

I Sozialstaats- und institutionentheoretische Grundlagen

Staatliche Sozialpolitik formt die Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zur Sicherung ihrer Existenz. Sie formt einerseits die Entscheidung, ob und unter welchen Bedingungen die Einzelnen ihre Arbeitskraft zur Existenzsicherung verkaufen müssen, können oder dürfen. Und sie formt andererseits Alternativen: wer muss, kann und darf den Arbeitsmarkt verlassen und wem werden unter welchen Umständen und zu welchen Bedingungen alternativ zum Verkauf der Arbeitskraft staatliche Mittel zur Existenzsicherung zugestanden? Bezogen auf den Verkauf der Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt formt staatliche Sozialpolitik neben den (*non*-)*entry*- und *exit*-Optionen ebenso die *stay*-Optionen, also die Handlungsbedingungen in Beschäftigungsverhältnissen. Im ersten Kapitel werden die sozialstaatstheoretischen (1) und im zweiten die institutionentheoretischen Grundlagen für die Analyse der *workfare*-Politik in Deutschland dargelegt (2). Anschließend wird im dritten Kapitel *workfare* als eine bestimmte Ausprägung staatlicher Sozialpolitik diskutiert, mit der die Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zur Sicherung der Existenz geformt werden (3).

1 SOZIALSTAAT CONTRA MARKT?

Der Ausgangspunkt für die funktionale Analyse des bundesdeutschen Sozialstaats und seiner Hinwendung zur *workfare*-Politik ist der Begriff „Dekommodifizierung“. Erstmals wurde der Begriff Anfang der 1970er Jahre von Claus Offe (1972) verwendet. Seine bis heute anhaltend breite Verwendung in der Wohlfahrtsstaatsforschung setzte jedoch erst Anfang der 1990er Jahre mit der Rezep-

tion der Studie „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ von Gøsta Esping-Andersen ein. Sowohl Offe als auch Esping-Andersen rekurren mit dem Begriff insbesondere auf die Analysen von Karl Marx und Karl Polanyi zur Fiktionalität der Ware Arbeitskraft. Im Folgenden werden zunächst die Funktionen des Sozialstaats bei der Verwertung von Arbeitskraft erläutert. Anschließend werden die sozialstaatlich strukturierten Optionen – *entry*, *stay*, *exit* – der Einzelnen in Bezug auf den Arbeitsmarkt mittels zweier Konzepte modelliert: zum einen mittels Albert O. Hirschmans (1970) Konzept von *exit*, *voice* und *loyalty*, zum andern mit Rückgriff auf eine Typologie sozialstaatlicher Interventionsformen, die Franz-Xaver Kaufmann (1982, 1993, 2005) entwickelt hat. Inspiriert von der feministischen Kritik an Esping-Andersens Begriff der Dekommodifizierung können die sozialstaatlichen Handlungsoptionen hinsichtlich der Verwertung von Arbeitskraft in drei Dimensionen verstanden werden: als Autonomie *durch*, *in* und *gegen* Lohnarbeit.

Dekommodifizierung als Konstitutionsbedingung

In seiner Studie „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ hat Esping-Andersen (1990) entlang von drei Merkmalsbereichen – Dekommodifizierung, Stratifizierung und Rolle der Familie in Bezug auf Markt und Staat – drei Regime-Typen von Sozialstaaten unterschieden: sozialdemokratisch, liberal und konservativ. Für seine Typologie ist der Begriff „Dekommodifizierung“ zentral. „Dekommodifizierung“ bezeichnet eine Funktion des Sozialstaats, und Esping-Andersen setzt sie zugleich als ein Gütekriterium für Sozialstaaten ein: Je höher der Grad der Dekommodifizierung, desto besser. Die Funktion des Sozialstaates bestehe darin, als Gegengewicht zur Kommodifizierung zu wirken, also zur Notwendigkeit, zwecks Existenzsicherung die Arbeitskraft als Ware auf dem Arbeitsmarkt zu verkaufen:

„Stripping society of the institutional layers that guaranteed social reproduction outside the labour contract meant that people were commodified. [...] the introduction of modern social rights implies a loosening of the pure commodity status. De-commodification occurs when a service is rendered as a matter of right, and when a person can maintain livelihood without reliance on the market“ (Esping-Andersen 1990: 21 f.).

Eine Politik der Dekommodifizierung sei demnach eine Politik gegen Märkte, die alternative Optionen zum existenznotwendigen Verkauf der Arbeitskraft auf dem Markt rechtlich regle und sich darin von behördlicher Willkür und mitbürgerlicher Bereitschaft zu Wohltaten unterscheide. Esping-Andersen legt für die

Funktion und Güte der Dekommodifizierung eine Einschränkung und eine Mindestbedingung fest. Die Einschränkung betrifft das Ausmaß der alternativen Option zum Arbeitsmarkt: Dekommodifizierung ebnet nicht einer Non-Kommodifizierung den Weg, sondern modifiziert die Verkaufsbedingungen für den Träger der Ware Arbeitskraft:

„To understand the concept, de-commodification should not be confused with the complete eradication of labor as a commodity; it is not an issue of all or nothing. Rather, the concept refers to the degree to which individuals, or families, can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation“ (Esping-Andersen 1990: 37).

Die Mindestbedingung betrifft den Zugang zu dieser alternativen Option: „A minimal definition must entail that citizens can freely, and without potential loss of job, income, or general welfare, opt out work when they themselves consider it necessary“ (Esping-Andersen 1990: 23). Mit dem Kriterium der *individuell disponiblen Inanspruchnahme* definiert Esping-Andersen eine weit reichende Mindestbedingung: nicht allein das bloße Vorhandensein von sozialen Rechten, sondern darüber hinaus der *voraussetzungslose* Zugriff auf diese kennzeichne *wirkliche* Dekommodifizierung. Esping-Andersen hebt deshalb hervor, dass die alleinige Existenz sozialer Sicherungsprogramme nicht mit Dekommodifizierung gleichgesetzt werden dürfe. So sei Deutschland zwar die Pionernation bei der Einführung von Sozialversicherungsprogrammen gewesen, doch Pionier dekommodifizierender sozialer Sicherung war Deutschland nicht: zu sehr ist aufgrund der Beitragsfinanzierung die gebotene soziale Sicherung von einer Arbeitsmarktteilnahme abhängig (Esping-Andersen 1990: 22). Der Grad der Dekommodifizierung hängt deshalb von den Anspruchsregeln und -begrenzungen, dem Niveau des Einkommensersatzes sowie der Reichweite (Adressatenkreis) der Anspruchsrechte ab (ebd.: 47).

Unterschiedliche politische Traditionen liegen den drei Regimetypen zugrunde: Bereits in einer früheren Studie hat Esping-Andersen (1985) die sozialdemokratische Arbeiterbewegung als Träger der Idee und Akteur der „Politics against Markets“ identifiziert. Dekommodifizierung sei eine Bedingung für den sozialdemokratischen Kampf um Macht (ebd.: 317), da sie eine Existenz jenseits des Verkaufs der Arbeitskraft ermögliche – oder mit Albert O. Hirschman gesprochen: die Verfügbarkeit der *exit*-Option ermöglicht den Einsatz der *voice*-Option. Im Gegensatz zur konservativen Tradition ersetze die sozialdemokratische Politik mit der Dekommodifizierung nicht eine Abhängigkeit durch eine andere. Marktabhängigkeit solle nicht durch familiäre Abhängigkeit substituiert

werden. Im Gegensatz zur liberalen Tradition strebe die sozialdemokratische einen Ausbau und weitere Institutionalisierung des Rechtsstatus des Arbeitskraftträgers an.

In Form eines sozialen Rechts diene die Politik der Dekommodifizierung der demokratischen Einhegung des Gegensatzes von Kapital und Arbeit, gebe also eine Antwort auf die Frage, „whether, and under what conditions, the class division and social inequalities produced by capitalism can be undone by parliamentary democracy“ (ebd.: 11). Die zunächst nur analytisch extrahierte *Funktion* von Sozialstaatlichkeit wird bei Esping-Andersen zum *Anspruch* an Sozialstaatlichkeit: Sozialstaaten fungieren nicht nur als Entlastung der Träger der Ware Arbeitskraft, sie sollen, müssen dies sogar tun: ihre dekommodifizierende Wirkung sei politisch wünschenswert entweder als Teil der Opportunitätsstruktur kollektiven Handelns der Arbeiterschaft oder als Stabilisatoren des sozialen Friedens in kapitalistisch-demokratischen Gesellschaften.

Die Typologie Esping-Andersens ist vielfach kritisiert worden – u.a. methodologisch hinsichtlich seiner Verwendung von Idealtypen (Rieger 1998) oder der bei ihm angelegten Pfadabhängigkeitsthese (Borchert 1998), empirisch hinsichtlich der Länderzuordnungen oder mit Hinweis auf weitere Sozialstaatstypen (Abrahamson 1999; Esping-Andersen 1999: 86 ff; Ferrera 1996; Goodin et al. 1999; Lessenich/Ostner 1998). Bei der hier zu entwickelnden Konzeption des Sozialstaates stehen diese Kritiken nicht im Mittelpunkt. Zentral hingegen ist die Kritik des Begriffes „Dekommodifizierung“, die sowohl an der funktionalen wie auch an der normativen Bestimmung geübt wurde. Zielt staatliche Sozialpolitik, die als dekommodifizierend bezeichnet wird, ausschließlich auf das Gegenteil einer Behandlung der Arbeitskraft als Ware? Ist „Sozialpolitik [...] das *Gegenprinzip* zur Verwertungslogik des Kapitals“, wie die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (1995: 118) in ihrem Jahresgutachten 1995 feststellt und zugleich fordert? Ist insbesondere Dekommodifizierung tatsächlich im gleichen Maße für alle erreichbar und wünschenswert? Oder ist sie gar nur eine „Redensart, die ebenso flott wie unbedacht ist“, da sie voraussetzt, dass Arbeitskraft tatsächlich eine Ware ist und dann als „schöne Formel [...] nichtssagend [wird]“ (Krätke 1990: 680), wenn sich herausstellt, dass Sozialpolitik sowohl Kommodifizierung als Dekommodifizierung bedeuten kann?

Um Antworten auf diese Fragen zu finden, lohnt sich ein Blick auf eine frühere Diskussion um eine funktionale Bestimmung staatlicher Sozialpolitik. Das Konzept „Dekommodifizierung“ gehe, so Esping-Andersen (1999: 43), ursprünglich auf Polanyi (1995 [1944], vor allem Kap. 6) zurück und sei von Claus Offe (1972a; 1984) weiterentwickelt worden. Nach Offes eigenen Angaben (Offe 1996a: X) stieß er in einer Diskussion mit Esping-Andersen 1974 auf den

Neologismus „Dekommodifizierung“. Intensive eigene Recherchen in der deutsch- wie auch englischsprachigen Literatur ergaben, dass Claus Offe (1972) nicht Urheber der Bedeutung, so doch des konkreten Begriffs „Dekommodifizierung“ ist. Mit Rückgriff auf die älteren Arbeiten Offes (Offe 1972a; Offe 1972b; Offe/Ronge 1976; Lenhardt/Offe 1977; Berger/Offe 1982; Offe 1984) kann damit das von Gøsta Esping-Andersen verwendete Konzept der „Dekommodifizierung“ kritisiert und erweitert werden.

Im wesentlichen unterscheidet sich Offes frühere Begriffsverwendung in vier Aspekten von der Esping-Andersens. *Erstens* erfasst er mit „Dekommodifizierung“ ein breiteres Spektrum an Prozessen als jene auf eine bestimmte sozialstaatliche Politik begrenzten. Im Rahmen seiner Untersuchung über „Tauschverhältnisse und politische Steuerung“ verwendet Offe „Dekommodifizierung“, um die Beobachtung auf den Begriff zu bringen, dass bestimmte Elemente entgegen der dominanten Bedeutung des Tauschverhältnisses in kapitalistischen Marktwirtschaften „aus der Warenform herausgefallen“ (Offe 1972: 40) seien. Hierbei verweist er auf drei Ebenen dekommodifizierter Strukturelemente: die Zunahme von a) Vergesellschaftungsformen, die nicht „Arbeit“ im Sinne der Erwerbstätigkeit sind. Dem liegt eine Aufteilung der potenziellen Erwerbsbevölkerung entlang des Kriteriums zugrunde, *ob* ihre Arbeitskraft genutzt wird oder nicht. Dekommodifizierte Vergesellschaftungsformen liegen nach Offe bei Hausfrauen, Schülern, Rentnern usw. vor. Zwar könne argumentiert werden, dass insbesondere aufgrund der Lohnarbeitszentriertheit des Systems sozialer Sicherung in Deutschland die nicht-warenförmigen Vergesellschaftungsformen vom Status im Produktionsprozess abgeleitet seien. Dagegen sprächen jedoch zum einen, dass die Subordinationsverhältnisse z.B. durch die Dynamisierung der Rente gelockert worden seien. Zum anderen seien neben auf Tauschverhältnisse bezogenen materialen Nutzungsverhältnissen im Sinne eines Humankapitalansatzes rein formelle Subordinationsverhältnisse getreten, mit denen verhindert werde, dass aus der notwendigen quantitativen Entlastung des Arbeitsmarkts eine politische Belastung entstehe:

„Schon heute ist bei einer Mehrheit derjenigen Gruppen, deren Leben in ‚dekommodifizierten‘ Vergesellschaftungsformen nach politisch-administrativ festgelegten Kriterien organisiert ist, ein positives Nutzungsverhältnis weniger zu erkennen als der negatorische Versuch einer konfliktfreien Brachlegung von (ökonomisch gesehen: überflüssigen und parasitären) Bevölkerungsteilen“ (Offe 1972: 44).

Des Weiteren nehmen b) Arbeitsprozesse zu, die nicht als Verwertungsprozesse organisiert sind. In der Art und Weise, *wie* Arbeitskräfte eingesetzt werden, steige

also der Anteil der zwar auf den Verwertungsprozess bezogenen, nicht selbst aber als solcher organisierten Arbeit im privaten und staatlichen Dienstleistungsbereich. Zudem werde c) ein zunehmender Anteil des gesellschaftlichen Wertprodukts nicht-kapitalistisch in dem Sinne verwendet, dass er zwar eine verwertungsbezogene Funktion hätte, jedoch seiner Form nach gebrauchswertbezogen sei.

Aus allen drei Prozessen resultieren spezifische Strukturwidersprüche, die wiederum bestimmte soziale und politische Konflikte auslösen könnten, welche politisch bearbeitet werden müssten. An dieser Stelle wird der *zweite* Unterschied zu Esping-Andersens Begriffsverwendung deutlich: Der Begriff „Dekommodifizierung“ ist bei Offe nicht auf das normative Erwünschte verkürzt, sondern erscheint ebenso als unerwünschte Folge des Sozialstaats. „Dekommodifizierung“ bezeichnet ein wachsendes Phänomen, aus dem politischer Problemdruck erwachse. Sie sei also nicht Teil der Lösung, sondern Teil des Problems. Damit zusammenhängend wird Dekommodifizierung – *drittens* – nicht als Voraussetzung für kollektives Handeln auf dem Weg zu einer guten Gesellschaft konzipiert. Und *viertens* – hier der markanteste Unterschied – bezeichnet Dekommodifizierung keine „*Politics against Markets*“. Im Gegenteil: „Könnte es nicht sein, daß die Dekommodifizierung nicht das Gegenteil der Behandlung von Arbeitskraft als Ware ist, sondern sogar eine Voraussetzung dafür, daß sich die Kategorie Arbeitnehmer sozial überhaupt ausbilden kann und sozial erträglich bleibt?“ (Offe 1993: 84).

Diese Frage führt zu einer Antwort, die bereits Eduard Heimann pointiert formuliert hat: „Merkmal der Sozialpolitik ist ihre revolutionär-konservative Doppelseitigkeit“ (Heimann 1980 [1929]: 190). Doppelseitig sei Sozialpolitik, weil sie „als Fremdkörper und zugleich als Bestandteil im kapitalistischen System“ wirke, „Giftstoff“ und „Mitträger des Kapitalismus“ (ebd.: 168) sowie „Einbau fremder Ideen“ und „produktionspolitische Notwendigkeit“ (ebd.: 190) in einem sei. Heimann verweist mit dem Adjektiv „produktionspolitisch“ auf ein implizites Fortschrittsversprechen eines Kapitalismus, der ohne Sozialpolitik seine „Arbeitsgrundlage“ zu verlieren drohe, „weil er auf der Unterdrückung der Menschen beruht, die er in Freiheit gesetzt und denen er die ganze Freiheit versprochen hat; immer also muß er den Ansprüchen der arbeitenden Menschen nachgeben, um sich selbst in verminderter Vollständigkeit am Leben zu erhalten“ (ebd.: 190).

Nicht die produktionspolitischen, Marktfreiheit versprechenden Aspekte, sondern die ökonomisch-funktionalen Aspekte dieser Problematik¹ treten in den

1 Weder freiheitspolitische noch produktionsfunktionale, sondern moralpolitische Gründe für Sozialpolitik führt Goodin (1988: 160) an: „The true justification of the

Vordergrund, wenn mit Polanyi (1995 [1944]) nach den Besonderheiten gefragt wird, die die Arbeitskraft als „Ware“ kennzeichnen. Nach Polanyi ist die Bezeichnung der Arbeitskraft² als Ware „völlig fiktiv“ (ebd.: 108):

„Arbeit ist bloß eine andere Bezeichnung für eine menschliche Tätigkeit, die zum Leben an sich gehört, das seinerseits nicht zum Zwecke des Verkaufs, sondern zu gänzlich anderen Zwecken hervorgebracht wird; auch kann diese Tätigkeit nicht vom restlichen Leben abgetrennt, aufbewahrt oder flüssig gemacht werden. [...]

Die angebliche Ware ‚Arbeitskraft‘ kann nicht herum geschoben, unterschiedslos eingesetzt oder auch nur ungenutzt gelassen werden, ohne damit den einzelnen, den Träger dieser spezifischen Ware, zu beeinträchtigen. Das System, das über die Arbeitskraft eines Menschen verfügt, würde gleichzeitig über die physische, psychologische und moralische Ganzheit ‚Mensch‘ verfügen, der mit dem Etikett ‚Arbeitskraft‘ versehen ist“ (Polanyi 1995 [1944]: 107 f.).

Der Grundsatz, dass Arbeitskraft nicht für den Warenzweck produziert wird, kommt *erstens* und grundsätzlich im Eigentum des Trägers der Arbeitskraft an sich selbst zum Ausdruck. Damit wird zunächst nicht vielmehr reflektiert als das

welfare state is not, I submit, to be found in the rigidly economic logic of correcting market failures, narrowly conceived. Instead, it is to be found in the role of the welfare state in safeguarding the preconditions of the market.“ Goodin formuliert die Voraussetzung moralisch, nicht ökonomisch. *Erstens* schütze Sozialstaatlichkeit Eigentum, weil sie Situationen existenzbedrohender Armut verhüte, in der es ob des Selbsterhaltungsvorbehalts moralisch gerechtfertigt wäre, das Eigentum anderer anzugreifen. *Zweitens* dürfe nicht alles, was über den Markt handelbar wäre auch tatsächlich über den Markt gehandelt werden. Ökonomisch Gründe gelten für die Nichtkäuflichkeit der Instanzen, die das Eigentumsrecht garantieren (Polizei, Gerichte), aber auch für Vertrauen in die Absichten des Verkäufers als Entscheidungshilfe bei unvollständigen Informationen über das begehrte Gut. Moralisch ist Nicht-Marktlichkeit geboten zum Schutz von Würde und Selbstachtung – insbesondere der „most vulnerable“. *Drittens* verhindern Transferleistungen das Angewiesensein auf die freiwillige Wohltätigkeit, auf das Wohlwollen anderer, also persönliche Abhängigkeitsverhältnisse, die dem Marktphänomen der „price discrimination“ analog sind. Ähnliches gilt für das Phänomen des „desperation bidding“. In beiden Fällen erschöpfen sich die Gründe für das Gewähren sozialstaatlicher Transferleistungen nicht allein in der Ineffizienz: „The fundamental objection must be to the *unfairness*, and not to the mere inefficiency, of such exchanges“ (Goodin 1988: 170).

2 Polanyi bezieht dies ebenso auf Boden und Geld.

bereits frühbürgerlich von John Locke hervorgehobene Verbot von Sklaverei (Macpherson 1973: 223 ff.). Des Weiteren ist die Arbeitskraft als Ware nicht vom Träger derselben zu lösen, so dass *zweitens* keine eindeutige Eigentumsübertragung stattfindet bzw. allenfalls das Potential zur Nutzung der Ware verkauft wird. Mit der Untrennbarkeit der Arbeitskraft von ihrem Träger öffnet sich eine „Unbestimmtheitslücke“ (Berger/Offe 1984), so dass die Realisierung der Arbeitskraft *drittens* vom Wohlergehen und *viertens* vom Wollen des Trägers abhängt. „Wohlergehen“ verweist unter anderem auf die preislichen Bedingungen für das Herstellen und Aufrechterhalten des Potentials der Arbeitskraft. Das Potential ist jedoch nicht unbegrenzt nach unten „preiselastisch“: Sinkt der Preis für Arbeitskraft auf ein Level unterhalb des Reproduktionsniveaus des Trägers der Arbeitskraft, wird das Angebot nicht etwa reduziert und gegebenenfalls die Arbeitskraft vom Markt genommen, um „bessere“ Zeiten abzuwarten, sondern das Angebot muss erhöht werden, um das Reproduktionsniveau wieder zu erreichen. Das *Wollen* hingegen ist zunächst grundlegend durch bestehende Alternativen zum und Modalitäten beim Arbeitskraftverkauf bedingt. Doch weder mit ökonomischen oder bürokratischen Zwängen noch mit ökonomischen Anreizen kann die von Berger (1995) treffsicher aufgeworfene Frage „Warum arbeiten die Arbeiter?“ beantwortet werden. Die Sozialfigur „Lohnarbeiter“ ist ohne eine bestimmte Lebensführung, die auf „Arbeitsmoral“ (Müller 2005; Boltanski/Chiapello 2006) beruht, unvollständig.

Arbeitskraft ist eine fiktive Ware, und Sozialpolitik trägt wesentlich zur Konstruktion dieser Fiktion bei. Den funktionalen Zusammenhang von staatlicher Sozialpolitik und Arbeitsmarkt beschreiben Berger und Offe (1982: 349) als „doppeltes Allokationsproblem“ des Arbeitsmarktes, das auf der einen Seite in der Verteilung des Arbeitsvermögens auf konkrete Produktionsprozesse und Tätigkeiten und auf der anderen Seite in der Verteilung von Markteinkommen auf Trägerinnen und Träger der Ware Arbeitskraft und via private und öffentliche Haushalte an Nicht-Arbeitende besteht. Historisch gesehen ist staatliche Sozialpolitik zwar eine Reaktion auf spezifische Probleme einer aufkommenden Industrialisierung (Schmidt 2005), jedoch nicht allein im marktkompensierenden, sondern ebenso im marktherstellenden Sinne. Der doppelt freie Lohnarbeiter – einerseits frei von Feudalherrschaft und somit formell frei, auf dem Arbeitsmarkt Verträge über den Verkauf seiner Arbeitskraft schließen zu können, andererseits „los und ledig, frei [...] von allen zur Verwirklichung seiner Arbeitskraft nötigen Sachen“ (Marx 1972 [1890]: 181, siehe auch ebd.: 742), also frei von Produktionsmitteln und insofern „depossediert“ – entwickelt sich aus seiner ökonomischen Lage in der Weise, die Lenhardt und Offe (1977) als passive Proletarisierung bezeichnen. Sie allein ist jedoch nicht ausreichend: „Die Transformation

der depossidierten Arbeitskraft ist selbst konstitutiver sozialpolitischer Prozeß, dessen Vollzug aus dem ‚stummen Zwang der ökonomischen Verhältnisse‘ nicht allein erklärt werden kann“ (Lenhardt/Offe 1977: 103). Staatliche Sozialpolitik reagiere auf die mit der depossidierten Arbeitskraft hervorgebrachten Strukturprobleme und wirke so zugleich konstitutiv für die Entstehung der Sozialfigur des Lohnarbeiters. „Sozialpolitik ist die staatliche Bearbeitung des Problems der dauerhaften Transformation von *Nicht-Lohnarbeitern in Lohnarbeiter*“ (Lenhardt/Offe 1977: 101), sie ist ausgerichtet am Strukturproblem „der Konstitution und kontinuierlichen Reproduktion des Lohnarbeiterverhältnisses“ (ebd.: 113).

Esping-Andersens Begriff der „Dekommodifizierung“ zielt ausschließlich auf die *exit*-Dimension, die er als frei verfügbare Wahlmöglichkeit für Individuen normativ konzipiert. Darüber hinaus erklärt er „Dekommodifizierung“ zum Zweck von Sozialpolitik, obwohl in funktionaler Hinsicht sie ebenso Mittel oder Funktionsmodus ist. „Der Fokus der De-Kommodifizierung“, so konstatiert Rieger (1998: 68), „zwingt Esping-Andersen, ‚Markt‘ als Gegensatz und Gegenpol zur Sozialpolitik zu sehen.“ Vielmehr, so Rieger weiter, seien Markt und Sozialpolitik zwei unterschiedliche „Mechanismen der Entdeckung und Befriedigung von Bedürfnissen“ (ebd.: 72). Statt mit einem möglichst – je nach normativem Dafürhalten in Reihe gesetztem – hierarchischen Gegeneinander von Markt und Staat, stehen beide „Mechanismen“, so Rieger, gleichberechtigt nebeneinander, deren „Balance“ er zur „Daueraufgabe demokratischer Politik“ erklärt (ebd.).

Im Gegensatz zu Esping-Andersen und in Abgrenzung zu Rieger wird im Folgenden ein anderes Verständnis des Begriffs Dekommodifizierung verwendet: Der Begriff beruht weder auf einem Gegeneinander respektive Nebeneinander der Bereiche der Wohlfahrtsproduktion, sondern auf einem jeweils historisch-konkret ausgeprägtem Miteinander von Familie, Markt und Staat als den drei Bereichen der Wohlfahrtsproduktion. Das Miteinander betrifft sowohl das Ziel (Bedürfnisbefriedigung) als auch die bestehenden wechselseitigen Abhängigkeiten. Zwischen Familie, Markt und Staat besteht, wie bereits Esping-Andersen hervorgehoben hat, ein relationales Verhältnis.

Optionen-Politik: (*non*)-entry, *exit* und *voice*

Bei der Konstitution und Reproduktion des Lohnarbeitsverhältnisses besteht *erstens* das Problem, die Arbeitskräfte überhaupt erst in die Angebotsseite des Arbeitsmarktes einzugliedern. Arbeitsbereitschaft und Arbeitsmotivation, letztlich „kulturelle Motive“ (Lenhardt/Offe 1977: 103) können nicht als selbstverständlich gegeben vorausgesetzt werden (Rödel/Guldimann 1978: 25), Beschäftigungsfähigkeit ist weder natürlich gegeben noch kulturell die einzige Reaktion

auf die Notwendigkeit, die eigene Existenz zu sichern. Staatliche Sozialpolitik wirkt diesbezüglich auf zweierlei Weise kommodifizierend: *repressiv*, indem vom Lohnarbeitsverhältnis abweichende Subsistenzformen kriminalisiert oder verfolgt werden (historisch: Verbot von Bettellei; aktuell: so genannte Schwarzarbeit), *ideologisch* durch eine Vermittlung von Normen und Werten (Lenhardt/Offe 1977: 105; Rödel/Guldimann 1978). *Zweitens* erzeugt der Markt nicht jene sozialstrukturellen Voraussetzungen, die für das Fungieren der Trägerinnen und Träger der Arbeitskraft als Lohnarbeiterinnen und Lohnarbeiter notwendig sind. Staatliche Sozialpolitik stabilisiert die Zufuhr zum Arbeitsmarkt, indem sie die *Arbeitsfähigkeit*, also die Reproduktionsbedingungen der Arbeitskraft *vor* (Sozialisation, Familie, Qualifikation), *während* (Arbeitsschutz, Arbeitszeit) und *außerhalb* („Auffangpositionen“ in Form sozialer Sicherung) der Arbeit gewährleistet (Blanke et al. 1987; Offe 1998). Neben der Arbeitsbereitschaft und der Arbeitsfähigkeit werden – *drittens* – die objektiven *Verkaufschancen* (Lenhardt/Offe 1977: 112) der Arbeitskraft reguliert, was sowohl angebots- als auch nachfrageseitig geschehen kann. Auf die *Nachfrageseite* des Arbeitsmarktes zielen zum einen makroökonomische Wirtschaftspolitiken im Sinne einer angebots- oder auch nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik, also Beschäftigungspolitik im eigentlichen Sinne. Zum anderen kann der Staat (bzw. staatliche Agenturen) selbst zum Arbeitgeber werden: durch Ausdehnung des öffentlichen Dienstes und mit der Einrichtung eines zweiten Arbeitsmarktes (z.B. ABM). Des Weiteren kann auch eine Regulierung des Preises der Arbeitskraft, z.B. durch Übernahme von Arbeitgeberkosten in Form von Lohnbestandteilen (Lohnsubvention) zur Ausdehnung der Arbeitskraftnachfrage führen. Die *Angebotsseite* des Arbeitsmarktes kann und wird ebenfalls durch die drei Regler Quantität, Qualität und Preis (Offe 2002) in den Dimensionen *entry* bzw. *non-entry*, *exit* und *stay* sozialpolitisch reguliert. Einstieg (*entry* oder *non-entry*), Ausstieg (*exit*) und Verbleib (*stay*) unterliegen nicht der Selbstregulierung des Arbeitsmarktes (Lesenich 1998: 94 f.). Mit dem individuellen wie dem kollektiven Arbeitsrecht sowie mit dem Sozialrecht werden die auf dem Arbeitsmarkt bestehenden asymmetrischen *exit*- und *voice*-Optionen politisch reguliert.

