

1. Einleitung: Öffentliche Arbeitsvermittlung unter Spardruck und Reformzwang

Unter Regierung versteh ich die Gesamtheit der Institutionen und Praktiken, mittels derer man die Menschen lenkt, von der Verwaltung bis zur Erziehung. Diese Gesamtheit der Prozeduren, Techniken, Methoden, welche die Lenkung der Menschen untereinander gewährleisten, scheint mir heute in die Krise gekommen zu sein [...]. Wir stehen vielleicht am Beginn einer großen krisenhaften Neueinschätzung des Problems der Regierung! (Foucault 1996: 18–20)

Seit Mitte der 1990er-Jahre geht ein sukzessiver Umbau sozialer Sicherungssysteme vor sich. Dieser Umbau beruht auf einem Paradigmenwechsel innerhalb des sozialpolitischen Selbstverständnisses: Nicht mehr Fürsorge und Versorgung, sondern »Aktivierung« individueller Wertschöpfungspotentiale soll Aufgabe des »neo-sozialen« Staates sein (Lessenich 2013). Sozialstaatliche Maßnahmen sollen prinzipiell auf ihre eigene schnelle Obsoleszenz hin angelegt sein: keine Versorgungs-, sondern streng terminierte Unterstützungsmaßnahmen im Sinne einer ›Hilfe zur Selbsthilfe‹. Das klingt *prima facie* gut und emanzipatorisch: Man ist nicht mehr Bittsteller_in bei ›Vater Staat‹ und wird nicht mehr paternalistisch ›be-fürsorgt‹, sondern ist nun Kund_in und hat Ansprüche auf maßgeschneiderte Aktivierungsdienstleistungen, die die staatliche Hilfe so schnell wie möglich wieder obsolet machen sollen. Wie bereits vielfach gezeigt (u.a. Magnin 2005; Ludwig-Mayerhofer 2010; Rose 2000b; Schallberger/Wyer 2010; Wyer 2011), sieht die Praxis anders aus, als das emanzipatorische Floskelwerk glauben machen will. Die vorliegende Arbeit versteht sich als kritischer Beitrag zur Erhebung und Deutung von Mechanismen und Auswirkungen der aktivierenden Sozialpolitik. Es soll konzeptualisiert und an einem konkreten Fallbeispiel einer kantonalen Arbeitsvermittlung in der Schweiz erhoben werden, wie sich Aktivierungspolitiken auf die Arbeit und das professionelle Selbstver-

ständnis von Arbeitsvermittler_innen auswirken. Denn die öffentlichen Bediensteten sind nicht nur die Repräsentant_innen aktivierender Arbeitsmarktpolitiken. Vielmehr stellen sie in der Interaktion mit den Stellensuchenden eine bestimmte Form von (aktivierender) Staatlichkeit her – eine Staatlichkeit, die immer auch afektiv und vergeschlechtlicht ist. Ich nehme in meiner Studie also eine Perspektive ein, die sich zum einen die (lokalen) Praktiken der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz vornimmt. Zum anderen interessiere ich mich auch für die institutionelle Umsetzung der Instrumente moderner Verwaltungsführung sowie für den gesellschaftlichen Kontext der aktivierungspolitischen Programmatik und der seit den 1990er-Jahren vonstattengehenden Reformen der Sozialverwaltung.

Die wichtigste konzeptuelle Quelle dieser Arbeit sind Michel Foucaults Studien zur Gouvernementalität (Foucault 2004a/b). Foucault geht über die Analyse vordergründiger Regierungstechniken hinaus: Indem seine Beobachtungen das subtile Ineinandergreifen von Regierungstechniken und Subjektivierungsprozessen beschreiben, öffnen sie den Blick für Zusammenhänge und Interdependenzen, die der klassischen Governance- und Policyforschung und auch der Organisations- und Verwaltungsforschung entgehen. Die Feinheit und Komplexität seines Instrumentariums verdankt sich Foucaults holistischem Vorgehen: Subjektivität ist für ihn keine überzeitliche Konstante, sondern bildet und transformiert sich in historischen Prozessen und gesellschaftlichen Strukturen; zugleich aber werden Subjekte nicht gleichsam ›mechanisch‹ von einem historischen Setting ›produziert‹, sondern formen und formieren sich selbst mit: Geformtwerden und Sich-selber-Formen greifen ineinander und gehen ineinander über. Foucaults Hermeneutik des Subjekts im Ausgang von sogenannten »Dispositiven« (z.B. Foucault 1978), hier verstanden als kontextbezogenes Bündel von Machtkonstellationen, erlaubt zudem die Ausdehnung der Untersuchung auf nichtdiskursive Praktiken und auf materielle Arrangements, so etwa die Einbeziehung von Auslassungen (Ungesagtem), von mimisch Kommuniziertem in meinen Interviews, des beobachteten Umgangs der Fachkräfte mit Artefakten oder der Raumordnung der untersuchten kantonalen Arbeitsvermittlung.

