierenden Problemzuschreibungen der Befragten in der zweiten Welle deutlicher mit Vorstellungen einer sozial homogenen Unterschicht, der basale gesellschaftliche Werte gleichgültig seien und die sich „vom Arbeitslosenfernsehen berieseln“ (vgl. Bescherer et al. 2008) lasse. Verantwortung dafür trügen Medien, die bereits vor der Arbeitsmarktreform ein negatives Image verbreitet haben, welches die Leistungsbezieher nun als Selbstbild übernehmen.

2.5 Zwischenbetrachtung: Regionale Differenzen

In Klein-Weststadt waren individualisierende Problemzuschreibungen und der Bezug auf den Gerechtigkeitsstandpunkt der Leistung bereits zum Zeitpunkt der ersten Welle deutlich ausgeprägt. Zum Ende des Beobachtungszeitraums hat sich dieses arbeitsmarktpolitische Profil weiter verfestigt. Die Anforderungen des Arbeitsmarktregimes haben sich noch stärker in Richtung eines *Forderns von Verfügbarkeit* verschoben. Vermittlungsbemühungen konzentrieren sich auf den ersten Arbeitsmarkt. Die Forderung nach dem Ausbau eines zweiten oder dritten Arbeitsmarktes spielt dagegen keine Rolle.

Groß-Weststadt zeichnet sich durch eine eher zurückhaltende Auslegung aktivierungspolitischer Ansätze aus. Mit Blick auf die Gerechtigkeitsurteile der Akteure spielen in der ersten Welle die Kritik an sozialen Ungleichheiten sowie Ansprüche auf Selbstbestimmung eine zentrale Rolle. Es wird eine auffällige Zurückhaltung hinsichtlich individualisierender Problemzuschreibungen und aktivierender Verhal-

tensanforderungen geübt. Zum Zeitpunkt der zweiten Welle findet sich aber auch hier eine stärkere Betonung des Leistungsprinzips. Zu beiden Zeitpunkten wird in Groß-Weststadt ein Schwerpunkt auf die Förderung der beruflichen Weiterbildung gelegt. So sollen mit dem *Fördern von Beschäftigungsfähigkeit* die Chancen von ‚Kunden‘ am Arbeitsmarkt langfristig verbessert werden.

Klein-Oststadt zeichnet sich zu beiden Interviewzeitpunkten durch eine rigide Auslegung der Vorgaben der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik aus, die sich als *Fordern von Eigenverantwortung* charakterisieren lässt. Im Unterschied zu den anderen drei Standorten sind die Gerechtigkeitsurteile der Befragten in Klein-Oststadt bereits in der ersten Welle eindeutig vom Standpunkt der Leistungsgerechtigkeit geprägt. Diese Entwicklung ist maßgeblich auf die positive Arbeitsmarktlage in Klein-Oststadt zurückzuführen: Zu beiden Zeitpunkten waren nur wenige Arbeitslose im Rechtskreis des SGB III zu finden, da dieser Personenkreis überwiegend zügig in den ersten Arbeitsmarkt eingemündet ist. Entsprechend konzentrieren sich die Aktivierungsbemühungen auf einen Personenkreis mit größeren Vermittlungshemmnissen. Die fordernde Seite der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik genießt dabei Priorität.

Im Unterschied dazu findet sich im Ost-Landkreis ein weitgehender Konsens darüber, dass der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik aufgrund der strukturellen Probleme des regionalen Arbeitsmarktes Grenzen gesetzt sind. Der Ost-Landkreis repräsentiert das Modell eines *Förderns sekundärer Integration*, das auf dem breiten Einsatz von Arbeitsgelegenheiten basiert. Zum Zeitpunkt der zweiten Welle wird der Ton jedoch auch hier rauer. Dies kommt in den Gerechtigkeitsurteilen zum Ausdruck, die die Interviewpartner/innen vornehmen: Wurde zum Zeitpunkt der ersten Welle noch auf die strukturellen Ursachen der Erwerbslosigkeit verwiesen, so haben sich die Gerechtigkeitsurteile zum Zeitpunkt der zweiten Welle wiederum deutlicher in Richtung individualisierender Problemzuschreibungen und der Betonung von Leistungsgerechtigkeit verschoben.