Das hier zu Grunde liegende Verständnis der Begriffe „*exit*“ und „*voice*“ adaptiert und modifiziert ein Konzept von Albert O. Hirschman, das er in „Exit, Voice, and Loyalty“ und weiteren Schriften (1970, 1981, 1992, 1996) ausgearbeitet hat. *Exit* und *voice* sind Handlungsoptionen der Interessenwahrung und Konfliktlösung, welche in Märkten wie in der Politik für Stabilität respektive Ordnung oder zumindest stabilisierenden Wandel durch Anpassung sorgen. Sie kommen als Reparaturmechanismen zum Zuge, sobald die Leistungen von Märkten oder Organisationen nachlassen, so dass Kunden oder Mitglieder unzu-

frieden werden. Sofern eine *exit*-Option wahrgenommen wird, bedeutet dies die Auflösung einer bisherigen Interaktion zwischen einem Kunden und einer Firma oder einem Mitglied und seiner Organisation: „Some customers stop buying the firm’s product or some members leave the organization: this is the *exit option*“ (Hirschman 1970: 4). Wortloses Wegbleiben charakterisiert die *exit*-Option, erläuterndes Einfordern die *voice*-Option.³ Sofern eine *voice*-Option verfügbar ist und wahrgenommen wird, wird die bisherige Interaktion aufrechterhalten und sogar intensiviert.

„The firm’s customers or the organization’s members express their dissatisfaction directly to management or to some other authority to which management is subordinate or through general protest addressed to anyone who cares to listen: this is the *voice option*“ (Hirschman 1970: 4).

Beide Optionen haben typische Vor- und Nachteile. Der zentrale Vorteil der *exit*-Option ist, dass sie schnell und einfach ist, während die *voice*-Option langsam und aufwändig ist. Der zentrale Vorteil der *voice*-Option besteht darin, dass sie qualitätsorientiert ist und auf Informationen und Lernprozesse setzt. Lernprozesse sind bei der *exit*-Option keineswegs ausgeschlossen. Sie beruhen jedoch mangels direkter Informationen auf unüberprüfbaren Vermutungen. Die *exit*-Option lässt der Iteration keine Chance, während die *voice*-Option auf den Erfolg iterativen Handelns setzen kann und muss. Dass eine vorhandene *exit*-Option nicht notwendig tendenziell zu einer „Atrophie der Kunst des Widerspruchs“ führe (Hirschman 1970: 43), hat Hirschman ein viertel Jahrhundert nach Erscheinen von „*Exit, Voice, and Loyalty*“ am Beispiel der „Wende“ in der DDR herausgearbeitet. Die faktische Abwanderungsmöglichkeit über Ungarn habe die Handlungsoptionen der Einzelnen in der DDR derart verändert, dass nicht allein die *exit*-Option wahrgenommen wurde, sondern ebenso der Verbleib unter Protest und Widerspruch ermöglicht und ermutigt worden sei (Hirschman 1996: 19-56).

Loyalität verbindet und verstärkt beide Optionen insofern, als dass sie *exit* mit normativer, symbolischer und *voice* mit faktischer Kraft verbindet. „*Loyalty*“ bezeichnet Hirschman als Schlüsselkonzept im Kampf der beiden Optionen *exit* und *voice*,

3 Ferrera (2005: 29 f.) weist darauf hin, dass die *exit*-Option nicht immer geräuschlos, sondern ebenso unter lautstarkem Protest und nicht immer abrupt, sondern auch schleichend vollzogen werden kann.

„not only because, as a result of it, members may be locked into their organizations a little longer and thus use the voice option with greater determination and resourcefulness than would otherwise be the case. It is helpful also because it implies the possibility of disloyalty, that is, exit“ (Hirschman 1970: 82).

Grundsätzlich sind *exit* wie *voice* voraussetzungsvolle Optionen. Sie müssen sowohl verfügbar als auch realisierbar sein. Grundvoraussetzung für die Verfügbarkeit sind negative Freiheitsrechte (Berlin 2006), also insbesondere die Freiheit der Person, Vertragsfreiheit, Meinungsfreiheit und Redefreiheit. Ohne ein Mindestmaß an Selbstbestimmung, ohne das Recht, Beziehungen gleich welcher Art frei wählen zu können, ist *exit* unmöglich. Ohne das Recht, seine Meinung frei äußern zu dürfen, ist die *voice*-Option nicht unmöglich, aber mit zu hohen Kosten verbunden. Um eine *exit*-Option realisieren zu können, muss sie also formal verfügbar sein und darüber hinaus muss zu einer bestehenden Beziehung eine gleichwertige Alternative gewählt werden können. „If this relationship fulfills some vital function, then the withdrawal is possible only if the same relationship can be reestablished with another person or organization“ (Hirschman 1992: 78). Zwischen den Partnern einer sozialen Beziehung kann die vitale Notwendigkeit der Beziehung jedoch unterschiedlich bewertet werden, und die Verfügbarkeit einer adäquaten Alternative kann ungleich verteilt sein. Auf den Verkauf der Arbeitskraft bezogen bedeutet eine alternative Möglichkeit, ein Einkommen entweder in einem neuen Arbeitsverhältnis oder jenseits des Arbeitsmarktes erzielen zu können. Jenseits des Arbeitsmarktes bedeutet, dass die Alternative entweder durch Lohnersatz- oder andere Sozialleistungen, also über den Staat verfügbar ist, oder aber die Existenzsicherung über die Familie erfolgt. Auf Eheverhältnisse bezogen kann das Verfügen über eigenes Einkommen, der Rechtsanspruch auf Unterhalt oder der Rechtsanspruch auf staatliche Transferleistungen die *exit*-Option ökonomisch realisieren helfen. Auf das Verhältnis von Staatsbürgern zu staatlichen Verwaltungen bezogen formen definierte Rechtsansprüche sowie Widerspruchs- und Klagemöglichkeiten die *exit*-Option.

Die *voice*-Option wird erst dann wirkungsmächtig, wenn mit *exit* gedroht werden kann – sei es individuell durch Beendigung des Arbeitsverhältnisses oder kollektiv durch Streik. Die individuelle „Drohung“ setzt jedoch voraus, dass ein Alternativeinkommen *unbedingt* oder mindestens im Vergleich zum Status quo gleichen Bedingungen zu Verfügung steht – was bei Transferleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit nicht der Fall ist – und dass der Arbeitgeber relevante Transaktionskosten zu befürchten hat – was jedoch überwiegend nur bei hochqualifizierten Arbeitskräften zutrifft. Die kollektive „Drohung“ setzt voraus, dass *voice* nicht nur individuell, sondern auch kollektiv möglich (und das heißt zu-

nächst einmal: staatlich nicht behindert und/oder rechtlich zugelassen) ist, dass ein „vertical voice“⁴ gegenüber dem Arbeitgeber, aber auch gegenüber dem Staat, durch ein „horizontal voice“, also einer Assoziationsfreiheit als Ermöglichungskomponente kollektiven Protests, ergänzt wird (O'Donnell 1986: 251 f.).

Allgemeiner formuliert bedürfen negative Freiheitsrechte einer Ergänzung durch positive Freiheitsrechte, bedürfen „ökonomische“ Vertragsrechte der Ergänzung durch „politische“ Gestaltungsrechte (Berlin 2006). Die verbleibende Realisierungslücke von ökonomischen und politischen Rechten kann und wird zunehmend, so die Vorstellung von Marshall (1992), durch die Garantie sozialer Rechte geschlossen. Um Hirschmans analytische Dreiteilung für die Analyse der sozialstaatlich strukturierten Handlungsoptionen fruchtbar zu machen, muss sie um zwei Dimensionen erweitert werden (Ferrera 2005: 28 ff.). Zum einen bleibt eine Analyse, die allein *exit*-Optionen in den Blick nimmt, so einseitig wie eine Analyse, die allein Dekommodifizierung untersucht. In beiden Fällen würden – bezogen auf die staatliche Sozialpolitik – systematisch jene sozialstaatlich geformten Handlungsoptionen ausgelassen, die auf Kommodifizierung bzw. *entry* zielen. Die auf Dekommodifizierung und auf die *exit* reduzierte Analyse sozialstaatlich geformter Optionen am Arbeitsmarkt übernimmt die Perspektive der Insider („Arbeitsplatz-Besitzer“) und ignoriert, dass *entry* respektive *non-entry* als Handlungsoptionen der Outsider ebenfalls sozialstaatlich geformt sind. Der Zugang zum Arbeitsmarkt kann durch sozialstaatliche Maßnahmen ebenso ermöglicht wie verwehrt werden. Zum anderen kann *voice* als nur eine Ausprägung der Verbleibs- also *stay*-Option gedeutet werden. Das schweigende Verbleiben in einer sozialen Beziehung kann sowohl Folge von Zufriedenheit als auch von Furcht vor Sanktionen sein.

Thomas H. Marshall (1992) bewertet die zivilen oder bürgerlichen Rechte – den *status negativus* bei Georg Jellinek respektive die negative Freiheit bei Isaiah Berlin – als Kern des Staatsbürgerschaftsstatus, weil sie für eine kapitalistische Marktwirtschaft unverzichtbar sind. Anders als Esping-Andersen setzt Marshall soziale Rechte den bürgerlichen Rechten nicht entgegen, sondern sieht in

4 Anders als O'Donnell bezeichne ich im Folgenden als „vertikal“ nur Beziehungen zwischen Bürgern und Staat, während marktliche und familiäre Beziehungen grundsätzlich als „horizontal“ gelten. Die Bezeichnung einer sozialen Beziehung als „horizontal“ schließt nicht aus, dass es sich dabei um eine Machtbeziehung handelt. In horizontalen Beziehungen begegnen sich grundsätzlich formal, wenn auch nicht immer faktisch gleichberechtigte Akteure, während in der vertikalen Beziehung Staat – Bürger grundsätzlich formal wie faktisch (es sei denn, es handelt sich um *failed states*) ungleiche Akteure interagieren.

ihnen einen konstruktiven Bestandteil eines auf ökonomischer Ungleichheit beruhenden Systems. Denn erst sie ermöglichen dessen Akzeptanz, da sie dazu beitragen, die formelle Vertragsfreiheit zu realisieren. Bürgerliche Rechte machen das vertikale Verhältnis von Staat und Bürgern als Herrschaftsverhältnis erträglich, und sie ermöglichen formell freie Marktbeziehungen. Bürgerliche Rechte sind die Grundlage für jegliche *entry*-Option und für die Kommodifizierung der Arbeitskraft (Macpherson 1973). Soziale Rechte formen die horizontalen Machtverhältnisse in den Marktbeziehungen zwischen den Bürgern als Wirtschaftsakteure. Sie können die asymmetrischen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmer erträglich und damit akzeptabel machen.⁵ Der doppelt freie Lohnarbeiter ist durch bürgerliche Rechte frei von feudalen Einschränkungen, im Wesentlichen frei im Abschluss von Verträgen. Die andere Seite der Freiheit des Lohnarbeiters, die Freiheit von Produktionsmitteln und damit das Angewiesen sein auf den Verkauf der Arbeitskraft und die damit verbundene Machtungleichheit auf dem Arbeitsmarkt, wird sozialstaatlich durch Handlungsspielräume eröffnende *exit*- und *voice*-Regeln relativiert und strukturiert. Mit der Institutionalisierung von *exit*- und *voice*-Bedingungen können sowohl die Asymmetrie – die so genannte gestörte Vertragsparität – zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmer ausgeglichen als auch privilegierte Positionen von Arbeitsplatzbesitzern gegenüber Nicht-Arbeitsplatzbesitzern respektive gut oder schlecht positionierten Arbeitsplatzbesitzern geschaffen werden.⁶

Für die Analyse sozialstaatlicher Regulierung von Handlungsoptionen ist daher festzuhalten, dass Sozialpolitik „analytisch nicht nur als *Handlungsziel*, sondern auch als *Handlungsgrundlage* zu behandeln“ (Vobruba 2003: 147) ist. Soziale Rechte, so Marshall, formen einen neuen Status und somit einen veränderten Ausgangspunkt autonomer Handlungsbestimmung: „In ihrer modernen Form implizieren soziale Rechte ein Eindringen des Status in den Vertrag, die Unterwerfung des Marktpreises unter die soziale Gerechtigkeit, die Ersetzung des freien Tauschs durch die Erklärung von Rechten“ (Marshall 1992: 82).⁷ Mit dem

5 Nach Marshalls Ansicht trifft dies auch dann zu, wenn soziale Rechte mit Zwang durchgesetzt und mit Pflichten verbunden sind, wie es bei der Schul- oder Arbeitspflicht, die er deutlich hervorhebt, der Fall ist.

6 Diese Aspekte sind Gestand ökonomischer Theorien von „*insiders versus outsiders*“ (Lindbeck/Snower 2001) wie auch soziologischer Theorien offener und geschlossener Positionen (Groß 2008: 168 ff.).

7 Unter dem Stichwort „neuer Kontraktualismus“ erleben wir derzeit genau den umgekehrten Fall: das Eindringen des Status in den Vertrag wird zurück gedrängt, und der

Begriff „soziale Rechte“ bezeichnet Marshall pauschal unterschiedliche Interventionsformen staatlicher Sozialpolitik, die auf unterschiedliche Art und Weise sowohl auf die horizontalen wie auch vertikalen sozialen Beziehungen wirken. In Anschluss an Kaufmann (1982, 1993, 2005: 107 ff.) können vier staatliche Interventionsformen typisiert werden (Tabelle 1), welche die *entry-* *stay-* und *exit-*Optionen zwischen den Sektoren Arbeitsmarkt, Familie und Staat regulieren.

Rechtliche Interventionen zielen auf die juristischen Grundlagen sozialer Beziehungen – zwischen Anbieter und Nachfrager von Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt, Ehefrau und Ehemann, Eltern und Kindern in der Familie, Staatsbürger und Staat – und somit auf den *rechtlichen Status* von Personen in einer sozialen Beziehung.⁸ Beispiele, die die Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft und somit die arbeitsmarktlichen (*non*)*entry-*, *stay-* und *exit-*Optionen formen, sind: das Verbot von Kinderarbeit aufgrund des Jugendarbeitsschutzgesetzes (JARbschG), die Pflichten der Ehefrau als Hausfrau und ihre durch ein Vetorecht des Ehemannes eingeschränkte Arbeitsmarktteilnahme nach dem BGB bis 1977, der Rechtsanspruch auf Mindestsicherung im Falle von Bedürftigkeit laut SGB I und BSHG oder auch Mindestlöhne und Kündigungsschutz.

Kaufmann weist darauf hin, dass die rechtliche Interventionsform vom Steuerungsmedium Recht zu unterscheiden ist. Während das Steuerungsmedium Recht in einem Rechtsstaat bei allen staatlichen Interventionen eingesetzt wird, sind rechtliche Interventionen mit direktem Bezug auf den Status einer Person wesentlicher seltener. „Nur solche Modifikationen von Rechtsnormen, die ihrem Sinn nach darauf gerichtet sind, die Position des als schwächer geltenden Partners in einem Rechtsverhältnis zu stärken, können der rechtlichen Interventionsform zugeordnet werden“ (Kaufmann 1982: 69). Sowohl die Gebotsregeln des Familienrechts und die Verbotsregeln des Jugendarbeitsschutzes als auch die rechtliche Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse greifen in horizontale Machtbeziehungen ein: einmal im Bereich der Geschlechterbeziehungen in der Familie und zum anderen in die Beziehungen von Arbeitnehmer und Arbeitgeber. In Eheverhältnissen zielt die rechtliche Intervention auf die rechtliche Rahmung der Despotie des Ehemannes und ist insofern ein Eindringen des Status in die familiäre Gemeinschaft. Am Beispiel des Ehe- und Familienrechts kann ge-

Vertrag, mit all seinen ohnehin bestehenden Beschränkungen, dringt in den Status ein und revidiert dabei die Möglichkeiten von *exit* und *voice*. Siehe Kapitel 14.

8 Sie werden auch als „regulative Politik“ bezeichnet; vgl. Görlitz/Burth (1998), Offe (2008).

zeigt werden, dass die von Kaufmann gewählte Formulierung „Position des als schwächer geltenden Partners in einem Rechtsverhältnis [...] stärken“ historisch kontingent ist: Aus heutiger Sicht mag die bis 1976 im BGB rechtlich fixierte Rolle des Ehemannes als Familienoberhaupt und der Ehefrau als Hausfrau keine Stärkung der Position der Ehefrau erkennen lassen. Aus damaliger Sicht kann diese Rollenverteilung als ein Schutz der Ehefrau vor Doppelbelastung und als Schutz der im Haushalt lebenden Kinder gedeutet werden. Weil jedoch auch solche rechtlichen Interventionen, die den Stärkeren stärken, eine rechtliche Festlegung eines Status sind, ist Kaufmanns Begriffsbestimmung trotz historischer Interpretationselastizität zu eng. Im Folgenden wird jede Maßnahme den rechtlichen Interventionsformen zugerechnet, die in einer sozialen Beziehung den rechtlichen Status eines Beteiligten formt.

In Arbeitsverhältnissen zielt die rechtliche Intervention auf die rechtliche Rahmung der Despotie der Fabrik, also der Verfügungsgewalt des Arbeitgebers, und ist insofern, mit Marshall gesprochen, ein Eindringen des Status in den Vertrag.⁹

Tabelle 1: Formen sozialpolitischer Interventionen

| | Rechtlich | Ökonomisch | Ökologisch | Pädagogisch |
|-----------------------------|-----------------|----------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| Dimension sozialer Teilhabe | Status | Ressourcen | Gelegenheitsstrukturen | Kompetenzen |
| Sozialpolitische Güter | Rechtsansprüche | Geldleistungen | Infrastrukturelle Einrichtungen | Personenbezogene Dienstleistungen |

Quelle: Kaufmann 2005: 88, Übersicht 3.1; modifizierte Darstellung.

Bei der rechtlichen Intervention mit Hilfe sozialer Anspruchsrechte ist das Machtverhältnis nicht horizontaler, sondern vertikaler Art. Hier stehen der anspruchsberechtigte arme oder der anspruchsberechtigte Arbeitsbürger der staatlichen Verwaltung gegenüber. Über die rechtliche Intervention wird zweierlei gestaltet: zum einen die Position im Verhältnis Bürger-Staat und in Folge derer die Position des Bürgers hinsichtlich der Anarchie des Marktes. Der anspruchsberechtigte

9 Zu den komplementären Begriffen „Despotie“ mit Bezug auf die Fabrik und „Anarchie“ mit Bezug auf den Markt vgl. Marx, der feststellt, dass „die Anarchie der gesellschaftlichen und die Despotie der manufakturmäßigen Arbeitsteilung einander in der Gesellschaft der kapitalistischen Produktionsweise bedingen“ (Marx 1972 [1890]: 377); siehe hierzu Barben (1994).

berechtigte Arme hat im Rahmen der Sozialhilfe nicht mehr zu erwarten als den Schutz vor der Willkür der Verwaltung und bei individueller Bedürftigkeit einen gegen den Staat gerichteten Anspruch auf Schutz vor der Anarchie des Marktes. Der anspruchsberechtigte „Arbeitsbürger“ ist ebenso vor der Willkür der Verwaltung geschützt. Der ihm rechtliche garantierte, nach dem Senioritätsprinzip ausgestaltete Status umfasst einen an den Staat gerichteten Anspruch auf Schutz vor der Anarchie des Marktes, der über eine Existenzsicherung im Falle von Bedürftigkeit hinaus weist: Durch die rechtliche Intervention wird sowohl das soziokulturelle Existenzminimum als auch der Lebensstandard garantiert. Somit wird beides dem Wirkungsbereich der Anarchie des Marktes und den damit einhergehenden Zumutungen entzogen – entweder temporär, wie bei der Arbeitslosenversicherung oder dauerhaft, wie bei der Altersrente.

Von der rechtlichen unterscheidet Kaufmann die *ökonomische* Interventionsform, die mittels sozial- und steuerrechtlich verankerten Transferleistungen auf eine Verbesserung der Ressourcen, in der Regel also auf das Einkommen, von Personen und Haushalten zielt und somit (re-)distributiv wirkt. Inwieweit die ökonomische Intervention eine reale *exit*-Option bietet, hängt zum einen von der Höhe der Transferleistung und zum anderen von ihrer Verknüpfung mit einem rechtlichen Status ab. So kann zum Beispiel die Höhe der gezahlten Transferleistung vollkommen ausreichend sein, jedoch zugleich die Realisierbarkeit der *exit*-Option mit der Ausgestaltung der Anspruchsrechte variieren. Die Möglichkeit, Zumutungen zu verweigern und aus einer sozialen Beziehung auszusteigen, ist bei der *exit*-Option Sozialhilfe schwächer als bei der *exit*-Option Grundeinkommen. Umgekehrt gilt, dass ein unbedingtes Anspruchsrecht, also die voll individuell disponible *exit*-Option, sich sowohl den Zumutungen der Anarchie des Marktes, der Despotie in der Fabrik oder des Ehepartners als auch dem hoheitlichen Akt der Verwaltung zu verweigern, dann vom beschränkten Wert ist, wenn die damit verbundenen ökonomischen Ressourcen unzureichend sind. Ökonomische Intervention wirken (re-)distributiv, und sie können auch steuernd wirken. Als politische Steuerung gelten sie immer dann, wenn direkt mit Leistungsprogrammen (zum Beispiel die Ausbildungsförderung nach dem BAföG) oder indirekt mit Anreizprogrammen (zum Beispiel Lohnsubventionen) ein bestimmtes, politisch erwünschtes Verhalten bei den Adressaten bewirkt werden soll.

Die dritte, *ökologische* Interventionsform setzt bei den Gelegenheitsstrukturen an, ist räumlich gebunden und wirkt mittels infrastruktureller Leistungen – so z.B. in Form des Ausbaus von Kinderbetreuungsangeboten. Inwiefern ein infrastrukturelles Angebot tatsächlich die individuellen Handlungsspielräume im Sinne von *exit* und *voice* erweitert, hängt wiederum davon ab, wie diese Intervention mit anderen Interventionsformen verknüpft ist: ob, um beim Beispiel zu bleiben, die

Kinderbetreuung mit einem Rechtsanspruch auf Betreuung verbunden ist, kostenlos zur Verfügung gestellt wird und in der Qualität dem Bedarf entspricht.

Die vierte, *pädagogische* Form der Intervention zielt auf Handlungskompetenzen und erfolgt z.B. im Bereich sozialpädagogischer Beratung. Auch hier ist die Frage relevant, wie die Verknüpfung mit anderen Interventionsformen ausgestaltet ist. So ist zu unterscheiden, ob die Teilnahme an einer Beratung de jure freiwillig oder verpflichtend ist und inwiefern die Zurückweisung des Angebots de jure mit ökonomischen Nachteilen verbunden ist. Im Rahmen der Arbeitsförderung sind zum Beispiel die Sperrzeitentatbestände an die Mitwirkungspflicht¹⁰ gebunden, so dass die Handlungsoptionen des Bürgers gegenüber der Verwaltung eingeschränkt werden.

Ordnung und Stabilität ergeben sich auf Märkten, insbesondere auf Arbeitsmärkten, nicht durch eine „*invisible hand*“. Sie sind demnach kein Emergenzefekt individueller, an Eigeninteressen und Preissignalen ausgerichteter Handlungen der Marktteilnehmer. Marktschaffung, Marktpflege und -einbettung und Marktkorrektur als Merkmale der politischen Konstitution von Märkten (Lütz/Czada 2000) erfolgen im Fall von Arbeitsmärkten im Wesentlichen über Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Eine partielle Dekommodifizierung der individuellen Arbeitskraft ist eine Bedingung für eine dauerhafte Kommodifizierung. *Non-entry*- wie auch *exit*-Bestimmungen folgen politischen Kriterien, indem z.B. Altersgrenzen für die Teilnahme am Arbeitsmarkt, Zumutbarkeitsbestimmungen, Kriterien für Arbeitsfähigkeit oder Bedingungen für den Bezug von Sozialleistungen definiert werden.¹¹ Dass damit der Zusammenhang von Dekommodifizierung als Voraussetzung für nachhaltige Kommodifizierung nicht hinreichend beschrieben ist, hat die feministische Kritik an Esping-Andersens Begriffsbestimmung gezeigt. Nicht allein Sozialleistungen, sondern auch die unbezahlte Haushaltsarbeit von dekommodifizierten Frauen trägt zur Reproduktion der männlichen Arbeitskraft bei.¹² *Non-entry*-Bestimmungen folgen hierbei geschlechterhi-

10 Sozialrechtlich ist die Mitwirkungspflicht grundsätzlich im Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuch geregelt (§§ 60-62 und 65-67 SGB I).

11 „Specific institutional barriers to exit can often be justified on the ground that they serve to stimulate voice in deteriorating, yet recuperable organizations which would be prematurely destroyed through free exit“ (Hirschman 1970: 79). Diese Argumentation kann sowohl für den Betrieb im Besonderen als auch den Arbeitsmarkt im Allgemeinen angeführt werden.

12 Siehe hierzu die aktuelle familienpolitische Debatte und damit verbundene grundsätzliche Fragen von Kinderkriegen und Kindererziehung als Produktion von Kollektivgütern unter anderem bei Kaufmann (1997: 77 f.) und Krebs (2002).

erarchischen Arrangements. „Social benefits that decommodify labor affect women and men in different ways because their patterns of participation in paid and unpaid labor differ“ (Orloff 1993: 317). Im Bereich der rechtlichen Interventionen, die die *entry*- bzw. *non-entry*-Optionen formen, wird demnach politisch bestimmt, wem „the right to be commodified“ (Orloff 1993: 318) zukommt. Dementsprechend müsse, so Orloff (ebd.), beachtet werden, wer Zugang zu bezahlter Arbeit habe. Dieses „Recht auf Kommodifizierung“ ist eine von zwei Ausprägungen des „Rechts auf Arbeit“. Die erste Ausprägung betrifft die grundsätzliche, formalrechtliche Gestaltung der *Möglichkeit*, während die zweite Ausprägung auf den faktischen Besitz eines Arbeitsplatzes zielt. In der ersten Ausprägung steht Möglichkeit der Teilnahme am Arbeitsmarkt im Mittelpunkt: Am „Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Arbeitsverträgen“ (Mertens/Kühl 1988: 281; vgl. Elster 1988) darf niemand gehindert werden. *Generelle* Einschränkungen des Rechts galten historisch für Frauen und gegenwärtig für Kinder und bestimmte Gruppen von Ausländern. Als *spezielle* Einschränkung des Rechts auf Arbeit im Sinne des Zugangs zu Arbeit wurden die US-amerikanische Politik der „unionshops“ bzw. der „closed shops“ diskutiert, denen zu Folge entweder nach Einstellung ein Gewerkschaftsbeitritt erfolgen muss oder ohne Gewerkschaftsmitgliedschaft keine Einstellung erfolgen darf. Gegen diese Zugangsbeschränkungen wurden in gewerkschaftskritischer Diktion „Right-to-Work-Laws“ erlassen, die das Recht von Arbeitnehmern auf einen Arbeitsplatz unabhängig von der Entscheidung über die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft festschrieben. Eine weitere spezifische Einschränkung des „Rechts auf Arbeit“ liegt in der Diskriminierung nach Geschlecht, ethnischem Hintergrund, Religion und Behinderung. Während in der ersten Ausprägung der Adressatenkreis der Vertragsfreiheit und somit allein die *rechtliche Möglichkeit* einer individuellen Entscheidung für oder wider den Arbeitsmarkteintritt zur Diskussion steht, verweist die andere Ausprägung auf die *Realisierungschancen* der Vertragsfreiheit. Das „Recht auf Arbeit“ umfasst dann zum einen das subjektive Recht auf Bereitstellung *irgend-eines* Arbeitsplatzes durch den Staat und zum anderen die Bereitstellungen eines *angemessenen*, adäquaten Arbeitsplatzes mit Hilfe des Staates (Achten et al. 1978; Elster 1988; Schlothfeldt 2000; Steinvorth 1996).