Die öffentlich Bediensteten im direkten Kontakt mit den Erwerbslosen, in der Schweiz Personalberater_innen¹ genannt, sitzen an der Schaltstelle der Aktivie-

¹ Anders als in Österreich oder Deutschland wird in der Schweiz für die Bediensteten der öffentlichen Arbeitsvermittlung, die die Erwerbslosen beraten und kontrollieren, die Bezeichnung »Personalberater_in« verwendet. Diese Berufsbezeichnung betont nochmals verstärkt den angestrebten privatwirtschaftlichen Charakter der RAV, die sich derselben Termini wie etwa private Arbeitsvermittlungsagenturen bedienen und den Fokus weniger auf die Vermittlung von Arbeit an die Arbeitsuchenden legen, sondern deren Humankapital als nützliche Ressource für potentielle Arbeitgeber_innen hervorzuheben versuchen. Zudem scheint mir die Bezeichnung »Personalberater_in« irreführend, da die Begriffswahl über das Machtgefälle zwischen den Berater_innen und den Arbeitsuchenden hinweg täuscht und eine Be-

rungspolitik: Sie haben sie zu implementieren und gleichzeitig sind sie ihr selbst unterworfen. Sie müssen ihre »Kund_innen« (vulgo Arbeitsuchende) formen (aktivieren und disziplinieren) und werden in ihrer Arbeit und in ihrem professionellen Selbstverständnis selbst geformt und diszipliniert – etwa durch diverse Vorgaben, die den Kund_innenkontakt ritualisieren, takten und für die Vorgesetzten transparent machen. In der Praxis von Personalberater_innen findet die Verschränkung von systemischer Organisation und Leitideologie ihren Niederschlag, ihre institutionelle Konkretion.

1.1 New Public Management: Personalberater_innen als »aktivierte Aktivierende«

Die Aktivierungspolitik setzt auf die Idee der Stärkung eigenverantwortlicher Risikoprävention und -bewältigung. Hinter den hochherzigen Appellen an die Eigenverantwortung des Einzelnen steckt aber tatsächlich ein zunehmender Rückzug des Staates aus seiner sozialstaatlichen Verantwortung, d.h. eine Umkehrung des sozialpolitischen Arrangements: Die Einzelne soll eigeninitiativ und selbstverantwortlich sein und dabei das Gemeinwohl in Form der Schonung der knappen Ressourcen im Blick haben (Lessenich 2013: 82). Am deutlichsten wird diese neue Regulierung des Sozialen auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik – dem Politikfeld, das Stephan Lessenich (2013) zufolge als »home domain« (ebd.: 96) des aktivierenden Sozialstaates betrachtet werden kann. Gesellschaftliche Risiken wie etwa der Verlust der Erwerbsarbeit werden nicht mehr als »Krise des Arbeitsmarktes, sondern vielmehr als Krise des Subjekts gedeutet und behandelt«, auf die der Staat in seinen Institutionen fördernd, aber auchfordernd reagieren zu müssen glaubt (Globisch/Madlung 2017: 323–324). Das Schreckgespenst der »sozialen Hängematte«, in der sich arbeitsunwillige »Sozialschmarotzer« zulasten einzuhindernder »Leistungsträger« zur unverdienten Ruhe betten, wird beschworen. Die Unterstellung von Arbeitsunwilligkeit und die präsumtive Ursachenverlagerung weg von Staat und Markt und hin zum Individuum schafft eine Atmosphäre des Misstrauens und der Angst. Der »Faktor Angst«, so argumentieren auch Sigrid Betzelt und Ingo Bode (2017), wirkt gewissermaßen als »Schmiermittel einer Reformpolitik, die Menschen mehr »Eigenverantwortung« für die Bewältigung von Risiken aufzwingt, die sie nur sehr begrenzt unter Kontrolle haben« (ebd.: 2; ähnlich auch Bude 2014; Lorey 2011).

Diese Tendenzen haben auch vor dem Schweizer Wohlfahrtsstaat nicht haltgemacht: Nach einer nachholenden Expansionsphase der Sozialpolitik in den 1970er- und 1980er-Jahren führte die darauffolgende wirtschaftliche Stagnationsphase zu

werbungssituation vermuten lässt, die lediglich fiktiv ist. Im Folgenden werde ich die Bezeichnungen »Personalberater_in«, »Berater_in« und »RAV-Berater_in« synonym verwenden.

Beginn der 1990er-Jahre zu einer Kehrtwende in den politischen Entscheidungsprozessen. Seither prägt der Aktivierungsgedanke gepaart mit einer verstärkten Wettbewerbs- und Marktorientierung auch das Schweizer Sozialstaatskonzept und seine Institutionen (Domeniconi/Tecklenburg/Wyer 2013). Vor diesem Hintergrund und durch die Empfehlungen der OECD vorangetrieben, sind zahlreiche aktivierungs-politische Instrumente in der Schweiz implementiert worden. In der öffentlichen Arbeitsvermittlung – dem Einsatzfeld meiner Untersuchung – führte insbesondere die zweite Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) im Jahre 1995 zu einem grundlegenden Systemwechsel im Sinne der Aktivierungslogik.

