

II. Aldo Legnaro

„Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – Zur politischen Ratio der Hartz-Gesetze¹

Die heftigen Kontroversen über die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, verabschiedet 2002 und 2003 und als „Hartz I-IV“ bekannt geworden, sind jetzt, eine Bundesregierung später, weitgehend abgeklungen. Das dürfte nicht zuletzt an einer gewissen Veralltäglichung liegen, zu welcher der verbreitete öffentliche Eindruck beiträgt, die Reform schein im Wesentlichen unauffällig zu funktionieren – von ihren nach wie vor alle Planungen übersteigenden Kosten allerdings abgesehen.² Zudem hat eine Evaluation der ersten drei Gesetze teils zu Bestätigungen der Reforminstrumente, teils zu kritischen Revisionen (und Verschlechterungen für die Leistungsempfänger) geführt und die Meinung bestätigt, im Weiteren gehe es lediglich noch um Optimierungen (vgl. Bericht 2005). Die soziale Funktion und die gesellschaftliche Bedeutung der gesamten Reform aber sind sozialwissenschaftlich keineswegs abschließend beschrieben. Im Folgenden sollen deswegen die Gesetze gewissermaßen „rezensiert“, also wie literarische Texte behandelt und auf ihre „hidden agenda“ hin untersucht werden. Dazu wird die explizite und implizite Logik der Texte analysiert und ihre Botschaft als „Erzählung“, als eine narrative Struktur verstanden. Ihre Moral läuft in vielerlei Varianten darauf hinaus, die Einzelnen für ihr Geschick verantwortlich und haftbar zu machen. Dass jeder seines Glückes Schmied sei, ist gewiss eine alte Volksweisheit; sie nunmehr in Sozialrecht umzuformen, ist eine bemerkenswerte Leistung des Gesetzgebers, welche die Wirkungsweise des Sozialstaats gravierend verändert.

Noch im Jahr 1990 hat Esping-Andersen in seiner klassischen Darstellung des Wohlfahrtsstaates vor allem die de-kommodifizierenden, d.h. die die Markteffekte kompensierenden Wirkungen von Sozialpolitik betont. Im Gegensatz dazu haben die Hartz-Gesetze eine kommodifizierende Wirkung, da sie Erwerbslosigkeit stringenter als zuvor an Marktbedingungen binden. Mit diesen Gesetzen wird eine spezi-

1 Dieser Text ist entstanden im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojektes „Regieren mittels Unsicherheit. Kontrollgesellschaftliche Regime von Arbeit“, durchgeführt am Institut für Sicherheits- und Präventionsforschung, Hamburg.

2 Vgl. dagegen allerdings die sehr kritische Analyse in Agenturschluss/Assoziation A (2006). Hier ließen sich zahlreiche Umsetzungsdefizite bereits nachlesen, bevor der Bundesrechnungshof sie in einem vertraulichen Bericht an den Bundestag offen legte (SZ 22.5.2006).

fische politisch-ökonomische Rationalität, wie sie sich in den allgegenwärtigen Anforderungen zu mehr Eigenverantwortung und Aktivität niederschlägt, in sozialstaatliche Mechanismen übernommen. Diese Rationalität besteht aus einem Bündel von Kausalitätsannahmen und Plausibilitätsunterstellungen, die zusammengenommen eine Form der Erzählung ergeben und einen Begründungskontext für Handlungen liefern. Hegemonial sind solche Kontexte und Erzählungen dann, wenn sie „conceal the social organization of their production and plausibility“ (Ewick/Silbey 1995, S. 214) und alternative Narrationen als wenig vernünftig erscheinen lassen. Es sind dann Geschichten der Macht, die weitgehend als Selbstverständlichkeit akzeptiert werden. Im Mittelpunkt des Folgenden steht deswegen die Frage, auf welche Weise die Hartz-Reformen sich als eine Form des „Regierens“ begreifen lassen, wenn man Regieren mit Foucault als ein „Handeln auf Handlungen“ (Foucault 1987, S. 255) versteht. Elemente des in dieses Gesetzespaket eingelassenen Handelns auf Handlungen lassen sich identifizieren, wenn man seine Programmatik unter dem Aspekt der impliziten Erzählungen analysiert, die es enthält.

Ein Name als Programm

Worum es in diesen Gesetzen der Intention nach geht, bringt ihr Titel deutlich zum Ausdruck: um „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Das entscheidende Kriterium von Modernität liegt dabei in der Verbindung von Arbeitsamt und Dienstleistungen. Die primäre Leistung von Arbeitsämtern, die Vermittlung von Erwerbslosen in bezahlte Tätigkeiten, galt bisher als eine behördliche Aufgabe mit hoheitlicher Akzentuierung; erbracht wurden keine Dienstleistungen, sondern Verwaltungsakte in Form von Bescheiden. Der Begriff der Dienstleistung hingegen trägt den semantischen Schimmer von Service, bei dem das Kunde-Sein ebenso mitschwingt wie die Wahlfreiheit des Konsumenten. So ist es zum einen modern, dass ein Amt überhaupt Dienstleistungen erbringt – einer traditionellen Behörde ganz fremd; zum anderen sind diese Dienstleistungen auch ihrer Art nach modern. Das Erste verweist, betrachtet man den Titel der Gesetze als eine Mini-Narration, auf ein Management des Sozialen, das die von der Anstalt in eine Agentur umzuwandelnde Arbeitsbehörde zu implementieren hat. Und zwar nicht nur gegenüber ihrer Klientel, sondern auch im Hinblick auf ihre Organisationsstrukturen. Behörden werden geleitet, Agenturen gemanagt. Deswegen führt das Dritte Gesetz analog zum Aufsichtsrat eines börsennotierten Unternehmens einen Verwaltungsrat ein (Artikel 1 § 373), der den geschäftsführenden Vorstand (Artikel 1 § 381) „überwacht“, eine Wortwahl, welche die Aufsicht, wie sie terminologisch in Unternehmen üblich ist, verschärft und akzentuiert.

Den Unterschied zu einer Firma macht das Dritte Gesetz in Artikel 1 § 372 allerdings ebenfalls deutlich: „(4) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kann anstelle der nach diesem Gesetz vorgesehenen Anordnungen Rechtsverordnun-

gen erlassen, wenn die Bundesagentur nicht innerhalb von vier Monaten, nachdem das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit sie dazu aufgefordert hat, eine Anordnung erlässt oder veränderten Verhältnissen anpasst.“ Die Autonomie der Behörde stößt demnach an Grenzen, wenn sie ihre Stellung in der Ämterhierarchie nicht respektiert. Ihre Stellung gegenüber dem Ministerium ist strukturell vergleichbar der Position, die sie selbst gegenüber ihren Kunden einnimmt. Nach den Vorgaben der übergeordneten Instanzen soll die Agentur „aktiv sein“, obgleich es letztlich auf ihre eigene Aktivität nicht entscheidend ankommt. Eine ähnliche Erwartung von Aktivität hegt sie auch gegenüber ihren Kunden, obgleich es letztlich auf deren eigene Aktivität, wie noch zu zeigen ist, ebenfalls nicht entscheidend ankommt.

Ungeachtet dessen werden Strukturen eines Unternehmens nicht nur simuliert, sondern auch in einer den Aufgaben und Einbettungen der Behörde angepassten Übersetzung übernommen. So heißt es in Artikel 1 des Dritten Gesetzes:³ „Die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit können Vereinbarungen über die beschäftigungspolitischen Ziele treffen.“ Angesprochen ist damit – als Kann-Vorschrift nur zurückhaltend vorgesehen – das Instrument der Zielvereinbarung, ein unter dem Gesichtspunkt indirekten Regierens geradezu klassisches Mittel, bei dem die Ausführenden auf vorgegebene, wenngleich möglicherweise kommunikativ ausgehandelte Ziele verpflichtet werden. Das räumt ihnen nicht nur Verantwortung für die Erreichung dieser Ziele ein, sondern fordert ihnen diese Verantwortung auch ab. Die Zielvereinbarung ist das Medium, in dem sich Handeln und Rechenschaftsablegung treffen. Wie bei den Mechanismen des Accounting⁴ regieren die Zahlen hier aus der Ferne und formen die Handlungsweisen derjenigen, die ihnen gerecht zu werden haben: „Für das Jahr 2004 plante die Bundesagentur insgesamt eine Steigerung der Integrationen um 12,3%. Es wurde eine Steigerung um 8% erreicht. Für 2005 ist wiederum eine gesteigerte Zahl der Integrationen geplant“ (Bericht 2005, S. 39). Die einzelnen Agenturen haben sich allerdings anders als börsennotierte Firmen nicht gegenüber dem Markt, sondern gegenüber ihrer übergeordneten Behörde zu verantworten, was in so genannten Nachhaltegesprächen in kurzen Zeitabständen geschieht – eine aus der Distanz vermittelte kurze Leine, die es vorher nicht gab.

