

2 Der Wandel vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Sozialstaat

Mit Rückbezug auf die erste Forschungsfrage dieser Arbeit – welche Ursachen und Prozesse den Wandel vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Sozialstaat in Deutschland geprägt haben und welche Bedeutung dabei dem bürgerschaftlichen Engagement zukommt – werden im folgenden Kapitel zunächst die Entstehung des fürsorgenden Wohlfahrtsstaats, die zentralen Kritikpunkte an diesem Modell sowie die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gründe für den Übergang zum aktivierenden Sozialstaat dargestellt. Daran anschließend werden die zentralen Merkmale des aktivierenden Sozialstaats aufgezeigt und erläutert, inwiefern sich dessen Implementierung und Entwicklung durch gesetzliche Reformen und eine veränderte Steuerungslogik vollzogen haben. Abschließend wird nach einer begrifflichen Einordnung des bürgerschaftlichen Engagements dessen Einbindung in den aktivierenden Sozialstaat sowie die Rolle des Staates als dessen zentraler Treiber untersucht.

2.1 Historische Entwicklung und Entstehungsgründe

Die Entwicklung des fürsorgenden Wohlfahrtsstaats in Deutschland begann im Zuge der sozialen und ökonomischen Veränderungen der Industrialisierung im 19. Jahrhundert. Die rapiden Entwicklungen in der Industrie und das damit verbundene Bevölkerungswachstum führten zu sozialen Problemen wie Armut, Arbeitslosigkeit, Krankheit und unsicheren Arbeitsverhältnissen. (Vgl. Kroll 2023, 1) Da diese nicht länger

ausschließlich von privaten, kirchlichen oder anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen bewältigt werden konnten, führten in den 1880er-Jahren die ersten Staaten soziale Sicherungssysteme ein. Damit erhielten die Menschen erstmals einen verbindlichen Anspruch auf staatliche Unterstützung bei Krankheit, Arbeitsunfällen oder im Alter. (Vgl. Falterbaum 2022, 1000; Obinger/Petersen 2019, 9) Besonders das Deutsche Kaiserreich setzte mit den unter Otto von Bismarck eingeführten Kranken-, Unfall- und Rentenversicherungen internationale Maßstäbe und wurde zum Vorreiter der Sozialpolitik. Bei der Verabschiedung von nationalen Gesetzen zur Arbeitslosenversicherung handelten hingegen andere Staaten schneller, als Vorreiter galt hier Frankreich. (Vgl. Oschmiansky/Berthold 2020b, 1) Diese Entwicklungen legten den Grundstein für die Entstehung von Wohlfahrtsstaaten, also von Staaten, die durch umfassende Vorsorgeeinrichtungen und sozialpolitische Maßnahmen eine hohe soziale Sicherung und Daseinsvorsorge ihrer Bürger:innen anstreben (vgl. bpb o. J.a, 1).

Seit ihrer Entstehung im späten 19. Jahrhundert verlief die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten in den westeuropäischen Ländern auf sehr unterschiedliche Weise (vgl. Dingeldey 2006, 1). Der Soziologe Gøsta Esping-Andersen, einer der führenden Vertreter der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, unterschied drei grundlegende Typen: »liberale, konservative und sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten« (Oschmiansky/Berthold 2020b, 1).³ Nach dieser Kategorisierung findet sich der liberale Wohlfahrtsstaat vor allem in Ländern wie den USA und Großbritannien. Länder wie Deutschland und Frankreich zeichnen sich durch einen konservativen Wohlfahrtsstaat aus, während in den nordischen Ländern wie Norwegen und Dänemark der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat vorherrscht. (Vgl. Bäcker et al. 2020, 15) Allerdings ist zu betonen, dass diese Anfang der 1990er-Jahre von Esping-Andersen vorgenommene Zuordnung heutzutage nicht mehr eindeutig zutrifft, da sich, wie im weiteren Verlauf dieser Arbeit deutlich wird, die Sozialpolitiken vieler Länder seither weiterentwickelt und verändert haben. Bäcker et al. (2020) verstehen die

3 »Die Kategorisierung orientiert sich dabei an der Logik des Verhältnisses zwischen Staat und Markt in der Bereitstellung sozialer Leistungen, an Modus und Qualität der Leistungen und an der Wirkung von Sozialpolitik auf soziale Schichtung und gesellschaftliche Machtverteilung« (Oschmiansky/Berthold 2020b, 1).

Typologie daher eher als heuristische Orientierung und verweisen darauf, dass sich in der Praxis zunehmend Mischverhältnisse entwickeln, die sich nicht mehr eindeutig einem der Idealtypen zuordnen lassen (vgl. ebd., 15 f.).

Die wirtschaftlichen Herausforderungen des frühen 20. Jahrhunderts, insbesondere die Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre, machten die Grenzen des frühen Wohlfahrtsstaats sichtbar (vgl. Nullmeier 2019, 63). Als Reaktion darauf entstand eine neue wirtschaftspolitische Theorie: der Keynesianismus. Diese basiert auf den Überlegungen des britischen Ökonomen John Maynard Keynes. (Vgl. bpb o. J.b, 1) Keynes vertrat die Auffassung, »dass der Kapitalismus [...] staatlicher Regulierung bedarf, um einer wirtschaftlichen und sozialen Spaltung der Gesellschaft vorzubeugen« (Hirschfeldt 2024, 259). In seiner Theorie macht er deutlich, dass das Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage auf den Märkten nicht zwangsläufig ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht mit Vollbeschäftigung gewährleistet. Stattdessen könne Arbeitslosigkeit entstehen, wenn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Gütern nicht ausreicht, um die Produktion und damit die Beschäftigung aufrechtzuerhalten. Keynes betont daher die Notwendigkeit staatlicher Interventionen, vor allem durch antizyklische Fiskalpolitik, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stimulieren. Der Staat solle durch erhöhte Ausgaben und Steueranreize die Wirtschaft ankurbeln und so die private Nachfrage ersetzen, wenn diese nicht ausreicht. (Vgl. bpb o. J.c, 1)

Der Keynesianismus bildete in vielen Ländern in den Nachkriegsjahren die wirtschaftspolitische Basis moderner Wohlfahrtsstaaten (vgl. bpb o. J.b, 1; Nullmeier 2019, 63 f.). In Deutschland gewannen keynesianische Ideen in den 1960er- und 1970er-Jahren an Einfluss, was sich unter anderem in der Einführung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik⁴ widerspiegelte (vgl. Nullmeier 2019, 64; Weishaupt 2019, 673). Diese Entwicklung wurde vom Ausbau sozialer Leistungen begleitet, der bereits in den 1950er-Jahren einsetzte und bis in die frühen 1970er-Jahre anhielt. In der wissen-

4 Unter aktiver Arbeitsmarktpolitik werden staatliche Maßnahmen verstanden, die auf die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit sowie die (Re-)Integration erwerbsloser Personen in den Arbeitsmarkt abzielen (vgl. Spohr 2025, 1). Eine ausführliche Erläuterung erfolgt in Kapitel 2.2.1.

schaftlichen Literatur wird dieser Zeitraum daher vielfach als *Goldenes Zeitalter* des Sozialstaats bezeichnet. Die sozialen Sicherungen wurden auf immer größere Teile der Bevölkerung ausgeweitet, das Niveau der Leistungen wurde angehoben und Geldleistungen erhielten eine dynamische Anpassung. (Vgl. Nullmeier 2021, 839)

Ab den 1970er-Jahren begannen jedoch die negativen Effekte der praktischen Umsetzung des Keynesianismus sichtbar zu werden. Insbesondere die steigende Staatsverschuldung infolge des erheblichen Anstiegs der öffentlichen Sozialausgaben sowie Massenarbeitslosigkeit führten zu einer wachsenden Kritik am keynesianischen Staatsinterventionismus. Die klassischen Steuerungsinstrumente des Wohlfahrtsstaats erwiesen sich als unzureichend, ineffizient und den gestiegenen gesellschaftlichen Erwartungen nicht mehr gewachsen, sodass der Bedarf an staatlicher Steuerung die verfügbaren Kapazitäten überstieg. (Vgl. Büschken 2017, 65 f.)