3 Regionalübergreifende Gerechtigkeitsmaßstäbe

Die vorangegangenen Darstellungen zeigen, dass sich die jeweilige regionale Konkretisierung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in den Gerechtigkeitsurteilen der mit ihrer Umsetzung befassten Akteure widerspiegelt. Diese Urteile beruhen dabei auf geteilten Maßstäben, aus denen sich die Legitimität der aktivierenden Verhaltensanforderungen ableitet. Im Folgenden werden aus den empirischen Befunden die Konturen der Gerechtigkeitsmaßstäbe herausgearbeitet, die über den jeweiligen regionalen Kontext hinaus die gemeinsame Grundlage für Gerechtigkeitsurteile in der Arbeitsmarktpolitik bilden.

Zunächst lässt sich feststellen, dass die Gerechtigkeitsurteile der Akteure, die mit der Umsetzung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik betraut sind, vor allem als Kritik an den (gefährdeten) moralischen Prinzipien der Gesellschaft formuliert sind. Mit

dem Gerechtigkeitsverständnis der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik verfügen sie über ein Angebot an Urteilkriterien, das sie für ihre Kritik heranziehen können, und über moralische Maßstäbe, an denen sie das Handeln anderer, aber auch die Legitimität ihres eigenen Handelns bemessen können. Diese Maßstäbe erlauben ihnen als Urteilende eine Kritik ‚im Namen der Gerechtigkeit‘ auszusprechen. Diese Perspektive sowie die empirisch rekonstruktiv herausgearbeiteten Gerechtigkeitsurteile in der Arbeitsverwaltung zeigen sich anschlussfähig an die Befunde bei Dubet (2008).

So stellt Dubet zu Folge jede Gesellschaft eine hierarchische Ordnung von „gerechten Ungleichheiten“ (Dubet 2008: 21) auf. Ungleichheiten können demnach als gerecht gelten, wenn jede/r das bekommt, was ihm/ihr aufgrund eigener Leistungen zusteht (ebd.). In einer Gesellschaft, die die individuelle Gleichheit betont, sei *Leistung* das einzig legitime Prinzip der Konstruktion von Ungleichheiten (ebd.: 24). Ungerechtigkeit würden dort wahrgenommen, wo die hierarchische Ordnung verletzt wird, indem jemand ungerechtfertigt bevorzugt oder benachteiligt wird – was eine moralische Kritik zur Folge hat (ebd.: 22). Daneben nennt Dubet ein zweites basales Gerechtigkeitsprinzip: die Gleichheit der Chancen. Vom Standpunkt der *Gleichheit* aus kann Kritik an Formen der sozialen Missachtung geübt werden, die auf ‚ständische‘ Schließungen zurückgehen. Kritisiert werden „Diskriminierungen, die die Subjekte daran hindern, gleichermaßen verschiedene ungleiche Positionen zu erreichen, die sie in den demokratischen Gesellschaften von Rechts wegen beanspruchen können“ (ebd.: 52). Ein dritter Gerechtigkeitsmaßstab ist die Perspektive der individuellen *Autonomie*. Anhand dieses Maßstabs sind Gerechtigkeitsurteile möglich, die mit der Erwartung verbunden sind, sich als Subjekt verwirklichen zu können (ebd.: 137).

Die drei genannten Gerechtigkeitsprinzipien sind bei den arbeitsmarktpolitischen Akteuren in allen vier untersuchten Regionen (in unterschiedlicher Akzentuierung) präsent. Allen regionalen Differenzierungen zum Trotz wird hierbei ein übergreifender Trend sichtbar: Je schwieriger die ‚Kundengruppen‘ werden, desto legitimer erscheinen Kritiken, die am Verhalten der ‚Kunden‘ ansetzen. Dafür werden alle drei Gerechtigkeitsprinzipien angerufen: Die Betroffenen verstoßen aus Sicht der moralisch Urteilenden gegen das Autonomieprinzip, weil sie die Chance auf eine eigenständige Lebensführung zugunsten einer dauerhaften Abhängigkeit von Sozialtransfers verspielen. Sie treten das Gebot der Leistungsgerechtigkeit mit Füßen, weil sie nicht bereit sind, im Gegenzug für Fördermaßnahmen und Arbeitslosengeld angemessene Eigenaktivitäten zu entwickeln. Und sie verletzen die Gleichheitsnorm, weil sie den gesellschaftlich Integrierten und ‚Leistungswilligen‘ Kosten aufbürden, die letztere nicht selbst verursacht haben und auch nicht verantworten wollen.