Inhaltlicher Kernpunkt der Revision war der Wechsel vom System passiver Taggeldbezahlung hin zu einem aktivierenden System. Seither gilt das Prinzip »Eingliederung vor Leistungsbezug« (oftmals als *work first* betitelt) auch in der Schweiz als zentraler Imperativ im Umgang mit Arbeitslosigkeit. Zudem wurden diese entscheidenden Umstrukturierungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung von einer tiefgreifenden Umgestaltung ihrer Institutionen begleitet: Es wurden sogenannte »Regionale Arbeitsvermittlungszentren« (RAV) geschaffen. Diese lösten die lokal organisierten Gemeindearbeitsämter, und mit diesen auch die rein administrative Kontrolle der Leistungsbezieher_innen der Arbeitslosenversicherung (ALV) in Form des ›Stempelns‹, ab. Die Stempelkontrolle wurde durch einen umfangreichen Katalog von sogenannten »Arbeitsmarktlichen Maßnahmen« (AMM), wie etwa Bewerbungstrainings oder einer befristeten Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt, und durch die regelmäßige und verpflichtende Teilnahme an Beratungsgesprächen mit einem_einer im RAV tätigen Personalberater_in ersetzt. In diesen Gesprächen müssen die beim RAV gemeldeten Stellungssuchenden immer wieder aufs Neue ihre Arbeitswilligkeit und die Verbesserung ihrer Vermittlungsfähigkeit, ihrer *employability*, unter Beweis stellen. Gegenläufig zu diesen verstärkten disziplinarischen Maßnahmen werden Arbeitsuchende allerdings nicht mehr als solche angesprochen: Sie sind keine zu verwaltenden ›Fälle‹ (Dubois 2016) mehr, sondern ›Kund_innen² – womit die freiwillige Inanspruchnahme einer Dienstleistung suggeriert wird.

Befeuert durch die Übernahme privatwirtschaftlicher Managementtechniken im Sinne der New-Public-Management-Doktrin soll sich der Staat in diesen Reformprozessen, etwa durch die im Jahr 2000 eingeführte Output-Steuerung der Arbeitsverwaltung in der Schweiz und damit durch die Leistungsmessung nach Maßgabe von Wirkungsindikatoren, gewissermaßen als Dienstleistungsunternehmen neu erfinden (Liebermann 2008). Auch Christopher Pollitt und Geert

2 Der Frage nach dem Dienstleistungscharakter der Maßnahmen der öffentlichen Arbeitsvermittlung gehen im Kontext der bundesdeutschen Bundesagentur für Arbeit (BA) auch Hielsscher und Ochs (2009) nach und beschreiben die »Vermittlungsberatung« als »Dienstleistung in verrechtlichtem Rahmen mit Zwangscharakter« (ebd.: 33; Herv. i. O.).

Bouckaert sprechen in diesem Zusammenhang von einem »fast-spreading desire to make government more businesslike – to save money, increase efficiency, and simultaneously oblige public bureaucracies to act more responsively towards their citizen-users« (Pollitt/Bouckaert 2011: 6). Kurz: »NPM favours market mechanisms designed and guided to yield outcomes which are in the public interest« (ebd.: 208). Zugleich basiert die staatliche Offensive im Bereich der Stellensuche auf einem strukturellen »Vorschussmisstrauen von Politik und Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern« (Schallenger/Wyer 2010: 10) und die Erwerbslosen müssen ihre Arbeitswilligkeit unter Androhung von Repressalien fortwährend unter Beweis stellen. Die Verwandlung des Obrigkeitstaats in ein service- und kund_innenorientiertes Dienstleistungsunternehmen bleibt im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung somit unvollständig.

Im Zuge dieser Reorganisation der öffentlichen Arbeitsverwaltung veränderten sich auch die Anforderungen an das berufliche – und damit staatliche – Handeln der Bediensteten der öffentlichen Arbeitsvermittlung, der Personalberater_innen. Denn die bedeutende ALV-Reform der 1990er-Jahre richtete das Staatshandeln nicht nur verstärkt an betriebswirtschaftlichen Kriterien aus, sondern strebte auch eine stärkere Service- und Dienstleistungsorientierung der Arbeitsverwaltung an. Unter diesen veränderten Vorzeichen brauchen die Personalberater_innen für ihre Arbeit mit den Erwerbslosen nicht nur fundierte legistische Kenntnisse im Bereich der nationalen und kantonalen Arbeitslosenversicherung, umfangreiche Branchekenntnisse und einen guten Überblick über die aktuelle Arbeitsmarktlage, sondern auch vielseitige affektive Fähigkeiten, wie etwa Einfühlungsvermögen, die Fähigkeit, sich selbst und andere zu motivieren, oder Kreativität im Umgang mit organisationalen Vorgaben und individuellen Problemlagen der Erwerbslosen. Wie ich an meinem empirischen Fallbeispiel noch zeigen werde, werden die RAV-Berater_innen nun dazu aufgefordert, mehr als ihre fachlichen Fähigkeiten zur Beratung der Erwerbslosen einzusetzen und sich mit ihrer »ganzen« Persönlichkeit in ihre Arbeit einzubringen (Marrs 2007: 63) – eine Affektuierung öffentlicher Dienstleistungsarbeit im Zeichen von Effizienzsteigerung bei gleichzeitiger Bürger_innen Nähe, die, so nehme ich an, auch die Geschlechterverhältnisse nicht unberührt lässt.

