

2 Maßnahmen Sozialer Aktivierung: Eine erweiterte Arbeitsmarktpolitik

Ein Fallmanager des Jobcenters steht unter anderem vor der Aufgabe, auch solche langzeitarbeitslosen Erwachsenen zu betreuen, die als sehr weit vom ersten Arbeitsmarkt entfernt eingestuft werden und einen gewissen Fortschritt in der Eingliederung in den Arbeitsmarkt nachzuweisen. Doch dies erweist sich in solch ›schwierigen Fällen‹ nicht immer als einfache Aufgabe. Fähigkeiten, Konstitution und Lebensweise dieser Klientel gelten als teilweise so unvereinbar mit den Voraussetzungen in einer Maßnahme zur zeitnahen Wiedereingliederung, dass etwa eine Zuweisung in eine Qualifizierungsmaßnahme von vornherein zum Scheitern verurteilt erscheint. Und so finden sich die angesprochenen Personen neben einem Bewerbungstraining auch in einem Theaterworkshop wieder. Was nun aber hat ein Theaterworkshop mit der effizienten Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu tun?

Die Beschäftigung mit dieser Frage ist Kern der vorliegenden Arbeit. In einem solchen Workshop sollen nämlich die Teilnehmenden grundlegende Voraussetzungen für eine spätere Berufstätigkeit entwickeln. Dies soll zum Beispiel die Selbstwirksamkeit fördern, etwa über das Sprechen vor einer Gruppe oder die Schulung der Ausdrucksfähigkeit mittels Sprach- und Körpereinsatz. Auch ganz basale Aspekte finden sich in den Maßnahmenzielen: sich einen Tagesrhythmus aneignen, der die Maßnahmenteilnahme ermöglicht, sich vom Wohn- zum Maßnahmenort bewegen, das äußere Erscheinungsbild sowie die innere Haltung (teilweise wieder) für die Maßnahme und so später den Arbeitsmarkt tauglich zu gestalten.

So richtet diese Studie ihren Blick auf ein neuartiges Instrument der Beschäftigungsförderung, das erwerbslose Personen im Leistungsbezug der Grundversicherung – meist sogenannte Langzeitarbeitslose – *sozial aktiviert*, indem die Maßnahme ihren Schwerpunkt auf persönlichkeitsstabilisierende und sozial integrierende Effekte legt. Diese Maßnahmenform wird von Fachkräften der SGB-

II-Träger¹ wie auch von Maßnahmenträgern initiiert, eingekauft und mit Maßnahmenteilnehmenden² beschickt. Dabei zeichnen Fallmanagerinnen und Fallmanager in Deutschland von einem Teil der Langzeitarbeitslosen ein Bild, in dem letztere ihre Hoffnung auf eine Erwerbsarbeit aufgegeben haben, häufig unter Suchterkrankungen leiden, verschuldet und stark vereinsamt sind. Die so beschriebenen Personen gelten als »stetig wachsender Sockel von Erwerbslosen, der auch in wirtschaftlichen Prosperitätsphasen zurück bleibe« (Promberger 2005). Plakativ titelte die SZ: »Langzeitarbeitslosigkeit – Einmal Hartz IV, immer Hartz IV« (Öchsner 2011). Die Aktivierungspolitik in Deutschland ist jedoch darauf ausgerichtet, alle erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden der Grundsicherung zu aktivieren und eine Erwerbsaufnahme über Instrumente der Beschäftigungsförderung zu unterstützen. Orientiert an der britischen »Work first«-policy setzt Deutschland in seiner aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (Opielka 2004: 86) integrale Bestandteile europäischer Beschäftigungsstrategie um (BA 2006: 88).

