

Klaus Dörre, Karin Scherschel, Melanie Booth u.a.

# BEWÄHRUNGSPROBEN FÜR DIE UNTERSCHICHT?

*Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik*



# Inhalt

Vorwort .....	11
---------------	----

## Teil I: Problemstellung, Thesen, Anlage und empirische Basis der Untersuchung

*Klaus Dörre, Melanie Booth, Kai Marquardsen, Tine Haubner,  
Karin Scherschel und Karen Schierhorn*

1	Zur Einführung: Von der Unterschichtendebatte zu Hartz IV... ..	17
1.1	Die Hartz-Reformen – eine Erfolgsgeschichte .....	17
1.2	Eine neue Unterschicht? .....	18
1.3	Arbeitsmarktreformen und strenge Zumutbarkeit .....	24
2	Annahmen, Thesen und Design der Studie: »Eigensinnige Kunden« im Fokus .....	32
2.1	Strukturierende Thesen: Erwerbslosigkeit als Wettkampf ...	32
2.2.	Ziele, Methoden, Auswertungsverfahren, empirische Basis .	45
2.2.1	Ziele .....	45
2.2.2	Die Regionalstudie .....	47
2.2.3	Die Mehrfachbefragung von Leistungsbeziehern ...	49
2.2.4	Aufbau der Studie .....	55

## Teil II: Die Regionalstudie

*Kai Marquardsen*

3	Das aktivierende Arbeitsmarktregime in regionalen Kontexten .....	59
3.1	Die Untersuchungsregionen .....	60
3.2	Die Arbeitsmarktentwicklung in den Untersuchungsregionen .....	62
3.2.1	Die Entwicklung der regionalen Beschäftigung bis 2009 .....	63
3.2.2	Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit bis 2009 .....	69
3.2.3	Sanktionen und Aktivierung im regionalen Vergleich .....	74
3.3	Von der Langzeitarbeitslosigkeit in die Prekarität .....	79
3.4	Die Konstruktion strenger Zumutbarkeit als mikropolitischen Mehrebenenprozess .....	85
3.4.1	Klein-Weststadt: Fordern von Verfügbarkeit .....	89
3.4.2	Groß-Weststadt: Fördern von Beschäftigungsfähigkeit .....	96
3.4.3	Klein-Oststadt: Fordern von Eigenverantwortung .....	101
3.4.4	Ost-Landkreis: Fördern sekundärer Integration .....	106
3.5	Fazit: Erwerbslosigkeit als Wettkampf .....	110

## Teil III: Erwerbsorientierungen eigensinniger »Kunden« – eine Typologie

*Klaus Dörre, Melanie Booth (Kapitel 5), Karin Scherschel (Kapitel 6 und 7) und Karen Schierhorn (Kapitel 7)*

4	Zur Konstruktion der Typologie .....	123
4.1	Typusbildende Kriterien .....	124
4.2	Normative Orientierung, Tätigkeitskonzept, Verarbeitungsmodus .....	126
4.3	Die Subtypen .....	131

---

5	Die Um-Jeden-Preis-Arbeiterinnen	134
5.1	Kurzfassung, allgemeine Merkmale	134
5.2	Herr Sommer: »Dann mach ich vorne die Tür zu und fang was anderes wieder an«	136
5.3	Die normative Orientierung	139
5.4	Das Tätigkeitskonzept	144
5.5	Der Verarbeitungsmodus	147
5.6	Subtypen: Aussichtsreiche und Alternativlose	150
5.6.1	Die Alternativlosen	150
5.6.2	Die Aussichtsreichen	154
6	Die Als-Ob-Arbeiterinnen	159
6.1	Kurzfassung, allgemeine Merkmale	159
6.2	Frau Mayer: »In meinem Haus... weiß keiner, dass ich Hartz IV bin«	162
6.3	Die normative Orientierung	164
6.4	Das Tätigkeitskonzept	168
6.5	Der Verarbeitungsmodus	170
6.6	Subtypen: Schein-Reguläre und Bürgerschaftlich-Engagierte	172
6.6.1	Die Schein-Regulären	172
6.6.2	Die Bürgerschaftlich-Engagierten	175
7	Die Nicht-Arbeiterinnen	182
7.1	Kurzfassung, allgemeine Merkmale	182
7.2	Frau Werner: »Also ich kenne es ja nur so. ... ich bin da so reingewachsen«	185
7.3	Normative Orientierung und Tätigkeitskonzept	187
7.4	Der Verarbeitungsmodus	190
7.5	Subtypen: Ziellose und Resigniert-Eingerichtete	194
7.5.1	Die Ziellosen	194
7.5.2	Die Resigniert-Eingerichteten	198
7.6	Zwischenbetrachtung: Die arbeitenden Erwerbslosen	202