Gefühle, so verdeutlicht auch Paul Du Gay (2008), erscheinen seit dem Umbau und der Modernisierung staatlicher Bürokratien in moderne Dienstleistungsunternehmen nicht mehr nur als Nebenprodukt oder gar als Störfaktor. Die neuen Steuerungsformen für die Verwaltungsarbeit, allen voran das NPM, beschreibt Du Gay bereits 1996 als »entrepreneurial governance«. Darin nimmt staatliches Handeln zunehmend marktformige Züge an und die öffentlich Bediensteten sind dazu angehalten, durch persönliches Engagement und »personal enthusiasm« (ebd.: 165) eine

größere ›Bürger_innennähe‹ zu schaffen. Gefühle bzw. Emotionen und Affekte³ gewinnen in diesen Ordnungszusammenhängen also an Bedeutung. Folglich ändert sich mit diesen neuen Anforderungen auch das von den Bediensteten geforderte Affektmanagement: Während das frühere Ideal des (männlichen) Bürokraten dominiert war von kühler Sachlichkeit und Affektunterdrückung, um jede Form von Parteilichkeit und Korrumperbarkeit auszuschließen (siehe z. B. Max Weber [1992]), geht es jetzt um die geschickte Instrumentalisierung von Gefühlen und Affekten. Gleichzeitig wurden die RAV mit einem »massiven Sanktionsinstrumentarium des Gesetzes« (Nadai 2005: 22) ausgestattet, auf das die Berater_innen zurückgreifen können. Denn diese sollen die Erwerbslosen nicht nur beraten und informieren, sondern müssen sie auch kontrollieren und bei Verstößen gegen die Vorgaben oder bei unzureichender Pflichterfüllung sanktionieren (Magnin 2005).

Doch werden auch die Personalberater_innen kontrolliert, um sie auf die organisationalen Ziele einzuschwören und sie zur Gewährleistung der Kosteneffizienz des RAV anzuhalten. Zu diesem Zweck sind zahlreiche *New-Public-Management*-Werkzeuge, wie z.B. nationale und kantonale Wirkungssindikatoren, sogenannte *key performance indicators* (KPI), oder auch RAV-interne Leistungskennzahlen, sogenannte *benchmarks*, eingeführt worden. Diese Werkzeuge modernerer Verwaltungssteuerung sollen dazu beitragen, die Tätigkeit der öffentlich Bediensteten in die ›richtigen‹ Bahnen zu lenken und sie in ihrem *commitment* zu stärken: Sie sollen nicht nur die Arbeitsuchenden mit Fokus auf eine möglichst schnelle Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt beraten, sondern werden selbst dazu aufgefordert, sich in neuen Arbeitsformen eigeninitiativ und kreativ in den Arbeitsprozess einzufügen, Konflikte zu lösen, Distanz herzustellen und sich nicht zu sehr von den Schicksalen der Erwerbslosen vereinnahmen zu lassen. Foucault – der theoretische Gewährsmann meiner Untersuchung – hat dasjenige Subjekt, das aus solchen Subjektivierungsprozessen hervorgeht, als »Unternehmer seiner selbst« bezeichnet, »so dass der Arbeiter selbst sich als eine Art Unternehmer erscheint« (Foucault 2004b: 313–314). Das Selbstmanagement »soll die Potentiale der ganzen Person (und nicht nur der Arbeitskraft) motivieren« (Bröckling 2007: 67). Unternehmer_in zu sein, ist also kein Erwerbsstatus mehr, sondern ist zur ›Lebenseinstellung‹ geworden (ebd.).

Der Soziologe Michael Lipsky verweist auf die Ermessensspieldräume staatlicher Akteur_innen, die entscheidend dafür sind, wie staatliche Politiken interpretiert und umgesetzt werden. »The decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressure, effectively become the public policies they carry out« (Lipsky 2010: xiii). Maßgeblich angeleitet wird die Arbeit der *street-level bureaucrats* in der öffentlichen Arbeitsverwaltung von dem Gedanken, »that welfare status is to be avoided and that

3 Im Theorieteil unter 6.4.2 werde ich die Begriffe Gefühl, Affekt und Emotion theoretisch vertreten und deren Verwendungsweise in der Untersuchung erläutern.

work, however poorly rewarded, is preferable to public assistance« (Lipsky 2010: 11). Ihre Ermessensspielräume sollen die Personalberater_innen folglich stets im Sinne der Kosteneffizienz nutzen; sie sollen der Logik der Arbeitslosenversicherung entsprechend möglichst zur »Schadensminderung« (AVIG Praxis ALE B220) beitragen. Die so aufgefasste Street-Level-Perspektive (Lipsky 1980/2010) verweist darauf, dass die Umsetzung der öffentlichen Politiken nicht einfach nur ein technisches Detail, sondern »central to understanding the constitution of what policies are and what they mean to people« (Wright 2003b: 1) ist. Die Personalberater_innen sind also mehr als das ›Gesicht‹ des RAV und damit auch mehr als nur die Repräsentant_innen des Aktivierungsstaats. Der These, dass die öffentlich Bediensteten hier eine Schlüsselrolle innehaben, schließe ich mich in meiner Untersuchung an. Dazu wende ich eine praxeologische Doing-State-Konzeption (Bourdieu 2014: 31–32) an, die davon ausgeht, dass Staatlichkeit in den Begegnungen zwischen staatlichen Akteur_innen und Bürger_innen konstituiert wird. Staatlichkeit und staatliches Handeln ist nicht auf die Ebene der Gesetzgebung beschränkt, sondern findet an jenen Orten statt, wo Menschen unmittelbar mit staatlicher Macht konfrontiert sind.