Im Sinne dieses Controllings führt das Vierte Gesetz in seinem § 46 Abs. 2 einen Aussteuerungsbetrag ein, der gewissermaßen eine Strafzahlung für nicht vermittelte Leistungsempfänger darstellt, die aus der Arbeitslosenversicherung in die Grundsicherung des Arbeitslosengeldes II übergehen.⁵ Eine Agentur, die ihre Ziele – die Minimierung der Zahl von Leistungsempfängern – nicht erfüllt, wird also monetär

3 Quelle: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2003 Teil I Nr. 65 vom 27.12.2003, S. 2852.

4 Ein solches Accounting bindet – weit über die etablierte Buchhaltung hinaus – Verantwortung und Kalkulation zusammen und beeinflusst das Verhalten der Einzelnen, indem es sie frei und doch in Übereinstimmung mit ökonomischen Normen handeln lässt, wie das verschiedentlich dargestellt worden ist; vgl. etwa Miller (2001); Vormbusch (2005).

5 Diese Zahlung beträgt immerhin durchschnittlich knapp 10.000 Euro pro Person (Bericht 2005, S. 37), was sich im Jahre 2005 auf eine Summe von 4,56 Milliarden Euro addierte (vgl. Bericht über das vierte Quartal und das Geschäftsjahr 2005 der BA, S. 21).

sanktioniert. Dabei ist allerdings unterstellt, dass es keinerlei Restriktionen gibt, die ihren Vermittlungsbemühungen entgegenlaufen – eine Erwartung, die, wie zu zeigen ist, die Agentur auch gegenüber ihrer eigenen Klientel hegt. Fingiert wird eine weitreichende Kontrolle über den Arbeitsmarkt, der hier als abhängige Variable der Bundesagentur und ihrer örtlichen Behörden erscheint. Unter dieser Voraussetzung ist die Zuschreibung von Handlungsfolgen einsichtig, wenngleich dabei die Gruppe der Versicherten die Gesamtheit der Steuerzahler subventioniert. Mit einem angesichts der Nähe zur Bundesagentur verständlicherweise etwas besorgten Unterton merkt denn auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) an: „Die Kopplung von Zahlungen aus Beitragsmitteln der BA an das ALG II-System über eine Ausschöpfungsquote soll frühzeitige Eingliederungsbemühungen induzieren. Sie unterstellt jedoch einen direkten Zusammenhang zwischen Bemühungen und Erfolg. Der Eingliederungserfolg wie auch die Dauer der Arbeitslosigkeit hängen aber auch (negativ) von der Arbeitslosenquote/Arbeitsmarktlage ab. Dies ist bei der Ausgestaltung zu berücksichtigen.“⁶

Man könne daher die Bundesagentur nicht als einen autonomen Akteur konzipieren, da es allzuvielen Faktoren gibt, die ihre Erfolge beeinflussen – ein Argument, dessen Plausibilität zwar auf der Hand liegt, das aber das Steuerungsinstrument selbst in Frage stellt. Indirekte Steuerung, wie sie mithilfe von monetarisierten Sanktionen exekutiert wird, beruht auf der (und sei es kontrafaktischen) Vorstellung, dass die Akteure sich das Ergebnis ihres Handelns zurechnen lassen müssen. Nicht-Erfolg kann dann nicht externen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen angelastet werden, sondern ist Nachweis von Inkompetenz oder sogar Unwillen zum Handeln. Auch in dieser Hinsicht wird die Agentur für Arbeit vom Gesetzgeber nicht anders behandelt, als die Agentur wiederum ihre „Kunden“ behandelt. Angesichts dieser Parallelität kann man die Agentur folgerichtig als einen rationalen Akteur betrachten, der Kosten und Nutzen abwägt und gelegentlich eben deswegen *nicht* im gewünschten Sinne tätig wird. So hebt die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hervor: „Das betriebswirtschaftliche Kalkül der BA, das hier aktiviert werden soll, müsste gerade bei besonders schwer integrierbaren Arbeitslosen dazu verleiten, in den ersten 12 Monaten keine Aktivierungsmaßnahmen zu finanzieren. Denn es besteht ein großes Risiko, im Ergebnis trotz eines hohen finanziellen Aufwandes mit dem Aussteuerungsbetrag belastet zu werden.“⁷

Das beleuchtet einige der Folgen für ein Amt, das plötzlich „moderne Dienstleistungen“ zu erbringen hat. Modernität kann auch heißen, gar nichts zu tun. Allerdings haben die Agenturen nicht nur monetär, sondern auch statistisch über ihr Tun Rechenschaft abzulegen und eine Eingliederungsbilanz vorzulegen, wie sie § 54 des Vierten Gesetzes vorsieht. Nicht zufällig verwendet der Gesetzgeber den Ausdruck

6 Schriftliche Stellungnahme für den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, Quelle: Ausschussdrucksache 15(9)646, 7. Oktober 2003, S. 69.

7 Schriftliche Stellungnahme für den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, Quelle: Ausschussdrucksache 15(9)646, 7. Oktober 2003, S. 21.

„Bilanz“ und lehnt sich damit an eine Terminologie aus dem Reich der Wirtschaft an. In der Kombination von Zielvereinbarungen und Eingliederungsbilanz ergibt sich ein auf den ersten Blick effizient anmutendes Instrumentarium, das es jederzeit erlaubt, den Wirkungsgrad der in einer Agentur ergriffenen Maßnahmen zu prüfen. Allerdings erinnern solche Mechanismen der Prüfung und Transparenz auch an planwirtschaftliche Verfahrensweisen und daran, dass die Verbindung von zentral erarbeitetem Plan und lokal nachgewiesener Planerfüllung zur Bilanzfälschung geradezu einladen dürfte.

Die derart modernen Dienstleistungen finden zudem „am Arbeitsmarkt“ statt, auf den jegliches Handeln der Behörde sich richtet. Die Wortwahl ist bezeichnend: Die Agenturen arbeiten nicht *für den* oder *im Hinblick auf den* Arbeitsmarkt, sondern *am* Arbeitsmarkt, wie der Titel des Gesetzes formuliert. Das erweckt die Vorstellung eines Handelns an einem Objekt, etwa wie eine Behandlung „am Patienten“, eine Operation „am offenen Herzen“ vorgenommen wird. Die Agentur ist nicht Teil des Arbeitsmarkts, sondern steht ihm gegenüber und wird „an“ ihm im Rahmen ihrer Dienstleistungen tätig. Die Terminologie objektiviert und reifiziert dasjenige, auf das sich die Dienstleistungen richten. Das entspricht der Kontrollillusion, die auch die im Gesetz vorgesehenen Aussteuerungszahlungen bestimmt. Eine Agentur, die „am Arbeitsmarkt“ tätig ist, haftet auch für den Erfolg dieses Tätigseins und kann für den Effekt ihrer Dienstleistungen verantwortlich gemacht werden.

Die Mini-Narration im Titel der vier Gesetze erzählt also bereits einiges sowohl über die Re-Organisation von Arbeitsmarktpolitik und die damit verbundenen veränderten Justierungen des behördlichen Handelns wie auch über die Art und Weise, in der Agentur und Arbeitsmarkt aufeinander bezogen sind. All dies hat selbstredend auch Folgen für diejenigen, zu deren Nutzen es veranstaltet wird – für die Erwerbslosen.

