

6 Resümee und Ausblick

Mit dieser Studie wurde das Phänomen der Maßnahmen Sozialer Aktivierung exploriert sowie dessen Entstehung und Funktionen analysiert. Maßgeblich für die neue Maßnahmenform ist eine Ausweitung des zu aktivierenden Personenkreises, die aus der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe resultierte. Dadurch sollen nun auch sehr arbeitsmarktferne Personen aktiviert werden. Damit korrespondieren die untersuchten Maßnahmen, die sich dezidiert mit niederschwelligen, stabilisierenden und persönlichkeitsfördernden Elementen an eine sehr arbeitsmarktferne Klientel richten. Sie sind damit ein Spezifikum in der Beschäftigungsförderung, die im Kontext des politisch-rechtlichen Aktivierungsdiskurses agiert, der eigentlich auf eine zeitnahe Erwerbsintegration zielt. Im Folgenden werden die eingangs formulierten vier Forschungsfragen rekapitulierend beantwortet (Kapitel 6.1) und die Ergebnisse diskutiert (Kapitel 6.2).

6.1 REKAPITULATION DER FORSCHUNGSFRAGEN

6.1.1 Typische Maßnahmenformen Sozialer Aktivierung

1. Forschungsfrage (Kapitel 5.1):

Wie schlägt sich die Anforderung einer niederschwelligen und ganzheitlichen, nicht primär auf Erwerbstätigkeit gerichteten Maßnahme Sozialer Aktivierung in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung nieder?

Inhaltlich beruhen Maßnahmen Sozialer Aktivierung auf Tätigkeiten, die eine weniger intensive Verknüpfung zum Arbeitsmarkt aufweisen. Der Fokus liegt weniger darauf, Schulabschlüsse, Weiterbildungen oder Praktika zu absolvieren. Dieses ist eher anschließenden Maßnahmen vorbehalten. Erste Kontakte mit einfachen, auch auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Tätigkeiten, werden hier meist

weniger zeitintensiv und zielorientiert verfolgt. Denn der Klientel wird zugeschrieben, diese Schritte überhaupt erst nach Klärung weiterer Problemlagen unternehmen zu können.

So orientiert sich die inhaltliche Ausrichtung an lebenspraktischen, künstlerischen, musischen oder sportlichen Tätigkeiten. Von diesen nehmen die Befragten an, dass sie für die Klientel von Interesse sind. Daraus ergibt sich die vielgestaltige und innovative Ausgestaltung der Maßnahmen.

Durch die Maßnahmenträger-Fachkräfte sollen in den Maßnahmen Sozialer Aktivierung sogenannte Vermittlungshemmnisse aufgedeckt und gegebenenfalls Problemlagen über die Einbeziehung Dritter (Soziale Dienste, Beratungsstellen etc.) geklärt werden, etwa bei familiären Problemlagen oder Erkrankungen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt bei sportlichen, künstlerischen und musischen Angeboten, die teilweise auf die Interessengebiete der Teilnehmenden ausgerichtet werden. In einigen Maßnahmen werden die Ergebnisse vor Publikum aufgeführt (etwa Tanz- oder Theaterproduktionen) oder publiziert (CD-Produktionen). Weiter sollen Alltagsstrukturen und Wissen um günstige Einkaufsoptionen respektive Reparaturmethoden für die Dinge des täglichen Bedarfs ausgebaut werden. Insgesamt stehen die sozial aktivierenden Maßnahmen inhaltlich unter dem Fokus, Lösungsstrategien für Problemlagen herauszuarbeiten sowie individuelle Stärken auf einer ganzheitlichen Ebene zu entwickeln, um zum Maßnahmenende oder in einer Folgemaßnahme dann an der Förderung der Erwerbsintegration ansetzen zu können.

6.1.2 Genese der Maßnahmen Sozialer Aktivierung

2. Forschungsfrage (Kapitel 5.2; 5.3):

Wie entstehen die niederschwellig ausgerichteten Maßnahmen Sozialer Aktivierung im Umfeld eines auf kurzfristige Arbeitsmarktintegration ausgerichteten politisch-rechtlichen Diskurses?

Die Schaffung von beschäftigungsfördernden Maßnahmen findet in einem komplexen Regelwerk aus rechtlichen und institutionellen Vorgaben sowie den Rahmenbedingungen des Finanzbudgets statt. Maßnahmen Sozialer Aktivierung wurden durch Maßnahmen- sowie SGB-II-Träger initiiert und zum Teil über Regionale Einkaufszentren beschafft. Die unterschiedlichen Entstehungswege sowie die gewählten rechtlichen Realisierungsformen bergen divergierende Grade der Kommunikationsintensität zwischen Maßnahmen- und SGB-II-Trägern sowie unterschiedliche Ausmaße der Maßnahmenflexibilität.

Sozial aktivierende Elemente sind insbesondere vor dem Jahr 2010 noch in umfangreichere Maßnahmen eingebunden, in denen meist auch qualifizierende oder ausbildende Module enthalten sind. Häufig sind sozial aktivierende Elemente dann in Arbeitsgelegenheiten integriert, in denen gemeinnützige und zusätzliche Tätigkeiten verrichtet werden. Erst mit der Schaffung des Aktivcenters¹ im September 2010 können niederschwellige und sozialstabilisierende Instrumente auch mit einer stärkeren Fokussierung auf diese Aspekte als Standardinstrumente geschaffen werden. Hier werden Schlüsselqualifikationen und eine Gesundheitsorientierung als integraler Bestandteil des bundesweiten Standard-instruments auch mit Teilzeitmaßnahmen-Optionen geschaffen, um eine sehr niederschellige Maßnahme ins Portfolio der Beschäftigungsförderung aufzunehmen. Dem Aktivcenter kommt insofern eine herausragende Bedeutung zu, als es bottom-up durch die intensive Nachfrage der SGB-II-Träger entstanden ist. Die politischen Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie die Steuerung der Bundesagentur für Arbeit kamen durch die Bereitstellung des Standardinstruments letztlich dem Wunsch der SGB-II-Träger-Fachkräfte nach, Instrumente für eine sehr arbeitsmarktferne Klientel bereitzustellen. So verweist die Implementierung des Aktivcenters auf eine von den SGB-II-Trägern wahrgenommene Notwendigkeit von niederschwelligen Maßnahmen, die eine spezifische Klientel sozial aktivieren muss, um sie langfristig in Erwerbstätigkeit integrieren zu können.

Diese neuartige Maßnahmenform wurde allerdings in der Arbeitsverwaltung und dem öffentlichen Diskurs zumeist nicht dezidiert herausgestellt, da sie nicht über ihre inhaltliche, sondern über ihre rechtliche Realisierungsform im Controlling erfasst wurde. Das, die Maßnahmenform konstituierende, Attribut der Persönlichkeitsstabilisierung wird durch die dort bestehende Kategorisierung nicht abgebildet. Umso entscheidender ist es, dass sich soziale Aktivierung trotz der starken Orientierung an Vermittlungsquoten in den ersten Arbeitsmarkt in einem hierarchischen Maßnahmenentstehungsfeld herausbilden konnte.²

¹ Nach § 16 I SGB II i.V.m. § 46 I S. 1 SGB III und ab April 2012 verankert im § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III.

² Das quantitative Vorkommen von Maßnahmen Sozialer Aktivierung wurde in der vorliegenden qualitativen Studie nicht erfasst, sie bildet vielmehr eine fundierte Basis durch die Kenntnis von Genese- und Realisierungsformen, um quantitative Studien anschließen zu können.

6.1.3 Spannungsfelder im Maßnahmenkontext

3. Forschungsfrage (Kapitel 5.4):

Welche Themen treten in dem zwangsläufig entstehenden Spannungsfeld zwischen dem Aktivierungsdiskurs und der Praxis der Arbeitsverwaltung zu Tage?