Vor dem Hintergrund dieser Gerechtigkeitsmaßstäbe erscheinen die aktivierenden Verhaltensanforderungen als legitimer oder mehr noch: als emanzipatorischer Akt im Namen der Gerechtigkeit. Die Leistungsbezieher/innen im SGB II stehen unter dem Verdacht, sich gegenüber der Gesellschaft amoralisch zu verhalten – solange bis

sie das Gegenteil beweisen.⁵ Ihnen gegenüber gilt es daher, basale Gerechtigkeitsnormen einzuklagen. Dabei lässt sich regionalübergreifend eine Festigung der Legitimationsordnung aktivierender Arbeitsmarktpolitik im Zeitverlauf beobachten. So verschiebt sich die Kritik stärker in Richtung der Perspektive der Leistungs- und Tauschgerechtigkeit und auf das individuelle Verhalten des ‚Kunden‘. Diese veränderte Perspektive korrespondiert in allen vier Untersuchungsregionen (darin dem bundesweiten Trend folgend) mit insgesamt verringerten Arbeitslosenzahlen sowie mit der Entstehung von Arbeitskräfteengpässen in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten (vgl. Kubis et al. 2013).

Die veränderte Dynamik am Arbeitsmarkt hat insofern unmittelbare Folgen für die Vermittlungspraxis, als sich im Zeichen verbesserter Arbeitsmarktbedingungen in allen vier Untersuchungsregionen ein Teil der ‚Kunden‘ leichter in Beschäftigung bringen lässt. Verstärkt durch die kennzifferngetriebene Orientierung auf Vermittlungserfolge innerhalb der Bundesagentur für Arbeit tritt unter diesen Bedingungen ein ‚Creaming-Effekt‘ ein. Dieser besteht darin, dass Arbeitsvermittler/innen unter dem Druck der Anforderungen an ihr Handeln Bewerber/innen mit der größten ‚Arbeitsmarktnähe‘ bevorzugen (vgl. Lipsky 1980: 107ff.). Zurück im Leistungsbezug bleiben Personen, die mehr oder minder große ‚Vermittlungshemmnisse‘ aufweisen. Diese Hemmnisse wiederum haften ihnen im Sinne der Prämissen der Aktivierungspolitik als Persönlichkeitsmerkmale an. Damit wird die Verschiebung der Gerechtigkeitsmaßstäbe vorangetrieben, denn je größer die Defizite der betreffenden Person erscheinen und je mehr sie sich dem medial gestützten Bild einer „verwahrlosten Unterschicht“ (vgl. Booth et al. 2012) annähern, desto eindeutiger können auch die Urteile gefällt werden.

Für diese Verschiebung ist der Standpunkt der individuellen Autonomie zentral: Dem Ziel, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, wird ein grundlegender Wert zugeschrieben. Wer diesen Wert ignoriert und sich (selbst verschuldet oder doch zumindest wegen individuell verantwortbarer Defizite) in die Abhängigkeit des Leistungsbezugs begibt, schlägt die Perspektive einer eigenverantwortlichen Lebensweise aus. Mehr noch: Er/sie behindert andere in der Wahrnehmung ihrer autonomen Lebensführung. In einem derartig legitimierten Regime ist es gerecht, den Leistungsbezieher/innen etwas abzufordern. Soziale Rechte müssen mittels individueller Leistungen, durch Eigenaktivitäten gerechtfertigt werden. Im Verhältnis zwischen Leistung, Gleichheit und Autonomie nimmt damit die Frage der Leistungsgerechtigkeit eine dominante Stellung ein: Nur wer sich als ‚nützlich‘ oder ersatzweise als ‚willig‘ erweist, ist in der legitimen Position, den Status eines gleichwertigen und mit allen persönlichen Freiheiten ausgestatteten Staatsbürgers für sich zu reklamieren.

5 Wie auch im Falle der Umkehrung der Beweislast für den Nachweis der Unzumutbarkeit eines Arbeitsangebots kommt es hier zu einer Verkehrung der Unschuldsumutung. Es gilt nicht: ‚Unschuldig, bis die Schuld nachgewiesen wurde‘, sondern ‚Schuldig, bis die Unschuld nachgewiesen wurde‘.

