

## **4 Aktivierungsdiskurs: Wandel der Arbeitsmarktpolitik**

---

Die »Gesetze für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« I bis IV (besser bekannt als »Hartz-Gesetze«) verändern 2004/2005 die deutsche Arbeitsmarktpolitik grundlegend. Stand zuvor die *aktive staatliche Arbeitsmarktpolitik* im Vordergrund, verlagerte sich der Schwerpunkt hin zur *aktivierenden Arbeitsmarktpolitik*. Zentral ist in der letzteren die Koppelung von Rechten wie der sozialstaatlichen Leistungsgewährung an »soziale Pflichten« der Leistungsbeziehenden. Der bisher überwiegend alimentierende Staat tritt unter dem Imperativ der Aktivierung nicht mehr ohne »Gegenleistung« auf, beziehungsweise fordert diese verstärkt von Sozialleistungsempfangenden ein. Zwar sind Mitwirkungspflichten für Sozialversicherungssysteme üblicherweise konstitutiv, allerdings haben sich Umfang und Gewicht der Mitwirkung stark verändert. So wird den Erwerbslosen mehr *Eigenverantwortung* zugesprochen und abverlangt. Zudem werden strengere Kriterien der Bedürftigkeitsprüfung und schärfere Zumutbarkeitsregelungen angelegt.<sup>1</sup> Demgegenüber steht den erwerbslosen Leistungsempfangenden kein funktionales Äquivalent zu den Druckmitteln der SGB-II-Träger-Beschäftigten zur Verfügung.

Da sich die tägliche Praxis der Arbeitsverwaltung immer auch in und vor dem Hintergrund eines in Bezug auf sie geführten *politisch-rechtlichen Diskurses*<sup>2</sup> vollzieht, ist insbesondere das Instrument der Wissenssoziologischen Diskursanalyse geeignet, Strukturprinzipien und Deutungsmuster in der Arbeitsverwaltung zu erklären. Für die Diskursanalyse relevante *Quellen* bilden 1.) Ge-

---

1 Diese Steuerungsänderung dokumentiert sich auch in dem markanten Vermögensrückgang von Arbeitslosen (Grabka/Westermeier 2014).  
2 Zur allgemeinen Diskursdefinition vergleiche Kapitel 3.3.2 und 3.4.1.

setzgebungen und Gesetze vorbereitende Veröffentlichungen, 2.) Berichte sowie Informationen für die SGB-II-Leistungsbeziehenden respektive die Öffentlichkeit von BA, BMWA, BRH, SGB-II-Trägern und 3.) innerinstitutionelle Texte, die Handlungsempfehlungen und Geschäftsanweisungen (sogenannte HEGAs) für die Fachkräfte bieten. Der Schwerpunkt liegt auf dem SGB II (Deutscher Bundestag 2013b) und dem Bericht der Hartz-Kommission, da die Maßnahmen Sozialer Aktivierung vor allem im SGB-II-Bereich eingesetzt werden.<sup>3</sup>

*Tabelle 1: Übersicht über die Quellen der Diskursanalyse*

Textform	Anzahl
Gesetzgebungen und vorbereitende Veröffentlichungen	10
Berichte und Informationen für SGB-II-Leistungsbeziehende sowie die Öffentlichkeit	18
Innerinstitutionelle Texte (HEGAs, Arbeitshilfen)	8

Quelle: Eigene Darstellung

Die Diskursanalyse erstreckt sich auf folgende Aspekte: Erstens die Darstellung des aktivierenden Staates mit seiner Zielsetzung und der gesetzlichen Verankerung, die Ausgangspunkt für die Beschäftigungsförderung und die Maßnahmen Sozialer Aktivierung sind (Kapitel 4.1), zweitens die Sicht der AkteurInnen der Beschäftigungsförderung auf die erwerbslosen SGB-II-Leistungsbeziehenden als zu aktivierende AdressatInnen (Kapitel 4.2), drittens die arbeitsmarktlch-ökonomische Strategie im Hinblick auf die wirtschaftliche Komponente der Erwerbsintegration (Kapitel 4.3). Diese drei Aspekte haben im Sinne des Aktivierungsdiskurses eine beträchtliche Wirkung auf die Integration in Erwerbstätigkeit und, dadurch vermittelt, die Funktion der sozialen Teilhabe in der Gesellschaft (Kapitel 4.4). Im Aktivierungsdiskurs lassen sich jedoch auch hybride Momente finden, in die sich widersprechende Zielsetzungen eingegangen sind (Kapitel 4.5). Dies wird an den Beispielen der Bedarfsgemeinschaft und Familie sowie der Beziehung von aktivierender Arbeitsmarktpolitik und dem subventionierten Ar-

---

3 Die Analyse entwickelt zentrale Gedanken einer vorausgegangenen Aktivierungsdiskursanalyse weiter (Freier 2008).

beitsmarkt behandelt. Darauf aufbauend werden die Implikationen für die SGB-II-Träger analysiert (Kapitel 4.6).

## 4.1 DER AKTIVIERENDE STAAT

Im Rahmen des Bündnisses für Arbeit (Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit), dem von der Bundesregierung initiierten Zusammenschluss mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, entstand das 2001 verabschiedete »Job-AQTIV-Gesetz« (Deutscher Bundestag 2001), das als Vorläufer der Gesetzgebung für *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* gilt (Walwei 2009, Hassel/Schiller 2010). Mit ihm wurde eine Reform des Sozialstaates und Arbeitsmarktes eingeleitet, die aus Sicht ihrer ProtagonistInnen auf die Minderung der Arbeitslosigkeit zielt. Der für den aktivierenden Staat zentrale Leitgedanke »Fördern und Fordern« stammt aus diesem Papier, war allerdings zugeschnitten auf das SGB III (Deutscher Bundestag 2013a), also die arbeitsmarktnahe Klientel. 2002 legte die Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« (Hartz-Kommission 2002) Empfehlungen zum Umbau des Arbeitsmarktes vor, die 2003 in die Agenda 2010 eingingen und größtenteils durch die »Gesetze für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« I bis IV umgesetzt wurden (»Hartz-Gesetze«).<sup>4</sup> Insbesondere letztere veränderten zum Jahreswechsel 2004/2005 den Arbeitsmarkt grundlegend (Deutscher Bundestag 2003b). Stand im Job-AQTIV-Gesetz noch eine aktive staatliche Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund, verlagerzte sich mit den Hartz-Gesetzen der Schwerpunkt auf eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Der aktivierende Staat erweitert die Durchsetzungsmechanismen, um das Primärziel der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (§ 1 Abs. 2 SGB II) zu erreichen und fordert stärker, als der frühere alimentierende Staat, Gegenleistungen ein. Eigenverantwortung (»Hilfe zur Selbsthilfe« § 1 Abs. 1 SGB II) wird priorisiert und strengere Bedürftigkeitskriterien bei geweiteten Zumutbarkeitsregelungen angelegt.

Der politisch-rechtliche Diskurs von *aktivierendem Staat* und *aktivierender Arbeitsmarktpolitik* in Deutschland steht dabei in einem europaweiten Kontext, angelehnt an die britische *Work first-Politik*. Der sogenannte Luxemburger Prozess brachte die Europäische Beschäftigungsstrategie hervor, die nationale Reaktionen zur Bekämpfung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit vorsieht, bei

---

4 Siehe (Deutscher Bundestag 2002a), (Deutscher Bundestag 2002b), (Deutscher Bundestag 2003a), (Deutscher Bundestag 2003b).

denen »aktiven Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung konsequent der Vorrang vor passiven Unterstützungsmaßnahmen gegeben wird.« (Rat der EU 1997: 4) Laut BA beschreitet Deutschland mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende »neue Wege bei der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik« (BA 2006: 87). Zugleich werden wesentliche Elemente europäischer Beschäftigungsstrategie umgesetzt, indem es

»die in ihren Leitlinien neben finanziellen Anreizmechanismen (›Arbeit lohnend machen‹) und dem Zugang zu Aktivierungsmaßnahmen (›Fördern‹) seit 2003 auch die Überprüfung von Lohnersatzquoten und die Dauer des Leistungsbezugs (›Fordern‹) hinsichtlich einer effektiven Arbeitssuche von den Mitgliedsstaaten einfordert.« (BA 2006: 88)

Grundannahme des Diskurses ist, dass die Ursache der Massenarbeitslosigkeit nicht primär im Mangel an Arbeitsplätzen auf Grund konjunktureller Rahmendaten, sondern an der defizitären Qualifikation und Motivation der Erwerbslosen liegt. Hauptziel ist *Integration* möglichst vieler erwerbsfähiger Personen in den *ersten Arbeitsmarkt*, somit wird die »Bekämpfung der Arbeitslosigkeit« zur vorrangigen Aufgabe der Gesellschaft erklärt (Hartz-Kommission 2002: 37). So wird die Anzahl der Erwerbsaufnahmen in messbaren Integrationsquoten über jährliche Zielvereinbarungen für die SGB-II-Träger festgelegt.

»Die Grundsicherung [...] soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können.« (§ 1 Abs. 1 SGB II)

Die Grundsicherung soll durch das Dienstleistungs- und Förderangebot (zudem durch Sanktionen) das zu aktivierende Individuum unterstützten (Hartz-Kommission 2002: 19). Kernpunkte im Wirken der den Diskurs tragenden Institutionen sollen hier kurze Übergangsphasen und schnelle Vermittlung in Tätigkeiten sein, wobei die zugrunde liegende Annahme ist, dass jeder Mensch sich selbst in den ersten Arbeitsmarkt integrieren könne, wenn Preis (Lohn) und Leistung (Qualifikation) angemessen seien.

*Arbeitslosen- und Sozialhilfe* wurden in weiten Teilen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende *zusammengeführt*. Dies beendete das »jährzehntelange ineffiziente Nebeneinander zweier steuerfinanzierter und bedarfsorientierter Transfersysteme.« (Hüther/Scharrnagel 2005: 26) Drei *Leistungen* stehen nach der Arbeitsmarktreform zur Verfügung: 1.) das *Sozialgeld* (es steht ähnlich der früheren Sozialhilfe nichterwerbsfähigen Personen zu und wird von den Sozialämtern

kommunal verwaltet), 2.) das von der BA verwaltete *Arbeitslosengeld (Alg)*<sup>5</sup> als »beitragsfinanzierte originäre Versicherungsleistung« und 3.) das *Arbeitslosengeld II (Alg II)* als steuerfinanzierte bedürftigkeitsabhängige Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts der arbeitslosen erwerbsfähigen Personen. Letzteres kann in Anspruch genommen werden, wenn die Bedingungen für das Alg nicht erfüllt sind beziehungsweise die Bezugsdauer für das Alg abgelaufen ist. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist im SGB II verankert. Im Gegensatz zur früheren Arbeitslosenhilfe ist die Höhe der Leistung unabhängig vom zuletzt erzielten durchschnittlichen Nettoeinkommen, sondern der Sozialhilfe angeglichen – also ein Übergang von der individuellen, versicherungsorientierten zur kategorialen Versorgung. Die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts berücksichtigt neben Ernährung, Kleidung, Körperpflege etc. »in vertretbarem Umfang [...] Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben.« (§ 20 Abs. 1 SGB II) Gleichzeitig soll durch die Bezeichnung *Grundsicherung* zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich um eine »Absicherung des Mindestbedarfes [...], eine Sicherung des Existenzminimums, das zum Leben notwendig ist« (BA 2008a: 8) handelt. Auch werden Personen im SGB-II-Bezug systematischer in die Förderpolitik einbezogen, als in der früheren Sozialhilfe (§§ 14-16g SGB II) und erhalten in klassischer Arbeitsmarktpolitik nicht enthaltene soziale Integrationsleistungen wie die psychosoziale Betreuung (§ 16a SGB II) (Bieback 2009: 189f.). Doch trotz der Separierung in das Arbeitslosengeld II im SGB II und dem Arbeitslosengeld im SGB III obliegt ein Großteil der Beschäftigungsförderung des SGB II den Zielsetzungen des SGB III und infolgedessen der Priorität der Vermittlung in Erwerbstätigkeit.

*Zusammengefasst* führten die Hartz-Gesetze zu einer Wandlung vom alimentierenden hin zum aktivierenden Staat, indem für erwerbsfähige Hilfebedürftige eine Grundsicherung zur Sicherung des Existenzminimums besteht, jedoch die sozialstaatlichen Leistungen an eine Gegenleistung der Erwerbslosen gebunden sind. Ferner werden insbesondere individuelle Faktoren der Personen für den Status der Erwerbslosigkeit verantwortlich gemacht.

---

5 Das Arbeitslosengeld wird auch Arbeitslosengeld I oder ALG I genannt.

## 4.2 »MENSCHEN IN ARBEIT BRINGEN«:<sup>6</sup> SICHT AUF DIE LEISTUNGSBEZIEHENDEN

Der Aktivierungsdiskurs stützt sich auf die grundlegende These, dass Aktivierung von Individuen im Leistungsbezug zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit führt. Damit nehmen die im Diskurs auftretenden Einschätzungen und Erwartungen an die Leistungsbeziehenden, die sogenannten Kundinnen und Kunden, einen zentralen Bestandteil ein. Auf die Darstellung des Paradigmenwechsels, den das Verständnis von den Leistungsbeziehenden als KundInnen auszeichnet (Kapitel 4.2.1), folgen die Implikationen der Sichtbarkeitskampagne eines ausgeweiteten Personenkreises von Aktivierbaren (Kapitel 4.2.2) sowie die Klassifizierung in Erwerbsfähige und Nicht-Erwerbsfähige (Kapitel 4.2.3).

### 4.2.1 Arbeitsmarktdienstleistungen für Kundinnen und Kunden

Die SGB-II-Leistungsbeziehenden, die als sozialstaatliche Versicherungsleistung Leistungen für ihren Lebensunterhalt ebenso beziehen wie Arbeitsmarktdienstleistungen, werden im Sinne des New Public Management als *Kundinnen* und *Kunden* bezeichnet und verstanden. Die Leistungen richten sich an Staatsbürgerinnen und -bürger, die spezifische Voraussetzungen erfüllen müssen<sup>7</sup> und genauso über die sozialstaatlichen Leistungen sanktioniert werden können, wenn etwa eine aktive Mitwirkung zur Erwerbsaufnahme während des Leistungsbezuges nicht eingehalten wird. So führt der Kundenbegriff weitreichende Implikationen mit sich:

»Machen Kunden von den Angeboten Gebrauch und werden in diesem Sinne Eigenaktivitäten ausgelöst, so können Arbeitslose beim JobCenter Ansprüche auf soziale und materielle Sicherheit durch Geldleistungen einlösen.« (BMAS 2002: 97)

Die Erwerbslosen sollen *eigeninitiativ* und *eigenverantwortlich* auf ihre Integration in den ersten Arbeitsmarkt hinwirken. Im Rahmen eines *Tausches* können sie für die erbrachte Vorleistung sozialstaatliche Unterstützung gewissermaßen

6 Titel und Slogan einer Broschüre des BMWA zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: »Hartz IV. Menschen in Arbeit bringen« (BMWA (ehemaliges) 2005a).

7 Vergleiche Kapitel 4.2.2 »Arbeitslosigkeit ›bekommt ein Gesicht‹: Aktivieren eines erweiterten Personenkreises.

einlösen. Die Vorstellung vom menschlichen Sein entspricht einem aktiven Wesen, das sich durch Arbeitsverrichtung selbstverwirklichen und soziale Kontakte herstellen kann. Ferner ist das Individuum frei, mündig und entscheidungsfähig (Hartz-Kommission 2002: 97). Das eigeninitiative Handeln wird jedoch staatlicherseits auf seine Erwerbsaufnahme-Orientierung hin geprüft. So werden den Kundinnen und Kunden Angebote zur Erwerbsintegration unterbreitet, die von diesen genutzt oder ungenutzt bleiben können. Doch nur, wenn die Angebote genutzt wurden respektive nachweisliche Bemühungen zur Erwerbsaufnahme bestehen, wird eine umfassende sozialstaatliche Unterstützung gewährt. Dieser Prozess soll durch Beratung und weitere Arbeitsmarktdienstleistungen unterstützt werden. Zwar erhalten auch sanktionierte Personen eine Grundversorgung, doch die Logik der sozialstaatlichen Unterstützung folgt einer Verantwortungsübertragung der sogenannten *Responsibilisierung* und nicht einer Bedürftigkeitsprüfung. Betriebswirtschaftliche Steuerelemente und ein neues Verständnis der Verwaltung,<sup>8</sup> führen nicht nur zu einer Vermarktlichung der Arbeitsverwaltung, auch die Sichtweise auf den zu beratenden Erwerbslosen hat sich top-down verändert: In der Sicht des Diskurses sind Erwerbslose nun Kundinnen und Kunden, die Arbeitsmarktdienstleistungen in Anspruch nehmen. Dies überantwortet zwar auch der Verwaltung die Maßgabe, sich an den Anliegen und Bedürfnissen der ›Dienstleistungsnehmer‹ zu orientieren. Allerdings werden die Erwerbslosen zugleich auch in ihrer Subjektivität angerufen, wie Bröckling dies für das unternehmerische Selbst darstellt (Bröckling 2007, 2000), indem sie selbstständig als KundInnen in der Arbeitsmarktverwaltung operieren sollen. Entsprechend haben Arbeitslose

»die Pflicht zur Mitwirkung und zur Annahme eines zumutbaren Stellenangebotes (Annahmepflicht). Grundsätzlich wird dies durch die Anwendung einer neuen Sperrzeitregelung gewährleistet, dass die Leistung nur so lange ohne Kürzung bzw. überhaupt weitergezahlt wird, wie sich der Arbeitslose aktiv um Arbeit bemüht.« (Hartz-Kommission 2002: 94)

Garantiert das System der Vollerwerbstätigkeit im Diskurs den Wohlstand der Allgemeinheit, besitzt es unmittelbare Konsequenzen für das Individuum, denn dieses kann über die durch Arbeit erwirtschafteten monetären Mittel ein selbstbestimmtes Leben führen und wird mittels Arbeit in die Gesellschaft integriert. Dabei zeichnet sich das Individuum durch eine spezifische »Beschäftigungsfä-

---

8 Vergleiche Kapitel 4.6 Diskurstragende Institutionen in der Arbeitsverwaltung.

higkeit« (Hartz-Kommission 2002: 46) aus, vergleichbar mit der »employability« aus dem *Workfare-Konzept*.