## Teil IV: Soziale Wirkungen strenger Zumutbarkeit

*Karin Scherschel (Kapitel 8 und 9) und Klaus Dörre (Kapitel 9)*

8	Die Wettkampfpraxis: Strenge Zumutbarkeit und sozialer Eigensinn . . . . .	209
8.1	Die Grundsicherung – Materielle Knappheit und ihre sozialen Konsequenzen . . . . .	216
8.2	Die Kontrolle der Eigenbemühungen . . . . .	223
8.2.1	Die Kontrolle der Eigenbemühungen als Teil einer Dienstleistung . . . . .	224
8.2.2	Die Kontrolle der Eigenbemühungen als lästige Pflicht . . . . .	229
8.3	Die Aufwendungsgrenzen für Wohnraum . . . . .	232
8.4	Stigma Hartz IV . . . . .	235
8.4.1	Kollektive Abwertung: »... wie ein Mensch zweiter, dritter Klasse« . . . . .	237
8.4.2	Gute und schlechte Arbeitslose: »Das ist schon komisch, da so zwischen zu stehen« . . . . .	240
8.5	Geschlechterarrangements und strenge Zumutbarkeit . . . . .	244
8.5.1	(De)stabilisierende Wirkungen der Bedarfsgemeinschaft . . . . .	246
8.5.2	Sorgearbeit und Erwerbspflicht . . . . .	249
8.6	Strenge Zumutbarkeit und sozialer Eigensinn – ein vorläufiges Resümee . . . . .	252
9	Erwerbsorientierungen im Zeitverlauf: Polarisierung und zirkulare Mobilität . . . . .	257
9.1	Drei Fälle im Zeitverlauf . . . . .	257
9.1.1	Herr Sommer: Von prekärer Selbstständigkeit zur Festanstellung . . . . .	258
9.1.2	Frau Mayer: Zwischen Erwerbslosigkeit und Arbeitersatz . . . . .	261
9.1.3	Frau Grimm: Ein halbwegs gelingendes Leben jenseits der Erwerbswelt . . . . .	265

9.2	Erwerbsorientierungen und Erwerbsverläufe . . . . .	267
9.3	Resümee: Polarisierung, zirkulare Mobilität, Habitualisierung von Unsicherheit . . . . .	276
Teil V: Bewährungsproben im Ost-West-Vergleich, Netzwerkintegration, Sozialkritik		
<i>Melanie Booth (Kapitel 10), Kai Marquardsen (Kapitel 11), Tine Haubner (Kapitel 12), Klaus Dörre (Kapitel 10)</i>		
10	Bewährungsproben in Ost- und Westdeutschland . . . . .	287
10.1	Umgang mit Mangel, prekärer und sozial geförderter Arbeit . . . . .	291
10.2	Erwerbslose und prekär beschäftigte Frauen im Ost-West-Vergleich . . . . .	297
10.3	Fazit: Mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede . . . . .	304
11	Exkurs: Soziale Netzwerke in der Zone der Fürsorge . . . . .	306
11.1	Zwischen sozialer Isolation und prekärer Integration . . . . .	307
11.2	Bewältigungsstrategien von Erwerbslosigkeit und prekärer Beschäftigung . . . . .	314
11.3	Fazit . . . . .	319
12	Exkurs: Körpererlebenssinn und die Grenzen der Aktivierbarkeit . . . . .	322
12.1	Psychische Folgen von Arbeitslosigkeit und die Grenzen der Aktivierbarkeit . . . . .	326
12.2	Eine Fallstudie . . . . .	331
12.3	Fazit: Grenzen der Aktivierbarkeit . . . . .	339