Die Verantwortungs-Erzählung: Die Figur des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen

Das Vierte Gesetz führt eine soziale Figur ein, die dem Gehalt nach zwar schon vorher existierte, in dieser Formulierung aber eine Neuheit darstellt: den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Diese Figur definiert implizit auch drei weitere Figuren, die sich aus ihr logisch ergeben und die als positive und negative Abgrenzungen sowie als ein Entwicklungspfad des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bedeutsam sind:

(1) <i>der/die erwerbsfähige Hilfebedürftige</i>	(2) <i>der/die nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige</i>
(3) <i>der/die erwerbsfähige Nicht-Hilfebedürftige</i>	(4) <i>der/die nicht erwerbsfähige Nicht-Hilfebedürftige</i>

In Figur (1) vereint sich ein Widerspruch, und dieser Widerspruch macht die gesamte Dynamik des Gesetzes aus: Personen, die auf diese Weise rubriziert werden, sind einerseits „erwerbsfähig“, entsprechen also dem aktiven Arbeitsbürger, andererseits „hilfebedürftig“, also passiv und abhängig. Beides steht in einer Spannung zueinander, und das Vierte Gesetz sucht diese Spannung aufzulösen. So bildet Figur (1) zwar die zentrale Figur des Gesetzes, aber nicht sein Ideal. Das legt es paradoxerweise nahe, die sozialen Voraussetzungen der Figur (1) so zu definieren, dass sie einen Großteil der unter Umständen einmal betroffenen Bevölkerung umfasst. Nur bei einer solchen Definition ist eine Chance der Veränderung und somit auf Zuordnung in eine andere Kategorie gegeben. Das zeigt sich mehr oder weniger an beiden definitiven Abgrenzungen, die hier zu treffen sind, zum einen der zwischen Erwerbsfähigkeit und Nicht-Erwerbsfähigkeit, zum anderen der zwischen Hilfebedürftigkeit und Nicht-Hilfebedürftigkeit.

Beide Abgrenzungen sind gesetzlich eindeutig fixiert. Das Vierte Gesetz Kapitel 2 § 8 definiert Erwerbsfähigkeit als die Fähigkeit, „unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein“; und der folgende § 9 sieht Hilfebedürftigkeit als gegeben an, wenn jemand „seinen Lebensunterhalt, seine Eingliederung in Arbeit und den Lebensunterhalt der mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem nicht 1. durch Aufnahme einer zumutbaren Arbeit, 2. aus dem zu berücksichtigenden Einkommen oder Vermögen sichern kann“. Das bleibt in der konkreten Anwendung oft umstritten und Gegenstand von Auslegungsdifferenzen, die hier nicht weiter interessieren müssen. Bedeutsamer ist eine Interpretation der Bedingungen, die an dieser Stelle formuliert sind. Die Minimalarbeitszeit von drei Stunden, die zugrunde gelegt wird, setzt eine relativ niedrige Barriere für den Einstieg in den Arbeitsmarkt, und das ist gewollt. Auf diese Weise gerät die überwiegende Mehrzahl der Betroffenen in die Kategorie der Erwerbsfähigen. Bis auf Krankheit und Behinderung (die beiden explizit genannten Gründe, nicht die geforderten drei Stunden arbeiten zu können) sind somit alle erwachsenen Personen erwerbsfähig und lassen sich unter den Kategorien (1) oder (3) rubrizieren.

Die Abgrenzung zwischen Kategorie (1) und (3) hinsichtlich der gegebenen Bedürftigkeit wiederum gelingt nur nach einer peniblen Prüfung der materiellen Verhältnisse und Lebensbedingungen von Antragstellern⁸. Auch dies ist im Einzelfall oft umstritten. Erst diese Prüfung ermöglicht die Zulassung zur amtlichen Kategorie der Armen, die hier „Hilfebedürftige“ heißen, was ihren Status schon als passager kennzeichnen soll. Während Armut eine materielle Deprivation im Vergleich zu den anderen Mitgliedern einer Gesellschaft ausdrückt, ist Hilfebedürftigkeit zwar auch eine relationale Kategorie – sie enthält die Anderen, die nicht hilfebedürftig sind – verweist jedoch zugleich darauf, dass der Zustand des der Hilfe Bedürfnis aufgehoben werden kann, aber auch aufgehoben werden muss, wenn Hilfe in ausreichendem

⁸ Das gilt auch für die Abgrenzungen zwischen den Kategorien (2) und (4), die als solche hier aber außer Betracht bleiben können.

Maße geleistet wird. Dem Begriff der „Hilfebedürftigkeit“ ist ein negatives Persönlichkeitsbild eingeschrieben: Er beschreibt einen Zustand der Abhängigkeit, der nur bei Kindern, Behinderten, Kranken oder Alten kulturell vertretbar ist, den Ansprüchen an eine erwachsene gesunde Persönlichkeit aber entschieden zuwiderläuft (vgl. Fraser/Gordon 1994). „Hilfebedürftig“ ist in diesem Zusammenhang ein appellativer Terminus, der einerseits signalisiert, dass Hilfe geleistet werden wird, und andererseits verdeutlichen will, dass Bedürftigkeit eine vom eigenen Handeln abhängige Variable ist, steht doch unter jenen eigenen Kräften und Mitteln, die den Lebensunterhalt zu sichern haben, an erster Stelle die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit. Das ergibt einen Dreiklang: „Wir setzen auf Aktivierung der Betroffenen, indem sie gezielt gefördert werden, und wir setzen auf ihre Beteiligung, indem wir von ihnen Verantwortung fordern.“⁹ Die Aktivierung geschieht als Förderung von außen, sie wird gleichsam injiziert. Die Beteiligung wiederum ergibt sich, eher merkwürdigerweise, aus der Verantwortung: Verantwortlich handelt nur derjenige, der sich an der Überwindung seiner Hilfebedürftigkeit beteiligt. Das Gesetz inszeniert ein Rollenspiel, und die Rolle des „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ zu erlernen und kompetent zu spielen, verlangt vor allem eine Kenntnis des Skripts.

Es entspricht den Anweisungen dieses Skripts, wenn bereits in Kapitel 1 § 1 des Vierten Gesetzes das Ziel festgelegt ist, Bedürftigkeit in Fähigkeit und Hilfe in Erwerb umzuwandeln: „(1) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende 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. Sie soll erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen [...]“. Es geht somit darum, Personen der Kategorie (1) in Personen der Kategorie (3) umzuwandeln. Das geschieht keineswegs durch Vermittlung einer Arbeitsstelle, wie sich naiverweise annehmen ließe. Davon spricht dieser Paragraph überhaupt nicht, in diesem Zusammenhang geht es nur darum zu „unterstützen“. Ziel ist nicht ein Vermittlungserfolg des Amtes, sondern eine Persönlichkeitsumwandlung des Betroffenen, die Metamorphose eines passiven Bedürftigen in einen aktiven Tätigen. Wäre er ausreichend aktiv, dann brauchte man seine Eigenverantwortung nicht zu stärken; da er aber der Agentur als erwerbsfähiger Hilfebedürftiger gegenübertritt, kann seine Aktivität nicht hinreichend gewesen sein. Deswegen geht es in diesen Passagen um „stärken“, „beitragen“ und „unterstützen“ – für den Rest ist der erwerbsfähige Hilfebedürftige selbst zuständig. Wenn ihm diese persönliche Zuständigkeit, sich eine Arbeitsstelle zu erringen, misslingt, dann hat er seine Eigenverantwortung offensichtlich nicht ausreichend wahrgenommen. Um letztere zu aktivieren, wie es dem Ziel des Gesetzes entspricht, stehen Geldleistungen denn auch erst an zweiter Stelle, da diese für sich ge-

9 MdB Karin Roth (SPD) bei der Lesung des Dritten und des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Deutschen Bundestag. Quelle: Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 67. Sitzung, 17.10.2003, S. 5753.

nommen weder die Hilfebedürftigkeit verringern noch die Erwerbsfähigkeit verbessern, sondern die Hilfebedürftigkeit lediglich perpetuieren, ja vielleicht gar die Gefahr steigern, dass die Erwerbsfähigkeit veraltet und unbrauchbar wird. An erster Stelle stehen deswegen Leistungen, die „insbesondere durch Eingliederung in Arbeit“ geeignet sein könnten, die Hilfebedürftigkeit zu verringern oder zu beenden.

Warum der Gesetzgeber die auf den ersten Blick befremdliche Formulierung der Dienstleistungen „am Arbeitsmarkt“ wählt, erschließt sich durch diese erste Analyse der Semantik, die das Gesetz bestimmt. Tatsächlich ist der Arbeitsmarkt als solcher gar nicht im Blick der Agenturen für Arbeit, sondern es sind jene, die aus welchem Grunde auch immer auf ihm nicht reüssieren konnten oder sich gar selbst zu Hilfebedürftigen gemacht haben. Die Dienstleistungen der Agentur sind zwar „am Arbeitsmarkt“ orientiert, suchen ihn jedoch keineswegs zu beeinflussen, sondern konzentrieren sich qua Dienstleistung auf die Erwerbslosen, welche die Kunden darstellen. Deren Bereitschaft, ihre Eigenverantwortung stärken zu lassen, enthält zugleich eine Operationalisierung, die im Gesetz nicht vorkommt, aber seinen kontextuellen Hintergrund bildet. Als „würdige Arme“ können demnach nur diejenigen gelten, die sich den amtlichen Stärkungen öffnen und die verabreichten Stärkungsmittel in der verschriebenen Dosis einnehmen. Die Bereitschaft dazu lässt sich erkennen, wenn man die Zumutungen des Begriffs der „Zumutbarkeit“ betrachtet, der Fähigkeit und Willen des Erwerbslosen zur Leistungserbringung an seinen Handlungen und Unterlassungen misst.