»Mit dem Begriff ›Beschäftigungsfähigkeit‹ werden die Fähigkeiten einer Person beschrieben, auf der Grundlage ihrer fachlichen und Handlungskompetenzen, Wertschöpfungs- und Leistungsfähigkeit ihre Arbeitskraft anbieten zu können und damit in das Erwerbsleben eintreten zu können, ihre Arbeitsstelle zu halten oder, wenn nötig, sich eine neue Erwerbsbeschäftigung zu suchen.« (Blancke et al. 2003: 652 zit. nach Wolf 2006, 1086 Fußnote 17)

Im Aktivierungsdiskurs ist die/der Arbeitslose also durch Wahl- und Handlungsoptionen dazu befähigt, selbst »im Sinne des Integrationsziels« (Hartz-Kommission 2002: 45) tätig zu werden und dabei unter anderem die Dienstleistungen des SGB-II-Trägers zu nutzen. Denn die »neue Qualität der Dienstleistungsbeziehung« (Hartz-Kommission 2002: 46) der Arbeitsagentur ermögliche die individuelle »Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Optionen wie auch zwischen der grundsätzlichen Annahme des Integrationsangebotes und der Entscheidung für persönliche Alternativen außerhalb des Beschäftigungssystems« (Hartz-Kommission 2002: 46).<sup>9</sup>

Die Aufnahme einer Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt, die mittels der neuen *Zumutbarkeit* mehr räumliche Mobilität bedeuten kann, liegt im zentralen »Sinne des Integrationsziels« (Hartz-Kommission 2002: 46) und des neuen Dienstleistungsverhältnisses. Die SGB-II-Träger-Fachkraft steht hierbei in der Angebotspflicht und muss eine geeignete Beschäftigung nach Interessen, Fähigkeiten und Entwicklungspotenzial suchen. Die familiäre Situation wird berücksichtigt (§ 1 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 SGB II), jedoch sind getrennte Haushalte für die Arbeitsaufnahme vorübergehend zumutbar. Menschen ohne Anstellung, die Verantwortung gegenüber betreuungsbedürftigen Personen, Familienangehörigen oder bis zu drei Jahre alte Kinder haben, sind nicht verpflichtet eine Arbeit aufzunehmen. Mit der Dauer der Arbeitslosigkeit (in Abhängigkeit zur familiären Situation) weiten sich die Zumutbarkeitskriterien und damit zum Beispiel Anforderungen an die Mobilität.<sup>10</sup> Eine Stelle ist zumutbar, wenn die Entlohnung niedriger ist als in der Vergangenheit (Hartz-Kommission 2002: 94ff.).

---

9 Bei letzterem Weg werden zwar keine Leistungen gezahlt, jedoch bleibt der Versicherungsanspruch erhalten.

10 Nach drei Monaten kann von einem jungen Arbeitslosen ein Umzug verlangt werden, wenn es sich um eine Vollzeitarbeitsstelle handelt.

Die zu Grunde liegende Annahme des Aktivierungsdiskurses ist, dass der erwerbslose Mensch durch Dienstleistungen der Beschäftigungsförderung zur *Eigenaktivität* befähigt wird. Für diese Hilfestellung und seine Existenzsicherung soll die/der »Hilfebedürftige« eine Gegenleistung erbringen: er ist verpflichtet den ›Schaden‹ zu mindern, der durch seine Erwerbslosigkeit dem Sozialstaat entsteht. Das Individuum wird im Diskurs als selbstverantwortlich angesehen und mit einer räumlichen und erwerbstätigkeitsbezogenen Flexibilitätsanforderung versehen.<sup>11</sup> Persönliche Eigenverantwortung wird hier gegenüber einer gesellschaftlich-garantierten Sicherung betont und damit ein über Jahrzehnte gelendes Verständnis abgelöst, wie es in Art.20 I GG seinen verfassungsrechtlichen Ausdruck hat und im früheren BSHG festgelegt war (Wolf 2006: 1082). Mit dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Verdikt »Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.« (Art.1 I GG) korrespondiert § 1 II des BSHG, dass als Aufgabe der Sozialhilfe definierte, »dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.« Dieser Passus ist im aktuellen SGB II nicht mehr enthalten. Der Diskurs hat sich entfernt von einer Orientierung an den Grundbedürfnissen und stellt nun vielmehr die Eigenverantwortung der Individuen in den Vordergrund.

Diese *Responsibilisierung* im Aktivierungsdiskurs beruht einerseits auf der Annahme, dass vom Sozialstaat geleistete Hilfe die Bedürftigkeit zementiert, weil Eigeninitiative gehemmt wird. Andererseits kann im Umkehrschluss durch eine Verringerung staatlicher Fremdhilfe die Einsicht des Bedürftigen in die Notwendigkeit der Selbsthilfe gefördert werden (Wolf 2006: 1081). Voraussetzung für diese Sichtweise ist die Annahme eines grundsätzlichen Handlungsvermögens, das eigenverantwortliches Agieren der Arbeitslosen zulässt. Als Konsequenz dieser Annahme erfolgt allerdings eine implizite Schuldzuweisung an die Arbeitsuchenden bei Versagen der Eingliederung, da diese als »Verfehlung« gedeutet wird – eventuelle externe Hemmnisse werden so systematisch ausgeblendet. Das Marktrisiko wird auf das Individuum übertragen und nicht als von dem Individuum unverschuldet Härte aufgefasst. Im Aktivierungsdiskurs werden so zwei opponierende Positionen integriert: So steht die Grundannahme des in allen sozialen Lagen *autonom* und rational agierenden Subjekts, als homo oeconomicus, im Widerspruch zu der Annahme, dass Langzeitarbeitslose durch langjährige Untätigkeit in ihrem psychischen und physischen Befinden gestört seien. Jedoch verdeckt die Annahme des grundsätzlich handlungsfähigen Indivi-

---

11 Vergleiche Kapitel 4.3 Unternehmerische Elemente der Arbeitsmarktpolitik.

duums existierende Machtkonstellationen und strukturelle Hemmnisse – und legitimiert Aussagen wie die, dass niemand gezwungen wird eine angebotene Stelle anzunehmen oder an einer integrationsfördernden Maßnahme teilzunehmen (Hartz-Kommission 2002: 97). Die/der Anstellungslose wird nicht als abhängiger »Leistungsempfänger« gesehen, der bei Nichtannahme einer zumutbaren Stelle mit Kürzungen rechnen muss, sondern als unabhängiger »Kunde«, der in freier Entscheidung aus dem Angebot der SGB-II-Träger wählt und sich schließlich über die anschließende Tätigkeit verwirklichen kann. Sogenannte hilfebedürftige Leistungsbeziehende handeln folglich autonom und selbstbestimmt, wenn sie sich ›entscheiden‹ andere Möglichkeiten der Lebenssicherung in Anspruch zu nehmen. Die Subjektposition als homo oeconomicus legitimiert so ein philanthropisches Selbstverständnis der SGB-II-Träger. In Abstraktion vom *Machtungleichgewicht* begegnen sich KundInnen und Jobcenter-Beschäftigte »auf gleicher Augenhöhe« (Hartz-Kommission 2002: 97). Doch die Handlungsoptionen der leistungsbeziehenden Erwerbslosen sind begrenzter, als dies ein Kundenstatus transportiert, der auf Implikationen des wirtschaftlichen Kontextes rekurriert. Die Vermittlungsberatung<sup>12</sup> erfolgt in rechtlichen Regelungen, die insbesondere für die SGB-II-Leistungsbeziehenden Sanktionen jenseits der zugelassenen Verhaltensweisen vorsieht und dadurch einen Zwangscharakter herstellt (Hielscher/Ochs 2009). Eine Asymmetrie entwickelt sich hier insbesondere durch das Expertenwissen der Vermittlungsberatung gegenüber dem nachfragenden SGB-II-Leistungsbeziehenden, dass unter anderem durch ein mögliches Spektrum der behandelbaren Themen in der Beratungsinteraktion nicht immer vollständig zielführend im Sinne der SGB-II-Leistungsbeziehenden geteilt wird (Schütz et al. 2011). Ferner können die Logiken der Arbeitsvermittlung die an den beruflichen Interessen der Erwerbslosen ausgerichteten adressatInnenzentrierte Hilfepläne beeinträchtigen und das Selbstbewusstsein der SGB-II-Leistungsempfangenden einschränken, indem ihre Hemmnisse fokussiert und ihre »Beschäftigungsfähigkeit« wiederkehrend neu vermessen werden (Kratz 2013a). Weiter sind für die Leistungsbeziehenden durch eine Verkürzung von Planungshorizonten und Erwartungssicherheiten nicht die notwendigen Rahmenbedingungen für Autonomie gegeben, vielmehr wird der Autonomiebegriff von seiner historischen Bedeutung entkoppelt und als Synonym für Eigenverantwortung verwendet (Globisch 2012).

---

12 Der Begriff Vermittlungsberatung geht auf die Studie von Schütz und KollegInnen zurück (2011).

*Zusammengefasst* unterstützt die Annahme von Kundinnen und Kunden eine auf Responsibilisierung aufbauende aktivierende Arbeitsmarktpolitik, abstrahiert jedoch gleichzeitig von strukturellen Rahmenbedingungen für Erwerbslosigkeit sowie von den asymmetrischen Strukturen in der Vermittlungsberatung.

#### **4.2.2 »Arbeitslosigkeit ›bekommt ein Gesicht‹«:<sup>13</sup>**

##### **Aktivieren eines erweiterten Personenkreises**

Mit den einschneidenden Gesetzesveränderungen in der Arbeitsmarktpolitik wird ein breiterer Personenkreis in die Klientel der (regelmäßig) zu aktivierenden überführt, denn die strukturell entscheidende Veränderung ist hier die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur *Grundsicherung* für Arbeitsuchende. Über die Transferleistungen werden die direkten AdressatInnen im Aktivierungsdiskurs eingebunden. In der Aktivierungspolitik soll Arbeitslosigkeit gleichsam »ein Gesicht« (Hartz-Kommission 2002: 23) erhalten und die »individuell zuschreibbare Verantwortung« (Hartz-Kommission 2002: 86) der abweichenden wie der funktionierenden gesellschaftlichen Subsysteme und Individuen aus der Anonymität heraustreten.

Der Zugang zu *Leistungen der Grundsicherung*<sup>14</sup> für Arbeitsuchende setzt insbesondere<sup>15</sup> die Erwerbsfähigkeit in folgender Definition voraus: Als erwerbsfähig gilt, wer »unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich« (§ 8 Abs. 1 SGB II) arbeiten kann und nicht durch Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit dazu außerstande ist. Effekt der so geweiteten Kategorie Erwerbsfähigkeit ist erstens eine verringerte Anzahl an Sozialgeldbeziehenden und zweitens eine Erweiterung der Personenzahl im durch das SGB II geregelten Bezug, der durch die Umsetzungspraktiken der SGB-II-Träger noch verstärkt wurde. Die Praxis der Erwerbsfähigkeitsprüfung monierte 2006 der BRH: Demzufolge wurde in beinahe jedem zehnten Fall die Erwerbsfähigkeit nicht überzeugend festgestellt, etwa weil ernst zunehmende

---

13 Das Zitat steht in Verbindung mit der Einführung des Fallmanagements, das durch eine intensive Betreuung den einzelnen Menschen und dessen persönliche Lebenslage in den Mittelpunkt stellen soll (Hartz-Kommission 2002: 23).

14 Leistungen nach der Arbeitsmarktreform sind 1.) das Sozialgeld, 2.) das Arbeitslosengeld und 3.) das Arbeitslosengeld II, die sogenannte Grundsicherung (vergleiche Kapitel 4.1 Der aktivierende Staat).

15 Weitere Kriterien sind Alter (15. bis 65. Lebensjahr), Hilfebedürftigkeit und der »gewöhnliche [...] Aufenthalt in der Bundesrepublik« (§ 7 Abs. 1 SGB II).

Zweifel nicht aufgegriffen wurden und vorliegende ärztliche und psychologische Gutachten anderer Leistungsträger ungenutzt blieben (BRH 2006: 19). Außerdem fordert der BRH eine Erwerbsfähigkeitsprüfung nach drei Monaten Arbeitsunfähigkeit statt nach sechs Monaten.

»Durch die medizinische Minimaldefinition von Erwerbsfähigkeit sind mehr als 90 Prozent aller Sozialhilfeempfänger [im Jahr 2005; CF] als prinzipiell erwerbsfähig eingestuft worden. Der zu aktivierende Personenkreis wurde so – vor dem Hintergrund einer schwierigen Arbeitsmarktlage – »auf einen Schlag« um fast eine Million ausgedehnt.« (Konle-Seidl/Lang 2006: 20)

Promberger et al. konstatieren, dass die Beschäftigungsfähigkeit im Rahmen des Aktivierungsparadigmas insbesondere auf individuelle Komponenten verweist, wohingegen das Konzept der pragmatisch-interaktiven Beschäftigungsfähigkeit erst durch die Betrachtung der betrieblichen und institutionellen Regelungen, der Praktiken von Organisationen und am Arbeitsmarkt, den formalen Eigenschaften des Individuums und seinem Arbeitsvermögen Aufschluss über ein in komplexen Beziehungen und gesellschaftlichen Prozessen am Arbeitsmarkt konkurrenzendes Individuum ermöglicht (Promberger/Wenzel/Pfeiffer/Hacket/Hirseland 2008). Darüber hinaus erhalten Personen, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, Leistungen, wenn ihre Hilfebedürftigkeit dadurch beendet oder verringert wird und Eingliederungshemmnisse des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen beseitigt oder minimiert werden (§ 7 Abs. 2 SGB II). Hilfebedürftig ist, wer seinen Lebensunterhalt und den der Bedarfsgemeinschaft nicht aus

»eigenen Kräften und Mitteln, vor allem nicht 1. durch Aufnahme einer zumutbaren Arbeit, 2. aus dem zu berücksichtigenden Einkommen oder Vermögen sichern kann und die erforderliche Hilfe nicht von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen erhält.« (§ 5 Abs. 1 SGB II)

Weiter müssen erwerbsfähige Hilfebedürftige nun ihr Vermögen bis zu einem altersabhängigen Freibetrag aufbrauchen, bevor sie Leistungen des Alg II beanspruchen können. Dagegen sah das Modell der Arbeitslosenhilfe vor, dem das Blümsche Gerechtigkeitsmodell zugrunde lag, den Bürger dort abzusichern, wo er stand. Ohne das individuelle Vermögen zu berücksichtigen wurde stabilisiert und Verarmungstendenzen vermindernd. So haben Arbeitslose heute ein signifikant geringeres Sach- und Gebrauchsvermögen (Grabka/Westermeier 2014). Ferner haben Kinder und Jugendliche, deren Haushaltsvorstand arbeitslos ist, das

größte Armutsrisiko (BMAS 2013b). Durch das verminderte Absicherungsniveau wird ergo der finanzielle Druck zur Erwerbsaufnahme erhöht.

Die Ausweitung des von den SGB-II-Träger zu adressierenden Personenkreises geht mit einer *gesteigerten Aufmerksamkeit* gegenüber Personengruppen einher, die als stärker von Erwerbslosigkeit betroffen gelten: 1.) Frauen, genauer Alleinerziehende, 2.) Schwerbehinderte und 3.) jugendliche und ältere Erwerbsfähige – um möglichst alle erwerbsfähigen Personen in eine Beschäftigung zu überführen. Desgleichen führt die Förderung weiblicher Erwerbsbeteiligung im Zeichen der Chancengleichheit zu einer Erweiterung des arbeitsmarktrelevanten Personenkreises. Daher soll »geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegengewirkt« (§ 1 Abs. 1 SGB II) und die Bedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausgebaut werden. Insbesondere Alleinerziehende können durch die Kinderbetreuungssituation nicht ausreichend am Arbeitsmarkt teilhaben, daher sollen Betreuungsgelder und die erforderliche Infrastruktur ausgebaut werden (Hartz-Kommission 2002: 88). Selbst wenn für Eltern eines Kleinkindes Maßnahmen zur Wiedereingliederung und eine Berufstätigkeit als unzumutbar gelten, »kann es sinnvoll sein, im Rahmen Ihrer Möglichkeiten an der Beseitigung der Ausnahmesituation mitzuwirken und sich beispielsweise um einen Betreuungsplatz auch für Ihr unter drei Jahre altes Kind zu bemühen.« (BA 2013b: 22, BA 2008b: 19) Daneben steht das Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen in einem inhaltlichen Zusammenhang mit der Hartz-Gesetzgebung (und der Agenda 2010): Es reagierte auf eine wachsende Zurückhaltung von Arbeitgebern bei der Ausbildung schwerbehinderter Jugendlicher (Weyand/Düwell 2005: 47). Behinderte Personen sollen nach dem Abs. 1 SGB II stärker in Arbeit einbezogen werden, um Benachteiligungen zu überwinden, denn eine geringe Qualifikation wird bei dieser Personengruppe als Hauptursache für die Arbeitslosigkeit angesehen (BA 2013e: 12). Die deutsche Aktivierungspolitik setzt hier zunehmend auf den ersten Arbeitsmarkt.