Vor diesem Hintergrund gewannen die Ideen des sogenannten Neoliberalismus an Bedeutung. Der Neoliberalismus ist eine wirtschaftspolitische Denkrichtung, die sich ab den 1970er-Jahren als Reaktion auf die Wirtschaftskrisen und die zunehmenden Herausforderungen des keynesianischen Staatsinterventionismus entwickelte. (Vgl. Butterwegge 2018, 71)⁵ Milton Friedmann und Friedrich von Hayek, die Begründer des Neoliberalismus, vertraten die Auffassung, dass der Markt sich mithilfe von Wettbewerb nur dann frei entfalten könne, wenn er weitgehend frei von staatlichen Eingriffen agiert. Die staatlichen Interventionen des fürsorgenden Wohlfahrtsstaats würden das ungehinderte Wirken von Markt und Wettbewerb demnach einschränken. (Vgl. Hirschfeldt 2024, 259) Aus neoliberaler Perspektive sind staatliche Eingriffe in die Wirtschaft nur dann legitim und erforderlich, wenn sie der Funktionsfähigkeit des Marktes dienen. Dies umfasst etwa die Sicherstellung eines freien Wettbewerbs durch die Regulierung von Monopolen und Kartellen, die Stabilisierung von Konjunkturschwankungen oder die Förderung eines sozialen Ausgleichs. (Vgl. bpb o. J.d, 1) Zentrale Bestandteile der neoliberalen

5 »Der Neoliberalismus war [...] eine internationale Bewegung, die sich über die entwickelten kapitalistischen Staaten [...] auch in Entwicklungs- und Schwellenländern ausbreitete« (Ptak 2017, 20).

Agenda waren die Deregulierung der Märkte, die Privatisierung öffentlicher Leistungen sowie der Abbau sozialstaatlicher Leistungen, um die Rolle des Staates auf ein Minimum zu reduzieren und die Effizienz der Wirtschaft zu steigern (vgl. Butterwegge 2018, 83).⁶

Ab den späten 1970er-Jahren kam es infolge mehrerer wirtschaftlicher Krisen, darunter zwei globale Ölkrisen, zu einer Phase wirtschaftlicher Stagnation, steigender Inflation und anhaltender Massenarbeitslosigkeit. Trotz einer anschließenden wirtschaftlichen Erholung zeigte sich insbesondere in den kontinentaleuropäischen Staaten keine nachhaltige Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt. Vor diesem Hintergrund erfolgte auf Empfehlung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine grundlegende Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik. (Vgl. Weishaupt 2019, 673) In vielen OECD-Staaten zielten Maßnahmen wie die Möglichkeit einer Frühverrentung darauf ab, den Arbeitsmarkt zu entlasten, während Trainingsprogramme dazu beitragen sollten, Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese Maßnahmen wurden in den 1990er-Jahren allerdings verstärkt kritisiert, da sie weder das Problem der hohen Arbeitslosigkeit noch die Herausforderungen des demografischen Wandels lösten und mit hohen Kosten für den Staat verbunden waren. (Vgl. ebd., 673 f.) In Deutschland wurde diese Debatte zusätzlich durch die Folgen der Wiedervereinigung im Jahr 1990 verstärkt, die mit einem tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandel und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern einherging (vgl. Görtemaker 2022, 1).

Vor diesem Hintergrund entwickelte sich ab Mitte der 1990er-Jahre eine Debatte über eine neue Aktivierungspolitik, deren normative Grundlagen im Konzept des *Dritten Weges* verankert waren (vgl. Weishaupt 2019, 674). Dieses politische Konzept wurde in den 1990er-Jahren von dem britischen Soziologen Anthony Giddens entwickelt und beschreibt eine Strategie zur Modernisierung der europäischen Sozialdemokratie (vgl. Battke o. J., 1). Ausgehend von der Annahme, dass die westlichen Industriegesellschaften vor drei zentralen Herausforderungen standen – »der Globa-

6 Zur Vertiefung s. Ptak 2017, 13–78.

lisierung, der Individualisierung und dem technologischen Fortschritt« (Battke o. J., 1) – plädierte Giddens für einen Dritten Weg in der Politik, der einen Mittelweg zwischen dem marktfundamentalistischen Ansatz des Neoliberalismus und dem planwirtschaftlichen Ansatz des Kommunismus und Sozialismus darstellt (vgl. Scott 2023, 163). Er setzte sich für einen aktivierenden Sozialstaat ein, der im Einklang mit den fundamentalen Grundwerten der Gerechtigkeit und Solidarität agieren und durch eine aktive Zivilgesellschaft unterstützt werden soll, um gerechte gesellschaftliche Verhältnisse und gleiche Chancen für alle Menschen zu fördern (vgl. Battke o. J., 1). Giddens (1999) betonte, dass individuelle Rechte stets mit sozialen Verpflichtungen verbunden sein sollen (vgl. ebd., 81). Seine Ideen waren und sind insbesondere deshalb so wirkungsvoll, weil er als politischer Berater des damaligen britischen Premierministers Tony Blair entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung der Regierungspolitik ausüben konnte und seine Konzepte somit direkt in die politische Praxis eingeflossen sind (vgl. Busemeyer/Garritzmann 2019, 794).⁷

Ein politischer Ausdruck dieser Entwicklung war das deutsch-britische Grundsatzpapier *Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten*, auch bekannt als *Schröder-Blair-Papier*, das im Jahr 1999 von Tony Blair und Gerhard Schröder unterzeichnet wurde (vgl. Hirschfeldt 2024, 259). In Anlehnung an Giddens und seine Theorie des Dritten Weges wurde mit dem Papier ein Modernisierungskonzept vorgelegt, das einen für das politische System integrierbaren Mittelweg zwischen dem Neoliberalismus und einer übermäßigen staatlichen Intervention und Überregulierung beinhaltet (vgl. Oschmiansky/Berthold 2020a, 1). In dem Konzept wurde vor allem angestrebt, bürokratische Strukturen zu reduzieren und die Sozialausgaben zu senken (vgl. Hirschfeldt 2024, 259). Damit einhergehend bestand ein zentrales Anliegen darin, soziale Rechte stärker mit Eigenverantwortung und Pflichten zu verknüpfen (vgl. Oschmiansky/Berthold 2020a, 1).

Diese Prinzipien wurden in Deutschland insbesondere mit dem Reformpaket *Agenda 2010* und dem Leitprinzip *Fördern und Fordern*⁸

7 Zur Vertiefung s. Giddens 1999.

8 Das Prinzip Fördern und Fordern wird in Kapitel 2.2.1 kurz erläutert und in Kapi-

umgesetzt, mit welchem die 1998 gewählte rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder einen grundlegenden Wandel einleitete: Der fürsorgende Wohlfahrtsstaat wurde zunehmend durch einen aktivierenden Sozialstaat ersetzt (vgl. Hirschfeldt 2024, 258 f.; Oschmiansky/Berthold 2020a, 1). Auf internationaler Ebene zeigt sich dieser Paradigmenwechsel besonders deutlich durch den Begriffswechsel und Übergang von *Welfare* zu *Workfare* (vgl. Hirschfeldt 2024, 258).⁹

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die historische Entwicklung vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Sozialstaat eine grundlegende Transformation der Sozialpolitik widerspiegelt. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war der staatliche Schutz vor sozialen Risiken im Industriezeitalter, der im 20. Jahrhundert durch keynesianische Staatsintervention gestärkt wurde. Die ökonomischen und gesellschaftlichen Herausforderungen der 1970er-Jahre führten jedoch zu einer Krise von Keynes' Modell. Die darauffolgende neoliberale Wende und die Konzepte des Dritten Weges mündeten schließlich in die Entstehung des aktivierenden Sozialstaats, der soziale Rechte zunehmend an individuelle Pflichten und Eigenverantwortung knüpft. Diese Entwicklung bildet den normativen und politischen Rahmen, innerhalb dessen sich die Sozialpolitik seit den 1990er-Jahren bewegt. In Deutschland wurde dieser Paradigmenwechsel mit der Agenda 2010 politisch umgesetzt.

2.2 Der aktivierende Sozialstaat

In den vergangenen Jahrzehnten wurde der aktivierende Sozialstaat in Deutschland schrittweise etabliert und durch eine Vielzahl gesetzlicher Reformen sowie politischer Maßnahmen kontinuierlich weiterentwickelt. Im folgenden Kapitel werden zunächst die zentralen Merkmale des akti-

tel 2.2.2 in Bezug auf seine konkrete Umsetzung im Sozialgesetzbuch II eingehend analysiert.