## Teil VI: Schluss: Strukturierende Effekte selektiver Arbeitsmarktpolitik

*Klaus Dörre*

13	Die politische Konstruktion der Unterschicht . . . . .	345
13.1	Das Wettkampfterrain – eine prekäre Vollerwerbsgesellschaft . . . . .	348
13.2	Die Wettkampfpraxis – diffuse Kraftproben und Wertigkeitsprüfungen . . . . .	358
13.3	Wettkampffolgen – Habitualisierung von Unsicherheit . . . .	368
13.4	Wettkampfklassen: Das »Unten« in der sozialen Hierarchie . . . . .	376
13.5	Wettkampf-Grenzen und Sozialkritik . . . . .	387
	Abbildungsverzeichnis . . . . .	399
	Abkürzungen . . . . .	400
	Literaturverzeichnis . . . . .	401
	Autorinnen und Autoren . . . . .	422

### 3.5 Fazit: Erwerbslosigkeit als Wettkampf

Im Ergebnis unserer Regionalstudien können wir nun genauer beschreiben, wie die aktivierende Arbeitsmarktpolitik die Erwerbslosigkeit und die Verwaltung des Arbeitslosengeld-II-Anspruchs zum Bestandteil eines Wettkampfsystems macht. Regionenübergreifend besagt der ökonomische Leitgedanke dieses Regimes, dass eine intensivere Konkurrenz zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen, aber auch unter den Arbeitslosen selbst, den Reservationslohn, also das Einkommen von Erwerbslosen, senkt und so den Anreiz zur Arbeitsaufnahme erhöht. Dem liegt die Vorstellung zu Grunde, marktgerechtes Verhalten der Erwerbslosen könne Beschäftigung erzeugen. Die Institutionalisierung dieses Leitbildes in den Gesetzeswerken »Hartz I« bis »Hartz IV« begründet ein Wettbewerbssystem, das den Arbeitsmarkt und die Arbeitsmarktpolitik auf neue Weise strukturiert. Die Umsetzung und Praxis der Reformen wird zum Gegenstand eines Kräftemessens zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren. Zum Zeitpunkt unserer ersten Erhebung ist die basale Kraftprobe zwischen Anhängern und Gegnern der Arbeitsmarktreformen in der politischen Arena auf Bundesebene bereits entschieden. Die Reformen haben Gesetzeskraft gewonnen und müssen nun umgesetzt werden.

#### *Kraftproben und Wertigkeitsprüfungen*

Allerdings ist das Ringen damit nicht beendet. Die Kraftprobe setzt sich trotz Grundsatzentscheidung auf jeder Ebene mit unterschiedlicher Intensität und wechselnden Gegenständen fort. Dieses Ringen ist in feldspezifische Rechtfertigungsregimes eingebettet, die den Grundsatz »Gerecht ist, was Arbeit schafft!« als Basisregel anerkennen und regional variieren. Dementsprechend sind aus der Perspektive dieses Regimes alle Maßnahmen und Anreize legitim, die Erwerbslose zur aktiven Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit motivieren. Ohne jede Garantie, einen einmal erreichten sozialen Status dauerhaft absichern zu können, müssen sich die Erwerbslosen durch Eigenaktivitäten für Fördermaßnahmen und »Kundengruppen« qualifizieren, vor allem aber den Bezug von Transferleistungen rechtfertigen. Auf diese Weise sind die Arbeitsmarktakteure an der Konstitution und der Veränderung des Wettkampfsystems beteiligt. Arbeitslosigkeit wird nicht nur für erwerbslose und beschäftigte Leistungsbezieher, sondern auch für die zuständigen Sachbearbeiter der Arbeitsverwaltung zur permanenten Bewährungsprobe, die

sowohl machtgestütztes Kräfteressen als auch Wertigkeitsprüfungen umfasst.