Weiter ist es ein Anliegen, gerade junge Menschen (unter 25 Jahren) in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Je länger sie außerhalb des Arbeitsmarktes stehen, desto schlechter sind die Bedingungen für eine erfolgreiche Integration in die Gesellschaft im Sinne des Diskurses. So sei die steigende Jugendarbeitslosigkeit »besorgniserregend« (Hartz-Kommission 2002: 38) und man versuche »der Arbeitslosigkeit den Nachwuchs zu entziehen.« (BA 2006: 43)<sup>16</sup> Unter 25-Jährige

---

16 Im Dezember 2013 hat Deutschland mit 7,7 Prozent die niedrigste harmonisierte Arbeitslosenquote für 15- bis 24-Jährige im EU-Durchschnitt (eurostat 2013).

sollen ein aktivierendes Angebot erhalten, »das ihnen einen Einstieg ins Arbeitsleben und somit gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht«, denn: »JobCenter übernehmen die Verpflichtung dafür zu sorgen, dass kein Jugendlicher ohne eine aktive beiderseitige Suche nach einer Praktikums- oder Ausbildungsstelle zu Hause sitzt und Transferleistungen erhält.«<sup>17</sup> (Hartz-Kommission 2002: 25) Eine umfassendere Betreuung der Jugendlichen soll unter anderem ein höherer Betreuungsschlüssel (je eine Fachkraft für 25 Jugendliche) ermöglichen, der es erlaube »sich um jeden Jugendlichen intensiv zu kümmern, so dass uns keiner mehr durchs Netz geht.« (BA 2006: 52) Auch am anderen Ende des Altersspektrums der Erwerbsfähigen gilt es verstärkt, die Menschen in Arbeit zu bringen: »Ältere bewerten ihre Arbeitserfahrungen positiv, fühlen sich aber weniger gebraucht und sind auch isolierter« (BA 2008a: 46) – so bedürfen gerade sie einer Hilfestellung zur Arbeitsaufnahme. Grundsätzlich sei es eine wichtige Aufgabe für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Deutschland und Europa, den Verbleib von älteren Beschäftigten in der Erwerbsarbeit zu sichern respektive sie zu reintegrieren, da der demographische Wandel zunehmend spürbar werde und dazu führe, dass die Nachfrage das Arbeitskräfteangebot in immer mehr Branchen übersteige (Hartz-Kommission 2002: 26). Ältere Beschäftigte sollen möglichst lange arbeiten (Verlängerung der Lebensarbeitszeit). Die Rolle der *jungen Alten*, die sich wenn nicht in Erwerbstätigkeit, dann im Ehrenamt verdingen, wird im Altersaktivierungsdiskurs proklamiert und dabei ›Alte‹ ab 50 und meist unter 65 Jahren angesprochen (Dyk/Lessenich/Denninger/Richter 2010: 30). Aktivitäten, für die die adressierten Älteren ihre Potentiale nutzen sollten, werden aus der Perspektive des gesamtgesellschaftlichen Nutzens betrachtet; deshalb kommen ältere Personen, die weniger leistungsfähig sind, in diesem Diskurs kaum vor (Dyk et al. 2010). So werden im Rahmen des SGB II Personen mit sozialen und gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Alleinerziehende oder teilerwerbsfähige Personen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt adressiert, die etwa in Dänemark in dauerhaften öffentlich-subventionierten und sozialpolitisch motivierten Beschäftigungsverhältnissen abgesichert werden (Konle-Seidl/Lang: 2006).

*Zusammengefasst* überträgt die ausgeweitete Definition von Erwerbsfähigkeit die Fähigkeit zur Selbstversorgung und damit eine Individualverantwortung auf einen quantitativ und qualitativ vergrößerten Personenkreis.

---

17 Die SGB II-Träger werden im Bericht der Kommission, »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« (Hartz-Kommission 2002) als »JobCenter« bezeichnet, in weiteren Texten und dem öffentlichen Diskurs jedoch als »Jobcenter«.

#### 4.2.3 Disziplinierungszuwachs in Folge der Klassifizierung in eine Erwerbsfähigen-Nichterwerbsfähigen-Dichotomie

Wenn in einer proklamierten Vollbeschäftigungsgesellschaft Individuen eigeninitiativ und eigenverantwortlich erwerbstätig oder erwerbslos sind – so die Prämissen des Aktivierungsdiskurses – entspricht Arbeitslosigkeit dieser Rationalität folgend abweichendem Verhalten. Denn prinzipiell wird sowohl den sich einfügenden als auch den abweichenden Individuen das Potential zur Integration in den Arbeitsmarkt zugesprochen. Menschen, die nicht einer Erwerbstätigkeit nachgehen, leben außerhalb der Norm und bilden ein Potential, um die Annahmen des Diskurses in Frage zu stellen beziehungsweise den Diskurs zu festigen, wenn Abweichung als missglückte Integration verstanden wird. Die Entdeckung von *Devianz* erzeugt weiter soziale Reaktionen, die dazu führen können, entsprechende Personen zu stigmatisieren, zu bestrafen und zu isolieren, auf die mittels (Re-)Integration reagiert wird. Die Weichenstellung zur Integration erfolgt über die Klassifizierung in *erwerbsfähige Hilfebedürftige* und *nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige*.<sup>18</sup> »Gute Arme« oder zulässig erwerbslos sind diejenigen, die nicht erwerbsfähig sind, weil sie nicht dazu in der Lage sind, über Tätigkeiten im ersten Arbeitsmarkt Nennenswertes zu ihrem Lebensunterhalt beizutragen. »Nur wer seinen Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestreiten kann, kann von der Gemeinschaft Hilfsleistungen erwarten.« (BMWA (ehemaliges) 2005b: 24) Im Diskurs sind diese Personen jedoch von geringer Relevanz, wobei die Ausweitung des Erwerbsbegriffs zu einer deutlichen Verringerung dieser Gruppe von Nichterwerbsfähigen führte.<sup>19</sup> Gesetzlich findet sich die Gruppe der Nichterwerbsfähigen im SGB XII. Über dessen Regelungen wird ihr Lebensunterhalt sichergestellt. Diejenigen, die hilfebedürftig und gleichzeitig erwerbsfähig sind unterliegen dagegen dem SGB II und erhalten sozialstaatliche Leistungen, solange sie nachweisen können (die Beweispflicht liegt also bei ihnen), dass sie bestrebt sind, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden und einer

---

18 Eine solche Differenzierung wurde schon in den bismarckschen Versicherungen vorgenommen, um den arbeitsfähigen Armen ins Zentrum einer Arbeiterschutzpolitik zu stellen. Diese Kategorisierung ermöglichte in »selbstverschuldet« und »unverschuldet« Hilfebedürftige zu unterscheiden und forcierte den »Verdacht des Müßiggangs und der Faulheit« bei arbeitsfähigen Individuen ohne Beschäftigung (Zimmermann 2006: 61f.).

19 Vergleiche Kapitel 4.2.2 »Arbeitslosigkeit ›bekommt ein Gesicht‹: Aktivieren eines erweiterten Personenkreises.

Erwerbstätigkeit nachzugehen. Besonders so genannte *Langzeitarbeitslose* stehen im Fokus des Aktivierungsdiskurses. Nach zwölf Monaten ohne Anstellung, Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit vorausgesetzt, gehört man zu dieser Gruppe und je länger der erwerbslose Zustand anhält, desto schlimmer gilt es dem Aktivierungsdiskurs, denn »Die dauerhafte Abhängigkeit von staatlichen Leistungen ist keine Lebensperspektive.« (BMWA (ehemaliges) 2005a: 42). »Schlechte Arme«, die ein inaktives Leben führen und keine Vorleistung erfüllen, müssen sich auf Sanktionen einstellen (BMWA (ehemaliges) 2005a: 42f.). Zudem erzeugen Äußerungen wie »Es gibt kein Recht auf Faulheit« von dem früheren Bundeskanzler Gerhard Schröder ein politisches Klima, in dem eine Hängemattenmentalität zur Ursache der Arbeitslosigkeit umgedeutet wird (Opielka 2003: 103). Diese Unterscheidung der Sozialleistungsempfangenden erinnert an Charles Murrays *undeserving poor*. Murray grenzt diese soziale Gruppe, die aufgrund nicht-akzeptierten Verhaltens wie mangelnder Selbstdisziplin in eine selbstverschuldete Hilflosigkeit geraten sind, von den *deserving poor* ab, die unterstützt werden sollten, da sie nicht durch eigenes Verhalten verschuldet, sondern durch Krankheit, Unfall oder Alter hilfebedürftig wurden.

»When I use the term ›underclass‹ I am indeed focusing on a certain type of poor person defined not by his condition, for example, long-term unemployment, but by his deplorable behaviour in response to that condition, for example, unwilling to take jobs that are available to him.« (Murray 1996: 83)

Die Unterscheidung erinnert zudem an Castels Darstellung der Geschichte der sozialen Frage in Frankreich, in der er die Armenversorgung im Mittelalter thematisiert. Die durch eine *Handicapologie* geprägten, nicht arbeitsfähigen Armen sind durch Sozialfürsorge versorgt, wenn auch häufig unzureichend. Selbst wenn ihre Versorgung Schwierigkeiten bereitet, stellt dies die Organisation der Gesellschaft nicht grundsätzlich in Frage. Diejenigen, die arbeitsfähig sind und dennoch nicht arbeiten (klassischer Vertreter des Entkoppelten ist der Vagabund), sind aus der *Zone der Fürsorge* verstoßen (Castel 2000: 27, 410). Neben den strukturellen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit ist diese auch für das Individuum schädlich diskursiviert: Sie stigmatisiere den Menschen und je länger er in dieser Situation lebe, desto schwerer und kostenintensiver sei eine Rückkehr ins Arbeitsleben (Hartz-Kommission 2002: 46).<sup>20</sup> Wie existentiell die Bedrohung verhandelt wird, deutet folgendes Zitat an: »Arbeitslosigkeit belastet nicht nur

---

20 Siehe auch (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2003: 14).

die unmittelbar Betroffenen. Die weitreichenden Folgen treffen alle, weil Entwicklungspotenziale für heutige und zukünftige Generationen vergeudet werden.« (Hartz-Kommission 2002: 37) Die Stigmatisierung des Anormalen dient zugleich der Aufrechterhaltung der *Selbstdisziplinierung* der Norm beachtenden Mehrheit der Transferleistungsbeziehenden. So geriert auch die Thematik des Missbrauchs öffentlicher Gelder einen Generalverdacht gegen Arbeitslose. In »Vorrang für die Anständigen – Gegen Missbrauch, »Abzocke« und Selbstbedienung im Sozialstaat« (BMWA (ehemaliges) 2005b) macht das BMWA auf Grundlage von Einzelfällen eine *pauschale Kultur* der »Abzocke« aus. Geschildert werden Fälle, in denen beispielsweise Einkommen und Vermögen oder LebenspartnerInnen, mit denen eine Bedarfsgemeinschaft existiert, nicht angegeben wurden. Die so genannte »Mitnahmementalität« (Clement in: BMWA (ehemaliges) 2005b: 3) existiere jenseits sozialer Schichten. Abhilfe schaffe die Unterstützung der Bevölkerung, besonders aber die Kontrolle der SGB-II-Träger:

»Die ständige Verfügbarkeit als Voraussetzung für den Leistungsbezug [...] ist keine Schikane. [...] Davon profitieren nicht zuletzt auch die Ehrlichen, denn immer wieder werden Sozialbetrüger, die nicht für die Aufnahme einer Beschäftigung zur Verfügung stehen, erwischt.« (BMWA (ehemaliges) 2005b: 12)

Dieser Sicht auf die Leistungsbeziehenden, widersprechen jedoch Studien, die aufgezeigt haben, dass SGB-II-Leistungsbeziehende überwiegend die gesellschaftlich-zentrale Bedeutung von Erwerb akzeptieren und selbst keinen rein instrumentellen Bezug zur Erwerbstätigkeit haben (Ludwig-Mayerhofer/Behrend/Sondermann 2009: 107). Ferner ist ein Großteil der Leistungsbeziehenden auch ohne äußere Motivation oder Disziplinierung eigeninitiativ, um eine Anstellung zu erlangen (Dörre et al. 2013, Grimm et al. 2013, Bescherer/Röbenack/Schierhorn 2008, Baethge-Kinsky et al. 2007). Darüber hinaus kann die Aktivierungsstrategie der Arbeitsverwaltung mit einer Krise für Erwerbslose verbunden sein, die aus dem Verlust von sinnstiftender Tätigkeit und damit verbundener Identifikation wie auch dem Verlust materieller Sicherheit resultieren kann (Sondermann 2013). Kratz konstatiert ferner, dass die institutionelle Handlungsmaxime der Aktivierung sogar zu einer Objektivierung des Unterstützungsbedarfs der Leistungsbeziehenden führt und damit einen Fremdwerten der individuellen Erwerbsbiographie sowie den Verlust der Handlungskontrolle befördert (2013: 467ff.).

Insgesamt zeigt die Subjektpositionierung der SGB-II-Leistungsempfangenden im Aktivierungsdiskurs (Kapitel 4.2), dass die Beschreibung von KundInnen

passgenau die Eigenverantwortlichkeit transportiert sowie Individualisierung befördert und zugleich vom Machtungleichgewicht in der Praxis der Beschäftigungsförderung abstrahiert. Ferner wird mit den Hartz-Gesetzen die Responsibilisierung der Verantwortung für den individuellen Status der Erwerbslosigkeit auf einen quantitativ und qualitativ größeren Personenkreis übertragen, indem die Kriterien der Beschäftigungsfähigkeit erweitert und die Gruppe von alleinerziehenden Frauen, Schwerbehinderten, unter 25-Jährigen und über 50-Jährigen verstärkt von der Beschäftigungsförderung aktiviert werden sollen. In toto werden individuelle Faktoren der Erwerbslosigkeit analysiert und bearbeitet. Darüber hinaus befördert die Dichotomie in erwerbsfähige und nicht-erwerbsfähige Hilfebedürftige in einer Rahmung der Individualisierung und Responsibilisierung von Erwerbslosigkeit einerseits die (Selbst-)Disziplinierung, doch andererseits genauso die Stigmatisierung der Mehrheit der Norm beachtenden erwerbsfähigen und häufig erwerbswilligen Sozialleistungsempfangenden.

### **4.3 UNTERNEHMERISCHE ELEMENTE DER ARBEITSMARKTPOLITIK**

Arbeitslosigkeit kann nicht allein durch ein ungenügendes Passungsverhältnis von Angebot und Nachfrage wie im neoklassischen Modell erklärt werden, auf Defizite in der Güternachfrage nach dem keynesianischen Modell oder mismatch-Theorien, die auf Diskrepanzen basieren zwischen den Anforderungen freier Stellen und den Fähigkeiten der zur Verfügung stehenden Arbeitskräften: Es handelt sich vielmehr um ein Konglomerat aus vielfältigen komplexen ökonomischen, lebensweltlichen und arbeitsmarktlichen Einflüssen und Rückkopplungseffekten (Ludwig-Mayerhofer 2005). Doch das die im Aktivierungsdiskurs gewählte Arbeitsmarktstrategie auch Auswirkungen auf die Ökonomie hat, dürfte unbestreitbar sein. Denn Grundannahme des Diskurses ist, dass eine *Vollerwerbsgesellschaft* und die Beendigung des Leistungsbezuges für jeden einzelnen »erwerbsfähigen Hilfebedürftigen« möglich und erstrebenswert sind. Sie setzt damit eine in der Weltwirtschaftskrise der 1970er Jahre einsetzende Tendenz fort, wonach Arbeitslosigkeit vehement bekämpft wird, um mit einem hohen Beschäftigungsstand die europäische und nationale Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt zu demonstrieren (Abelshauser 2009a). So wird Arbeitslosigkeit als mangelnde Anpassung an Sachzwänge der Globalisierung gedeutet.

»Damit ist nicht nur eine ernste soziale Frage beschrieben, sondern auch ein untrüglicher Indikator für ein fundamentales wirtschaftliches Problem identifiziert. Ganz offenbar ge-

lingt es dem sozialen System der Produktion nicht mehr vollständig, seine potenziell wertvollste Ressource, das menschliche Vermögen produktiv einzusetzen.« (Abelshauser 2009b: 33)

Auch im Aktivierungsdiskurs bauen soziale Sicherungssysteme auf Erwerbsarbeit auf und damit auch das Wohl des Einzelnen wie der Gesellschaft: Da die soziale Sicherung zu einem Großteil beitragsfinanziert (damit lohnsummenorientiert) ist, werde sich die Erwerbstätigkeit der größtmöglichen Zahl positiv auf die System-Funktionsfähigkeit auswirken. Durch eine den Beitragszahlern gegenüber zu großer Anzahl an Empfängn sei dessen Leistungsfähigkeit eingeschränkt (Hartz-Kommission 2002: 39). Die »akuten Finanzierungsnöte« (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2003: 5)<sup>21</sup> resultierten weiter aus einem Missverhältnis zwischen Rentenansprüchen und den diese Altersbezüge erwirtschaftenden Beschäftigten auf Grund des demographischen Wandels, des hohen Konkurrenzdrucks der Unternehmen (*Globalisierung*) und eines stagnierenden Wirtschaftswachstums. Zudem gebe es Komplikationen bei der Abstimmung von Arbeitsangebot und -nachfrage, dem *Matching*: Einerseits verlaufe der Informationsfluss zwischen offenen Stellen, Lehrstellen und den danach Suchenden nicht optimal. Andererseits müssten Arbeit- und Ausbildungssuchende flexibel sein in Bezug auf Arbeitsort und Art der Tätigkeit. Den *Informationsfluss* zwischen Wirtschaft und Mensch sollen die SGB-II-Träger verbessern und zugleich mehr *Flexibilität* der Menschen einfordern.

Nun wird analysiert, welche arbeitsmarktpolitischen Strategien proklamiert werden, um die Erwerbsintegration zu forcieren (Kapitel 4.3.1) und welche Forderungen und Anforderungen hinsichtlich der Beschäftigungs- und Bildungsoptionen für erwerbslose Leistungsbeziehende (Kapitel 4.3.2) bestehen.