Mit der praktizierten Implementierung von Maßnahmen Sozialer Aktivierung geraten der Einfluss und die Gewichtung folgender zwei Ausrichtungen in den Blick: 1.) die *Aktivierung* der Klientel oder 2.) der möglichst uneingeschränkte *Wettbewerb* zwischen den Maßnahmenträgern. Ein hoher Grad an Autonomie in der Planung und Durchführung von Maßnahmen Sozialer Aktivierung kann nach Erfahrung der SGB-II- und Maßnahmenträger-Fachkräfte dazu führen, flexibel auf die sehr arbeitsmarktferne und teilweise unbekannte (da trotz Sanktionierung nicht vorstellige Klientel) reagieren zu können. Hier werden positive Aspekte eines intensiven Austausches zwischen SGB-II- und Maßnahmenträger gesehen. Dies kann jedoch zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Zur uneingeschränkten Gewährleistung des Wettbewerbs im Beschaffungsprozess dienen die Regionalen Einkaufszentren. Sie stellen einerseits die *Rechtskonformität* insbesondere in einem komplexen rechtlichen Rahmen her. Andererseits zeigt sich der Maßnahmenkauf verstärkt *bürokratisiert*, sowohl über eine forcierte Formalisierung in den Verfahrensabläufen als auch in den Maßnahmeninhalten. Innovative Maßnahmen müssen hier zur Realisierung größere Hürden überwinden. Insbesondere niederschwellige Maßnahmen, die auf eine langfristig angelegte Erwerbsintegration einer arbeitsmarktfernen Klientel zielen, sind strukturell benachteiligt (bis ein Standardinstrument existiert), da auf eine zeitnahe Arbeitsmarktintegration zielende Kennzeichen maßgeblich sind.

Obwohl durch die Schaffung eines Standardinstruments – dem Aktivcenter – auch über das Regionale Einkaufszentrum Maßnahmen Sozialer Aktivierung unkompliziert beschafft werden können, ist der Handlungsräum der AkteurInnen beschränkt. Denn die *Budgetierung* setzt Grenzen unabhängig von einer REZ-Hinzuziehung, indem ein Großteil der Ressourcen für beschäftigungsfördernde Instrumente eingesetzt werden muss, um die Eingliederungsquoten zu erfüllen. Diese Vorgaben begünstigen kurzfristig in den Arbeitsmarkt integrierende Instrumente, die besonders für eine arbeitsmarktnahe Klientel als passend gelten. So können die niederschwellige angelegten Maßnahmen, die eher langfristig Eingliederungsquoten erhöhen, vor allem dann durchgeführt werden, wenn die Integrationsquoten bereits übererfüllt sind und das Integrationsbudget noch nicht ausgeschöpft. Diese Rahmenbedingungen befördern den Creaming-Effekt, dem-

zufolge insbesondere arbeitsmarktnahe Personen in der Arbeitsvermittlung aktiviert und dabei unterstützungintensivere Gruppen weniger berücksichtigt werden.

So ergibt sich insgesamt ein Spannungsfeld zwischen den *top-down* wirkenden Vorgaben, die auf eine zeitnahe Erwerbsintegration zielen, und dem *Bottom-up*-Bestreben der Praxis der Arbeitsverwaltung, arbeitsmarktferne Personen über längerfristig wirkende Instrumente zu integrieren. Daher sind das Vorkommen und die Entstehung von Maßnahmen Sozialer Aktivierung bemerkenswert, denn sie zeugen von der letztlichen Durchsetzung eines bottom-up implementierten niederschwelligen Standardinstruments (dem Aktivcenter). Ferner können diese niederschwelligen und sozialstabilisierenden Maßnahmen der wissenschaftlichen Diagnose einer neoliberale Wende (Butterwegge 2006) beziehungsweise der Durchsetzung eines liberalen Wohlfahrtsregimes (Münch 2009) partiell entgegenwirken. Denn gleichwohl eine starke Arbeitsmarktorientierung in das SGB II eingeschrieben ist, entstehen im Praxisfeld der Arbeitsverwaltung eher sozialpolitische und an dem Enabling-Konzept orientierte Maßnahmen und Maßnahmenbestandteile, die die Persönlichkeitsstabilisierung und soziale Teilhabe fördern sollen. Gleichzeitig können Maßnahmen Sozialer Aktivierung jedoch auch als ganzheitlicheres Instrument dienen, um die von Lessenich konstatierte sozialstaatliche Aufgabe zur »marktgerechten Selbsterziehung der Leute und damit zur sozialen Praxis des alltäglich-subjektiven *doing capitalism*« (Lessenich 2012b: 61) bei arbeitsmarktfernen Personen anzuwenden.

6.1.4 Funktionen der Maßnahmen Sozialer Aktivierung

4. Forschungsfrage 4 (Kapitel 5.5):

Welche Funktionen nehmen Maßnahmen Sozialer Aktivierung ein, wenn sie hinsichtlich des zugeschriebenen Interventionsziels, Subjektkonstitution, Tätigkeitsform und Aktivierungsform untersucht werden?

Die Funktionen der Maßnahmen Sozialer Aktivierung konnten auf drei Ebenen rekonstruiert werden: 1.) den *institutionenspezifischen*, 2.) den *sozialen* und 3.) den *sozialstaatlichen* Funktionen.

Unter den *institutionenspezifischen* Funktionen kommt aus Perspektive der Bundesagentur für Arbeit den Maßnahmen hauptsächlich als *Clearinginstrument* eine große Bedeutung zu. In diesem Rahmen wird geklärt, ob die zu aktivierenden Personen als erwerbsfähig, und damit im SGB II verortbar erscheinen. Weiter ist die *Aktivierung* der erwerbslosen Leistungsempfangenden beabsichtigt, da insgesamt der Charakter einer Gegenleistung für Sozialleistungen transportiert

werden soll (aktive statt passive Leistungen). Ebenfalls für die SGB-II-Träger sind das Clearing sowie die Aktivierung von Bedeutung. Darüber hinaus ist jedoch die Installierung eines *sozialen Netzwerkes* um arbeitsmarktferne Personen mit mehreren Problemlagen wesentlich. Über dieses Netzwerk soll die Entwicklung von Potentialen, die Bearbeitung der Problemlagen und letztlich die Arbeitsmarktintegration forciert werden. Daneben sind diese Maßnahmen ein Instrument, um dem *Unterstützungsanliegen* von SGB-II-Träger-Fachkräften nachzukommen, das diese bezüglich der arbeitsmarktfernen Klientel äußern. Für die durchführenden Maßnahmenträger ist auf der institutionenspezifischen Ebene insbesondere der *Erwerb von Drittmitteln* essenziell. Über unterschiedliche Geldgeber und Konditionen können mehrere Finanzierungsfelder erschlossen werden. Weiter ermöglichen Maßnahmen Sozialer Aktivierung vergleichsweise längere Maßnahmendauern und somit längere *Planungshorizonte*. Außerdem steigen die Maßnahmenträger bei Erfahrung und speziellen Angeboten für arbeitsmarktferne Leistungsbeziehende in ihrer *Attraktivität* gegenüber den SGB-II-Trägern, die diese Klientel aktivieren möchten. Darüber hinaus wird den Maßnahmen eine *motivationssteigernde* und damit die Maßnahmenabbrüche von Teilnehmenden reduzierende Wirkung zugesprochen. Für ein tiefergehendes Verständnis des organisationalen Kontextes und der weiteren Bedingungsfaktoren wären weitere Studien mit der Einbeziehung von Verlaufsdaten erkenntnisreicher.

