

Vorwort

Der Titel unseres Buchs spielt, das ist offenkundig, darauf an, dass jährlich Millionen von Menschen in der Bundesrepublik ihren Arbeitsplatz verlieren und neue Arbeit suchen. Ebenso bezieht er sich auf die öffentliche Arbeitsverwaltung, die die Aufgabe hat, die Arbeitslosen bei dieser Suche zu unterstützen, nicht zuletzt durch Aktivitäten der Arbeitsvermittlung. Es wäre indes verkürzt, die Suche nach der verlorenen Arbeit nur bei Arbeitslosen und bei den Mitarbeitern der Arbeitsverwaltung zu lokalisieren. Auf der Suche ist letztlich die bundesrepublikanische Gesellschaft, die nicht davon lassen will oder kann, sich als Arbeitsgesellschaft zu definieren und sich daher kontinuierlich mit den Fragen befasst, die Arbeitslosigkeit aufwirft: Wie kann man die Arbeitslosigkeit abbauen? Woher sollen neue Arbeitsplätze kommen? Oder liegt das Problem etwa bei den Arbeitslosen, die gar nicht arbeiten wollen und sich lieber in der „sozialen Hängematte“ ausruhen?

Erst vor dem Hintergrund solcher Fragen, die auf die enorme Bedeutung von (Erwerbs-)Arbeit verweisen, wird die Bereitwilligkeit verständlich, mit der im Wahljahr 2002 weite Teile der Öffentlichkeit mediale Konstruktionen eines Versagens von Politik und Arbeitsverwaltung im Umgang mit Arbeitslosigkeit aufgriffen, ebenso wie die Nervosität und der Aktionismus, mit dem die Regierungsparteien darauf reagierten. Die anschließend unter dem Namen „Hartz-Reformen“ durchgesetzten Änderungen der Arbeitsmarktpolitik haben nun neue Rahmenbedingungen für die Suche nach Arbeit seitens der Arbeitslosen und der Arbeitsverwaltung gesetzt. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit steht die Einführung einer Grundsicherung für Arbeitslose im Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II), des Arbeitslosengeldes II, besser bekannt unter dem Namen „Hartz IV“, das von Vielen als drastischer Einschnitt in die sozialstaatliche Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos wahrgenommen wird. Aber die Änderungen gehen wesentlich weiter: In der Parole „Fördern und Fordern“, die auch das Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung regelnde SGB III durchzieht, kommt zum Ausdruck, dass „der Staat“, wenn gleich er weiterhin verspricht, etwas für seine arbeitslosen Bürger zu tun, jetzt mehr von ihnen verlangt: mehr Aktivitäten, mehr Einbußen an Einkommen, mehr Abstriche an Lebensplänen. *Aktivierung* lautet das Schlagwort, unter dem diese neue Ausrichtung zusammengefasst wird. Ihre Grundlagen sind aber alt, wie das auf dem Bucheinband reproduzierte Glasbild zeigt: „Müßiggang ist aller Laster Anfang“ ist eine Deutung des Nichtstuns, die weit in die Vergangenheit zurückreicht. Das Original kann man übrigens in einer Geschäftsstelle der Bundesagentur für Arbeit finden, wo es wohl in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts entstand.

Über Aktivierung wurde in den vergangenen Jahren viel geschrieben, wenig davon allerdings empirisch informiert. Hier setzt unsere Untersuchung an. Wir fragen auf der einen Seite: Müssen Arbeitslose tatsächlich aktiviert werden? Auf der anderen Seite richtet sich unser Augenmerk darauf, ob, und

wenn ja: wie, Arbeitsvermittler aktivieren. (Dass hier ein Spannungsverhältnis entstehen kann, wenn die einen aktiv sind, die anderen sie aber trotzdem aktivieren wollen, ist klar). Analysiert werden soll mithin, wie die neue Arbeitsmarktpolitik in der Arbeitsverwaltung praktisch umgesetzt wird und wie Arbeitslose diese Praxis erleben und damit umgehen. Wir wollen so über jene zahlreichen Beiträge zu den Arbeitsmarktreformen hinaus gehen, die sich weitgehend auf Programmatiken, Gesetze, Verordnungen oder politische und anderweitige Verlautbarungen beschränken und sich wenig darum kümmern, wie Aktivierung sich konkret vollzieht und gestaltet wird.¹