9 Obwohl sich auch in anderen Ländern aktivierungspolitische Ansätze herausgebildet haben, wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit ausschließlich die Ausgestaltung und Umsetzung des Sozialstaats in Deutschland betrachtet.

vierenden Sozialstaats dargestellt. Anschließend wird aufgezeigt, inwiefern sich dieser Wandel vollzogen hat und welche konkreten Maßnahmen zur Förderung und Aktivierung der Bürger:innen umgesetzt wurden. Dabei werden auch aktuelle Entwicklungen angeführt, die exemplarisch verdeutlichen, wie sich die Leitprinzipien des aktivierenden Sozialstaats bis in die Gegenwart hinein politisch und gesetzlich manifestieren.

2.2.1 Merkmale des aktivierenden Sozialstaats

Die Grundidee des aktivierenden Sozialstaats besteht darin, staatliches Handeln stärker auf die Förderung und Aktivierung individueller Selbsthilfepotenziale auszurichten und die Eigenverantwortung der Bürger:innen zu stärken (vgl. Oschmiansky/Berthold 2020a, 1; Strohmeier Navarro Smith 2020, 488). Neben der materiellen Existenzsicherung zielt der aktivierende Sozialstaat daher auf die Förderung und Stärkung individueller Ressourcen und Fähigkeiten, insbesondere von armutsbedrohten oder -betroffenen Menschen. Im Falle des Eintritts eines sozialen Risikos oder einer Notlage umfasst die Unterstützung nicht nur finanzielle Leistungen, sondern auch immaterielle Angebote und Maßnahmen, die darauf abzielen, die gesellschaftliche Teilhabe¹⁰ der Betroffenen zu fördern. (Vgl. Strohmeier Navarro Smith 2020, 488)

Vor diesem Hintergrund bildet die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland einen zentralen Handlungsschwerpunkt des aktivierenden Sozialstaats. Sie konkretisiert das aktivierende Prinzip, indem sie über die bloße Absicherung im Falle von Arbeitslosigkeit hinausgeht und auf die Wiederherstellung und Förderung von Beschäftigungsfähigkeit zielt. (Vgl. Oschmiansky/Berthold 2020a, 1) Grundsätzlich wird zwischen passiver und

10 Teilhabe bezeichnet das Recht jedes Individuums, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, Zugang zu allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu erhalten und an Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen mitzuwirken. Sie beinhaltet zugleich den Anspruch auf gleiche Chancen zur Teilnahme und verpflichtet den Staat, die hierfür notwendigen politischen, materiellen und immateriellen Voraussetzungen zu schaffen sowie strukturelle Benachteiligungen abzubauen. (Vgl. Mogge-Grotjahn 2022, 22) In Kapitel 3.1.1 erfolgt eine vertiefte Definition des Teilhabebegriffs.

aktiver Arbeitsmarktpolitik unterschieden: Die passive Arbeitsmarktpolitik »umfasst die Sicherung der materiellen Existenz bei Unterbeschäftigung durch die Zahlung von Lohnersatzleistungen (wie Arbeitslosengeld, Teilarbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld [...] [und] Insolvenzgeld)« (Keller/Henneberger o. J.a, 1). Demgegenüber umfasst die aktive Arbeitsmarktpolitik Maßnahmen zur (Re-)Integration¹¹ erwerbsloser Personen in den Arbeitsmarkt sowie präventive Maßnahmen, die auf den Erhalt und die Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit abzielen, um Arbeitslosigkeit möglichst zu vermeiden (vgl. Spohr 2025, 1). Angelehnt an das Sozialgesetzbuch (SGB) III umfassen die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter anderem Beratung und Vermittlung, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen sowie die berufliche Aus- und Weiterbildung (vgl. Keller/Henneberger o. J.a, 1; Spohr 2025, 1).

Im Zuge des Wandels zum aktivierenden Sozialstaat wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik programmatisch weiterentwickelt und neu ausgerichtet. Die sogenannte aktivierende Arbeitsmarktpolitik stellt dabei keine vollständige Ablösung, sondern vielmehr eine neue Ausrichtung aktiver arbeitsmarktpolitischer Instrumente dar. Sie bildet das Kernelement des aktivierenden Sozialstaats und verfolgt einen weitergehenden Ansatz, indem sie nicht nur die Unterstützung von Arbeitssuchenden fördert, sondern auch deren Eigenverantwortung aktiviert. (Vgl. Keller/Henneberger o. J.a, 1) Sie zielt stärker als die aktive Arbeitsmarktpolitik auf eine möglichst schnelle (Re-)Integration arbeitsloser Personen in den ersten Arbeitsmarkt ab (vgl. Spohr 2025, 1). Das übergeordnete Ziel der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ist es, die Arbeitskraft der Individuen zu

11 Während der Begriff Teilhabe im sozialpolitischen und menschenrechtlichen Diskurs das Recht und die Möglichkeit zur Mitwirkung in allen gesellschaftlichen Lebensbereichen betont, wird im Kontext der Arbeitsmarktpolitik häufig der Begriff Integration verwendet. Integration beschreibt dabei den Prozess der (Wieder-)Eingliederung von erwerbslosen Personen in den Arbeitsmarkt und fokussiert stärker auf funktionale und ökonomische Aspekte der Teilhabe durch Erwerbsarbeit. (Vgl. Rauch/Topfhoven 2020, 6) Angelehnt an die einschlägige arbeitsmarktpolitische Literatur wird daher in dieser Arbeit im Zusammenhang mit Arbeitsmarktmaßnahmen der Begriff Integration verwendet.

mobilisieren und sie stärker in das Erwerbsleben zu integrieren. Es geht darum, das Arbeitskräfteangebot zu steigern und die Beschäftigungsfähigkeit¹² der Individuen herzustellen, um ihre Unabhängigkeit von staatlicher Unterstützung zu fördern. (Vgl. Büschken 2017, 35) Insbesondere soll die strukturelle Langzeitarbeitslosigkeit durch gezielte niedrigschwellige Maßnahmen wie eine umfassende Betreuung und verstärkte Anreize zur Arbeitsaufnahme nachhaltig überwunden werden (vgl. ebd., 110). Ein zentrales Element der Aktivierungspolitik ist dabei die Verschiebung von der Dekommodifizierung hin zur (Re-)Kommodifizierung: Während im fürsorgenden Wohlfahrtsstaat der Schwerpunkt darauf lag, die Abhängigkeit von der Arbeitsmarktbeteiligung durch soziale Sicherungssysteme zu verringern, rückt im aktivierenden Sozialstaat die (Re-)Kommodifizierung wieder in den Vordergrund. Das bedeutet, dass die Arbeitskraft zunehmend als Ware betrachtet wird und die Sicherung der Existenz- und Lebensstandards verstärkt vom Verkauf der Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt abhängt. (Vgl. Oschmiansky/Berthold 2020a, 1; Spannagel et al. 2017, 4)

Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik folgt dem im vorherigen Kapitel bereits erwähnten Leitprinzip Fördern und Fordern (vgl. Spohr 2025, 1). Dieses Konzept beschreibt die Idee, dass der Staat einerseits Unterstützungsmaßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt bereitstellt, andererseits aber auch bestimmte Anforderungen an die Leistungsempfänger:innen stellt, die im SGB II präzisiert und verbindlich festgelegt sind (vgl. Börner/Kahnert 2024, 26 f.).¹³ Dadurch wird die Grundsicherung für Arbeitsuchende an Gegenleistungen gekoppelt (vgl. Spohr 2025, 1). Das Prinzip des Förderns und Forderns spiegelt somit eine grundlegende Reziprozitätslogik wider: Der Staat stellt Unterstützungsangebote bereit, erwartet aber im Gegenzug eine aktive Mitwirkung (vgl. Büschken 2017,

12 Die Beschäftigungsfähigkeit, ursprünglich aus dem angelsächsischen Raum stammend und dort als *Employability* bezeichnet, ist die »Fähigkeit, fachliche, soziale und methodische Kompetenzen unter sich wandelnden Rahmenbedingungen zielgerichtet und eigenverantwortlich anzupassen und einzusetzen, um eine Beschäftigung zu erlangen oder zu erhalten« (Rump/Eilers 2017, 88). Zur Vertiefung s. Rump/Eilers 2022, 247–270.