Autonomie als Emanzipation *durch, in, gegen* Lohnarbeit

Die Frage nach dem Grad der Dekommodifizierung als Gütekriterium von Wohlfahrtsstaaten erscheint irreführend, wenn sie, wie bei Esping-Andersen, als Gegenprinzip zum Markt bzw. zum Arbeitsmarkt formuliert wird: *Erstens*, weil sie jene „kommodifizierende“ Seite staatlicher Sozialpolitik ausblendet, die zur Konstitu-

tion, Kontrolle und Reproduktion der Sozialfigur „Lohnarbeiter“ beiträgt. Selbst bei der im Kern als marktkorrigierend geltenden Kompensationsfunktion können markerhaltende Wirkungen konstatiert werden. Staatliche Sozialpolitik „grenzt den Markt nicht einfach aus, sondern macht ihn zur Grundlage ihrer gesellschaftsgestaltenden Interventionen“ (Lessenich 1998: 92). *Zweitens*, weil sie den Fortschritt des formellen Arbeitsvertrages im Vergleich zu traditionellen Abhängigkeitsverhältnissen übersieht, die historisch in der Freiheit von Feudalherrschaft bestand (Berger/Offe 1982) und gegenwärtig aus feministischer Perspektive unter dem Stichwort der „Defamilialisierung“ diskutiert wird (Leitner et al. 2004). Mit dem Begriff „Defamilialisierung“ wird eine andere Perspektive auf den Handlungsoptionen formenden Sozialstaat eingenommen. Während mit dem Begriff der Dekommodifizierung erfasst werden könne, welche alternativen Optionen der Existenzsicherung außerhalb des Markts bestünden, fokussiere der Begriff „Defamilisierung“ die Optionen der Existenzsicherung von Frauen außerhalb der Rollenzuschreibung in der Familie: „[D]e-familisation is about the terms and conditions under which people engage in families, and the extent to which they can uphold an acceptable standard of living independently of (patriarchal) ‚family‘ participation“ (McLaughlin/Glending 1994: 65). Während dekommodifizierende Sozialpolitik in Arbeitsmarktbeziehungen eine *exit*-Option bzw. eine Verbesserung der *voice*-Optionen ermöglicht, formt eine defamilisierende Sozialpolitik die *exit*- und *voice*-Optionen in familialen Beziehungen. Nicht die Familie ist eine potenzielle Alternative zum Verkauf der Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt, sondern der Arbeitsmarkt ist die Alternative zur Existenzsicherung über die Familie. Zur Ausgestaltung der Handlungsoptionen konstatiert Barbara Hobson, die Hirschmans Terminologie anwendet, um die Verhandlungspositionen verheirateter Frauen hinsichtlich innerfamiliärer Entscheidungen und Arbeitsmarkt-*entry*-Optionen zu analysieren: „(1) the more dependent, the weaker the voice; (2) the lower the earnings potential, the fewer exit possibilities; (3) the fewer the exit possibilities, the weaker the voice“ (Hobson 1990: 237 f.).

Esping-Andersen (1999) hat die feministische Kritik an seiner Typologie inzwischen an zentraler Stelle seines Konzepts des „postindustriellen Sozialstaats“ aufgenommen. Er betont nunmehr, dass das Konzept der Dekommodifizierung ohne Kommodifizierung nicht funktioniere (ebd.: 44). Insbesondere Frauen verharrten in einem präkommodifiziertem Status und seien auf eine Absicherung über die Familie angewiesen: „The functional equivalent of market dependency for many women is family dependency“ (ebd.: 45). Dieser *gender bias* des industriellen Wohlfahrtskapitalismus müsse unter dem Druck der postindustriellen Gesellschaft nicht allein aus Gründen der Geschlechtergerechtigkeit, sondern vielmehr aus produktivistischen Gründen (Ostner 2004a; Lessenich 2004) so-

zialstaatlich behoben werden: Mütterarbeit wirke präventiv gegen Kinderarmut; die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verhindere Arbeitskräfteknappheit, weil sie Geburtenraten anhebe; niedrige Frauenerwerbsquoten seien Verschwendung von Humankapital (Esping-Andersen 2002a; 2002b). „Gender equality is becoming a lynchpin of any positive post-industrial equilibrium“ (Esping-Andersen 2002a: 10). Mit den Anforderungen einer postindustriellen Gesellschaft stehe nunmehr statt Dekommodifizierung Kommodifizierung im Mittelpunkt sozialstaatlicher Bemühungen. Statt Politik mit dem *exit*-Bereich zu betreiben müsse der Schwerpunkt auf den *entry*-Bereich verlagert werden. Mit den Architekturplänen für einen neuen Sozialinvestitionsstaat bestätigt Esping-Andersen jene Funktion, die er zuvor in seinem Konzept von Dekommodifizierung als Politik gegen den (Arbeits-)Markt ausgeblendet hatte: Indem staatliche Sozialpolitik das „doppelte Allokationsproblem“ (Offe) bearbeitet, wirkt sie sowohl kompensierend als auch konstituierend. Die konstituierende Funktion wird deutlicher, wenn die relative Verschiebung in der Zweckbestimmung staatlicher Sozialpolitik bei Esping-Andersen einbezogen wird: von einer Machtressource (*exit*-Politik) hin zu einer produktivistischen Inklusion in die postindustrielle Gesellschaft via Arbeitsmarktteilnahme (*entry*-Politik).

In der Betonung der *entry*-Dimension stimmt Esping-Andersen (2000a) der Kritik sowohl von feministischer Seite als auch der von Graham Room zu. Room (2000) beabsichtigt jedoch eine weiterführende Kritik an der Konzeptualisierung des Begriffs „Dekommodifizierung“. Mit der Feststellung, dass eine gerechte Dekommodifizierung ohne gerecht verteilten Zugang zur Kommodifizierung nicht möglich sei, werde die einseitig negative Konnotation der Kommodifizierung und die einseitig positive Konnotation der Dekommodifizierung zwar gebrochen. Ein weiterer wesentlicher Aspekt der Kommodifizierung werde jedoch aufgrund der einseitig ökonomischen Betrachtung und Kritik der Dekommodifizierung übersehen. Room hebt insbesondere die doppelte Bedeutung von Arbeit zur Befriedung physischer Grundbedürfnisse und Arbeit als Tätigkeit zur Selbstentwicklung hervor, um zwei unterschiedliche Dimensionen der Dekommodifizierung zu verdeutlichen. Im Lohnarbeitsverhältnis erfahre die kommodifizierte Arbeitskraft nach Marx die doppelte Bedeutung von Entfremdung: sowohl die physische Reproduktion als auch die Selbstverwirklichung durch Arbeit sei prekär (ebd.: 336). Dementsprechend müsse eine Politik der Dekommodifizierung auf beide Dimensionen eingehen.

„A comparative analysis of welfare systems which takes the Marxian notions of commodification of labour power as its theoretical centrepiece will need also to operationalise the

notion of human self-creation through work, and will need to analyse the extent to which social policies support or block such self-creation“ (Room 2000: 337).

Esping-Andersen habe sein Konzept von Dekommodifizierung allein auf eine, die physische Seite betreffende Dimension ausgerichtet, die Room „decommodification for consumption“ (ebd.) nennt. Die zentrale Frage in dieser Dimension sei: „[H]ow far do public policies provide people with a genuine choice as to whether or not to work, by guaranteeing them a certain level of consumption, which they can access by virtue of certain social rights?“ (ebd.: 347) In der für Room bedeutsameren Dimension der „decommodification for self-development“ lautet die Frage hingegen: „[H]ow far do public policies, by the rights, transfers, services and regulations which they involve, ensure that people have genuine choice as to the specialism in which they work, and the scope for developing their skills and career in new directions?“ (ebd.).

Ob Room mit der Art und Weise, wie er die Begriffe „Arbeit“ (Haug 1994) und „Entfremdung“ von Marx entlehnt, diese zu sehr vereinfacht, soll und kann hier nicht diskutiert werden (Oppolzer 1997; Ghisu 1997). Room betont als Ergänzung zu *exit* und *entry* die Bedeutung der Ausgestaltung einer *stay*-Dimension. Er fragt also, welche Möglichkeiten der Selbstverwirklichung während der Arbeit bzw. durch den Arbeitsmarkt bestehen. Dementsprechend operationalisiert Room die Dimension „decommodification for self-development“ danach, wer überhaupt die Chance hat, eine intrinsische Befriedung¹³ durch Arbeit zu finden (Indikator: Erwerbslosenquote), wie hoch die Arbeitszufriedenheit (Absentismusrate) und wie groß die soziale Mobilität ist, welches Ausmaß die Teilnahme an Bildung außerhalb der allgemeinen Schulpflicht und innerhalb des Berufes umfasst und wie hoch die kritische Teilnahme an der Gesellschaft ist (ebd.: 338). Room scheint insbesondere, wenn nicht sogar ausschließlich über die Lohnarbeit die Möglichkeit zur Selbstverwirklichung menschlicher Fähigkeiten zu sehen. Denn ansonsten hätte er weitere Wege zur Operationalisierung der „decommodification for self-development“ anführen können. *Erstens* wäre dann zu fragen, wie eine möglicherweise „entfremdete“ Lohnarbeit im Verhältnis zur Lebenszeit steht. Altersgrenzen, die *entry* und *exit* bestimmen, wären ebenso einschlägig wie Arbeitszeitbestimmungen und tatsächlicher Arbeitszeitumfang. *Zweitens* lässt er, darauf weist Esping-Andersen (2000a) in seiner Replik auf Room hin, die Möglichkeit des freiwilligen *non-entry* oder *exit* außen vor: „[A]

13 Room formuliert jedoch eine Einschränkung: “[W]here societies lack generous systems of income replacement, it would be misleading to assume that employment is a positive choice and offers intrinsic satisfaction“ (Room 2000: 339).

Roomian logic breaks down since employment for many women is of marginal importance for their overall, self-defined objectives of life. They voluntarily exclude themselves from Roomian self-development“ (Esping-Andersen 2000a: 357). Esping-Andersen begrenzt ein *non-entry* auf Lebensentwürfe von Frauen. Inwieweit eine Dekommodifizierung dieser Art mit anderen Abhängigkeiten – von der Familie oder vom Sozialstaat – einhergeht, wäre eine sich logisch anschließende Frage. Esping-Andersen weist deshalb zu Recht darauf hin, dass Selbstentwicklung sowohl im Falle ihrer Realisierung außerhalb als auch innerhalb des Arbeitsmarktes von Voraussetzungen abhängt: „More generally, de-commodification as consumption [...] is arguably a first and decisive precondition for just about *any* form of human self-development“ (Esping-Andersen 2000a: 354).

Drittens wäre in der *stay*-Dimension danach zu fragen, welche Einrichtungen die Art der Verfügung über die Arbeitskraft bestimmen und auf welche Weise Arbeitskraft verausgabt wird. Die von Room angeführte Absentismusrate als Maß der Arbeitszufriedenheit ist bereits deshalb unzureichend, weil der suggerierte Zusammenhang von Unzufriedenheit und Abwesenheit nicht immer zutreffen muss. Unter Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit und geringem Kündigungsschutz kann selbst bei hoher Unzufriedenheit die Absentismusrate aus Furcht vor Arbeitsplatzverlust niedrig sein (Stephan 1991).¹⁴ Grundsätzlich beschreibt Absentismus als individuelle, temporäre und unechte *exit*-Option ein sozial deviantes Verhalten, das entsprechend negativ sanktioniert werden kann.¹⁵ Wenn es um die Entfaltungsmöglichkeiten in der Arbeit geht, ist ebenso nach den *voice*-Optionen zu Fragen: Welche Möglichkeiten bestehen in der Lohnarbeit, die die absolute Verfügung über die Arbeitskraft verhindern? Hier wäre z.B. an den Kündigungsschutz, den Arbeitsschutz und an die betriebliche Mitbestimmung auf der einen Seite und des arbeitsorganisatorisch flexiblen Einsatzes der Arbeitskraft¹⁶ auf der anderen Seite zu denken.

14 Neben anderen Aspekten spielt auch bei den Fehlzeiten die Gestaltung der Arbeitszeit eine wesentliche Rolle: „Besonders durch das Angebot flexibler und kürzerer Arbeitszeiten können Unternehmungen durch Fehlzeiten verursachte Kosten vermeiden“ (Stephan 1991: 593).

15 Siehe die Bestimmungen im Kündigungsschutzgesetz, §1 Abs. 2 KSchG.

16 Vgl. hierzu die industriesoziologische Diskussion zur „Arbeitskraftunternehmer“-These (Voß/Pongratz 1998; Pongratz/Voß 2003) oder zur „Subjektivierung der Arbeit“ (Lohr/Nickel 2005). Eine grundlegende Frage hierbei ist, wie das Transformationsproblem bei „unvollständigen Arbeitsverträgen“ gelöst wird. Zu den zwei grundsätzlichen Antworten „direkte Kontrolle“ vs. „verantwortliche Autonomie“ (Deutschmann 2002).

Esping-Andersens Konzept der Dekommodifizierung im Buch „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ deckt sich am ehesten mit einer politischen Perspektive, die einen Autonomiegewinn in der partiellen Befreiung von der Lohnarbeit sieht, während die feministische Kritik an diesem Konzept unter dem Stichwort „Defamilialisierung“ eher mit einen Autonomiegewinn durch Lohnarbeit argumentiert, auf die bereits Berger/Offe (1982; siehe oben) hingewiesen haben (siehe Tabelle 2). Room hingegen konzentriert seine Argumentation auf Autonomiegewinne in der Lohnarbeit, die politisch sowohl unter dem Stichwort „Humanisierung der Arbeit“ als auch dem Stichwort der „Wirtschaftsdemokratie“ diskutiert wurden (Bethge 2006; Böhle 1977; Demirović 2007; FES 1982; Vilmar/Sattler 1978: 127 ff.). Die Perspektive „Autonomie in der Lohnarbeit“ eröffnet den Blick für den Umstand, dass Kommodifizierung an sich kein Garant für einen höheren Grad an Selbstbestimmung ist. Weitere, qualitative Aspekte müssen hinzutreten, damit tatsächlich von einer Selbstverwirklichung durch Lohnarbeit gesprochen werden kann.

Room sucht nach „Dekommodifizierung“ als Selbstentwicklung im Reich der Notwendigkeit¹⁷ unter gegebenen Produktionsverhältnissen; er fragt jedoch nicht nach Möglichkeiten des Reichs der Freiheit, also nach Selbsttätigkeit, außerhalb notwendiger Produktion. Mit André Gorz können die unterschiedli-

17 Siehe dazu Marx, auf dessen Begriffsverständnis von „Arbeit“ sich Room bezieht: „Das Reich der Freiheit beginnt in der Tat erst da, wo das Arbeiten, das durch Not und äußere Zweckmäßigkeit bestimmt ist, aufhört; es liegt also der Natur der Sache nach jenseits der Sphäre der eigentlichen materiellen Produktion. Wie der Wilde mit der Natur ringen muß, um seine Bedürfnisse zu befriedigen, um sein Leben zu erhalten und zu reproduzieren, so muß es der Zivilisierte, und er muß es in allen Gesellschaftsformen und unter allen möglichen Produktionsweisen. Mit seiner Entwicklung erweitert sich dies Reich der Notwendigkeit, weil die Bedürfnisse; aber zugleich erweitern sich die Produktivkräfte, die diese befriedigen. Die Freiheit in diesem Gebiet kann nur darin bestehen, daß der vergesellschaftete Mensch, die assoziierten Produzenten, diesen ihren Stoffwechsel mit der Natur rationell regeln, unter ihre gemeinschaftliche Kontrolle bringen, statt von ihm als von einer blinden Macht beherrscht zu werden; ihn mit dem geringsten Kraftaufwand und unter den ihrer menschlichen Natur würdigsten und adäquatesten Bedingungen vollziehn. Aber es bleibt dies immer ein Reich der Notwendigkeit. Jenseits desselben beginnt die menschliche Kraftentwicklung, die sich als Selbstzweck gilt, das wahre Reich der Freiheit, das aber nur auf jenem Reich der Notwendigkeit als seiner Basis aufblühen kann. Die Verkürzung des Arbeitstags ist die Grundbedingung“ (Marx 1966 [1894]: 828).

chen Autonomiebedingungen als Autonomie in der Heteronomie¹⁸, also Autonomie *in der* Arbeit, und Autonomie *der* Arbeit (Gorz 1994: 117) bezeichnet werden. Diese dritte, in der Regel durch Vertreter eines bedingungslosen Grundeinkommens favorisierte Perspektive (Vanderborght/Van Parijs 2005) geht über die partielle Dekommodifizierung der Arbeitskraft hinaus und eröffnet den Blick auf Autonomie ohne und auch gegen Lohnarbeit.

Tabelle 2: Drei Perspektiven auf Lohnarbeit und Autonomie

| | |
|---|--|
| Autonomie <i>durch</i> Lohnarbeit | Institutionalisierung der <i>entry</i> -Option Formelle Vertragsfreiheit Eigentum an sich selbst und Enttraditionalisierung im Sinne der Kontingenz des Einsatzes des Arbeitskraftvermögens Defamilialisierung und Kommodifizierung Feministische Perspektive auf freien und gleichberechtigten <i>Zugang</i> zum Arbeitsmarkt Freiheit von Abhängigkeit erzeugenden Wirkungen des Sozialstaats Sozialstaatskritik als Herrschaftskritik aber auch Aktivierungspolitiken, <i>workfare</i> -Politiken |
| Autonomie <i>in</i> Lohnarbeit | Arbeit als Selbstverwirklichung Humanisierung der Arbeit Frage nach Inhalt und Sinn/Qualität der Lohnarbeit Institutionalisierung der <i>voice</i> -Option Mitbestimmung oder weiterführender: Wirtschaftsdemokratie |
| Autonomie <i>gegen</i> Lohnarbeit | Partielle Dekommodifizierung als Einschränkung des Warencharakters der Arbeitskraft Bedingte <i>exit</i> -Option Vision der vollkommenen Dekommodifizierung Betonung des Reichs der Freiheit gegen das Reich der Notwendigkeit Autonomie vs. Heteronomie der Arbeit Arbeit als Tätigkeit/Werk zur Selbstverwirklichung menschlicher Fähigkeiten bei Minimierung des Reichs der Notwendigkeit Ersetzen der adressierten Sozialfigur sozialstaatlicher Politik: vom „Arbeitsbürger“ zum „Staatsbürger“ Unbedingte, individuell disponible <i>exit</i> -Option |

Quelle: Eigene Darstellung

18 Zu heteronomer vs. autonomer Tätigkeit siehe Gorz (1983: 81 ff., 1988.: 82 ff., 1994: 51 ff.).

Kommodifizierung und Dekommodifizierung sind komplementäre sozialstaatliche Funktionsmodi, welche die Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung formen. Staatliche Sozialpolitik kann sowohl auf der *Angebots-* als auch auf der *Nachfrageseite* des Arbeitsmarktes und sowohl *ex ante* als auch *ex post* ansetzen. Unter grundsätzlicher Wahrung des Privateigentums und der unternehmerischen Dispositionsfreiheit greift sie in die Produktionssphäre und ebenso in die Distributionssphäre wie auch Reproduktionssphäre ein (Kaufmann 1997: 27 f.). Das Begriffspaar Kommodifizierung und Dekommodifizierung kennzeichnet innerhalb der relationalen Beziehung von Staat, Markt und Gemeinschaft jene Modi, die hinsichtlich der Existenzsicherung das *Ob* und *Wie* der Nutzung der Arbeitskraft als Ware oder alternativer Vergesellschaftungsformen bestimmen – *ob, wie, wann, warum* und *für wen* es notwendig oder möglich ist, zur eigenständigen Existenzsicherung die Arbeitskraft in marktregulierte Transaktionen einzubringen.

2 INSTITUTIONENWANDEL

Die Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise, zwecks Existenzsicherung die eigene Arbeitskraft verkaufen zu müssen, erfolgt nicht spontan und unterliegt ebenso wenig ständigen Schwankungen. Sie ist in Institutionen auf Dauer gestellt. Im Folgenden wird zunächst das in der vorliegenden Arbeit verwendete Verständnis von Institutionen expliziert. Anschließend wird diskutiert, wie der Wandel dieser Stabilität konzipiert werden kann.

Institutionen

Nach Polanyi (1992 [1957]: 34) ist Ökonomie „embedded and enmeshed in institutions, economic or noneconomic“. Der Wandel, den Polanyi hinsichtlich des „shifting place occupied by the economy in the society“ betrachtet, ist demzufolge „no other than the study of the manner in which the economic process is instituted at different times and places“ (ebd.). Mit Lepsius lässt die Bedeutung von Institutionen weiter zuspitzen: Statt im „Manifest der Kommunistischen Partei“ 1848 zu schreiben: „Die Geschichte aller bisherigen Gesellschaft ist die Geschichte von Klassenkämpfen“, hätten Marx und Engels (1964 [1848]: 462) ebenso gut schreiben können: „Die Geschichte aller bisherigen Gesellschaft ist die Geschichte von Institutionenkämpfen“ (Lepsius 1995: 392). Diese An-

merkung lenkt zwar von einem wesentlichen Aspekt ab – nämlich von der Bestimmung von Klassen als Akteure des gesellschaftlichen Wandels und damit verbunden der problematischen „Logik kollektiven Handelns“ (Olson 1998) –, betont aber stattdessen einen wesentlichen anderen: Nicht die Tatsache, *dass*, sondern *wie* Produktion und Distribution, Akkumulation und Regulation nach bestimmten institutionalisierten Prinzipien verlaufen, unterscheidet sowohl Länder untereinander also auch Entwicklungen innerhalb von Ländern. An dieser Feststellung setzen Studien zu den „*Varieties of Capitalism*“ – die zwischen verschiedenen Produktionsregimen unterscheiden, welche die „Spielregeln“ der jeweiligen Marktakteure bestimmen (Soskice 1999; Hall/Soskice 2001) – ebenso an wie Studien, die eine Verbindung zwischen „*Varieties of Capitalism*“ und „*Varieties of Welfare*“ untersuchen. Letztere gehen davon aus, dass nicht nur innerhalb von Produktionsregimen, sondern auch zwischen bestimmten Produktionsregimen und bestimmten Systemen sozialer Sicherheit „institutional complementarities“ bzw. Interdependenzen bestehen (Ebbinghaus/Manow 2001: 2; Soskice 2007). Von einer umfassenden Verknüpfung von staatlichen und ökonomischen Institutionen, von Regulationsweisen und Akkumulationsregimen, ihren historisch und national variierenden Artikulationen (oder Komplementaritäten) gehen Untersuchungen aus, die sich auf die französische „*théorie de la régulation*“¹⁹ beziehen.

Der bisherige Gang der Argumentation hat gezeigt, dass mittels sozialstaatlicher Interventionen Handlungsoptionen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und Art des Verkaufs der eigenen Arbeitskraft zu Zwecken der Existenzsicherung auf Dauer gestellt, also institutionalisiert werden (Goodin 1996: 21). Seit der der Wiederentdeckung von Institutionen als „organizational factors in political life“ (March/Olsen 1984) ist umstritten, wie Institutionen theoretisch zu fassen sind. Hall und Taylor (1996) haben vorgeschlagen, statt nur von einem auch nicht nur von vielen (Goodin 1996: 2), sondern von drei neuen Institutionalismen zu reden, die auf zwei Grundformen beruhen. Diese zwei Grundformen unterscheiden Hall und Taylor im Wesentlichen danach, wie in den Theorien Akteure modelliert werden und auf welche Weise dabei Institutionen das Handeln von Akteuren beeinflussen. Während der „*calculus approach*“ vom zweckrational handelnden *homo oeconomicus* ausgeht, deren wechselseitige, strategische Handlungen durch Institutionen über Informationen und Anreize erwartungssicher und damit stabil gemacht werden, setzt der „*cultural ap-*

19 Einen Überblick gibt in Kurzform Jessop (1997a), ausführlicher aus dem Kreis der französischen Regulationisten Boyer/Saillard (2002), in rekonstruierender Absicht Hübner (1990).

proach“ auf der „lebensweltlichen“ Seite von Akteuren an. Institutionen „provide moral or cognitive templates for interpretation and action“ (Hall/Taylor 1996: 939). Als dritten Ansatz identifizieren Hall und Taylor den historischen Institutionalismus, der Elemente von beiden Ansätzen verbindet, dabei jedoch stärker auf historisch kontingente und zugleich prägende, d.h. pfadabhängige Entwicklungen verweist (Immergut 2006; Goodin 1996; Torfing 2001: 283 f., Figure 1).

Institutionen sind am ehesten darüber zu verstehen, auf welches Problem sie bezogen sind: „Nicht die Frage: Was sind Institutionen?, sondern die Frage: Welches Problem soll bearbeitet werden? eröffnet den Zugang für eine Institutionenanalyse“ (Lepsius 1995: 394). Das institutionelle Arrangement des Sozialstaats bearbeitet das Problem der ökonomischen Existenzsicherung der Einzelnen, indem es die Handlungsoptionen der Einzelnen in den drei Bereichen der Wohlfahrtsproduktion – Markt, Staat, Familie – durch rechtliche, ökonomische, ökologische und pädagogische Interventionen formt.

Die nach (*non*-)*entry*-, *exit*- und *voice*-Optionen differenzierbaren Interventionsbereiche folgen im Sinne eines „*cultural approach*“ bestimmten Leitideen und Leitbildern, die im institutionellen Arrangement des Sozialstaats verankert sind: „*Idealtypisch* sollen als ‚Institutionen‘ solche ‚Sozialregulationen‘ bezeichnet werden, in denen die Prinzipien und Geltungsansprüche einer Ordnung symbolisch zum Ausdruck gebracht werden“ (Rehberg 1994: 56). Jede Institution umfasst Symbolisierungsleistungen, und jede Symbolisierungsleistung verweist auf eine Leitidee oder ein Leitbild – wie zum Beispiel vom Staat (siehe Kapitel 4 bis 6) oder vom Familienernährer (siehe Kapitel 8). Jede Leitidee ist wiederum Produkt eines Selektionsprozesses konkurrierender Ideen (Rehberg 1997: 102). Drei wesentliche Funktionen von Leitbildern können hervorgehoben werden (Dierkes et al. 1992; Dierkes/Marz 1998): *Erstens* haben Leitbilder eine *Orientierungsfunktion*. Situationen, in denen sie entstehen, seien von Offenheit und Ungewissheit geprägt, in denen vertraute Maßstäbe des Handelns ihre Geltung und Gültigkeit verlören und somit individuelle und kollektive Wunsch- und Machbarkeitsprojektionen neu ausbalanciert würden. Demzufolge enthalten sie ein Angebot, „auf das sich Menschen in ihren Selbstverständigungs- und Kommunikationsprozessen zustimmend oder ablehnend beziehen können“ (Dierkes/Marz 1998: 17). Dabei sei das Angebot jedoch nicht beliebig, da Leitbilder bestimmte Wahrnehmungs-, Denk- und Entscheidungshorizonte öffnen und andere hingegen ausschließen. Ein Leitbild „autogerechte Stadt“ bedeute, so ein Beispiel von Dierkes und Marz (ebd.), eben etwas anders als ein Leitbild „stadtgerechtes Auto“. *Zweitens* kann Leitbildern eine *Motivationsfunktion* zugeschrieben werden, da sie Menschen nicht allein als logisch denkende und ratio-

nal kalkulierende Wesen ansprechen. Sie zielen ebenso auf die emotionalen Potenziale und somit auf die ganze Persönlichkeit. Zudem berühren Leitbild-Diskurse verinnerlichte Normen, Werte und Vor-Urteile. *Drittens* dienen Leitbilder mit ihrer *Koordinierungsfunktion* als eine Art Denk- und Verständigungswerkzeug. Sie stellen einen bildlichen Repräsentationsrahmen zur Verfügung, innerhalb dessen über Problemstellungen nachgedacht und kommuniziert werden kann. Dadurch mildern sie Spannungen, Reibungen und Konflikte im alltäglichen Kooperations- und Kommunikationsprozess. Leitbilder sind Zukunftsprojektionen, die zwar über die Gegenwart hinausreichen, jedoch zugleich in den gemeinsamen Erfahrungswelten der Menschen verankert sind (Dierkes/Marz 1998: 19). Selbst wenn stets eine Spannung zwischen Stabilität und Wandel, eine „Dialektik von Privilegiensicherung und Wandlungspotential, von Erstarrungstendenz und Innovationstendenz in jeder Institution“ (Rehberg 1994: 74) besteht – Leitbilder unterliegen nicht ständiger expliziter Diskussion. Ansonsten wären sie schwerlich mit einer zentralen Funktion von Institutionen zu vereinbaren: der Stabilisierung, das heißt insbesondere der relativen, wechselseitigen Berechenbarkeit und Erwartungssicherheit hinsichtlich des Verhaltens der in einem institutionellen Kontext agierenden Akteure (Goodin 1996: 22 f.).

Wie Leitbilder angeeignet werden, d.h. wie sie letztendlich wirken, ist nicht genau festlegbar. Ein prägnantes Beispiel hierfür ist das seit dem so genannten „Erdgipfel von Rio“ 1992 diskutierte Leitbild der „Nachhaltigen Entwicklung“. Trotz umfassender Ausarbeitung wurden nicht nur unterschiedliche Interpretationen, sondern auch unterschiedliche Weltbilder an dasselbe Leitbild geknüpft.²⁰ Sachs (1997: 99) hat deshalb kritisiert, dass mit dem Begriff „*Sustainable Development*“ „nicht die Eindeutigkeit, sondern die Zustimmungsfähigkeit maximiert“ werde. Neben der Orientierungs-, Motivations- und Koordinierungsfunktion liegt in der Akzeptanzfunktion eine weitere Funktion eines Leitbildes sowohl für Phasen der Stabilität als auch für Prozesse des Wandels.