#### **4.3.1 Strategien zur Reduzierung der Erwerbslosigkeit**

»Unser Sozialsystem droht aus den Fugen zu geraten, weil es nicht mehr finanziert werden kann. Arbeit ist zu teuer geworden, weil die Lohnnebenkosten zu hoch sind.« (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2003: 8) In Reaktion auf diese Lagebeurteilung steht die Schaffung »neuer Arbeitsplätze« und »zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten« im Vordergrund – was insbesondere über den Ausbau des Niedriglohnbereichs erfolgen soll, der primär einfache

---

21 So Gerhard Schröder im Vorwort; siehe auch im Folgenden (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2003: 5f.).

Dienstleistung bietet, und ein neues Verständnis von »lebenslangem Lernen« voraussetze (Hartz-Kommission 2002: 38f.). Es wurden *Beschäftigungsformen* installiert wie Zeitarbeit, Mini- und Midijobs, die die Lebenshaltungskosten nicht decken können. Falls die Voll- oder Teilzeitbeschäftigung weniger als das Existenzminimum erbringt, greifen ergänzende Sozialleistungen. Die Zahl dieser erwerbstätigen Leistungsbeziehenden ist von 23 Prozent in 2007 auf 29 Prozent in 2011 gestiegen, während die Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den letzten Jahren signifikant abgenommen hat (Bruckmeier/Eggs/Himsel/Trappmann/Walwei 2013: 2). Ein geringerer Lohn, verglichen mit vorhergehenden Tätigkeiten, ist laut Aktivierungspolitik kein Kriterium um die Zumutbarkeit einer neuen Arbeitsstelle abzuerkennen. Für den Bereich des Arbeitslosengeldes ist jedoch eine Einkommensstand-Sicherung vorgesehen, die mit voranschreitender Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt.<sup>22</sup> Innerhalb des Diskurses ist es von Bedeutung, Menschen im *Beschäftigungssystem* zu halten. Der verfügbare Bestand an Arbeitskräften soll es den Unternehmen ermöglichen, Labor Hording zu vermeiden und die Beschäftigtenzahl zu variieren. Auf diese Weise folge die Beschäftigtenzahl stärker und rascher der Konjunktur. Unter anderem ist Zeitarbeit ein wichtiger Bestandteil zur Erlangung der Vollbeschäftigung, denn ihr wird der sogenannte Klebeeffekt zugeschrieben (Hartz-Kommission 2002: 29), also ein Verbleib im Entleihbetrieb, in einem regulären Beschäftigungsverhältnis. Zwar hat Zeitarbeit durchaus zu einem numerischen Beschäftigungsaufbau beigetragen, doch erfolgt der Beschäftigungsgewinn auch zu Lasten von Arbeitsplätzen aus anderen Branchen (Jahn/Weber 2013). Darüber hinaus sind Klebeeffekte unter spezifischen Umständen möglich, jedoch ist die Integration in unbefristete Arbeitsverhältnisse für Arbeitnehmende wahrscheinlicher, die aus befristeten Anstellungen kommen (Achatz et al. 2013).<sup>23</sup> *Öffentlich geförderte Beschäftigung*

---

22 Gemäß § 140 Abs. 3 SGB III ist im ersten Quartal der Arbeitslosigkeit eine Minderung um mehr als zwanzig Prozent des dem Arbeitslosengeldanspruch zugrundeliegenden Einkommens zumutbar. Im zweiten Quartal eine Minderung um mehr als dreißig Prozent und sobald die Arbeitslosigkeit mehr als sechs Monate andauert, muss mindestens die Höhe des Arbeitslosengeldes erreicht werden (60 Prozent bei Alleinstehenden, 67 Prozent bei Arbeitslosen mit familiären Verpflichtungen, jeweils des letzten Gehaltes).

23 Darüber hinaus gehen mit der Zeitarbeit erhöhte Prekaritätsrisiken einher und finden im Kontext von weitestgehend prekären Interessenvertretungs- und innerbetrieblich-demokratischen Teilhabeoptionen für Zeitarbeitsbeschäftigte statt (Artus 2014). In diesem Zusammenhang ist auch der tendenziell niedrigere gewerkschaftliche Organi-

spielt im Diskurs eine marginale Rolle und soll nur in Übergangsphasen in strukturschwachen Regionen genutzt werden. Stringent wurde die öffentlich gefördernte Beschäftigung (ohne Bürgerarbeit) um etwa ein Drittel auf 24,1 Prozent der Maßnahmteilnehmenden reduziert (BA 2013e: 24).

Doch nicht nur dem Individuum auch der *Wirtschaft* wird eine Mitverantwortung am Transferleistungsbezug des Einzelnen zugesprochen, die ebenfalls von subjektivierenden Tendenzen getragen wird. Der gesamtgesellschaftlichen »Herausforderung« soll begegnet werden, indem sich eine »Allianz der Profis« bildet, die sich an der *Beendigung oder Verhinderung von Erwerbslosigkeit* mit einer »verbindlichen Leistung« beteiligt: »»Profis« sind für uns alle, die durch ihre Kompetenz in unserem Gemeinwesen dazu beitragen können, dass aus sinnvollen und zum Teil unerledigten Aufgaben für die Gesellschaft Beschäftigung für Arbeitslose entsteht.« (Hartz-Kommission 2002: 286f.) So sollen Unternehmen Verantwortung übernehmen, indem sie Entlassungen durch »betriebliche Atmungsinstrumente« (Hartz-Kommission 2002: 28) vermeiden. Weiter soll die politische, wirtschaftliche und mediale Öffentlichkeit helfen das »Verantwortungsgefühl« (Hartz-Kommission 2002: 87f.) zu stärken.

»Wenn wir den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit gewinnen wollen, dürfen wir uns nicht passiv verhalten. Wir können nicht weiterhin den Status des Beobachters einnehmen. Arbeitslosigkeit in ihren weitreichenden Folgen betrifft auch uns.« (Hartz-Kommission 2002: 286)

Den SGB-II-Trägern stehen zur Prävention von Arbeitslosigkeit »Übergangsarbeitsmärkte« zur Verfügung. So gewinnt der Übergangssektor zunehmend an Bedeutung, der als Vorstufe des dualen oder staatlich-schulischen Ausbildungssystems fungiert: hier werden vornehmlich Jugendliche ohne Schulabschluss oder mit Hauptschulabschluss in maßnahmenförmig organisierten unterschiedlichen Bildungsangeboten verschiedener Träger qualifiziert (Trinczek 2013: 211). Diese Vorstufe kann auch in Form der hier untersuchten Maßnahmen Sozialer Aktivierung stattfinden. Die Übergangsarbeitsmärkte beinhalten so zum Beispiel Nachqualifizierung, aktive Sozialplanmaßnahmen, Förderung der Selbstständig-

---

sationsgrad von atypisch Beschäftigten zu sehen (Artus 2013: 109). Relevant für eine gewerkschaftliche Interessenvertretung im Niedriglohnsektor kann sich besonders eine Anpassung der kulturellen Orientierungen von Gewerkschaften an die Beschäftigten in vielfältigen Arbeitsumgebungen erweisen (Artus 2011).

keit, Arbeitsplatzanpassungen für Ältere oder leistungsgeminderte Beschäftigte (Hartz-Kommission 2002: 46).

So soll Erwerbslosigkeit unter anderem durch kurze Verweildauer zwischen Kündigung und nächster Tätigkeit eingedämmt werden (§ 1 Abs. 1 SGB II). Der SGB-II-Träger hat die vorrangige Aufgabe, *individuelle Integrationshemmnisse* zu bewältigen und in »Übergangsphasen« eine (möglichst kurze) Betreuung der Arbeitslosen zu leisten (Hartz-Kommission 2002: 97), durch eine schnelle Vermittlung in Erwerbstätigkeit über eine an individuellen Interessen orientierte und marktabhängige Stellenrecherche. In der möglichst kurzfristigen Vermittlung zeigt sich die Annahme, dass jeder erwerbsfähige Mensch in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar sei, wenn das Qualifikationsverhältnis ausgeglichen ist. Ferner soll Arbeitslosigkeit verhindert werden durch leichtere Übergänge zwischen Arbeits-, Bildungs- und Erziehungszeiten sowie die Aufhebung von Beschränkungen im Arbeitsmarktzugang für strukturell benachteiligte Personen. Summa summarum wird jedoch mit ›regulären‹ Zeitabschnitten ohne Anstellung im Verlauf einer Erwerbsbiographie in Zukunft gerechnet. Deshalb ist angedacht, die Arbeitslosen- in eine »Beschäftigungsversicherung« zu reformieren, so dass Zeiten ohne Gelderwerb und Einkommensrisiken zwischen Beschäftigungsverhältnissen abgedeckt werden können (Hartz-Kommission 2002: 47).

Doch dem Arbeitsmarkt soll auch von anderer Seite Potential zugeführt werden: Indem *Arbeit außerhalb von Arbeitsverträgen*, die sogenannte »Schwarzarbeit«, möglichst stark eingedämmt wird. Über die steuerliche Abzugsfähigkeit der Kosten privater Dienstleistungen und strikte Sanktionen soll ein weiteres Beschäftigungspotential erschlossen werden. Mittel dazu sind »Ich- und Familien-AG« sowie der »Mini-Job«, die gerade einfache Arbeiten attraktiver gestalten sollen (Hartz-Kommission 2002). »Es gibt auch ein Recht auf einfache Arbeit. Viele Menschen wollen oder können nicht weiter qualifiziert werden.« (Hartz-Kommission 2002: 41) Letztlich soll die Motivation zur Flexibilität bei Arbeitsplatz-, Berufs- und Ortswechsel honoriert werden.

Mithin ist in den vergangenen Jahren die Bedeutung *atypischer Beschäftigungsformen* wie Teilzeitbeschäftigung, geringfügige nicht sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen (Minijobs), befristete Beschäftigungen sowie Leiharbeit angestiegen (Ludwig-Mayerhofer 2012, Grimm et al. 2013, Hohendanner/Walwei 2013).<sup>24</sup> Zwar sind in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt bei

24 Interessant sind in diesem Kontext auch die prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen von (temporär) transnational arbeitenden Posted Workern (Staples/Trinczek/Whittall 2013).

Frauen und Älteren ein Rückgang der Nichterwerbstätigkeit bei gleichzeitigem Anstieg von atypischen Beschäftigungsverhältnissen zu konstatieren, was durchaus die Integrationsstrategie des Aktivierungsdiskurses stützt, dagegen stehen insbesondere jüngere und niedrigqualifizierte Arbeitnehmende in marginaler Teilzeitbeschäftigung und befristeter Beschäftigung, während der Anteil der Normalarbeitsverhältnisse hier stark rückläufig war (Allmendinger/Giesecke/Hipp 2012).

*Zusammengefasst* werden für die Reduzierung von Erwerbslosigkeit die Strategien verfolgt, Anstellungsmöglichkeiten für einfache und geringfügige Tätigkeiten als flexible Instrumente zur Verfügung zu stellen, Übergangsarbeitsmärkte zu schaffen und durch schnelle Übergänge Erwerbslosigkeit zu verhindern. Öffentlich geförderte Beschäftigung als dauerhafte Einrichtung für spezifische Personengruppen wird nicht anvisiert. Es zeigt sich, dass prekäre Beschäftigungsformen sowie der Anteil an erwerbstätigen SGB-II-Leistungs-Beziehenden zunehmen, während die Arbeitslosenquote insgesamt abnimmt.

#### **4.3.2 Zumutbare Beschäftigungsvielfalt versus Bildung**

Die Ausweitung atypischer Beschäftigungen geht mit der Zielsetzung einher, die möglichen *Berufsfelder* von Erwerbslosen zu expandieren. Diese sollen, wenn die Arbeitsplatzsuche in der ursprünglichen Domäne aussichtsarm ist, nicht nur in ausbildungsdäquaten Beschäftigungsverhältnissen tätig werden. Stellen sollen dann verstärkt in Bereichen offeriert werden, die den Qualifikationen und Fähigkeiten der SGB-II-Leistungsbeziehenden verwandt sind, sogenannten Job-Familien. Migrations- und Besetzungspfade sollen infolgedessen geöffnet (Hartz-Kommission 2002: 72), die Flexibilität der beruflichen Tätigkeit gefördert werden. Denn auch bei momentan guter Beschäftigungslage in einer Sparte, wird die Möglichkeit der kurzfristigen Umorientierung von ArbeitnehmerInnen bereits antizipiert sowie die Individuen an mögliche Tätigkeitswechsel gewöhnt. Nach § 10 SGB II ist dem Leistungsbeziehenden jede Arbeit zuzumuten, auch wenn sie nicht der Ausbildung entspricht, sie im Vergleich zur vorherigen Erwerbsarbeit als »geringer wertig« anzusehen ist oder deren »Arbeitsbedingungen ungünstiger« sind.

Die »persönlichen Lebenschancen« (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2003: 20) Erwerbsloser und deren Zugang zur Erwerbsarbeit sollen über Bildung sichergestellt werden. Daher wird sozialer Ungleichheit in der Bildungsbeteiligung entgegenwirkt und ein möglichst hohes Bildungsniveau sowie national verbindliche Bildungsstandards gefördert, die unteren Gesellschafts-

schichten zu Gute kommen (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2003: 26f.). Dem liegt die Vorstellung zu Grunde, dass die Gesellschaft eine Wissensgesellschaft ist, in der Wissen die klassisch-ökonomischen Eigenschaften eines handelbaren Gutes besitzt und als Qualifikation zur Verrichtung von Erwerbstätigkeit unerlässlich ist. Somit beinhaltet »aktivierende Hilfe« die Mobilisierung eines vorausgesetzten Handlungspotentials, um Menschen in Arbeit zu integrieren. »Deutschlands Reichtum ist das Wissen und Können seiner Menschen. Nur ein hoher Wissens- und Ausbildungsstand garantiert, dass Deutschland technologisch in der Welt einen Spaltenplatz behauptet.« (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2003: 26)

Die Bedeutung der *Bildung* steht im Aktivierungsdiskurs speziell bei erwerbslosen Jugendlichen im Vordergrund. Gemäß der Diskurslogik waren die Jugendlichen nicht oder zu kurz in die Gesellschaft integriert und je länger sie außerhalb des Erwerbslebens stehen, desto schwieriger sei es für sie, ein »normales Leben« zu führen. Ihre Beschäftigungsfähigkeit liege als Potential brach. Die persönlichen »Leistungs- und Entwicklungsmöglichkeiten« unter 25-Jähriger, insbesondere jener, die »weniger gute materielle, soziale oder kulturelle Voraussetzungen mitbringen«, sollen in Zusammenarbeit mit den SGB-II-Trägern ausgebaut werden (Hartz-Kommission 2002: 106). Ausbildungsberufe sollen von den SGB-II-Trägern in Abhängigkeit von der Marktrelevanz geschaffen werden und das Schulsystem eine höhere »Praxisorientierung« (Hartz-Kommission 2002: 106f.) erhalten. Unausgeführt bleibt, was unter individuellen Entwicklungsmöglichkeiten verstanden wird. Die Soziale Sicherung hat demgegenüber nicht den Anspruch oder ist nicht dazu in der Lage, »persönliche Lebenschancen« des Leistungsempfängers zu realisieren. Zugleich wird die Verantwortung für das Wohl des Einzelnen im Diskurs beim Individuum verortet.

Eine Verknüpfung von *individueller Bildung und Volkswirtschaft* charakterisiert den Aktivierungsdiskurs: »Bildung ist der Schlüssel zu individuellem beruflichen Erfolg, der auch der Volkswirtschaft zugutekommt. [...] Nur so können bestehende Arbeitsplätze gesichert und neue geschaffen werden.« (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2003: 28) Wie eingangs erwähnt wird die berufliche Qualifikation – anders als noch bei ABM für Arbeitslosenhilfe-Empfänger – nicht berücksichtigt.

»Eine der Ausbildung oder früheren Tätigkeit [...] nicht entsprechende Tätigkeit ist spätestens dann zumutbar, sobald festgestellt werden kann, dass eine berufliche Statusminde rung unvermeidlich ist, um den Bezug von Arbeitslosengeld zu beenden.« (Hartz-Kommission 2002: 95)

Hier wird ersichtlich, dass das *Bildungs- hinter dem Erwerbstätigkeitsmotiv* rangiert. Wenngleich im Aktivierungsdiskurs eine Achse der Integration in den Arbeitsmarkt über Bildung verläuft, kann dem Bildungsparadigma zuwidergehandelt werden, wenn Menschen in ungelernte Tätigkeiten wechseln. Bei Ablehnung einer Stelle muss der Leistungsbeziehende zudem beweisen, dass die abgelehnte Beschäftigung unzumutbar war; damit wird die Beweispflicht umgekehrt (Hartz-Kommission 2002: 24).<sup>25</sup>

Insgesamt ist die Arbeitsmarktpolitik (Kapitel 4.3) dadurch gekennzeichnet, dass die zur Reduzierung von Erwerbslosigkeit verfolgten Strategien wie flexible Beschäftigungsinstrumente im Niedriglohnbereich zwar begleitet werden von einer abnehmenden Arbeitslosenquote, jedoch zugleich der Anteil prekärer Beschäftigung sowie erwerbstätiger SGB-II-Leistungsbeziehender zugenommen haben. Ferner wird Bildung als Schlüssel zu individuellem Erfolg in einer Wissensgesellschaft diskursiviert. Zugleich kann diese Schlüsselrolle der Bildung allerdings geschrägt werden, da sie im Diskurs als an die Marktnachfrage gekoppelt erscheint und somit eine Zumutbarkeit von ungelernten Tätigkeiten gesehen wird, wenn in der gelernten Tätigkeit für das Individuum keine rasche Erwerbsintegration möglich ist.