Bei der oben beschriebenen Klientel setzt der *Maßnahmentypus der Sozialen Aktivierung*³ an. Darunter fasst die vorliegende Untersuchung mittelbar arbeitsmarktbezogene Maßnahmen, denen persönlichkeitsstabilisierende und sozial integrierende Effekte zugeschrieben werden. Sie gehen weit über die expressis verbis im SGB II und III genannten Ziele der Arbeitsmarktintegration und Verbesserung der Beschäftigungsförderung hinaus. Da sie nicht vorrangig auf Erwerbsintegration fokussiert sind widersprechen sie den Grundzügen aktivierender Arbeitsmarktpolitik und werden daher formell stets als Vorstufe oder flankierendes Modul zur Arbeitsmarktintegration angesehen – nie als Selbstzweck. Es handelt sich hierbei also um ein neuartiges Instrument der Beschäftigungsförderung, das in dieser Studie hinsichtlich seiner Maßnahmeninhalte und Genese

-
- 1 Diese sind auch bekannt unter den Namen Grundsicherungsträger oder Jobcenter.
 - 2 Zur sprachlichen Vereinfachung wird teilweise die männliche Form im Plural verwendet, um Personen beiderlei Geschlechts zu bezeichnen.
 - 3 Der verwendete Begriff ist an einem 1996-2003 durchgeführten niederländischen Arbeitsmarktprogramm (»Social Activation«) orientiert, in dem Langzeitarbeitslosen mit wenig Aussicht auf eine Erwerbstätigkeit, alternative Wege gesellschaftlicher Partizipation ermöglicht werden sollten: soziale Kontakte, Tagesstruktur und Förderung des Selbstbewusstseins. Befristet von der Jobsuche freigestellt, erhielten die Teilnehmenden für ehrenamtliches Engagement ein Entgelt (Europäische Kommission 2007).

exploriert sowie in seinen Funktionen⁴ systematisiert wird. Das Spektrum von Maßnahmeninhalten umfasst Kurse zur Rückengymnastik, Ernährung, Stressbewältigung oder Haushaltsführung, kulturelle Maßnahmen wie Tanzkurse und Theatergruppen, aber auch Schuldner- und Suchtberatung sowie sozialpädagogische Betreuung. Während soziale Aktivierung in den Niederlanden als Begriff und legitimes Instrument der Aktivierungspolitik eingeführt wurde, etablierte sich das neuartige Instrument in der bundesdeutschen Beschäftigungsförderung über eine arbeitsverwaltungsinterne Praxis. Diese Entwicklung, von der Verwaltungspraxis hin zum etablierten Instrument des *Aktivcenters*, wird in vorliegender Studie nachgezeichnet und in Bezug zum *politisch-rechtlichen Aktivierungsdiskurs* analysiert. Die auf dem Forschungsstand zur Aktivierungspolitik basierende Grundannahme⁵ ist, dass die Arbeitsverwaltung im Rahmen eines Aktivierungsdiskurses agiert und die Rekonstruktion des Teildiskurses für die Untersuchung notwendig ist. Betrachtet wird im Folgenden also nicht ein umfassendes diskursives Feld (Keller 2011), das aus mehreren und zum Teil konträren Diskursen zur Aktivierung besteht, sondern gezielt der hier so bezeichnete politisch-rechtliche Aktivierungsdiskurs, der durch seine Institutionalisierung in juristischen und innerorganisationalen Vorschriften direkt das Handeln der AkteurInnen der Arbeitsverwaltung bestimmt. Aufgrund seiner Bedeutung für die Handlungen der AkteurInnen wird die Formation des deutschen Aktivierungsdiskurses aus politischen, rechtlichen und internen Dokumenten der Arbeitsverwaltung rekonstruiert. Er beinhaltet Annahmen zum Staat, zur Erwerbstätigkeit, zu unternehmerischen Elementen der Arbeitsmarktpolitik und den Blick der Arbeitsverwaltung auf die Leistungsbeziehenden. Zur Diskursanalyse werden Interviews mit AkteurInnen der Arbeitsverwaltung in Beziehung gesetzt. Das empirische Material liefert Einblick in die Praxis- und Lebenswelt der Arbeitsverwaltung und ermöglicht die Deutungsmusteranalyse zu Aktivierung und Integration. Die hier gewählte Wissenssoziologische Diskursanalyse, die eine Diskursformation in Beziehung zu Deutungen und Praktiken von AkteurInnen setzt, geht über eine reine Dokumentenanalyse von Verwaltungsvorschriften hinaus. Das im Diskurs

4 Dabei steht der hier verwendete Funktionenbegriff nicht im Kontext der funktionalistischen Systemtheorie, sondern beschreibt in der vorliegenden Studie die Bedeutung der neuartigen Maßnahmenform auf institutionenspezifischer, sozialer und sozialstaatlicher Ebene (vergleiche Kapitel 3.4.1).