20 Die Akteure, die sich auf eine „Nachhaltige Entwicklung“ beziehen, rezipieren und interpretieren das Konzept bzw. das Leitbild teilweise diametral verschieden, da sie aus jeweiligen Perspektiven mit jeweils unterschiedlichen Interessen und Ideen eine Leerformel füllen: Sachs (1997) unterscheidet drei verschiedene Diskurse um *Sustainability* (Wettkampfperspektive, Astronautenperspektive, Heimatperspektive); Brand (1997) ebenfalls („weiter so“, „sozial-ökologische“ Modernisierung, „grundsätzliche Korrektur des industriellen Zivilisationsmodells“), Arts (1994) vier (*business as usual*, grüne Ökonomie, integrale Nachhaltigkeit, Anti-Modernismus). Demirović (1997) fasst die Unterteilungen von Sachs und Arts zusammen und differenziert fünf Diskurse.

Als „Vermittlungsinstanzen kultureller Sinnproduktion“ machen Institutionen „Wertungs- und Normierungs-Stilisierungen verbindlich“ (Rehberg 1994: 57). Neben der orientierenden haben Institutionen ebenso eine regulierende Funktion (Göhler 1994: 22). Institutionen formen sowohl soziale Normen und normorientiertes Handeln als auch zweckrationales Handeln. „Or rather, they contain and combine elements of both of these modes of action, doing things ‘the right way’ and ‘getting things done’“ (Offe 1996b: 201). Während Institutionen in ihrer Orientierungsdimension „die *symbolische Darstellung* von Ordnungsprinzipien, als Ideenfixierungen oder institutionalisierte *Leitbilder*“ umfassen, stellen sie in der Regulierungsdimension „die *materielle Definition von Sozialbeziehungen*, als Ordnungsfixierungen oder institutionalisierte *Relationen*“ dar (Lessenich 2003a: 41 f.).

Die konstituierenden, sozial kontrollierenden und kompensierenden Funktionen staatlicher Sozialpolitik formen Rahmenbedingungen und Handlungsoptionen für die Art und Weise, wie die Einzelnen ihre Arbeitskraft zur Existenzsicherung einsetzen müssen, dürfen und können, indem sie „einen formenden Zugriff auf die zeitliche Ordnung des Lebens“ (Leibfried et al. 1995: 24) nehmen²¹. Staatliche Sozialpolitik trägt zur „Institutionalisierung des Lebenslaufs“ bei, dessen wesentlicher Bezugspunkt der Arbeitsmarkt ist (Kohli 1985 und 2003; Leibfried et al. 1995: 45; Lessenich 1995; Levy 1996; Myles 1990).

Die regulierenden und orientierenden Funktionen von Institutionen wirken sowohl begrenzend als auch ermöglichend auf individuelle Entscheidungen, formen sowohl Interessen als auch Widerspruch.

„‘Lebenslauf’ bedeutet daher immer etwas Doppeltes: durch staatliche und andere Institutionen vorgeformte, ‘angebotene’ Lebenswege und Lebenslaufmuster in rechtlichen Regelungen, kontrollierenden Akteuren und kulturellen Leitbildern und der subjektive Umgang mit der eigenen Lebensgeschichte, mit den individuellen Wegen innerhalb, gelegentlich auch außerhalb der vorgezeichneten institutionellen Fahrten“ (Leibfried et al. 1995: 39).

Die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz ist ohne Zweifel das wichtigste Programm, mit dem Probleme der Mindestsicherung bearbeitet werden. In Kapitel 7 wird dennoch dargelegt werden, dass die sozialstaatlich, durch die

21 Rehberg spricht von „Phasierungen von institutionell festgelegten Tagesabläufen und Lebenszeiten, von den mönchischen Gebetsrhythmen oder den entsprechenden Vorschriften für fromme Laien (sei es bei Puritanern oder Moslems) bis zu den flexiblen und komplexen Gleitzeitregelungen in heutigen Unternehmen und Verwaltungen“ (Rehberg 2002: 53).

Mindestsicherung geformten Handlungsoptionen als Teil eines institutionellen Arrangements analysiert werden müssen, das als „Normalarbeitsverhältnis“ bezeichnet werden kann.

Institutionenwandel

Unabhängig davon, welche Dimension von Institutionen hervorgehoben wird, bleibt eine Funktion zentral: Institutionen bewirken auf die Gegenwart wie auf die Zukunft bezogen Stabilität durch Erwartungssicherungssicherheit. Und dennoch befinden sie sich im stetigen Wandel in dem Sinne, dass ein Minimum an Anpassungsfähigkeit die Voraussetzung für die Stabilität von Institutionen ist (Göhler 1997; Lepsius 1997; Thelen 2006).

Wie die „prozessuale Dimension“ (Lessenich 2003a: 42, 52 ff.) konzeptualisiert werden kann, ist Gegenstand eines Vorschlages von Peter A. Hall (1993). Ausgehend von ungeklärten Fragen der Staatstheorie bzw. Staatstätigkeitsforschung fragt er zum einen nach den Motiven staatlichen Handelns jenseits pluralistischer Annahmen und zum anderen nach der Möglichkeit, dementsprechend Policy-Prozesse konzeptualisieren zu können. In das Zentrum seiner Analyse stellt er die Rolle des sozialen Lernens sowie die Rolle von Ideen im Policy-Prozess. Hall's Überlegungen, bei denen er sich auf Thomas S. Kuhns (1967) Konzept des Paradigmenwechsel in der (Natur-)Wissenschaft bezieht, resultieren in dem Vorschlag, unterschiedliche Arten von Politikwechsel zu unterscheiden. Während bei einem Wandel erster Ordnung die Politik sich auf der Ebene eines *routinized policy-making* bewegt, bei einem Wandel zweiter Ordnung maximal neue Instrumente eingeführt werden und somit die beiden ersten Wandlungsformen als *normal policy making* zu verstehen sind, bezeichnet er den Wandel dritter Ordnung als paradigmatisch. Im Unterschied zum Wandel erster und zweiter Ordnung, die je Wandlungsprozesse innerhalb eines Paradigmas bewirken, erfasst ein Wandel dritter Ordnung das Paradigma als ganzes: „Third order change, by contrast, is likely to reflect a very different process, marked by the radical changes in overarching terms of policy discourse associated with a ‚paradigm shift‘“ (Hall 1993: 279). Das Verhältnis der drei Arten des Wandels ist nicht zwingend konsekutiv, wie Hall (ebd.) betont. Unterschiedliche Arten des Wandels können vielmehr gleichzeitig auftreten (Cox 1998: 410).

Ein Paradigma strukturiert nach Hall weit mehr als die Festlegung der Ziele, die mit einer Policy erreicht werden sollen, und die Art der Instrumente, mit denen das Problem bearbeitet und die Ziele erreicht werden sollen:

„More precisely, policymakers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing. Like a *Gestalt*, this framework is embedded in the very terminology through which policymakers communicate about their work, and it is influential precisely because so much of it is taken for granted and unamendable to scrutiny as a whole“ (Hall 1993: 279).

Hall (ebd.: 278) nennt drei zentrale Variablen, anhand derer ein Wandel einer konkreten Policy untersucht werden kann: *erstens* die *overarching goals*, also Leitbilder eines Politikfeldes, *zweitens* die Techniken und Instrumente, mit den die Ziele/Leitbilder erreicht werden sollen und *drittens* die genaue Anwendung/Ausgestaltung dieser Instrumente. Aus dem letztgenannten folgt, dass auf der Ebene einzelner Elemente keineswegs umfassende Neuerungen vorgenommen werden müssen, sondern das sowohl die Zielsetzung, Anwendung als auch die Wirkung desselben Instruments je nach Kontext unterschiedlich ausfällt. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung der so genannten „geringfügigen Beschäftigung“ (die heute so genannten Mini-Jobs, siehe Kapitel 9). Ein anderes Beispiel ist die Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsentschädigungsvariante (der so genannte „Ein-Euro-Job“), die aktuell das Instrument mit dem größten Gewicht (sowohl hinsichtlich der Teilnehmerzahl als auch der finanziellen Aufwendungen) im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II darstellt, aber bereits 1961 im Bundessozialhilfegesetz als ein Instrument der so genannten „Hilfe zur Arbeit“ vorhanden war, jedoch nicht in annähernd gleicher Größenordnung wie heute eingesetzt worden war (siehe Kapitel 12 und 14). Qualifizierungsmaßnahmen sind ein weiteres Beispiel, bei dem nicht allein zu fragen ist, ob eine Arbeitsmarktpolitik Qualifizierungsmaßnahmen vorsieht oder nicht, sondern worauf die jeweilige Qualifizierung zielt. Wird als Ziel der Qualifizierungs- oder einer anderen Arbeitsmarktmaßnahme eine existenzsichernde, unbefristete Vollzeitbeschäftigung angestrebt oder dient die Maßnahme der Überbrückung zu einem weiteren befristeten, nicht existenzsichernden Job? In Bezug auf die Sozialhilfe lautet die Frage nicht mehr nur, ob eine entlohnte Tätigkeit ein Ausstieg aus dem Bezug ist, sondern welche Art von Tätigkeit (Vollzeit, Teilzeit, mit/ohne Subventionen) normativ gesetzt und ökonomisch angereizt wird. Ebenso wie der Austausch von einzelnen Elementen ist also *erstens* das Verhältnis der Elemente zueinander und *zweitens* der Kontext, in dem sie wirken, von Relevanz. *Drittens* kann, so Jessop, zusätzlich davon ausgegangen werden, dass gesellschaftlicher Wandel in einer scheinbar paradoxen Gleichzeitigkeit von Kontinuitäten und Diskontinuitäten verlaufe (Jessop 2001) bzw. „conservation-dissolution effects“ (Jessop 2002: 258) zeige.

Die auf Kuhn zurückgehende Differenzierung unterschiedlicher Grade von Wandel wirft Schwierigkeiten auf. Nicht allein die Fragen, wie sich der Wandel erklären lässt, welche Rolle externe, interne oder endogene Faktoren (Offe 1995) spielen, ob es sich um einen „Unfall“ oder um „Evolution“ handelt oder doch Ergebnis intentionalen Handelns ist (Goodin 1996: 24 f.), das entweder funktional auf „Erfordernisse“ oder auf „Forderungen“ politisch reagiert, auf System- oder Sozialintegration zielt und inwieweit dieser Prozess im Verlauf der Entwicklung – von der Entstehung über den Ausbau bis hin zu einem potentiellen Wandel – durch Institutionen selbst überformt wird (Pierson 1996), bleiben offen. So betont Lessenich (1999), dass mit der vorschnellen Vergabe des Prädikats „Paradigmenwechsel“ eher vorsichtig umgegangen werden müsse. Mit Verweis auf die Sozialstaatsdebatte der 1970er Jahre hebt er hervor, dass der Sozialstaat „ein institutionalisierter Modus der permanenten politischen Akzentverschiebung zwischen Kommodifizierung und De-Kommodifizierung“ (Lessenich 1999: 424) ist. Nur wenn Sozialpolitik nicht mehr in dem Zusammenhang, in der Dialektik von Kommodifizierung und Dekommodifizierung funktioniere, könne von einem Paradigmenwechsel gesprochen werden. Derzeit zeige der Sozialstaat kein neues, sondern nur sein anderes Gesicht: das der Kommodifizierung. Damit hängt Lessenich die Anforderungen sehr hoch: Ein veritabler Paradigmenwechsel sozialstaatlich geformter Handlungsoptionen erfolge erst mit dem Zusammenbruch der kapitalistischen Wirtschaftsordnung. Hilfreicher sind hingegen Ansätze aus der Regulationstheorie, die innerhalb des Kapitalismus historische Formationen ausmachen, indem sie zwischen historisch-konkreten Akkumulationsregimen und den jeweils zu ihnen in einem Artikulationsverhältnis stehenden Regulationsweisen differenzieren. So könnte zum Beispiel eine fordistische von einer postfordistischen Mindestsicherung unterschieden werden (Boyer/Saillard 2002; Hirsch 1995; Hirsch/Roth 1986; Jessop 2002). Ebenfalls innerhalb des Kapitalismus verbleiben Analysen, die innerhalb einer historisch-konkreten Formation *Varieties of Capitalism* (Soskice 1999; Hall/Soskice, David 2001) oder *Worlds of Welfare* (Esping-Andersen 1990; Goodin et al. 1999) identifizieren. Ein Wandel würde hier ohne weiteres als paradigmatisch anerkannt werden, wenn zum Beispiel in einem Land der Rheinische Kapitalismus durch das US-amerikanische Modell abgelöst, die koordinierten zu liberalen Marktwirtschaften gewandelt oder das konservative Wohlfahrtsstaatregime durch den liberalen Typus verdrängt worden wären.

So umstritten wie die institutionentheoretischen Konzipierungen des Wandels sind die Aussagen darüber, ob und welche empirischen Anhaltspunkte es für Wandlungsprozesse gibt. Anhand eines internationalen Vergleichs von Aggregatdaten stellt Alber (1998) fest, dass Deutschland immer noch der „Politik des

mittleren Weges“ folge (auch Schmidt 1999). Besonders bemerkenswert sei allenfalls „die überdurchschnittliche Bremsung seiner Ausgabendynamik“ (Alber 1998: 225). Ein Reformversagen oder eine institutionelle Trägheit, die gar zu einer „blockierten Gesellschaft“ (Heinze 1998) führe, treffe genau so wenig zu wie die These vom Sozialabbau (Alber 2000). Zudem seien die Grundmerkmale des deutschen Sozialstaats weitestgehend stabil geblieben. Diese institutionelle Stabilität betont auch Borchert (1995) in seiner vergleichenden Studie der Auswirkungen konservativer Regierungspolitik auf die Wohlfahrtsstaaten der USA, Kanadas, der BRD und Großbritanniens. Borchert konstatiert, dass der Sozialstaat mehr denn je unter dem Primat des Steuerstaates stehe, wobei es nur noch „um den Erhalt und die Funktionstüchtigkeit des Sozialversicherungssystems als eine von ihrem Grundgehalt als Reaktion auf soziale Probleme und Härten weitgehend befreite und damit sinnentleerte Hülle“ (ebd.: 216) gehe. Der Abbau des Sozialstaates sei zwar strukturell gescheitert, aber seine Transformation sei eingeleitet worden und zwar vorwiegend in dem Sinne, dass endgültig mit dem keynesianischen Wohlfahrtsstaat fordistischer Prägung gebrochen wurde: „Seine Strukturen sind weitestgehend intaktgeblieben, die Ausgaben sind ähnlich hoch wie bisher, doch sein Beitrag zur sozialen Sicherung schrumpft und als Instrument politischer Gestaltung, als *Projekt*, ist er klinisch tot“ (Borchert 1995: 334 f.). Borchert beschreibt also eine institutionelle Kontinuität bei abflachender Qualität bzw. eine qualitative Diskontinuität bei Kontinuität der „Hülle“, die den Arten bzw. Grad des Wandels nach Hall nicht zuordbar ist. Zudem umstritten ist, ob jeder als paradigmatisch klassifizierte Wandel als solcher explizit kommuniziert und daher unmittelbar spürbar wird oder ob nicht auch kleine, an sich vor-paradigmatische und inkrementelle Schritte Gravierendes bewirken können. Ein Institutionenwandel muss nicht unbedingt revolutionär, abrupt, für alle sofort sichtbar sein und mit gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen einhergehen, sondern kann ebenso unbemerkt, in kleinen Schritten, punktuell und erst langfristig wirksam werden, insgesamt also schleichend erfolgen. So konstatiert ein hinsichtlich der Anforderungen an einen Paradigmenwechsel inzwischen weniger anspruchsvoll gewordener Lessenich für den Fall Deutschland, dass „big changes may come about without ‚big bangs‘“ (2005: 346). Kontinuitäten können sehr wohl gleichzeitig mit Diskontinuitäten, im Sinne von „conservations-dissolution effects“ (Jessop 2002: 258), einhergehen und somit zu einem Phänomen führen, das Lessenich (2003: 59) als „dialektische Konstellation von Dynamik und Statik“ anhand der deutschen Pflegeversicherung und des Tarifvertragssystems analysiert und als „dynamische[n] Immobilismus“ bezeichnet (auch Rehberg 1994: 74). Hinrichs und Kangas (2003) stellen ebenso die Zuordnung bestimmter Wandlungsprozesse zu bestimmten Qualitäten und Reichweiten des

Wandels in Frage. Anhand eines Vergleichs der finnischen und deutschen Alterssicherungsprogramme überprüfen sie, ob ein paradigmatischer Wandel explizit veränderter „overarching goals“ (Hall 1993) bedürfe oder bereits als Folge von kleineren Reformen erster und zweiter Ordnung eintreten könne (Hinrich/Kangas 2003: 575). Hinrichs und Kangas bewerten ihre Ergebnisse als uneindeutig. Von größerer Relevanz ist jedoch ohnehin ihre Untersuchungsmethode. Sie setzen ihren Ansatz an wesentlichen Stellen von anderen ab. Drei Probleme blieben demnach beim „modelling business“ im Anschluss an Esping-Andersen und beim „retrenchment business“ nach Pierson unbeachtet: Erstens könne insbesondere beim Betrachten aggregierter Ausgabendaten der Wandel schlicht übersehen werden, denn: „spending may increase while, at the same time, benefit levels decrease“ (ebd.: 574). Zweitens hänge die Beurteilung des Wandels vom gewählten Untersuchungszeitraum ab. Drittens seien eventuell gravierende Folgen inkrementeller Anpassungen innerhalb von Programmen nicht sofort erkennbar, da die Reformen *innerhalb* existierender Institutionen vorgenommen werden und erst langfristig transformative Wirkungen zeigen. Für sich genommen kleine Kürzungen, die auf den ersten Blick geringfügige Veränderungen bewirken, können verteilt über verschiedene Programme und Jahre in der Summe große Effekte zeigen (Hinrichs 2004a). „Radical transformation does not necessarily result from radical measures“, so auch Kees van Kersbergen (2001: 28). Den Prozess des Wandels in kleinen Schritten bezeichnet er als „creeping disentanglement“ (ebd.), welcher neben der bereits genannten ersten Hypothese des großen Effektes kleiner Maßnahmen vier weitere Hypothesen umfasst. So sei die Wirkung kleiner Anpassungen im Sinne von Kürzungen nicht allein auf die unmittelbar betroffene Policy zu untersuchen, sondern stets auch die Auswirkungen auf andere Bereiche. So können zum Beispiel stetige, kleinere Kürzungen in der „Beletage“ des Sozialstaats, also im Bereich der Sozialversicherungen, zu einem Fallzahl- und Kostenanstieg im „Souterrain“ (Rosner 1990: 289) der bedürftigkeitsgeprüften Bereiche führen (Kersbergen 2001: 29). Die sozialstaatliche Regulation von Lohnarbeit und Existenzsicherung am Beispiel der Sozialhilfe zu untersuchen heißt dementsprechend, die Veränderungen in den vorgelagerten Systemen sozialer Sicherung einzubeziehen. Beständige kleine Änderungen würden, so van Kersbergen weiter, zu einer Zermürbung bisheriger Positionen, Einstellungen, „vested interests“ und somit zu Instabilität einerseits und wachsender Bereitschaft zu größeren Reformen andererseits führen. Beim Fall Sozialhilfe wäre demnach aufzumerken, sofern argumentative oder diskursive „Dauerbrenner“ in den Begründungen der einzelnen Gesetzesänderungen oder der wissenschaftlichen Diskussion auftauchen. Allgemeiner knüpft die „Zermürbungs“-These an die Frage nach den Änderungen in der Orientierungs-

dimension bzw. den Leitbildern und Leitideen nicht nur in der sozialen Mindestsicherung, sondern ebenso im Bereich der Sozialstaatlichkeit insgesamt an. Seine vierte Hypothese bezieht Kersbergen auf einen Wertewandel: Inzwischen werde eine Anfang der 1970er Jahre geborene Kohorte gesellschaftlich bestimmend, die zwar in einem Wohlfahrtsstaat aufgewachsen, allerdings in einem, der bereits ökonomisch und politisch in Frage gestellt worden sei und daher nicht ohne weiteres als Garant sozialer Sicherheit bewertet werde. Als fünfte und letzte Hypothese mischt Kersbergen die Thesen Piersons (1996) zur „New Politics“²² mit der älteren Frage nach der Organisations- und Konfliktfähigkeit (Offe 1975a) der betroffenen Gruppen: „It is therefore often the case that the politicians advocating retrenchment tend to play off one group against another and hit those groups hardest that are poorly organised and electorally harmless“ (Kersbergen 2001: 29). Veränderungen, insbesondere ein Abbau von Leistungen, sind also unter anderem ob der elektoralen Sensibilität politischer Entscheidungsträger zum einen eher kleinteilig und zum anderen eher in den Bereichen zu erwarten, in denen der geringste elektorale Schaden droht – entweder weil der Bereich nicht durch widerstandsfähige Akteure besetzt ist oder weil die Änderungen erst in fernerer Zukunft greifen, so dass sie gegenwärtig keine politische Mobilisierungskraft hervorrufen (Hinrichs 2004a).

Es kann daher irreführend sein, von dem Prozess der Veränderungen (geringe Wahrnehmung, aufeinander folgende kleine Schritte mit jeweils geringen Anpassungen) auf das Ergebnis der Veränderungen zu schließen. Die Suche nach einem „big bang“ als Grund für einen paradigmatischen Wandel kann erfolglos verlaufen, so dass eine Suche nach kleinen Schritten notwendig ist. Den Unterschied zwischen den Eigenschaften und dem Ergebnis des Prozesses fassen Streeck und Thelen (2005b: 9) in einem Vierfeldschema zu Typen institutionellen Wandels. Die Prozess-Eigenschaften „inkremental“ und „abrupt“ kombinieren sie mit den Ergebnis-Eigenschaften „Kontinuität“ und „Diskontinuität“. Den Typus „reproduction by adaption“ kennzeichnet ein inkrementaler Wandel und Kontinuität als Ergebnis. Ist der Wandel abrupt und das Ergebnis dennoch Kontinuität, dann sprechen Streck und Thelen vom Typus „survival and return“,

22 „New Politics“ sind die Folge Veränderungen in den Zielen und Kontexten, welche durch die sozialpolitischen Programme selbst hervorgerufen wurden. Hierzu zählen unter anderem neue Interessengruppen, die mit dem bestehen einer bestimmten Policy entstanden sind (Pierson 1996: 147). Pierson weist im Wesentlichen darauf hin, dass sozialpolitische Programme selbst zu Faktoren ihrer weiteren Entwicklung werden können: entweder aufgrund von elektoralen Kosten oder aufgrund anderer Aspekte so genannter „institutional stickiness“ (Pierson 2001: 411).

während bei abruptem Wandel mit Diskontinuität als Ausgang „breakdown and replacement“ vorliegt. Von besonderem Interesse sind jedoch die graduellen Veränderungen: „Rather than big changes in response to big shocks, we will be looking for *incremental change with transformative results*“ (Streeck/Thelen 2005b: 9). Bei diesem Typus ergibt sich Diskontinuität aus inkrementalen Wandel, der in den fünf Modi *displacement, layering, drift, conversion* und *exhaustion* auftreten könne (Streeck/Thelen 2005b: 19 ff., Tabelle 1.1).

Für die Analyse der über die Mindestsicherung sozialstaatlich geformten Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich des Verhältnisses von Existenzsicherung und Verkauf der eigenen Arbeitskraft können nunmehr Anforderungen formuliert werden: Erstens, sowohl die orientierende wie auch die regulierende Dimension von Institutionen müssen in die Untersuchung einbezogen werden, sowohl Leitbilder rekonstruiert als auch die Entwicklung von Zielen und Instrumenten untersucht werden. Zweitens, da eine Revolution ohnehin allen aufgefallen wäre, ist es notwendig, den Wandel nicht im Großen, sondern im Kleinen zu suchen und den Wandel nicht unbedingt im Zentrum des institutionellen Arrangements zu vermuten, sondern ihn als einen Prozess zu analysieren, der von den Rändern ausgeht. Als Ränder werden zwei verschiedene Bereiche bezeichnet: bezogen auf das gesamte System der sozialen Sicherung ist der Bereich der Mindestsicherung, also die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz, der Randbereich; bezogen auf einzelne Policies des Kernbereichs sind abgeleitete Sicherungsformen wie die Hinterbliebenenrente oder anerkannte Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung oder geringfügige Beschäftigung als Zuverdienstoption für die über den Familienlohn abgesicherten *female homemaker* die Randbereiche (siehe Kapitel 8 und 9).

Ein Wandel staatlicher Regulation von Handlungsoptionen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zur Sicherung der Existenz ist sowohl in der Dimension der regulierenden Funktionen („getting things done“) als auch in der Dimension der orientierenden Funktionen („doing things the right way“) möglich. Beide Dimensionen sind jeweils in ihren konkreten historischen Kontexten darzustellen – darin besteht Richtigkeit des nahezu banalen Schlagworts „history matters“. Das heißt *erstens*, dass die Orientierungsdimension der institutionalisierten Mindestsicherung in Verbindung mit den Leitbildern und Leitideen der staatlichen Sozialpolitik insgesamt analysiert werden muss (Kapitel 4 bis 6). Und das heißt *zweitens*, dass das Funktionieren der Sozialhilfe mit dem Funktionieren der staatlichen Sozialpolitik insgesamt analysiert werden muss. Von beiden Dimensionen und ihren jeweiligen Kontexten können dementsprechend Impulse für einen Wandel ausgehen: das bisherige Arrangement kann sich unter neuen Bedingun-

gen sowohl als *nicht mehr funktionstüchtig* oder als *zu teuer* erweisen als auch als *nicht mehr anererkennungsfähig* in dem Sinne, dass sich die Geltungsansprüche verändert haben.

Die institutionalisierte staatliche Regulation der Handlungsoptionen bei der Existenzsicherung wird entsprechend der These eines Wandels logisch notwendig in zwei voneinander trennbare Phasen eingeteilt: eine Phase vor und eine Phase nach dem Wandel. Da der Wandel jedoch nicht auf einen prägnanten *critical juncture* beschränkt werden kann (Thelen 2006), sondern sich – so die Annahme – schleichend, in kleinen, mehreren Schritten vollzieht, kann mit einiger Sicherheit zunächst nur der Ausgangspunkt, also die Phase vor dem Wandel bestimmt werden. In der vorliegenden Arbeit wird als historischer Ausgangspunkt die Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes gesetzt. Mit dem BSHG wurde das sozialstaatliche institutionelle Arrangement insofern komplettiert, als dass neben der Sozialversicherung und der Versorgung auch die Fürsorge als unterstes Netz subjektivrechtlich verankert worden war (siehe Kapitel 7 und 10). Das Verhältnis von Zentrum (insbesondere die dynamisierte Rentenversicherung 1957) und Randbereich war damit 1961 gesetzt und wurden durch das AFG 1969 verstärkt (siehe Kapitel 5). Die institutionelle Ausgangskonstellation der staatlichen Regulation der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung im Bereich der Mindestsicherung kann für analytische Zwecke zunächst danach gegliedert werden, welcher Art die Optionen sind. Bezogen auf den Arbeitsmarkt ist herauszuarbeiten, ob sie eher als *non-entry*, *entry*, *stay* oder *exit*-Optionen mit kommodifizierender oder dekommodifizierender, defamilialisierender oder familialisierender Wirkung angelegt ist. Zum anderen kann die Ausgangskonstellation entlang der vier von Kaufmann typologisierten Interventionsformen – rechtlich, ökonomisch, ökologisch und pädagogisch – analysiert werden (siehe Kapitel 1).

Die Frage, ab wann ein Wandel als paradigmatisch, also als von grundsätzlicher Art bezeichnet werden kann, wurde bereits allgemein mit Halls (1993) Konzept beantwortet. Unterbestimmt ist bisher die Anwendung auf den Bereich der Mindestsicherung. Mit Hilfe einer Idealtypologisierung ist es möglich, spezifische Kriterien für die Bestimmung der Qualität und des Ausmaßes des Wandels zu diskutieren.

Für die These, dass die sozialstaatliche Regulation der Handlungsoptionen Einzelner hinsichtlich Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung werden im

Folgenden Elemente eines Idealtypus²³ *workfare* herausgearbeitet. Im folgenden Kapitel wird zunächst ein Grundverständnis von *workfare* herausgearbeitet. Davon ausgehend werde ich einen Idealtypus vorschlagen, den ich als „restriktiv-residuale, kategoriale Mindestsicherung“ bezeichne.

3 WORKFARE

Als der Begriff „*workfare*“ Ende der 1960er, Anfang der 1970er Jahre in den USA aufkam, wurde er zunächst als ein Ausdruck verwendet, der eine neue Politik im Bereich der monetären Mindestsicherung von der bisherigen, auf soziale Rechte basierenden *welfare*-Politik abgrenzen sollte (Peck 2001: 84; Handler 2004). So beabsichtigte Nixon, Präsident der USA in den Jahren 1969-74, im Rahmen des „*war on poverty*“ eine andere Fürsorgepolitik einzuleiten, die weniger auf Ansprüche auf Sozialleistungen als auf Arbeitsleistung der Einzelnen setzt. In einer nationalen Fernsehansprache verwendete er hierfür als erster den Begriff „*workfare*“: „In final analysis, we cannot talk our way out of poverty; we cannot legislate our way out of poverty, but this nation can work its way out of poverty. What America needs now is not more welfare, but more ‚workfare‘“ (Richard Nixon 1969, zitiert nach Nathan 1993: 14).