Die Flexibilitäts-Erzählung: Zumutbarkeiten

Schon Lenhardt und Offe (1977, S. 111) haben darauf hingewiesen, welche Bedeutung den Zumutbarkeitsregelungen beim Bezug von Arbeitslosengeld zukommt. Auch die heutigen Bestimmungen (Artikel 1 § 10 des Vierten Gesetzes) sind merklich darum bemüht, keine oder nur wenige Schlupflöcher zu lassen: „(1) Dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist jede Arbeit zumutbar, es sei denn, dass [...]“, lautet die zentrale Formel, die zwar einige Ausnahmen zulässt, sie aber extrem eng fasst. Vom Prinzip her gibt es nichts, was nicht zumutbar wäre: Ausbildungen, Qualifikationen, ausgeübte Tätigkeiten und ihr Erfahrungsschatz sind entwertet, ein Schutz vor sozialem Abstieg existiert nicht mehr, massive Lohninbußen sind ebenso in Kauf zu nehmen wie das Pendeln über größere Entfernungen. Wer diesem Paragraphen unterliegt, ist reduziert auf seine Arbeitskraft, und *travail sans phrase* (mit einem Marxschen Ausdruck) ist sein Schicksal. Wenn im viktorianischen England die Grenze zwischen den würdigen und den unwürdigen Armen entlang ihrer Bereitschaft verlief, sich ins Arbeitshaus zu begeben (Himmelfarb 1995), so verläuft diese Grenze hier zwischen der Bereitschaft zur Arbeit um jeden Preis und zu jedem Preis einerseits und dem Unwillen dazu andererseits.

In welchem Ausmaß Zumutbarkeiten flexibilisierend wirken, wird an diesen Be-

stimmungen ersichtlich. „Flexibilität bedeutet fördern und fordern, geben und nehmen, Leistung und Gegenleistung.“¹⁰ Umschrieben wird hier zwar Äquivalenz und nicht Flexibilität, aber dieses terminologische Missverständnis hat Methode. Da die Frage, wie gefördert, was gegeben, welche Leistungen gewährt werden, der Gestaltungshoheit des Gesetzgebers unterliegt, wird auch ihm Flexibilität zugeschrieben oder besser zugebilligt; seine Spielräume sind ebenso flexibel wie die Zumutbarkeiten, auf die einzugehen man den Erwerbslosen abverlangt. So zielt das Gesetz auf die Durchsetzung von Arbeitswilligkeit ungeachtet der konkreten Arbeitsbedingungen und zugleich auf die disziplinäre Einübung von Arbeitswilligkeit. Eine öffentliche Begründung formuliert das so: „Gleichzeitig muss aber gelten: Wer zumutbare Arbeit ablehnt, der kann nicht damit rechnen, dass er öffentliche Hilfe aus den Kassen der Steuer- und Beitragszahler bekommt.“¹¹

Erkennbar herrscht hier die Vorstellung gegenseitiger Verpflichtungen mit reziproken Ansprüchen.¹² Diese Konstruktion vermittelt mehrere ineinander verschränkte Botschaften. Zunächst einmal an jene, die diesem Regime unterworfen sind: Ihr staatlich alimentierter Lebensunterhalt ist an Konditionen gebunden, und eine immaterielle Gegenleistung in Form von Willen und Bereitschaft ist das mindeste, was man von ihnen erwarten darf. Die damit verbundene Ausschöpfung der Arbeitsreserve, die an ein letztes Aufgebot erinnert, als Arbeitszwang zu qualifizieren, wie es gelegentlich geschieht, ist zwar nicht falsch; die Logik des Gesetzes entwickelt aber einen ganz anderen Zusammenhang. Man mag ja die Zumutbarkeit durchaus für eine Zumutung halten und sich ihr entziehen, muss dann allerdings die daran geknüpften Sanktionen in Kauf nehmen. Was als Zwang erscheint, ist tatsächlich eine Prüfung auf Arbeitswilligkeit und damit auf den Status der Armut. Auf diesem Wege richtet sich die Botschaft des Gesetzes keineswegs nur an diejenigen, die ihm unterliegen, sondern auch – vielleicht sogar vorrangig – an die Einkommensteuerzahler,

10 MdB Klaus Brandner (SPD) bei der Lesung des Dritten und des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Deutschen Bundestag. Quelle: Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 67. Sitzung, 17.10.2003, S. 5748.

11 Wolfgang Clement, Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, bei der Begründung des Dritten und des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Deutschen Bundestag. Quelle: Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 67. Sitzung, 17.10.2003, S. 5738.

12 In diesem Falle sind es „mutually conditional obligations“, die Goodin (2002) als eine von drei möglichen Formen der Reziprozität unterscheidet: X hat Verpflichtungen gegenüber Y und Y gegenüber X, und zudem sind diese Verpflichtungen an die Bedingung gebunden, dass sie tatsächlich erfüllt werden, ansonsten erlöschen sie. In diesem Falle: Anspruch auf Unterstützung im Tausch gegen die Bereitschaft, jede Arbeit anzunehmen und das tatsächlich auch zu tun, wenn sie angeboten wird. Das ist in dieser Form keineswegs logisch zwingend, wie Goodin zeigt. Vielmehr ist es ebenso denkbar, dass gegenseitige Verpflichtungen unabhängig voneinander existieren und die Verpflichtung des einen nicht als Grund der Verpflichtung des Anderen angenommen wird oder dass Verpflichtungen nicht gebunden sind an die Erbringung der Leistung des jeweils Anderen, sondern auch unabhängig davon fortbestehen. Beide Formen könnten andere Arten der Sozialstaatlichkeit und andere Konditionierungen ihrer Leistungen nahelegen.

die seine Leistungen finanzieren. Ihnen wird bedeutet, dass niemand auf ihre Kosten faulenzeln darf, ihre Steuern also insoweit gut angelegt sind.¹³ Das ist die positive Botschaft, ergänzt um die eher düstere, wie schnell man sozial abstürzen kann. Sie enthält zugleich die Mahnung, sich anzustrengen und das eigene Tempo zu erhöhen, um diesem Geschick zu entgehen. Ob noch so große Anstrengungen freilich genügen können, darüber sagt das Gesetz nichts. Es nimmt die Verhältnisse wie sie sind, greift jedoch auch gravierend in sie ein, indem es die Bedingungen von Lohnarbeit schon durch seine Existenz und seine Zumutbarkeitsregelungen verändert. Und diese Botschaft ist vielleicht die bedeutsamste überhaupt.

Um den Betroffenen eine solche Flexibilitäts-Erzählung und ihre Konsequenzen zu verdeutlichen, reichen gesetzliche Bestimmungen selbstverständlich nicht aus. Die ihnen inhärenten Erwartungen müssen vielmehr auch kommunikativ über- und vermittelt werden: „Die Bundesagentur ist im Rahmen ihrer Reform im Begriff, ihre Kundinnen und Kunden umzuerziehen. Dabei nimmt sie die Arbeitnehmerkundinnen und -kunden in die Pflicht, sich an vorgegebene Strukturen und Prozesse zu halten. Das korrespondierende Versprechen ist eine stark verbesserte Dienstleistungsqualität.“ (Bericht 2005, S. 89). Das bezieht sich zwar auf die neuen formalisierten Strukturierungen der Agentur, impliziert jedoch auch eine Sozialisierung in die Rolle des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Unverblümt von „umerziehen“ zu sprechen, lässt nicht nur einen Blick auf das Selbstbild der Agentur zu (bzw. auf das ihr von der Bundesregierung zugeschriebene Selbstbild), sondern fügt sich ein in jene subtile Infantilisierung, die sich mit aller Betonung von Aktivierung zugleich auch verbindet.