4 Fazit: Aktivierung als Frage der Gerechtigkeit

Die hier präsentierten Befunde deuten darauf hin, dass die Prämissen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik jenseits aller regionalen Differenzen und begünstigt durch die veränderten Bedingungen am Arbeitsmarkt inzwischen als Gerechtigkeitsmaßstäbe etabliert und weitgehend unhinterfragt sind. Selbstverständlich bedürfte es für die hier aufgezeigten Zusammenhänge einer weiterführenden empirischen Beweisführung. So dürfte der Einbezug weiterer Regionen zum einen weitere Variationen von Gerechtigkeitsurteilen in den Blick rücken und zum anderen eine fundierte Eingrenzung der Erklärungsfaktoren für diese Variationen ermöglichen. Eine solche differenziertere Darstellung könnte zu einer Typologie von regionalen Regimen aktivierender Arbeitsmarktpolitik führen, in denen sowohl die Gemeinsamkeiten als auch die Heterogenität von Gerechtigkeitsstandpunkten in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik deutlicher hervortreten.

Bereits die vorliegenden Befunde verweisen auf eine beachtliche Heterogenität in der lokalen Ausgestaltung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Diese Heterogenität ist nur begrenzt mit der Nutzung von Ermessensspielräumen erklärbar, die Arbeitsvermittler/innen und Fallmanager/innen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit nutzen. Vielmehr weisen die Ergebnisse zum einen auf die Bedeutung von Pfadabhängigkeiten im lokalen politischen Kontext und auf die Bedeutung der Organisation für die Ausgestaltung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik hin. So zeigt sich, dass sich die Deutungen der Fach- und Führungskräfte ‚vor Ort‘ an geteilten Erzählungen und Interpretationen orientieren, an die Gerechtigkeitsurteile anknüpfen. Zum anderen konnte mit dem Beitrag aber gezeigt werden, dass sich die lokalen Gerechtigkeitsurteile in Abhängigkeit von der regionalen Arbeitsmarktlage verändern. So kam es in allen vier Untersuchungsregionen im Zeichen einer erhöhten Arbeitskraftnachfrage zu einer stärkeren Betonung des Standpunkts der Leistungsgerechtigkeit: Denjenigen, die trotz der spürbaren Belegung am Arbeitsmarkt im Hilfebezug verblieben, wurde mehr denn je unterstellt, das Prinzip von Leistung und Gegenleistung mit Füßen zu treten und sich damit zugleich einer eigenverantwortlichen Lebensführung zu verweigern.

Damit bestätigen die Befunde vorhandene theoretische Erklärungsansätze zur normativen Fundierung aktivierender Sozialpolitik und ergänzen diese um eine empirisch fundierte Analyse von Gerechtigkeitsurteilen im Kontext der Arbeitsverwaltung. Als gemeinsame Klammer der regionalen Gerechtigkeitsurteile lässt sich die Wahrnehmung benennen, dass es das individuelle Verhalten der ‚Kunden‘ der Arbeitsverwaltung ist, das im Vordergrund der arbeitsmarktpolitischen Intervention steht und stehen muss. Eine solche Sichtweise, die die Eigenverantwortung der Leistungsbezieher/innen betont, lässt sich mit der Formel „selber schuld“ (vgl. Lesenich 2008: 117ff.) umschreiben. Für die Gerechtigkeitsurteile derjenigen, die mit der Umsetzung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik im regionalen Kontext befasst sind, bildet diese Form der Schuldzuschreibung eine zentrale Basis. Zwar beklagen

die einen stärker das Fehlen positiver Chancen, während die anderen stärker die Übernahme negativer Risiken einfordern. In allen Fällen geht es aber um die Frage individueller Verantwortung. Ganz im Sinne des Leitsatzes der Hartz-Kommission ist es demnach die Aufgabe der Arbeitsverwaltung, fördernd wie fordernd auf die Übernahme von Eigenverantwortung hinzuwirken.