Für einige repräsentiert der Streit um *workfare* nicht vielmehr als „the old adage of the difference between giving people a fish (the so-called ‚income strategy in welfare parlance) and teaching them to fish (the ‚service strategy‘)“ (Nathan 1993: 8f.), während andere darin ein funktionales Äquivalent des Armenhauses erblicken: „[...] the workhouse as an institution is dead, but as a concept has been reincarnated as workfare“ (Shragge 1997: 29). Wenn *workfare* zunächst nur als Verpflichtung verstanden wird, bei Bezug einer staatlichen, bedürftigkeitsgeprüften Transferleistung eine Gegenleistung zu erbringen (Besley/Coate 1992; Grover/Stewart 1999; Lødemel/Trickey 2001b; Standing 1990: 680), dann wurden *workfare*-Programme nicht erst Mitte des 20. Jahrhunderts in den USA „erfunden“. Im Folgenden werden in den Rubriken „nützliche Armut“, „schädliche Armutspolitik“ und „nützliche Armutsbekämpfung“ Aspekte gebün-

23 Den Begriff Idealtypus verwende ich im Sinne Max Webers: „Er [der Idealtypus, CB] wird gewonnen durch einseitige *Steigerung eines* oder *einiger* Gesichtspunkte und durch Zusammenschluss einer Fülle von diffus und diskret, hier mehr, dort weniger, stellenweise gar nicht, vorhandenen Einzelercheinungen, die sich jenen einseitig herausgehobenen Gesichtspunkten fügen, zu einem in sich einheitlichen *Gedankengebilde*“ (Weber 1988 [1904]: 191; siehe auch Weber 2002 [1921]).

delt, die bis in die aktuelle Diskussion um *workfare* den ökonomischen, sozialen, kulturellen und nicht zuletzt politischen Argumenten für und gegen eine Mindestsicherung entsprechen. Die spezifischen Probleme, die am Speenhamland-System (1795-1834) kritisiert wurden und die zu Beginn des 19. Jahrhunderts zu einer Ablösung des Speenhamland-System durch neue Armengesetze führten, werden im 20. Jahrhundert in den USA, aber ebenso in Europa unter dem Stichwort „Abhängigkeit“ (*dependency*) reformuliert. „*Workfare*“ wird als Antwort auf die Abhängigkeits-Problematik gesehen. Über die Bedeutung und insbesondere die Reichweite des Begriffs wird bis heute gestritten, zumal mit ihm mal programmspezifische Änderungen der Fürsorge, mal Anzeichen eines aufkommenden, neuen Regulationsmodus bezeichnet werden und ebenso umstritten ist, inwiefern der Begriff nicht geographisch auf sein Entstehungsland, die USA oder zumindest typologisch auf liberale Wohlfahrtsstaaten beschränkt ist. Ob der Vielfalt *workfare*-orientierter Reformen wird schlussendlich ein Idealtypus *workfare* entwickelt – die restriktiv-residuale, kategoriale Mindestsicherung.

Argumente zur Mindestsicherung

Nützliche Armut?

Wie allgemein für die staatliche Sozialpolitik so werden auch für die Mindestsicherung ökonomische, soziale, kulturelle und politische Argumente herangezogen, um ihre Funktionen und ihre Ausgestaltung zu begründen, zu rechtfertigen und zu erklären. Die wohl gründlichste Absage an den Humanismus oder die Religion als Rechtfertigungshilfe für eine individuelle und doch im soziologischen Sinne institutionalisierte Armenhilfe wie auch den nachdrücklichsten Hinweis auf die positiven Funktionen von Armut liefert der holländische Arzt Bernard Mandeville (1670-1733). Nicht Barmherzigkeit bewege den Einzelnen, einem Armen zu helfen. Der Antrieb zur Hilfe entspringe der „Liebe [...] zu sich selbst“ (Mandeville 1980 [1724]: 236) und ist an nichts anderem ausgerichtet als am Erhalt des eigenen Wohlbefindens. Für Mandeville liegt das Interesse des Helfenden an der Hilfe im Mitleid des Helfenden mit sich selbst – und ist allein in diesem weltlich-egoistischen Sinne eine Hilfe zur Selbsthilfe:

„Tausende geben auf diese Weise Bettlern Geld aus demselben Beweggrunde wie ihrem Hühneraugen-Operator, nämlich des angenehmen Ganges wegen, und mancher Groschen wird an freche, aufdringliche Halunken verschenkt, die man, wäre es nicht unschicklich, viel lieber mit dem Stocke durchprügeln würde. All dies aber nennt die Höflichkeit des Landes ‚Barmherzigkeit‘“ (Mandeville 1980 [1724]: 292).

Mandeville argumentiert durchgängig mit positiven, funktionalen Aspekten von Armut und weist auf die dysfunktionalen Folgen von Armutspolitik hin. *Ökonomisch* seien die Armen notwendig, um den Reichtum der Herrschenden zu schaffen, und Armutspolitik sei dann dysfunktional, wenn sie eine *exit*-Option zu „schmutzige[r], knechtische[r] Arbeit“ (ebd.: 334) darstelle. Die positive Funktion der Armut bestehe nicht in der Reziprozität von Almosen und Fürbitte, Seelenheil des Gebenden und Überleben des Empfangenden (Geremek 1991: 21 ff.), sondern allein in der Verfügbarkeit der Arbeitskraft für den Wohlstand der Nation. Formen organisierter Armenhilfe, in denen über die Disziplinierung hinaus in Bildung der Armen investiert wird, hält Mandeville ausgehend von der These, dass der „sicherste Reichtum in einer großen Menge schwer arbeitender Armer besteht“ (Mandeville 1980 [1724]: 319), gar für gefährlich. *Sozial und kulturell* könnten die so erworbenen Kenntnisse hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung einerseits zu *exit*-Optionen führen, indem sie bei illegalen Aneignungsakten angewendet würden: „Dumm und unwissend zu sein, sind selten die Charakterzüge eines Diebes“ (ebd.: 304). Oder sie produzierten angebotsseitig eine Konkurrenz für die hergebrachte Bildungsschicht auf dem Arbeitsmarkt: „Wer einen großen Teil seiner Jugend mit Lesen, Schreiben und Rechnen zugebracht hat, erwartet auch, nicht ohne Recht, in einem Berufe beschäftigt zu werden, wo er diese Fertigkeiten gebrauchen kann“ (ebd.: 312). *Sozial und kulturell* sei Armut also funktional, weil sie Voraussetzung für Demut und Dienstfertigkeit gegenüber den Herrschenden sei; dysfunktional sei Armutspolitik, wenn sie Demut durch Selbstbewusstsein untergräbt. *Politisch* sei Armut funktional, weil Arme aufgrund ihrer Unwissenheit und Religiosität besser regierbar seien, und Armenpolitik sei dann dysfunktional, wenn durch Bildungsmaßnahmen *voice*-Optionen generiert würden, die hergebrachte Loyalitätsstrukturen gefährden: „Ein Diener kann keinen ungeheuchelten Respekt mehr vor seinem Herrn haben, sobald er gescheit genug ist, um zu merken, daß er einem Narren dient.“ Letztendlich führt dies zu unwägbareren Risiken für die bestehenden Herrschaftsverhältnisse: „Kein Geschöpf unterwirft sich bereitwillig seinesgleichen, und versteht ein Pferd so viel wie ein Mensch, so möchte ich sein Reiter nicht sein“ (ebd.: 322).

Ganz im Sinne der These, dass die politische Bearbeitung von Armut bestenfalls gar nicht helfe und im schlechtesten Fall eine Kultur der Armut befördere, setzt Mandeville auf die erzieherische Kraft der Arbeit:

„Wer selbst arbeitet und seine Kinder nur einigermaßen in der Gewalt hat, wird sie so zeitig wie möglich zu irgendeiner Tätigkeit anhalten, bei der etwas, sei es auch noch so we-

nig, herauskommt. Die aber so unerziehbar sind, daß weder Worte noch Schläge auf sie einwirken, wird keine Armenschule bessern“ (ebd.: 302).

Armenschulen hätten – neben den oben erwähnten Folgen aufkommender Konkurrenz und Kontrollverlust durch Bildung – zur Folge, dass die Pflichtvergessenheit der einen zur Entmutigung der anderen führe. Die außerfamiliale, institutionelle Kinderbetreuung für jene Eltern, die sich Müßiggang und Laster hingeben, wirkt als Fehlanreiz in Richtung devianter Lebensführung: „Ihre Erziehung sieht wie eine Belohnung dafür aus, daß man lasterhaft und untätig ist, eine Wohltat, die gewöhnlich Eltern zugute kommt, die es verdienen, bestraft zu werden, weil sie ihre Familie schamlos vernachlässigen“ (ebd.: 329).

Mandeville zählt zu den Vorläufern liberalen Denkens, die Gemeinwohl weder strikt dem privaten Interessen gegenüber stellten noch das Gelingen einer Gemeinwohlproduktion von einer moralisch wertvollen Orientierung ihrer Produzenten abhängig machten (Hirschman 1987). Eigenliebe und Eigeninteresse gelten ihm als Quellen, nicht als Hindernisse des als wirtschaftlichen Wohlstand konzipierten Gemeinwohls.²⁴ Die Transformation des Eigeninteresses in Gemeinwohl ist bei Mandeville anders als bei Adam Smith keine Folge der *invisible hand* des Marktmechanismus, sondern eine politische Koordinations- und Lenkungsleistung des „Politikers als Sozialtechniker“ (Euchner 1980: 48; vgl. Fuller 2008: 61 ff.).

Mit Hirschman (1987) können drei Modi unterschieden werden, die im Zuge der politiktheoretischen Erosion der „Methode Moral“ für die Regulierung des leidenschaftsgetriebenen menschlichen Verhalten vorgeschlagen wurden: Leidenschaften könnten entweder repressiv eingehegt (Methode Hobbes), instrumentell eingebunden und nutzbar gemacht (Methode Smith) oder neutralisierend erweitert und differenziert werden (Methode Hume). Zwei der drei Regulierungsmodi des menschlichen Verhaltens nach der Erosion der Methode Moral kommen bei Mandeville zur Anwendung: Die Methode „Repression“ richtet sich vorwiegend gegen die arbeitenden Armen. Ihre Leidenschaften seien soweit zu formen, dass sie aus existenzieller Not Interesse an bezahlter schwerer körperlicher Arbeit entwickeln, wahren und letztlich verinnerlichen. Die Methode „Instrumentalisierung“ umfasst den Versuch, durch politische Regulierung die Leidenschaften der „Höherstehenden“ ökonomisch inwertzusetzen und somit für das Gemeinwohl zu nutzen. Armutspolitik dient in diesem Sinne bei Mandeville

24 In der Bienenfabel bringt Mandeville die Umnutzung wie folgt auf den Punkt: „[...] Der Allerschlechteste sogar für das Gemeinwohl tätig war [...]“ (Mandeville 1980 [1724]: 84).

der Erhaltung der Armut und der Einhegung der Armen als Arbeitskräfte. Er empfiehlt eine Geldpolitik, in der „die Quantität des zirkulierenden Geldes jederzeit der Anzahl der beschäftigten Hände, der Arbeitslohn aber dem Preise der Nahrungsmittel entspreche“ (Mandeville 1980 [1724]: 231). Arme sollen in ihrer abhängigen Position fixiert werden, indem sie „einerseits vor dem Verhungern bewahrt bleiben müssen, andererseits jedoch nichts erhalten sollen, wovon sie Ersparnisse machen können“ (ebd.). Mandeville entwirft eine Programmatik, die sich als nationalistische *workfare*-Politik begreifen lässt, die die Mittel nicht auf die Existenzsicherung der Einzelnen lenkt, sondern in große Infrastrukturprojekte, wobei die bei den Armen erzeugten Gefühle von nationaler Größe und Vaterlandsliebe als gleichwertige Effekte der staatlichen Arbeitsbeschaffung zu sehen seien (ebd.: 348 ff.).

Schädliche Armutspolitik: Speenhamland

Ein weiterer Basistext für die Diskussion um unterschiedliche Argumente für und gegen eine Mindestsicherung ist die Beschreibung des Systems von Speenhamland, das im Mai 1795 in England eingeführt worden war und mit den neuen *Poor Laws* 1834 aufgehoben wurde, durch Karl Polanyi (1995 [1944]). Das Speenhamland-System war zunächst nichts weiter als ein an den Brotpreis gekoppelter und nach Familiengröße variierender Zuschuss, in heutiger Diktion also ein Kombilohn, mit dem ein Minimaleinkommen unabhängig vom Markteinkommen garantiert wurde. Die Adressaten der Zuschüsse waren im wesentlichen Landarbeiter und ihre Familien. Um zu verhindern, dass ihnen die Arbeitskräfte aus ökonomischen Zwängen abwandern oder – so die These von Piven und Cloward (1977) zur Funktion von Fürsorgepolitik – massenhaft von einer nicht kontrollierbaren *voice*-Option Gebrauch machen, mussten die Landbesitzer eine Verbleibs-Option bieten, die das Konfliktpotenzial einzuhegen vermochte.²⁵ Die über Lohnzuschüsse gewährte Einkommensgarantie hatte aus Sicht von Polanyi und anderen (Block/Somers 2003) gravierende Folgen. Mit der Transferleistung verfügten die ländlichen Arbeiter über eine Einkommensquelle, die sie einerseits nahezu unabhängig von der Anarchie des Marktes machte, sie andererseits insofern „unfrei“ werden ließ, als dass sie *noch nicht* vollständig kommodifiziert²⁶

25 „Kurz, die Fürsorge sollte die Störung des Arbeitsmarktes ausgleichen und die aus den Fugen geratene Landbevölkerung disziplinieren“ (Piven/Cloward 1977: 98).

26 Da die Landarbeiter, welche hauptsächlich die Adressaten der Zuschüsse waren, genau genommen zu diesem Zeitpunkt ihre Arbeitskraft noch nicht als „fiktive Ware“ angeboten haben, ging es nicht um Dekommodifizierung, sondern um eine verhinderte

gewesen wären. Infolgedessen hätten sie *erstens* kein Interesse am Preis ihrer Arbeitskraft entwickelt und wären zudem – *zweitens* – nicht interessiert gewesen, ihren Arbeitgeber zufrieden zu stellen. Aufgrund geringer Ambitionen, Motivation und Produktivität der Arbeiter und der Verfügbarkeit von Arbeitskräften zu jedem Preis senkten die ländlichen Arbeitgeber den Lohn. Die Kosten hingegen wurden auf die Steuerzahler in der Gemeinde abgewälzt. Auf diese Weise habe das Zuschussystem „bis zu seiner Aufhebung im Jahre 1834 die Schaffung eines auf Wettbewerb beruhenden Arbeitsmarktes“ (Polanyi 1995 [1944]: 114) verhindert. Doch nicht allein die Zuschüsse, sondern weitere Mechanismen verhinderten eine Lohnsteigerung. Lohnverhandlungen wurden sowohl durch ökonomische, als auch durch politische Instrumente verhindert:

„So kann man durchaus behaupten, daß die paternalistische Intervention in Form des Speenhamland-Gesetzes die Antikoalitionsgesetze hervorrief, eine weitere Intervention also, ohne die das Speenhamland-System zu einer Steigerung der Löhne geführt hätte, und nicht zu ihrer Senkung, wie das in Wirklichkeit geschah“ (Polanyi 1995 [1944]: 118f.).

Erst die Kombination von geschützter ökonomischer Teilhabe (Lohnzuschuss) und unterbundener politischer Teilnahme (Antikoalitionsgesetz) wirkte im Ergebnis negativ auf die Situation der Landarbeiter (Wilkinson 2001: 101). Auch wenn Karl Polanyi sich letztendlich in den Konsequenzen des Speenhamland-Programms – dass es perverse Effekte in dem Sinne erzeugt habe, dass Armut nicht gelindert, sondern gefestigt und ausgedehnt worden sei – geirrt hat (Block/Somers 2003; zuerst Blaug 1963), hat er dennoch eine einprägsame Beschreibung dieses Systems gegeben. Institutionentheoretisch analysiert Polanyi sowohl die Auswirkungen hinsichtlich der regulierenden als auch orientierenden Dimensionen und weißt darüber hinaus auf die Wechselwirkung mit weiteren institutionellen Formen zur Regulierung des Arbeitsmarktes Ende des 18. Jahrhunderts hin.

Anhand des Speenhamland-Systems wurde von unterschiedlichen Akteuren Kritik an staatlicher Fürsorgepolitik formuliert (Block/Somers 2003: 292). Die Argumentationsfiguren dieser Kritik werden bis heute herangezogen, wenn Mindestsicherungssysteme diskutiert und diskreditiert werden (Gray 2002; Somers/Block 2005). Diese Grundmuster können nach unterschiedlichen Lesarten unterschieden werden: In der ökonomischen Lesart werden rationale Wahlhandlungen Einkommen und Freizeit maximierender Individuen herausgestellt und

Kommodifizierung. Die Landbesitzer wollten damit eine Abwanderung der Arbeiter verhindern.

Fehlanreize in Form von Rationalitätsfallen durch Transferleistungen kritisiert. In der soziologischen Lesart werden psychische wie kulturelle Dispositionen der Individuen hinsichtlich ihrer Arbeitsfähigkeit wie -bereitschaft hervorgehoben und fatale Orientierungswirkung im Sinne von Entmutigung (Deprivation) und auf die Lebensführung bezogenen abweichendes Verhalten (Devianz) kritisiert. Politisch werden die ökonomischen wie soziologischen, die regulierenden wie orientierenden Wirkungen hinsichtlich ihrer Legitimierbarkeit und Finanzierbarkeit thematisiert und in Bezug zu den Handlungsspielräumen der *policymaker* wie auch dem Loyalitätsverhalten der Steuerzahler als Finanzierer der *Policy* und Wähler der Entscheider gesetzt. Unterschiedliche Autoren mit unterschiedlichen theoretischen Annahmen wie Malthus, Engels und Polanyi verwiesen auf ähnliche Effekte des Speenhamland-Systems: In beiden Bereichen – des „getting things done“ wie auch des „doing things the right way“ – habe das Speenhamland-System versagt und sei zudem fiskalisch untragbar gewesen. Statt Armut zu mildern, habe es Armut erzeugt: „Das ‚Recht auf Lebensunterhalt‘ hatte sich als tödliche Falle erwiesen“ (Polanyi 1995 [1944]: 115) – und das nicht allein ökonomisch, sondern ebenso kulturell: „Following Townsend, Malthus argued that poor relief interferes with the self-regulating mechanism that serve as the incentives necessary to drive the poor toward self-disciplined behavior and reproductive prudence“ (Block/Somers 2003: 288).

Transferleistungen an Arme, so Autoren wie Thomas Robert Malthus (1766-1834) und 150 Jahre später der US-Amerikaner Charles Murray in seinem erstmals 1984 erschienenen Buch „*Losing Ground*“, erzeugten eine perverse, die Intention des Gesetzgebers in das Gegenteil verkehrende Wirkung: Sie führten zu verfehlttem Heiratsverhalten, steigenden Geburtsraten, freiwilliger Arbeitslosigkeit und letztendlich zu steigendem Elend, da alles auf einer kaum vorhandenen, geschweige denn eigenständigen ökonomischen Basis geschehe (Murray 1994).

Die perversen Folgen des Speenhamland-Systems sind von Block und Somers, unter anderem mit Verweis auf Marc Blaug (1963) als einem der ersten empiriegeleiteten Kritiker, als Mythos bezeichnet worden. Sie weisen nach, dass das System sehr wohl zur Armutsvermeidung beigetragen und somit ein wesentliches Ziel erreicht habe: „While it is theoretically possible that a floor under incomes would be transformed into a ceiling, this certainly did not happen during the Speenhamland period, and there is little evidence that it has ever happened“ (Block/Somers 2003: 314). Demzufolge könne aus den Speenhamland-Erfahrungen nicht gefolgert werden, dass die beste Politik der Armutsbekämpfung darin liege, den Zugang zu Sozialleistungen zu erschweren.

Von der zeitgenössischen Evaluation wurde dieser Einwand zu Gunsten des Speenhamland-Systems nicht gesehen. Das *New Poor Law* ersetzte 1834 die al-

ten Gesetze und damit auch das Speenhamland-System.²⁷ Während die alten Gesetze noch den Verhältnissen einer vorwiegend agrarischen Ökonomie angepasst waren, lag den neuen Armengesetzen eine neuartige Begründung zugrunde, die sich an den Bevölkerungstheorien Malthus' und insbesondere dem Utilitarismus Benthams orientierte (Blaug 1963; Pinker 1992; Ritter 1991: 50 ff.). Insbesondere in drei Aspekten unterschied sich das neue vom alten Armenrecht: *erstens* hinsichtlich des Prinzips der *less eligibility*, nach dem die „Lebensführungsmöglichkeiten“ (Galperin 1985: 156) von Fürsorgeempfängern deutlich unterhalb der Möglichkeiten von lohnabhängig Beschäftigten zu liegen hatten und somit der Fürsorgebezug stets dann erst in Betracht gezogen werden konnte, wenn keine andere Option gegeben war. Damit verbunden war die striktere Unterscheidung von „würdigen“ und „unwürdigen“ Armen, d.h. einer deutlicheren Eingrenzung der tatsächlich Bezugberechtigten; *zweitens* in der Unterbringung der Fürsorgeempfänger in einem Armenhaus (*workhouse*) und damit verbunden die Abschaffung der Armenfürsorge außerhalb von Arbeitshäusern (*outdoor relief*) sowie die Einschränkung der Bürgerrechte und *drittens* einer zentralisierten Beaufsichtigung der Durchführung (Fraser 1984: 43 ff.). Die Kopplung von Sozialleistungen an Arbeit und die Bedingungen, unter denen die Arbeit verrichtet werden musste (*workhouses*), wurden zwar nicht mit dem Ausdruck „workfare“ belegt, umfassten jedoch zwei bis in die heutige Diskussion wichtige Funktionen: *screening* und *deterrence* – die wirklich Bedürftigen sollten von den unechten Bedürftigen gesondert werden, und die Hilfe bei Bedürftigkeit soll in einem Maße abschreckend sein, dass alles getan wird, um Bedürftigkeit zu vermeiden (Besley/Coate 1992). *Workfare*, auch im heutigen Sinne, wirkt *selektiv* hinsichtlich der kategorialen Adressierung des sozialpolitischen Instruments und *prospektiv* hinsichtlich des Verhaltens potentieller Klienten alles zu tun, dieser Form von Hilfe *nicht* oder schnellstmöglich *nicht mehr* zu bedürfen.

Nützliche Armutsbekämpfung

Armenpolitik hat in der Interpretation Simmels – der im Wesentlichen die Rechtslage in Deutschland zur Zeit des Preußischen Armengesetzes (1842) und des Unterstützungswohnsitzgesetzes (1871) vor Augen hatte – primär die Funktion, die gesellschaftliche Ordnung aufrecht zu erhalten. Nicht um der Armen willen, sondern aufgrund bestimmter systemischer Erfordernisse werden Fürsor-

27 Friedrich Engels betrachtete die neuen Armengesetze und die Theorie von Malthus, aus der diese Gesetze entstanden seien, als „offenste Kriegserklärung der Bourgeoisie gegen das Proletariat“ (Engels 1962 [1892]: 493; siehe auch ebd.: 496 ff. die weitere Beschreibung der Praxis der neuen Armengesetze).

leistungen erbracht. Das treffe auf staatliche wie auch auf Formen nicht-staatlicher Unterstützung zu. So hätte in England die von den Gewerkschaften ihren Mitgliedern geleistete Unterstützung nicht allein Mittellosen und ihrer schweren Lage gegolten, sondern ebenso der Absicherung der Lohnstruktur nach unten:

„Die von englischen Gewerkvereinen gewährte Unterstützung bei Arbeitslosigkeit soll nicht sowohl eine Linderung individueller Not bewirken, als verhindern, daß der Arbeitslose aus Not zu billiger Arbeit und so den Lohnstandard des ganzen Gewerks herabdrücke“ (Simmel 1992 [1908]: 517 f.)

Arbeitslosenunterstützung hätte also eine Funktion als faktischer Mindestlohn gehabt. Nicht die individuelle Mangellage, sondern das Interesse, Folgeprobleme dieser Mangellage abzuwehren – in Form eines Lohnunterbietungswettbewerbs im Falle der Gewerkschaften, einer Gefährdung der Organisationsformen und -mittel im Falle des Staates oder der Schande im Falle der Familie. Das Interesse der Gemeinschaft, der Organisation und letztlich das „Interesse des Staates an sich selbst“ (Offe 1975b: 13 ff., vgl. Vobruba 1983: 35 ff.) ist demnach treibendes Motiv der Fürsorge. Simmel weist darauf hin, dass eine „eigentümliche Komplikation von Pflichten und Rechten“ (Simmel 1992 [1908]: 519) in der zur seiner Zeit modernen Armenpflege Ausdruck des Interesses des Staates an sich selbst sei:

„auf Seiten des Staates bestehe die Pflicht, den Armen zu unterstützen, aber dem entsprechende kein Recht des Armen darauf, unterstützt zu werden. Er hat – wie dies z.B. in England ausdrücklich betont wird²⁸ – keinen Klage- und Schadensersatzanspruch bei unrechtmäßig verweigerter Unterstützung“ (Simmel 1992 [1908]: 519).

Eine Mindestsicherung trägt, wie Simmel schon vor T.H. Marshall betont hat, *politisch* zur Akzeptanz von Ungleichheit bei. Armenpflege bewirke zwar eine Redistribution zwischen Wohlhabenden und Armen, ohne dabei ein „Gleichwerden dieser individuellen Positionen“ (Simmel 1992 [1908]: 518) anzustreben:

28 Eine Klagemöglichkeit bei Willkür der Verwaltung gab es in Deutschland weder im Preußischen Armengesetz von 1842 noch in den Fürsorgegesetzen bis zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts von 1954, der den Hilfeeempfängern bei vorhanden objektiv-rechtlichen Leistungen einen subjektiv-rechtlichen Anspruch auf eine *voice*-Option, also auf ein gerichtliche Überprüfung der Bearbeitung ihrer Ansprüche durch die Verwaltung einräumte. Siehe hierzu Kapitel 10.

„Vielmehr liegt ihr [der Armenpflege, CB] die Struktur der Gesellschaft, wie sie nun einmal besteht, zugrunde, im schärfsten Unterschied gegen alle sozialistischen und kommunistischen Bestrebungen, die gerade diese Struktur selbst aufheben möchten. Ihr Sinn ist gerade, gewisse extreme Erscheinungen der sozialen Differenziertheit so weit abzumildern, daß jene Struktur weiter auf dieser beruhen kann“ (Simmel 1992 [1908]: 518)

Die Akzeptanzfunktion kann mit einer den sozialen Frieden erhaltenden und einer moralischen Argumentation verbunden werden. Beide zielen auf die Vermeidung von Folgeproblemen, konkret auf die Wahrung innerer Sicherheit, insbesondere auf den Schutz des Eigentums. Goodin (1988) konstruiert eine moralische Argumentation zur Akzeptanzfunktion der Mindestsicherung: Die pure *materielle* Not als Motiv, gegen die Besitzenden enteignend tätig zu werden, wird mit einer Mindestsicherung ebenso eingehegt wie der *normative* Grund, mit dem sich die Verzweiflungsakte rechtfertigen ließen. Mit der materiellen Not, so seine Argumentation, entfalle die Grundlage für eine naturrechtliche Rechtfertigung enteignender Übergriffe auf das Eigentum anderer. Denn allein in Situationen Existenz bedrohender Armut sei es ob des naturrechtlichen Selbsterhaltungsvorbehalts gerechtfertigt, das Eigentum, insbesondere den Besitz anderer anzugreifen. Durch die Gewährung mindestsichernder Leistungen entfalle die Selbsterhaltung als naturrechtlicher Grund, mit denen sich Enteignungstaten durch die Besitzlosen *moralisch* rechtfertigen ließen (Goodin 1988: 160).

Friedrich August Hayek (2005: 387), der eine den sozialen Frieden erhaltende Rechtfertigung für eine bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherung anführt, erwähnt humanitäre Gründe für die Gewährung bedürftigkeitsgeprüfter Mindestsicherungen nur beiläufig. Gründe sozialer Gerechtigkeit verwirft Hayek ohnehin grundsätzlich, da soziale Gerechtigkeit für ihn gefährlicher Unsinn ist. Unsinn wie der Ausdruck „ein moralischer Stein“ (Hayeks 2003: 229) sei sie, weil ein spontaner, unpersönlicher Mechanismus wie der Markt im Gegensatz zum Verhalten von Individuen nicht am Maßstab der Gerechtigkeit gemessen werden könne. Gefährlich sei sie, weil allein die ausgleichende Gerechtigkeit kompatibel mit den negativen Freiheitsrechten sei, während die austeilende, distributive Gerechtigkeit stets die negativen Freiheitsrechte gefährden und in ein „totalitäres System“ (ebd.: 219), in eine Freiheit abschaffende Planwirtschaft (ebd.: 254) führen würde. Um dennoch gerechtfertigt zu sein, müssten Fürsorgeleistungen möglichst unattraktiv ausgestaltet sein: „In einer freien Gesellschaft kann es kein Gerechtigkeitsprinzip geben, das ein Recht auf Unterstützung verleiht, die nicht ‚abschreckend‘ und nicht ‚ermessensabhängig‘ ist, und nicht an den Beweis der Bedürftigkeit gebunden ist“ (Hayek 2005: 411). Funktional sei eine bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherung aufgrund ihrer ruhigstellenden Wirkung: Arme

ohne Transferleistungsbezug werden als gefährlicher wahrgenommen als Arme mit einem die physische Existenz sichernden Fürsorgebetrag, der einen „Schutz gegen die Verzweiflungsakte der Bedürftigen“ (ebd., siehe auch Hayek 2003: 362) biete. Hayek entwirft damit eine genuin ordnungspolitische, systemstabilisierende Rechtfertigung für eine staatliche Mindestsicherung.