#### **4.4 »ALLES IST SOZIAL, WAS ARBEIT SCHAFT«:<sup>26</sup> SOZIALE TEILHABE ÜBER ERWERB**

Im Folgenden wird entwickelt wie sich *Erwerbsarbeit* im Sinne des Diskurses ausgestalten soll. Im Aktivierungsdiskurs ist die Frage nach der Art der Tätigkeit eindeutig der Aufnahme einer Erwerbsarbeit nachgeordnet. Über diese vermittelt sich soziale Teilhabe an mehr oder weniger zentralen Bereichen und Ressourcen der Gesellschaft. Der arbeitslose Kunde wird zum Unternehmer seiner Beschäftigungsfähigkeit erklärt. Das Motiv der »an sich guten Arbeit« zieht sich durch

---

25 In toto kommt den Sanktionen aufgrund der Weigerung der Aufnahme oder Fortführung von Arbeit, Ausbildung oder Maßnahme jedoch 2007-2012 ein wesentlich geringerer Anteil (2012 mit 13,4 Prozent) als durch Meldeversäumnissen bei den SGB II-Trägern zu (2012 67,9 Prozent) (Apel/Engels 2013: 10).

26 »Sozial ist, was Arbeit schafft« stammt von Hans Tietmeyer und mit demselben Slogan zog Edmund Stoiber 2002 in den Bundestagswahlkampf. Der damalige Wirtschaftsminister Wolfgang Clement übernahm die Aussage 2002.

den dargestellten Diskurs. Zielsetzung im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Deutscher Bundestag 2003b) ist die Aufnahme jeglicher Tätigkeit. Zuvor wurde in §1 Abs. 2 Job-AQTIV-Gesetz, das sich auf damalige Arbeitslosenhilfe-Empfänger bezog, noch der Anspruch erhoben, »unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken« (Deutscher Bundestag 2001: 3444). In Folge der Hartz-Gesetzgebung soll die Aktivität der Arbeitslosen in erster Linie der Hinwirkung auf die Erwerbsarbeitsaufnahme beziehungsweise gemeinnützige Arbeit in Form von Fördermaßnahmen dienen. Ehrenamtliches Engagement war mit dem Job-AQTIV-Gesetz nur zu vereinbaren, wenn es die »berufliche Eingliederung nicht beeinträchtigt« (Job-AQTIV-Gesetz, Änderung des § 118a SGB III). Somit ist nicht die (ehrenamtliche) gemeinnützige Tätigkeit von Bedeutung für die Integration, sondern ausschließlich eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt. Eine Studie, die sich mit der Sichtweise der Leistungsempfänger befasst, konstatiert, dass Tätigkeiten neben der Erwerbstätigkeit, die aus der Sicht des Einzelnen identitätsstabilisierend erscheinen, nach dem SGB II gesellschaftlich unerwünscht und sanktionswürdig sind.<sup>27</sup> Zugleich wird die Erwerbsfunktion, ausreichende Subsistenzmittel bereitzustellen, aufgeweicht. Es wird akzeptiert, dass trotz Arbeit ein SGB-II-Leistungsbezug bestehen kann (»Aufstöcken«). Es sei besser, für wenig Geld zu arbeiten, als ausschließlich hilfebedürftig zu sein. Die viel diskutierte *Prekarisierung von Arbeit*,<sup>28</sup> der zufolge Arbeitsverhältnisse trotz hohem persönlichem Einsatz nicht den Lebensunterhalt decken oder keine weiterführende Perspektiven bieten, wird im Aktivierungsdiskurs eher forciert. Die von dem angelsächsischen *welfare to work* adaptierte *Arbeit für Sozialhilfe* akzeptiert auch die Entstehung einer Schicht von *working poor*. Die Verbreitung von Einkommensarmut könnte zu einer wachsenden sozialen Ungleichheit führen. Während 1992 13 Prozent der Erwerbstätigen atypisch beschäftigt waren, steigt ihr Anteil 2012 auf 22 Prozent (Statistisches Bundesamt 2013: 339f.). Die Aktivierungspolitik zielt darauf Arbeitskraft zu rekommodifizieren und führt »zu einer dauerhaften Ausgrenzung immer größerer Bevölkerungsgruppen« (Wolf 2006: 1090). Denn zum einen beeinträchtigen geringere

---

27 Siehe hierzu den Typ des *konventionellen Nicht-Arbeiters*, den Bescherer, Röbenack und Schierhorn untersuchen (Bescherer et al. 2008).

28 Wegbereiter und Kritiker des Konzeptes der Prekarisierung, der Verwundbarkeit und der Exklusion beziehungsweise »désaffiliation« war der französische Soziologe Robert Castel insbesondere mit seinem 1995 erstmals erschienen Werk »Die Metamorphose der sozialen Frage« (2000) (Castel/Dörre 2009, Castel 2011). Ein weiterer wichtiger Vertreter der regen Diskussion war Pierre Bourdieu (1998, 2000).

erwirtschaftete finanzielle Ressourcen die Teilhabe am kulturellen und gesellschaftlichen Leben und zum anderen führen (Selbst-)Stigmatisierungs- und (Selbst-)Ausgrenzungsprozesse der Erwerbsfähigen-/Nichterwerbsfähigen-Dichotomie auch zu Beschränkungen sozialer Teilhabe. Zwar war eine gesteigerte Erwerbsbeteiligung im Diskurs intendiert und stellte sich auch ein, doch geht diese mit einer wachsenden Lohnungleichheit und vermehrten atypischen Beschäftigung einher (Klinger et al. 2013).<sup>29</sup> In Kenntnis dieser Zusammenhänge haben CDU, CSU und SPD in ihren Koalitionsvereinbarungen auch Beschlüsse zu einem flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn getroffen, der nach dem Gesetzentwurf zumindest für Erwerbstätige greift.<sup>30</sup> Im Koalitionsvertrag wird weiter Bezug genommen auf einen Diskurs um *Gute Arbeit*: »Gute Arbeit muss sich einerseits lohnen und existenzsichernd sein.« (CDU Deutschlands/CSU-Landesleitung/SPD 2013: 48). Ob in den Aktivierungsdiskurs auch diese Aspekte eingehen und weitergeführt werden, indem Anforderungen an die Erwerbsverhältnisse gestellt werden wie eine gesteigerte Arbeitsqualität, Ermöglichung von individueller Zukunftsplanung weitgehend unabhängig von konjunkturellen Schwankungen, Chancen zur Vermögensbildung, weiteren Möglichkeiten des wirtschaftlichen und sozialen Aufstiegs und Mitbestimmung oder gar eine Kopplung von Erwerbsarbeit und würdevollem Leben<sup>31</sup> bleibt abzuwarten.

---

29 Dies beginnt bereits mit Entwicklungen der Destandardisierung von Beschäftigungsverhältnissen sowie der Prekarisierung und Flexibilisierung von Arbeit über die Rainer Trinczek einen Überblick bietet (2011).

30 Seit 2015 gilt ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde in Deutschland. Zunächst mit Ausnahmeoptionen der tariflichen Abweichung, die ab 2017 entfallen (CDU Deutschlands/CSU-Landesleitung/SPD 2013: 48f.). Dieser soll nach dem aktuellen Gesetzentwurf jedoch zeitweise nicht bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen greifen (Dettmer/Gathmann/Wittrock 2014).

31 Eine die Menschenwürde berücksichtigende Lohnhöhe sehen etwa die UN-Menschenrechtskonvention von 1966 und der Art.23 III der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 vor. Kantel führt an, dass es im Zuge der Gesetzesreform zur Absage an ein menschenwürdiges Leben kommt: Im alten BSHG wie im neuen SGB XII wird ein menschenwürdiges Leben »ermöglicht«, nicht garantiert. Darüber hinaus sieht das neue Gesetz nur mehr eine »Entsprechung« menschenwürdigen Lebens vor, denn das Ziel könne nur über ein Leben unabhängig von sozialstaatlichen Leistungen erreicht werden (Kantel 2004).

*Zusammengefasst* nimmt im Aktivierungsdiskurs die Erwerbsintegration die zentrale Stellung ein, auch wenn die Erwerbstätigkeit die Funktion der Bereitstellung von Subsistenzmitteln nicht vollständig erreicht. Weiter müssen die zu-mutbaren Tätigkeiten für die Unternehmerin respektive den Unternehmer der eigenen Beschäftigungsfähigkeit nicht ausbildungsadäquat sein. Insgesamt weist die aktivierende Arbeitsmarktpolitik so eine Rekommodifizierung der Arbeitskraft auf, der eine dauerhafte Ausgrenzung von Personen zugeschrieben werden kann. Die Minderung finanzieller Ressourcen sowie (Selbst-)Stigmatisierungs erfahrungen von Erwerbslosen können die kulturelle und gesellschaftliche Teil habe beeinträchtigen.

## 4.5 HYBRIDE MOMENTE DES AKTIVIERUNGSDISKURSES

Wie in der bisherigen Darstellung des Diskurses ausgeführt, existieren diskurs immanente Widersprüche, die sich mit der Vereinnahmung widerstreitender Positionen durch den Diskurs erklären lassen und im Folgenden als Hybridisierungstendenzen bezeichnet werden. Wie im politischen Machtdiskurs, den Srubar beschreibt, handelt es sich um eine Sinnselektion zum Ausschluss alternativer Sinnbildung, doch nicht vornehmlich in Form der Exklusion abweichen der Deutungsmuster, sondern

»in der Immunisierung der sinngenerativen Regeln gegen eine sozusagen feindliche Übernahme durch ein anderes sinngeneratives Regelwerk oder [...] gegen die Deterritorialisierung des eigenen Rhizoms (Deleuze/Guattari 1992), beziehungsweise gegen eine Übersetzung des eigenen Diskurssystems in die vergewaltigenden Termini eines anderen (Lyotard 1994).« (Srubar 2006: 9)

Zur Selbstreproduktion und –transformation des Machtdiskurses werden Mittel der Semantikbildung, der medialen Wirklichkeitskonstruktion und struktureller Kommunikationskonditionierung aktiviert. Die Verklammerung der Gegensätze führt zu einer Immunität gegenüber Möglichkeiten, Protest- und Weigerung zu artikulieren, »weil sie keine ›rechten Worte‹ dafür mehr bietet.« (Srubar 2006: 10) Diese Betrachtung ist insofern relevant, als die Frage gestellt werden kann, ob die Hybridisierungstendenzen ebenfalls bei den diskurstragenden Institutionen im Sinne des Diskurses auftreten oder ob der Aktivierungsdiskurs nicht nur an seinen Enden ›ausfranzt‹, sondern negiert wird. Die Hybridisierungstendenzen im politisch-rechtlichen Diskurs sollen an zwei Beispielen verfolgt werden. Im ersten Fall wird die traditionelle Form der Integration in Gesellschaft über

Familie (Kapitel 4.5.1), inklusive ihrer Aufhebung, in den Diskurs einbezogen. Im zweiten Fall wird das Inklusionsprinzip der ›klassischen Arbeit‹ (Kapitel 4.5.2), die über den Erwerb monetärer Mittel in die Gesellschaft führen soll, überformt durch eine Beschäftigungsform, die diese Ressourcen nicht erbringt. Stattdessen ist letzterer mit dem exkludierenden Stigma der selbstverschuldeten Hilfebedürftigkeit behaftet.

#### **4.5.1 Bedarfsgemeinschaft und Familie: Menschen sollen füreinander einstehen**

Gemäß dem SGB II gibt es eine Verpflichtung der Menschen, die miteinander leben, für den gegenseitigen Lebensunterhalt einzustehen. Während in der Arbeitslosenhilfe nur die Ehepartnerin und der Ehepartner als versorgungspflichtig galten, sind dies seit 2005 alle Personen,<sup>32</sup> die in einem gemeinsamen Haushalt leben. So sollen sie »in eigener Verantwortung alle Möglichkeiten nutzen, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten. Erwerbsfähige Hilfebedürftige müssen ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einsetzen.« (§2 Abs. 2 SGB II) Diese Verpflichtung greift, wenn »[e]in wechselseitiger Wille, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen« (§7 Abs. 3a SGB II) besteht. Der *wechselseitige Wille* wird angenommen, sobald Partner länger als ein Jahr oder mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben, Kinder oder Angehörige im Haushalt versorgen oder über Einkommen oder Vermögen des anderen verfügen können.<sup>33</sup> Daneben sieht der Diskurs die gegenseitige Verantwortung und Stärkung familiärer Beziehungen als vereinbar mit dem Postulat der *Flexibilität* und *Mobilität*. Familiäre Bindungen, die nicht ausschließlich auf einer finanziellen Verantwortung gründen, benötigen Zeit für Gemeinsames und eine gewisse räumliche Nähe. Diese Konstellation lässt sich theoretisch mit den Überlegungen Berger und Luckmanns einholen und als *Nihilierung* einer konträren Wirklichkeitskonstruktion beschreiben (Berger/Luckmann 2004: 170f.), indem Widersprüche zur bestehenden Sinnwelt sich zu Axiomen derselben formen. Problematisch könnte sich diese Erwartung an ein »tra-

---

32 Also nicht-eheliche Partnerschaften, Kinder und Großeltern, die zusammenleben.

33 Die Praxis, zusammenlebende Paare zu einer eheähnlichen Einstandsgemeinschaft zu erklären, widerspricht höchstrichterlichem Recht, denn nach dem BGB besteht kein unterhaltsrechtlicher Anspruch bei unverheirateten Paaren (Wolf 2006: 1091).

dierter Familienbild«<sup>34</sup> durch die Lebenspraxis der vergangenen Dekaden gestalten: Während in der Feudalgesellschaft die Reproduktionsfunktion hauptsächlich in der *Großfamilie* mit mehreren Generationen erfolgte, fand in Zeiten der Industrialisierung eine Differenzierung der Produktions- und Reproduktionstätigkeiten statt. Die *Kernfamilie*, bestehend aus den Eltern und den Kindern, wird zur dominierenden Familienform. »Die Kernfamilie wurde von den anderen Einheiten der Verwandtschaft funktional isoliert, wodurch die Kernfamilien stärker von dem Erwerbeinkommen ihrer Mitglieder abhängig wurden.« (Hill/Kopp 2013: 258) In der weiteren Pluralisierung der Familienformen, Lebensformen und sozialen Werte nimmt die Bedeutung der Familie als Wirtschaftsgemeinschaft weiterhin ab (Beck-Gernsheim 1986: 212 in Hill/Kopp 2013: 263). Über die Normarbeitsplätze mit gesetzlicher Absicherung und relativ gut bezahlter Arbeit für einen Großteil der Bevölkerung lösten sich die Personen immer mehr aus den traditionellen Familienkonstellationen (*Individualisierung*). Da grundlegende Sicherheitsstandards durch den Sozialstaat für alle gewährleistet wurden, traten diese an die Stelle traditioneller Netzwerke der Unterstützung – aus Versorgungsgründen motivierte soziale Beziehungen werden gesamtgesellschaftlich rückläufig. Dementsprechend nehmen hier Leistungen der informellen Wohlfahrtsproduktion in der Familie tendenziell ab (J. Schmid 2012). Die Rückbesinnung auf die Bedarfsgemeinschaft als *Wirtschaftsgemeinschaft*, indem sie als sozial absicherndes Netzwerk fungiert, weist jedoch in die entgegengesetzte Richtung. Weiter widersprechen die Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen den weiteren Rahmenbedingungen von Familienbeziehungen.

*Zusammengefasst* formt sich folgender faktischer Widerspruch zu Axiomen der Sinnwelt des Aktivierungsdiskurses: Während die Betonung von eigenverantwortlichen und selbstständigen Individuen die postmoderne Lebens- und Erwirtschaftungsform der Individualisierung adaptiert, wird gleichzeitig auf ein gegenläufiges traditionales Familienbild rekuriert, indem die Familienmitglieder eine Wirtschaftsgemeinschaft bilden.

---

34 Der BRH-Bericht mahnt an, dass bei zusammenlebenden Verwandten die gesetzliche Vermutung bestehe, der Hilfebedürftige beziehe einen Verwandtenunterhalt. Dies sei in den untersuchten Fällen unzureichend geprüft worden (BRH 2006: 24).

#### 4.5.2 Aktivierende Arbeitsmarktpolitik versus subventionierter Arbeitsmarkt

Obwohl die Annahme einer (nicht näher definierten) Vollbeschäftigung<sup>35</sup> im Aktivierungsdiskurs dominiert, wird auch eine gegenläufige Entwicklung registriert: »Intensiver Unterstützung« zum Trotz werden nicht alle Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt vermittelt (BA 2006: 66). Der Geschäftsführer der ARGE Düsseldorf erklärte 2006 im SGB-II-Jahresbericht, dass einige Erwerbslose die »heutigen Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht in vollem Umfang erfüllen und im Wettbewerb um freie Arbeitsplätze nicht bestehen können.« (BA 2006: 66) Zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten seien notwendig – der bereits angesprochene *Übergangsarbeitsmarkt* dürfte hier gemeint sein, eventuell aber auch ein staatlich geförderter Arbeitsmarkt, den der Aktivierungsdiskurs durch die Beschäftigungsförderungsmaßnahmen zwar zwingend etabliert, jedoch zugleich kategorisch ausschließt.

»Auch wenn in den einschlägigen Bestimmungen immer wieder darauf verwiesen wird, dass diese Maßnahmen die Arbeitslosen dazu befähigen sollen, in den ersten Arbeitsmarkt zu gelangen, stellen sie selbst doch einen eigenen, einen zweiten Arbeitsmarkt dar (vgl. Friedrich/Wiedemeyer 1998: 311 ff).« (Kantel 2002b: 127)

Nun stellt sich die Frage, was mit denjenigen geschieht, die eventuell nie wieder eine Erwerbsarbeit aufnehmen können? Kantel konstatiert für das alte BSHG und Job-AQTIV-Gesetz: Statt einem vom damaligen Kanzler Schröder kritiserten »Recht auf Faulheit« nehmen mittels repressiver Instrumentarien der Arbeitsförderung die finanziellen Leistungen des Arbeitsamtes immer weiter ab. Gleichzeitig wird die Akzeptanz der Forderung zunehmen, jede Arbeit anzunehmen – je länger die Arbeitslosigkeit dauert (Kantel 2002a). Genau diese von Kantel erwartete Entwicklung bestätigt sich in den hier analysierten Texten.