Der Wettbewerb als Kräfteressen ist auf allen Untersuchungsebenen zu spüren. In der Arena arbeitspolitischer Netzwerke macht er sich eher indirekt bemerkbar. Die Arbeitsmarktregionen sollen, wollen und müssen zeigen, dass sie in der Lage sind, die Reformen rasch und effizient umzusetzen. Der regionalen Gestaltbarkeit sind vergleichsweise enge Grenzen gesetzt. Und trotz aller vordergründigen Übereinstimmungen innerhalb der Netzwerke darf nicht übersehen werden, dass der Reformansatz den korporativen Konsens der aktiven Arbeitsmarktpolitik aufsprengt. Die gewerkschaftlich-arbeitsorientierte Stimme ist im Konzert regionaler Akteure strukturell geschwächt. Wo korporatistische Traditionen und Politiken des »sozialen Ausgleichs« dennoch weitergeführt werden, beruht dies auf einem fragilen Konsens der maßgeblichen Akteure, der so lange aufrecht erhalten werden kann, wie die Reformen nicht grundsätzlich infrage gestellt werden.

Die Kraftproben setzen sich innerhalb der Arbeitsverwaltung fort. So werden die ARGEn nach Zielvorgaben und mittels strikter Budgetierungen geführt. Ihre Aktivitäten können anhand von Ausgaben und Vermittlungsquoten und Vermittlungsversuchen bewertet werden. Die Spitzen der Arbeitsverwaltungen brechen die Zielvorgaben und Budgets (zumindest informell) auf die Sachbearbeiterebene herunter. Auch Fallmanager und Vermittlerinnen haben sich zu bewähren. Sie sind Teil des Wettkampfs. Das gilt umso mehr, als sie, zumindest teilweise, fachlich nicht oder nur unzureichend für ihren Job qualifiziert wurden. Mitunter sind sie selbst mit befristeten Arbeitsverträgen ausgestattet und müssen mit einem Prekaritätsrisiko leben. Die Motivationen und Fähigkeiten der Sachbearbeiter, sich aktiv und kompetent am Wettkampf zu beteiligen, machen einen wesentlichen Unterschied innerhalb und zwischen den Regionen aus. Es ist kein Zufall, wenn seitens der Spitze des Trägers einer Optionskommune (Klein-Oststadt) offensiv herausgestellt wird, dass man selbst für die Auswahl motivierter und qualifizierter Mitarbeiter verantwortlich sei. Die Vermittler und Fallmanager sind in diesem Fall, so jedenfalls die Botschaft, aktive Wettkämpfer und dementsprechend verhalten sie sich gegenüber ihren »Kunden«.

Die eigentliche Kraftprobe findet jedoch zwischen Sachbearbeitern und »Kunden« statt. Wir haben dieses Ringen bislang nur aus der Perspektive der Sachbearbeiterinnen beleuchtet. Vermittler wie Fallmanager verfügen offenbar über eine gewisse Definitionsmacht, weil sie Handlungsspielräume unterschiedlich ausschöpfen und Zumutbarkeitsregeln mehr oder min-

der streng auslegen können. Dabei geraten sie häufig in einen Zwiespalt zwischen legalen Vorgaben und deren fallbezogener Praktikabilität. In ihrem Selbstverständnis sind viele Sachbearbeiterinnen nicht nur »Prüferinnen«, sondern Arbeitsvermittler und Sozialarbeiter in einer Person. Selbst im Zwiespalt, versuchen sie, ihre »Kunden« auf ein wechselseitiges Geben und Nehmen zu verpflichten. Zugleich fordern sie die Eigenverantwortung der Leistungsbezieher aktiv ein. Dementsprechend fühlen sich die Fallbearbeiter geradezu persönlich angegriffen, wenn Vereinbarungen seitens der »Kunden« nicht eingehalten werden. Das schlägt sich in einem ständigen, an den vorhandenen Machtressourcen gemessen asymmetrischen Kräfte-messen zwischen Fallbearbeiterinnen und Erwerbslosen nieder. Angetrieben von dem Ziel, ihre Leistungsvereinbarungen in der Verwaltung zu erfüllen, machen die Sachbearbeiterinnen die Motivation und den »guten Willen« der Leistungsbezieher zum Selektionskriterium für die Transferzahlungen und für die Intensität ihrer eigenen Bemühungen. Die »Kunden« werden klassifiziert und Eingliederungsbemühungen bevorzugt an »Kundengruppen« mit vergleichsweise geringen Vermittlungshemmnissen adressiert. Doch je erfolgreicher diese Bemühungen sind, desto eher stoßen die Sachbearbeiter in ihrer Praxis auf »Kunden«, die den Anforderungen des Wettkampfs aus unterschiedlichen Gründen nicht genügen.