Den funktionalen Zusammenhang von Fürsorgepolitik und Stabilisierung des kapitalistischen Systems betonen nicht wie Hayek in affirmativer, sondern in kritischer Absicht auch Francis F. Piven und Richard A. Cloward (1977). Piven und Cloward argumentieren, dass Fürsorgeprogramme sowohl Quantität, Qualität als auch Preis des Arbeitskraftangebots regulieren. *Quantitativ* fungiert die Fürsorge als Auffangposition sowohl in Zeiten wirtschaftlichem Abschwungs und Massenarbeitslosigkeit als in Phasen wirtschaftlicher Modernisierung. Wenn in Phasen der Massenarbeitslosigkeit das über den Markt erzielbare Einkommen und die in der Arbeitsorganisation angelegte Kontrolle nicht die Funktion erfüllen können, dass die Arbeitskraftanbieter ihre Lebensführung an den Anforderungen des Marktes ausrichten, dann wirkt die Fürsorge *qualitativ* als funktionales Äquivalent. In Zeiten geringer Nachfrage entfällt für die Träger der Arbeitskraft die Möglichkeit, für die Orientierung am Arbeitsmarkt durch Löhne belohnt zu werden ebenso wie durch die Arbeitsrolle „in ihren Aktivitäten und Anschauungen“ (ebd.: 79) auf den Arbeitsmarkt festgelegt zu werden. Sozialfürsorge habe eine zentrale ordnungspolitische Funktion, den störenden Einfluss von Aufständen einzudämmen:

„Sozialfürsorge steht in enger Beziehung zu Unruhen. Sie gewährt den freigesetzten Armen Unterstützung nicht ohne weiteres, sondern nur unter der Bedingung, daß sie sich auf eine bestimmte Art verhalten und, vor allem, daß sie arbeiten. [...] Die Gewährung lebensnotwendiger Unterstützung wird leicht zum Vehikel für die Durchsetzung des Arbeitsethos, ja zur Erzwingung der Arbeit selbst: wer sich weigert, riskiert den Entzug der Sozialhilfe“ (Piven/Cloward 1977: 91).

Die *preisliche* Regulierung des Arbeitskraftangebots der Armen ist nach Piven und Cloward sowohl grundsätzlicher als auch spezieller Art. Grundsätzlich bewirke die strikte Nachrangigkeit des Zugangs und die repressive Ausgestaltung des Bezugs der Fürsorge, dass jede Arbeit zu jeder Bedingung, also auch zu jedem Preis, attraktiver sei als die Fürsorge. Das Prinzip der *less eligibility* wirkt nicht allein auf die Moral, sondern auch auf die Preisgestaltungsmöglichkeiten der Armen. Spezieller bewirkt ein als *in-work benefit* konzipierter Lohnzuschuss eine Zufuhr der Arbeitskraft auf den Arbeitsmarkt. Piven und Cloward argumentieren, dass in Perioden wirtschaftlichen Abschwungs die fürsorgliche Erzwin-

gung von Arbeit in öffentlicher Beschäftigung erfolge, während in Perioden wirtschaftlicher Modernisierung Lohnkostenzuschüsse mit dem Ziel eingesetzt werden, die Produktivitätsdefizite der Armen, also „die mangelnde Übereinstimmung zwischen den Arbeitsmarkterfordernissen und den Eigenschaften der erwerbstätigen Bevölkerung“ (ebd.: 92) preislich zu kompensieren. Wie für den Arbeitsmarkt so erfüllen die Fürsorgeleistungen auch für politische Akteure, die dem Wahlmechanismus unterworfen sind, eine integrierende Funktion. Unruhen, das massenhafte und schwer kontrollierbare Wahrnehmen der *voice*-Option, sind für politische Akteure bedrohlich, weil sie die vielfache Wahrnehmung der *exit*-Option in sich bergen: „Unruhen [veranlassen] in der Regel große Massen von Wählern dazu [...], neuen Führern und Parteien ihre Stimme zu geben“ (ebd. 106).

Während Piven und Cloward überwiegend die positiven politischen wie ökonomischen Funktionen der Fürsorge für die Stabilisierung des Systems hervorheben, weist Hayek (2005: 387) ebenso auf mögliche Dysfunktionen der Fürsorge hin, um damit die überwiegend restriktive Ausgestaltung der Fürsorge zu begründen. Die aus humanitären Gründen oder Eigeninteresse heraus jedem Einzelnen im Bedürftigkeitsfalle gewährte minimale Fürsorgeleistung könne zu einem *moral hazard* Verhalten führen, da mit dem Wissen um diese minimale Absicherung auf eigene Vorsorgeanstrengungen in der Gegenwart für bestimmte Fälle in der Zukunft (Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter) verzichtet werde. Um die Finanzierer der Mindestsicherung vor zu hohen Kosten durch *moral hazard* (oder auch nur vor zeitinkonsistenter Myopie eines gegenwärtigen und künftigen Ichs) Einzelner zu schützen, sei staatlicher Zwang im Sinne einer Pflichtversicherung gerechtfertigt. Eine Pflicht zur Versicherung bedeute jedoch nicht automatisch, dass sie auch staatlich organisiert und einem bestimmten Finanzierungsmodus folgen oder eine redistributive Funktion erfüllen muss. So kritisiert er z.B. bei der Rentenversicherung, dass sie keine echte Versicherung sei, da sie erstens nach dem Umlageverfahren finanziert werde und zweitens bloß die Fiktion einer Auszahlung nach dem Äquivalenzprinzip enthalte; damit meint er zum einen die versicherungsfremden Leistungen inklusive Mindestsicherungselemente und zum anderen jenes Prinzip, das als „Teilhabeäquivalenz“ (Ruland 1990: 494 f.; vgl. Rüb 1998: 334 ff.) bezeichnet wird.²⁹

29 Vgl. die über die Hayekschen Ausführungen hinausgehende Begründung staatlich organisierter Pflichtversicherung im Falle der Rentenversicherung bei Karl Hinrichs (2004b: 8-16).

Workfare als Reaktion auf Abhängigkeit

Staatliche Programme zur Mindestsicherung können auf unterschiedliche Art und Weise ökonomisch, sozial, kulturell und politisch gerechtfertigt und kritisiert werden. Eine Besonderheit der *workfare*-Diskussion ist es, dass sie Kritik an einer wie auch immer gerechtfertigten Mindestsicherung auf den Begriff der Abhängigkeit fokussiert.

Die Logik des Abhängigkeits-Arguments

Wenn *workfare* die Lösung ist, was ist dann das Problem? „*Workfare*“ bietet eine Lösung auf eine dreifach konstruierte Problematik aus ökonomischen, sozialen und kulturellen Aspekten, die sich im Begriff der Abhängigkeit zusammenfassen lassen. In unterschiedlichen Formen finden sich die bereits gegen das Speenhamland-System angeführten und im Zusammenhang mit dem neuen, *workfare*-ähnlichen Armengesetzen diskutierten Argumente in der neueren Debatte um soziale Mindestsicherungen (Dean/Taylor-Gooby 1992). Sozialstaatliche Transferleistungen erzeugten, so die Kritik, in ökonomischer, psychologischer und auch kultureller bzw. habitueller Hinsicht Abhängigkeit bei den Adressaten der Armuts politik. Statt Armut abzubauen oder gar zu vermeiden, würden bestimmte Transferleistungen Armut erzeugen. Dementsprechend seien es nicht allein *externe* Faktoren, wie z.B. Arbeitslosigkeit und Globalisierung, die eine Schockwirkung von außen entfalteten, oder, bezogen auf den deutschen Sozialstaat, Lohnarbeitszentriertheit, Vollbeschäftigung als Pflicht und Statussicherung, die als Steuerungs pathologien bzw. Fehlkonstruktion *interne* Faktoren sind, sondern hinzu kämen zusätzlich *endogene* Faktoren (Offe 1995). Die Krise des Sozialstaats werde, so Jamie Peck, als eine unintendierte Wirkung des Sozialstaats betrachtet, also als sozialstaatlich selbst verursacht erklärt:

„The new imperative is to end welfare, not poverty per se; the objective is to correct those individual behavioral dysfunctions – such as moral laxity and inadequate work discipline – that are seen as a *cause* of poverty but more importantly as a *consequence* of welfare system“ (Peck 2001: 88).

Dekommodifizierung ist aus dieser Sicht insofern ein Nachteil für die „aus der Warenform herausgefallenen“ (Offe 1972: 40) Einzelnen, da ihnen die Teilnahme am ergebnisoffenen, Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung förderlichen Marktprozess staatlich erschwert werde. Das dauerhafte Erschweren der *entry*-Option bzw. der permanente Anreiz, die *non-entry*-Option zu wählen, lasse sowohl das Selbsthilfepotenzial als auch das Gefühl der Selbstverantwortung

verkümmern. Dieser Logik folgend beklagt Charles Murray die Auswirkungen von Fürsorgeleistungen auf das Verhalten der Hilfeempfänger als pervers und kritisiert sie als Falle für Arme:

„The first effect of the new rules was to make it profitable for the poor to behave in the short term in ways that were destructive in the long term. Their second effect was to mask these long-term-losses – to subsidize irretrievable mistakes. We tried to provide more for the poor and produced more poor instead. We tried to remove the barriers to escape from poverty, and inadvertently built a trap“ (Murray 1994: 9).

Solche Argumentationsfiguren sind weder neu noch auf staatliche Sozialpolitik begrenzt. Dass Politik perverse, das heißt sinnverkehrte Effekte hervorbringen könne, ist eine von drei Grundsatzkritiken, die Albert O. Hirschman (1991, 1995) als Reaktionsmuster auf politisch angestrebten Fortschritt, beginnend mit der französischen Revolution bis heute, rekonstruiert hat. Hirschman legt Marshalls Phasen der Entwicklung der Staatsbürgerrechte zugrunde und argumentiert, dass in jeder Phase – zivile bzw. Freiheitsrechte im 18. Jahrhundert, politische bzw. demokratische Beteiligungsrechte im 19. Jahrhundert und soziale Rechte im 20. Jahrhundert – ein Set bestimmter Gegenbewegungen bzw. Reaktionen entlang dreier Thesen zu beobachten sei. „*Perversity*“ stelle zusammen mit „*futility*“ und „*jeopardy*“ die reaktive, zumeist (aber nicht notwendig) konservative Rhetorik gegen gesellschaftlichen Wandel bzw. gesellschaftlichen Fortschritt dar. Bezogen auf den Sozialstaat wird mit der Perversitätsthese hervorgehoben, dass gut Gemeintes den Status quo nicht nur nicht verändere, sondern ihn sogar verschlechtere (Beispiel: Armutsfalle) und insofern „Weltverschlechterer“ statt selbstgewählter „Weltverbesserer“ am Werke gewesen wären (ebd.: 26). Mit der Sinnlosigkeitsthese wird darauf verwiesen, dass die eingesetzten Mittel nicht die richtigen Adressaten erreichten und somit schlicht versagten. Die Gefährdungsthese hingegen – Hirschmann (1991: 110 ff.) demonstriert dies am Beispiel von F.A. Hayek – umfasst noch mehr: Sozialstaatlichkeit, der Fortschritt im Bereich der sozialen Staatsbürgerschaftsrechte, könne eine Gefährdung des bisher Erreichten in den Bereichen der zivilen wie politischen Staatsbürgerschaftsrechte, der Freiheit wie der Demokratie nach sich ziehen. Auf die Sozialpolitik bezogen bedeutet dies: Armut werde nicht bekämpft, sondern hervorgerufen und verbreitet; Eigeninitiative werde nicht gefördert, sondern gehemmt; Arbeitsmoral und Leistungsbereitschaft seien nicht vorhanden oder zielten nicht auf den regulären Arbeitsmarkt, sondern die Transferempfänger wichen von den Zielen und Wegen der herrschenden Normen ab. Die Fehler des Systems der sozialen Sicherung riefen Fehlverhalten beim Arbeitskraftangebotsver-

halten der Individuen hervor oder verstärkten bereits vorhandene Neigungen devianter Lebensführung. Beides, der Fehler im System wie auch das Fehlverhalten der Transferempfänger, müsse als Hindernis der Arbeitsmarktteilnahme erkannt und korrigiert werden. Ansonsten drohe Abhängigkeit – nicht von einem Feudalherren oder der Familie, nicht vom Arbeitsmarkt, sondern vom Sozialstaat.

Mit dem Begriff „Abhängigkeit“ wird das Problem „Armut“ neu definiert (Peck 2001: 119). Armut wird nicht mehr (allein) einem *Marktversagen*, sondern zunehmend einem *Staatsversagen* kausal zugerechnet. „*Dependency*“ ist ein Schlüsselbegriff der US-amerikanischen Sozialhilfedebatte (Peck 2001: 88; Fraser/Gordon 1994), der in Europa und insbesondere in Deutschland ob anderer historischer wie kultureller Kontexte eine andere Bedeutung aufweist, jedoch ebenso ein Ausgangs- wie Angelpunkt der Debatte um eine Reform der sozialen Mindestsicherung ist (Leibfried et al. 1995: 139 ff.; Halvorsen 1998; Prein/Buhr 1998; Steffen 2000).

Für den US-amerikanischen Kontext unterteilen Nancy Fraser und Linda Gordon (1994) in einer Rekonstruktion der Genealogie des Begriffs „*dependency*“ drei Phasen (vorindustriell, industriell, nachindustriell), in denen sie jeweils vier Register oder Verwendungszusammenhänge des Ausdrucks untersuchen: ökonomisch, sozio-juridisch, politisch und moralisch/psychologisch. Sie zeigen, dass der Begriff in der historischen Entwicklung, *erstens*, sich von der Bezeichnung des Normalen hin zur Bezeichnung des Devianten entwickelt, *zweitens* zunächst eine Mehrheit, dann bestimmte Gruppen und zuletzt residuale Einzelne adressiert hat und *drittens* ursprünglich auf Strukturen, dann aber überwiegend auf individuelles Verhalten ursächlich bezogen wurde (Fraser/Gordon 1994).

Für die Debatten um *workfare* und Aktivierung ist des Weiteren relevant, dass in der vorindustriellen Gesellschaft „Arbeit für andere“ zwecks Subsistenzsicherung bzw. Lohnarbeit zunächst Abhängigkeit und Lohnsklaverei bedeutete, während der Industrialisierung mit Erstarken der Arbeiterbewegung zum Instrument der Emanzipation wurde und heute Lohnarbeitsplatzbesitz an sich als Kriterium für Unabhängigkeit und Autonomie gelte (Fraser/Gordon 1994; Arendt 2002 [1958]: 98 ff.). Bezogen auf die drei Bereiche gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion, Gemeinschaft bzw. Familie, Markt und Staat, wird Abhängigkeit nicht mehr als Effekt des Marktes problematisiert, sondern vielmehr als Effekt staatlicher Sozialpolitik und auch als Effekt bestimmter Familienformen, deren ökonomische Basis auf dem Familienlohn beruht.

Dekommodifizierung als Mittel staatlicher Sozialpolitik wechselt im Diskurs um „Abhängigkeit“ sein Vorzeichen: statt positiv auch Handlungsgrundlage (Vobruba 2003: 147) oder Handlungsvoraussetzung (Goodin 1988: 160) sein zu

können, erscheinen im Diskurs um Abhängigkeit Transferleistungen negativ als *Handlungshindernisse* – oder zumindest als motivationale Leitplanken in Richtung einer falschen Lebensführung.

Fraser und Gordon schlagen vor, die dichotome Aufteilung in abhängig und unabhängig grundsätzlich zu kritisieren, indem sie auf den leicht einsehbaren Umstand verweisen, dass ausnahmslos jeder Mensch im Laufe seines Lebens auf Hilfe angewiesen ist. Sie unterscheiden deshalb eine „necessary dependence“ von einer „surplus dependence“:

„Social necessary dependence would be the sort of dependence, or need for others' care, that is an inescapable feature of the human condition, experienced particularly intensely in the beginning and end of the life cycle, as well as frequently in between. Surplus dependence, in contrast, would be dependence that is rooted in unjust and potentially remediable social institutions“ (Fraser/Gordon 1994: 24).

Zusätzlich müsse das Gleichsetzen von Unabhängigkeit mit Lohnarbeit und damit das Abwerten anderer Formen von Arbeit (Krebs 2002) ebenso kritisiert werden wie die geschlechterhierarchische Zu- bzw. Aufteilung zwischen den Arbeitsformen.

Wie Fraser und Gordon (1994) bestimmt Goodin (1988) unterschiedliche Formen von Abhängigkeit. „The problem that the welfare state is designed to answer, then, is the problem of dependency. And the problem of dependency is the problem of exploitation. Under the law of market, those who are dependent could and would be mercilessly exploited“ (Goodin 1988: 173). Abhängigkeiten und Interdependenzen seien unvermeidbar. Nicht Abhängigkeit an sich, sondern ausbeutbare Abhängigkeit sei das Problem. Eine ausbeutbare Abhängigkeit liege aber nur dann vor, wenn *erstens* die Beziehung asymmetrisch und *zweitens* die untergeordnete Person tatsächlich auf das angebotene Gut unbedingt angewiesen sei, sowie *drittens* nicht auf andere Anbieter ausweichen könne, es folglich keine *exit*-Option gebe, und *viertens* die monopolartig anbietende, überlegene Seite das nachgefragte Gut nach eigenem Ermessen abzugeben oder einzubehalten in der Lage sei (Goodin 1988: 175 f.). Für das gesuchte Gut „Existenzsicherung“ ergeben sich daraus folgende Überlegungen im Dreieck von Markt-Staat-Familie: Da im Gegensatz zur Politik der Armenpflege oder anderer personaler Abhängigkeitsformen die moderne Sozialhilfe nicht dem Ermessen der auszahlenden Behörde oder des Sozialarbeiters, sondern dem Recht unterliege, könne der Staat auf diese Weise die Ausbeutung von Abhängigen vermeiden. Doch obschon die *anspruchsrechtlich* fundierte Fürsorge den Vorbehalt des Ermessens relativiert, sind die meisten Fürsorgeleistungen nicht an sich vorbehaltlos – es ist ein ande-

rer Vorbehalt, nämlich jener, der den Adressat „Armer“ vom Adressaten „Staatsbürger“ unterscheidet. Wird der Transferempfänger als „Armer“ adressiert, steht die Realisierung des Rechts unter Vorbehalt der Bedürftigkeitsprüfung und Arbeitsbereitschaft. Das hat zur Folge, dass der Einzelne entweder auf sein eigenes Vermögen und seine Arbeitskraft oder auf das des Ehepartners verwiesen wird, so dass die Frage des Ermessens entweder in den Bereich der politischen Definition von Zumutbarkeit des Arbeitseinsatzes oder der obschon unterhaltsrechtlich eingeehten, faktisch doch auch zuneigungsabhängigen Zahlungsbereitschaft des Ehepartners verlagert ist. Die Marktteilnahme, ob direkt oder indirekt über die Zugehörigkeit zu einem marktteilnehmenden Familienmitglied, gilt als primärer Weg zum Erhalt bzw. Erreichen der Unabhängigkeit. Abhängigkeitsverhältnisse in den Bereichen Markt und Familie werden dabei jedoch ignoriert (Dean/Taylor-Gooby 1992: 2; Fraser/Gordon 1994). Wird hingegen der Transferempfänger als „Staatsbürger“ adressiert, erfolgt der Schutz gegen Ausbeutung im Rahmen der Staatsbürgerschaft vorbehaltlos, da die einzige Qualifikation zum Bezug der Transferleistung die des Staatsbürgerschaftsstatus ist. Positive Auswirkung der Mindestsicherung, wie ihr Beitrag, Autonomie zu ermöglichen³⁰, Risikoaversität zu senken und Legitimation zu erzeugen, blendet der *Dependency*-Diskurs aus. Transferleistungen gelten daher nicht als aktive oder gar aktivierende, sondern als passive respektive passivierende Instrumente, die letztendlich zur „Exklusion“ der Bezieher und Bezieherinnen von den bezogenen Transferleistungen beitragen.

„Exklusion“ ist neben Abhängigkeit ein weiterer schillernder Begriff gegenwärtiger Diskussion und Forschung zum Wohlfahrtsstaat (Kronauer 2002; Room 1999). Ruth Levitas (1998) unterteilt in ihrer Analyse von „Exklusion“ idealtypisch drei Diskurse, in die der Begriff eingebettet sein kann: *redistributionist discourse* (RED), *moral underclass discourse* (MUD) und *social integrationist discourse* (SID). Die drei Diskurs-Typen unterscheidet sie jeweils nach ihren Hauptanliegen, der Art des Mangels, den die Exkludierten erfahren, den Zielen der Inklusion und weiteren Charakteristika.

„RED, SID and MUD are presented here as distinct discourses. They are, of course, ideal types. All of them posit paid work as major factor in social integration; and all of them

30 Goodin (1988: 170) verweist auf die unabhängig machende Funktion von Transferleistungen sowohl als Voraussetzung für die ökonomische wie auch politische Souveränität: „In economics, their dependency potentially skews their decisions as to how to allocate their economic resources; in politics, their dependency potentially skews their decisions as to how to allocate their votes.“

have a moral content. But they differ in what the excluded are seen as lacking. To oversimplify, in RED they have no money, in SID they have no work; in MUD they have no morals“ (Levitas 1998: 27).

Ihre Typologie hat den Vorteil, unterschiedliche Ausgangspunkte der Kritik mit gesellschaftspolitischen Vorstellungen auf der einen und Analysen einer Krise des Sozialstaats auf der anderen Seite zu verbinden. Die Typologie hat den Nachteil, dass sie hinsichtlich der dem System sozialer Sicherung attestierten Hindernisse unterbestimmt bleibt, insbesondere nichts über die Effekte, die ein bestimmtes Fürsorgeprogramm bei den Adressaten bewirken kann, aussagt. Fraser und Gordon (1994: 18 f.) unterscheiden zwei Diskursstränge, die jeweils auf die Effekte der Transferleistung auf das Handeln der Adressaten fokussieren: den moralischen bzw. psychologischen Diskurs einer Kultur der Abhängigkeit, die durch Sozialhilfeleistungen verursacht werde (Mead 1986) und den auf neoklassischen Annahmen beruhenden Rational-Choice-Diskurs, der davon ausgeht, dass erst durch Transferleistungen Nicht-Arbeit zu einer gleichwertigen Option würde. Beide Diskurstypen können in einer Typologie der Abhängigkeit aufgehoben werden, welche im Anschluss an David T. Ellwood (1994) drei Typen unterscheiden lässt.

Abhängigkeit: Fehlanreize – Fatalismus – Fehlverhalten

Die durch Sozialhilfeleistungen induzierten Typen von Abhängigkeit sind: *Disincentives* oder Fehlanreize, *Deprivation* oder Entmutigung im psychologischen Sinne und *Devianz* im Sinne eines von der gesellschaftlichen Normalität abweichenden Verhaltens (siehe Tabelle 3). Jeder der drei Begründungstypen beruht auf einem bestimmten Erklärungsmuster für Abhängigkeit: mal ökonomisch, dann psychologisch und zuletzt kulturell. Jedes der drei Begründungsmuster enthält eine bestimmte, moralisch wertende Vorstellung von den Hilfefempfänger bzw. nimmt eine spezifische Subjektbeschreibung vor: Sind sie eher als aktive Nutzer der institutionellen Anreizstrukturen oder eher als passive Empfänger zu konzipieren, sind sie eher Täter oder eher Opfer im Rahmen des gegebenen sozialpolitischen Arrangements?

Tabelle 3: Deutungsmuster von Sozialhilfe-Abhängigkeit

| | Rational model | Psycho-social model | Cultural model |
|-----------------------|--|--|--|
| Haupteffekt | Disincentives | Deprivation | Devianz |
| Subjektbeschreibung | Maximierer von Einkommen und Freizeit | Opfer | „Lifestyler“/Täter |
| Handlungsweise Klient | <i>Aktiv</i> Abwägung von Vor- und Nachteilen des Sozialhilfebezugs | <i>Passiv</i> Gefühl des Kontrollverlustes und der Hoffnungslosigkeit | <i>Aktiv</i> aktiv abweichendes Verhalten in Bezug auf gesellschaftliche Werte und Normen |
| Deutsche Debatte | Armutsfalle 1: Lohnabstand „Leistung muss sich wieder lohnen“ | Armutsfalle 2 „Den Menschen eine Perspektive geben.“ | Missbrauch „Kein Recht auf Faulheit“ |
| Workfare | Erhöhung der Kosten von Nichtarbeit und des Nutzens von Arbeit | Aufzeigen/ Aufzwingen von anderen Optionen | Aufzwingen einer konformen Lebensführung im Sinne der Arbeitsethik Disziplinierung als rudimentäre Qualifizierung |

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Ellwood 1994, Lødemel/Trickey 2001b, Levitas 1998

Eine andere Unterteilung der Adressaten staatlicher Politik nimmt Le Grand vor (1997).³¹ Er typisiert *knight*, *knaves* oder *pawns*: zum einen den am öffentlichen

31 Le Grand zielt zwar auch auf eine Konzipierung des Adressaten durch *policy maker*, setzt seinen Schwerpunkt jedoch eher auf eine Verschiebung der Policy-Logik: Bisherige sozialpolitische Maßnahmen seien überwiegend von den Verhaltenstypen *knight*s und *pawns* ausgegangen. Die von Le Grand derzeit beschriebene Wende in der Politik hin zu *Quasi-Märkten*, z.B. durch Gutscheinsysteme im Bildungssystem, und zu *legal*

Wohl orientierten, in der hier verwendeten Typologie ignorierten altruistischen „Edelleuten“, die stets mit Blick auf das Gemeinwohl handeln; zum anderen den nur ihren eigenen Interessen folgenden „Schurken“, die sowohl dem Typus Fehl-anreize als auch dem Typus Devianz zugeordnet werden könnten; und des Weiteren den schlichten „Bauernopfern“ staatlicher Politik, hier die Entmutigten und Deprivierten. Le Grands Typologie bleibt hinsichtlich einer relevanten Dimension unterbestimmt. Sie verwischt die hinsichtlich der Legitimierbarkeit von Gegenmaßnahmen relevante Möglichkeit, dass das interessegeleitete Handeln allein aufgrund der gegebenen Anreizstrukturen, z.B. des potentiell geringverdienenden Vaters von drei kleinen Kindern, als weniger verwerflich betrachtet werden könnte als das interessengeleitete Handeln und die zusätzlich als deviant beurteilte Lebensführung von „Florida-Rolf, Viagra-Kalle und Yacht-Hans“ (Brühl 2004a).³² Das interessegeleitete Handeln des einen ist allein der Notsituation und Anreizstruktur geschuldet ist: Er *will*, aber *kann* aus rationalen Erwägungen gar nicht anders. Das interessengeleitete Handeln des anderen ist ebenfalls der Anreizstruktur geschuldet, aber darüber hinaus moralisch fragwürdig: Er *kann* und *will* nicht anders. Über die Subjektkonzeption hinaus empfiehlt jeder Diskursty-

welfare, also regulativer Politik, z.B. in Form von gesetzlichen Mindestlöhnen, setzt eher auf die interessengeleiteten *knave*s als Adressaten. *Legal welfare*- und *Quasi-Märkte*-Strategien unterschieden sich darin, wie sie auf egoistisches, eigeninteressegeleitetes Handeln reagieren – durch eine Politik der Unterbindens oder durch eine Politik des Einbindens: Während *legal welfare* dem interessegeleiteten Handeln rechtliche Schranken aufzwingt und insofern eher *unterbindet*, zielt eine Politik der *Quasi-Märkte* auf eine Anreiz-Politik, die interessengeleitetes Handeln eher *einbindet* (Le Grand 1997: 158).

- 32 Brühl (2004a) beschreibt unter dem Titel „Florida-Rolf, Viagra-Kalle und Yacht-Hans“ drei Fälle von Sozialhilfebezug, die im Sommer 2003 gerichtlich entschieden und in den Medien diskutiert worden waren. Während in den beiden ersten Fällen – einmal Fortsetzung des Bezug von Sozialhilfe im Ausland aufgrund psychisch bedingter, nicht zumutbarer Rückkehr nach Deutschland, im zweiten Fall die Übernahme der Kosten für die Behandlung erektiler Dysfunktionen – den Betroffenen die Sozialhilfeleistung gerichtlich zugesprochen wurde, handelte es sich im letzten Fall um ein Verschweigen von erheblichen Vermögenswerten (Eigentumswohnung, Auto, Segelyacht) und damit um „Erschleichung von Sozialhilfeleistungen“. In allen Fällen wurde jedoch eher die Lebensführung der Hilfesuchenden, also ihr Wohlergehen diskutiert. In den Hintergrund rückten in allen drei Fällen die gegebene Rationalität des Vorgehens der Hilfeempfänger, der ihnen garantierte Rechtsweg und der in zwei Fällen tatsächlich begründete Leistungsanspruch.

pus dementsprechend eine moralische Bewertung des Verhaltens der Leistungsempfänger: Ist das Verhalten eher *amoralisch* oder doch *unmoralisch*? Auf jeden Typus reagieren bestimmte Gegenmaßnahmen, bestimmte Instrumente im Rahmen der Fürsorge- oder *workfare*-Politik.