Die *sozialen* Funktionen konnten über die Rekonstruktion verschiedener Typen der Aktivierung beschrieben werden. Anhand dieser werden spezifische Aktivierungs- sowie soziale Integrationsformen deutlich. Insgesamt werden die Personen in normative Strukturen integriert, die einerseits durch legitime Wissensformen, aber auch durch AkteurInnen und Institutionen wie die Arbeitsverwaltung oder Sozialwirtschaft moduliert werden – in der vorliegenden Untersuchung als *Ordnungen* bezeichnet. Diese Ordnungen wirken auf die Alltagsstrukturen der Maßnahmenteilnehmenden ein, indem Tagesabläufe simuliert und für die Erwerbstätigkeit notwendige Voraussetzungen vorbereitet werden. Die Funktion der Integration in die Ordnung der *Tätigkeit* intendiert Arbeitstugenden über unterstützende Aufgabenbereiche, Dienstleistungen und Produkte der Subsistenz herzustellen. Die Integration in die Ordnung der *erwerbstätigen Familie* bearbeitet Familienproblematiken und Rahmenbedingungen für die Erwerbstätigkeit über die Simulation von Erwerb. Die Integration in die Ordnung der *Arbeitsverwaltung* stellt Kontakt zu einer zuvor unerreichbaren Klientel über neuartige Kommunikationswege her und kann so Vertrauen aufbauen, bei wachsendem latenten Kontrollpotential. Die Integration in die Ordnung des *gesellschaftlichen Miteinanders* aktiviert über Gruppenprozesse, um sozialkompetentes Handeln zu

fördern und deviantes Auftreten zu mindern. Die Integration in die Ordnung des *aktiven Subjekts* aktiviert zur Selbstwirksamkeit, um die individuelle Motivation zur Erwerbstätigkeit herzustellen. Die Ordnung der Tätigkeit sowie die Ordnung der erwerbstätigen Familie stehen dabei dem Aktivierungsdiskurs am nächsten, wenn sie auch die Erwerbsintegration selbst kaum erreichen, während die anderen Ordnungen eher die unterstützenden und sozialarbeiterischen Elemente betonen. Insgesamt werden die Maßnahmteilnehmenden in Alltags- und Zeitstrukturen sowie soziale Interaktionsfelder eingeführt, die nicht nur für die Maßnahmteilnahme, sondern auch für die Erwerbstätigkeit als bedeutsam betrachtet werden. Doch die Typen stehen in ihrer unmittelbaren Ausrichtung konträr zum Aktivierungsdiskurs, da eine kurzfristige Erwerbsintegration, die im Sinne des Controllings messbar ist, nur höchst selten erfolgen kann beziehungsweise zunächst nicht intendiert wird. Es wird jedoch eine erweiterte Aktivierungsform gebildet, die eine teilweise Umdeutung des Diskurses enthält. Denn selbst wenn die Erwerbsintegration nicht gelingt, könne doch eine erfolgreiche Aktivierung verzeichnet werden.

Die *sozialstaatlichen* Funktionen der Maßnahmen beinhalten vorrangig die *Ganzheitlichkeit*. Die Teilnehmenden werden in ihrer ganzen Person analysiert und unterstützt, jedoch gleichzeitig problemlösendes Handeln der Personen auf vielfältigeren Ebenen kontrolliert als dies beispielsweise bei Bildungsmaßnahmen der Fall ist, und erlauben es, der Arbeitsverwaltung, bis in die privaten Lebensbereiche der Personen zu wirken. Die Subjektdefinition des Aktivierungsdiskurses greife in der AkteurInnensicht, nicht bei der Klientel der Maßnahmen Sozialer Aktivierung. Vielmehr können die Individuen als unvollendete *Subjekte der Kundinnen und Kunden* verstanden werden. Denn obwohl sie das Potential in sich tragen, vermögen sie frhestens während oder nach einer geleisteten Unterstützung in Form einer sozial aktivierenden Maßnahme autonom zu Handeln. So zielen die Maßnahmen auf die *Beschäftigungsfähigkeit*, die als Vorstufe der Erwerbsintegration gefördert wird und damit eine langfristige Perspektive auf die eigentliche Zielsetzung des Aktivierungsdiskurses einnimmt. Die Problembearbeitung wird zum legitimen Schritt vor der Erwerbsintegration und der Druck zur Erwerbsaufnahme zunächst gemindert. Dadurch fungieren Maßnahmen Sozialer Aktivierung als *dekommodifizierende* Instrumente, der ansonsten rekommodifizierenden Ausrichtung des Aktivierungsdiskurses. So wird das Individualisierungsprinzip aufgeweicht und die Eigenverantwortung zumindest temporär durch eine teilweise umfangreiche Unterstützung ersetzt, um Problemlagen im Sinne des Enablings zu bearbeiten. Denn die Hilfestellung dient dazu, dass sich die Individuen künftig selbst helfen. Ferner erbringen die Maßnahmteilnehmenden eine im Sinne des Aktivierungsdiskurses erwünschte *Gegenleis-*

tung für Sozialleistungen. So kann *negativen Zuschreibungen* (deserving poor) partiell entgegengewirkt werden, da die (aktuelle) Nicht-Erwerbstätigkeit in den legitimen Status der Maßnahmeneteilnahme übergeht. Dadurch wird eine Rehabilitierung der Maßnahmeneteilnehmenden in ihrer *sozialen Position* erreichbar sowie *Teilhabemöglichkeiten* in der Maßnahme selbst bereitgestellt.

6.2 DISKUSSION

Zusammenfassend wird auch in Maßnahmen Sozialer Aktivierung auf das diskursiv gesetzte Handlungsproblem des Leistungsbezugs von sogenannten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen reagiert. Doch offenbart die Genese der Maßnahmen Sozialer Aktivierung ein *Gestaltungspotential* der SGB-II-Träger-Fachkräfte, die bottom-up die Standardisierung des neuartigen Instruments Aktivcenter fördern konnten. Die diskursiv-kommunikativen Praktiken der SprecherInnen des Diskurses werden dementsprechend nicht bloß reproduziert, sondern auch verändert. Als Genesebedingungen von sozialer Aktivierung werden vor allem Anforderungen einer sehr arbeitsmarktfernen Klientel beschrieben. Das *Subjektbild* der AkteurInnen der Arbeitsverwaltung *divergiert* jedoch maßgeblich von der Subjektposition des Aktivierungsdiskurses als Kundin und Kunde. Dennoch wird eine Aktivierung vollzogen und somit in die Wissenspolitik ein ausgeweiter Aktivierungsbegriff inkludiert. Hier vollziehen sich *Anpassungsprozesse* von zwei Seiten: 1.) der AkteurInnen der Arbeitsverwaltung an die Anforderungen der SGB-II-Leistungsbeziehenden sowie 2.) des Aktivierungsdiskurses an die Sichtweisen der AkteurInnen. Die AkteurInnen verändern so dispositive Elemente im Aktivierungsdiskurs. Die Analyse zeigt jedoch, dass weitere Fragen der sozialen Teilhabe zu stellen sind. Die hier konzentriert dargebotenen Thesen und Schlussfolgerungen werden nun näher ausgeführt.

Der Genesekontext der Maßnahmen Sozialer Aktivierung zeigt auf, dass diese zunächst über offene Instrumente eingeführt wurden. Das Spannungsfeld aus Top-down-Vorgaben und Bottom-up-Zielen der Aktivierung sowie Integrationsförderung wurde überwunden, indem das *Standardinstrument* des Aktivcenters geschaffen sowie das *diskursive Konzept von Aktivierung* in der Praxis der Arbeitsverwaltung *ausgeweitet* wurde. Die fortwährende Nachfrage durch die SGB-II-Träger-Fachkräfte hat diese Implementierung ausgelöst. Das neue Instrument richtet sich dezidiert an eine sehr *arbeitsmarktferne Klientel* und zeugt damit von einem Personenkreis im SGB-II-Bezug, der nach Ansicht der SGB-II-Träger-Fachkräfte nicht mit herkömmlichen beschäftigungspolitischen Maßnahmen aktiviert werden kann, jedoch durchaus erreicht werden muss: »Und