Untersuchungen aus dem angelsächsischen Sprachraum, wo Aktivierungs- oder „welfare to work“-Politiken (Gilbert & van Voorhis 2001; Peck 2001) schon wesentlich früher eingeführt wurden, sind teilweise zu der Schlussfolgerung gekommen, dass Reformintentionen in der Praxis der Umsetzung durch die „Street Level Bureaucrats“ (Lipsky 1980) zerschellen (instruktiv zu den vielfältigen Formen der Modifikation, Verwässerung oder völligen Vereitelung von Programmen schon Rossi 1978). Zwar wird dann betont, dass sich die Schlussfolgerung „Alles halb so schlimm“ verbiete, denn wenn auch die Reformen den Arbeitslosen nicht in dem Ausmaß zum Nachteil gereichten wie von vielen befürchtet – das *Stricter Benefit Regime* in Großbritannien wird als Beispiel angeführt (Blackmore 2001) –, so würden ihnen auch mögliche Vorteile vorenthalten (Wright 2001). Aber alles in allem scheinen solche Untersuchungen die Bedeutung des Geschehens in der Arbeitsverwaltung zu unterschätzen. Wir kommen jedenfalls zu anderen Schlussfolgerungen: Die Fachkräfte in der Arbeitsverwaltung – die keineswegs glücklich mit allen Aspekten der technischen Umsetzung der Arbeitsmarktreformen sind und durchaus das eine oder andere Element unterlaufen – sind *wichtige ‚Instrumente‘ in der Durchsetzung der neuen Arbeitsmarktpolitik*. Das darf freilich weder so verstanden werden, als würden sie in autoritärer Manier widerwillige Arbeitslose disziplinieren, noch so, als wären letztere den Mitarbeitern der Verwaltung hilflos ausgeliefert (dies der Tenor einer anderen Gruppe von Untersuchungen, aus denen die Analysen von Peck [2001] herausgehoben seien). Beide Gruppen agieren vielmehr mehrheitlich in einem gemeinsamen ge-

1 (Heterogene) Beispiele aus der deutschsprachigen (und auf Deutschland bezogenen) Literatur wären zu Aktivierung generell Blanke & von Bandemer 1999, Evers & Leggewie 1999, Dahme & Wohlfahrt 2002, Gohr 2003, Lahusen & Stark 2003, Lessenich 2003, Maaser 2003, Kocyba 2004, Ullrich 2004, Behrens et al. 2005, Schöning 2006 und speziell zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik Brütt 2003, Heinel 2003, Burghardt 2005, Galuske 2005, Lessenich 2005, Knuth 2005, Völker 2005, Legnaro 2006 und Rudolph & Niekant 2007. – Ein spezieller Typus von Analysen, auf die wir hier nicht eingehen, sind die Untersuchungen aus dem Kontext der Evaluation der „Hartz“-Reformen. Sie lassen sich über die Informationsplattform des IAB (http://www.iab.de/asp/X_info/) erschließen und überwiegend auch downloaden. Eine erste Einsichten zusammenfassende Publikation dazu ist Kaltenborn et al. 2006; neuere Ergebnisse zu verschiedenen Instrumenten finden sich bei Bender et al. 2008, Bernhard et al. 2008, Brüssig et al. 2008 und Stephan et al. 2008.

sellschaftlichen diskursiven (und damit auch handlungswirksamen) Raum: einer Gesellschaft, die sich als Arbeitsgesellschaft wahrnimmt und deutet. Wie diese Deutung unter den gegenwärtigen Bedingungen von den Verwaltungsakteuren wie den Arbeitslosen ‚prozessiert‘ wird, ist Gegenstand dieser Arbeit, aber auch, wie mit den relativ wenigen von dieser Norm abweichenden Arbeitslosen umgegangen wird.

Das ist ein hoher Anspruch, der von einer einzelnen Untersuchung kaum eingelöst werden kann. Das Projekt, das dem vorliegenden Bericht zu Grunde liegt, hatte zum Ziel, zunächst überhaupt einmal das Terrain zu erkunden. Sein Gegenstand sind die Bedingungen (organisatorische Rahmen, verfügbare Ressourcen etc.), unter denen die Akteure handeln, und vor allem die Deutungsmuster, mittels derer sie auf der einen Seite ihre Aufgabe als Mitarbeiter einer öffentlichen Arbeitsverwaltung (und damit als Teil eines Herrschaftsverbandes) definieren und auf der anderen Seite als von Arbeitslosigkeit Betroffene ihre Krise und die Möglichkeiten, diese zu bewältigen, wahrnehmen. Die Daten, die unseren Analysen zu Grunde liegen, stammen aus einem großen Pool leitfadengestützter Interviews.