Die RAV-Berater_innen setzen die staatlichen Politiken also nicht einfach nur um, sondern gestalten diese aktiv mit und ›produzieren‹ in ihrem täglichen Arbeitshandeln Staatlichkeit. Diese Hintergrundannahmen erlauben es mir, davon auszugehen, dass das Aktivierungsparadigma nicht nur ein Ordnungs- und Kontrollregime für die Erwerbslosen⁴ darstellt, sondern auch die subjektiven Dispositionen der Personalberater_innen nicht unberührt lässt. Sie werden über einen interorganisationalen Wettbewerb dazu aktiviert – so zumindest der Plan –, selbst eine unternehmerische Haltung einzunehmen, die sowohl die Effizienz des RAV (nach Maßgabe der Wirkungsindikatoren) als auch die Marktfähigkeit der Stellensuchenden befördert. Die Berater_innen werden also auch selbst aktiviert, d.h. sie sind in ihrer Arbeit ähnlichen Anforderungen unterworfen wie die beim RAV gemeldeten Erwerbslosen und werden so zu »aktivierten Aktivierenden« (Newman 2007).

4 Aus kritisch-feministischer Perspektive nenne ich die Bezieher_innen von Transferleistung aus der Arbeitslosenversicherung »Erwerbslose« oder »Stellensuchende« und benutze nicht den allgemein verbreiteten Begriff des/der »Arbeitslosen«. Dies soll einer weiteren Entwertung und Unsichtbarmachung (unbezahlter) Care-Arbeit, die zu großen Teilen von Frauen erbracht wird, entgegenwirken. Somit plädiere ich für einen erweiterten Begriff von Arbeit, der auch den Bereich der Reproduktionsarbeit umfasst.

1.2 Forschungsanlass, Erkenntnisinteresse und zentrale Forschungsfragen

Meine Untersuchung knüpft genau an dieser Schnittschnelle zwischen Fremd- und Selbstaktivierung der Personalberater_innen an. Die empirische Grundlage meiner Untersuchung ist eine sich methodisch als »fokussierte Ethnographie« verstehende Fallstudie (Knoblauch 2001). Im Fokus meiner Studie stehen die Akteursperspektive der Berater_innen und die Interaktionen zwischen Berater_innen und Arbeitsuchenden, wie sie von den Berater_innen erlebt werden. Ich arbeite also vor allem aus der »Binnenperspektive« der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (Ott 2012:167). Meine Erhebung habe ich in zwei Wellen im Zeitraum zwischen 2014 und 2017 in einem Westschweizer RAV durchgeführt.

Angestoßen wurde mein Forschungsinteresse von zwei Streikaktionen⁵ der RAV-Angestellten im Herbst 2013 und im Frühjahr 2014. Schnell stellte sich also in meinen vorbereitenden Recherchen heraus, dass das gewählte RAV einen äußerst spannenden und spannungsvollen Forschungsort für meine Untersuchung darstellt, da es 2012 komplett umstrukturiert wurde und seither als Paradestück einer nach NPM-Kriterien modernisierten Verwaltungseinheit gilt: flache Hierarchien, formal erweiterte Handlungsspielräume, flexible Arbeitszeitmodelle, regelmäßige Leistungsevaluierung nach spezifischen Leistungsindikatoren (*key performance indicators*, KPI) und innerorganisatorischer Wettbewerb. Trotz oder vielleicht gerade wegen der Beispielhaftigkeit dieses bestimmten RAV kam es, kurz bevor ich meine Untersuchung vor Ort angefangen habe, zu einigen Streikaktionen. Diese können durchaus als (affektive) Antworten der RAV-Angestellten auf die neuen Arbeitsbedingungen und Organisationsziele verstanden werden. Auch zeigen sie, dass die organisationalen Steuerungsinstrumente nicht frictionslos in das Selbstmanagement der Bediensteten zu übersetzen waren. Die Streiks lassen vermuten, dass die Reorganisation der kantonalen Arbeitsvermittlung und die daraus erwachsenen neuen Vorgaben und Entwicklungen von einigen Angestellten nicht als Verbesserung ihrer Arbeitspraxis, sondern eher als Zumutung wahrgenommen wurden.

5 Das Streikaufkommen in der Schweiz ist im internationalen Vergleich vor allem aufgrund der stark verankerten Sozialpartnerschaft und der ausgeprägten Konsensorientierung sehr gering. So listet eine Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) die Schweiz im internationalen Vergleich bei arbeitskampfbedingten Ausfalltagen ganz weit unten (Dribbusch et al. 2023). Überdies sind Streikende in der Schweiz nach den einschlägigen ILO-Konventionen nur ungenügend vor Entlassung und Repression geschützt (etwa: Dunand et al. 2016). Vor diesem Hintergrund sind die Mobilisierungsanstrengungen der öffentlich Bediensteten umso bemerkenswerter und verdeutlichen die Relevanz des gewählten Fallbeispiels als auch der forschungsleitenden Frage nach widerständigen Praktiken bereits ohne vertiefte Kenntnisse des organisationalen Rahmens.