13 Eine vertiefende Darstellung erfolgt in Kapitel 2.2.2.

35). Während der fürsorgende Wohlfahrtsstaat primär auf die Gleichheit der materiellen Lebensverhältnisse und eine Umverteilung von Einkommen abzielte, rückt im aktivierenden Sozialstaat verstärkt die Gleichheit der sozialen Teilhabemöglichkeiten in den Fokus, wobei der Zugang zum Arbeitsmarkt als zentrales Handlungsfeld gilt (vgl. Oschmiansky/Berthold 2020a, 1). Damit verbunden ist das Prinzip der Chancengerechtigkeit, das im aktivierenden Sozialstaat als Orientierung für die Gestaltung von Teilhabechancen dient. Es zielt darauf ab, allen Menschen – unabhängig von ihrer sozialen Herkunft, ihrem Geschlecht oder anderen Lebensumständen – gleiche Ausgangsbedingungen zu gewährleisten. (Vgl. Bäcker et al. 2020, 13)

An dieser Stelle ist anzumerken, dass sich die Aktivierungsmaßnahmen nicht ausschließlich auf die berufliche (Re-)Integration beschränken, sondern weitere zentrale und häufig miteinander verknüpfte Dimensionen prekärer Lebenslagen umfassen. Dazu zählen etwa Aspekte der Gesundheit, der sozialen Vernetzung und des Wohnens. Eine herausragende Bedeutung kommt der Förderung von Bildungs- und Weiterbildungsprozessen zu, da Bildung als Schlüsselressource für Beschäftigungsfähigkeit und gesellschaftliche Teilhabe gilt. Durch diesen ganzheitlichen Ansatz wird angestrebt, Betroffenen eine nachhaltige Unabhängigkeit von staatlichen Sozialversicherungs- und Bedarfsleistungen zu ermöglichen. (Vgl. Strohmeier Navarro Smith 2020, 488) Damit einhergehend zielen die Reformen wiederum darauf ab, eine langfristige Entlastung des Sozialstaats zu erreichen, indem die Verantwortung zunehmend auf die Bürger:innen übertragen wird (vgl. Mauritz 2022, 253). Generell ist festzuhalten, dass das Aktivierungsparadigma durch einen umfassenden Prozess der Verschiebung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gekennzeichnet ist (vgl. Van Dyk 2019, 280). Dabei ist ein »Übergang von der ›Staatsversorgung‹ zur Selbstsorge, von der öffentlichen zur privaten Sicherheitsverantwortung [und] vom kollektiven zum individuellen Risikomanagement« (Lessenich 2009, 136) zu beobachten. Der aktivierende Sozialstaat stellt allerdings keinen vollständigen Rückzug des Staates, sondern vielmehr eine grundlegende Veränderung seiner Steuerungslogik dar (vgl. Van Dyk 2019, 280). Die Arbeitsmarktpolitik wird zunehmend neosozial ausgerichtet: Der Staat zieht sich nicht einfach aus

der Regulierung zurück (De-Regulierung), sondern gestaltet sie auf neue Weise um (Re-Regulierung) (vgl. Mauritz 2022, 252 f.).

2.2.2 Implementierung und Entwicklung des aktivierenden Sozialstaats

Der Wandel zum aktivierenden Sozialstaat vollzog sich einerseits durch gezielte Reformen, andererseits durch schrittweise Anpassungen und Neujustierungen sozialstaatlicher Strukturen und Maßnahmen (vgl. Strohmeier Navarro Smith 2020, 488).

Ein erster Schritt in Richtung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wurde in Deutschland mit dem im Dezember 2001 erlassenen Job-AQTIV-Gesetz vollzogen. Bereits der Titel des Gesetzes (AQTIV: Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln) verdeutlicht die programmatische Ausrichtung auf eine Aktivierung. Darüber hinaus wird in der Gesetzesbegründung das bereits angeführte Leitmotiv Fördern und Fordern hervorgehoben, das als zentraler Bestandteil des Aktivierungsansatzes fungiert. Im darauffolgenden Jahr stellte die Hartz-Kommission in ihrem Bericht das Konzept der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in den Mittelpunkt, wodurch dieses Prinzip auch in den vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I – Hartz IV) verbindlich verankert wurde. (Vgl. Oeschmiansky/Berthold 2020a, 1)

Die im Rahmen der Hartz-Reformen formulierten Leitlinien der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik wurden insbesondere im SGB II konkretisiert. Dieses Gesetz regelt die Grundsicherung für Arbeitsuchende und verfolgt gemäß § 1 Abs. 2 SGB II das Ziel, die Eigenverantwortung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter¹⁴ zu stärken, damit diese ihren Lebensunterhalt möglichst unabhängig von staatlicher Unterstützung sichern können. Gleichzeitig soll es die Integration in den Arbeitsmarkt fördern und den Lebensunterhalt gewährleisten, wenn dieser nicht anderweitig gedeckt werden kann. (Vgl. Obermeier et al. 2020, 1)

14 Erwerbsfähige Leistungsberechtigte sind Personen, die nach den Bestimmungen des SGB II Anspruch auf staatliche Unterstützung haben. Die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür sind in den §§ 7 und 8 SGB II definiert.

Das SGB II schafft einen Rechtsrahmen, der sowohl arbeitsmarktpolitische Maßnahmen als auch Aspekte der Fürsorge umfasst. Es orientiert sich am Konzept des aktivierenden Sozialstaats und konkretisiert die Leitidee des Förderns und Forderns durch die Regelungen in § 14 SGB II (Grundsatz des Förderns) und § 2 SGB II (Grundsatz des Forderns). (Vgl. Börner/Kahnert 2024, 25; Oschmiansky/Berthold 2020a, 1) Im Bereich des Förderns verfolgt das SGB II das Ziel, erwerbsfähige Leistungsberechtigte durch verschiedene Maßnahmen bei der Eingliederung in Arbeit und der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit zu unterstützen – unabhängig davon, ob sie arbeitslos sind oder nicht (vgl. § 14 Abs. 1 SGB II). Zu den Förderinstrumenten zählen unter anderem die Bereitstellung einer persönlichen Ansprechperson (vgl. § 14 Abs. 3 SGB II), die Erstellung eines Kooperationsplans (vgl. § 15 Abs. 2 SGB II) sowie die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten (vgl. § 16d SGB II). Zudem ermöglicht § 16 Abs. 1 SGB II den Zugang zu ausgewählten Instrumenten des SGB III, etwa zur Arbeitsvermittlung und -beratung (vgl. § 35 SGB III).

Im Bereich des Forderns, der auf die Stärkung der Eigenverantwortung und die aktive Mitwirkung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten abzielt, stellt das SGB II deutlich strengere Anforderungen (vgl. Oschmiansky/Berthold 2020a, 1). Gemäß § 2 Abs. 1 SGB II sind Leistungsberechtigte dazu verpflichtet, sämtliche Möglichkeiten zur Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen und aktiv an den Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration teilzunehmen. Die Gewährung von Transferleistungen wird an die Bereitschaft der Erwerbslosen gekoppelt, nach Arbeitsmöglichkeiten zu suchen und Arbeitsangebote auch dann anzunehmen, wenn sie unterhalb ihres Qualifikationsniveaus liegen, schlechter entlohnt werden oder sich weit entfernt vom Wohnort befinden (vgl. Spannagel et al. 2017, 4). Darüber hinaus wird das ursprüngliche Recht auf Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen in eine verbindliche Verpflichtung überführt (vgl. Weishaupt 2013, 195). Bei Pflichtverletzungen – etwa der Ablehnung einer zumutbaren Arbeitsstelle gemäß § 31 Abs. 1 S. 2 SGB II – greifen die in § 31a SGB II geregelten Rechtsfolgen, die unter anderem durch Kürzungen der Leistungen umgesetzt werden. Diese Sanktionen sollen sicherstellen, dass die Leistungsberechtigten ihre

Eigenverantwortung wahrnehmen und die zur Verfügung stehenden Hilfen auch tatsächlich nutzen (vgl. Oschmiansky/Berthold 2020a, 1). Zudem sollen sie Arbeitsanreize schaffen und Leistungsberechtigte zu einer stärkeren Teilnahme am Arbeitsmarkt bewegen (vgl. Kenworthy 2010, 438).¹⁵

In den letzten Jahrzehnten wurden im Rahmen des aktivierenden Sozialstaats zahlreiche weitere Maßnahmen umgesetzt, die vor allem auf die Förderung der Teilhabe am Arbeitsmarkt und – damit eng verbunden – auf die Förderung der Teilhabe an Bildung abzielen.¹⁶

Mit dem Inkrafttreten des von der Ampelkoalition beschlossenen Bürgergeld-Gesetzes¹⁷ zum 1. Januar 2023 wurde das zuvor geltende Hartz-IV-System abgelöst und das Bürgergeld als grundlegende Reform der sozialen Sicherung eingeführt (vgl. BMAS o. J.a, 1). Es zielt darauf ab, den Lebensunterhalt von Menschen, die nicht in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen, zu sichern und ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt zu verbessern (vgl. BMAS 2025, 1). Dazu setzt das Bürgergeld auf eine stärkere Förderung der beruflichen Qualifizierung und Weiterbildung, unter anderem durch eine ungekürzte Förderung für das Nachholen eines Berufsabschlusses sowie durch ein monatliches Weiterbildungsgeld in Höhe von 150 Euro für die Teilnahme an abschlussbezogenen Weiterbildungen (vgl. Bundesregierung 2025, 1).