Im Einzelnen ist dieser Bericht wie folgt aufgebaut: *Kapitel 1* widmet sich der Grundlegung. Es umreißt zunächst, in welcher Begrifflichkeit die neue Arbeitsmarktpolitik sich selbst beschreibt und expliziert im Anschluss die eben angesprochene Handlungskonstellation – die Praxis der Arbeitsverwaltung als ‚Bearbeitung‘ der Arbeitslosigkeit durch die Fachkräfte *und* die Arbeitslosen – als stellvertretende Krisenbewältigung; dann wird der organisatorische Umbau der öffentlichen Arbeitsverwaltung skizziert, bevor wir schließlich unsere Fragestellung präzisieren, unser methodisches Vorgehen skizzieren und den vorliegenden Datenkorpus umreißen. In *Kapitel 2* schildern wir anhand dreier kontrastiv ausgewählter Fälle die *Krise der Arbeitslosigkeit* einschließlich der Rolle, die aus Sicht der betroffenen Arbeitslosen der Arbeitsverwaltung dabei zukommt. Während wir hier versuchen, die Fälle bei aller gebotenen Kürze jeweils in ihrer Totalität darzustellen, also etwas ausführlichere Fallrekonstruktionen präsentieren, beschränken wir uns in *Kapitel 3*, welches sich dann den Fachkräften der Arbeitsverwaltung, den Arbeitsvermittlern, zuwendet, im wesentlichen auf die Explikation der Deutungsmuster, die das Handeln der Vermittler begründen, und der entsprechenden Interventionsformen. Im ausführlichsten Teil der Untersuchung, *Kapitel 4*, führen wir beide Perspektiven zusammen, und zwar anhand einzelner Aspekte der Handlungssituation und Handlungsprobleme wie der Gespräche in der Arbeitsverwaltung, der Vermittlung in Arbeit sowie der Qualifizierung, Mobilisierung und Sanktionierung von Arbeitslosen; der letzte Abschnitt präsentiert die Erträge dieses Kapitels in Form von Schlussfolgerungen hinsichtlich der Frage nach den Folgen der Aktivierungspraxis für Arbeitslose. Zusammenfassend lauten diese, dass die Gefahr nicht von der Hand zu weisen ist, dass diese Praxis tendenziell (nicht zuletzt mentale) Abwärtsmobilität erzeugt, bestehende Ungleichheiten zwischen den Arbeitslosen dabei eher noch verstärkt, und dass sie schließlich durch Einkleidung ihres herrschaftlichen

Charakters in ökonomische Rationalität, aber auch durch die Willkür, die sich auf der Ebene der Organisation wie einzelner Fachkräfte zeigen lässt, deautonomisierend wirken kann. Daher formulieren wir im abschließenden *Kapitel 5* Vorschläge, wie diesen Konsequenzen begegnet werden könnte.

Unsere Untersuchung wurde von vielen Seiten unterstützt. Zuerst sind all jene zu nennen, die sich als Interviewpartner zur Verfügung stellten. In einer Zeit, in der die wohl größte und umfassendste Verwaltungsreform in der Geschichte der Bundesrepublik stattfand, und dies in einer Institution, die in der Öffentlichkeit einen schlechten Ruf hat und unter der Beobachtung keineswegs wohlgesonnener Medien stand, haben deren Mitarbeiter sich die Zeit genommen, über sich und ihre Tätigkeit Auskunft zu geben. Dafür gebührt ihnen unser großer Dank. Gleichmaßen danken wir allen Arbeitslosen, die sich zu Interviews bereit erklärten, obgleich auch sie nicht nur mit ihrer eigenen Krise und angespannten Lebenssituation konfrontiert waren, sondern ebenfalls mit einer öffentlichen Diskussion, die jedenfalls teilweise ihren ‚guten Ruf‘ in Frage stellte.

Viele andere Personen in der Arbeitsverwaltung gaben uns Auskünfte und/oder ließen sich bei ihrem Tun beobachten oder informell befragen. Auch ihnen verdanken wir wertvolle Einsichten. Der Agentur für Arbeit in Braunschweig danken wir für die Erlaubnis, ein Glasbild aus ihrem Treppenhaus (entworfen von A. O. Koeppen und ausgeführt von H. Mühlenbein) für den Buchumschlag zu benutzen.

Essentiell war die Unterstützung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), die über das gewöhnliche Maß weit hinaus ging: Neben finanzieller Förderung stellte uns das IAB mit seinen Projektmitarbeitern, den Pro-IABs, eine wichtige Ressource zur Felderschließung und vor allem für die Durchführung der Interviews zur Verfügung, ohne die das Projekt überhaupt nicht durchführbar gewesen wäre. Obwohl jede/r einzelne von ihnen sich intensiv für unser Vorhaben einsetzte, möchten wir unsere projektbezogene Ansprechpartnerin Ulrike Büschel hervorheben, die uns stets in zuverlässiger Weise unterstützte und uns viel Organisationsarbeit abnahm. Dank schulden wir auch der Koordinationsstelle Evaluation im IAB, zunächst Christian Brinkmann, der das Projekt zügig auf den Weg brachte, und ferner Susanne Koch und Peter Kupka, die es sicher durch die Gewässer leiteten. Im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ standen uns Markus Promberger und Andreas Hirseland als Diskussionspartner zur Seite.

An der Universität Siegen konnten wir uns auf die zuverlässige und prompte Hilfe von Birgit Kölsch bei der Projektverwaltung und auf Stephanie Schneiders scharfes Auge und souveräne Kenntnisse der deutschen Grammatik und Rechtschreibung beim Korrekturlesen verlassen. (Einige wenige Abweichungen von der reformierten Rechtschreibung sind gewollt).

So sehr wir all diesen Personen zu Dank verpflichtet sind – die Verantwortung für das Ergebnis einschließlich aller Fehler übernehmen wir selbstverständlich alleine.