Die zentrale Annahme beim Typus *Disincentive* ist, dass durch Transferleistungen zur Mindestsicherung ökonomische Anreize gegeben würden, die den Transferleistungsempfänger eine kurzfristig rationale Entscheidung für oder wider das Anbieten seiner Arbeitskraft treffen ließen. Bei ökonomischer und moralischer Bedürftigkeit³³ ermöglicht die Sozialhilfe ein Einkommen außerhalb des Arbeitsmarktes und ist unter diesen Bedingungen ein *out-of-work benefit*: Die Gewährung der monetären Transferleistung ist zwar nicht von den Verkaufsbereitschaft und -bemühungen, aber vom Verkaufserfolg des Trägers der Ware Arbeitskraft unabhängig. Die Einkommensoption außerhalb des Arbeitsmarktes wirkt daher als eine „Auffangposition“, die als eine *exit*-Option wahrgenommen werden könnte. Zumutbarkeitskriterien formen die Sozialhilfe zu einer *non-entry*-Option: Sie bietet dem Anbieter der Arbeitskraft einen Bezugspunkt für einen minimalen Anspruchslohn (*reservation wage*), der es ihm ermöglicht, nicht unter allen preislichen und qualitativen Bedingungen sein Arbeitskraftpotential auf dem Markt realisieren zu müssen. Wie strikt die Sozialhilfe als *reservation wage* in Richtung *non-entry* wirkt, hängt aus der Sicht eines kurzfristig und rein ökonomisch zweckrational handelnden Individuums zum einen von der Höhe der Sozialtransfers ab. Sofern die Höhe der Transferleistung ausreiche, das soziokulturelle Existenzminimum zu sichern, sei es irrational, alternativ dazu seine Arbeitskraft für einen Lohn zu verkaufen, der dieses Einkommenslevel nicht übersteige. Zum anderen sei diese Alternative insbesondere dann hinsichtlich der Maximierung von Einkommen und Freizeit bei gleichzeitiger Minimierung von Arbeitsleid irrational, wenn die „Bedarfsdeckung“ durch eine zweite Komponente „Transferentzug“ ergänzt werde, wenn also jedes eigenständig erwirtschaftete Einkommen nicht das Gesamteinkommen erhöhe, sondern mit dem Transfereinkommen zu großen Teilen oder vollständig verrechnet werde. Betrage diese Transferentzugsrate hundert Prozent, so sei eine Entscheidung für eine Jobaufnahme auf dem Niveau der Mindestsicherungsleistung irrational.³⁴ Ein zu geringer Lohnabstand in Kombination mit einem zu hohen Transferentzug führe

33 Siehe zum Begriff „Bedürftigkeit“ die Ausführung in Kapitel 10.

34 Deshalb ist für Autoren wie Volkert (2002: 23) und Pohl (2000: 242), die Anrechnungsregel der Dreh- und Angelpunkt des Leistungsfeindlichkeit oder -freundlichkeit einer Mindestsicherung. Grundeinkommensbefürworter wie Philippe Van Parijs und Yannick Vanderborght (2005: 74 ff.) argumentieren ähnlich.

kurzfristig rationale Sozialhilfeempfänger in eine Fallenkonstellation von Armut und Arbeitslosigkeit: „The poverty trap arises where low-wage earners lose some or all their benefits if their earnings rise. This poverty trap removes the incentive to work harder and move up the wage ladder“ (OECD 1994: 39). Transferleistungen können in eine „Rationalitätsfalle“ führen (kritisch: Gebauer et al. 2002: 34 f.; Gebauer 2007: 75 ff.; Hanesch 1999: 75 f.; affirmativ: OECD 1994: 39; 1996: 25; Murray 1994: 154 ff), die als Arbeitslosigkeitsfalle oder Armutsfalle bezeichnet werden kann. Gemeinsam ist beiden Fallen-Konstruktionen die Annahme, dass Transferempfänger ihr Arbeitskraftangebot nicht ausdehnen. Der Unterschied zwischen der Armuts- und der Arbeitslosigkeitsfalle liegt im Ausgangsniveau des Arbeitsangebots: Während es bei der Arbeitslosigkeitsfalle „null“ beträgt, also ein *re-entry* in den Arbeitsmarkt durch die Transferleistungen irrational erscheint, ist dieses *re-entry* im Rahmen der Armutsfalle bereits erfolgt, jedoch erscheint eine Ausdehnung des Arbeitskraftangebots aufgrund der Transferentzugsraten und/oder der damit verbundenen erhöhten Steuern und Abgaben irrational. Entscheidungen würden zum einen entlang zur Verfügung stehender Einkommensoptionen getroffen, wobei zum anderen die in der Rationalitätsfalle verharrenden Hilfeempfänger unter einer zukunftsbezogenen Myopie litten, aufgrund derer sie die langfristigen Auswirkungen ihrer kurzfristig rational erscheinenden Entscheidungen nicht in ihre Wahl einbeziehen könnten oder wollten (Ellwood 1994: 69).

Die Auswirkungen dieser kurzfristig rationalen Entscheidungen reichen über die direkten fiskalischen Kosten für die öffentlichen Haushalte hinaus.³⁵ Zu den ökonomischen Kosten, zu denen ein gegebenenfalls abgesenkter Lebensstandard und langfristig ein Entqualifizierungsprozess im Sinne eines Verlustes von Humankapital zähle, fügten sich psychische und soziale Kosten von Abhängigkeit wie herabgesetztes Selbstbewusstsein, rezidierte soziale Kontakte und Aktivitäten (OECD 1994: 54), also Aspekte, die bereits Jahoda et al. (1975 [1933]) in ihrer Studie „Die Arbeitslosen von Marienthal“ ausführlich beschrieben haben. Aus Sicht der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie wirke die Rationalitätsfalle auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes, auf der Angebots- wie auch auf der Nachfrageseite: Sofern eine Mindestsicherung aufgrund einer hohen Transferentzugsrate als *out-of work benefit* strukturiert ist und das soziokulturelle Existenzminimum sichert, wird Arbeitskraft sowohl nicht angeboten als auch nicht nachgefragt. Die Nachfrageseite „schaffe“ deshalb keine Arbeitsplätze, weil der Anpruchslohn, induziert durch den faktischen Mindestlohn der Transferleistung,

35 Zur Kritik des Armutsfallen-Theorems, insbesondere der Annahme der nur kurzfristig kalkulierenden Hilfeempfänger siehe Gebauer et al. (2002: 61).

zu hoch sei, d.h. nicht dem Qualifikations- und Produktivitätsniveau der angebotenen Arbeitskraft entspreche (Wissenschaftlicher Beirat BMWi 2002; SVRW 2002: Zf. 433; Sinn et al. 2002: 20). Das Argument lautet schlicht: Niemand zahle einen über dem Nutzen liegenden Preis – und stelle daher die Nachfrage ein. Die Anreizstrukturen schwächen demnach nicht nur das Angebots-, sondern auch das Nachfrageverhalten in jenen Niedriglohnsegmenten, die für Niedrigqualifizierte das entsprechende Beschäftigungsfeld darstellten. Bei einem *out-of-work benefit* bedeutet dies für den Preis der fiktiven Ware Arbeitskraft individuell wie auch auf die gesamte Lohnstruktur bezogen, dass die Sozialhilfe eine Art Basiseffekt auf die Lohnhöhe hat und insofern als faktischer Mindestlohn wirkt (Steffen 1993; Peck 2001: 39).

Für die Gesamtheit der Verkäufer der Ware Arbeitskraft fungiert die Mindestsicherung als eine Beschränkung der Lohnkonkurrenz, da ein Unterbietungswettbewerb eingedämmt wird. Diese Effekte würden de facto aufgehoben, wenn eine niedrige Transferentzugsrate, mit einer niedrigen, d.h. nicht allein Existenz sichernden Transferhöhe kombiniert würde, so dass sich der Charakter der Transferleistung von einem *out-of-work* de facto zu einem *in-work benefit* wandelte.³⁶ De jure würde die Mindestsicherung zu einem *in-work benefit*, wenn der erfolgreiche Verkauf der Ware Arbeitskraft eine Voraussetzung für den Zugang zur Transferleistung wäre.

Der Typus *Disincentives* beruht auf reduzierten, weil nur finanziellen Reiz-Reaktions-Schemen abbildenden *Rational Choice*-Annahmen. Das Kosten-Nutzen maximierende Individuum wägt bei der Maximierung seines Einkommens zwischen Arbeitsleid auf der einen und Freizeit auf der anderen Seite ab. Da die Hilfeempfänger die Sozialleistungen abwägend nutzen, sind sie aktive Anwender des Leistungsrechts. Dennoch wird ihnen innerhalb dieses Diskurses von Fehlanreizen kein Vorwurf gemacht. Denn schließlich bleibe dem Homo Oeconomicus nicht anderes übrig, als in seiner Rationalität erstarrt in der Arbeitslosigkeitsfalle zu verharren:

„Wer nicht arbeitet und die Chance erhält, mit einem zunächst geringen Zeiteinsatz oder was auf dasselbe hinausläuft, zu einem geringen Lohn, ein Arbeitsverhältnis zu beginnen, der wird so massiv durch den Förderungsentzug bestraft, dass er dumm wäre, würde er die Chance ergreifen“ (Sinn et al. 2002: 11).

36 Das ist im Kern die Annahme, die dem Vorschlag des Sachverständigenrates (SVRW 2006) zu einem Kombilohnmodell zugrunde liegt.

Hier liegt also ein Leistungsgebrauch, kein Leistungsmissbrauch vor: Moralisch ist die Begründung kaum angreifbar, da sich das Individuum den Anreizen des Programms entsprechend rational verhält und auf einem sehr niedrigen Niveau auf weiteres Einkommen verzichtet.

In gewisser Form ist das Kalkulieren mit der Verfügbarkeit von Sozialhilfe auch erwünscht, insofern eine Mindestsicherung die Risikoaversion senkt und zur Legitimation des auf Ungleichheit beruhenden Marktes beitragen soll (Feist 2000: 7 ff.). Sozialhilfe reguliert Kontingenz, indem sie die Arbeitsbereitschaft nicht nur fordere, sondern ebenso fördere:

„Die Furcht vor dem Scheitern im Wettbewerb darf nicht dazu führen, dass eine den Fortschritt lähmende, existentielle Angst vor dem Risiko entsteht. Die Regelungen der Sozialhilfe zielen darauf ab, möglichst viele Menschen, also auch die risikoscheuen, zum Mitmachen am ergebnisoffenen Marktprozess zu ermutigen“ (Boss 2002: 1).

Somit wird der Sozialhilfe eine ökonomisch funktionale, *psychologische entry*-Funktion zugeschrieben. Eine Mindestsicherung unterstütze aus dieser Sicht eine im Hayek'schen Sinne „katallaktische“ Ordnung, indem sie *ex ante* dafür Sorge, dass niemand ob der Ungewissheit der Ergebnisse seiner Marktteilnahme in eine Art risikoaverse Starre ver falle und deswegen dem Markt fern bliebe.

Änderungsbedarf besteht dementsprechend also in erster Linie nicht direkt beim Verhalten des Individuums, sondern bei den Anreizmechanismen, also den Instrumenten des Programms. Das einschlägige Diktum lautet: „Leistung muss sich wieder lohnen.“ Die Kritik richtet sich gegen die Höhe der Lohnersatz- oder Sozialhilfeleistungen, den Lohnabstand und die Transferentzugsrate. Aus einem *out-of work benefit* soll dementsprechend ein *in-work benefit* werden (OECD 1994). Als Instrumente kämen insbesondere ein Absenken der monetären Leistungen zum einen und zum anderen das Anbieten von Lohn(kosten)zuschüssen, also einerseits das Erhöhen der Kosten von Nicht-Lohnarbeit und andererseits das Anheben des Nutzens von Lohnarbeit, in Frage.

Beim Typus *Deprivation* hingegen wird dem Empfänger einer Sozialleistung eine passive Haltung zugeschrieben. Sie sei auf entmutigende Effekte bei der Arbeitsplatzsuche und auf andere Erfahrungen mit der eigenen Hilflosigkeit zurückführen. Deprivation wird hier – anders als in der Armutsdebatte bekannt durch Townsend (1987) – nicht als materieller oder sozialer Mangel an Geld, Gütern, Kontakten, Infrastruktur usw. verstanden, sondern im psychologischen, motivationalen Sinne als Mangel an positiven Erfahrungen jenseits des Bezugs von Fürsorgeleistungen.

„According to expectancy theories, dependency may result when people lose a sense of control over their lives – when they cease to believe that they can realistically get off of welfare. People become overwhelmed by their situations and lose the ability to seek out and use the opportunities available“ (Ellwood 1994: 75).

Statt aktiver Wahlentscheidungen stehen hier Gefühle des Kontrollverlustes und der Hoffnungslosigkeit im Vordergrund. Im Zusammenhang mit den Modalitäten des Sozialhilfebezugs auftretende Effekte der Fremd- und Selbststigmatisierung als „Versager der Konkurrenzgesellschaft“ (Greven 1980: 96) wirken lähmend auf die Initiativefreudigkeit der Hilfebezieher. Das Individuum ist eher Opfer als Täter, seine Hilflosigkeit gilt als erlernt (Seligmann 1992), ein „Umlernen“ als Gegenmaßnahme. Gemäß dem Motto: „Den Menschen eine Perspektive geben“, sollen den Empfängern von Fürsorgeleistungen andere Optionen aufgezeigt oder wenn notwendig auch aufgezwungen werden.

Beim Typus *Devianz* mangelt es dem Sozialleistungsempfänger an der richtigen Einstellung. Während die Effekte, die die Mindestsicherung auf das Verhalten der Hilfeempfänger hat, im Falle des ökonomischen Diskurs-Typus moralisch nicht bewertet bzw. als amoralisch anzusehen ist, gilt das durch die Sozialhilfe hervorgerufene Verhalten zumindest als unmoralisch bzw. von den gesellschaftlichen Normen abweichend. Je nach Betrachtung kann das Individuum als Opfer seiner milieubedingten Umstände betrachtet werden, insofern soziale Phänomene von Exklusion mit einer Kultur der Armut oder die Zugehörigkeit zu einer *underclass* mit Segregation, die als unfreiwillig charakterisiert wird, einhergehen³⁷ (Kronauer 2002). Oder entsprechende Fürsorgeempfänger werden als aktive Täter, als „Lifestyler“ betrachtet, die die Freiheit der Lebensführung nonkonform und illegal, weil Fürsorgeleistungen empfangend, auch auf Fragen der Arbeitsethik ausdehnen.

37 Zu den Unterschieden und Gemeinsamkeiten der Begriffe „*underclass*“ und „Exklusion“ siehe Kronauer (2002). Insbesondere der *underclass*-Begriff habe einen Bedeutungswandel von einem „von einer analytischen, struktuorientierten Kategorie zum verhaltensorientierten, stigmatisierenden Etikett“ (ebd.: 56) erfahren. Trotz unterschiedlicher Bezugssysteme, *underclass* in den USA und Exklusion in Frankreich, weisen beide Begriffe drei Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Charakterisierung von Ausgrenzung auf: erstens eine „marginale Position am Arbeitsmarkt bis hin zur dauerhaften Erwerbslosigkeit“ die mit – zweitens – dem „Verlust sozialer Einbindung einhergeht“ und drittens „nicht mehr am Leben der Gesellschaft entsprechend den in ihr allgemein anerkannten Maßstäben teilnehmen zu können“ (Kronauer 2002: 72, Herv.i.O.).

„Liberal cultural theories emphasize the loss of jobs and the restraints on mobility of low-income minority residents; the conservative scenario worries about welfare and government benefits. But some elements are common to both. In both scenarios dependency is related to concentration and isolation. Adverse values arise when disadvantaged and relatively unsuccessful people live together with little contact with the rest of the society. It is only in areas of high poverty that these models really make sense“ (Ellwood 1994: 80).

Auch wenn mit dem Topos „Kultur der Abhängigkeit“ eine räumlich und sozial segregierte Gruppe von Hilfeempfängern identifiziert werden soll, so bleibt der aktive Missbrauch ein wesentlicher Gegenstand der Kritik. Weder der Mangel an Geld, noch allein die soziale Isolation oder räumliche Konzentration der Fürsorgeempfänger gilt als das soziale und politische Problem der Devianz, sondern in erster Linie die ihrem Verhalten zugrunde liegenden Normen und Wertvorstellungen. Florida-Rolf, Viagra-Kalle und Yacht-Hans (Brühl 2004a) sind in Deutschland Synonyme für den vermeintlichen Sozialhilfemissbrauch geworden. Nach dem Motto: „Kollektiver Freizeitpark“ (Kohl)³⁸ oder „Es gibt kein Recht auf Faulheit“ (Schröder)³⁹, steht das abweichende Verhalten des Individuums gegenüber unhinterfragten Werten der Gesellschaft im Zentrum eines Änderungsbedarfes, der in der Regel mit Instrumenten der sozialen Kontrolle, der Umerziehung und der Repression befriedigt werden soll.

Für die US-amerikanische Debatte hat Lawrence M. Mead (1997a) diese Politik als „Neuen Paternalismus“ eingefordert und dabei insbesondere staatlichen Zwang als notwendiges Mittel gerechtfertigt: „By enforcement I mean action taken by society to secure compliance with values that are not themselves contentious“ (Mead 1997b: 3 f.). Als Beispiele für unumstrittene Werte nennt er die Arbeitsethik und das Einhalten von Gesetzen. Paternalismus in diesem Sinne bedeute, die Bewertung individueller Interessen nicht den Individuen selbst zu überlassen, insbesondere dann nicht, wenn sie von staatlichen Mitteln abhängig sind: „Society claims the right to tell its dependents how to live, at least in some

38 Bundeskanzler Helmut Kohl behauptete in seiner Regierungserklärung „Der Solidarpakt als Grundlage für die Sicherung des Standortes Deutschland“ vom 25.03.1993 eine in Arbeitszeit gemessene abnehmende Leistungsbereitschaft, da Deutschland ein Land „mit immer jüngeren Rentnern und immer älteren Studenten [...] immer kürzerer Lebensarbeitszeit und kürzerer Wochenarbeitszeit und immer mehr Urlaub“ sei, so dass die Wettbewerbsfähigkeit gefährdet sei. Er mahnte: „Sosehr ich wie Sie alle jedem von uns Freizeit gönne: Wahr ist auch, daß sich eine erfolgreiche Industrienation nicht als kollektiver Freizeitpark organisieren läßt“ (alle Zitate PlPr. 12/149: 12727A).

39 Bundeskanzler Gerhard Schröder im Interview mit der Bild-Zeitung, 05.04.2001.

respects“ (ebd.: 4). Staatliche Hilfen müssten direkt paternalistisch sein, da mit ihnen der Anspruch umgesetzt wird zu wissen, was das Beste für die Einzelnen ist. Dieser neue Paternalismus setze auf einen Kontraktualismus (die hiesigen Eingliederungsverträge) statt auf eine Politik der Rechtsansprüche, auf persönliche und direkte Betreuung statt auf ökonomische Arbeitsanreize: „Work incentives are a nonpaternalist policy because they leave work as a choice“ (Mead 1997c: 47). Somit grenzt sich der Paternalismus als Konzept gegen Abhängigkeit klar von sozialliberalen Ansätzen ab, da letztere auf Anreize statt auf direkte Eingriffe in die Lebensführung setzten. Dieser Paternalismus, so Mead, sei neu, insofern mit ihm nicht schlicht der Zugang zur Sozialhilfe verschärft werden soll und die Verhaltensvorschriften eher auf das Leben außerhalb als innerhalb der Familie bezogen sind: sie gelten dem Schulbesuch oder der Arbeitssuche. Im Zuge der Sozialhilfe reform in den USA durch den *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) wurde insbesondere der Zusammenhang von Sozialbezug und Lebensführung alleinerziehender Mütter konstruiert. Der als deviant gebrandmarkten Lebensführung alleinerziehender Sozialhilfeempfängerinnen soll durch eine deutliche Positionierung und Förderung „richtiger“ Lebensführung in Form der Ehe durchbrochen werden. Das Ziel, Ehen zu schließen und zu erhalten wird durch drei Formen zu erreichen versucht: erstens durch „child exclusion“, den Ausschluss von Zahlungen an Kinder, die während des Sozialhilfebezugs der Mutter geboren wurden; zweites durch einen „illegitimacy bonus“ für jene fünf Staaten, die die Rate nichtehelicher Geburten und zugleich die Rate der Schwangerschaftsabbrüche am stärksten reduzieren und drittens durch „abstinence-only provision“, mit denen eine Sexualaufklärung an den Schulen gefördert wird, die weder Empfängnisverhütung noch sicheren Sex, sondern den Verzicht auf Sex bis zur Ehe lehrt. Weitere, die Ehe anreizende bzw. außereheliche Elternschaft abschreckende Maßnahmen seien die öffentliche Dämonisierung alleinerziehender Mütter als schlechte Mütter. Die vermeintlichen Folgen schlechter Erziehungsleistungen sollen sich durch *Learnfare* im Falle von Schulschwänzern und *Healthfare* im Falle des Versäumnens von Impfungen reduzierend auf die Sozialhilfebezugshöhe der Mutter auswirken (Abramovitz 2006; Grell 2008: 143 ff.).

Workfare – ein Begriff im Wandel

Die umstrittene Reichweite und Bedeutung von workfare

Die Diskussion um Abhängigkeit erzeugende Wirkungen von Programmen sozialer Mindestsicherung benennen ein Ursachenbündel für bestimmte *workfare*-Maßnahmen. In der Regel treffen als endogen klassifizierte Faktoren mit exter-

nen und internen Ursachen zusammen, die z.B. in der mit der Arbeitslosigkeit gestiegenen Anzahl von Empfängern sozialer Mindestsicherung und den damit gestiegenen fiskalischen Belastungen liegen.⁴⁰ Diesseits der *Poor Laws* wurde *workfare* nicht erst Mitte der 1990er Jahre in den USA im Zuge des *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) – der viel-diskutierten 1996er Sozialhilfereform unter Clinton – eingeführt, sondern war bereits 1967 mit dem *Work Incentive Program* (WIN) aufgelegt worden (Gebhardt 1998: 108 f.; Peck 2001: 84 f.). Wenn auch nicht wortwörtlich, so jedoch funktional sind *workfare-Elemente* im deutschen Sozialhilferecht des BSHG von 1961 von Beginn an enthalten – so zum Beispiel mit Bezug auf die Möglichkeit der Einweisung in ein Arbeitshaus im Unterabschnitt 4, der bis zum Dritten BSHG-Änderungsgesetz 1974 bestand und die Überschrift „Folgen bei Arbeits-scheu und unwirtschaftlichem Verhalten“ trug, oder in den Bestimmungen der „Hilfe zur Arbeit“ (siehe Kapitel 10).

Seit der Begriff das erste Mal verwendet wurde, ist seine Bedeutung selbst dann umstritten, wenn er ausschließlich für die Politik in den USA verwendet wird. Seine Geschichte beschreibt Nathan (1993: 2) als „checkered“, seine Bedeutung variiert über Zeit und Raum (Peck 2001: 84) – allein schon weil der Begriff zunächst von Konservativen, dann aber ebenso von US-amerikanischen Liberalen positiv konnotiert verwendet wurde. So unterscheidet Nathan mit Blick auf die USA die Bedeutung eines *old-style* von einem *new-style workfare*. Während ersterer den punitiven Charakter von *workfare*-Programmen hervorhebe, der vor allem durch negative Anreize zur Arbeitsaufnahme bestimmt gewesen sei, sei letzterer mit Beschäftigungsfähigkeit erhöhenden Maßnahmen verbun-den:

„[...] *workfare* in the 1970s was seen as a restrictive and punitive approach to welfare re-form, as a term connoting welfare payments in the form of compensation for work only. *New-style workfare*, as the term came to be used in the 1980s, is broader and less harsh. It refers to a range of strategies that link welfare payments with services intended to prepare

40 Dass auch allein ideologische Gründe für die Einführung von *workfare*-Maßnahmen ausreichen, zeigt das Beispiel Norwegen, wo 1991 erstmals seit 60 Jahren 1991 mit dem *Social Service Act* Arbeitserfordernisse (*work requirements*) als Gegenleistung zum Bezug von Sozialhilfe eingeführt worden sind, obwohl, so Lødemel (2001a), nicht von einer Krise des Sozialstaats gesprochen worden sei: „This suggests that the shared international emphasis on the need to curtail entitlement for some groups, is as much a result of ideological as financial constraints“ (Lødemel 2001a: 134).

able-bodied family heads on welfare for work and to facilitate their entry into labor force“ (Nathan 1993: 15).

Während die ältere Strategie eher direkt den Preis der Ware Arbeitskraft beeinflusst, indem eine *exit*-Option in Form von Sozialleistungen entzogen und somit jeder Job zu jedem Lohn „akzeptabel“ gemacht wird, fokussieren Maßnahmen im Rahmen der neueren Strategie eher auf die qualitativen Aspekte der Arbeitskraft. *Old-* und *New-style workfare* kennzeichnen nicht notwendig eine konsequente Entwicklung, sondern können ebenso neben- und miteinander bestehen. Genauer genommen können sie als zwei unterschiedliche Strategien von *workfare*-Politik verstanden werden, die sich mit Lødemels (2001b: 297) Unterscheidung von „Labour Market Attachment“ und „Human Resource Development“ decken. In Bezug auf die sozialpolitische Entwicklung Dänemarks wählt Torfing (1999a, 1999b) für eine ähnliche Differenzierung von *workfare*-Strategien die Bezeichnungen „defensiv“ und „offensiv“:

„[W]orkfare in terms of empowering education and training programmes can be described as offensive while *workfare* in terms of increased repression of the unemployed combined with lower benefits and minimum wages can be described as defensive“ (Torfing 1999a: 9).

Für Peck (2001: 1), der in seiner Arbeit insbesondere die Entwicklung in den USA, Kanada und Großbritannien analysiert, ist *workfare* unter anderem deshalb bis heute ein „moving target“. Lødemel und Trickey (2001: 3 f.) heben zwei weitere Gründe hervor, die die Begriffsverwendung unklar bzw. unterschiedlich werden lassen. Als ersten Grund führen sie an, dass *workfare* ein politisch aufgeladener Begriff sei. Die Nixon-Administration habe ihn eingeführt, um arbeitsbasierte Programme als Alternative zu passiven Sozialhilfeleistungen zu präsentieren. In Europa hingegen werde er überwiegend herangezogen um zu zeigen, was eine neue Politik *nicht* sein solle. Nicht nur in den USA adaptierten unterschiedliche Akteure den Begriff für ihre eigenen politischen Ziele, wie Nathan (1993) hervorhebt. Auch in Europa vollzog sich in den letzten zehn Jahren ein erheblicher Wandel, zunächst in Großbritannien (Mohr 2007; Daguerre/Talyor-Gooby 2004; Walker/Wiseman 2003), dann auch in anderen europäischen Ländern (Handler 2004; Gilbert/Van Voorhis 2001; Gray 2004; Trickey 2001). Auch in Deutschland ist der schlecht ins Deutsche übertragbare Ausdruck „*workfare*“ inzwischen ebenso gängig wie umstritten (Bonin et al. 2002; Bonin et al. 2007; IZA 2003; Koch et al. 2005; Schulze-Böing 2000; Trube 2003).

Als zweiten Grund lasse sich der Mangel an einer eindeutigen Zweck- oder Zielgruppenbestimmung identifizieren. Um einen internationalen Vergleich von möglicherweise bestehenden *workfare*-Programmen zu ermöglichen, schlugen Lødemel und Trickey (2001b) deshalb eine Definition vor, die sie als „*form-based*“ bezeichnen und von solchen abgrenzen, die sie „*aims-based*“ nennen. Während letztere Definitionen bestimmte, zuweilen über einzelne Policies hinausreichende Ziele umfasst, bestimmt der *form-based*-Ansatz *workfare* als „an ideal policy form“ (ebd.: 5). Der Vorteil bestehe in einer erleichterten Analyse, wie, warum und für welche Zielgruppen *workfare*-Maßnahmen angewandt werden und womit sich gegebenenfalls die Unterschiede der Maßnahmen in verschiedenen Kontexten erklären lassen (ebd.: 6). Anhand von spezifischen Elementen sei demnach eine konkrete Policy als „*workfare-like*“ zu bezeichnen: „The definition has three elements – that workfare is *compulsory*, that workfare is *primarily about work*, and that workfare is essentially about policies tied to the *lowest tier of public income support*“ (Lødemel/Trickey 2001b: 7). Diese Politik müsse also erstens eine Pflicht der Leistungsempfänger enthalten, die, zweitens, im Wesentlichen darin bestehe, bei Erhalt einer Transferleistung eine Gegenleistung in Form von Arbeit zu erbringen. Mit dem dritten Element schränken Lødemel und Trickey die Begriffsverwendung auf Mindestsicherungssysteme ein. Selbst wenn Mindestsicherungssysteme ob der Schwierigkeit, einzelne Systeme voneinander abzugrenzen, nicht ohne weiteres international miteinander verglichen werden können (Gough et al. 1997), wird mit dem dritten Element jede Form von Sozialversicherungssystem ausgeschlossen. Mit „*workfare*“ können in Deutschland dieser Abgrenzung zufolge Leistungen der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitssuchende, nicht jedoch die Leistungen der Arbeitsförderung bezeichnet werden, da erstere eine Mindestsicherung und letztere eine Statussicherung beabsichtigen.