Wie verschiedene Debattenbeiträge zeigen, kommt der *Förderung* von Eigenverantwortung in der Praxis allerdings ein eher untergeordneter Stellenwert zu (Walther 2003: 301 f.; Lessenich 2005: 24 f., Marquardsen 2007: 263 f.). Das Problem ist dabei wiederum schon in den Gerechtigkeitsprämissen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik angelegt: Wo die individuelle Verantwortung betont wird, stehen Maßnahmen, die in den individuellen Verantwortungsbereich des Individuums eingreifen, unter dem Verdacht, Ungerechtigkeit zu erzeugen. Ein solches Gerechtigkeitsverständnis ist jedoch mit einem Problem belastet: Um in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ‚selbst schuld‘ sagen zu können, müsste zunächst die volle ‚Schuldfähigkeit‘ der jeweiligen Person festgestellt werden. Diese Kritik an den liberalistischen Gerechtigkeitsvorstellungen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik kann an die Überlegungen von Sen (1992) anschließen, welcher die Befähigung zu einem subjektiv als wertvoll verstandenen Leben in den Blick rückt.⁶ Vor diesem Hintergrund betrachtet, weist die aktivierende Arbeitsmarktpolitik ein grundlegendes Gerechtigkeitsdefizit auf: Da die am Arbeitsmarkt konkurrierenden Individuen nicht alle von der gleichen Startposition aus ins Rennen gehen, kann auch von keiner Chancengleichheit die Rede sein. Damit haben die Teilnehmer/innen an diesem Rennen aber von Anfang an ungleiche Chancen, jenes Ziel zu erreichen, für das sie sich nach gründlicher Abwägung entscheiden sollten (vgl. Sen 1992: 39 f.). Möglicherweise fehlen ihnen bereits die Ressourcen und Gelegenheiten dafür, eine solche gründliche Abwägung überhaupt treffen zu können.

In seinem Aufsatz über „Staatbürgerrechte und soziale Klassen“ hat Marshall (1992) die Entstehung sozialer Staatsbürgerrechte im 20. Jahrhundert mit der Dysfunktionalität erklärt, die an die Klassenzugehörigkeit gebundene ungleiche Chancen für den Kapitalismus beinhalten. Gleichwohl hat er darauf verwiesen, dass soziale Rechte stets eine Einschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte bedeuten. Der Begriff der Aktivierung kann als Chiffre dafür gesehen werden, wie heute eine Entwicklung in die entgegengesetzte Richtung stattfindet: Statt sozialer Rechte werden die sozialen Pflichten der Gesellschaftsmitglieder hervorgehoben. Statt der Garantie eines unveräußerlichen sozialen Status wird die Konditionalität dieses Status unter Verweis auf individuelle Eigenverantwortung betont. Mit Marshall lässt sich dabei das Dilemma aufzeigen, in dem eine solche Politik steckt: Die Verschiebung von Gleichheitsrechten zu Freiheitsrechten nimmt in Kauf, dass individuelle Ressourcen

6 Beiträge, die den Capability Approach in Bezug auf das Feld der Arbeitsmarktpolitik diskutieren, finden sich u.a. bei Bartelheimer et al. 2012; Bonvin 2012; Lewess-Litzmann 2012; Olejniczak 2012.

ungenutzt bleiben, unentdeckte Fähigkeiten brachliegen. Aus dieser Perspektive ist der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ein Gerechtigkeitsdefizit zu attestieren, das in seinem Kern ein Gleichheitsdefizit ist. Der Ausweg, den Sen aus diesem Dilemma bietet, erscheint dabei konsequent: Sein Fähigkeitsansatz zielt auf die Wahlfreiheit zur Realisierung verschiedener Lebensstile. Als Maßstab dient dabei die Gesamtheit der Ausgangsbedingungen, die als Ressourcen zur Verwirklichung eines individuell erfüllten Lebens mobilisiert werden können (vgl. Bouché 2008: 8 f.). Ziel ist die Befähigung des Einzelnen, das Leben führen zu können, für das er sich nach gründlicher Abwägung entscheidet (vgl. Sen 1992: 39 f.). Vor diesem Hintergrund müsste eine Politik der Aktivierung primär eine Politik der Handlungsermächtigung sein, die allen Individuen gleichermaßen die Chance eröffnet, ihre (ungleichen) Fähigkeiten zu entwickeln. Erst auf diese Weise wäre überhaupt eine differenzierte Basis für Gerechtigkeitsurteile gegeben, die sich auf die Prämisse individueller Eigenverantwortung berufen können.