Spätestens in einer solchen Konstellation wird deutlich, weshalb die Umsetzung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik allen Machtasymmetrien zum Trotz erheblich davon abhängt, ob die Bewährungsproben – an basalen Gerechtigkeitsmaßstäben gemessen – sowohl den Sachbearbeiterinnen als auch ihren »Kunden« einigermaßen gerecht erscheinen. Wie in der Regionenanalyse bereits angedeutet, ist die Konsolidierung des aktivierenden Arbeitsmarktregimes daher an die Durchsetzung einer feldspezifischen Rechtfertigungsordnung gebunden. Die Gerechtigkeitsmaßstäbe, die dieser Rechtfertigungsordnung zugrunde liegen, lassen sich nun, im Anschluss an Dubet, genauer bestimmen. Die Arbeitsmarktakteure, die mit der Umsetzung der Reformen betraut sind, kritisieren Ungerechtigkeiten anhand von Maßstäben, die den moralischen Zustand der Gesellschaft thematisieren. Dies ist für Gerechtigkeitsurteile charakteristisch, die sich jenseits der Arbeitswelt herausbilden (Dubet 2008: 477f.). Entsprechende Urteile implizieren, dass die urteilende Person über moralische Maßstäbe verfügt, an denen sie das Handeln anderer – und grundsätzlich auch ihr eigenes Handeln – misst. Solche Maßstäbe erlauben eine Kritik »im Namen der Gerechtigkeit«, bei der die befragten Akteure auf unterschiedlichen Ebenen als Urteilende

aufzutreten. Mit dem Gerechtigkeitsverständnis der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik verfügen sie über ein Angebot an Urteilkriterien, das sie für ihre Kritik heranziehen können. Sie können dieses Angebot jedoch auch im Namen anderer Gerechtigkeitsprinzipien ausschlagen oder doch zumindest relativieren.

Im Rechtfertigungsregime der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik kommen auf Seiten der – vorwiegend staatlichen – Akteure in den Netzwerken und der Arbeitsverwaltung hauptsächlich drei Gerechtigkeitsmaßstäbe zur Geltung. In einer Gesellschaft, die die individuelle Gleichheit von Chancen betont, ist Leistung das einzig legitime Prinzip der Konstruktion von Ungleichheiten (Dubet 2008: 24). Ungerechtigkeit wird dort wahrgenommen, wo die hierarchische Ordnung verletzt wird, indem jemand ungerechtfertigt bevorzugt oder benachteiligt wird, was eine moralische Kritik zur Folge hat (ebd.: 22). Dies gilt zum Beispiel dann, wenn der Leistungsnachweis in Auswahlprüfungen manipuliert wird (ebd.: 24). Ein zweiter basaler Maßstab ist die Gleichheit der Chancen. Vom Standpunkt der Gleichheit kann soziale Missachtung kritisiert werden, die auf »ständische« Schließungen zurückgeht. Kritisiert werden »Diskriminierungen, die die Subjekte daran hindern, gleichermaßen verschiedene ungleiche Positionen zu erreichen, die sie in den demokratischen Gesellschaften von Rechts wegen beanspruchen können« (ebd.: 52). Ein dritter Gerechtigkeitsmaßstab ist die Perspektive der individuellen Autonomie. Anhand dieses Maßstabs sind Gerechtigkeitsurteile möglich, die mit der Erwartung verbunden sind, sich als Subjekt zu verwirklichen (ebd.: 137).