Die Gesellschaftsintegration wird im Aktivierungsdiskurs also als Integration in eine Erwerbsposition definiert, die nicht notwendig ausbildungsadäquat und die Lebenshaltungskosten deckend sein muss. Gleichzeitig wird die Problemlage

---

35 Ökonomen sprechen ab einer Arbeitslosenquote von drei bis fünf Prozent von Vollbeschäftigung. Das würde der angelsächsischen Beschreibung einer Vollbeschäftigung entsprechen und die Annahme stützen, dass »jeder, der einen Job will, einen findet«. Der Aktivierungsdiskurs negiert jedoch einen subventionierten Arbeitsmarkt auf Dauer und fordert gleichzeitig Beschäftigung für alle Staatsbürger im ersten Arbeitsmarkt.

forciert individualisiert: Das Individuum steht unter dem Druck zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit trotz beziehungsweise gerade wegen eines strukturellen Mangels an unbefristeten Vollzeitstellen. Die Kriterien der autonomen Entscheidung für eine Tätigkeit und autonome Selbstversorgung können nur noch eingeschränkt angelegt werden, stehen jedoch unter dem Vorzeichen einer verstärkten Individualverantwortung. Im SGB-II-Jahresbericht für 2007 wird festgestellt, dass die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nicht deutlich verringert werden konnte, sich allerdings die Zusammensetzung in erfreulicher Weise verändert habe: So seien mehr Personen geförderte Maßnahmteilnehmende und Leistungsempfangende mit Erwerbseinkommen (BA 2008a: 17). Diese Entwicklung hat sich fortgesetzt, da nur zwei von fünf Arbeitslosengeld-II-Beziehenden arbeitslos sind (BA 2013e: 10). Auf individueller Ebene sei Letzteres positiv zu bewerten, denn »Erwerbstätigkeit mit SGB-II-Leistungsbezug ist besser als gar keine Arbeit.« (BA 2008a: 18) Auf der Ebene des SGB II habe die steigende Erwerbstätigkeit zur Ausgabensenkung für passive Leistungen bereits 2008 beigetragen (BA 2008a: 19). Gesunkene passive Leistungen von über 12 Prozent im Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr werden ebenfalls auf eine günstige Arbeitsmarktentwicklung zurückgeführt (BA 2013e: 39f.). Demnach führt das Ziel der Integration in Erwerbsarbeit nicht gleichzeitig aus der *Hilfebedürftigkeit* heraus. Eine weitere damit verbundene Problematik in der Diskurslogik ist die *Nachhaltigkeit* der Erwerbsintegration. Es gelinge zwar schneller, erwerbsfähige Hilfebedürftige von staatlicher Unterstützung unabhängig zu machen, doch sei es bei vielen nicht möglich, den Leistungsbezug dauerhaft zu beenden.<sup>36</sup>

Die partielle Erwerbsintegration wird von einer erzwungenen *Selbststigmatisierung* der Arbeitslosen begleitet, die letztlich zur (Re-)Produktion von ›undeserving poor‹ führt. So fördert die positive Diskriminierung von Personen in sozialen Problemlagen eine Reaktivierung der Logik der herkömmlichen Fürsorge, die im Arbeitsrecht überwunden werden sollte: Wenn Hilfebedürftige unterstützt werden wollen, müssen sie ihre Unfähigkeit nachweisen und eine Benachteiligung hinsichtlich des ›normalen‹ Arbeitsmarkts aufweisen. Mit solchen Feststel-

---

36 Mehr als die Hälfte der im Zeitraum von Dezember 2011 bis November 2012 zugegangenen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten hat in den vorherigen zwölf Monaten bereits mindestens einmal die Grundsicherung erhalten (BA 2013e: 11). Ein ähnliches Bild ergab sich 2007, damals wurde die hohe Zahl der »Rückkehrer« als Ergebnis kurzzeitiger Einkommen vermutet: etwa Unterhaltszahlungen, die die Hilfebedürftigkeit unterbrechen, befristete Arbeitsverhältnisse und Scheitern der Arbeitsverhältnisse in der Probezeit (BA 2008a: 15f.).

lungen der Nicht-Integrierbarkeit und Schwäche werden die sozialen Verhältnisse zementiert (Castel 2000: 411). So zeigt sich die komplexe Aufgabe der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, die einerseits Menschen hin zur Erwerbstätigkeit aktivieren möchte und andererseits durch die Anwendung von Beschäftigungsförderungsinstrumenten auch Personen *stigmatisiert*. Weiter beinhaltet ein arbeitsmarktnahes Agieren wenige niederschwellige Arbeitsmarktinstrumente vorzuhalten und damit die Bedeutung sozialer Aktivierung nicht wahrzunehmen.

»Der Sinn der Eingliederungspolitik lässt sich vielleicht folgendermaßen zusammenfassen: Er besteht darin, sich um die durch die Konjunktur arbeitsunfähig gewordenen Arbeitsfähigen zu kümmern. Darin besteht ihre Originalität im Vergleich zur klassischen Sozialhilfepolitik, die auf ein Defizit bei ihrer Klientel zugeschnitten ist, sowie zur Integrationspolitik, die sich unterschiedslos an alle wendet. Sie bewegt sich in diesen besonders verwundbaren Zonen des Gesellschaftslebens, in die sich die ›nutzlosen Normalen‹ abgesetzt haben oder gerade im Begriff sind, es zu tun.« (Castel 2000: 378)

*Insgesamt* zeigen die hybriden Momente im Aktivierungsdiskurs (Kapitel 4.5), dass widersprüchliche Annahmen zu Axiomen des Aktivierungsdiskurses verklammert werden, statt eine Neuorientierungen der konträren Annahmen zu bewirken. Während die Integration in Gesellschaft über die Familie weiter besteht, jedoch die Funktionen der Wirtschaftsgemeinschaft in der Postmoderne aufgeweicht werden, wird auf die Versorgung durch Familie und Partnerschaften appelliert. Weiter wird das Inklusionsprinzip des Normalarbeitsverhältnisses geschmälerd, denn es zeigt sich, dass trotz einer wachsenden Beschäftigung bei einem steigenden Teil der Personen eine dauerhafte zum Teil phasenweise Hilfsbedürftigkeit von Transferleistungen bestehen bleibt. Das Erwerbsprinzip des Aktivierungsdiskurses führt insofern nicht zwingend zu einer umfassenden Selbstversorgung der Erwerbstätigen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Neujustierung der Arbeitsbedingungen sinnvoll sowie der besondere Fokus auf eine arbeitsmarktferne Klientel, um zu eruieren, welche Instrumente der Beschäftigungsförderung hier die soziale Teilhabe fördern, um eine Zementierung der Nicht-Integrierbarkeit dieser arbeitsmarktfernen Individuen zu verhindern.

## 4.6 DISKURSTRAGENDE INSTITUTIONEN IN DER ARBEITSVERWALTUNG

Der Aktivierungsdiskurs wird über Institutionen der Arbeitsverwaltung ausgeführt und (re-)produziert, deren Rolle in den Arbeitsmarktreformen neu definiert

wurde. Da insbesondere die zentrale Vorgängerinstitution (Bundesanstalt für Arbeit) in der Öffentlichkeit und aus Sicht des Diskurses versagt hat, sollte eine Restrukturierung neue Bedingungen und neue Instrumentarien für die Verwaltung von und das Vorgehen gegen Arbeitslosigkeit bieten. »Markt und Staat bzw. öffentliche Verwaltung entwickeln sich mehr und mehr zu verknüpften Ordnungssystemen.« (Schedler/Proeller 2011) So sollen nach der Arbeitsmarktreform Marktmechanismen in der Arbeitsverwaltung Effizienz und Effektivität steigern sowie eine höhere Zufriedenheit bei den Erwerbslosen bewirken. Im Folgenden werden Eckpunkte dieses gewandelten Selbstverständnisses dargestellt: das Selbstbild als dynamische Verwaltung (Kapitel 4.6.1) sowie der als inhaltlicher Motor der Aktivierung fungierende Grundsatz »Fördern und Fordern« (Kapitel 4.6.2). Weiter werden die AkteurInnen der Beschäftigungsförderung skizziert (Kapitel 4.6.3), die im Rahmen der Entstehung von Maßnahmen Sozialer Aktivierung von Bedeutung sind.

#### 4.6.1 Dynamische Verwaltung in gelebten Organisationen

Max Weber beschrieb in *Wirtschaft und Gesellschaft* 1921/22 die *modernen Strukturen* von Wirtschaft und Verwaltung, mit einem bürokratischen Verwaltungsstab der legalen Herrschaft im Idealtypus der Rationalen Herrschaft (Weber 2005): gesetzte Regeln und die Exekutive durch einen Verwaltungsapparat mit fachlich ausgebildetem Personal schaffen eine Legitimation der Ordnung über eine durch Rechtssicherheit und kommunizierbare Normen ausgeübte legale Herrschaft.<sup>37</sup> Die *New Public Management-Theorien* der 1980er Jahre orientierten sich an diesem idealtypischen Ansatz, als sie die *Verwaltungspraktiken* weiterentwickelten, verbanden ihn jedoch grundlegend mit marktwirtschaftlichen Mechanismen und Denkweisen.<sup>38</sup>

Die Bundesagentur für Arbeit und lokale SGB-III- und SGB-II-Träger sollen Arbeitslose möglichst zeitnah in den ersten Arbeitsmarkt respektive in Beschäftigungsförderungsmaßnahmen integrieren. Es wird angenommen, dass sie diese Aufgabe umso effektiver bewältigen, je *wirtschaftlicher* sie handeln, indem sie sich zunehmend an unternehmerische Organisationsstrukturen anpassen (Hartz-Kommission 2002: 13ff.). Die Bundesagentur für Arbeit, als Nachfolgeinstituti-

---

37 Vergleiche Kapitel 3.3.2 Die Arbeitsverwaltung als Schnittpunkt von Machtdiskurs und Subjektivität.

38 Aus der umfangreichen Literatur seien herausgegriffen: (Budäus 1994) sowie (Schedler/Proeller 2011).

on der Bundesanstalt für Arbeit, wird so zu einem »Dienstleister mit privatwirtschaftlichen Führungsstrukturen« (Hartz-Kommission 2002: 13). Auch Konkurrenz unter den lokalen SGB-II-Trägern um das best practice-Modell ist erwünscht. Dabei besteht eine Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Instanzen (Hartz-Kommission 2002: 43): Während der Bundesagentur für Arbeit die Funktion zentraler Steuerung zukommt, sind lokale Einheiten (JobCenter – laut dem Bericht der Hartz-Kommission) weitgehend eigenverantwortlich. JobCenter sollten Anlaufstelle für alle Leistungsberechtigten sein – »Hilfe aus einer Hand« (BMWA (ehemaliges), 2005a: 34) gewähren und »kundenorientiert« arbeiten.<sup>39</sup> Allerdings wurde auf der verwaltungshorizontal niedrigsten Stufe nicht eine Institution geschaffen, sondern Arbeitsgemeinschaften/Jobcenter für den SGB-II-Bereich sowie Agenturen für Arbeit für den SGB-III-Bereich. Für Sozialhilfe-Leistungen nach dem SGB XII sind weiterhin die Kommunen zuständig. Statt der Verantwortungsteilung von Kommunalverwaltungen und Bundesagentur für Arbeit wurde eher eine Verantwortungsauslagerung von der Bundesagentur durchgeführt, mit der geschäftspolitischen Strategie einer Fokussierung auf Versicherungskunden (Sell 2006: 143).

Trotz dieser administrativen Teilung möchte die Bundesagentur über Rechtsvereinfachungsvorschläge mehr *Transparenz*, *Akzeptanz* und *Kundenzufriedenheit* herstellen, indem Bürokratie abgebaut wird (BA 2013e: 34). Die vermittelungsunterstützenden Leistungen und Fördermaßnahmen sollten mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente Ende 2008 vereinfacht werden. Auch eine Ausrichtung auf die Kundenzufriedenheit zeigt die ab 2012 durchzuführende Qualitätssicherung über einen Index aus der Kundenzufriedenheit und der Prozessqualität, also der Rechtmäßigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung (BA 2013e: 20). Damit reagiert die BA auch im Interesse der Leistungsbeziehenden auf Untersuchungen, die beispielsweise ergaben, dass nur etwa die Hälfte der Teilnehmenden Aktivierungsmaßnahmen als Orientierungshilfen einschätzt und nur jede/r Vierte von einer unterstützenden Wirkung bei der Stellensuche berichtet (Schütz et al. 2011: 303). So ist es ein Anliegen, dass das »Vertrauen in die Arbeit der Jobcenter« zunimmt und jeder zweite Befragte »eine gute Meinung von seinem Jobcenter« hat (BA 2013e: 23). Ferner wird das Personal der SGB-II-Träger im Aktivierungsdiskurs nun als Erfolgsfaktor der Dienstleistungsunternehmen begriffen. Für eine effektive Bewältigung der Arbeit sei die Identifikation der Fachkräfte mit ihren Aufgaben unerlässlich, genauso wie die Zufriedenheit mit Arbeitsbe-

---

39 Vergleiche Kapitel 4.2.1 Arbeitsmarktdienstleistungen für Kundinnen und Kunden.

dingungen und -umfeld in konstruktiv-kritischer Weise (Hartz-Kommission 2002: 178). Die Subjektivierung der Arbeit ist auch in dieser »gelebten Organisation« (Hartz-Kommission 2002: 178) Teil des Diskurses.

Kontrolliert wird der Erfolg des zentralen Arbeitsmarktdienstleisters über sogenannte *Zielvereinbarungen*: Sie beinhalten das angestrebte Ergebnis der Leistungserbringung und in ihr werden jährlich allgemeine Ziele festgelegt, die zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium ausgehandelt werden (§ 48 Abs. 1 SGB II). Auf lokaler Ebene werden diese für den SGB-II-Bereich durch Vereinbarungen zwischen der Trägerversammlung<sup>40</sup> und der Geschäftsführung der SGB-II-Träger ergänzt. Diese beinhalten für die Qualitätssicherung genutzte Zieldefinitionen insbesondere zur Integrationsquote der zu aktivierenden Klientel und sind für die Maßnahmenplanung und Genese Sozialer Aktivierung von großer Bedeutung. Die allgemeine Zieldefinition der quantifizierbaren Vermittlungsquoten wird lokal in den Kontext der Arbeitsmarktstruktur und der Beschäftigungsförderung der vergangenen Jahre gestellt.

Auch eine *regionale Verzahnung* der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik wird angestrebt. Nach § 18 SGB II sollen Agenturen für Arbeit und SGB-II-Träger durch örtliche Zusammenarbeit mit lokalen AkteurInnen (etwa Kommunen, Trägern der freien Wohlfahrtspflege, Vertretern der Arbeitgeber und -nehmer) das Angebot der Eingliederungsleistungen in Arbeit optimieren und Leistungsmissbrauch verhindern.

So wurden die SGB-II-Träger insofern an ökonomische Strukturen angepasst, als sie sich als »moderner Arbeitsmarktdienstleister« »auf die Kernbereiche der Arbeits- und Ausbildungsvermittlung, Auszahlung von Lohnersatzleistungen und aktive Arbeitsmarktpolitik konzentrieren« (Hartz-Kommission 2002: 15) sollen.

»Der Sozialstaat von heute ist immer weniger als simples Transfersystem zu begreifen. Nirgends zeigt sich dies so deutlich wie im Bereich der institutionellen Bearbeitung von Erwerbslosigkeit. Die Arbeits- und Beschäftigungsförderung ist ein Paradebeispiel für einen Paradigmenwechsel wenn nicht der modernen Sozialpolitik – die schon immer, um mit Franz-Xaver Kaufmann (2002: 96–104) zu sprechen, ökologische und sozialpädagogische Interventionsformen umfasste, so doch in der mit ihr befassten (Fach-)Öffentlichkeit: zu offenkundig ist der Trend weg von der Interpretation des Sozialstaats als ›Geldumver-

40 Die Trägerversammlung besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Agentur für Arbeit und des kommunalen Trägers (nach § 44c SGB II).

teilungsmaschine« hin zur Betonung der in ihm ausgebildeten Elemente dienstleistungsbasierter Wohlfahrtsproduktion.» (Bode 2011: 317)

Instrumente der Mittelallokation und der Lenkung, die aus New Public Management-Theorien in die Arbeitsverwaltung überführt werden und letztlich aus der Betriebswirtschaft stammen, sind ausgerichtet an einer *ergebnisorientierten Steuerung* über quantifizierbare Ziele, (quasi-)wettbewerbliche Leistungserbringung sowie auf eine Erfolgsbewertung auf Basis (kurzfristig) zählbarer Outputs (Bode 2011: 319). Einerseits zielt die Verwaltungsorganisation durch die Instrumente des New Public Managements auf mehr Effizienz und Effektivität. Hierzu dienen aus Sicht der Initiatoren insbesondere das Neue Steuerungsmodell mittels Kundenorientierung sowie eine verstärkte Ergebniskontrolle der Arbeitsverwaltung, »die sich bereits in den Eingliederungsbilanzen des § 11 SGB III abzeichnet hat und die nun durch »leistungsorientierte Führung«, »übergreifendes Controlling« und »Innenrevision« (BA 1999, S.17f.) einen weiteren Grundgedanken des Neuen Steuerungsmodells aufgreift« (Schönig 2002: 10): die freie Förderung, die Profiling-Methodik bezüglich der Leistungsbeziehenden sowie die Kooperation mit den Trägern der Kommunalen Wirtschafts- und Sozialpolitik (Schönig 2002). Andererseits ermöglicht eine Eingriffs- und Durchgriffsverwaltung seitens des Bundes gegenüber der BA wie auch seitens der Zentrale und der Regionaldirektionen gegenüber den Arbeitsagenturen vor Ort nicht die notwendige Voraussetzung für eine wirkungsorientierte Zielsteuerung mit operativen Freiheitsgraden (Sell 2006: 140).