Literatur

- Bartelheimer, P. (2005): Moderne Dienstleistungen und Erwerbsfürsorge. Fallbearbeitung nach SGB II als Gegenstand soziologischer Forschung. In: SOFI-Mitteilungen 33, S. 55-79.
- Bartelheimer, P./Miquel Verd, J./Lehwess-Litzmann, R./López-Andreu, M./Schmidt, T. (2012): Unemployment, intervention and capabilities. A comparative study of Germany and Spain. In: Transfer 18, S. 31-44.
- Behrend, O. (2008): Aktivieren als Form sozialer Kontrolle, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 40-41, S. 16-21.
- Berkel, R. van/Hornemann Møller, I. (2002): The concept of activation, in: dies. (Hrsg.), Active Social Policies in the EU. Inclusion Through Participation? Bristol: Policy Press, S. 45-72.
- Bescherer, P./Dörre, K./Röbenack, S./Schierhorn, K. (2008): Eigensinnige ‚Kunden‘. Auswirkungen strenger Zumutbarkeitsregeln auf Arbeitslose und prekär Beschäftigte, in: K. Dörre u.a. (Hrsg.), Eigensinnige ‚Kunden‘. Der Einfluss strenger Zumutbarkeit auf die Erwerbsorientierung Arbeitsloser und prekär Beschäftigter. SFB 580 Mitteilungen 26, S. 10-36.
- Blien, U./Hirschenauer, F. (2005): Vergleichstypen 2005. Neufassung der Regionaltypisierung für Vergleich zwischen Agenturbezirken. IAB Forschungsbericht 24/2005, Nürnberg.
- Bohnsack, R. (2008): Rekonstruktive Sozialforschung – Einführung in qualitative Methoden. Barbara Budrich: Opladen & Farmington Hills.
- Bonvin, J.-M. (2012): Individual working lives and collective action. An introduction to capability for work and capability for voice, in: Transfer 18, S. 9-18.
- Booth, M./Dörre, K./Haubner, T./Marquardsen, K./Scherschel, K./Schierhorn, K. (2012): Bewährungsproben für die Unterschicht: Wirkungen aktivierender Arbeitsmarktpolitik, in: H. Best/E. Holtmann (Hrsg.), Aufbruch der entscherten Gesellschaft. Deutschland nach der Wiedervereinigung. Frankfurt a.M./New York: Campus, 2012, S. 347-368.
- Bothfeld, S. (2007): Die Entwicklung der sozialen Staatsbürgerschaft als Reformweg für den deutschen Sozialstaat, in: C. Rudolph/R. Niekant (Hrsg.), Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 26-45.

- Bouché, P. (2008): Intermediäre Organisationen zur Umsetzung regionaler Arbeitsmarktpolitik in den deutschen Bundesländern unter dem Aspekt des Capability Approach, in: WZB Discussion Paper. Berlin.
- Brütt, Chr. (2003): Von Hartz zur Agenda 2010. Die Realpolitik im „aktivierenden Sozialstaat“, in: Prokla 33, S. 645-665.
- Bundesagentur für Arbeit (2011): Statistische Engpassanalyse nach Berufen. Methodenbericht der Statistik der BA, Nürnberg.
- Dauth, W./Hirschenauer, F./Rüb, F. (2008): Vergleichstypen 2008. Neufassung der SGB III-Typisierung. IAB Forschungsbericht 8/2008, Nürnberg.
- Dingeldey, I. (2005): Welfare State Transformation between „Workfare“ and an „Enabling“ State. A comparative Analysis. TranState Working Papers 21, Bremen.
- Dörre, K./Scherschel, K./Booth, M./Haubner, T./Marquardsen, K./Schierhorn, K. (2003): Bewährungsproben für die Unterschicht? Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Dubet, F. (2008): Ungerechtigkeiten. Zum subjektiven Ungerechtigkeitsempfinden am Arbeitsplatz, Hamburg: Hamburger Edition.
- Flick, U. (2002): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung, Reinbek b. Hamburg: Rowohlt.
- Fürst, D. (2006): Regional Governance – ein Überblick, in: R. Kleinfeld / H. Plamper/ A. Huber (Hrsg.), Regional Governance. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Band 1, Osnabrück: Universitätsverlag, S. 37-60.
- Gans, H. J. (1992): Über Die Positiven Funktionen der unwürdigen Armen. Zur Bedeutung der „underclass“ in den USA, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 32, S. 48-62.
- Gualini, E. (2006): Mehrebenen-Governance und neue Formen von Territorialität. Institutioneller Wandel in der Regionalpolitik, in: R. Kleinfeld/ H. Plamper/ A. Huber (Hrsg.), Regional Governance. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Band 1, Osnabrück: Universitätsverlag, S. 61-82.
- Hakel, Chr. (2005): Soziale Gerechtigkeit. Eine begriffshistorische Analyse, Wien: ÖGB-Verlag.
- Kaps, P./Marquardsen, K. (2017): Präventive Sozialpolitik? Handlungsspielräume und Handlungsorientierungen der kommunalen Verwaltung bei der Umsetzung der Leistungen zur Bildung und Teilhabe, in: Zeitschrift für Sozialreform 63, S. 217-246.
- Kronauer, M. (2002): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt am Main/New York: Campus-Verlag.
- Kubis, A./Leber, U./Müller, A./Stegmaier, J. (2013): Der Arbeitskräftebedarf in Deutschland 2006 bis 2011. IAB-Bibliothek 339, Nürnberg.
- Lessenich, S. (2005): „Activation without work“. Das neue Dilemma des konservativen Wohlfahrtsstaates, in: H.-J. Dahme/ N. Wohlfahrt (Hrsg.), Aktivierende Soziale Arbeit. Theorie – Handlungsfelder – Praxis, Baltmannsweiler: Schneider Verlag, S. 21-29.
- Lessenich, S. (2008): Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld: transcript Verlag.
- Lehewess-Litzmann, R. (2012): What does Flexicurity have to Gain from the Capability Approach?, in: Management Revue 23, S. 119-139.
- Lipsky, M. (1980): Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, New York: Sage.