wenn wir die Leute jetzt nicht anpacken, dann fehlen uns die später in der Wirtschaft» (zentraler Projektmanager, Interview03Regio07). Dafür sollen die Personen psychisch und lebenspraktisch stabilisiert werden, etwa über Theatergruppen, Musikprojekte, Erweiterung des individuellen Bewegungsraumes durch kulturelle Veranstaltungen und Exkursionen. Mit dem Aufbau der Selbstwirksamkeit beispielsweise, sollen Ängste, Perspektivlosigkeit und Unsicherheit über die berufliche Zukunft reduziert werden, um anschließend die Erfolge in den arbeitsmarktfernen Bereichen auf den Arbeitsmarkt zu attribuieren. Wenn eine Theaterrolle geglückt und mit Ausdruck auf der Bühne gespielt wurde, soll das Wissen über Körperhaltung, Stimmeinsatz und Emotionskontrolle auch in einem Bewerbungsgespräch oder späteren Berufstätigkeiten unterstützen. Die eingeübten Kompetenzen beeinflussen letztlich die weichen Faktoren des Arbeitsmarktzugangs wie Präsentationskompetenz, räumliche Flexibilität oder Zeitmanagement. Zudem gehen Maßnahmen Sozialer Aktivierung mit der erweiterten *Sichtbarkeit* einer arbeitsmarktfernen Klientel sowie der *Bearbeitung ihrer Problemlagen* einher. Die neuartigen Maßnahmen allein könnten den notwendigen Handlungsbedarf der Arbeitsmarktverwaltung für diese Klientel jedoch nicht gewährleisten. So wird von den AkteurInnen der Arbeitsverwaltung vielfach nachdrücklich vertreten, dass mittel- bis langfristige Konzepte für die Förderung der sehr arbeitsmarktfernen Klientel notwendig seien. Denn neben der Verfügbarkeit von Maßnahmen Sozialer Aktivierung müssten auch die *Rahmenbedingungen* für ihre Durchführung verbessert werden: etwa die Finanzmittel sowie eine erweiterte Qualitätsdefinition und -messung im Controlling, die sich nicht überwiegend an der Erwerbsintegration orientiert. In dieser Studie zeigt sich bei den AkteurInnen der SGB-II-Träger, die mit den Maßnahmen der Sozialen Aktivierung betraut waren, überwiegend eine *ganzheitliche, sozialintegrative sowie häufig sozialpädagogische Orientierung*, die jedoch immer mit dem Fernziel der Erwerbsintegration konzipiert wurde. Dies nivelliert teilweise die beschriebenen konträren Verwaltung philosophien der zugelassenen kommunalen Träger (zKT, auch Optionskommunen) und den aus den Arbeitsgemeinschaften hervorgegangenen SGB-II-Trägern. Erstere galten als eher sozialintegrativ, risikofreudig und weniger hierarchisch, dagegen letztere als regelorientiert und auf spezielle Verwaltungsvollzüge ausgerichtet (Bieback 2009, Fachhochschule Frankfurt am Main/infas-Institut für Angewandte Sozialwissenschaft GmbH/Wissenschaftszentrum Berlin 2009, Dann et al. 2007). Unabhängig von der institutionellen Beschaffenheit findet sich häufig bei den befragten AkteurInnen der Arbeitsverwaltung ein ausgeprägtes Ethos zur Aktivierung sehr arbeitsmarktferner Personen:

»dass man jeden aus der Gesellschaft versucht noch mitzunehmen. Das sage ich ganz vorsichtig, weil es gibt natürlich auch Leute, die wollen sich nicht mitnehmen lassen [...] Die Leute, da muss der Staat sagen und das sagt er ja auch, man kann sanktionieren, aber auch nur bis zu einem gewissen Maße [...], was ich aber wirklich erlebe [...] ist, dass wenn man die Menschen wirklich anpackt und motiviert eben viele der scheinbar unmotivierbaren Leute, dennoch motivierbar sind. Es kommt darauf an, dass man die ernst nimmt, denen zuhört, nicht nur oberflächliche Hilfen anbietet, nicht nur kurzfristig Hilfen anbietet, weil die Leute demoralisiert sind beziehungsweise nie richtig gelernt haben auch Hilfen richtig zu nutzen und sich selber wertzuschätzen und was aus ihrem Leben zu machen und das geht nicht in drei Monaten.« (Zentraler Projektmanager, Interview03Regio07)

Die vielfach vorgebrachte Notwendigkeit der gezielten Förderung dieser Klientel im SGB-II-Bezug aufgrund der vielfältigen Problemlagen (Kaltenborn/Kaps 2013, Schubert et al. 2013, Schütz et al. 2011, Oschmiansky 2010, Henkel et al. 2009, Ames 2008) wird durch Maßnahmen Sozialer Aktivierung vollzogen. Die Förderung der sozialen Aktivierung könnte dem Umstand entgegenwirken, dass sich der Zeit- und Mitteleinsatz in der Vermittlungspraxis zu Gunsten der arbeitsmarktnahen und zu Lasten der arbeitsmarktfernen Klientel verlagert hat (zum Beispiel Baethge-Kinsky et al. 2007: 62f.). Auch für 2014 prognostizierte Hindernisse zum Abbau von Arbeitslosigkeit, wie Suchtfriktionen (Fuchs et al. 2013), könnten durch sozial aktivierende Instrumente bearbeitet werden. In dieser Studie berichten die AkteurInnen der Arbeitsverwaltungspraxis, unter Bezugnahme auf die umfangreichen Problemlagen der sehr arbeitsmarktfernen Klientel, häufig von Kompetenzen, die sie benötigen würden, jedoch nicht in ihrer Ausbildung erhalten hätten. So wird von ihnen vielfach eine gezielte Schulung zur Beratung der Personen mit solchen mannigfaltigen Problemlagen gewünscht respektive reklamiert. Größere Zeitkontingente und niedrigere Fallzahlen werden ebenfalls gefordert. Auch in weiteren Studien wird von den Befragten auf die Notwendigkeit von gezielter Qualifizierung hingewiesen, etwa werden professionelle Fehler durch unterlassene Nachfragen zu Beratungs- und Unterstützungsbedarfen und Verweise auf Dienstleistungen Dritter erwähnt (Schütz et al. 2011, Tisch 2010, Baethge-Kinsky et al. 2007, Bieback 2009). Gerade das für intensive Betreuungsleistungen installierte Fallmanagement, das agieren soll, wenn eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt wegen Sucht, Krankheiten oder sozialen Problemen in den ersten sechs Monaten nicht wahrscheinlich ist (BMWA (ehemaliges) 2005a: 60), benötigt eine hinreichende quantitative und qualitative Ausstattung der direkt mit den SGB-II-Leistungsempfangenden interagierenden Fachkräfte. Hier besteht nach Kolbe, der Beratungsgespräche im SGB II empirisch untersucht, noch Handlungsbedarf: »Aktivierung als eine Ermächtigung zur

Bearbeitung schwieriger Lebenssituationen ist mit den Fallbearbeitungen für die Hilferechtigten selten verbunden. In den Beratungen findet diese teilweise instrumentell zweckgebunden an das Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt statt.« (Kolbe 2012: 204)

Kontakte zu sozialen Diensten und Unternehmen aufzubauen gehört, neben der Arbeitsvermittlung und Beratung, häufig in das Aufgabengebiet des Fallmanagements:³

»Es ist ja mit in unserem Bereich, diese Netzwerke zu knüpfen, es ist natürlich, ich hab jetzt knapp 300 Kunden, es ist schwierig, aber es lohnt sich, weil man nachher davon so viele Vorteile hat. Ich kann dann im Gespräch auch besser erklären, der Kunde geht hin, das ist ja für mich auch ein Fortschritt, wenn die Schulden reguliert sind.« (Fallmanagerin, Interview02Regio07)

Andere Befragte sehen eine Option darin, direkt auf Beratungsstellen im Hause verweisen zu können, indem verstärkt Netzwerke im Gebäude der SGB-II-Träger angesiedelt werden.⁴ Insgesamt zeigt sich, dass die Genese der Maßnahmenform auch ein Ausdruck des Verlagerns nach Problemlagenbearbeitung ist, die nicht direkt den Arbeitsmarkt betrifft. Denn häufig fungiert bei Maßnahmen Sozialer Aktivierung der Maßnahmenträger als Schaltstelle für das soziale Netzwerk. Von Nachteil können dabei die stark variierten lokalen politischen Einbindungen der Maßnahmenträger, der kurze Zeithorizont der Maßnahmen und die Möglichkeit, bei der nächsten Ausschreibung einem besseren Angebot zu unterliegen sein. Kooperationen verschiedener Leistungsträger, unter Ägide der SGB-II-Träger sind weder dem kurzen Projektzeitraum, noch der Ungewissheit der nächsten Ausschreibungsrunde ausgesetzt. Das Fallbeispiel einer Maßnahme, die psychisch-physische Unterstützungsangebote sowie gesundheitsorientierte Beschäftigungsvermittlung betreibt (Kapitel 5.1.4). legt offen, wie Jobcenter, Krankenkassen und Beratungsstellen ein gemeinsames, mittelfristig stabiles Netzwerk bilden.