*Zusammengefasst* ermöglicht die bürokratische Strukturierung der Arbeitsverwaltung Rechtssicherheit und kommunizierbare Normen. Zugleich wird die Arbeitsverwaltung als Dienstleister mit privatwirtschaftlichen Führungsstrukturen verstanden, der durch eine ergebnisorientierte Steuerung quantifizierbare Ziele – neben der Erwerbsintegration etwa Akzeptanz und Kundenzufriedenheit – herstellen soll. Doch die Top-down-Steuerung der jeweils hierarchisch höheren Institutionen<sup>41</sup> schafft nicht die notwendigen Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Zielsteuerung mit operativen Freiheitsgraden. Entsprechend sind die diskurstragenden Institutionen nicht uneingeschränkt handlungsfähig – finanzielle Barrieren<sup>42</sup> prägen ihr Wirken: So ist die im folgenden Kapitel 4.6.2 angeführ-

---

41 Seitens des Bundes gegenüber der Bundesagentur für Arbeit, seitens der Zentrale und der Regionaldirektionen gegenüber den SGB III- und SGB II-Trägern.

42 Vergleiche Kapitel 5.2.1 Planung und finanzielle Mittel.

te Zielvereinbarung an betriebswirtschaftlichem Kalkül (insbesondere der Haushaltsslage) orientiert und wirkt sich auf die in der Beratung zur Verfügung stehenden Arbeitsmarktdienstleistungen aus. Somit hat die effektive und ökonomische Wirtschaftsweise, die sich an der Erwerbsintegration orientiert auch einen Einfluss auf die individuelle Förderung der Leistungsbeziehenden.

#### 4.6.2 »Fördern und Fordern« als Motor der Aktivierung

Die explizit betonte Ausrichtung auf die Kundenorientierung (Hartz-Kommision 2002) sowie die Öffnung der Verwaltung gegenüber den Bedürfnissen und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger, demonstrieren sicherlich den Wunsch nach einer Umsetzung der »Vision von der menschlichen Verwaltung« (Schedler/Proeller 2011).<sup>43</sup> Auch die Dienstleistungsziele wie »Kundenservice« und »Kundenzufriedenheit« (Hartz-Kommision 2002: 58) dokumentieren dies. Leistungsbeziehende sollen jedoch auch eigeninitiativ und selbstständig an der Erwerbsintegration mitwirken.<sup>44</sup> Den *Antrieb zur Eigeninitiative* soll dabei der mit der Gesetzesänderung im SGB II verankerte Grundsatz des »Förderns und Forderns« bieten. Dieser verpflichtet den Leistungsbeziehenden, »aktiv an allen Maßnahmen zu seiner Eingliederung in Arbeit mitzuwirken, insbesondere eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen.« (§ 2 Abs. 1 SGB II *Grundsatz des Förderns*) Das gesamte Maßnahmenpaket zielt darauf ab, die Sozialstaatlichkeit vom bisherigen alimentierenden Modell zum aktivierenden Staat umzuwandeln. Hilfe zur Selbsthilfe (Hartz-Kommision 2002: 97), aber auch Fördern und Fordern drücken dies aus:

»Der Grundsatz ›Fördern und Fordern‹ sowie ›keine Leistung ohne Gegenleistung‹ erhält im Sinne der Neuausrichtung der Arbeitsförderungspolitik zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eine neue Akzentuierung, die im Begriff ›Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen‹ zum Ausdruck kommt. ›Fördern und Fordern‹ entspricht der Erwartungshaltung des Versicherers an den Versicherten, den materiellen und nicht-materiellen Leistungen des Arbeitsamtes [dies lässt sich auch auf den SGB-II-Bereich übertragen; Anm. CF] im Sinne der Schadensminderungspflicht durch ein angemessenes, zielführendes Verhalten zu begegnen (Bewerbungen, Angebote zu Vorstellungsgesprächen annehmen, tatsächliche Teilnahme an Maßnahmen, Annahme zumutbarer Stellenangebote). ›Ei-

43 Vergleiche Kapitel 4.6.1 Dynamische Verwaltung in gelebten Organisationen.

44 Vergleiche Kapitel 4.2 »Arbeitslosigkeit ›bekommt ein Gesicht‹: Aktivieren eines erweiterten Personenkreises.

genaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen« beinhaltet demgegenüber ein aktivierendes Angebot und Versprechen» (Hartz-Kommission 2002: 45).

Mit den SGB II-Leistungsbeziehenden wird ein Eingliederungsplan aufgestellt. In einer beiderseits verbindlichen Zielvereinbarung – der *Eingliederungsvereinbarung* (EV)<sup>45</sup> – verpflichtet sich der Leistungsbeziehende auf konkrete Schritte zur Vorbereitung einer Erwerbsaufnahme. Bei Verstoß gegen die Eingliederungsvereinbarung kommt es zu Sanktionen in Form von Sperrzeiten. Auf eine Weigerung der Unterzeichnung können 30 Prozent der Leistungen gekürzt werden (§ 31 Abs. 1 Nr.1a SGB II). Die Sanktionspraxis ist dabei abhängig von den Steuerungsvorgaben des jeweiligen SGB-II-Trägers (BMAS 2008) sowie von den jeweiligen Vermittlern (Ludwig-Mayerhofer et al. 2009, Ames 2008: 158ff.). So wird teilweise möglichst lange auf den Einsatz der verfügbaren Sanktionsmittel verzichtet (Ames 2008: 159, Baethge-Kinsky et al. 2007: 51f.).<sup>46</sup> Die Eingliederungsvereinbarung hat einen ambivalenten Charakter: Sie ermöglicht in einem durch Abhängigkeit und Zwang gekennzeichneten Verhältnis zwischen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Verwaltung, den SGB-II-Leistungsbeziehenden zu aktivieren und zur Kooperation zu bewegen, um die ArbeitsmarktinTEGRATION zu erreichen. Denn einerseits dient sie der rechtlichen Fixierung der zu unternehmenden Schritte der SGB-II-Leistungsbeziehenden. Sie wird in der Praxis von den SGB-II-Träger-Beschäftigten teilweise nicht eindeutig als rechtlich-bindend dargestellt (Schütz et al. 2011: 145f.) oder nur allgemein mit dem Ziel der Arbeitsaufnahme erläutert (Schütz et al. 2011: 139). Andererseits bietet die Eingliederungsvereinbarung die – wenn bislang noch nicht ausschöpfend genutzt – Möglichkeit, das asymmetrische Verhältnis durch eine beidseitige Zieldefinition und –fixierung zu mildern und somit sozialen Rechten der Erwerbslosen eine Ausführungsform zu bieten (Bieback 2009). Dies wäre insbesondere der Fall, wenn eine gemeinsame Ausarbeitung der Zieldefinition zwischen SGB-II-Leistungsbeziehenden und SGB-II-Träger-Beschäftigten geschehen würde, da diese die individuelle Autonomie der SGB-II-Leistungsbeziehenden stärke. Doch die Praxis gestaltet sich meist als asymmetrische Gesprächssituation, in der die

---

45 Dagegen besteht im SGB-III-Bereich keine Notwendigkeit der Eingliederungsvereinbarung (§§ 6 Abs. 1 S. 2, 37 Abs. 2 SGB III) (Bieback 2009: 191) hier kann auch ein Verwaltungsakt angelegt werden.

46 Ebenso existiert sowohl bei den Fachkräften (Ames 2008: 130ff.) als auch in der Begleitevaluation (Eppel et al. 2012: 51f., 75, Hofmann et al. 2011) die Auffassung, dass Sanktionen die Aktivierung maßgeblich unterstützen.

SGB-II-Träger-Fachkräfte dominieren (Schütz et al. 2011: 161). Trotzdem hat die Eingliederungsvereinbarung eine Konkretisierungs- und Sicherungsfunktion, da Rechte und Pflichten offen kommunizier- und kalkulierbar werden, insbesondere wenn sich im ›schlüssigen Vermittlungskonzept‹ die Verhältnismäßigkeit (Erforderlichkeit und Geeignetheit) der Pflichten des SGB-II-Leistungsbeziehenden messen lassen (Bieback 2009).<sup>47</sup> Eine gleichberechtigte Kommunikation ist zwischen Bürgern und Verwaltung jedoch nicht möglich (Promberger 2009). Auch erschwert die Informationsdichte der Verschränkung von Rechten, Pflichten und Rechtsfolgelehrung das Verstehen der Eingliederungsvereinbarung (Schütz et al. 2011: 300f.), wodurch es nicht verwundert, dass nur ein Drittel von 41 befragten SGB-II-Leistungsbeziehenden bestätigt, dass die Eingliederungsvereinbarung hinsichtlich der eingegangenen Verpflichtungen und der zu tragenden Konsequenzen verstanden wurden (Schütz et al. 2011: 302).

Der *Grundsatz des Förderns* gemäß § 14 SGB II wird auf Seiten der Verwaltung dadurch gewährleistet, dass ein Ansprechpartner bei der Eingliederung in Arbeit unterstützen muss. Die »intensive Betreuung« (Hartz-Kommission 2002: 49),<sup>48</sup> die als Kernstück zur Reintegration von Menschen ohne Gelderwerb gilt, wird durch persönliche Ansprechpartner (§§ 4 Abs. 1 Nr.1 und 14 Abs. 2 SGB II), Arbeitsvermittler oder Fallmanager geleistet und nicht nur im Diskurs, sondern auch gesetzlich normiert.

Der Integrationsprozess umfasst im SGB-II-Bereich in der Regel drei Aspekte: 1.) den Erstkontakt (Anliegenklärung, Kundensteuerung und Erstberatung), 2.) die Betreuung durch eine Integrationsfachkraft und 3.) im Idealfall eine erfolgreiche Integration (Schütz et al. 2011). Personen, die die Versicherungs- und Vermittlungsleistungen in Anspruch nehmen wollen, werden in der Regel zunächst im Rahmen eines längeren Erstgespräches auf ihre Bedarfe und Fähigkeitsfelder hin analysiert. Die *Kategorisierung* heterogener Personengruppen und eine damit einhergehende *Klassifizierung* von Maßnahmenmöglichkeiten sollen den Vermittlungsprozess handhabbar gestalten. Weiter soll sie die Effizienz der arbeitsmarktpolitischen Ressourcen garantieren und Fehlallokationen von Mitteln vermeiden. Dabei werden die SGB-II-Leistungsbeziehenden in spe-

47 Die Leistungen sollten jedoch die gesetzliche Verpflichtung zu Beratung und Vermittlung übersteigen.

48 Rechtlich als umfassende Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit definiert (§ 14 SGB II).

zifische Zielgruppen klassifiziert, abhängig von ihrer Nähe<sup>49</sup> zum Arbeitsmarkt. Diesen Personengruppen gehören je unterschiedliche Portfolios an Dienstleistungen und Intensitäten der Beratungsgespräche an. Die Zuschreibung erfolgt im sogenannten Profiling, in dem »neben den harten Kriterien (zum Beispiel Fakten zur Jobhistorie) insbesondere auch weiche Faktoren (zum Beispiel Motivation, Teamfähigkeit oder Flexibilität)« (Hartz-Kommission 2002: 71) berücksichtigt werden sollen. Die Kundenkategorisierungen wurden 2009 überarbeitet.<sup>50</sup> Zuvor sollen marktnahen Informationskunden vorwiegend Selbstinformationseinrichtungen zur Verfügung gestellt, Beratungskunden passgenaue Angebote durch Vermittler unterbreitet und marktfernen, häufig langzeitarbeitslosen Betreuungskunden von speziell ausgebildeten Fallmanagern ein Eingliederungsplan erstellt werden (Hartz-Kommission 2002). Angestrebtt wird damit insbesondere die Betreuungskunden, also die marktfernste Personengruppe, intensiver zu betreuen (BMAS 2002: 49). Doch hat die Kundendifferenzierung in der Verwaltungspraxis einen geradezu gegenteiligen Effekt einer Dienstleistungsunterversorgung der SGB-II-Leistungsbeziehenden mit dem höchsten Unterstützungs- und Beratungsbedarf, denn die Personen haben eine niedrigere Beratungszeit und Maßnahmenfrequenz (Behrend 2007). Ohnehin chancenreiche Marktkunden werden häufig privilegiert und soziale Ungleichheit in der Arbeitsverwaltung damit reproduziert (Ludwig-Mayerhofer/Sondermann 2012). Mit dem 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit ab 2009 sollen die Transferleistungsbeziehenden stärken-orientiert von den umsetzenden SGB-II-Trägern<sup>51</sup> kategorisiert und sich ebenso das weitere *Vorgehen* der SGB-II-Träger-Fachkräfte entlang der jeweiligen Kategorien ausrichten (Oschmiansky 2011).<sup>52</sup> In der ersten, der vier Phasen<sup>53</sup> wird das Profiling durchgeführt.

---

49 Darunter versteht der Diskurs die Integrationswahrscheinlichkeit in den ersten Arbeitsmarkt, wie sie die jeweils zuständigen Agentur- beziehungsweise Jobcenterbeschäftigen definieren.

50 Bis zum Sommer 2009 wurde folgende Kategorisierung vorgenommen: Integrationsfern: Betreuungs- und Hilfebedarf (IF); Stabilisierungsbedarf: Heranführen an eine Erwerbstätigkeit; Förderbedarf: Heranführen an den ersten Arbeitsmarkt (IG); Integrationsfähig: Integration in den ersten Arbeitsmarkt (IN); Integriert, aber weiterhin hilfebedürftig (I) (Schütz et al. 2011: 36).

51 Sowie den SGB III-Trägern, da die Kategorisierung für beide Arbeitsverwaltungen gilt.

52 Die Kontakthäufigkeit zu den SGB II-Leistungsbeziehenden sowie das zur Verfügung stehende Portfolio an Dienstleistungs- und Vermittlungsangeboten orientiert sich da-

*Tabelle 2: Kundengruppen im 4-Phasen-Modell*

<b>Profile</b>	<b>Beschreibung</b>
Marktprofile	Personen ohne vermittlungsrelevante Handlungsbedarfe; bei diesen Personen ist eine Integration in den Arbeitsmarkt innerhalb von sechs Monaten wahrscheinlich
Aktivierungsprofile	Personen mit vermittlungsrelevanten Handlungsbedarfen in der Kategorie »Motivation«
Förderprofile	Personen mit vermittlungsrelevanten Handlungsbedarfen in einer der drei Kategorien »Qualifikation«, »Leistungsfähigkeit« oder »Rahmenbedingungen«; diesen Personen soll in erster Linie eine Weiterbildungsmaßnahme angeboten werden
Entwicklungsprofile	Personen mit Handlungsbedarfen in einer der Kategorien der Förderprofile sowie einer weiteren Dimension
Stabilisierungsprofile	Personen mit Handlungsbedarfen in der Dimension »Leistungsfähigkeit« sowie 2 weiteren
Unterstützungsprofile	Personen mit Handlungsbedarfen in der Dimension »Rahmenbedingungen« sowie in zwei weiteren Schlüsselgruppen

Quelle: Eigene Darstellung nach (Oschmiansky 2011)

In der Praxis wird die Zielsetzung der Erwerbsintegration von Leistungsbeziehenden unter anderem über Unterstützung bei der Arbeitssuche und gezielter

---

bei an einer Kategorisierung der SGB II-Leistungsbeziehenden, die sich an der Arbeitsmarktnähe orientiert (Hielscher/Ochs 2009: 22-28). Dies waren vor dem 4-Phasen-Modell Marktkunden, Beratungskunden Aktivieren, Beratungskunden Fördern, Betreuungskunden.

- 53 In der zweiten Phase wird eine Zielfestlegung, in der dritten die Wahl der Strategie und in der vierten Phase die Umsetzung vorgenommen (Oschmiansky 2011).

Vermittlung positiv beeinflusst, insbesondere wenn die SGB-II-Beschäftigten eine geringe Fallbelastung haben und Zeit für eine intensive Kommunikation zur Verfügung steht, um die Bedürfnisse der Erwerbslosen zu erkunden (Eppel et al. 2012, Bieback 2009, Fromm/Sproß 2008, Konle-Seidl/Eichhorst 2008a, Deutscher Bundestag 2008a). Hier kommt es zu unterschiedlichen Bearbeitungsweisen der Lebenssituationen, etwa ob schwierige Ausgangssituationen wie Krankheit, Schulden oder fehlender Ausbildungsabschluss berücksichtigt werden (Kolbe 2012). Der Beratungsprozess selbst ist geprägt durch ein Übergewicht bürokratisch-verwaltender Handlungsmuster gegenüber kundenorientierten Dienstleistungsansätzen (Schütz et al. 2011: 160f.): das Profiling dient in der Praxis nicht als Anknüpfungspunkt für nachvollziehbare Zielbestimmungen, die Fachkräfte dominieren während des gesamten Prozesses<sup>54</sup> und die Eingliederungsvereinbarung wird nicht interaktiv vereinbart, um als Instrument der Kundeneinbindung zu dienen, sondern häufig bürokratisch oktroyiert. Die thematisierten Anliegen der erwerbslosen Leistungsbeziehenden wurden im Prozess nicht immer wirksam (Schütz et al. 2011: 161). Auch sind Interaktionsprozesse mit jugendlichen Personen seitens der SGB-II-Träger-Beschäftigten zum Teil »sehr direktiv, nur bedingt dialogisch und tendenziell stigmatisierend angelegt« (Schütz et al. 2011: 262). Die Fachkräfte im Fallmanagement und in der Arbeitsvermittlung der SGB-II-Träger haben hier einerseits die Aufgabe der Durchsetzung der Aktivierung mittels Fördern und Fordern und üben damit auch Zwang aus, während sie andererseits *mit* den Leistungsempfangenden interagieren. Somit muss die Arbeitsverwaltung in der Interaktion mit den Leistungsbeziehenden insbesondere im SGB-II-Bereich die institutionellen und rechtlichen Vorgaben mit den Anforderungen und Wünschen der Leistungsbeziehenden abstimmen. Dass die Sozialverwaltung hier Freiräume nutzt, sowohl um den Interessen der Klientel nachzukommen, als auch die eigene Arbeitsweise zu vereinfachen, ist seit Lipskys *Street Level Bureaucracy* (Lipsky 1980) bekannt.<sup>55</sup> Die hier teilweise widerstreit-

---

54 Dies äußert sich in der Themensetzung und dem Anteil der Redezeit. Es führt in vielen Fällen zu monologischen Kommunikationsstrukturen durch die Verwaltungsfachkräfte.