- Ludwig-Mayerhofer, W. (2010): „Wenn Sie nicht selber etwas wollen, dann passiert gar nichts“: Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Grenzen der ‚Individualisierung‘ von Arbeitslosigkeit, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 31, S. 21-38.
- Ludwig-Mayerhofer, W./Behrend, O./Sondermann, A. (2009): Aus der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime. Konstanz: UVK.
- Marquardsen, K. (2007): Was ist „Aktivierung“ in der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen 60, S. 259-265.
- Marquardsen, K. (2011): Eigenverantwortung ohne Selbstbestimmung? Zum Verhältnis von „Autonomie“ und Heteronomie in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, in: Prokla 41, S. 231-251.
- Marshall, T. H. (1992): Staatsbürgerrechte und soziale Klassen, in (ders.): Staatsbürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 33-94.
- Mill, J. S. (2008): Der Utilitarismus, Stuttgart: Reclam.
- Murray, C. A. (1984): Losing Ground: American Social Policy, 1950–1980, New York: Basic Books.
- Olejniczak, M. (2012): Long-term Unemployment and the Capability Approach – The Case of the German Labor Market, in: Management Revue 23, S. 140-157.
- Oschmiansky, F. (2003): Faule Arbeitslose? Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmissbrauch, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 6-7, S. 10-16.
- Rawls, J. (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt: Suhrkamp.
- Ritsert, J. (1997): Gerechtigkeit und Gleichheit, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Sen, A. (1992): Inequality Reexamined, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Schmidt-Wilke, J. (2004): Nutzenmessung im Gesundheitswesen. Analyse der Instrumente vor dem Hintergrund zieleffektivitätsabhängiger Informationsverwendung, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Schmid, T. (2007): Gleichheit und Gerechtigkeit – zwei aufeinander bezogene Begriffe?, in: EQUAL-Entwicklungspartnerschaft QE GM (Hrsg.), Qualitätsentwicklung Gender Mainstreaming. Band 2, Wien, S. 83-108.
- Siegel, N. A. (2002): Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Sorge, A. (1989): Organisationskulturen: realer Hintergrund und soziologische Bedeutung einer Modewelle, in: In: M. Haller/H.-J. Hoffmann-Nowotny/W. Zapf (Hrsg.): Kultur und Gesellschaft: Verhandlungen des 24. Deutschen Soziologentags, des 11. Österreichischen Soziologentags und des 8. Kongresses der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie in Zürich 1988. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 193-210.
- Trube, A. (2003): Überfordern und Hinausbefördern – Prämissen, Praxis und Probleme aktivierender Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt 52, S. 301-305.
- Walther, A. (2003): Aktivierung: Varianten zwischen Erpressung und Empowerment. Für eine Erweiterung des Diskurses zum aktivierenden Staat im internationalen Vergleich, in: Neue Praxis. Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik 33, S. 288-305.