Das *Subjektbild* des Aktivierungsdiskurses beschreibt autonome Subjekte – Kundinnen und Kunden. In Anlehnung, respektive Abgrenzung, zu diesem Subjektbild finden Subjektivierungs- und Objektivierungsprozesse über Disziplinierung, Normierung und Sanktionen im Foucaultschen Sinne statt, die das Individuum erst zum Subjekt gerieren lassen (Foucault 1994: 236). In der Subjektposition

3 So zum Beispiel in Interview02Regio07 und Interview03Regio11 sehr betont.

4 Etwa in Interview01Regio06, Interview02Regio05 und Interview01Regio10.

tion wird eine Neudefinition staatlicher sowie bürgerlicher Aufgaben deutlich. Vom Aktivierungsdiskurs als Tauschverhältnis verstanden, kann die aktivierte Bürgerschaft unter Gegenleistungen Sozialleistungen erhalten. Die Autonomie der erwerbslosen Leistungsempfangenden drückt sich jedoch eher in einer Übernahme von Eigenverantwortung, denn in einem autonomen Handeln aus (Globisch 2012). Auch da die Autonomie sich insbesondere an betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien ausrichtet und selbstregulatorische Kapazitäten als individuelle »Technologien des Selbst« fördern soll (Bröckling et al. 2000). So wird das Individuum als Unternehmer seiner Selbst (Bröckling 2007) immer stärker in seiner Selbstverantwortlichkeit adressiert. Damit wird es zu einem Individuum, das mittels Selbsttechniken seine Marktfähigkeit fortwährend optimiert, die eigene Arbeit, Fähigkeiten und Zeit effizient organisiert, um sich unternehmerisch gekonnt auf dem Arbeitsmarkt und erfolgreich im Wettbewerb zu platzieren. So gar wenn Individuen auf die unternehmerische Anrufung unterschiedlich reagieren, als Enthusiasten, Ironiker oder Melancholiker, so ist doch allen gemein, dass sie sich, um sich von anderen im Wettbewerb zu unterscheiden, beständig als Unternehmerisches Selbst inszenieren und re-inszenieren müssen (Bröckling 2012).⁵ Doch muss sowohl die ungleiche Verteilung der Ressourcen und damit die Bedingungen für die Selbstverantwortlichkeit für die flexiblen Individuen als auch die zunehmende Unsicherheit der Arbeitsverhältnisse berücksichtigt werden (Sennett 2000, Castel 2000, 2011). So erfordern die Arbeitsbedingungen in immer stärkerem Maße Beschäftigte als *Arbeitskraftunternehmer* (Pongratz/Voß 2003, 2004). Vor diesem Hintergrund werden in der Praxis der Arbeitsverwaltung Grenzen des aktiven Subjektbildes gesehen, die hier unter dem Begriff des unvollendeten *Subjektes der Kundinnen und Kunden* gefasst wurden. Denn die Anpassung der Bevölkerung an ökonomisches Handeln benötigt, in der Logik der AkteurInnen, andere Instrumente. Schließlich zeichnen sich die Teilnehmenden der Maßnahmen Sozialer Aktivierung durch einen umfassenden Unterstützungsbedarf bei der Bewältigung mannigfaltiger Problemlagen aus und sind in der Wahrnehmung der AkteurInnen noch nicht zu dem autonomen Handeln fähig, dessen es im Sinne des Aktivierungsdiskurses bedürfe:

»Im aktivierenden, präventiven Sozialstaat wird die Gesellschaft zum Bezugspunkt des Sozialen, wird die Subjektivität der Bürgerinnen und Bürger konsequent sozialisiert, für

5 Verworfenheiten der Individuen werden auch von Lutz Eichler aufgezeigt, der strategische Anerkennung als Urheber für narzisstische Interaktionsformen und Psychodynamiken beschreibt (Eichler 2013).

soziale Ziele in Anspruch von sozialen Zwecken in Beschlag genommen, im Geiste des Sozialen programmiert. In diesem Sozialstaat werden die Subjekte am Grad ihrer Gesellschaftlichkeit, an der Erfüllung ihrer »individuellen Pflicht« zum verantwortlichen Umgang mit den gemeinsamen Ressourcen gemessen. [...] Es gilt daher immer wieder [...], den Einzelnen als aktives, vorsorgendes, selbstverantwortliches Subjekt der Gesellschaft zuzuführen.« (Lessenich 2009b: 122)

So intendieren die interviewten SGB-II-Träger-Fachkräfte, sehr arbeitsmarktferne Leistungsbeziehende zu aktivieren und deren Problemlagen zu bearbeiten, um über die Unterstützung ein Enabling zu ermöglichen. Insofern wird einem durch den Aktivierungsdiskurs gesetzten Handlungsproblem begegnet – der Erhalt passiver Leistungen. Wenngleich keine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird, so wird doch eine Gegenleistung für den Leistungsbezug und damit der Status »aktiviert« ermöglicht. Mit dieser zusätzlichen, zulässigen Option wird zugleich eine ausgeweitete Definition von Aktivierung in die Wissenspolitik inkludiert. Dies wird in der Praxis genauso mit der Intention der Erwerbsintegration verbunden, doch wird hier zunächst die *Beschäftigungsfähigkeit* gefördert, um einen langfristigen Erwerbseinstieg zu unterstützen. In dieser Studie wurde die AkteurInnensicht auf die Maßnahmteilnehmenden exploriert. Eine darauf aufbauende vergleichende Studie mit Blick auf die sozial zu aktivierenden Maßnahmteilnehmenden könnte genauere Auskünfte über die Fähigkeiten und Problemlagen der Personen bieten. Wenngleich in der vorliegenden Studie ein recht einheitliches Bild einer Klientel mit massiven physischen, psychischen und sozialen Beeinträchtigungen aufgezeigt wurde, könnten hier auch die Kategorisierungen in Kundenprofile der SGB-II-Träger-Fachkräfte dieses Bild unterstützen und reproduzieren. So zeigen Kratz für die Arbeitsverwaltung und Plankensteiner für die Jugendhilfe eine Fokussierung der Fachkräfte auf negative Aspekte der Erwerbsbiographien der Leistungsempfangenden, die wiederum die Eigenaktivität behindern (Kratz 2013a, Plankensteiner 2013). Insofern sind Maßnahmen Sozialer Aktivierung in der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit durch ihren verglichen mit traditionellen Maßnahmen, ganzheitlicheren Fokus ein janusgesichtiges Phänomen: einerseits können sie in einem umfassenderen Sinne Enabling fördern und bei der Bewältigung von Problemlagen unterstützen, andererseits haben sie eine paternalistische Seite, indem sie tiefere Einblicke in die Alltagswelt der Teilnehmenden gewähren und umfassendere Auswirkungen auf deren Lebensumfeld haben. Denn die legitimen Bereiche staatlicher Beteiligungen vervielfältigen sich durch eine Expansion in nicht-arbeitsverwalterische Handlungsbereiche wie aufsuchende Dienste, Mitnahme zur Maßnahme, Begleitung zu Berat-

tungsstellen und Ärzten, bis hin zur Recherche nach Unterlagen in den Privatwohnungen der Teilnehmenden.