Die Kontraktualisierungs-Erzählung: Die Eingliederungsvereinbarung

Als wesentliches Element der diskursiven Sozialisation in die Rolle des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (des „eHb“, so die Amtssprache) darf die Eingliederungsvereinbarung betrachtet werden, die Kapitel 3 § 15 des Vierten Gesetzes vorschreibt. Schon der Terminus erweckt den Eindruck, es solle jemand, der aus der Reihe getanzt ist, wieder in Reih und Glied zurückgeholt werden. Zudem unterstellt der Begriff, dass Erwerbslosigkeit per se Ausgliederung bedeutet. Die Schlichtheit, mit der diese Vereinbarung, die sich als ein Indiz für „einschließende Exklusion“ (Kronauer 2002, S. 119) begreifen lässt, einen direkten Zusammenhang zwischen Erwerbslosigkeit und Ausgliederung unterstellt, spiegelt das schlichte Weltbild der Verfasser. Das gilt auch für die zweite Hälfte des Terminus, der „Eingliederung“ als eine Sache von „Vereinbarungen“ bestimmt, also als einen voluntaristisch vollziehbaren Akt, der lediglich des guten Willens bedarf. Tatsächlich kann es sich allenfalls um Ab-

13 Im Rahmen des zyklischen Auftauchens eines Faulheits-Diskurses, wie ihn Oschmiansky et al. (2003) beschrieben haben, ließe sich dies möglicherweise als eine den 'modernen Dienstleistungen' entsprechende Modernisierung werten.

sichtserklärungen zur Eingliederung handeln; aber diese feine Differenz zu übergehen schreibt für den Fall des Misslingens implizit bereits die Verantwortung einseitig dem erwerbslosen Vertragspartner zu, der seiner Vertragspflicht nicht nachgekommen ist.

Es ist nicht neu, dass zwischen dem Arbeitsamt und dem Transferempfänger ein System aus abstrakt formalisierten gegenseitigen Rechten und Pflichten besteht, doch nun werden sie personalisiert und spezifiziert: „Mit der EinV [Eingliederungsvereinbarung] soll das Sozialrechtsverhältnis zwischen dem eHb und den Grundversicherungsträgern konkretisiert werden.“¹⁴ Es geht um eine förmliche Kontraktualisierung von Rechten und Pflichten, was sowohl den Rechtscharakter wie die Verbindlichkeit unterstreicht und weit über die bisher in Merkblättern festgehaltenen Kataloge behördlicher Angebote und Verhaltenserwartungen („Meine Rechte und Pflichten als Arbeitsloser“) hinausgeht. Simuliert wird ein Arbeitsvertrag, der die gegenseitigen Ansprüche und Erwartungen beider Parteien festlegt und nicht nur einen neuen Zustand der Verrechtlichung symbolisiert, sondern auch den Eindruck erweckt, explizite Vertraglichkeit schaffe eine neue Qualität der sozialen Beziehung zwischen Agentur und Transferempfänger. Zwar heißt der Vertrag hier wohlweislich Vereinbarung, was gar nicht erst den Verdacht aufkommen lässt, es stünden sich gleichberechtigte Parteien gegenüber. Gleichwohl betont die Bundesagentur, diese Vereinbarung sei „ein öffentlich-rechtlicher Vertrag (§ 53 ff SGB X), der gem. § 56 SGB X schriftlich zu schließen ist.“¹⁵ Dies allerdings auf eine, vorsichtig ausgedrückt, ungleichgewichtige Weise. Während die Behörde ein befristetes Recht auf Nachbesserung hat, werden die Bezüge des Transferempfängers sofort um 30% gekürzt, sollte er seine vertraglich vereinbarten Leistungen nicht erfüllen; und von einem Recht auf Nachbesserung ist nicht die Rede.

Vergleichbare Asymmetrien gelten auch im Hinblick auf den Abschluss der Vereinbarung selbst. Wenn sie nicht zustandekommt (etwa weil der Erwerbslose sich weigert, sie zu unterzeichnen), kann sie durch einen Verwaltungsakt substituiert werden, der das regelt, was ansonsten die Vereinbarung hätte regeln sollen. Es ist also letztlich belanglos, ob man sich auf das diskursive Geschäft einer Eingliederungsvereinbarung einlässt, ihr von der Agentur vorgesehener Inhalt bildet in jedem Falle die rechtsverbindliche Grundlage der weiteren Interaktion. Diese Ambivalenz der Eingliederungsvereinbarung zwischen Absprache und kodifiziertem Vertrag, zwischen erzwingbarer Freiwilligkeit und substituierendem Verwaltungsakt verdeutlicht, dass die Freiwilligkeit wie auch die im Vertrag simulierte Gleichrangigkeit der Verhandlungspartner lediglich eine Fassade darstellt. In den internen Konzepten der Agentur liest sich das so: „[Die Beratung] soll den Kunden dazu gewinnen, sich an der inhaltlichen Erörterung von Vermittlungshemmnissen zu beteiligen. Dabei sind die Vor-

14 Quelle: Arbeitshilfen EinV. Hinweise zu § 15 SGB II der Bundesagentur für Arbeit, SGB II EinV VA – 01/05, S.1.

15 Quelle: Arbeitshilfen EinV. Hinweise zu § 15 SGB II der Bundesagentur für Arbeit, SGB II EinV VA – 01/05, S. 1.

teile der Mitarbeit, aber auch nachteilige Folgen einer Nichtbeteiligung aufzuzeigen. Sie soll ihn dazu bewegen, mehr oder weniger freiwillig ein Arbeitsbündnis mit dem Fallmanager einzugehen. Dieser 'Aushandlungsprozess im Vorfeld' stellt allerdings den Ratsuchenden in gewisser Weise unter Zeitdruck und Erfolgszwang. Das Wissen um die Sanktionsgewalt seines Gegenübers zwingt zur mehr oder weniger ausgeprägten Zusammenarbeit“ (Fachkonzept, S. 15). „Mehr oder weniger freiwillig“ zu agieren, bedeutet demnach, „mehr oder weniger“ gezwungen zu sein. Wie in den klassischen (klinischen und alltäglichen) Situationen von *double-bind* als einem unvereinbaren Widerspruch zweier Kommunikationsebenen¹⁶ insistiert man hier einmal auf einer manifesten Kommunikationsebene auf der Freiwilligkeit der Kundenschaft, die von sich aus erkennen müsste, dass sie und die Agentur parallele Interessen verfolgen und es sich deswegen empfiehlt, ein produktives „Arbeitsbündnis“¹⁷ einzugehen. Auf einer mehr implizit bleibenden Ebene der Kommunikation steht all dies unter dem Zwang zur Kooperation und Einpassung und dementiert die in den Vordergrund geschobene Freiwilligkeit.

So wird eine Freiheit der Wahl vorgespiegelt, wie sie der Kunde in einem Laden gewöhnlich hat. Der Kunden-Diskurs nimmt die Erwerbslosen zwar ernst und befördert sie in die Situation von Konsumenten, kann aber zugleich an den tatsächlichen Problemen vorbeigehen, die eben nicht in der Konsumtion eines von der Agentur angebotenen Ersatzprodukts für Erwerbsarbeit liegen (Magnin 2005). Zudem schmilzt für den Kunden einer Arbeitsagentur diese Option auf einen Punkt zusammen. Seine Wahl reduziert sich auf die zwischen Unterschrift und Nicht-Unterschrift, letztere mit Geldkürzungen sanktioniert und ansonsten rechtlich völlig unerheblich. Selbst die *non-compliance*, die Verweigerung, bleibt also innerhalb der vorgesehenen Abfolge von Freiwilligkeit, erzwungener Freiwilligkeit und Substitution folgenlos. Das kennzeichnet diese Konstruktion als ein Disziplinierungsinstrument, das sich aber – und das ist neu – verhüllt. Letzteres dürfte wohl nicht auf ein schlechtes Gewissen der Agentur verweisen, sondern auf den Versuch von Effizienzsteigerung. Das engagierte Mitmachen des „eHb“ ist durchaus erwünscht, aber letztlich in dieser Phase nicht notwendig. Nicht Kommunikation, gar symmetrische, sondern die Etablierung einer möglichst widerspruchsfreien Herrschaftsbeziehung ist das Ziel. Sie erinnert strukturell an Kolumbus' Landnahme in der Neuen Welt, als er seine 'Entdeckung' mit einem Rechtsakt förmlich für die spanische Krone in Besitz nimmt und dabei explizit feststellt, es sei ihm von den Einheimischen nicht widersprochen worden. Greenblatt (1994), der diese notarielle Szene eingehend analysiert hat, erkennt in ihr einen diskursiven Akt formaler Natur, der in Kolumbus' Augen Rechtsverbindlichkeit entfaltet, ungeachtet der Tatsache, dass er und seine Begleiter einerseits und die betroffene Bevölkerung andererseits sich in ganz unter-

16 Vgl. die klassische Darstellung mit zahlreichen Beispielen in Watzlawick et al. (1969).

17 Die Verwendung des psychoanalytischen Begriffs „Arbeitsbündnis“ suggeriert die völlige Freiwilligkeit der Teilnahme wie einen therapeutischen Prozess, bei dem – um die einschlägige Terminologie entsprechend abzuwandeln – aus Nicht-Arbeit Arbeit werden soll.

schiedlichen Diskursuniversen bewegen. Analog zu solcher – in den Augen der Spanier rechtlich unanfechtbaren – Kolonialisierung lässt sich die Praxis des Umgangs mit der Eingliederungsvereinbarung als ein Prozess der inneren Kolonialisierung lesen, und auch diese dürfte in den Augen der Behörde rechtlich unanfechtbar sein.