Affekte und Emotionen spielen in meiner Untersuchung eine tragende Rolle. Nur über eine affektive Adaption lassen sich (neue) Ideale und Vorgaben wirklich umsetzen: Man kann nicht seine ›ganze‹ Persönlichkeit in die Arbeit investieren, solange keine annähernde affektive Identifikation mit der zugewiesenen Rolle stattfindet. Und gerade hierin liegt auch die Krux gescheiterter Annäherung an das staatlicherseits erwünschte neue Selbstverständnis der Personalberater_innen: Wenn die affektive Adaption scheitert, kann es mitunter zu widerständigem Handeln kommen. Affekte können also das Gelingen der Implementation von NPM-Direktiven auf Akteur_innenebene ermöglichen, aber es zugleich auch erschweren oder sogar verunmöglichen. Die eingenommene Affektperspektive hilft daher nicht nur, die Unterwerfung der Bediensteten, sondern auch und insbesondere ihre Handlungsautonomie und Widerständigkeit besser zu verstehen. Denn Affekte, so werde ich herausarbeiten, sind nicht nur ein höchst wirksames Instrument der Neoliberalisierung der Arbeitsverhältnisse und somit integraler Teil von Herrschafts- und Ungleichheitsproduktion, sondern bergen immer auch Potentiale der Überwindung solcher Verhältnisse im Sinne einer ›Freiheit der Affekte‹. Ich gehe davon aus, dass gerade in der affektiven Arbeit der Personalberater_innen, die sie durch »emotionale Produktivkräfte« (Bargetz 2013: 17) wie etwa ihre Empathie an andere bindet, widerständiges Handlungspotential liegt. Affekte fungieren gewissermaßen als Scharnier, welches Menschen in Machtzusammenhänge einbindet. Aber natürlich existieren Affekte nicht nur im Kontext von Macht- und Ausbeutungsverhältnissen, sondern stifteten auch solidarische Verbindungen zwischen den Menschen, die wiederum die Grundlage von Handlungsmächtigkeit und Widerstand bereitstellen.

Ich verschiebe also den Fokus von der Instrumentalisierung und Kommerzialisierung der Gefühle zur Erreichung staatlicher und organisationaler Ziele hin zu den ermächtigenden Dimensionen affektiven Arbeitens und stelle die »affektive Opposition« und das Eintreten in den »Kampf um das affektive Leben der Leute« (Grossberg 2000: 192) in den Mittelpunkt meines Erkenntnisinteresses.

Im Kontext des Regierens über Gefühle, der »affective governance« (Penz et al. 2017), interessiere ich mich auch dafür, ob sich durch die angestrebte Verwaltungsmodernisierung und die damit zusammenhängende Abkehr von der vermeintlich gefühlsneutralen ›Beamtenmentalität‹ auch die Geschlechterverhältnisse und die Geschlechterbilder im RAV verändern – galt doch insbesondere der staatliche Bürokratiesektor lange Zeit als »Ausdruck der instrumentellen Vernunft« (Ludwig/Sauer 2010: 181) und als »Herrschaft der formalistischen Unpersönlichkeit« mit einem idealen Beamten, der getreu dem Motto »sine ira et studio, ohne Haß und Leidenschaft, daher ohne ›Liebe‹ und ›Enthusiasmus‹, unter dem Druck schlichter Pflichtbegriffe; ›ohne Ansehen der Person‹, [...]« seines Amtes waltet (Weber 1985: 129; Herv. i. O.). Der Beamte hatte also ›seines Amtes zu walten‹, war dazu angehalten, sein affektives Selbst ganz hinter seiner ›Amtsperson‹ verschwinden zu lassen, wohingegen

Affektivität wie Fürsorglichkeit und Empathie mit Weiblichkeit verbunden und im Bereich des Privaten, und damit außerhalb des staatlichen Sektors, verortet wurden. Frauen wurde aufgrund der ihnen zugeschriebenen Emotionalität auch die Fähigkeit, sich im Staatswesen an qualifizierter Stelle einzubringen, rundweg abgesprochen. Birgit Sauer beschreibt diese Trennung als »liberales Gefühlsdispositiv« (Sauer 1999a) und verdeutlicht, wie prägend diese dichotome Vorstellung von öffentlich und privat bzw. rational und emotional für die westliche Vorstellung von Staatlichkeit bis weit ins 20. Jahrhundert war. Im Zuge der »Dienstleistungsrevolution« seit den 1970er-Jahren und mit steigender Frauenerwerbsquote begannen sich diese Grenzen zu verschieben; die ehemals mit Weiblichkeit assoziierten affektiven Fähigkeiten gewannen auch im staatlichen Bürokratiesektor zunehmend Bedeutung. Dies führte zu einem Wandel geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung und Rollenvorstellungen. Und auch wenn sich das, was sich da getan hat, nicht unbedingt als emanzipatorisches Projekt einer Dekonstruktion überkommener Geschlechterrollen lesen lässt, ist es doch spannend, die Auswirkungen von »verordneter« affektiver Arbeit unter einer Geschlechterperspektive zu verfolgen.