Elemente dieses Vorgehens weisen eine lange Tradition auf: Schon seit dem 16. Jahrhundert fungiert die Regierung als Instrument, das über die richtige Lenkung der Individuen, Güter und Reichtümer *ökonomische Prinzipien* in die Gestaltung einführt (Foucault 2005a: 155f.). Die Steuerungsinstrumente des New Public Managements entwickeln diese Tradition weiter. Sie installieren nicht erst ökonomische Steuerungsformen und statistische Instrumente, sondern führen zu einer Effektivierung der Steuerungsinstrumente der Arbeitsverwaltung nach ökonomischen Prinzipien. Herausragendes Beispiel ist die Ablösung der Input- zu Gunsten einer Output-Steuerung: Die Output-Steuerung charakterisiert eine *Ergebnisorientierung* mittels Instrumenten der Kosten- und Leistungsrechnung, Leistungsmessungssysteme und die Definition von Produkten respektive Output-Zielen (Nullmeier 2011). Im Bereich der Arbeitsverwaltung werden Ergebnisse der beschäftigungsfördernden Maßnahmen so insbesondere in quantifizierbaren Vermittlungsquoten von erwerbslosen Hilfebedürftigen in den ersten Arbeitsmarkt gemessen, die im Rahmen von Zielvereinbarungen vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales bis hin zu den lokalen SGB-II-Trägern ausgehandelt und festgehalten werden. Die Institutionen der Arbeitsverwaltung passen sich zwar einerseits den Strukturen des New Public Managements an, doch gleichzeitig werden dessen Implikationen teilweise umgangen, indem beispielsweise Maßnahmen Sozialer Aktivierung implementiert werden, auch wenn diese im Controlling strukturell vergleichsweise weniger effektiv erscheinen. Die Jobcenterleitung beziehungsweise Maßnahmenplanung geht mit der Ermöglichung von Maßnahmen Sozialer Aktivierung häufig ein gewisses Risiko ein, denn Maßnahmenmittel für langzeitarbeitslose, schwer vermittelbare Personen bringen eine weniger hohe Vermittlungsquote in den ersten Arbeitsmarkt als Maßnahmen für eine arbeitsmarktnahe Klientel. Um die Aktivierung aller Personen im SGB-II-Bezug zu erreichen, werden neue und in der Wahrnehmung der AkteurInnen passgenauere sozial aktivierende Instrumente geschaffen. Hier greifen nicht allein Effizienzgedanken, sondern auch der Beratungswunsch der Fachkräfte im Auftrag einer umfassenden Aktivierung und des Enablings der Personen sowie teilweise sozialpolitische Motive, um Vorbedingungen der Erwerbstätigkeit herzustellen. Zur Illustration die Reflektion einer Teamleiterin eines SGB-II-Trägers über die Erfolgsdefinition:

»Erfolg ist immer die Frage, wie man den misst. Also Erfolg ist entweder, wenn man ganz harte Zahlen sagt Integrationen, hat jemand das Arbeiten angefangen oder ist Erfolg auch etwas, das man sagt, es hat jemand, der sich jetzt die letzten Jahre überhaupt nicht mehr

beworben hat, der hat sich jetzt wieder beworben – ist das auch ein Erfolg. [...] Oder ist jemand, der bisher jede Maßnahme verweigert hat und mit [...] einem Krankzettel kam, der jetzt plötzlich durchgehalten hat, ist das auch ein Erfolg? Also das ist für uns schon ein Erfolg, sonst würden wir solche Maßnahmen ja nicht kaufen.« (Teamleiterin, Interview04-Regio02)

Der Durchführung von Maßnahmen Sozialer Aktivierung stehen, trotz der garantierten formalen Freiheit der lokalen Maßnahmengestaltung, Hürden im Wege. Denn durch die Zielsteuerung nach vordefinierten Vermittlungsquoten und Mittelkürzungen werden Gelder von den im Feld eindringlich geforderten Maßnahmen Sozialer Aktivierung abgezogen (etwa Interview07Regio02), um eine höhere beziehungsweise die geforderte Vermittlungsquote erzielen zu können. Denn mit der Neuorganisation der Maßnahmen an arbeitsmarkzentrierten Zielen (Dörre et al. 2013, Ludwig-Mayerhofer et al. 2009, Oschmiansky/Ebach 2009, Sell 2006) und einer seit 2011 erfolgten Mittelreduzierung für Eingliederungsleistungen, etwa im Bereich der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung von über 1,6 Millionen im Jahr 2012 auf rund 1,2 Millionen Maßnahmenteilnahmen ab 2011,⁶ wird eine inhaltliche Engführung von personenbezogenen Arbeitsmarktdienstleistungen befördert (Kolbe 2012: 204). So kann eine personalisierte Vermittlung und Beratung mit kooperativem Handeln der Fachkräfte vor allem dann verwirklicht werden, wenn diese auch über Handlungsspielräume in der Maßnahmenbeschaffung verfügen und geweitete Erfolgsindikatoren in die Qualitätsmessung eingehen. So könnte in hier ansetzenden Studien untersucht werden, wie sich Erfolge in Maßnahmen Sozialer Aktivierung objektiv beurteilen lassen können. Die Arbeitsverwaltung befindet sich in einem Strukturdilemma, da sie sowohl arbeitsmarktpolitische als auch sozialintegrative Zielsetzungen einhalten muss (Harrach et al. 2000). Weiter müssen hier divergierende Gerechtigkeitsnormen in der Vermittlungspraxis ausbalanciert werden: einerseits die Gleichbehandlung Vieler über allgemeine Rechtsnormen, die auf Einzelne wirken und andererseits das Angebot von Arbeitsmarktdienstleistungen, die auf individuelle Bedürfnisse zugeschnitten sind (Steinke et al. 2012: 42f.). Auch die soziale Arbeit, die insbesondere in Maßnahmen Sozialer Aktivierung häufig ein elementarer Bestandteil ist, findet sich in einem solchen Dilemma, denn diese muss sowohl heterogene Bedürfnisse der Maßnahmenteilnehmenden als auch die Strukturen und Vorgaben des Aktivierungsdiskurses be-

6 Wie auch in der Tabelle 4: Teilnahmen in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung ersichtlich (S. 125).

dienen. Kratz sieht hier ein Konfliktfeld, das auf Basis der teilweise konträren Anweisungen und Logiken der Arbeitsvermittlung sowie der Sozialpolitik entsteht und die Gestaltung helfender Strukturen in der Interaktion beeinträchtigt (Kratz 2013b). Schönig führt aus, dass soziale Dienste im Kontext der Aktivierungspolitik verstärkt den Erfolg ihrer Arbeit nachweisen müssen und führt dies zurück auf die Verlagerung von monetären Sozialtransfers hin zu personenorientierten sozialen Diensten (Schönig 2006: 34). Dies findet seinen Ausdruck auch im Rahmen von Maßnahmen Sozialer Aktivierung, die unter dem Druck stehen, einen Wirkungsnachweis erbringen zu müssen. Die Wirkungsanalysen müssten jedoch auch *weiche Faktoren* wie sozialintegrative und persönlichkeitsstabilisierende Aspekte einbeziehen, um die Kosten-Nutzen-Analyse aussagekräftiger zu gestalten. Grundsätzlich sollte aber eine *detaillierte zentrale Steuerung* bis in die Richtwerte für die Abschlüsse von Eingliederungen sowie globale Indikatoren reflexiv eingesetzt werden, um nicht die Vermittlung allein auf leicht vermittelbare Personengruppen zu konzentrieren (Baethge-Kinsky et al. 2007: 62f., Bieback 2009: 205). »Zum anderen gibt es ein offensichtliches Spannungsverhältnis zwischen der Norm (»Mehr dezentrale Verantwortung für die Arbeitsagenturen«) und dem Steuerungszugriff durch die Regionaldirektionen bis hinein in die Prozessgestaltung in den Agenturen.« (Sell 2006: 145) So wurden Elemente der Konditionalsteuerung und der wirkungsorientierten (Ziel-)Steuerung in eine neue Form von *Regelsteuerung* überführt (Schütz 2012: 245). Denn obwohl die Ziele der wirkungsorientierten Steuerung priorisiert werden, erfolgt deren Umsetzung nach standardisierten Prozessregeln und auch die Umsetzungskontrolle enthält (neben In- und Outputs auf das Wirkungsergebnis) Kennzahlen für die Prozesskonformität. Letztlich führt dies Schütz zufolge dazu, dass für dezentrale Steuerungsimpulse und Handlungsspielräume weniger Möglichkeiten als im alten Bürokratiemodell liegen und zudem das Controlling expandiert (2012: 245f.).