Die Reform brachte ebenfalls Veränderungen in der Sanktionspraxis mit sich. Die Sanktionen wurden im Vergleich zum Hartz-IV-System

-
- 15 An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass die mit dem Prinzip des Förderns und Forderns verbundene Verpflichtungslogik schrittweise auf zuvor arbeitsmarktferne Gruppen wie alleinerziehende Mütter, Menschen mit Behinderungen oder ältere Menschen ausgeweitet wurde. Im Rahmen dieser Ausweitung wurden unter anderem Zuverdienstmöglichkeiten zur Rente erhöht, sodass Rentner:innen durch beispielsweise Minijobs zusätzliches Einkommen erzielen können, ohne ihre Rentenansprüche zu gefährden. (Vgl. Büschken 2017, 66 f.)
- 16 Eine vertiefte Auseinandersetzung mit konkreten Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsmarkt sowie der Teilhabe an Bildung erfolgt in den Kapiteln 3.1.2 und 3.1.3.
- 17 Der offizielle Titel des Gesetzes lautet *Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes* (BGBl. I 2022, 2328).

abgemildert, bleiben aber weiterhin bestehen (vgl. Kühnlenz 2025, 1). Zudem erfolgte eine gesetzliche Umbenennung der Sanktionen in *Leistungsminderungen* (vgl. Börner/Kahnert 2024, 33).¹⁸ Bereits vor der Einführung des Bürgergeldes hatte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im November 2019 die Sanktionspraxis im Hartz-IV-System eingeschränkt und Leistungskürzungen auf maximal 30 % begrenzt. Mit der Reform wurden diese Vorgaben in ein dreistufiges System überführt: Bei einer ersten Pflichtverletzung erfolgt eine Kürzung um 10 %, bei einer zweiten Pflichtverletzung um 20 % und bei weiteren Pflichtverletzungen um bis zu 30 %. (Vgl. Kühnlenz 2025, 1)

Die Entwicklungen der letzten Jahre verdeutlichen, dass der mit der Einführung des Bürgergeldes ursprünglich verbundene Fokus auf Förderung zunehmend in den Hintergrund tritt. Stattdessen wird wieder verstärkt auf Kontroll- und Sanktionsmechanismen gesetzt. So führten finanzielle Konsolidierungsmaßnahmen im März 2024 zu einer erneuten Verschärfung der Regelungen zur Leistungsminderung im Rahmen des Bürgergeldes: Arbeitsuchende, die eine zumutbare Beschäftigung absichtlich verweigern, können seitdem für bis zu zwei Monate den vollständigen Leistungsbezug verlieren. Zudem wurde der Bürgergeldbonus wieder abgeschafft. (Vgl. Bundesregierung 2024, 1; Kühnlenz 2025, 1) Darüber hinaus weist der im Mai 2025 unterzeichnete Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung zwischen CDU, CSU und SPD auf eine weitere Verschärfung der Leistungsminderungs- bzw. Sanktionspraxis hin (vgl. CDU/CSU/SPD 2025, 16 f.). Dort heißt es, dass »Mitwirkungspflichten und Sanktionen im Sinne des Prinzips Fördern und Fordern [verschärft]« (ebd., 17) werden sowie »Sanktionen [...] schneller, einfacher und unbürokratischer durchgesetzt werden« (ebd.) sollen.¹⁹ Für arbeitsfähige Per-

18 Die Umbenennung ist unter anderem auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 zurückzuführen, in dem Teile der damaligen Sanktionsregelungen für teilweise verfassungswidrig erklärt wurden (vgl. BVerfG 2019, 27). Zudem sollte der neue Begriff die zuvor mit Strafcharakter assoziierte Sanktionspraxis sprachlich entschärfen und an die sozialpolitische Neuausrichtung des Bürgergeldes anknüpfen (vgl. Beetz/Von Harbou 2024, 98 f.).

19 Im Koalitionsvertrag von 2025 wird, abweichend von der mit der Bürgergeldreform eingeführten gesetzlichen Terminologie, explizit der Begriff Sanktionen verwendet (vgl.

sonen, die wiederholt zumutbare Beschäftigungsangebote ablehnen, ist laut Vertrag ein vollständiger Leistungsentzug vorgesehen. Zudem wird betont, dass der Vermittlungsvorrang wieder stärker in den Fokus rücken soll, um eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten. (Vgl. CDU/CSU/SPD 2025, 17)

Neben der angekündigten Verschärfung der Sanktionspraxis wird auch die Eigenverantwortung von Leistungsberechtigten erneut betont und auf eine verstärkte Verpflichtung zur Eigeninitiative hingewiesen. So heißt es im Vertrag: »Jede arbeitslose Person hat sich aktiv um Beschäftigung zu bemühen« (ebd., 16). Des Weiteren zeigt sich, dass die vorrangige arbeitsmarktpolitische Zielsetzung der neuen Bundesregierung darin besteht, alle erwerbsfähigen Menschen in eine Erwerbsarbeit zu bringen. Ergänzend dazu wird die berufliche Aus- und Weiterbildung als strategisches Instrument betont, um Arbeits- und Fachkräfte zu sichern, die Wirtschaft zu stärken und gleichzeitig die Teilhabe und Integration zu fördern. (Vgl. ebd., 17) Insgesamt wird deutlich, dass die Bundesregierung an ein zentrales Element der Aktivierungspolitik anknüpft: die (Re-)Kommodifizierung der Arbeitskraft (s. Kapitel 2.2.1).

Abschließend lässt sich festhalten, dass der aktivierende Sozialstaat auf eine stärkere Eigenverantwortung von Bürger:innen sowie eine schnellere Integration in den Arbeitsmarkt abzielt. Dabei stehen nicht nur Fördermaßnahmen im Fokus, sondern auch verschärfte Anforderungen und Sanktionen. Die aufgezeigten aktuellen Entwicklungen verdeutlichen, dass die Leitprinzipien des aktivierenden Sozialstaats, nach einer Phase verstärkter Betonung fördernder Elemente im Zuge der Bürgergeldreform, wieder an Bedeutung gewinnen und verstärkt implementiert werden. Dies unterstreicht die Aktualität und Relevanz des Themas dieser Arbeit im gegenwärtigen sozialpolitischen Diskurs.

CDU/CSU/SPD 2025, 17). Vor dem Hintergrund der dort formulierten politischen Zielsetzung einer erneuten Verschärfung der Leistungsreduzierung wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit der Begriff Sanktionen verwendet, um der aktuellen politischen Entwicklung Rechnung zu tragen.

2.3 Bürgerschaftliches Engagement im aktivierenden Sozialstaat

Die Transformation zu einem aktivierenden Sozialstaat ist geprägt durch Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik und der sozialen Sicherung sowie durch eine stärkere Betonung des bürgerschaftlichen Engagements als zentrale Komponente sozialstaatlicher Strategien. Sowohl aus historischer als auch aus struktureller Perspektive stellt bürgerschaftliches Engagement ein zentrales Element des aktivierenden Sozialstaats dar. (Vgl. Mauritz 2022, 254) Um die Rolle des Engagements im Kontext des aktivierenden Sozialstaats umfassend analysieren zu können, werden im Folgenden zunächst das der vorliegenden Arbeit zugrunde liegende Begriffsverständnis von bürgerschaftlichem Engagement erläutert und zentrale Entwicklungslinien sowie aktuelle Daten aufgezeigt. Im Anschluss daran wird der Zusammenhang zwischen bürgerschaftlichem Engagement und dem aktivierenden Sozialstaat analysiert. Außerdem wird erläutert, inwiefern der Staat als Treiber des bürgerschaftlichen Engagements agiert.