Inwieweit die gegenseitigen vertraglichen Versicherungen den erwünschten Erfolg zeitigen, kann hier außer Betracht bleiben. Von Bedeutung ist, in welchem Ausmaß Erwerbsarbeit durch die Arbeit am Erlangen von Erwerbsarbeit substituiert wird. Erwerbslosigkeit ist hier zumindest als ein Halbtagsjob konzipiert,¹⁸ bei der Teilnahme an Maßnahmen der Agentur auch als Ganztagsjob. Pointiert könnte man von einer Subjektivierung durch Arbeit an der Nicht-Arbeit sprechen, die sich vertraglich und unter Anleitung und Kontrolle durch die Agentur vollzieht. Im Medium solcher Fremdbestimmung in disziplinierender Absicht, die zahlreiche behördliche Maßnahmen charakterisiert, wird in einem paradoxen Effekt tatsächlich die Aktivierung erreicht, die allseits gefordert wird. Sie kommt dann als ein Ausweichverhalten zustande, mit dem Individuen auf den Druck reagieren, indem sie sich bei der Agentur abmelden und auf andere Weise durchschlagen. Das institutionelle Arrangement unterstellt kontrafaktisch die ökonomische Möglichkeit von Vollbeschäftigung und hält die Beteiligten durch die Arbeit an der Arbeit des Sich-Bewerbens tatsächlich beschäftigt. Sie leistet damit eine Subjektivierung durch Objektivierung: Indem die von der Behörde Abhängigen in eine Struktur eingebunden werden, die ihnen auf möglichst freiwillige Weise die Beteiligung an zeitaufwendigen und kostspieligen Bewerbungen abverlangt, deren Erfolgchancen eher gering sind, inszenieren sie sich als Subjekte ihres Geschicks, bleiben jedoch zugleich in einem Ritual der Simulation gefangen – sie sind Objekte von Interventionen, die spielen sollen, Subjekte ihrer Handlungen zu sein.

Die Erzählung vom Management des Sozialen: Fördern und Fordern

Die geschilderten Regelungen lassen sich als eine Meta-Erzählung betrachten, welche aus den Elementen „Verantwortlichkeit“ und „Flexibilität“ ein einheitliches Anforderungsprofil formuliert, das Kapitel 1 des Vierten Gesetzes programmatisch in der titelgebenden Formel vom „Fördern und Fordern“ zusammenfasst.¹⁹ Die Rei-

18 Eingliederungsvereinbarungen sehen, gegliedert nach den „zu erbringenden Leistungen der Grundsicherungsträger“ und den „zu erbringenden Leistungen des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ Angebote des Trägers bzw. die Verpflichtung des Transferempfängers vor. Ersteres reicht von der „Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen“ über das Angebot eines Bewerbungstrainings bis zu Existenzgründungsunterstützungen und Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Rehabilitationsmaßnahmen, letzteres umfasst die Verpflichtung zu einer Mindestzahl von Bewerbungen und eine Vielzahl anderer Aktivitäten, etwa Initiativbewerbungen, Kontaktaufnahme zum alten Arbeitgeber oder das Aufsuchen einer Beratungsstelle. Quelle: Mustertext EinV in Arbeitshilfen EinV. Hinweise zu § 15 SGB II der Bundesagentur für Arbeit, SGB II EinV VA – 01/05, Anlage 1.

19 Es ist in dieser Hinsicht ganz folgerichtig, wenn der bayerische Ministerpräsident Stoiber

henfolge der Überschrift wird allerdings in der Paragraphenfolge des Gesetzes nicht eingehalten; schon Kapitel 1 § 2 formuliert den „Grundsatz des Forderns“. Alle Schlüsselbegriffe fallen hier in wohlwogener Dosierung: „aktiv“, „in eigener Verantwortung“, „alle Möglichkeiten ausschöpfen“, „zumutbare Arbeitsgelegenheit übernehmen“. Unter Letzterem sind die Ein-Euro-Jobs zu verstehen, die der Gesetzgeber mit einem Rest realistischer Bescheidenheit nicht für Arbeitsstellen, sondern nur für Arbeitsgelegenheiten hält.²⁰ Die Bestimmung formuliert einen Pflichtenkatalog, der die Arbeit an der Nicht-Arbeit einfordert und von dieser die Berechtigung der Transferleistung abhängig macht. Dass das Fordern in der Systematik des Gesetzes vor dem Fördern rangiert, entwickelt dabei seine eigene Logik. Ohne die Einforderung von Aktivität, Eigenverantwortung, Mobilität und inhaltlicher Flexibilität wäre dies alles nur „alter Sozialstaat“ und Inklusionspolitik nicht ohne paternalistische Züge. Erst die Dimensionen des Forderns verleihen dem Gesetz seine neuartige Qualität. Das Management des Sozialen kann nicht ohne Beteiligung – wie mürrisch und widerwillig auch immer – der Betroffenen geschehen, die nicht lediglich als passive Objekte gemanagt werden sollen (und können), sondern durch Übernahme eigener Verantwortung in den Prozess einbezogen werden. Diese Verantwortung möglichst weit zu fassen, wie es der Text in Formeln wie „hat zu übernehmen“ und „haben in eigener Verantwortung alle Möglichkeiten zu nutzen“ ausdrückt, minimiert die Gefahr des Scheiterns. Zwar wird sich auf dem regulären Arbeitsmarkt oft keine Tätigkeit finden lassen, was an seinen strukturellen Bedingungen, nicht aber an der Aktivität der Betroffenen liegen dürfte. Je weiter man aber die Zumutbarkeiten und die Anforderungen an Eigenverantwortung ausweitet, desto eher lässt sich den Einzelnen zurechnen, ob sie ihre Hilfebedürftigkeit durch Arbeit an ihrer Erwerbsfähigkeit und Tätigkeiten welcher Art auch immer beenden können.

Das erübrigt dennoch nicht ganz den „Grundsatz des Förderns“, wie ihn Kapitel 3 § 14 des Vierten Gesetzes festschreibt. Die umfassende Unterstützung, die hier versprochen wird, besteht aus den Inhalten, die in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten werden, die ihrerseits das Fördern gleich wieder an das Fordern bindet. Wie weit das im Einzelfall trägt, lässt sich nicht sagen; immerhin versucht die Behörde, ein „Gesicht“ zu gewinnen, indem sie einen persönlichen Ansprechpartner benennt. Das verspricht Effizienzgewinne, trägt jedoch zugleich zur Ambivalenz der so geschaffenen Situation bei. Derjenige, mit dem man den Vertrag schließt, ist auch derjenige, der gegebenenfalls Sanktionen ausspricht; derjenige, der das Profiling der eigenen Biographie vornimmt, legt auch fest, welcher Art die „umfassende Unterstützung“ in diesem Falle sein könnte. Beratung, Entscheidung und Sanktionierung in

ein revidiertes Gesetz mit gekürzten Leistungen denn auch gleich „Gesetz zum Fördern und Fordern von Arbeit“ nennen will (SPIEGEL 22/2006).