Dennoch werden diese innovativen Maßnahmen eingesetzt, da es nach Aussagen der AkteurInnen für die Arbeit mit Langzeitarbeitslosen teilweise eines intensiveren Kontaktes zum Erreichen der Klientel bedarf als er über die SGB-II-Träger-Beschäftigten bislang realisiert wurde. Dieser intensivere Kontakt konnte zunächst, so einige AkteurInnen, nur durch das legale Umgehen gesetzlicher Hürden aufgenommen werden, indem die Vernetzung beteiligter Institutionen gesteigert wurde und/oder indem weitere Institutionen hinzugezogen wurden. Denn Maßnahmen Sozialer Aktivierung beinhalten oder vermitteln zu Leistungen, die überwiegend durch andere Träger übernommen werden, also zum Beispiel aufsuchende Dienste (Leistung des Jugendamtes im U25-Bereich), Kinderbetreuung sichern (kommunale Leistung) oder therapeutische Anteile besitzen (Leistungen von Krankenkassen beziehungsweise Rentenversicherungsträgern).

Erfolgreiche Kooperationen von verschiedenen Leistungsträgern, wie etwa dem Jobcenter, Krankenkassen und Beratungsstellen⁷ können dabei von einem aufwendigen und umfangreichen Entstehungs- sowie Aufrechterhaltungsprozess begleitet sein. Doch diese Leistungen fokussieren gerade die sehr arbeitsmarktfreie Klientel, deren Problemlagen überwiegend an den Grenzen zwischen dem SGB II und anderen Leistungsträgern angesiedelt sind. Daher wird eine starke Vernetzung der jeweiligen Kostenträger vehement vertreten, was überdies der Befürchtung der Umlagefinanzierung von anderen Leistungsträgern entgegenwirken würde. Doch zum Teil erscheint in der Alltagspraxis die Umgehung der jeweiligen Hürden und die Gewährung von Leistungen anderer Leistungsträger effektiver, indem die Leistungen gebündelt und extern über einen Maßnahmenträger beschafft werden können. Beispielsweise gehören aufsuchende Dienste originär zu den Leistungen des Jugendamtes, doch bei einer Klientel, zu der der Zugang als erschwert eingeschätzt wird, können auch über sozial aktivierende Maßnahmen aufsuchende Dienste durch Maßnahmenträger eingekauft werden. Des Weiteren kann durch Mischfinanzierungen zum Teil eine Nachbetreuung sowie intensive Einzelarbeit mit den Teilnehmenden beim Maßnahmenträger in das Gesamtkonzept einfließen, die rechtlich nicht aus einer Hand leistbar wären.

Die Implementierung von Maßnahmen Sozialer Aktivierung zeugt so einerseits von der *Lernfähigkeit* der Institutionen der Arbeitsverwaltung, denn letztlich wurde ein neues Standardinstrument geschaffen und damit die bürokratischen Abläufe bedeutend vereinfacht. Andererseits zeigt es jedoch auch die *Integration widerstreitender Positionen* im Aktivierungsdiskurs, denn obwohl eine kurzfristige Erwerbsintegration anvisiert wird, entsteht ein langfristig integrierendes Standardinstrument. Wie Srubar dies für die Macht in der Politik ausmacht, werden in Machtdiskursen Gegensätze verklammert und damit eine höhere Effektivität sowie Immunität ermöglicht (Srubar 2006). Eine ähnliche Funktion schreiben auch Boltanski und Chiapello der Kritik im Kapitalismus und Foucault sozialen Bewegungen mit ihren Befreiungsversuchen und Freiheitsvisionen zu – letztlich wird der Kapitalismus anpassungsfähiger und immunisiert respektive effektivere Regierungsweisen etabliert (Boltanski/Chiapello 2006, Maurer 2006: 247). Dementsprechend wird das von der Erwerbsintegration zur Mindernng sozialstaatlicher Passivleistungen, heruntergestufte Ziel der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik bedient. Da unter anderem die zurückgegangene absolute

7 Vergleiche Kapitel 5.1.4 Fallbeispiel einer Maßnahme zur Bereitstellung psychisch- physischer Unterstützungsangebote sowie gesundheitsorientierter Beschäftigungsvermittlung.

Erwerbslosigkeit der vergangenen Jahre auf einen damit einhergehenden Mentalitätswechsel zurückgeführt wird, der eine Steigerung der Erwerbsorientierung von arbeitslosen Transferleistungsbeziehenden bewirkt habe (Dörre et al. 2013). Doch eine konstant hohe Erwerbsorientierung von erwerbslosen SGB-II-Leistungsbeziehenden ist vielfach nachgewiesen worden (Dörre et al. 2013, Sondermann 2013, Ludwig-Mayerhofer et al. 2009). Resümierend lässt sich sagen, dass in der vorliegenden Studie der Aktivierungsdiskurs und sein Praxisfeld insbesondere im Hinblick auf den Bereich der Beschäftigungsförderung und deren Reaktion auf eine sehr arbeitsmarkterne Klientel betrachtet wurden. Dieser Ausschnitt des Diskurses ist in einen weitreichenderen politischen Diskurs eingebunden, der teilweise analytisch und durch die Heranziehung weiterer theoretischer Arbeiten berücksichtigt wurde. Doch:

»Jedes Kraftverhältnis impliziert zu jedem Zeitpunkt eine Machtbeziehung (die gewissermaßen dessen momentaner Querschnitt ist), jede Machtbeziehung verweist, insofern das ihre Wirkung, aber auch insofern das ihre Bedingung der Möglichkeit ist, auf ein politisches Feld, dem sie angehört.« (Foucault 2005b: 132)

So könnte hier ein intensiverer Blick auf das weitergehende Diskursfeld des politisch-rechtlichen Aktivierungsdiskurses weitere innerdiskursive Positionen zur (sozialen) Aktivierung sowie Machtbeziehungen im Diskurs erörtern. Eine derart konzipierte Diskursanalyse könnte nun klären, ob die Hybridisierungstendenz der erweiterten Aktivierung dazu führt, dass der Aktivierungsdiskurs an seinen Enden ›ausfranst‹ oder negiert wird. Verallgemeinernd wird im Staatskonzept Steuerung zu Gunsten eines flexiblen Staates en passant invertiert. Schon Foucault antwortet auf die Frage von R. Lefort, ob der Vorteil, den Macht aus der Verschleierung der aus dem Sicherheitssystem erwachsenden Zwänge zieht, letztlich in ihrer Perpetuierung liegt, da das System durch die so gewonnene Flexibilität Schläge besser verarbeiten und leichter parieren kann:

»Die Entwicklung der Staaten geht heute nicht mehr in Richtung größerer Rigidität, sondern in Richtung größerer Geschmeidigkeit und Flexibilität. Der Staat hat die Möglichkeit vorzurücken und zurückzuweichen. Die staatlichen Strukturen sind so flexibel, dass ihr Verhalten an manchen Punkten sogar wie ein Zurückweichen des Staatsapparats erscheinen kann: die Atomisierung der Produktionseinheiten, eine größere regionale Autonomie – das sind Dinge, die der Entwicklung des Staates scheinbar zuwider laufen.« (Lefort/Foucault 2005: 143)

In dem Phänomen der Maßnahmen Sozialer Aktivierung zeigt sich zudem, dass die Zielsetzung einer langfristigen Erwerbsintegration um die soziale Aktivierung erweitert wird, indem persönlichkeitsfördernde und alltagsstabilisierende Aspekte in die Maßnahmengestaltung einfließen. Somit wird eine *soziale Integration* ermöglicht, die negative Zuschreibungen auf leistungsbeziehende Erwerbslose durch eine Gegenleistung in Form der Maßnahmenteilnahme nivelliert. Daneben ist in den einzelnen Maßnahmen meist eine Integration in die Gruppen- und Sozialstrukturen intendiert. Somit werden die Maßstäbe expandiert, unter denen der legitime Leistungsbezug im Sinne des Diskurses gemessen wird, jedoch auch die Selbsttechnologien der Subjekte erweitert, dank der sie im Foucaultschen Sinne selbst zu einer glücklichen Denk- und Lebensweise gelangen (Foucault 2005c: 968), indem sie sich in der Maßnahmenteilnahme trotz SGB-II-Leistungsbezug als legitim handelnd betrachten können.