5 Vergleiche Kapitel 3.3.2 Die Arbeitsverwaltung als Schnittpunkt von Machtdiskurs und Subjektivität sowie Kapitel 3.4 Studiendesign: Vorgehen zur Klärung der Forschungsfragen.

definierte Primärziel ist die Aufnahme einer *Erwerbstätigkeit* (§ 1 Abs. 2 SGB II, Deutscher Bundestag 2013b) bei einer gleichzeitigen Stärkung der *Eigenverantwortung* (»Hilfe zur Selbsthilfe« nach § 1 Abs. 1 SGB II), womit eine *Individualisierung* von Marktrisiken einhergeht. Dingeldey (2007, 2010) zeigt, dass in Deutschland, Dänemark und Großbritannien zwar unterschiedliche Aktivierungsvarianten existieren, doch bei allen Arbeitskraft *rekommodifiziert* wird, also sozialstaatliche Leistungen zurückgenommen werden und damit die individuellen Marktabhängigkeiten wachsen. Der Druck zur Erwerbsaufnahme ist demnach für Arbeitslose sowie für Arbeitende gestiegen.

Aktuell zeichnet der Arbeitsmarkt folgendes Bild: Die Zahl der Arbeitslosen im Bereich der Grundsicherung ist weiter zurückgegangen und lag seit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe 2005, im Jahr 2012 erstmals unter zwei Millionen (BA 2013e: 6). Gleichzeitig sind nur zwei von fünf Arbeitslosengeld II-Beziehenden arbeitslos (BA 2013e: 10) und Anstiege der Arbeitslosigkeit insgesamt alleine auf den Bereich der Arbeitslosenversicherung zurückzuführen (BA 2013e: 6). Diese Veränderungen können zum Teil als Folge der neuen Arbeitsmarktstrategie der Aktivierung verstanden werden, denn letzterer werden eine effizientere Arbeitsvermittlung, eine intensivere Stellensuche von Erwerbslosen sowie die Schaffung neuer Stellen durch die Arbeitsmarktflexibilisierung zugeschrieben (Klinger/Rothe/Weber 2013). Gleichzeitig nehmen jedoch Lohnungleichheit und atypische Beschäftigung zu (Klinger et al. 2013, Rhein 2013, Dörre et al. 2013). So zeigt sich, dass es einerseits Personen gibt, die selbst aktiv nach einem Lebensunterhalt suchen, jedoch dauerhaft oder in geringem Umfang prekär beschäftigt sind und damit existenzsichernder dauerhafter Beschäftigung bedürfen (Ludwig-Mayerhofer/Promberger 2008: 9). Obwohl sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse quantitativ zugenommen haben und 2013 mit 41,84 Millionen den höchsten Stand seit 1990 aufweisen, ist die Arbeitslosigkeit leicht gestiegen, was die Bundesagentur für Arbeit mit geringeren Teilnahmezahlen an arbeitsmarktpolitischen Programmen begründet, denn damit wurden Personen von der sogenannten stillen Reserve in die offizielle Statistik zurückgeführt (BA 2014). Weiter abgenommen hat die sogenannte Unterbeschäftigung, die sich aus der Differenz des Erwerbspersonenpotenzials und der Zahl der Erwerbstätigen respektive der Summe aus Erwerbslosigkeit⁶

6 In der statistischen Berechnung werden Erwerbslose und Arbeitslose unterschiedlich erfasst, doch ihre Schnittmenge beträgt 60 Prozent.

und Stiller Reserve⁷ ergibt (Fuchs et al. 2013: 8). Doch prognostizieren Fuchs und KollegInnen, dass die Arbeitslosigkeit trotz eines Beschäftigungsrekordes 2014 nur wenig sinken wird, da strukturelle Faktoren einen weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit erschweren, so zum Beispiel Suchtfraktionen, aber auch eine ungenügende Passung der Qualifikationen von Erwerbslosen und vakanten Stellen (Mismatch) (Fuchs et al. 2013).