55 Da die Anforderungen der Leistungsbeziehenden häufig über den beschränkten Ressourcen der Street Level Bürokraten liegen, reagieren diese oftmals mit Manipulationsmöglichkeiten und Interpretationsspielräumen. Diese können einerseits mit einer stärkeren Gewichtung des KlientInneninteresses gegenüber den politischen Vorgaben verbunden sein, jedoch auch andererseits mit der Rationalisierung ihrer Arbeit etwa

tenden Anforderungen werden insbesondere durch die Aktivierungspolitik verschärft und können bei den Fachkräften zu Handlungsdilemmata (Ludwig-Mayerhofer et al. 2009: 292) führen. Bei den Leistungsbeziehenden können die konträren Anforderungen Krisen hervorrufen, da sie überwiegend eine hohe Erwerbsorientierung haben, jedoch ihre Vorstellung von einer sinnstiftenden Beschäftigung an die Prämissen der Arbeitsverwaltung anpassen müssen (Sondermann 2013).

*Insgesamt* wird beschrieben, dass sich die diskurstragenden Institutionen in der Arbeitsverwaltung (Kapitel 4.6) für Instrumente des New Public Management öffnen, wobei einerseits eine ergebnisorientierte Steuerung angestrebt wird, jedoch nicht die umfassenden Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Zielsteuerung durch die Top-down-Steuerung zur Verfügung stehen. Weiter dienen Fördern und Fordern als Motor der Aktivierung, indem einerseits über die Eingliederungsvereinbarung und andererseits über die Betreuung der SGB-II-Träger-Fachkräfte in einer überwiegend asymmetrischen Beziehung Schritte zur Erwerbsintegration eruiert und festgehalten werden. Die innerinstitutionellen Vorgaben und das Handeln der Fachkräfte sind dabei an der Klassifikation der Leistungsbeziehenden ausgerichtet. Bemerkenswert ist, dass gerade die arbeitsmarktfernen Betreuungskunden in der Praxis durch eine niedrigere Maßnahmenfrequenz und Beratungszeit gekennzeichnet sind, obwohl diesen im Aktivierungsdiskurs eine besonders intensive Förderung zugesprochen wird.

#### **4.6.3 Die AkteurInnen und Akteure in der Beschäftigungsförderung**

Die AkteurInnen, die in der Beschäftigungsförderung tätig sind, werden hier skizziert. Der für die Maßnahmen Sozialer Aktivierung zentrale Eingliederungstitel, der unter anderem Mittel für Arbeitsmarktdienstleistungen bereithält,<sup>56</sup> wird über die BA jährlich an die lokalen SGB-II-Träger vergeben. Mit diesen Mitteln können SGB-II-Träger von Maßnahmenträgern Maßnahmenpakete einkaufen

---

über beschränkte Informationsweitergabe, Verwendung von psychologischem Druck und Klassifizierung sowie Ungleichbehandlung von KlientInnen (Lipsky 1980).

56 Die Grundsicherung für Arbeitsuchende umfasst neben den Leistungen zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit solche zur Sicherung des Lebensunterhalts (§ 1 Abs. 3 SGB II). Der Eingliederungstitel umfasst Bundesmittel für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, die gemäß der Eingliederungsmittelverordnung des BMAS auf die jeweiligen Jobcenter aufgeteilt werden.

oder die Leistungsempfangenden über Vermittlungsgutscheine selbst ein Angebot aus dem Katalog der Maßnahmenträger auswählen.

#### **4.6.3.1 Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit**

Die Bundesagentur für Arbeit<sup>57</sup> ist Trägerin der Arbeitsförderung (§§ 19 SGB I, 1,3 SGB III) und der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 6 Abs. 1 SGB II).

Sie

»soll dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen. Dabei ist insbesondere durch die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden.« (§ 1 SGB III)

So zielt die Arbeitsförderung darauf, einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen und die Beschäftigungsstruktur ständig zu verbessern. Mit den §§ 3-5 SGB III wird der Vorrang der Arbeitsvermittlung vor allen anderen Leistungen der Beschäftigungsförderung installiert. Rahmenziele, die das Wirken der Bundesagentur für Arbeit zur Durchführung der Arbeitsförderung leiten sollen, werden mit der Bundesregierung vereinbart (§ 1 SGB III). Insofern können sich die Rahmenziele mit wechselnden bundespolitischen Konstellationen mehr oder minder kurzfristig ändern.

Bereits seit dem Entstehen der Bundesrepublik war die Arbeitsverwaltung Angelegenheit einer bundesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung und dreistufiger Gliederung (§ 367 Abs. 1 SGB III). Heutzutage dient der Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit als Aufsichts- und Legislativorgan,<sup>58</sup> er überwacht die Arbeit des hauptamtlichen Vorstands und berät den Vorstand, beschließt den Haushaltsplan und genehmigt den jährlichen Geschäftsbericht (BA 2012a).

Auf der obersten Verwaltungsebene steht die Bundesagentur, ihr folgen Regionaldirektionen, die die Verantwortung für den Erfolg der regionalen Arbeitsmarktpolitik tragen und mit den Landesregierungen die Leistungen der Arbeitsförderung mit deren Arbeitsmarkt-, Struktur- und Wirtschaftspolitik abstimmen (§367 Abs. 3 SGB III). In einigen Fällen erstreckt sich eine Regionaldirektion über zwei Bundesländer, in einem über drei. Auf der lokalen Verwaltungsebene

---

57 Vor dem 01.01.2004 war die Bundesanstalt für Arbeit Trägerin der Arbeitsförderung.

58 Er kann etwa vom Vorstand Prüfungen durch die Interne Revision verlangen.

befinden sich die Agenturen für Arbeit. Die Organisation der Bundesagentur für Arbeit umfasst die Zentrale in Nürnberg, zehn Regionaldirektionen, 156 Agenturen für Arbeit und circa 600 Dependancen, 304 Jobcenter (gemeinsame Einrichtungen), die von den Agenturen für Arbeit vor Ort mit kreisfreien Städten beziehungsweise Landkreisen gebildet worden sind (BA 2013f).

Als klassische Behörde entsprach ihr Aufbau und ihre Funktionsweise vom Arbeitsförderungsgesetz (AFG) bis zum SGB III (im SGB II hingegen ein wenig schwächer) lange den Prinzipien des traditionellen Bürokratiemodells mit hierarchischer, amtsförmiger Linienorganisation sowie Recht und Legalität als dominanter Steuerungsmodus – einer konditionalen Regelsteuerung (Schütz 2012). Mit den Arbeitsmarktreformen kam verstärkt eine quantitative Zielsteuerung zum Einsatz, unter anderem über die bundesweite und die lokale Integrationsquote. So wurden Elemente der Konditionalsteuerung und Elemente der wirkungsorientierten (Ziel-)Steuerung in eine neue Form der Regelsteuerung überführt (Schütz 2012: 245).

#### 4.6.3.2 Lokale SGB-II-Träger

Lokale SGB-II-Träger sind mit der lokalen Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im SGB-II-Bereich betraut. Ihre Aufgabe ist es, Leistungen nach dem SGB II zu gewähren und mittels des Prinzips »Fördern und Fordern«<sup>59</sup> Menschen in Erwerbstätigkeit zu integrieren. Die SGB-II-Träger operieren in zwei verschiedenen Organisationsformen: 1.) der ehemaligen Arbeitsgemeinschaft (ARGE) und 2.) dem zugelassenen kommunalen Träger (zkT, auch Optionskommune genannt). ARGEs waren Arbeitsgemeinschaften aus lokalen Agenturen für Arbeit (AA) und der Kommune, die mit der Umsetzung der Aufgaben des Sozialgesetzbuches II betraut waren. Da ein Bundesverfassungsgerichtsurteil 2007 die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Langzeitarbeitslosen durch Kommunen und die Bundesagentur für Arbeit für verfassungswidrig erklärte (BVerfG 2007), wurde die Trägerschaft im Jahr 2010 neu geregelt. Die gemeinsamen Einrichtungen (von Kommune und Agentur für Arbeit) nach § 44b SGB II und die zugelassenen kommunalen Träger (Optionskommunen) nach § 6a SGB II führen nun einheitlich die Bezeichnung »Jobcenter«<sup>60</sup> (nach § 6d SGB II). Dort werden weiterhin die Leistungen von einem Standort aus vergeben, die Bundesagentur für Arbeit ist jedoch zuständig für Bundesmittel, wie

59 Vergleiche Kapitel 4.6.2 »Fördern und Fordern« als Motor der Aktivierung.

60 Der Begriff Jobcenter geht auf JobCenter aus dem Abschlussbericht der Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« zurück (Hartz-Kommission 2002).

Leistungen der Grundsicherung und arbeitsmarktpolitische Instrumente. Kommunen übernehmen gemäß § 22 SGB II Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU), einmalige Sonderleistungen und soziale Dienstleistungen. Die Jobcenter wurden dabei in ihrem jeweiligen Modell der Trägerschaft (gemeinsame Einrichtung aus Kommune und Agentur für Arbeit respektive kommunale Träger) entfristet. Die frühere dritte Option der Organisation als SGB-II-Träger, Einrichtungen der getrennten Aufgabenwahrnehmung (gAW), wurde 2012 abgeschafft, war jedoch nicht Bestandteil der dieser Arbeit zugrunde liegenden Empirie. Da die heutigen Jobcenter zum Erhebungszeitpunkt teilweise noch als Arbeitsgemeinschaft galten beziehungsweise von den GesprächspartnerInnen so bezeichnet wurden, sind in dieser Untersuchung beide Begriffe zu finden.

Daher gewähren Jobcenter passive Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB II und aktive Eingliederungsleistungen, wie Weiterbildungen, Eingliederungszuschüsse oder Beschäftigungsmaßnahmen (teils nach dem SGB III). Die Betreuung von Langzeitarbeitslosen, die die Zielgruppe der hier als Maßnahmen Sozialer Aktivierung bezeichneten Maßnahmen sind, wird durch das Fallmanagement und die Arbeitsvermittlung vorgenommen. Die Vermittlungspraxis wurde im SGB-II-Bereich für arbeitsmarktferne Personen vielfach in einem Fallmanagement organisiert und dabei lokal in unterschiedlichen Organisationvarianten in den Vermittlungsbereich integriert oder aber von diesem entkoppelt (BMAS 2008), wobei die zugelassenen kommunalen Träger eigene Vermittlungsvarianten durchführen. Zwar gehen die Vermittlungskräfte mit unterschiedlichen Strategien an die Betreuung von Langzeitarbeitslosen und die Vergabe von Leistungen heran (Boockmann/Koch/Rosemann/Stops/Verbeek 2010), doch wird hier häufig thematisiert, dass niederschwellige Maßnahmen für eine sehr weit vom Arbeitsmarkt entfernte Klientel benötigt werden.

Für SGB-II-Träger waren langwierige (und auch gerichtlich ausgetragene) Einführungs- und Fortentwicklungsprozesse hinsichtlich einer kontinuierlichen Organisationsentwicklung belastend, da aufgrund der prozessbedingten Planungsunsicherheiten kaum stabile, entfristete Arbeitsverträge mit Fachkräften abgeschlossen werden konnten (Schütz et al. 2011: 323). Dies führte zu Ineffizienzen in der Personalsituation, da fachkundiges Personal nicht weiter beschäftigt werden konnte. So wurde festgestellt, dass Fachkräfte vereinzelt unzureichend über gesetzliche Bestimmungen oder Maßnahmen informiert waren (Schütz et al. 2011: 262). Zwar wird die Arbeit der SGB-II-Träger von den Alg II-Leistungsempfangenden als Dienstleistung wahrgenommen, jedoch wird das eigentliche Ziel der Arbeitsmarktintegration nicht immer durch das Wirken der Fachkräfte unterstützt (Tisch 2010).

#### 4.6.3.3 Maßnahmenträger

Die SGB-II-Träger und auch die Arbeitsagenturen verfügen über ein Budget aus dem Eingliederungstitel (Bundesmittel für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit) anhand dessen sie Arbeitsmarktdienstleistungen von Maßnahmenträgern einkaufen.

Maßnahmenträger kommen in unterschiedlichen Organisationsformen und inhaltlichen Ausrichtungen vor: Im Sample existieren etwa ein christlicher Jugendträger, ein sozialbetrieblicher, familienorientierter und frauenbezogener Maßnahmenträger sowie Bildungsträger. So haben die Maßnahmenträger zum Teil bereits eine spezifische Zielklientel oder spezifische Werte, die sie im Rahmen der Beschäftigungsförderung vermitteln möchten. Die Maßnahmenträger im Sample treten privatwirtschaftlich oder in Form eingetragener Vereine auf und sind teils regional und teils überregional vertreten. Mit Bode (Bode 2011: 323f.) differenziere ich das Akteursfeld der Maßnahmenträger in klassische Sozialorganisationen, Träger direkter Beschäftigungsförderungsmaßnahmen und gewerbliche Anbieter: Maßnahmenträger selbst können *klassische Sozialorganisationen* sein, die in Trägerschaft der Kommune sind oder der freien Wohlfahrtspflege angehören. Sie erhalten meist Fallpauschalen und erbringen Schulungs-, Trainings- und Weiterbildungsdienstleistungen, wie beispielsweise auch Schuldnerberatung und psychosoziale Betreuung. Arbeitsmarktbezogene soziale Dienstleistungen werden von *Trägern direkter Beschäftigungsförderungsmaßnahmen* (Bode 2005) erbracht, wie gemeinnützige Einrichtungen (Vereine oder gGmbHs) und kommunale Eigenbetriebe. Des Weiteren agieren *gewerbliche Anbieter* wie Zeitarbeitsfirmen, spezialisierte Agenturen sowie gewerbliche Bildungsträger in diesem Bereich.

Maßnahmenträger, die beispielsweise Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III) anbieten möchten,<sup>61</sup> müssen eine Trägerzulassung besitzen. Künftig sollen alle Maßnahmenträger sowie Maßnahmen<sup>62</sup> einem Zulassungsprozess unterzogen werden (BA 2013a). Derzeit bewerben sich Maßnahmenträger im

61 Wenn sie mit einem Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein gefördert werden. Dies gilt nicht für Vergabemaßnahmen und die Unterstützung der Vermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB (BA 2013a).

62 Auch von den Maßnahmenträgern angebotene Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und künftig auch Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III, die im Rahmen des Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins gefördert werden, benötigen eine Zulassung.

Rahmen von Ausschreibungen mit ihren Maßnahmenangeboten in einem rechtlich-geregelten Vergabeverfahren.<sup>63</sup> Für die unmittelbar mit den bewilligten Maßnahmen entstehenden Aufwendungen werden den Maßnahmenträgern Kosten erstattet. Meist wird neben einem Grundbetrag eine Vermittlungsprämie ausgezahlt. Die Finanzierung sowie die Maßnahmenvergabe der jeweiligen Maßnahmen differiert jedoch nach Mittelgeber (SGB-II-Träger, Bildungsgutschein, ESF-Fonds, Perspektive 50plus etc.).

Mit der Hartz-Gesetzgebung verstehen sich auch zahlreiche Maßnahmenträger als arbeitsmarktpolitischer Dienstleister und richten Beschäftigungsförderungsmaßnahmen auf eine schnellstmögliche Vermittlung in Erwerbstätigkeit aus, oftmals zu Ungunsten zivilgesellschaftlicher Verwurzelung (Bode 2011: 328). Doch trotz eingeschränkter Handlungsspielräume sind zahlreiche Maßnahmenträger in vielfältiger Weise wirtschaftlich tätig sowie mit dem lokalpolitischen wie zivilgesellschaftlichen Umfeld verbunden, um in Projekten gerade auch Armut zu bekämpfen und das lokale soziale und kulturelle Dienstleistungsangebot sowie die regionale infrastrukturelle Entwicklung zu fördern (Bode 2011: 328).<sup>64</sup>

*Insgesamt* ersetzt verstärkt eine quantitative Zielsteuerung die frühere konditionale Regelsteuerung der Bundesagentur für Arbeit und der ihr untergegebenen Institutionen – den Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit und SGB-II-Trägern. Die lokalen SGB-II-Träger kaufen zum Zweck der Beschäftigungsförderung über den Eingliederungstitel unter anderem Maßnahmen Sozialer Aktivierung von einem breiten Angebotsfeld diverser Maßnahmenträger ein.

---

63 Vergleiche Kapitel 5.2 Rechtlicher und finanzieller Rahmen für die Schaffung sozial aktivierender Maßnahmen.

64 Für Zielsetzungen, die von Maßnahmenträgern mit Maßnahmen Sozialer Aktivierung verbunden werden, siehe Kapitel 5.5.1 Institutionenspezifische Funktionen.