2.3.1 Definition bürgerschaftlichen Engagements

Die Enquete-Kommission Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements (im Folgenden: Enquete-Kommission) wurde im Dezember 1999 vom Deutschen Bundestag eingesetzt, um die unterschiedlichen Facetten und Herausforderungen des bürgerschaftlichen Engagements zu untersuchen und Empfehlungen für dessen Förderung und Weiterentwicklung zu erarbeiten (vgl. Enquete-Kommission 2002, 7). Sie definiert bürgerschaftliches Engagement als »eine freiwillige, nicht auf das Erzielen eines persönlichen materiellen Gewinns gerichtete, auf das Gemeinwohl hin orientierte, kooperative Tätigkeit« (ebd., 90). Diese erfolgt in der Regel in Organisationen und Institutionen im öffentlichen Raum der Bürgergesellschaft und ist somit transparent sowie für alle Akteur:innen frei zugänglich (vgl. ebd.). Sie wird überwiegend gemeinschaftlich und kooperativ ausgeübt (vgl. ebd., 86). Diese Definition ist das Ergebnis einer langen, teils kontrovers geführten Debatte. Sie wurde bewusst offen formuliert, um die vielfältigen Erscheinungsformen des Engagements unter einem Oberbegriff zu vereinen. Dazu zählen unter anderem politisches Engagement,

soziales Engagement, Engagement in Vereinen, Verbänden und Kirchen, Engagement in öffentlichen Funktionen sowie bürgerschaftliches Engagement in und durch Unternehmen (vgl. ebd., 65 f.).²⁰

Bürgerschaftliches Engagement kann in vielfältiger Weise ausgestaltet sein – sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf seine inhaltliche Ausprägung. Die zeitliche Dimension reicht von kontinuierlichem, regelmäßigem und langfristigem Engagement über projektbezogene oder unregelmäßige Beteiligungsformen bis hin zu punktuellen, situativem Einsatz mit längeren Unterbrechungen. Auch inhaltlich zeigt sich eine große Bandbreite: Bürgerschaftliches Engagement kann sich zum einen in politischer Mitgestaltung und dem Einsatz für ideelle Werte äußern. Zum anderen zeigt es sich in vielfältigen praktischen Ausdrucksformen, etwa in Formen gegenseitiger Unterstützung (Solidarität), in Sorge- und Hilfstätigkeiten (Care) sowie im gemeinwohlorientierten Einsatz in Bereichen wie Sport, Kultur oder Umwelt. (Vgl. Beckmann/Schönauer 2024, 1050 f.) Hervorzuheben ist, dass nicht jede Form freiwilliger und unentgeltlicher Tätigkeit als bürgerschaftliches Engagement zu qualifizieren ist. Durch seine gesellschaftstheoretische Verortung erlaubt der Begriff eine präzise Abgrenzung gegenüber Engagementformen, die grundlegenden Werten der Zivilgesellschaft zuwiderlaufen. Jegliche Formen von politischem oder religiösem Extremismus, die gegen universelle Menschenrechte und Prinzipien wie Gewaltfreiheit verstoßen, sind eindeutig von bürgerschaftlichem Engagement zu unterscheiden. (Vgl. Enquete-Kommission 2002, 693) Demgegenüber besitzt bürgerschaftliches Engagement einen demokratiepolitischen Mehrwert, da es eine Möglichkeit bietet, die gesellschaftlichen Ansprüche von Teilhabe, Beteiligung und Gestaltung der Gesellschaft zu verwirklichen. Durch die bewusste Bezugnahme auf den Bürger:innenstatus verknüpft der Begriff die Zivilgesellschaft als Beschreibung eines real existierenden gesellschaftlichen Sektors mit der Vision der Bürger:innengesellschaft als Leitvorstellung des politischen Gemeinwesens. (Vgl. Hartnuß 2019, 22)

20 Die Definition der Enquete-Kommission hat sich als zentraler Referenzrahmen für Wissenschaft und Politik etabliert und dient bis heute als Grundlage für engagementpolitische Konzepte der Bundesregierung, etwa im Rahmen der nationalen Engagementstrategie (vgl. BMFSFJ 2024, 14).

In der Praxis hat sich der Begriff bürgerschaftliches Engagement bislang nicht vollständig etablieren können. Engagierte bezeichnen ihre Tätigkeiten überwiegend als Ehrenamt, Freiwilligenarbeit oder freiwilliges Engagement. Lediglich in politischeren Kontexten, insbesondere auf kommunaler und lokaler Ebene, identifizieren sie sich zunehmend als bürgerschaftlich engagiert. (Vgl. ebd.) Aufgrund der umfassenden und differenzierten Definition der Enquete-Kommission wird in der vorliegenden Arbeit der Terminus bürgerschaftliches Engagement verwendet, um die Vielfalt und Breite der gemeinwohlorientierten, freiwilligen Aktivitäten angemessen zu erfassen.

Zur systematischen Erfassung des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland werden regelmäßig bundesweite Datenerhebungen durchgeführt (vgl. Deutscher Bundestag 2021a, 4). Ein zentrales Beispiel dafür ist der Deutsche Freiwilligensurvey (FWS), der seit 1999 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)²¹ gefördert und alle fünf Jahre durchgeführt wird. Er liefert umfassende Daten zu Umfang, Struktur und Entwicklung des Engagements in Deutschland. (Vgl. BMFSFJ 2022, 1)

Dem aktuellen Freiwilligensurvey (FWS 2019) zufolge übten im Jahr 2019 39,7 % der Bevölkerung ab 14 Jahren, was etwa 28,8 Millionen Menschen entspricht, mindestens ein bürgerschaftliches Engagement aus (vgl. Simonson et al. 2022a, 1). Im langfristigen Vergleich zeigt sich ein deutlicher Anstieg des Engagements: Ausgehend von einer Quote von 30,9 % Engagierten ab 14 Jahren im Jahr 1999 blieb das Niveau zunächst konstant. So lag der Anteil der Engagierten 2004 bei 32,7 % und 2009 bei 31,9 %. Erst 2014 war ein deutlicher Anstieg auf 40 % zu verzeichnen, der sich bis 2019 auf hohem Niveau stabilisierte. (Vgl. Simonson et al. 2022a, 1) Zudem ist dem FWS zu entnehmen, in welchen gesellschaftlichen Bereichen bürgerschaftliches Engagement besonders häufig statt-

21 Im Mai 2025 wurde das BMFSFJ in Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) umbenannt (vgl. BMJV 2025, 1). Im Folgenden werden Quellen, die vor der Umbenennung veröffentlicht wurden, mit der damaligen Bezeichnung des Ministeriums angegeben, während spätere Veröffentlichungen unter der neuen Bezeichnung zitiert werden.

findet. Die höchsten Engagementquoten finden sich im Bereich Sport und Bewegung (13,5 %), gefolgt von Kultur und Musik (8,6 %), dem sozialen Bereich (8,3 %) sowie im Umfeld von Schule und Kindertageseinrichtungen (8,2 %) (vgl. BMFSFJ 2024, 56).

Die dargestellte Begriffsdefinition und die empirischen Befunde verdeutlichen die Vielfalt, Breite und gesellschaftliche Relevanz des bürgerschaftlichen Engagements. Sie bilden die Grundlage für die anschließende Analyse seines Verhältnisses zum aktivierenden Sozialstaat.

2.3.2 Die Notwendigkeit bürgerschaftlichen Engagements im aktivierenden Sozialstaat

Die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement hat in Deutschland eine lange Tradition, die bis in die Anfangszeit der Bundesrepublik zurückreicht. Das aktuell verstärkte Einfordern des Engagements stellt allerdings ein neues Phänomen dar, das eng mit den gesellschaftlichen und politischen Veränderungen seit den 1980er-Jahren verbunden ist und maßgeblich durch den Übergang zum aktivierenden Sozialstaat geprägt wurde. (Vgl. Pinl 2015, 1) Im folgenden Kapitel wird der Zusammenhang zwischen bürgerschaftlichem Engagement und dem aktivierenden Sozialstaat näher beleuchtet.