Mein zentrales Interesse gilt also kurz gefasst den affektbezogenen vergeschlechtlichten Subjektivierungsweisen der Personalberater_innen im Kontext der Ökonomisierung der Arbeitsverwaltung in der Schweiz. Ich untersuche, wie die Vermittlung von Effizienzkriterien und Wettbewerbsorientierung bei gleichzeitig eingeforderter affektiver Zuwendung funktioniert. Wie gehen die Personalberater_innen mit möglichen Spannungsverhältnissen zwischen den organisationalen Anforderungen und den Bedürfnissen der Erwerbslosen um? Inwiefern divergieren auch ihre eigenen Anforderungen an eine gute Beratungspraxis von den organisationalen Vorgaben oder vom Gesetzesauftrag? Wie reagieren sie auf die Anforderung, »staatliche affektive Selbstunternehmer« (Penz/Sauer 2016: 109) sein zu müssen und eigene Beratungsstrategien zu entwickeln? Reflektieren sie ihre Rolle als »aktivierte Aktivierer_innen« überhaupt? Wenn ja, führt dies zu gesteigerter Identifikationsmöglichkeit mit dem Beruf oder zu innerem oder äußerem Widerstand? Mit einer »machtorientierte[n] Theorie der Gefühle« (Bargetz 2013: 20) gehe ich der Frage nach, wie Gefühlsstrukturen im Feld aktivierender Arbeitsmarktpolitik und moderner Verwaltungsführung hervorgerufen und durch die öffentlich Bediensteten subjektiv angeeignet, verweigert oder widerständig umgeformt werden.

Diese Vorschau auf mein Erkenntnisinteresse und meine forschungsleitenden Annahmen gibt bereits Hinweise darauf, dass in meiner Untersuchung unterschiedliche Gegenstandsebenen⁶ angesprochen werden: Da ist zum einen die (rechtliche)

6 Eine ausführliche Beschreibung meiner methodischen Herangehensweise sowie die Operationalisierung des theoretischen Rahmens folgt im siebten Teil im Abschnitt 7.5.

Makroebene: die Richtlinien für die Vergabe von Sozialleistungen, die NPM-Direktiven, das Aktivierungsparadigma etc. Auf der institutionellen Mesoebene versuche ich nachzuverfolgen, mit welchen (affektiven) Techniken das RAV versucht, seine Mitarbeiter_innen zu steuern und zu formen. Auf dieser Ebene ist auch meine Analyse des »materiellen Arrangements« angesiedelt: die Raumordnung und Architektur des RAV, die die Atmosphäre und damit das affektive Setting maßgeblich mitgestalten. Daran schließt die für mein Erkenntnisinteresse zentrale Ebene an: die Mikroebene der konkreten Praxis der Personalberater_innen.

1.3 Gang der Untersuchung

Zur Beantwortung der Forschungsfragen gliedert sich die vorliegende Untersuchung in *neun* Teile. Im Anschluss an die Einleitung werden im *zweiten* Teil die zentralen Reformen der Schweizer Arbeitsmarktpolitik nachgezeichnet und in gegenwärtige gesellschaftlich-sozialpolitische Entwicklungen eingeordnet. In einem weiteren Schritt werde ich die (Steuerungs-)Strukturen der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz und deren zentrale Akteur_innen darstellen. Dies bildet den Ausgangspunkt dafür, in einem dritten Schritt genauer auf das untersuchte Fallbeispiel einzugehen und dessen Forschungsrelevanz und organisationale Besonderheiten herauszuarbeiten. Basierend auf Presseberichten sowie einem Bericht des kantonalen Rechnungshofs (CDC) und einer von den RAV-Berater_innen gemeinsam mit den kantonalen Gewerkschaften des öffentlichen Diensts beim Kantonsparlament im November 2012 eingereichten Petition werde ich in diesem Kapitel zudem den Kontext skizzieren, in welchem etwa die Hälfte der Personalberater_innen 2013 zum Streik mobilisiert hat. Dies mag unüblich erscheinen, da ich zuvor weder die empirische Ausrichtung noch die Datengrundlage meiner Untersuchung dargestellt habe, jedoch ist dieser kurze Einblick in das gewählte Fallbeispiel zentral für die Nachvollziehbarkeit meiner weiteren Ausführungen und der Konzeption der Studie. Auf diese Schilderungen zum empirischen Kontext meiner Untersuchung schließe ich ein kürzeres Kapitel (Kapitel 4) zur theoretischen Verortung meiner Untersuchung an und werde bereits an dieser Stelle herausarbeiten, warum ich einen affekt- und geschlechtertheoretischen sowie machtanalytischen Zugriff auf die rezenten Entwicklungen im Feld der Arbeitsmarktpolitik und der öffentlichen Arbeitsverwaltung in der Schweiz vorschlage.