»Aus verschiedenen Gründen und für verschiedene Personengruppen besteht offensichtlich weiterhin ein gesellschaftlicher Bedarf nach solidarischer Absicherung, aber auch nach Arbeit unterhalb der regulären existenzsichernden Erwerbsarbeit sei es zur Resozialisierung, Arbeitstherapie, Heranführung an den Arbeitsmarkt, Kontrolle oder einfach zur sozialen Einbindung von Menschen, die bei den gegenwärtigen Nachfragestrukturen und persönlichen Eigenschaften dauerhaft chancenlos auf reguläre Beschäftigung bleiben.« (Ludwig-Mayerhofer/Promberger 2008: 8)

Weiter steht die Erwerbslosigkeit in einer auf dem Arbeitsprinzip basierenden Gesellschaft in engem Zusammenhang mit der Frage nach sozialer Integration und Teilhabe, insbesondere jener Personen, die als arbeitsmarktfremd klassifiziert werden. Wie diese Studie zeigt, fördern einerseits institutionelle Randbedingungen den Effekt, dass arbeitsmarktnahe Maßnahmen als Hauptstrategie angewandt werden und dadurch Personen, die eine niederschwellige und unter Umständen zeitintensivere Betreuung benötigen, eher vernachlässigt werden. Insofern deckt sich diese Studie mit dem Ergebnis, dass Schulden-, Sucht- und psychosoziale Beratung nicht in dem Umfang angeboten werden, wie es den Anforderungen der Klientel im SGB-II-Bezug entsprechen würde (Kaltenborn/Kaps 2013). Doch in der Implementierung von Maßnahmen Sozialer Aktivierung zeigt sich, dass andererseits die Notwendigkeit von niedrigschwelligen Angeboten für eine spezifische Klientel gesehen und entsprechende Instrumente auch installiert werden. Damit wird in einer langfristigen Perspektive die Erwerbsintegration fokussiert, der Aktivierungsbegriff jedoch um eine soziale Aktivierung erweitert, in der persönlichkeitsfördernde und alltagsstabilisierende Aspekte vordergründig bedeutsam sind. Damit wird auch der Diskussion um soziale Integration und Teilhabe von Erwerbslosen in der Arbeitsgesellschaft Rechnung getragen. Während dem Aktivierungsdiskurs eine dauerhafte öffentlich geförderte Beschäfti-

7 Mit dem Begriff der Stillen Reserve werden besonders entmutigte Menschen bezeichnet, die eine Arbeitssuche aufgegeben haben, jedoch bei guter Arbeitsmarktlage eine Beschäftigung aufnehmen.

gung als unangemessen gilt, wird debattiert, ob ein dauerhafter öffentlich geförderter Beschäftigungsbereich individuelle Beschäftigungsfähigkeit fördern könnte und ein Mehr an Integrations- und Teilhabechancen ermöglicht.

Die Untersuchung der Maßnahmen Sozialer Aktivierung gliedert sich daher in folgende Teilbereiche:

In Kapitel 1 werden der theoretische Zugang der Arbeit und die verwendeten Methoden vorgestellt. In Kapitel 1 wird die Formation des Aktivierungsdiskurses sowie das heterogene Akteursfeld der Arbeitsverwaltung analysiert, über das Maßnahmen der Beschäftigungsförderung und Maßnahmen Sozialer Aktivierung installiert werden. Grundannahme ist, dass der Aktivierungsdiskurs, als politisch-rechtlicher Machtdiskurs, spezifische Deutungen und damit verbundene Implikationen für die Praxis der Arbeitsverwaltung mit sich führt. In Kapitel 1 werden Maßnahmen Sozialer Aktivierung als neuartige niederschwellige Maßnahmen für eine sehr weit vom Arbeitsmarkt entfernte Klientel exploriert sowie deren Geneseformen dargestellt. Diese arbeitsmarktpolitischen Instrumente entstehen bottom-up durch eine verstärkte Nachfrage von Akteurinnen und Akteuren, die direkt mit SGB-II-Leistungsbeziehenden interagieren. Dabei werden Spannungsfelder bei der Installierung der Maßnahmen im Hinblick auf Interessen und Zielsetzungen sowie Handlungsbedingungen des Akteursfeldes gegenüber dem Aktivierungsdiskurs deutlich. Weiter werden über eine Analyse der Deutungsmuster von Aktivierung und Integrationsform institutionenspezifische, soziale und sozialstaatliche Funktionen in Maßnahmentypen Sozialer Aktivierung ersichtlich. In Kapitel 1 werden die Ergebnisse gesamthaft diskutiert.