Die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte, insbesondere die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen, haben dazu geführt, dass traditionelle Formen unbezahlter Sorgearbeit zunehmend wegbrechen und bürgerschaftliches Engagement verstärkt an Bedeutung gewinnt. Im Zuge des gesellschaftlichen Wandels und der fortschreitenden Emanzipation sowie Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt hat sich die Erwerbstätigkeit von Frauen in Deutschland als gesellschaftliche Norm etabliert (vgl. Statistisches Bundesamt et al. 2024, 298). Trotz fortbestehender geschlechtsspezifischer Ungleichheiten ist ihre Erwerbstätigkeit in den vergangenen 30 Jahren kontinuierlich angestiegen (vgl. Statista 2025a, 1). Während die Erwerbstätigenquote von Frauen in der Altersgruppe von 15 bis unter 65 Jahren im Jahr 1991 noch bei 57 % lag, stieg sie bis

2024 auf 74,1 % an (vgl. Statistisches Bundesamt 2025a, 1). Damit löst das Modell des *individual-adult-worker* zunehmend das traditionelle Leitbild des männlichen Ernährers ab. Frauen werden nicht mehr primär in der häuslichen Sphäre verortet, sondern als erwerbstätige Individuen betrachtet, die aktiv am Arbeitsmarkt teilnehmen. (Vgl. Büschken 2017, 66) Dadurch können sie nicht länger als zusätzliche, unbezahlte Stütze des Sozialstaats agieren, der bisher stark auf ihre unentgeltliche Arbeit in Bereichen wie Kinderbetreuung und Pflege angewiesen war (vgl. Dück 2021, 34; Van Dyk 2019, 281).

Die Dimension der entstehenden Versorgungslücke wird insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels deutlich: Die zunehmende Lebenserwartung und die Alterung der Bevölkerung führen zu einem steigenden Bedarf an Betreuung und Pflege älterer Menschen, was zusätzliche personelle Ressourcen erfordert (vgl. Statistisches Bundesamt 2024, 1; Van Dyk 2019, 281). In vielen Bereichen – insbesondere in sozialen und personenbezogenen Dienstleistungsberufen wie der Kinderbetreuung, Sozialen Arbeit und Pflege – ist in den letzten Jahren ein akuter Fachkräftemangel entstanden (vgl. Tiedemann et al. 2024, 2).²² Der Staat ist angesichts des Rückgangs unbezahlter Sorgearbeit, des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels nicht mehr in der Lage, sämtliche soziale Aufgaben eigenständig zu erfüllen, weshalb er auf die Mitwirkung der Zivilgesellschaft angewiesen ist, um die entstehenden Lücken zu schließen (vgl. Van Dyk/Haubner 2021, 7 f.). Vor diesem Hintergrund wird bürgerschaftliches Engagement aus Sicht verschiedener Autor:innen gezielt genutzt, um personelle Engpässe auszugleichen und öffentliche Leistungen kostengünstig sicherzustellen (vgl. Jakob 2023a, 13; Van Dyk/Haubner 2021, 51).

Darüber hinaus erfährt bürgerschaftliches Engagement eine gezielte politische Förderung, da es als zentrales Instrument zur Umsetzung der Leitprinzipien des aktivierenden Sozialstaats – Beschäftigungsfähigkeit, Eigenverantwortung und Teilhabe – gilt.

22 In Kapitel 3.3 erfolgt eine vertiefte Analyse des Fachkräftemangels sowie dem Versuch seiner Linderung durch sozialstaatliche Maßnahmen und der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Eine kritische Auseinandersetzung mit diesen Entwicklungen findet sich in Kapitel 4.3.1.

Wie in Bezug auf den aktivierenden Sozialstaat bereits angeführt (s. Kapitel 2.2), besteht das übergeordnete Ziel der Arbeitsmarktpolitik darin, das Arbeitskräfteangebot zu steigern und die Beschäftigungsfähigkeit erwerbsfähiger Leistungsberechtigter herzustellen. Ein zentrales Anliegen ist hierbei, insbesondere junge Menschen und Langzeitarbeitslose in ihrer Beschäftigungsfähigkeit zu fördern, wobei Engagementkontexte gezielt als Orte des formellen und informellen Lernens genutzt werden (vgl. Van Dyk 2021, 349 f.). Neben der Beschäftigungsfähigkeit gilt die Stärkung der Eigenverantwortung der Bürger:innen als zentrales Ziel: Sie sollen sich ihrer gesellschaftlichen Verpflichtungen bewusst werden und diese aktiv erfüllen (vgl. Büschken 2017, 48). Eigenverantwortung wird dabei als eine der Schlüsselkompetenzen für die Beschäftigungsfähigkeit betrachtet, die – ebenso wie die Kompetenzen der Team- und Kommunikationsfähigkeit – im Rahmen bürgerschaftlichen Engagements erworben oder vertieft werden kann (vgl. Rump/Eilers 2022, 251 f.). Des Weiteren wird auch das Ziel der gesellschaftlichen Teilhabe durch Engagement gestärkt, da es Bürger:innen die Möglichkeit eröffnet, sich aktiv an sozialen und gemeinschaftlichen Prozessen zu beteiligen (vgl. Jakob 2022, 275).

Im Zuge des Wandels zum aktivierenden Sozialstaat ist ein stetiges politisches Interesse an der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements entstanden, das zu einer weit verzweigten und etablierten Engagementförderkultur geführt hat (vgl. Mauritz 2022, 258). Laut Van Dyk (2021) sind in der Praxis zwei Tendenzen vermehrt zu beobachten: Zum einen eine Arbeitsmarktpolitik, die bürgerschaftliches Engagement zunehmend toleriert und zum anderen eine Engagementpolitik, die stärker auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet ist bzw. wird (vgl. ebd., 349). Diese Entwicklung führe zu einer wachsenden Verschränkung von Arbeitsmarkt und -Engagementpolitik (vgl. ebd.). Das dahinterstehende Konzept zielt auf eine neue Form der Arbeitsteilung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft: Unter Schlagworten wie *Governance* oder *Engagementpolitik* werden Bürger:innen verstärkt in die Ausübung sozialstaatlicher Aufgaben eingebunden und zu mehr bürgerschaftlichem Engagement motiviert (vgl. Kessl/Wagner 2011, 70 f.). Der Staat zieht sich dabei aus seiner direkten Verantwortung für soziale Aufgaben zurück und fördert stattdessen die aktive Teilnahme in

der Zivilgesellschaft, wobei er bürgerschaftliches Engagement als ein »Mittel bzw. Instrument der Aktivierung« (Mauritz 2022, 254) nutzt. Das Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement als Grundlage des Sozialstaats basiert auf der Annahme, dass in bislang nicht aktivierten Personen ein ungenutztes Arbeitskräftepotenzial vorhanden ist, das durch Erwerbsarbeit noch nicht vollständig genutzt wurde (vgl. Lessenich 2013, 76). Daher liegt ein wesentlicher Fokus darauf, die sogenannten *Noch-nicht-Aktivierten* dazu zu motivieren, ihre ungenutzten Fähigkeiten und Ressourcen zu nutzen, um dadurch beispielsweise Zuschüsse oder weitere Unterstützungsleistungen zu erhalten (vgl. Mauritz 2022, 254).

Insgesamt wird deutlich, dass bürgerschaftliches Engagement im aktivierenden Sozialstaat an Bedeutung gewinnt, da der Staat zum einen aufgrund des Rückgangs unbezahlter Sorgearbeit infolge der steigenden Erwerbstätigkeit von Frauen und zum anderen aufgrund des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels auf die Mitwirkung der Zivilgesellschaft angewiesen ist. Zugleich wird Engagement gezielt gefördert, um die Leitprinzipien des aktivierenden Sozialstaats umzusetzen. Die wachsende Abhängigkeit des Sozialstaats von bürgerschaftlichem Engagement bildet die Grundlage dafür, dass der Staat selbst zu einem zentralen Treiber des Engagements wird – eine Entwicklung, die im folgenden Kapitel näher untersucht wird.

2.3.3 Der Staat als Treiber des bürgerschaftlichen Engagements

Wie in Kapitel 2.2.1 dargelegt, vollzieht sich der Wandel hin zum aktivierenden Sozialstaat nicht in Form eines vollständigen Rückzugs staatlicher Verantwortung, sondern in einer grundlegenden Neuausrichtung seiner Steuerungslogik. Diese zeigt sich auch in einer veränderten Rolle des Staates gegenüber dem bürgerschaftlichen Engagement: Der Staat tritt verstärkt als aktiver Treiber des Engagements auf. Laut Van Dyk und Haubner (2021) erfolgt die staatliche Aktivierung dabei auf drei zentralen Wegen, die im Folgenden anhand von Beispielen erläutert werden (vgl. ebd., 43 f.).