20 Das hindert ihn aber keineswegs, die Gelegenheiten bei der Berechnung der gesamten Lohnsumme, wie sie den jährlichen Rentenanpassungen zugrundeliegt, zu berücksichtigen. 2006 wurde diese Koppelung der Rentenanpassungen vorübergehend aufgehoben, um die ansonsten fälligen Rentenkürzungen zu vermeiden.

einer Hand zu vereinen, dürfte Offenheit und Vertrauen bei den Beratenen nicht gerade fördern.²¹

Sollten sie die Erwartung hegen, dass die „umfassende Unterstützung“ eine individualisierte, auf ihre Lebenssituation abgestimmte Einzelfallberatung umfasst, so täuschen sie sich ohnehin. Denn was die Agentur sich unter „Passgenauigkeit“ vorstellt, lässt sich in vier Gruppen zusammenfassen. Wörtlich heißt es: „Als ‚Marktkundinnen und -kunden‘ gelten Bewerber/innen, die sich grundsätzlich selbst vermitteln können und dabei keine kostenintensive Hilfestellung benötigen. Als ‚Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren‘ werden Bewerber/innen mit Handlungsbedarf in ‚Engagement/Motivation‘ und/oder ‚Spezifische Arbeitsmarktbedingungen‘ (regionale und fachliche Mobilitätsanforderungen) eingruppiert, die durch eine Perspektivenänderung vermittelt werden können. Als ‚Beratungskundinnen und -kunden Fördern‘ werden diejenigen Kundinnen und Kunden betrachtet, die nur durch eine Qualifizierung und/oder Hemmnisbeseitigung mittelbar sind. Bei ‚Betreuungskundinnen und -kunden‘ wird Handlungsbedarf in mehreren Dimensionen unterstellt (z.B. gesundheitliche Probleme, schlechter Arbeitsmarkt, kaum Berufserfahrung)“ (Bericht 2005, S. 56). Die Zuordnung zu diesen Gruppen macht einen nicht unwesentlichen Teil des Profiling aus, wobei es sich eher um einen *ascribed* als um einen *achieved status* zu handeln scheint – er wird festgelegt und ist nur schwer veränderbar. Dass sich im Weiteren die Intensität von Kontakten nach dieser Zuordnung richtet, überrascht nicht, sind die einzelnen Gruppen doch eben nach der Notwendigkeit von Anleitung und Hilfestellung definiert. Erstaunlich ist allenfalls, dass sich die Kontakthäufigkeit nicht, wie das zu erwarten stünde, proportional zum individuellen Bedarf verteilt. Vielmehr soll der Typus „Markt“ innerhalb von drei Monaten, mindestens viermal jährlich, kontaktiert werden, der Typus „Beratung/Aktivieren“ innerhalb des nächsten Monats, mindestens sechsmal jährlich, der Typus „Beratung/Fördern“ innerhalb der nächsten zwei Monate, mindestens fünfmal jährlich, und der Typus „Betreuung“ innerhalb der nächsten sechs Monate, mindestens zweimal jährlich (Bericht 2005, S. 57). Je schwerer also die Eingliederung, desto seltener die Kontakte: Man konzentriert sich auf diejenigen, die sich mutmaßlich in überschaubaren Zeiträumen wieder in Erwerbsarbeit bringen lassen. Personalisierung erscheint somit zum Teil als eine Fassade, um den serviceorientierten Charakter einer Behörde zu unterstreichen.

Das Management des Sozialen nimmt, wenig überraschend, die Formen von Accounting und Bilanzierung an: „Die neue Steuerung der Bundesagentur für Arbeit konzentriert sich auf den SGB III-Rechnungskreis. Ziel ist die Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses für die Versicherungsgemeinschaft. Integrationserfolge gehen nur dann in diese Kosten-Nutzen-Analyse ein, wenn sie vor Ablauf des in der Regel 12-monatigen Leistungsbezugs der Kundinnen und Kunden erfolgen. Erfolge,

21 In den im Rahmen des Projekts durchgeführten Interviews in Erwerbslosenzentren wird denn auch vielfach darauf hingewiesen, in welchem Ausmaß die Sanktionsmöglichkeiten die Interaktion in den Ämtern prägen.

die mehr Zeit benötigen oder Maßnahmen von längerer Dauer sind so [...] grundsätzlich für den SGB III-Rechnungskreis nicht mehr sinnvoll“ (Bericht 2005, S. 43). Diese Passage bezieht sich zwar auf die Empfänger von Arbeitslosengeld (der im SGB III geregelten Versicherungsleistung), hat aber paradigmatische Bedeutung. Das Prinzip, die Guten ins Töpfchen und die Schlechten ins Kröpfchen zu stecken, bestimmt hier die buchhalterischen Rechnungskreise: Wenn die „umfassende Unterstützung“ zu teuer oder zu langwierig werden sollte, verschiebt man sie auf die nächste Stufe (das SGB II) und produziert auf diese Weise eine/n neue/n „eHb“. Das ist versicherungstechnisch rational, weil es alle weiteren Kosten von der Arbeitslosenversicherung auf den Bundeshaushalt verlagert. Ob es den Betroffenen nützt, ist eine andere Frage. Doch es hat System: „Gesamtwirtschaftliche und sozialpolitische Zielsetzungen stehen hinter dieser betriebswirtschaftlichen Logik zurück“ (Bericht 2005, S. 66). Das ist offen gesprochen, und wer bisher geglaubt haben sollte, es gehe um Arbeitsmarktpolitik, um sozialpolitisch vermittelte Inklusion, der wird eines Besseren belehrt: Es geht um Controlling im Rahmen einer Behörde, die Versicherungsgelder verwaltet, und um sonst nichts.

Erzählungen vom „Dienen“ und von der „Freiheit“

Lässt man die zentralen Elemente der Hartz-Reformen Revue passieren, so fällt die Mischung aus disziplinar- und kontrollgesellschaftlichen Steuerungsmechanismen ins Auge, die für die Bundesagentur für Arbeit entwickelt wurden. Die Gesetze räumen ihr zwar autonome Spielräume ein und machen sie verantwortlich für ihre Erfolge und Misserfolge; die Aufsichtsbehörde ist aber auch berechtigt, diese Spielräume gegebenenfalls außer Kraft zu setzen und durch eigene Entscheidungen zu ersetzen. Dabei sind die Zielvorgaben mit Versatzstücken eines modernen Managements untermischt, was gewissermaßen eine neoliberale Planwirtschaft konstituiert. Die besonderen Bedingungen des Arbeitsmarktes, an dem die Agenturen tätig werden, interessieren bei einer solchen Form der indirekten Lenkung wenig. Wollte man sie berücksichtigen (und damit anerkennen, dass der Arbeitsmarkt sich dem Einfluss der Behörde weitgehend entzieht), so entfielen auch der Mechanismus des Verantwortlich-Machens. Deswegen wird eine Kontrollillusion etabliert, die Einfluss fingiert und der Behörde zurechnen kann, was ihr an Vermittlungen gelingt bzw. nicht gelingt. In dieser Hinsicht unterliegt die Agentur denselben Mechanismen, die sie selbst gegenüber ihrer Klientel anwendet. Auch hier müssen sich Individuen als persönliches Versagen zurechnen lassen, was strukturellen Bedingungen geschuldet ist; und auch ihr Handeln kann durchaus entbehrlich sein und durch das Handeln der Behörde substituiert werden.

Die Freiheit, die sich in solchen Steuerungstechniken eröffnet, ist also äußerst relativ. Ihre Bedeutung gewinnt sie vor allem dadurch, dass Handlungsspielräume fingiert werden: Behörde wie Individuen werden voraussetzungslos als verantwortliche

Akteure behandelt, deren Tun keinen externen Restriktionen unterliegt. Das ist in Bezug auf den Arbeitsmarkt und seine jeweiligen Möglichkeiten zwar unreal, aber eine notwendige Voraussetzung, um überhaupt Verantwortlichkeiten zuschreiben zu können. „Freiheit“ erscheint hier als der ideelle Überbau, der die nach wie vor vorhandenen Zwänge in einen goldenen Schimmer taucht. Wenn Angela Merkel in ihrer ersten Regierungserklärung am 30.11.2005 in einem emphatischen Gestus des Coaching ausruft: „Lassen Sie uns mehr Freiheit wagen!“, so hat das eben diesen Schimmer zum Hintergrund und bestimmt den geforderten Wandel als Erweiterung der Optionen und als Vergrößerung der Spielräume.²² „Freiheit“, der Kernbegriff des Liberalismus (vgl. Fach 2003), wird als Treibsatz der Entwicklung gedacht. Was allerdings einmal in der Gestalt der Bürgerrechte Freiheit von staatlicher Bevormundung hieß, ist heute auf die ökonomische Dimension verkürzt und bedeutet vor allem Freiheit von staatlich eingeforderten und damit kollektiven Verpflichtungen: Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen, Abgaben, Regulierungen. Das soll die individuelle Optionsvielfalt erhöhen; diese Optionen aber in einen explizit ökonomischen Kontext zu stellen, ökonomisiert auch die bürgerlichen Freiheiten und reduziert sie auf die Freiheit des Homo Oeconomicus, der seinen Nutzen maximiert, Risiken kalkuliert und vor allem für sich selbst verantwortlich ist. „Hartz IV“ übersetzt die Anforderungen dieser Freiheit in eine sozialrechtliche Terminologie und dekliniert sie als Verhaltenserwartung nach unten durch.