Um eine Auswahl konkreter *policies* für einen internationalen Vergleich zu begründen, scheint diese programmbezogene Definition auf den ersten Blick nützlich zu sein. Sie enthält zum einen eine klare Abgrenzung gegenüber Aktivierungsansätzen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, welche oberhalb eines untersten Sicherungssystems ansetzen, wie z.B. Arbeitslosenversicherungen, und zum anderen grenzt sie sich von zwar einkommensgeprüften, aber nicht unmittelbar auf den Arbeitsmarkt bezogenen Leistungen ab, wie z.B. in Deutschland Wohngeld oder BAföG. Allerdings wird diese Eingrenzung insbesondere dann unzureichend, wenn nach Erklärungen für *workfare*-Maßnahmen gefragt wird. Von bestimmten Zielen, also von einer *aim based definition* auszugehen bedeutet keineswegs, dass nur *ein* bestimmtes Ziel erreicht werden kann bzw. determiniert ist.

„Although workfare programmes impact on the balance of individual rights and responsibilities, introducing a workfare programme need not necessarily reduce either the quantity or the quality of assistance provided. A programme can either be seen as an extension of opportunities to improve labour market integration chances – *giving more* – or as a means of curtailing existing rights – *giving less*“ (Lødemel/Trickey 2001b: 11).

Lødemels und Trickeys Annahme, dass *workfare* sowohl Vorteile als auch Nachteile für Betroffene haben kann, ist kein Widerspruch zur Annahme, dass dennoch *workfare* auf eine bestimmte Tendenz sozialpolitischer Entwicklung verweist. Für eine ausschließliche, detaillierte Policy-Analyse, die zudem auf den Vergleich einzelner Instrumente, Kategorisierung von Adressaten usw. im Rahmen von Sozialhilfeprogrammen zielt, ist die *form-based* Definition nützlich. Stehen jedoch langfristige Wandlungsprozesse institutionalisierter Regulation von Lohnarbeit und Existenzsicherung im Mittelpunkt, ist eine solche Begrenzung erkenntnisnehmend. Zu den *aim-based* Ansätzen zählen Lødemel und Trickey zudem recht unterschiedliche theoretische Ansätze, wobei die Zuordnung gerade institutionentheoretischer Untersuchungen in diese Kategorie nicht zu überzeugen vermag. Wenn z.B. mit Morel (1998, 2004) von einem Unterschied zwischen der französischen *insertion*- und der US-amerikanischen *workfare*-Politik gesprochen wird, dann kann zwar einerseits hervorgehoben werden, dass die jeweilige Politik bzw. Tradition unterschiedliche Ziele anstrebt. Doch andererseits fokussiert Morel vielmehr auf institutionelle „Erbschaften“, da sie nicht nur zeigen möchte, worin, sondern *erklären* möchte, warum diese Unterschiede zwischen *insertion* und *workfare* bestehen und ob angesichts ähnlicher Herausforderungen für die Wohlfahrtsstaaten Antworten gegeben wurden, die zu einer Konvergenz der zuvor unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatstypen führt.

Ebenfalls unter *aim-based*, als „[p]erhaps broadest use of the term“ (Lødemel/Trickey 2001b: 5), fällt bei Lødemel und Trickey der Ansatz von Grover und Stewart (1999). Am Beispiel der britischen Entwicklung unterscheiden Grover und Stewart eine traditionelle *workfare*- von einer *market workfare*-Politik. Traditionelle *workfare*-Politik sei allein auf die soziale Kontrolle der Arbeitsethik der Hilfeempfänger gerichtet. Die neue Form der *workfare*-Politik hingegen sei eine Antwort auf die Regulations-Dilemmata neoliberaler Akkumulationsregime, insbesondere hinsichtlich hoher Raten ökonomischer Inaktivität und Inflationsdruck, mit der die Funktionen der Systeme sozialer Sicherung umgestellt würden. Während zudem der traditionelle *workfare*-Ansatz die Rolle des Staates bei der Schaffung von Arbeitsplätzen betone, stehe beim *market-workfare*-Ansatz im Vordergrund, die Funktionsfähigkeit des Marktes derart wieder herzustellen, dass das Angebot an Arbeitskräften tatsächlich einer ent-

sprechenden Nachfrage entspreche. Insofern ist *market-workfare* eine Reaktion auf Auswirkungen, die der so genannten „Arbeitslosigkeitsfalle“ zugeschrieben werden: nicht allein die angebotsseitige Wirkung der *welfare*-Transferleistungen als *reservation wage* und *out-of-work-benefit* soll korrigiert werden, sondern zugleich die nachfrageseitigen Auswirkungen: Insbesondere im Bereich von Dienstleistungen, die eine einfache, so genannte Jedermansqualifikation voraussetzt, bestehe ein Bedarf an Arbeitskräften. Da jedoch der durch die Transferleistungen verzerrte, weil oberhalb der Produktivität liegende Anspruchslohn der Anbieter von der Nachfrageseite antizipiert würde, entstünden dementsprechend keine Beschäftigungsverhältnisse. Kurz: Das Angebot schafft sich seine eigene Nachfrage – es sei denn, es ist zu teuer. *Workfare*-Politik setzt an diesem Mechanismus an, indem – zugespitzt – statt des Signals „störrisch und teuer“ das Signal „willig und billig“ an die potenziellen Nachfrager einfacher Dienstleistungen gesendet wird. Grover und Stewart (1999) bezeichnen diese Form staatlicher Arbeitsmarktpolitik als *market workfare*: „We use the word ‚workfare‘ because of the coercion to find work [...]; ‚market‘ because it is existing and newly created employment in the market which is being filled by those moving from out-of-work benefits, to in-work-benefits“ (Grover/Stewart 1999: 77).

Zu den *in-work-benefits* zählen in Großbritannien verschiedene Tax Credits (für Familien, Kinder, Behinderte), die in 2003 zum *Working-Tax-Credit* zusammengeführt wurden (Grover/Stewart 1999; Walker/Wiseman 2003; Mohr 2007); in den USA ist es der *Earned Income Tax Credit* (EITC) (Wiseman 2001) und in Frankreich die 2001 eingeführte Steuergutschrift unter der Bezeichnung „Beschäftigungsprämie“ (*prime pour l'emploi*) für Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen (SVRW 2006: Tz. 70 ff.; für einen internationalen Vergleich siehe Jaehrling/Weinkopf 2006; Kaltenborn/Pilz 2002). In Deutschland sind seit langem *in-work benefits* als Elemente sowohl in der Sozialhilfe (siehe Kapitek 13) als auch im Rahmen der geringfügigen Beschäftigung (siehe Kapitel 9) vorhanden; sie werden seit Mitte der 1990er Jahre begrenzt ausgeweitet und intensiv und kontrovers unter der Bezeichnung „Kombilohn“ diskutiert.

Grover und Stewart (1999) verstehen *workfare* als nicht auf eine bestimmte Transferleistung oder ein bestimmtes sozialpolitisches Programm begrenztes Konzept. Sie betonen *erstens* die stets schon vorhandene Schnittstelle zwischen sozialer Mindestsicherung und Arbeitsmarkt und bezeichnen – *zweitens* – *workfare* als spezifische Ausformung dieser Schnittstelle, wobei „*market-workfare*“ die derzeit neue Form sei. Ausführlicher entfalten Bob Jessop (1992, 1994, 1999, 2002) und Jamie Peck (2001, 2003) die Bedeutung von *workfare* als Teil einer neuen Regulationsweise. So betont Jessop, dass *workfare* nicht allein bedeute, dass arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger zur Arbeit verpflichtet würden, sondern

darüber hinaus eine Neuausrichtung staatlicher Sozialpolitik an flexiblen Arbeitsmärkten und Wettbewerbsstaatlichkeit bezeichne (Jessop 1992, 2002). Beide, sowohl Jessop als auch Peck, analysieren *workfare*-Politik mit einem regulationstheoretischen Ansatz. Sozialpolitik ist in diesem Ansatz ein wesentlicher Bestandteil der so genannten Regulationsweise, die jeweils mit einem spezifischen Akkumulationsregime korrespondiert. *Workfare* bezeichnet in Jessops Ansatz die sozialpolitische Dimension einer neuen historischen Formation bzw. Phase des Kapitalismus, die er idealtypisch als „*Schumpeterian Workfare Post-national Regime*“ (SWPR) konzipiert. *Welfare* hingegen ist die sozialpolitische Dimension eines Idealtypus, den Jessop als „*Keynesian Welfare National State*“ (KWNS) bezeichnet (Jessop 2002).

„In adopting ‚workfare‘ to identify the social policy dimension of the SWPR, I am not claiming that a precondition of welfare support for the able-bodied is to work, retrain or prove the willingness to do so. Instead I want to highlight a major reorientation of social policy: away from redistributive concerns based on expanding welfare rights in a national state towards more productivist and cost-saving concerns in an open economy“ (Jessop 2002: 258).

Für Peck repräsentiert der Wechsel zu *workfare*-Politik ebenso einen bedeutsamen politisch-ökonomischen Trend, der einen qualitativ bedeutsamen Wechsel an der Schnittstelle von sozialen Transferleistungen und Arbeitsmarkt zum Ausdruck bringt. Fürsorgeleistungen sind in seinem Ansatz auf die Regulation des Arbeitsmarktes zwar nicht deterministisch, so doch politisch und ökonomisch bezogen. Dementsprechend ist eine Politik der Armut stets in ein historisch konkretes institutionelles Arrangement eingebunden:

„Just as the workhouse and welfare were emblematic of distinctive regimes of regulation, expressing a particular, historically specific pattern of relationships between the labour market and relief arrangements, so also the possibility must be confronted that workfare is beginning to define an alternative, after-welfare regime of regulation“ (Peck 2001: 56).

Die Bedeutung des Ausdrucks weist damit weit über eine spezifische Ausrichtung fürsorge- bzw. mindestsicherungsorientierter Programme, wie ihn Lødemel und Trickey (2001b) definieren, hinaus.

Workfare – idealtypisch gesehen

Die Tatsache, dass in nahezu allen Wohlfahrtsstaaten Anzeichen einer *workfare*-Orientierung im Sinne einer Politik des „making flexible labour markets work“

(Jessop 2002: 170) feststellbar ist, bedeutet keineswegs eine Konvergenz in Richtung eines einheitlichen *workfare*-Regimes (Aust/Arriba 2005; Berkel/Møller 2002a; Dahl 2003; Gray 2004; Handler 2004; Hanesch 2001; Peck 2001; Serrano Pascual 2004). So argumentiert Morel (1998, 2004) anhand eines Vergleichs von Frankreich und den USA, dass zwar in beiden Staaten eine auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ansetzende Politik der Wiedereingliederung bestehe. Ausgehend von Reformen der US-amerikanischen AFDC und des französischen RMI in den Jahren 1996 attestiert sie beiden Staaten eine Entwicklung im Sinne einer „transition from assistance to employment by establishing a link between the two“ (Morel 1998: 78). In beiden Staaten wurden die Reformen von einem diskursiven Wandel begleitet, der auf eine Neujustierung des Verhältnisses von Hilfsempfänger und Staat zielt. Statt einseitiger Hilfe gehe es nunmehr um eine Form einer erneuerten Reziprozität zwischen beiden, die insbesondere auch die Pflichten der Hilfsempfänger hervorhebe. Eine der zentralen Änderungen im französischen Diskurs um Sozialhilfe sei des Weiteren das Argument der institutionellen Fehlanreize, das erst seit Mitte der 1990er Jahre in der Debatte um Armut verwendet werde (Morel 2004: 122). Trotz der Gemeinsamkeiten müssten beide Entwicklungen in ihrem jeweiligen institutionellen und kulturellen Kontext sowie ihrer sozialpolitischen Tradition betrachtet und unterschieden werden. Das französische Modell der Eingliederung (*insertion*) unterscheide sich nach wie vor von dem US-amerikanischen *workfare*-Modell (Morel 2004: 133 f.).

„Workfare is a direct consequence of the *custom of deservingness*, whereas *insertion* is an extension of the *custom of solidarity*. In other words, the difference between workfare and *insertion* is based on the endurance of the characteristics of the assistance-related customs of the countries concerned, revealing a remarkable degree of continuity. The workfare/*insertion* opposition does not simply reflect, then, a temporary divergence between national experiences, a chance occurrence, but distinctive modes of *social control* in each of the two countries“ (Morel 2004: 95 f.).

Ebenso wie Morel für das zum konservativen Wohlfahrtsstaatstypus zählende Frankreich betont Torfing für Dänemark, das dem sozialdemokratischen Typus zugewiesen wird, die nationalen Besonderheiten. Anhand der dänischen Entwicklung argumentiert er, dass zum einen zwischen defensiven und offensiven *workfare*-Strategien und zum anderen entlang der bisherigen Wohlfahrtsstaattypologien differenziert werden müsse. Anders als Morel vertritt Torfing jedoch die Auffassung, dass eine Unterscheidung der Entwicklung nicht auf eine Entgegensetzung von *workfare* versus *non-workfare* verläuft, sondern dass inner-

halb der bisherigen Wohlfahrtsstaatstypen eine spezifische *workfaristische* Reorientierung stattgefunden habe. *Workfare* sei dementsprechend kein auf bisher liberale oder neo-liberale Wohlfahrtsstaaten zu begrenzender Ausdruck, sondern könne auch außerhalb eines neoliberalen Kontextes Anwendung finden. Dänemark verfolge sowohl eine offensive als auch neo-etatistische *workfare*-Strategie.⁴¹ Statt einer einfachen Pfadabhängigkeit liege ein „*path-shaping*“ vor (Torfing 1999b). Obwohl jeder bisheriger Regimetypus seinen spezifischen Weg in Richtung *workfare* einschlägt (Noël 1995) und die Unterschiede nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Regimetypusgruppen fortbestehen, sieht Peck (2001: 77) in der Verbreitung des *workfare*-Diskurses ein Anzeichen, dass *workfare* nunmehr ein internationales Phänomen ist. Die Diskussion um die Reichweite und Bedeutung von *workfare* hat gezeigt, dass eine Begrenzung auf einen bestimmten real existierenden Wohlfahrtsstaatstypus kaum sinnvoll ist: nicht nur in Ländern, die dem residualen oder liberalen Wohlfahrtsstaatstypus zugerechnet werden, wie die USA, die in der Regel in einem Atemzug mit *workfare* genannt werden, sondern ebenso in Staaten, die dem konservativen oder auch sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatstypus zugeschrieben werden, werden *workfare*-Orientierungen im Bereich der Mindestsicherung ausgemacht (Leibfried et al. 1995: 56).

41 „The key feature of this distinction is the difference between defensive zero-sum strategies, which might take the form of a restructuring for capital through reliance upon downward flexible benefits and wages, and offensive plus-sum strategies, which aim to restructure the welfare state to benefit of both labour and capital through reliance upon a flexible upgrading of skills and qualifications“ (Torfing 1999a: 23).

Tabelle 4: Idealtypus *workfare*

| Kriterien | Restriktiv-residuale, kategoriale Mindestsicherung (<i>workfare</i>) |
|---|--|
| Sozialfigur | Dekommodifizierter, armer Arbeitsbürger |
| Status der Rechte | Objektiv-rechtlich |
| Staatsbild | Aktivierend-paternalistisch |
| Wirkung Sozialstaat | Pessimistisch Gefährdung der Selbstverantwortung Perversität der Wirkungen |
| Gerechtigkeitsbezug | Ökonomisch |
| | Ökonomisch definierte Teilnahme |
| | Bedürftigkeit |
| | Pflichten |
| Problem | Mangelnde Selbstverantwortung Abhängigkeit vom Wohlfahrtsstaat |
| Bedeutung Arbeitsmarkt | Autonomie durch Lohnarbeit |
| Integrationsziel | (Re-)Kommodifizierung |
| Reichweite (Adressatenkreis) | Residual und kategorial |
| Zugang/Verbleib | Restriktiv Materielle/moralische Bedürftigkeit Residenz |
| Leistungsart | In-work benefit |
| Leistungshöhe | Less eligibility Individuale Differenzierung nach Würdig- keit/Wohlverhaltenskriterien |
| Verhältnis Transferleis- tung/Erwerbseinkommen | Sowohl-als-auch Geringer Transferentzug |
| Bezug Arbeitsmarkt | Kommodifizierend |
| | Entry-Option |

Quelle: Eigene Darstellung

Für die Frage, ob die deutsche Mindestsicherung als Teil der staatlichen Regulation der Handlungsoptionen Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs von Arbeitskraft ebenfalls eine Wende zur *workfare*-Politik vollzogen hat, ist daher der oftmals nahe liegende Vergleich mit den USA wenig hilfreich. Denn auch für die USA

als Referenzfolie für *workfare* müsste zunächst festgelegt werden, ob die *workfare*-Politik eher der alten oder der neuen Machart, wie Nathan (1993: 15) sie unterscheidet, ausgewählt werden soll oder ob ausschließlich die neueren Entwicklungen seit der 1996er Sozialhilfereform maßgeblich sein sollen.

Real existierende *workfare*-Politiken sind, wie gezeigt, je nach Typus des Wohlfahrtsstaats hinreichend unterschiedlich. Zielführend ist daher, einen Idealtypus „*workfare*“ zu entwickeln, der nicht mit spezifischen historischen Einzelheiten eines bestimmten Wohlfahrtsstaates beladen ist. Die Entwicklung eines – im Weberschen Sinne des Begriffs (Weber 1988 [1904]: 191, Weber 2002 [1921]: 9) – Idealtypus „*workfare*“ bietet eine per definitionem ausreichend von realen Entwicklungen abstrahierendes Referenzmodell.

Idealtypen der Mindestsicherung geben Auskunft darüber, wer, wem, warum, wie und mit welchem Ziel helfen soll. Jede Form der Mindestsicherung nimmt Bezug auf Mängellagen ökonomischer, sozialer, kultureller Art, die in der Regel mit dem Begriff „Armut“ bezeichnet werden.⁴² Der Begriff „Armut“ umfasst mehr als das Problem, wie Armut gemessen werden kann (Piachaud 1992). Der Begriff ist historisch kontingent (Coser 1992; Luhmann 1975; Schäfers 1992), Armutspolitik „verweist auf eine Vielfalt einschlägiger *Politiken* (policies), *Adressatenkreise* und normativ-kognitiver *Armutsbilder*“ (Buhr et al. 1991: 530; vgl. Leisering 1993). Für die Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis 1992 unterscheidet Leisering (1993) für jedes Jahrzehnt die Thematisierung und die Bezugseinheit von Armut, die Ursachenbenennung sowie das Ausmaß, Dauer und Dynamik, die politischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut und das jeweilige Gesellschaftsbild. Leisering weist insbesondere daraufhin, dass die Wahrnehmung und das Ausmaß von Armut zwischen ubiquitär und marginal variierte, unterschiedliche Diagnosen erstellt und entsprechend unterschiedliche Therapien verordnet worden waren sowie in jeweilige Gesellschaftsbilder eingebettet waren. Varianten des Begriffs „Armut“ bestehen dementsprechend nicht nur im internationalen Vergleich, sondern ebenso im intranationalen Vergleich. Drei sowohl für den internationalen wie auch intranationalen Vergleich anwendbare Idealtypen konstruiert Paugam (2008: 112 ff.): „integrierte Armut“, „marginale Armut“ und „disqualifizierende Armut“. Die Idealtypen enthalten unterschiedliche Ausprägungen in den Dimensionen soziale Repräsentation, Alltagserfahrungen, Entwicklung am Arbeitsmarkt, sozialer Zusammenhalt und System sozialer Sicherung. Während bei der *integrierten Armut* Mängellagen für einen großen Teil der Bevölkerung eine Alltäglichkeit und das

42 Zur Begrifflichen und konzeptionellen Unterscheidung von „Armut“ und Exklusion siehe Room (1999) und Kronauer (2002).

Lohnarbeitsverhältnis nicht verallgemeinert sei und die soziale Sicherung überwiegend familial und allenfalls rudimentär staatlich hergestellt werde, sei bei der *marginalen Armut* das Lohnarbeitsverhältnis ebenso verallgemeinert wie die Anspruchsrechte im System sozialer Sicherheit, während familiäre Unterstützungsleistungen erodierten. Arme seien eine Minderheit und Armut habe stigmatisierende Folgen. Beim Typus *disqualifizierende Armut* erfasse Armut wiederum breitere Kreise der Bevölkerung, entweder unmittelbar oder in Form der Abstiegssangst. Lohnarbeit als Form der Verausgabung von Arbeitskraft sei zwar verallgemeinert, jedoch für eine größer werdende Gruppe prekär oder nicht mehr erreichbar.

Zur Bildung des Idealtypus der Mindestsicherung trägt die Phaseneinteilung der Armutsbilder in der Bundesrepublik sowie die Idealtypologie der Armut im Wesentlichen die notwendige Kontextualisierung bei. Obschon Idealtypen keine historischen Abbilder sind, können sie dennoch nicht außerhalb jeglichen historischen respektive sozio-ökonomischen Kontextes konstruiert werden. Der *workfare*-Typus der Mindestsicherung zielt nicht auf eine Phase der Bundesrepublik, in der Armut ubiquitär, also Armut einer gesamten Bevölkerung in Folge des zweiten Weltkrieges und insofern integrierte Armut war. Sie zielt ebenfalls nicht auf marginale Armut, auf die individuellen Notlagen einiger Weniger oder so genannter Randgruppen. Der *workfare*-Typus der Mindestsicherung ist bezogen auf den Typus „disqualifizierende Armut“, der mit dem Metaleitbild des „aktivierenden Sozialstaats“ verknüpft ist. In den Kapiteln vier bis sechs wird die Entwicklung vom aktiven über den schlanken bis zum aktivierenden Staat anhand des zugrunde liegenden Staats-Denkens und anhand der steuerungstheoretischen Diskussion als Phasenfolge mit den Begriffen Steuerungsoptimismus, Steuerungspessimismus und gedämpfter Steuerungsoptimismus dargestellt werden.

Für die disqualifizierende Armut gibt es idealtypisch zwei Antworten – die restriktiv-residuale, kategoriale Mindestsicherung und die Staatsbürgerschaftstatus orientierte universelle Mindestsicherung. In den Diskursen um Mindestsicherung ist es entscheidend, ob auf Armut mit der universell orientierten Gerechtigkeitsnorm „Status“, wie z.B. in Frankreich in Verbindung mit dem Republikanismus (Morel 2004; Paugam 2003) oder mit der strikt kategorial orientierten, der Trennung von würdig und unwürdig folgenden Gerechtigkeitsnorm „Bedürftigkeit“, wie z.B. in den USA und in Großbritannien in der Tradition des englischen „Poor Law“ (Handler 2004: 20 ff.; siehe Kapitel 3), reagiert wird. Die Unterschiede wirken sich sowohl auf die Akzeptanz der redistributiven Leistung als auch auf den Adressatenkreis, die Problemdefinition und die damit verbundenen Lösungsansätze und Instrumente aus. Die deutsche Sozialhilfe ist zwar als

bedürftigkeitsgeprüftes Programm installiert worden, war jedoch in ihrer Adressatenbestimmung universal in dem Sinne, dass sie eine allgemeine Residualkategorie darstellt, also nicht mehr nach Alter, Geschlecht oder Gründen der Bedürftigkeit unterschied. Vielfach kategorisiert ist hingegen die Mindestsicherung in den USA mit den sechs Hauptprogrammen *Earned Income Tax Credit* (EITC), *Temporary Assistance to Needy Families* (TANF, vormals AFDC), *Food Stamps*, *General Assistance*, *Supplemental Security Income* (SSI), *Medicaid* (Wiseman 2001). Ein weiteres Beispiel für eine kategoriale Mindestsicherung ist der Ausschluss der unter 26jährigen in dem französischen *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) (Paugam 2003).⁴³ In den Idealtypen ist jeweils eine bestimmte Sozialfigur als Adressat verankert. In der restriktiv-residualen, kategorialen Mindestsicherung ist diese Sozialfigur der dekommodifizierte, arme Arbeitsbürger. Dem dekommodifizierten Arbeitsbürger mangelt es an ökonomischen Mitteln, so dass er als Wohlfahrtsstaatsabhängiger betrachtet wird. Wohlfahrtsstaatsabhängigkeit wiederum wird als Ursache für mangelnde Selbstverantwortung gesehen. Sozialstaatliche Leistungen verschärfen mit passiven Leistungen den Rückzug aus der Selbstverantwortung, indem sie die Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, des Umfangs und der Art und Weise, Arbeitskraft zur Sicherung der Existenz zu verkaufen, mit guten Absichten, aber mit perversen Folgen um eine *non-entry*- respektive *exit*-Option in Form passiver Transferleistungen erweitern. Ziel einer dem Typus *workfare* gemäßen Mindestsicherung ist dementsprechend eine über rekommodifizierende und somit aktivierende Maßnahmen zu erreichende Unabhängigkeit, die gegebenenfalls paternalistisch, das heißt ohne die Einwilligung oder auch gegen den Willen des Leistungsempfängers erwirkt wird. Emanzipation als Unabhängigkeit und Selbstverantwortung entsteht allein durch Teilnahme am Arbeitsmarkt. Die sozialstaatliche Mindestsicherung unterliegt daher der strikten Überprüfung sowohl der ökonomischen wie auch moralischen Bedürftigkeit, definiert Einkommensgrenzen und kontrolliert Verhaltenserwartungen.

Im Gegensatz zur retrospektiv bilanzierenden Rente ist jede Mindestsicherung als Residualkategorie „prospektiv strukturierend“ (Allmendinger 1994: 35) bzw. „transitorisch“ (Schulte/Trenk-Hinterberger zit. n. Bleses 1994: 117). Wenn die Gewährung von Mindestsicherung und anderen Hilfen in Form der Sozialhilfe den Übergang flankieren sollen, dann enthält die Art der Hilfe zumindest implizit Annahmen über das angestrebte Ziel. Das Ziel des Überganges

43 Zu einem internationalen Vergleich der OECD-Länder Anfang der 1990er Jahre siehe Gough et al. (1997), Eardley et al. (1996). Für eine differenzierte Darstellung der Fürsorgepolitik siehe Bleses (1994: 89 ff.).

ist wiederum bestimmt durch die Definition der Normalität, von der die Empfänger der Sozialhilfe temporär, so zumindest die optimistische Annahme, abweichen. Unabhängig von der Sozialhilfe zu leben kann zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedliches bedeuten. Als das BSHG implementiert wurde, bildete es den äußeren Rand um das institutionelle Arrangement, das als „Normalarbeitsverhältnis“ (siehe Kapitel 7) bezeichnet wird. Von der Sozialhilfe unabhängig zu sein implizierte demnach (aus der Sicht des Familienvaters), über ein existenzsicherndes Einkommen aus Lohnarbeit zu verfügen und damit sich (und seine Familie) ernähren zu können. Es ist nahe liegend, dass die Instrumente der Sozialhilfe den zu erreichenden Zielen, also der auf dem Arbeitsmarkt vorherrschenden Normalität – im Sinne von Norm und Durchschnitt – angepasst werden. Wenn das Ziel aufgegeben wird, aus einem Arbeitsverhältnis zumindest die eigene Existenz bestreiten zu können, weicht das „Entweder-Oder“, also entweder Sozialhilfe oder Erwerbseinkommen, als Logik der Sozialhilfegewährung einem „Sowohl-als-auch“.⁴⁴ Auf der Ebene der Instrumente sind dementsprechende Veränderungen sowohl in der Art der Transferleistung (Senken der Transferentzugsrate entweder durch eine großzügigere Hinzuverdienstregelung oder durch Kombilöhne, Lohnkostenzuschüsse, *Tax Credits*) als auch in den Zumutbarkeitskriterien hinsichtlich der verpflichtend aufzunehmenden Arbeit zu suchen. Aufgrund des Ziels, die dekommodifizierten Arbeitsbürger in den flexibilisierten Arbeitsmarkt zu reintegrieren, werden die Leistungen primär als *in-work benefit* gewährt. Aufgrund der moralischen Höherwertigkeit der Selbsthilfe in Form des Verkaufs der Arbeitskraft, wird die Höhe der Transferleistungen nach dem Prinzip des *less eligibility* bestimmt.

44 Zur Auflösung des fordistischen Entweder-Oder und zur sozialen Absicherung flexibler Übergänge siehe das Konzept der „Übergangsarbeitsmärkte“ von Schmid (2002) und sowie die Darstellung und Diskussion des Konzepts „Flexicurity“ bei Kronauer/Linne (2005).