Der erste Weg, auf dem der Staat bürgerschaftliches Engagement aktiv fördert, ist »in diskursiver und programmatischer Hinsicht durch die morali-

sche Aufwertung von Gemeinschaftsbezügen und die Aufforderung zum gemeinschaftsstärkenden Engagement« (ebd., 44 f.). Diese politische Neuausrichtung wurde insbesondere durch die Gründung der bereits genannten Enquete-Kommission im Jahr 1999 angestoßen und setzte sich mit der Implementierung einer Nationalen Engagementstrategie im Jahr 2010 fort (vgl. ebd., 45). Im Dezember 2024 wurde diese Strategie durch die Verabschiedung einer aktualisierten Engagementstrategie des Bundes weiterentwickelt, mit dem Ziel, »freiwilliges, auf den Werten der Verfassung ausgerichtetes Engagement für alle zu ermöglichen und dieses durch geeignete Rahmenbedingungen zu fördern und zu stärken« (BMFSFJ 2024, 27). Ergänzend dazu erfolgten verschiedene symbolische Anerkennungen des bürgerschaftlichen Engagements, wie etwa die Vergabe von Preisen und die Durchführung öffentlicher Engagementkampagnen (vgl. Van Dyk/Haubner 2021, 45).

Darüber hinaus erfolge die staatliche Förderung bürgerschaftlichen Engagements über materielle Förderprogramme sowie gezielte politische Instrumente, die den Ausbau ehrenamtlicher Tätigkeiten unterstützen sollen (vgl. Van Dyk 2021, 345). Beispiele hierfür sind die Gründung einer bundesweiten Engagement-Stiftung im Frühjahr 2020 sowie zahlreiche Förder- und Modellprogramme auf allen politischen Ebenen – von der Bundes- bis hin zur kommunalen Ebene. Hierzu zählen unter anderem das Bundesmodellprogramm *Mehrgenerationenhäuser*, das Förderprogramm *Engagierte Stadt* sowie die Initiative *Aktiv im Alter – Alter schafft Neues*. (Vgl. Van Dyk/Haubner 2021, 47) Neben diesen projektbezogenen Förderungen hat der Staat auch langfristige Engagementstrukturen etabliert. Ein bedeutendes Beispiel hierfür stellt der 2011 eingeführte Bundesfreiwilligendienst dar. Dieser löste den Zivildienst ab und bietet Menschen jeden Alters und jeden Geschlechts die Möglichkeit, sich abseits von schulischen oder beruflichen Verpflichtungen in verschiedenen Bereichen für das Gemeinwohl zu engagieren und eine monetäre Aufwandsentschädigung dafür zu erhalten. (Vgl. BAFzA o. J., 1; Van Dyk/Haubner 2021, 47) Zudem wurden im Rahmen des Ehrenamtsstärkungsgesetzes von 2013 die Ehrenamts- und Übungsleiterpauschale erhöht, um bürgerschaftliches Engagement mit einer höheren Aufwandsentschädigung zu fördern (vgl. Van Dyk/Haubner 2021, 47 f.). Auch im aktuellen Koalitionsvertrag ist eine

erneute Anhebung beider Pauschalen vorgesehen, um das Engagement weiter zu stärken (vgl. CDU/CSU/SPD 2025, 47).²³

Zusätzlich tragen laut Van Dyk und Haubner (2021) die Reduzierung sozialstaatlicher Ausgaben, fehlende Kostenanpassungen sowie die selektive Bearbeitung entstehender Bedarfe durch den Staat zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements bei (vgl. ebd., 48). Diese sogenannte *Politik des Unterlassens* führe dazu, dass bürgerschaftlich Engagierte in wachsendem Maße Verantwortung übernehmen, um die entstehenden Lücken im Sozialstaat zu schließen. Auf kommunaler Ebene zeige sich diese Entwicklung besonders deutlich. Dort seien einerseits bundes- und landespolitisch verankerte Rechtsansprüche – etwa auf Kitaplätze oder Ganztagsbetreuung in Schulen – verbindlich umzusetzen. Andererseits sollten freiwillige Aufgaben der Daseinsfürsorge, wie die Bereitstellung von Schwimmbädern, Spielplätzen, Altenhilfeeinrichtungen oder kulturellen Angeboten, trotz immer weiter sinkender Haushaltsmittel möglichst erhalten bleiben. (Vgl. ebd.) Letzteres ist Van Dyk (2021) zufolge beispielsweise in Situationen zu beobachten, in denen öffentliche Einrichtungen wie Schwimmbäder aus finanziellen Gründen geschlossen oder Bibliotheken weiterbetrieben werden müssen, nachdem Fachkräfte entlassen wurden (vgl. ebd., 346). Zudem übernehmen nach Kessl (2023) Engagierte, die bei Tafeln tätig sind, Aufgaben zur Versorgung von Menschen, deren Bedarfe nicht mehr vollständig durch staatliche Leistungen gedeckt werden (vgl. ebd., 135). Eine Befragung des BMFSFJ (2014) zeigt, dass fast 60 % der Befragten ihr Engagement nutzen, um lokale Missstände zu beheben (vgl. ebd., 14). Die Ergebnisse des FWS 2019 verdeutlichen darüber hinaus, dass knapp 90 % der Befragten ein Engagement ausführen, um anderen Menschen zu helfen (vgl. Arriagada/Karnick 2022, 125).

Abschließend lässt sich festhalten, dass der Staat bürgerschaftliches Engagement nicht nur finanziell fördert, sondern durch diskursive Aufwertungen, strategische Steuerungen und gezielte Aufgabenverlagerung zunehmend

23 Dies verdeutlicht, dass die Förderung bürgerschaftlichen Engagements weiterhin ein zentraler Bestandteil politischer Strategien ist.

als funktionale Ressource für die Sicherung sozialstaatlicher Leistungen einsetzt.

2.4 Zwischenfazit

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Übergang vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Sozialstaat durch tiefgreifende wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Veränderungen geprägt wurde. Angesichts zunehmender wirtschaftlicher Herausforderungen stieß der fürsorgende Wohlfahrtsstaat an seine Grenzen, woraufhin der Keynesianismus als theoretische Grundlage staatlicher Interventionen zur Stabilisierung von Wirtschaft und Beschäftigung an Einfluss gewann. Die Krisen der 1970er-Jahre, gekennzeichnet durch Staatsverschuldung und Massenarbeitslosigkeit, führten zu einer Abkehr vom keynesianischen Modell und zum Aufstieg neoliberaler Ansätze. Anhaltende Strukturprobleme und Arbeitslosigkeit sowie die Konzepte des Dritten Weges nach Giddens mündeten schließlich in die Entstehung des aktivierenden Sozialstaats. Dieser knüpft soziale Rechte an Eigenverantwortung und Mitwirkungspflichten, stellt die Aktivierung und Beschäftigungsfähigkeit des Einzelnen in den Mittelpunkt und organisiert gesellschaftliche Teilhabe vorrangig über Erwerbsarbeit. In Deutschland wurde dieser Paradigmenwechsel mit der Agenda 2010 und der Einführung des SGB II, das das Leitprinzip Fördern und Fordern institutionell und rechtlich verankerte, politisch vollzogen.

Dem bürgerschaftlichen Engagement kommt im aktivierenden Sozialstaat eine zentrale sozialpolitische Bedeutung zu. Es dient einerseits der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit, Eigenverantwortung und gesellschaftlicher Teilhabe, andererseits der Kompensation von Versorgungsdefiziten, die infolge gesellschaftlicher Veränderungen – wie der gestiegenen Erwerbstätigkeit von Frauen, des demografischen Wandels und des zunehmenden Fachkräftemangels – in der sozialen Daseinsvorsorge entstanden sind. Der Staat agiert dabei als zentraler Treiber des Engagements, indem er es durch diskursive Aufwertungen, materielle Förderprogramme und gesetzliche Anreize gezielt fördert und durch eine Politik des Unterlassens funktional in die Sicherung sozialstaatlicher Aufgaben einbindet.