Um meine Studie weiter zu kontextualisieren, werde ich im *fünften* Teil einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand zur Reorganisation der öffentlichen (Arbeits-)Verwaltung auf der Ebene des Verwaltungshandelns und damit aus Sicht der *street-level bureaucrats* geben. Aufgeteilt auf insgesamt sechs Abschnitte werde ich erst einen Blick auf die Schweizer Forschungslandschaft zu den Reformprozessen der öffentlichen Arbeitsverwaltung werfen und zeigen, dass in den ersten

zehn Jahren nach der einschneidenden AVIG-Gesetzesrevision von 1995/96 ausschließlich (Wirkungs-)Studien vom SECO durchgeführt bzw. in Auftrag gegeben worden sind. Erst rund zehn Jahre später, und dies wird uns im zweiten Abschnitt (Punkt 5.2) beschäftigen, begannen sich vereinzelt Sozialwissenschaftler_innen mit der »normative[n] Kraft der Aktivierungspolitik« (Wyer 2011) kritisch auseinanderzusetzen und die Dienstleistungsprozesse und die reformierte Sozial- und Arbeitsverwaltung aus Sicht der Verwaltungsangestellten zu untersuchen. Anders sieht es mit Blick auf die internationale Forschung aus (Punkt 5.3), wobei insbesondere im angelsächsischen Raum eine längere Forschungstradition zur sogenannten »Street-level-Forschung« existiert. Entsprechend meinem Forschungsinteresse zu den (wohlfahrts-)staatlichen Transformationsprozessen und deren geschlechtsspezifischen und affektiven Implikationen sowie im Hinblick auf die theoretische Verortung meiner Untersuchung werde ich in den Punkten (5.4-5.6) einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand zu Geschlecht, Emotionen und Affekten in der interaktiven Dienstleistungsarbeit und der öffentlichen Verwaltung geben und daran anschließend unter Punkt 5.7 nochmals ganz konkret die Lücken aufzeigen, zu deren Schließung ich mit meiner Untersuchung beitragen möchte. Auf diese Literaturübersicht folgen im *sechsten* Teil die Erläuterungen zur theoretischen Rahmung der Arbeit. Beginnen werde ich diesen Teil mit der Erörterung der gubernementalitätstheoretischen Perspektive bzw. mit einer knappen Einführung in das Foucault'sche Konzept der Gouvernementalität und den damit zusammenhängenden Staats- und Regierungsbegriff. Hieran anschließend wird die komplexe Beziehung zwischen Regierungsrationonalitäten, Steuerungstechniken und der Formierung von Subjekten dargestellt und gezeigt, wie sich mit (dem späten) Foucault und seiner Rückbesinnung auf die antike Lebenskunst von den Subjekten ausgehender Widerstand denken und untersuchen lässt. Im dritten Abschnitt des Theorieteils befasse ich mich mit der neoliberalen Gouvernementalität, der Subjektivierungsform des unternehmerischen Selbst und mit der Frage, inwiefern sich Geschlecht und Affekte als Dimensionen neoliberalen Regieren und als Modi der Subjektbildung denken lassen. Auf dieser theoretischen Basis werde ich unter 6.4 des Theoriekapitels und mit Blick auf den Wandel der (Erwerbs-)Arbeitsverhältnisse im Postfordismus die Foucault'schen Theoreme in produktiven Dialog mit affekttheoretischen Ansätzen bringen, um so die Grundlage für meine empirische Analyse der affektiven Regierung öffentlicher Dienstleistungsarbeit zu schaffen. Im Sinne einer Operationalisierung der theoretischen Konzepte werde ich am Ende des *sechsten* Teils unter Punkt 6.5 ein Modell entwickeln und drei zentrale Untersuchungsachsen herausarbeiten, die ich als bestimmend für das Verständnis von Gouvernementalität und für die Beantwortung meiner zentralen Frage nach widerständigen Praktiken unter neoliberalen Vorzeichen erachte. Bevor ich im *achten* Teil der Untersuchung zur Analyse meiner empirischen Daten übergehe, werde ich im *siebten* Kapitel auf das Forschungsdesign meiner »fokussierten Ethno-

graphie« (Knoblauch 2001) eingehen und die forschungsrelevanten Implikationen schildern, die insbesondere der Analyse von Affekten und Emotionen geschuldet sind. Zudem werde ich in diesem methodischen Teil die erhobenen Daten vorstellen und meine Analysestrategie skizzieren.

Aufgeteilt auf die zuvor entwickelten drei Ebenen stellt die diskurstheoretisch informierte Analyse des vielfältigen Datenkorpus⁷ im achten Kapitel den Schwerpunkt des Buches dar. Der *neunte* Teil beendet die vorliegende Untersuchung mit einer Evaluierung der gewählten Forschungsstrategie, einer Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse und einem Ausblick auf mögliche Anknüpfungspunkte für weitere Studien.

7 Die verwendeten Daten basieren vornehmlich auf Erhebungen zwischen 2014 und 2017. Trotz möglicher Veränderungen in der empirischen Ausgangslage bleibt die Forschungsfrage von anhaltender wissenschaftlicher Relevanz, und der analytische Fokus bietet weiterhin eine tragfähige Grundlage für die Untersuchung staatlicher Transformationsprozesse, die es vermag, affekttheoretische, gendersensible und machtkritische Ansätze zu vereinen.