»Und für den flexibel-kapitalistischen Sozialstaat ist diese ökonomische Sozialisation des Aktivbürgers zugleich ein Akt seiner politischen Re-Sozialisierung, denn die aktive Ausübung von selbststeuerndem und eigenverantwortlichem Handeln auf Märkten ist zugleich immer auch – so der sozialpolitische Lehr- und Lernauftrag – eine soziale Tat im Sinne der »mikropolitischen« Verantwortungsübernahme für das Gemeinwohl.« (Lessenich 2012b: 61)

In diesem Zusammenhang werden dauerhaft, öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse diskutiert, als Integrations- und Teilhabeoptionen für eine spezifische Klientel. Dagegen gelten solche Elemente dem Aktivierungsdiskurs als unangemessen. Dennoch stellt sich die Frage, welche Teilhabechancen über Erwerb ermöglicht werden sollen, wie dies beispielsweise in den Äußerungen der Teamleiterin eines SGB-II-Trägers anklingt:

»einfach noch mal neu über ›Arbeit‹ reden. Über Definitionen von Arbeit. Ist eigentlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung das Nonplusultra? Obwohl wir das immer mehr kaputt machen als Struktur? Mit diesen 400€-Jobs haben wir ganze Berufsbilder tot gemacht. Ja. Friseur, Handel, Reinigung, Gastronomie. Ist ja alles nur noch 400€-Jobs, kann keiner von leben, geschweige denn in die Sozialversicherung einzahlen. [...] Und Ehrenamt ist ja nicht mehr Ehrenamt, wenn jemand bei uns Leistungen bezieht. Dann kriegt er nämlich im Monat 600, 700 oder 800 Euro dafür.« (Teamleiterin, Interview02-Regio05)

So ist der Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse in den zwei Jahrzehnten, von 1992 bis 2012, von 13 auf 22 Prozent gestiegen (Statistisches Bundesamt

2013: 339f.). Weiter sind trotz gesunkenener Anzahl von Menschen in der Grundsicherung im Jahr 2012 unter zwei Millionen (BA 2013e: 6) gleichzeitig nur zwei von fünf Arbeitslosengeld II-Beziehenden arbeitslos (BA 2013a: 10), die anderen gehen einer Erwerbstätigkeit nach, deren Entlohnung das Existenzminimum nicht überschreitet. Sowohl der vermehrte Zugang in Beschäftigung, als auch die Veränderungen in den Beschäftigungsformen und die zunehmende Lohnungleichheit können partiell auf die bisherige aktivierende Arbeitsmarktpolitik zurückgeführt werden (Klinger et al. 2013, Rhein 2013, Dörre et al. 2013). Auch europaweit ist die Zahl atypischer Beschäftigungsformen angestiegen (G. Schmid 2012). Dies kann einerseits als Förderung der Integration von Erwerbslosen gesehen werden, denn die atypischen Beschäftigungsformen bieten Einstiegsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt, auch wenn diese nicht immer existenzsichernd sind (Bruckmeier et al. 2013). Gleichzeitig wird deutlich, dass der Aufstocker-Status insgesamt stabil ist, denn gut 60 Prozent der Aufstocker von 2010 waren bereits 2009 erwerbsfähige Leistungsbeziehende (Bruckmeier et al. 2013: 7).⁸ Aufstocken und atypische Arbeitsverhältnisse könnten jedoch auch als prekäre Form der Integration gesehen werden, wenn der Prekarisierungsthese von Dörre et al. gefolgt wird:

»Das aktivierende Arbeitsmarktregime ist erfolgreich, weil es die Langzeitarbeitslosigkeit reduziert, indem es atypische und prekäre Beschäftigung fördert. Diese Problemverschiebung ermöglicht den Übergang von einer fordristischen Vollbeschäftigte- zu einer prekären Vollerwerbsgesellschaft.« (Dörre et al. 2013: 33)

Denn in einer prekären Vollerwerbsgesellschaft sind erwerbstätige Personen, die dennoch Sozialleistungen beziehen und erwerbsfähig sind, nach den Annahmen der vorliegenden Studie von negativen Zuschreibungen betroffen, da sie weiterhin Sozialleistungen erhalten – auch wenn sie einen Teil des Lebensunterhaltes

8 Als Faktoren, die die Transformation einer Tätigkeit in ein »Aufstocker-Arbeitsverhältnis« definieren oder begünstigen, gelten hier: geringe Qualifikation, niedriger Stundenlohn, schwere gesundheitliche Einschränkungen, höheres Lebensalter, Mijob, befristete Tätigkeiten oder Zeitarbeit, ein zusätzliches Kind im Haushalt, der Status Alleinerziehend und eine hohe regionale Arbeitslosigkeit (Bruckmeier et al. 2013: 8). Ein höherwertiger Berufsabschluss, weniger Kinder, ein Zuwachs an Erwerbstätigen in der Familie und – naheliegender Weise – ein höherer Stundenlohn erhöhen dagegen die Chance, in Erwerbstätigkeit nicht mehr von der Grundsicherung abhängig zu sein (Bruckmeier et al. 2013).

selbst erarbeiten. Denn wenn Arbeitsmarktrisiken individualisiert werden, besteht die Gefahr, strukturelle Bedingungen von Arbeitslosigkeit nicht mehr wahrzunehmen. So erkennen beispielsweise Schütz und KollegInnen bei Vermittlungsfachkräften eine Verharmlosung oder Übertragung von Arbeitsmarktproblemen auf Kundinnen und Kunden (Schütz et al. 2011: 263). Damit werden auch Grenzen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik deutlich. Sind die Aufnahmekapazitäten des regionalen oder sektoralen Arbeitsmarktes erschöpft, können auch intensive Förderung und Sanktionierung durch die Fachkräfte wenig zu einer Arbeitsmarktintegration beitragen, genauso wie bei Personen, die zwar den Status der Erwerbsfähigkeit tragen, jedoch unter massiven, dauerhaften gesundheitlichen Einschränkungen leiden (Kaltenborn/Kaps 2013, Schubert et al. 2013, Schütz et al. 2011, Oschmiansky 2010, Henkel et al. 2009, Ames 2008). Daneben kann sich die kommunikative Kooperation zwischen Fachkräften und erwerbslosen Leistungsbeziehenden zum Selbstzweck entwickeln, wenn keine realistische Chance zur Erwerbsintegration besteht und damit beide Parteien belasten (Ludwig-Mayerhofer et al. 2009: 219ff.). Zudem verweisen der wachsende Leistungsbezug trotz Erwerbstätigkeit, die atypische Beschäftigung und die Maßnahmen Sozialer Aktivierung auf die Frage, wie langfristig mit Personen umgegangen werden soll, die dauerhaft nicht in Vollzeitbeschäftigungen integrierbar sind? Diese Frage stellt sich beispielsweise bei signifikanten gesundheitlichen oder sozialen Einschränkungen. Unter Umständen ist es angebracht, die Kriterien von Erwerb neu zu denken, unter Berücksichtigung seiner sozialen Funktion der Inklusion in die Arbeitsgesellschaft und gegebenenfalls die beschäftigungsfördernden Instrumente anzupassen. Denn letztlich bedeutet ›Regierung‹, den Komplex von Menschen und Dingen zu lenken und gemäß der Foucaultschen Schiffsmetapher die vielseitigen Ansprüche in der Lenkungsaufgabe zu berücksichtigen:

›es bedeutet, einen Zusammenhang herzustellen zwischen den Seeleuten, die man am Leben erhalten, dem Schiff, das man bewahren und der Ladung, die man in den Hafen bringen muss, und deren Beziehungen wiederum zu all jenen Ereignissen wie den Winden, den Klippen und den Unwettern.« (Foucault 2000: 51).