Wie unsere Regionalstudien zeigen, sind diese Gerechtigkeitsmaßstäbe bei den Akteuren aller untersuchten Arenen präsent. Dabei zeigt sich, dass die moralisch Urteilenden, und hier insbesondere die Sachbearbeiterinnen, bei ihren Wertigkeitsprüfungen hochflexibel und manchmal geradezu virtuos zwischen den Gerechtigkeitsmaßstäben changieren. Allen regionalen Differenzierungen zum Trotz wird dabei ein übergreifender Trend sichtbar: Je schwieriger die »Kundengruppen« werden, desto legitimer erscheinen Kritiken, die am Verhalten der »Kunden« ansetzen. Die Betroffenen verstoßen aus Sicht der moralisch Urteilenden gegen das Autonomieprinzip, weil sie die Chance auf eine eigenständige Lebensführung zugunsten einer dauerhaften Abhängigkeit von Sozialtransfers verspielen. Sie verletzen das Gebot der Leistungsgerechtigkeit, weil sie nicht bereit sind, im Gegenzug für Fördermaßnahmen und Arbeitslosengeld angemessene Eigenaktivitäten zu entwickeln. Und sie treten die Gleichheitsnorm mit Füßen, weil sie den

gesellschaftlich Integrierten und Leistungswilligen Kosten aufbürden, die letztere weder verursacht noch zu verantworten haben. Werden die Gerechtigkeitsnormen in dieser Weise genutzt, erscheint die Durchsetzung strenger Zumutbarkeitsregeln, letztendlich, als legitimer, ja geradezu emanzipatorischer Akt im Namen der Gerechtigkeit. Es sind die – verbliebenen – »Kunden«, die sich gegenüber der Gesellschaft amoralisch verhalten. Ihnen gegenüber gilt es, basale Gerechtigkeitsnormen einzuklagen. Natürlich setzt sich diese kollektive Abwertung der Leistungsbezieher nicht ungebrochen und immer nur regional wie sozial differenziert durch. Auch variieren die individuellen Ausgestaltungen des Wettkampfregimes stark. Dennoch lässt sich regionenübergreifend eine Festigung der Legitimationsordnung aktivierender Arbeitsmarktpolitik beobachten. Dabei verschiebt sich die Kritik am Regime oder an einzelnen Praktiken deutlich in die Richtung einer Kritik an den »Kunden«. In welchem Ausmaß und mit welcher Konsequenz dies geschieht, hängt sowohl von der regionalen Arbeitsmarktsituation als auch von den damit korrespondierenden Politiken ab.

### *Regionale Variationen*

Klein-Oststadt zeichnet sich zu beiden Interviewzeitpunkten durch eine eher rigide Auslegung der Vorgaben der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik aus, die sich als Fordern von Eigenverantwortung charakterisieren lässt. Wie gezeigt, resultiert diese Konstellation zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle aus kaum gefestigten institutionellen Strukturen des arbeitsmarktpolitischen Netzwerks. Dabei zeigt sich ein ausgeprägter Dissens bei der Bewertung der Arbeitsmarktreform. Durch die stärkere Einbindung verschiedener Akteure in beratender Funktion und die damit einhergehende Festigung der regionalen Netzwerkstrukturen hat sich zum Zeitpunkt der zweiten Welle ein tragfähiger Konsens bezüglich der grundsätzlichen Ziele und der regionalen Ausrichtung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik herausgebildet. Dies zeigt sich nicht zuletzt mit Blick auf die Gerechtigkeitsurteile der Befragten, die sich stärker als zum Zeitpunkt der ersten Welle auf den Leistungsmaßstab beziehen. Diese Entwicklung ist maßgeblich auf die positive Arbeitsmarktlage in Klein-Oststadt zurückzuführen. Wie bereits vor der Krise 2008/2009 waren auch unmittelbar danach nur wenige Arbeitslose im Bereich des SGB II zu finden, da dieser Personenkreis überwiegend zügig in den ersten Arbeitsmarkt eingemündet ist. Entsprechend konzentrieren sich die Aktivierungsbemühungen auf einen Personenkreis mit größeren Ver-