Manche allerdings versagen vor der Freiheit und der Vielfalt ihrer Möglichkeiten. Schon der Status eines „eHb“ spricht für ein solches Versagen, und die Harschheit einiger Hartz-Regelungen zeugt von der gesellschaftlichen Verachtung, welche die so Klassifizierten trifft. Da kann ein zweiter Terminus tröstend wirken, für den sich ebenfalls Angela Merkel als Kronzeugin heranziehen lässt, die mit ihrem Ausspruch: „Ich will Deutschland dienen“²³ einem antiquierten Wort zu einer unverhofften Renaissance verhalf. „Dienen“ spricht nicht Individualisierung im modernen Sinne an, sondern die Einpassung in Größeres, von dem die heutige „community“ nur einen blassen Widerschein darstellt. In dem Begriff mit seinen religiösen und säkularen Assoziationen scheint der Versuch auf, gegen die vorgebliche Unverbindlichkeit des heutigen Lebens einen Kanon normativ verpflichtender Werthaltungen zu retten, die vermeintlich einmal das Leben bestimmten – als Einbindung über die individuellen Interessen hinaus wie auch als widerspruchslose Hinnahme der eigenen sozialen Position. Analog zur historisierenden Aufführungspraxis, wie sie in der Musik in den letzten Jahrzehnten üblich geworden ist, ließe sich sagen, dass es sich bei dieser Kanonisierung vergangener Tugenden (wenn sie denn je in dieser Form existiert haben) um eine historisierende gesellschaftliche Aufführungspraxis handelt.

22 Das fügt sich in den Typus der normalisierenden Erzählung, in der Wandel eine transformative Kraft darstellt, die eine neue Ordnung herzustellen in der Lage ist (vgl. Clarke/Newman 1997, S. 39 ff.).

23 Das sagte Angela Merkel bei ihrer Inauguration zur Kanzlerkandidatin und wiederholte es später auch in Interviews.

Die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sprechen explizit nicht von Dienen und nicht von Freiheit. Dennoch bringen sie beide Termini in ein komplementäres Verhältnis zueinander: Freiheit – der perspektivische Fluchtpunkt der angestrebten Aktivierung – wird mit Vielfalt der Optionen und Möglichkeiten identifiziert; das Dienen bindet diese Vielfalt an die realen Verhältnisse an. In dieser Konstellation, die Freiheit zugleich gestaltet wie untergräbt, kommt dem Dienen eine entscheidende Bedeutung zu. Es veredelt den Zwang mit der Sinnhaftigkeit der Einfügung in ein kommunitäres Ganzes und rechtfertigt zugleich seine Notwendigkeit. Für diejenigen, die von 345 Euro Arbeitslosengeld II ihren Lebensunterhalt zu bestreiten haben, erscheint das Dienen als der ideologische Überbau einer Verpflichtung zu Arbeit und Fleiß, ungeachtet der konkreten Arbeitsbedingungen. Während die sozialwissenschaftliche Diskussion über die „new underclass“ seit Jahren andauert,²⁴ dürfte nichts so durchschlagend wie das Vierte Gesetz dazu beigetragen haben, diese „underclass“ im öffentlichen Bewusstsein sichtbar zu machen. Tatsächlich taucht sie im öffentlichen Bewusstsein erst auf, seit auch Mitglieder der Mittelschicht fürchten müssen, dieser „Hartz IV-Klasse“²⁵ – wie kurzfristig auch immer – anzugehören.

„Dienen“ und „Freiheit“ umschreiben aus unterschiedlichen Blickwinkeln eine permanente Geschäftigkeit, die sich als komplementär zum Wahlzwang auch der eigenen Identität auffassen lässt: Ohne „busy“ zu sein, lassen sich die Optionen nicht erproben, durch deren Wahl eine Identität herausgebildet werden könnte (Greenfeld 2005). Die Freiheit wird durch das Dienen geformt, das Dienen als eine Form der Freiheit ausgegeben. In beiden Begriffen verschränken sich die Bedeutungen der hegemonialen Erzählungen, beide stehen im Dienste jener *governance of being active*, die den Betriebsmodus gegenwärtiger Gesellschaftlichkeit ausmacht, und die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, vor allem das Vierte, tragen dazu nicht unwesentlich bei.

24 Vgl. exemplarisch Wilson (1987); Amin (1994); Mingione (1996); Kronauer (1997); ein neuerer Überblick bei Kronauer (2002).

25 Dieser Terminus wurde wohl erstmals verwendet von Nolte (2006).

Literatur

- Agenturschluss/Assoziation A (Hrsg.), 2006: Schwarzbuch Hartz IV. Sozialer Angriff und Widerstand – Eine Zwischenbilanz, Berlin/Hamburg.
- Amin, Ash (Hrsg.), 1994: Post-Fordism. A Reader, Oxford/Cambridge, Mass.
- Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“), Berlin 2006.
- Clarke, John und Janet Newman, 1997: The Managerial State, London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.

- Ewick, Patricia und Susan S. Silbey, 1995: Subversive Stories and Hegemonic Tales: Toward a Sociology of Narrative, in: *Law & Society Review* 2, S. 197-226.
- Fach, Wolfgang, 2003: *Die Regierung der Freiheit*, Frankfurt a.M.
- Fachkonzept Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II (Autorenteam), ohne Ort und Jahr (2004).
- Foucault, Michel, 1987: Das Subjekt und die Macht, in: Hubert L. Dreyfus und Paul Rabinow, Michel Foucault: *Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik*, Frankfurt a.M., S. 243-261.
- Fraser, Nancy und Linda Gordon, 1994: 'Dependency' Demystified: Inscriptions of Power in a Keyword of the Welfare State, in: *Social Politics* 1, S. 4-31.
- Goodin, Robert E., 2002: Structures of Mutual Obligation, in: *Journal of Social Policy* 4, S. 579-596.
- Greenblatt, Stephen, 1994: *Wunderbare Besitztümer. Die Erfindung des Fremden: Reisende und Entdecker*, Berlin.
- Greenfeld, Liah, 2005: When the Sky is the Limit: Busyness in Contemporary American Society, in: *Social Research* 2, S. 315-338.
- Himmelfarb, Gertrude, 1995: *The De-moralization of Society. From Victorian Virtues to Modern Values*, London.
- Kronauer, Martin, 1997: 'Soziale Ausgrenzung' und 'Underclass': Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung, in: *Leviathan* 1, S. 28-49.
- Kronauer, Martin, 2002: *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*, Frankfurt a.M./New York.
- Lenhardt, Gero und Claus Offe, 1977: Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: Christian von Ferber und Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), *Soziologie und Sozialpolitik, Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Opladen, S. 98-127.
- Magnin, Chantal, 2005: *Beratung und Kontrolle. Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit*, Zürich.
- Miller, Peter, 2001: Governing by Numbers: Why Calculative Practices Matter, in: *Social Research* 68, S. 379-396.
- Mingione, Enzo (Hrsg.), 1996: *Urban Poverty and the Underclass*, Oxford/Cambridge, Mass.
- Nolte, Paul, 2006: *Risikante Moderne. Die Deutschen und der neue Kapitalismus*, München.
- Oschmiansky, Frank, Günther Schmid und Silke Kull, 2003: Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen und Strukturprobleme der Missbrauchsdebatte, in: *Leviathan* 1, S. 3-31.
- Vormbusch, Uwe, 2005: Das neue Alphabet des Kapitalismus: von A wie Audit bis Z wie Zertifizierung, in: Hilde Wagner (Hrsg.), „Rentier' ich mich noch?“ *Neue Steuerungskonzepte im Betrieb*, Hamburg, S. 87-112.
- Watzlawick, Paul, Janet H. Beavin und Don D. Jackson, 1969: *Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien*, Bern/Stuttgart/Wien.
- Wilson, William Julius, 1987: *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago.