

4 Herausforderungen des aktivierenden Sozialstaats

Während das vorherige Kapitel die Chancen des aktivierenden Sozialstaats aufgezeigt hat, werden im Folgenden ausgewählte³⁸ Herausforderungen seiner Umsetzung betrachtet. Diese ergeben sich sowohl aus strukturellen Rahmenbedingungen als auch aus praktischen Problemen, die die Wirksamkeit aktivierender Maßnahmen begrenzen können. Analysiert werden zunächst Herausforderungen bei der Umsetzung arbeitsmarkt- und bildungspolitischer Maßnahmen, anschließend die Rolle des Niedriglohns-sektors als arbeitsmarktpolitisches Steuerungsinstrument sowie Herausforderungen, die aus der zunehmenden Einbindung bürgerschaftlichen Engagements entstehen.

4.1 Herausforderungen bei der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen³⁹ des Sozialstaats ist mit einer Vielzahl an finanziellen, strukturellen und organisatorischen

38 Aufgrund des begrenzten Umfangs dieser Arbeit werden im Folgenden lediglich ausgewählte Herausforderungen analysiert.

39 In Anlehnung an die in Kapitel 3.1.3 dargestellte enge Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik wird Bildungspolitik im Folgenden als integraler Bestandteil arbeitsmarktpolitischer Strategien verstanden. Im aktivierenden Sozialstaat lassen sich beide Politikfelder kaum trennscharf voneinander abgrenzen, da sie gemeinsam das Ziel verfolgen, Beschäftigungsfähigkeit zu fördern und eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Aus Gründen der Lesbarkeit wird daher im Fol-

Herausforderungen verbunden. Im folgenden Kapitel werden zunächst die finanziellen Herausforderungen analysiert, die die Handlungsspielräume der BA und der Jobcenter maßgeblich beeinflussen. Anschließend erfolgt eine Analyse der ungleichen Zugangschancen zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, durch die soziale Ungleichheiten reproduziert und bestimmte Gruppen systematisch von Teilhabe ausgeschlossen werden. Abschließend wird die Nichtinanspruchnahme passiver und aktivierender arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen untersucht, die anhand der Grundsicherung nach dem SGB II sowie der geringen Beteiligung an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung exemplarisch veranschaulicht werden.

4.1.1 Finanzielle Herausforderungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Die erfolgreiche Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist maßgeblich von einer stabilen und ausreichenden finanziellen Ausstattung abhängig, die jedoch eine große Herausforderung darstellt (vgl. IAB 2024, 24). Angesichts wachsender gesellschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Anforderungen geraten die zentralen Träger – die BA sowie die Jobcenter⁴⁰ – zunehmend unter finanziellen Druck. Eine unzureichende Finanzausstattung kann zu erheblichen Einschränkungen führen und zur Folge haben, dass Maßnahmen nicht vollständig oder gar nicht umgesetzt werden können. (Vgl. bag arbeit 2024, 1; Bernhard et al. 2024, 1) Im Folgenden wird untersucht, wie die angespannte Finanzierungslage der Jobcenter und der BA die Gestaltung und Umsetzung arbeitsmarktpolitischer

genden einheitlich von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gesprochen, wobei stets beide Politikfelder mitgedacht sind.

- 40 Die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erfolgt in Deutschland im Rahmen eines dreistufigen Systems, das aus der BA als zentraler Behörde, zehn Regionaldirektionen und 156 Agenturen für Arbeit mit rund 600 Dependancen besteht. Ergänzt wird diese Struktur durch etwa 300 Jobcenter, die gemeinsam von den Agenturen für Arbeit und den Kommunen betrieben werden. (Vgl. Keller/Henneberger o. J.a, 1) Während die BA vorrangig für Leistungen nach dem SGB III zuständig ist, sind die Jobcenter für die Umsetzung der Leistungen nach dem SGB II verantwortlich (vgl. Bäcker et al. 2020, 455).

Maßnahmen beeinflusst. Zur Veranschaulichung dienen Ergebnisse einer Evaluation zum THCG sowie aktuelle Entwicklungen und geplante Mittelkürzungen im Zusammenhang mit dem GPS.

Viele Jobcenter in Deutschland sehen sich aufgrund knapper finanzieller Mittel mit der Herausforderung konfrontiert, den gestiegenen Anforderungen bei der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gerecht zu werden (vgl. BA 2024c, 1). Diese resultieren unter anderem aus dem erneuten Anstieg der Arbeitslosenzahlen (s. Kapitel 3.1.2), einem erhöhten Unterstützungsbedarf langzeitarbeitsloser Menschen sowie zusätzlichen Integrationsaufgaben im Zusammenhang mit der Aufnahme geflüchteter Personen (vgl. ebd.). Die begrenzte finanzielle Ausstattung der Jobcenter ist auf ihre Finanzierungsstruktur zurückzuführen: Da sie überwiegend durch Mittel aus dem Bundeshaushalt finanziert werden, wirken sich haushaltspolitische Engpässe und Kürzungen direkt auf ihre Handlungsspielräume aus (vgl. Oschmiansky 2020c, 1).

Vor dem Hintergrund der aktuellen angespannten Finanzlage im Bundeshaushalt wurden auf politischer Ebene strukturelle Veränderungen beschlossen, die eine Neuausrichtung der Zuständigkeiten zwischen BA und Jobcentern vorsehen. Die in § 66a SGB II verankerte Neuregelung verfolgt das Ziel, den Bundeshaushalt zu entlasten, indem verschiedene kostenintensive Aufgaben auf die BA übertragen werden. (Vgl. BA 2024d, 2) Diese wird im Gegensatz zu den Jobcentern primär über die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen finanziert (vgl. BA 2024e, 3). Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung hat der Bundestag mit dem Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 unter anderem beschlossen, »die Zuständigkeit für die Beratung, Bewilligung und Finanzierung für die Förderung der beruflichen Weiterbildung [...] von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten [...] ab [dem] 01.01.2025 von den Jobcentern [...] auf die Agenturen für Arbeit [...] [zu] übertragen« (BA 2024d, 2). Darüber hinaus wurde auch die Zuständigkeit für Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation in die Verantwortung der Agenturen für Arbeit überführt (vgl. Deutscher Bundestag 2023, 9). Seit dem 01.01.2025 müssen die Jobcenter Personen, bei denen sie einen Weiterbildungs- oder Rehabilitationsbedarf erkennen, an die zuständige Agentur

für Arbeit weiterleiten. Diese ist für die Durchführung der Beratung, die Prüfung der Voraussetzungen sowie für die Bewilligung und Finanzierung zuständig. Gleichzeitig bleiben die Jobcenter während der Maßnahme für die Betreuung, ergänzende Förderleistungen sowie die anschließende Integration in Arbeit verantwortlich. (Vgl. BMAS 2024b, 1)

Diese Umverlagerung wird von Gewerkschaften wie der Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e. V. (bag arbeit) (2024) kritisch betrachtet, da sie zum einen eine zusätzliche finanzielle Belastung der BA, die ohnehin im Defizit steht, und zum anderen eine stärkere Inanspruchnahme der beitragsfinanzierten Mittel der Arbeitslosenversicherung befürchten (vgl. ebd., 1). Aus einem Bericht der BA (2025) geht hervor, dass sich ihre finanzielle Situation im Jahr 2024 – analog zur Lage der Jobcenter – deutlich verschlechtert hat (vgl. ebd., 4). Steigende Arbeitslosenzahlen und damit verbundene höhere Ausgaben, insbesondere für das Arbeitslosengeld I, führten zu einem wachsenden Defizit (vgl. ebd.). Für das Jahr 2025 rechnet die BA mit Einnahmen von 46,5 Milliarden Euro bei Ausgaben von 47,8 Milliarden Euro, was ein Defizit von 1,3 Milliarden Euro zur Folge hat (vgl. BA 2024e, 1). Vor diesem Hintergrund stellt die praktische Umsetzung der Neuregelung eine Herausforderung dar. Nach Angaben der BA erfordert sie eine deutlich intensivere und effektiv koordinierte Zusammenarbeit zwischen den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern bei der Begleitung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (vgl. BA 2024d, 3). Die Notwendigkeit, die neu geschaffenen Schnittstellen so zu gestalten, dass Reibungsverluste und Doppelstrukturen vermieden werden, erfordert eine systematische Abstimmung und klar definierte Kommunikationsprozesse auf lokaler Ebene, was einen organisatorischen Mehraufwand für Agenturen für Arbeit und Jobcenter mit sich bringt (vgl. ebd., 3 f.). Die zu Beginn aufgezeigte angespannte Finanzlage der Jobcenter wirkt sich auch auf die praktische Umsetzung einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente aus. Dies wird vor allem in Bezug auf die Umsetzung des in Kapitel 3.1.2 dargestellten THCG deutlich. Aus der Evaluation des IAB (2024) geht hervor, dass die finanziellen Anforderungen des Gesetzes zwei zentrale Herausforderungen für die Budgetierung mit sich bringen (vgl. ebd., 24). Erstens gilt es, die Mittel für das THCG im

Verhältnis zu anderen Jobcenter-Maßnahmen so zu verteilen, dass alle Leistungsbeziehenden gerecht behandelt werden (vgl. ebd.). Die Leitung eines Jobcenters hat hervorgehoben, dass die Förderung des THCG nicht »auf Kosten aller anderen Zielgruppen« (IAB 2024, 24) erfolgen könne, auch wenn diese Maßnahme für die spezifische Zielgruppe als besonders geeignet angesehen werde (vgl. ebd.). Die zweite Herausforderung liegt in der Unsicherheit bezüglich der langfristigen finanziellen Auswirkungen von Förderentscheidungen. Während die Zuweisung von Haushaltsmitteln jährlich erfolgt, müssen finanzielle Verpflichtungen für Förderverträge, die sich über mehrere Jahre erstrecken können, bereits im Voraus geplant werden. (Vgl. ebd.) Diese langfristige Planung wird zusätzlich dadurch erschwert, dass die Zuweisung der Mittel häufig von politischen Zyklen, Machtverhältnissen und Parteikonstellationen abhängt, die sich schnell verändern können, wie sich exemplarisch am Regierungswechsel infolge der vorgezogenen Bundestagswahl im Februar 2025 zeigte (vgl. IAB 2024, 24; Decker 2025, 1). Für Jobcenter, die erhebliche finanzielle Ressourcen in die Umsetzung der Maßnahmen investiert haben, könnte dies negative Konsequenzen haben. Im Falle eines Regierungswechsels, der beispielsweise mit der Einführung von Sparmaßnahmen einhergeht, besteht die Gefahr, dass diese Jobcenter in ihrer Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt werden. (Vgl. IAB 2024, 24 f.)

Die Herausforderungen machen deutlich, dass die finanzielle Situation von Jobcentern einen erheblichen Einfluss auf die Umsetzung des THCG hat, wobei dieser Einfluss nicht nur das THCG, sondern auch alle anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Jobcenter betrifft (vgl. ebd., 39). An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Jobcentern zeigen, da diese zum Teil mit sehr unterschiedlichen finanziellen Ausgangsbedingungen und Arbeitsmarktlagen konfrontiert sind. Während einige Jobcenter, darunter vor allem großstädtische Jobcenter, von einer guten finanziellen Ausstattung berichten, weisen andere, meist kleinere Jobcenter, auf erhebliche Herausforderungen aufgrund begrenzter Ressourcen hin. In diesen Fällen besteht die größte Schwierigkeit darin, die vorhandenen Mittel ausgewogen zwischen den verschiedenen Maßnahmen zu verteilen. Finanziell besser ausgestattete

Jobcenter hingegen müssen vor allem geeignete Leistungsberechtigte und Arbeitgeber:innen finden, um ihr Budget vollständig auszuschöpfen. (Vgl. ebd., 26)

Darüber hinaus stehen Jobcenter vor der Herausforderung der ungleichen Mittelverteilung zwischen Verwaltung und Arbeitsförderung. Laut einer Studie der Bertelsmann Stiftung (2025) stiegen die Verwaltungskosten in den letzten zehn Jahren um 39 % auf 6,5 Milliarden Euro an, während die Mittel für die Eingliederung von Leistungsbeziehenden bei 3,8 Milliarden Euro stagnierten (vgl. ebd., 1). Die gestiegenen Verwaltungskosten, unter anderem bedingt durch hohe Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst, haben dazu geführt, dass die Jobcenter finanzielle Mittel, die ursprünglich für die Eingliederung vorgesehen waren, in den Verwaltungshaushalt für Personal- und Mietkosten umgeschichtet haben. Die ungleiche Aufteilung stellt eine wesentliche Hürde für die erfolgreiche Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dar und beeinträchtigt die Effektivität der Arbeitsmarktintegration. (Vgl. Ortmann et al. 2025, 26) Zudem wirft die ungleiche Verteilung von Eingliederungs- und Verwaltungsmitteln in den Jobcentern Fragen zur Gesamteffizienz des Verwaltungsapparates auf und erschwert eine präzise Einschätzung des tatsächlichen Mittelbedarfs (vgl. ebd., 18).

Die genannten Herausforderungen betreffen auch die in Kapitel 3.1.3 dargestellten Programme und Initiativen zur Förderung der Teilhabe an Bildung. Aus dem aktuellen Bildungsbericht geht hervor, »dass die gestiegenen Investitionen in das Bildungssystem nicht ausreichen, um den vorhandenen und in den letzten 10 Jahren deutlich gestiegenen Bedarf zu decken« (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, 21). Dies zeigt sich unter anderem in dem Ausbau von Ganztagsangeboten, im Sanierungsbedarf von Bildungseinrichtungen sowie im Bereich der Weiterbildung, in dem es an einer verlässlichen Grundfinanzierung für Grundbildungsangebote mangelt (vgl. ebd.). Darüber hinaus schränken bei der Sprachförderung, einem zentralen Element der Arbeitsmarktintegration, Mittelkürzungen infolge haushaltspolitischer Entscheidungen die Wirksamkeit und die flächendeckende Umsetzung der Maßnahmen erheblich ein (vgl. BBB 2025b, 2). Ein aktuelles Beispiel für diese Finanzierungsschwierig-

keiten stellt das in Kapitel 3.1.3 dargestellte GPS dar. Trotz seiner zentralen Bedeutung für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ist das Programm aktuell von massiven Mittelkürzungen bedroht. (Vgl. ebd.) Ein breites Bündnis aus Verbänden, darunter beispielsweise der Paritätische Gesamtverband und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, haben in einem im Februar 2025 veröffentlichten Forderungspapier auf die im Haushaltsentwurf 2025 vorgesehenen Mittelkürzungen für das GPS reagiert und die damit einhergehenden Folgen aufgezeigt (vgl. ebd., 1–7). Im vergangenen Jahr überstieg die Nachfrage nach Sprachkursen bereits deutlich das bestehende Angebot, für das Jahr 2025 wird eine weitere Zuspitzung der Versorgungslücke erwartet. Aktuelle Schätzungen zufolge lässt sich lediglich ein Drittel der erforderlichen neuen Kursangebote realisieren. (Vgl. ebd., 2) Zahlreiche Integrations- und Berufssprachkurse können nicht durchgeführt werden, was zu langen Wartezeiten und zum Verlust von Kursangeboten für schätzungsweise 180.000 Menschen mit Migrationshintergrund führt (vgl. ebd., 2–5). Dies hat wiederum zur Folge, dass den Betroffenen der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert und damit die berufliche Integration sowie gesellschaftliche Teilhabe verzögert oder verhindert wird (vgl. BBB 2025b, 5). Damit einhergehend bleibt auch das Potenzial zur Bekämpfung des bestehenden Fachkräftemangels (s. Kapitel 3.3) weitgehend ungenutzt (vgl. BBB 2025a, 1). Zudem stellt die anhaltende Unterfinanzierung von Trägerorganisationen eine erhebliche Gefahr für deren wirtschaftliche Stabilität dar: Viele Träger geraten durch die Unterfinanzierung in eine finanzielle Notlage, die nicht nur zu Einschränkungen in der Angebotsstruktur, sondern auch zu verschärften Arbeitsbedingungen, unsicheren Beschäftigungsverhältnissen und zur Entlassung von qualifiziertem Lehrpersonal führt (vgl. BBB 2025b, 4). In dem Forderungspapier wird außerdem hervorgehoben, dass ein Abbau des Systems tiefgreifende und langfristige Konsequenzen nach sich ziehen würde (vgl. ebd., 7). So heißt es: »Einmal abgebaute Strukturen lassen sich auch im Falle einer späteren Mittelaufstockung nicht ohne Weiteres wiederherstellen« (ebd., 7). Daher sei die langjährig etablierte Infrastruktur zur sprachlichen und gesellschaftlichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in ihrer Existenz bedroht (vgl. ebd.).

Insgesamt wird deutlich, dass die angespannte finanzielle Lage der Jobcenter und der BA erhebliche Auswirkungen auf die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hat. Politische Umstrukturierungen und unklare Finanzierungsgrundlagen erschweren eine verlässliche Planung und gefährden die Wirksamkeit zentraler Instrumente wie beispielsweise des THCG oder des GPS.

4.1.2 Ungleiche Zugangschancen zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Eine weitere Herausforderung bei der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen liegt in den ungleichen Zugangschancen zu den Fördermöglichkeiten, was zu sozialen Disparitäten und der strukturellen Benachteiligung bestimmter sozialer Gruppen führt (vgl. Gottschall et al. 2022, 294). Diese ungleichen Zugangschancen widersprechen dem im aktivierenden Sozialstaat formulierten Anspruch, Chancengerechtigkeit herzustellen und allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eine gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Am Beispiel des THCG lassen sich bestehende ungleiche Zugangschancen zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen deutlich erkennen. Die Evaluationsergebnisse des IAB (2024) zum THCG zeigen, dass bestimmte Gruppen erwerbsfähiger Leistungsberechtigter deutlich schlechtere Zugangschancen zu den Förderinstrumenten nach § 16e und § 16i SGB II haben (vgl. ebd., 30).

Besonders ausgeprägt sind diese Ungleichheiten in Bezug auf das Geschlecht: Frauen sind in der Gruppe der Geförderten am stärksten unterrepräsentiert. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede betreffen nicht nur den Zugang zu Fördermaßnahmen, sondern auch den Beschäftigungsumfang und das Arbeitseinkommen: Frauen, die gemäß § 16i SGB II gefördert werden, arbeiten durchschnittlich fünf Stunden weniger pro Woche und verdienen 3,5 % weniger pro Stunde als ihre männlichen Kollegen (vgl. ebd.). Die Unterrepräsentanz von Frauen im Förderbereich betrifft dabei nicht nur das THCG, sondern stellt ein weit verbreitetes Phänomen

in der gesamten Beschäftigungsförderung dar (vgl. Gottschall et al. 2022, 286; Ramos Lobato/Dietz 2022, 1).

Der Evaluationsbericht verweist auf verschiedene Faktoren, die eine geschlechtsspezifische Zuweisungspraxis begünstigen können (vgl. IAB 2024, 30). Die Zuweisung zu geförderten Beschäftigungen erfolgt im Kontext gesellschaftlicher Strukturen, in denen die Trennung von bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlter Sorgearbeit weiterhin fest verankert ist. Sorgearbeit wird traditionell Frauen zugeschrieben, was zu strukturellen Benachteiligungen führt. Dazu gehören eine eingeschränkte Arbeitsmarktintegration, die Abwertung frauendominierter Tätigkeitsbereiche mit der Folge geringerer Entlohnung und ein erhöhtes Armutsrisiko für Frauen. (Vgl. Gottschall et al. 2022, 287)

Interviews mit Fach- und Führungskräften der Jobcenter verdeutlichen geschlechtsspezifische Deutungsmuster, die diese Arbeitsteilung widerspiegeln und Handlungsentscheidungen unbewusst beeinflussen (vgl. IAB 2024, 30). Frauen wird beispielsweise häufig eine geringere Verfügbarkeit für geförderte Beschäftigung zugeschrieben, was ihre Zuweisung in Teilzeitarbeitsverhältnisse begünstigt. Traditionelle Vorstellungen über angeblich »typisch weibliche« Fähigkeiten führen darüber hinaus zu einer stärkeren Zuweisung in weiblich dominierte und oftmals schlechter bezahlte Tätigkeitsfelder. (Vgl. ebd., 30 f.)

Trotz der statistischen Erfassung der ungleichen Zugänge von Männern und Frauen zu den Förderungen des THCG sowie eines allgemeinen Problembewusstseins in den Jobcentern, fehlen in vielen Fällen langfristige und systematische Gleichstellungsstrategien. Diese sind jedoch erforderlich, um geschlechtsspezifische Ungleichheiten abzubauen und eine gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsmarkt zu gewährleisten. (Vgl. ebd., 32 f.)

Des Weiteren zeigen sich in Bezug auf die Herkunft ungleiche Zugangschancen zu den Förderinstrumenten: Gottschall et al. (2022) weisen darauf hin, dass erwerbslose Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit deutlich seltener von den geförderten Arbeitsmaßnahmen profitieren als deutsche Staatsbürger:innen (vgl. ebd., 291). So machten im Jahr 2005 Erwerbslose mit ausländischer Staatsbürgerschaft 21 % der SGB-II-Arbeitslosen aus, jedoch nur 11 % der Teilnehmenden an Arbeitsmarktförderungs-

maßnahmen. Im Jahr 2020 stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen mit ausländischer Staatsbürgerschaft auf 29 %, während sie in EVL-Maßnahmen lediglich 23 % und in TaAM-Maßnahmen nur 12 % ausmachten. (Vgl. ebd.) Diese Daten verdeutlichen, dass neben der geschlechtsspezifischen auch eine ethnische Benachteiligung beim Zugang zu geförderter Beschäftigung besteht, die im Laufe der Zeit sogar zugenommen hat (vgl. ebd., 291 f.).

Darüber hinaus sind laut Gottschall et al. (2022) auch Personen ohne Berufsabschluss unter den Teilnehmenden an geförderten Maßnahmen deutlich unterrepräsentiert (vgl. ebd., 292). Während ihr Anteil an den Langzeitarbeitslosen im Jahr 2020 bei 64 % lag, stellten sie lediglich 50 % der Teilnehmenden an EVL-Maßnahmen und 52 % der Teilnehmenden an TaAM-Maßnahmen dar (vgl. ebd.). Die Zahlen weisen auf eine systematische Benachteiligung von Geringqualifizierten im Zugang zu Fördermaßnahmen hin und legen nahe, dass diese Gruppe nicht dieselbe Unterstützung und Förderung erhält wie höher qualifizierte Arbeitslose, was die bestehende Ungleichheit letztendlich weiter verstärkt.⁴¹

Abschließend lässt sich in Bezug auf die Herausforderung der ungleichen Zugangschancen zu den Maßnahmen festhalten, dass es dem aktivierenden Sozialstaat mit den Förderinstrumenten des THCG – wie auch mit anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – bislang nicht gelungen ist, bestehende soziale Ungleichheiten abzubauen. Vielmehr zeigt sich, dass diese Maßnahmen dazu tendieren, strukturelle Benachteiligungen von Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund sowie geringqualifizierten Personen weiter zu verfestigen. (Vgl. ebd., 294)

41 Diese Befunde unterstreichen die Relevanz der in Kapitel 3.1.3 dargestellten Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe an Bildung.

4.1.3 Nichtinanspruchnahme passiver und aktivierender arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Eine weitere zentrale Herausforderung bei der Umsetzung der Maßnahmen des aktivierenden Sozialstaats besteht in der weit verbreiteten Nichtinanspruchnahme sowohl passiver als auch aktivierender arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Im Folgenden wird das Phänomen der Nichtinanspruchnahme exemplarisch anhand zweier zentraler Bereiche näher beleuchtet: Zum einen am Beispiel der Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II und zum anderen am Beispiel der beruflichen Weiterbildung.

Besonders deutlich wird das Problem der Nichtinanspruchnahme passiver Leistungen am Beispiel der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II: Trotz der zentralen Bedeutung des Bürgergeldes für die Existenzsicherung und gesellschaftlichen Teilhabe verzichten viele anspruchsberechtigte Personen auf die ihnen zustehenden Leistungen (vgl. Sielaff/Wilke 2024, 107). In der sozialpolitischen Debatte wird dieses Phänomen häufig unter dem Begriff der *verdeckten Armut* thematisiert. Unter dieser Form von Armut versteht man Personen, die trotz eines Einkommens unterhalb des sozialrechtlich definierten Existenzminimums keine staatlichen Leistungen in Anspruch nehmen, obwohl sie formal leistungsberechtigt wären. Dadurch bleiben sie in offiziellen Armutsstatistiken unberücksichtigt. (Vgl. Becker 2015, 10; Diakonie Deutschland 2021, 2) Unterschiedlichen Schätzungen zufolge nehmen zwischen 35 % und 55 % der Berechtigten nach dem SGB II keine Leistungen in Anspruch, bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII liegt die Quote sogar bei 60 % (vgl. Bruckmeier et al. 2021, 1567 f.; Buslei et al. 2019, 911 f.; Harnisch 2019, 4). Auch wenn die Höhe der Nichtinanspruchnahme je nach Art der Leistung sowie den zugrunde liegenden Datensätzen und Erhebungsmethoden variiert, legen die hohen Quoten nahe, dass die staatlichen Maßnahmen ihre intendierte Wirkung verfehlen (vgl. Janssens/Van Mechelen 2022, 96). In der Folge leben zahlreiche Anspruchsberechtigte unterhalb des gesetzlich definierten menschenwürdigen Existenzminimums (vgl. Sielaff/Wilke 2024, 109). Die Nichtinanspruchnahme der Grundsicherungsleistungen stellt ein politisches Problem dar, da dadurch die zentralen Ziele des aktivierenden

Sozialstaats – wie die Sicherung des Existenzminimums, die Prävention und Bekämpfung von Armut und die Förderung gesellschaftlicher Teilhabe (s. Kapitel 2.2.1) – nicht vollständig erreicht werden (vgl. Baisch et al. 2023, 5; ISG o. J., 1). Zudem erschwert die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen nicht nur den Zugang zu weiteren arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen, die häufig an den Bezug von Sozialleistungen gekoppelt sind, sondern hat auch langfristige Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Die Nichtinanspruchnahme kann zwar kurzfristig die Haushaltsmittel entlasten, langfristig jedoch höhere Kosten verursachen, wenn beispielsweise durch geringere Investitionen in die frühkindliche Bildung oder eine unzureichende Gesundheitsvorsorge zu einem späteren Zeitpunkt höhere Förder- und Behandlungskosten entstehen. (Vgl. Goedemé/Janssens 2020, 4)

Im Rahmen einer vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) in den Jahren 2023 und 2024 durchgeführten Studie wurden die Motive und Hintergründe der Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen erhoben (vgl. ISG o. J., 1).⁴² Die Ergebnisse verdeutlichen – in Übereinstimmung mit früheren Untersuchungen –, dass die Gründe für die Nichtinanspruchnahme vielfältig sind (vgl. Baisch et al. 2023, 35–51; Huppertz et al. 2024, 7–12; Sielaff/Wilke 2024, 116–126).

Als besonders bedeutsam wurde in den im Rahmen der Studie durchgeführten Einzelinterviews die Komplexität des Antragsprozesses identifiziert, die von den Befragten als zentrale strukturelle Hürde benannt wurde (vgl. Huppertz et al. 2024, 8). Diese verwiesen insbesondere auf den Umfang und die Unverständlichkeit des Antrags, lange Wartezeiten sowie eine Überforderung aufgrund von Mehrfachbelastungen (vgl. ebd., 9). Darüber hinaus spielen individuelle Faktoren wie ein geringes Anrechtsempfinden, Schamgefühle und die Angst vor Stigmatisierung eine bedeutende Rolle. Weitere strukturelle Faktoren wie umfangreiche Nachweispflichten, die Amtsferne, Rückerstattungspflichten und die Heranziehung von Angehörigen tragen dazu bei, dass Betroffene auf die ihnen zustehenden Leistungen verzichten. Hinzu kommen lebenslagenbezogene

42 Die Studie wurde im Auftrag des BMAS vom 01.03.2023 bis zum 15.04.2024 von Huppertz et al. durchgeführt und ist Teil des 7. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung (vgl. ISG o. J., 1). Zur Vertiefung s. Huppertz et al. 2024.

Faktoren wie das Vorhandensein alternativer Einkommensquellen oder ein individuell als ungünstig empfundenes Verhältnis zwischen dem erforderlichen Aufwand und dem erwarteten Nutzen der Leistungsanspruchnahme. (Vgl. ebd., 8) Die Ergebnisse der im Rahmen der Studie durchgeführten Fokusgruppeninterviews zeigen außerdem, dass Unkenntnis und Fehleinschätzung von Sozialleistungen, fehlende Prozessbegleitung sowie Ängste vor staatlichen Maßnahmen zu den Hauptgründen für die Nichtinanspruchnahme zählen (vgl. ebd., 11 f.).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen nicht nur ein individuelles, sondern ein gesamtgesellschaftliches und politisches Problem darstellt. Trotz bestehender Rechtsansprüche nimmt ein großer Teil der Anspruchsberechtigten die Leistungen nicht in Anspruch – sei es aus individuellen oder strukturellen Gründen. In der Folge bleibt ein großer Teil armutsbetroffener Personen unterhalb des gesetzlichen Existenzminimums, ohne statistisch erfasst zu werden oder Zugang zu weiterführenden Maßnahmen zu erhalten. Die Wirksamkeit des aktivierenden Sozialstaats wird dadurch stark eingeschränkt. Trotz dieser Befunde hat die verdeckte Armut durch Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen in der politischen Diskussion bislang nur wenig Beachtung gefunden (vgl. Sielaff/Wilke 2022, 1).

Neben der Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen stellt die geringe Beteiligung an Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eine wesentliche Herausforderung dar. Dies wird vor allem im Bereich der beruflichen Weiterbildung deutlich, der im Folgenden exemplarisch zur Veranschaulichung herangezogen wird.

Wie bereits in Kapitel 3.1.3 dargelegt, kommt der beruflichen Weiterbildung unter anderem bei der Bewältigung zunehmender Anforderungen in der Arbeitswelt, der Sicherung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit, der Fachkräftesicherung sowie der Förderung der Chancengerechtigkeit eine entscheidende Bedeutung zu. Studien zur beruflichen Weiterbildung belegen allerdings, dass ein großer Anteil der Erwerbstätigen in Deutschland keine beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen nutzt: Laut

dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2022) nahmen im Jahr 2020 circa 46 % der Beschäftigten an keiner entsprechenden Maßnahme teil (vgl. ebd., 308). Wie aus unterschiedlichen Studien hervorgeht, liegt der Nichtinanspruchnahme beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen ein breites Spektrum an Ursachen zugrunde, die sowohl auf individueller als auch auf organisatorischer und struktureller Ebene verankert sind (vgl. Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, 244; Biermeier et al. 2023a, 1; Müller/Wenzelmann 2019, 55 f.). Mitunter bestehen Hemmnisse auf Seiten der Beschäftigten, die einer Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen entgegenstehen und die Nichtinanspruchnahme begünstigen (vgl. Bischoff 2024, 4 f.). Dazu zählen unter anderem das Fehlen passender Weiterbildungsangebote sowie die geringe Bereitschaft, sich nach langjähriger Berufstätigkeit und mit etablierten Qualifikationen auf neue Lernprozesse einzulassen (vgl. Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2022, 233; Haunstein 2023, 19). Darüber hinaus können familiäre Verpflichtungen die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung außerhalb der Arbeitszeit erschweren (vgl. Biermeier et al. 2023a, 1).

Hinzu kommt, dass die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung je nach Bevölkerungsgruppe variiert. Besonders unterrepräsentiert sind jene, »die aufgrund des demografischen Wandels und der Digitalisierung sowie Automatisierung in großem Maße von den Auswirkungen des Strukturwandels betroffen sind« (Bischoff 2024, 4 f.) – obwohl gerade sie eine besonders relevante Zielgruppe für die Weiterbildungsmaßnahmen darstellen (vgl. ebd.). Empirische Studien belegen, dass besonders Personen mit geringer Bildung, ältere Erwerbstätige, Arbeitslose sowie Personen mit Migrationshintergrund seltener an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen (vgl. Müller/Wenzelmann 2019, 48; Statistisches Bundesamt et al. 2024, 121–123). Laut der OECD (2021) ist die Weiterbildungsteilnahme in Deutschland im internationalen Vergleich besonders ungleich verteilt (vgl. ebd., 13). Demnach hätten besonders geringqualifizierte Erwachsene, Geringverdienende und Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen sehr niedrige Teilnahmequoten (vgl. ebd.). Die Ursache dafür kann unter anderem in negativen Bildungserfahrungen liegen, die die Lernmotivation mindern sowie in fehlenden zeitlichen

und finanziellen Ressourcen oder einem mangelnden Zugang zu Informationen über bestehende Angebote (vgl. Eichhorst/Marx 2022, 30). Außerdem steht die ungleiche Teilnahme an beruflicher Weiterbildung in engem Zusammenhang mit den ungleichen Zugangschancen bestimmter Bevölkerungsgruppen zu Fördermaßnahmen (s. Kapitel 4.1.2).

Des Weiteren gibt es organisatorische Hemmnisse, die die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung erschweren. Ein wesentlicher Faktor besteht in der unzureichenden Wahrnehmung der Notwendigkeit beruflicher Weiterbildung seitens der Arbeitgeber:innen. Diese wird oftmals als ein unnötiger Kostenfaktor wahrgenommen, was zum Teil auf das Fehlen langfristiger Weiterbildungsstrategien und eine unzureichende Identifikation von Weiterbildungsbedarfen zurückzuführen ist. (Vgl. Bischoff 2024, 5; Teichmann et al. 2020, 516–524) Außerdem vermeiden einige Arbeitgeber:innen bewusst die Förderung einer aktiven Weiterbildungskultur, da sie befürchten, dass Mitarbeitende durch den Erwerb zusätzlicher Qualifikationen für den Arbeitsmarkt attraktiver werden, höhere Lohnanforderungen stellen oder das Unternehmen verlassen könnten (vgl. Lang et al. 2022, 10).

Eine weitere mögliche Ursache für die Nichtinanspruchnahme beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen stellen finanzielle Barrieren dar. Studien zur Finanzierung solcher Maßnahmen zeigen, dass der Mangel an finanziellen Mitteln und Ressourcen ein wesentliches Hindernis für ihre Umsetzung darstellt (vgl. Müller/Wenzelmann 2019, 56). Daher ist die Beantragung öffentlicher Fördermittel für viele Unternehmen, Weiterbildungsträger und Beschäftigte eine zentrale Voraussetzung für die Durchführung und Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen (vgl. Bischoff 2024, 8). Nichtsdestotrotz werden die bestehenden finanziellen Fördermöglichkeiten bislang nur in begrenztem Umfang genutzt (vgl. Biermeier et al. 2023b, 42). Ein hoher bürokratischer Aufwand bei der Antragstellung sowie Unsicherheiten über die Bewilligung und Höhe der Förderung stellen Hemmnisse für die Inanspruchnahme öffentlicher Weiterbildungsförderung dar. Darüber hinaus tragen der geringe Bekanntheitsgrad bestehender Fördermöglichkeiten sowie die Unübersichtlich-

keit des Fördersystems zur Nichtinanspruchnahme der Fördermöglichkeiten bei. (Vgl. Biermeier et al. 2023b, 39 f.; Bischoff 2024, 8)

Zuletzt sind noch die in Kapitel 3.3.3 dargestellten Fachkräfteengpässe anzuführen, die ein weiteres Hindernis für die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen darstellen, da die begrenzte Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte die Freistellung von Mitarbeitenden für solche Angebote erschwert (vgl. Haunstein 2023, 21).

Trotz der in Kapitel 3.1.3 dargestellten zentralen Bedeutung beruflicher Weiterbildung zeigen die empirischen Befunde, dass ein Großteil der Erwerbstätigen entsprechende Angebote nicht nutzt. Wenn jedoch große Teile der Bevölkerung von beruflicher Weiterbildung ausgeschlossen bleiben oder diese nicht in Anspruch nehmen, können die Ziele des aktivierenden Sozialstaats – wie die Stärkung individueller Beschäftigungsfähigkeit, die gleichberechtigte Teilhabe an Bildung und die Fachkräftesicherung – nicht erreicht werden. Dies verdeutlicht exemplarisch, dass die Nichtinanspruchnahme von Fördermaßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik insgesamt eine zentrale Barriere für die Verwirklichung ihrer sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen darstellt.

4.2 Herausforderungen des Niedriglohnssektors als arbeitsmarktpolitisches Steuerungsinstrument

Der Niedriglohnsektor ist seit Jahren Gegenstand politischer und wissenschaftlicher Debatten. In diesen wird insbesondere seine Funktion als arbeitsmarktpolitisches Steuerungsinstrument kontrovers diskutiert. (Vgl. Oschmiansky 2020a, 1) Er verdeutlicht die Ambivalenz arbeitsmarktpolitischer Aktivierungsstrategien, die einerseits Beschäftigung fördern, zugleich aber neue Formen sozialer Ungleichheit und Prekariät erzeugen können. Im folgenden Kapitel wird zunächst eine Definition des Niedriglohnssektors vorgenommen, gefolgt von einer Erläuterung seiner Entstehung und strukturellen Entwicklung im Kontext arbeitsmarktpolitischer Reformen in Deutschland. Im anschließenden Kapitel werden

die Herausforderungen sowie Folgen, die mit der Ausweitung dieses Sektors einhergehen, analysiert.

4.2.1 Definition, Entstehung und Entwicklung des Niedriglohnssektors

Gemäß einer international anerkannten Definition, die unter anderem von der OECD verwendet wird, umfasst der Niedriglohnsektor Beschäftigungsverhältnisse, in denen der Bruttostundenlohn weniger als zwei Drittel des Medianbruttolohns beträgt (vgl. Statistisches Bundesamt et al. 2024, 151). Die entstehende Grenze wird als Niedriglohnschwelle bezeichnet. Arbeitsentgelte, die unterhalb dieser Schwelle liegen, gelten entsprechend als Niedriglöhne (vgl. Gerstung 2019, 30).

Die Entstehung des Niedriglohnssektors in Deutschland ist eng mit der Deregulierung des Arbeitsmarktes ab Mitte der 1980er-Jahre verbunden (vgl. DGB/HBS 2018, 20). Ziel dieser war es, der steigenden Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken und geringqualifizierten Personen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern (vgl. Grabka/Göbler 2020, 6). In diesem Zusammenhang wurden gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen, die atypische Beschäftigungsformen wie Minijobs, Werk- und Zeitverträge sowie Teilzeit- und Leiharbeit erleichterten und förderten. Die damit einhergehende Lockerung arbeitsrechtlicher Standards führte zu einem Rückgang tariflicher Absicherung und trug wesentlich zur Verbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse bei. (Vgl. DGB/HBS 2018, 20) In der wissenschaftlichen Literatur wird deutlich, dass atypische Beschäftigungsverhältnisse in direktem Zusammenhang mit Niedriglöhnen stehen (vgl. Gerstung 2019, 104).

Die Arbeitsmarktreformen der frühen 2000er-Jahre (s. Kapitel 2.2.2) führten zu einer weiteren Öffnung für flexible und atypische Beschäftigungsformen, wodurch sich der Niedriglohnsektor weiter ausweitete (vgl. Oschmiansky 2020a, 1). Aus der Dissertation der Sozialwissenschaftlerin Valeska Gerstung, in der diese sich unter anderem mit den Ursachen der Niedriglohnbeschäftigung befasst hat, geht hervor, dass die aktivierende Arbeitsmarktpolitik maßgeblich zur Ausweitung des Niedriglohnssektors

beigetragen hat (vgl. Gerstung 2019, 101 f.). Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund eines Paradigmenwechsels in der arbeitsmarktpolitischen Argumentation zu verstehen: »Arbeitslosigkeit wird nicht mehr als Folge mangelnder Arbeitsnachfrage, sondern primär als Folge individueller Verhaltensdefizite betrachtet« (ebd., 101). Anstelle gesellschaftlicher Ursachen wird dem Individuum die vollständige Verantwortung für seine Arbeitslosigkeit zugeschrieben (vgl. Büschken 2017, 35). Daraus leitet sich der Leitgedanke der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ab, wonach Arbeitslosigkeit durch die Korrektur individuellen Verhaltens zu reduzieren sei. Infolgedessen richtet sich die Politik verstärkt auf die Mikroebene und fokussiert dabei, wie in Kapitel 2.2.1 bereits dargestellt, auf die Förderung individueller Eigenverantwortung als zentrales Ziel arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Durch die Übertragung der Verantwortung für die eigene Erwerbslosigkeit auf die Betroffenen – kombiniert mit den bereits erläuterten Anreiz- und Sanktionsmechanismen (s. Kapitel 2.2.2) – wird der Druck auf Erwerbslose erhöht, auch gering entlohnte Beschäftigungen anzunehmen. Dies führt zu sinkenden Reservationslöhnen und einem steigenden Angebot an Niedriglohnarbeit. (Vgl. Bäcker et al. 2020, 189 f.; Gerstung 2019, 101) Zudem verstärken strenge Zumutbarkeitskriterien der öffentlichen Arbeitsvermittlung den Druck auf Beschäftigte, nahezu jede angebotene Arbeit anzunehmen (vgl. Oschmiansky 2020d, 1).

Darüber hinaus wird die Nachfrage nach niedrig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen durch weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen begünstigt. So senken staatliche Lohnsubventionen – etwa in Form geförderter Beschäftigung gemäß §§ 16e und 16i SGB II (s. Kapitel 3.1.2) – sowie steuerliche Vergünstigungen für geringfügig und niedrig entlohnte Tätigkeiten die Lohnkosten für Arbeitgeber:innen und erhöhen die ökonomische Attraktivität der Beschäftigung von Arbeitskräften im unteren Lohnsegment. (Vgl. Gerstung 2019, 101 f.)

Diese Entwicklungen spiegeln die Leitmotive der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik – *work first* und *make work pay* – wider, die das Grundverständnis moderner Lohnarbeitsgesellschaften prägen. Demnach gilt jede Form von Beschäftigung prinzipiell als besser als Arbeitslosigkeit. Entsprechend sind arbeitsmarktpolitische Institutionen vorrangig darauf ausgerichtet, eine möglichst schnelle Integration in den Arbeitsmarkt zu

fördern, auch wenn dies mit einer geringeren Berücksichtigung des Schutzes vor prekären Beschäftigungsverhältnissen einhergeht. (Vgl. ebd., 101)

Die beschriebenen politischen und institutionellen Veränderungen führten zu einer deutlichen Ausweitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse, was sich auch quantitativ in einem starken Wachstum des Niedriglohnsektors widerspiegelt. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland stieg von 16,5 % im Jahr 1997 kontinuierlich an und erreichte mit 24,1 % im Jahr 2011 seinen Höchststand. Im Anschluss daran führten unter anderem die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns als politische Gegenmaßnahme im Jahr 2015 sowie dessen schrittweise Anhebung zu einer teilweisen Reduzierung des Niedriglohnsektors, wenngleich dieser weiterhin eine bedeutende Rolle auf dem deutschen Arbeitsmarkt spielt. (Vgl. DGB/HBS 2018, 15; Oschmiansky 2020a, 1) Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern mit ähnlichem wirtschaftlichen Entwicklungsstand weist Deutschland eine außergewöhnlich hohe Ausprägung des Niedriglohnsektors auf (vgl. Grabka/Göbler 2020, 4). Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wurden im April 2024 rund 6,3 Millionen Beschäftigungsverhältnisse mit einem Bruttostundenlohn unterhalb der zu diesem Zeitpunkt geltenden Niedriglohnschwelle von 13,79 Euro vergütet. Dies entspricht etwa jedem sechsten Beschäftigungsverhältnis (16 %). (Vgl. Statistisches Bundesamt 2025f, 1) Der gesetzliche Mindestlohn belief sich im April 2024 auf 12,41 Euro pro Stunde und lag damit, wie auch in den Jahren zuvor, mehr als einen Euro unter der Niedriglohnschwelle. Trotz der zum Jahresbeginn 2025 erfolgten Anhebung auf 12,82 Euro liegt der Mindestlohn weiterhin unter der aktuellen Niedriglohnschwelle. (Vgl. BMAS 2024c, 1) Gerstung (2019) zufolge ist der Einfluss des Mindestlohns auf die Größe des Niedriglohnsektors begrenzt, solange er unterhalb der Niedriglohnschwelle bleibt: Er reduziert vor allem die Streuung der Niedriglöhne, verändert den Anteil der Niedriglohnbeschäftigten jedoch kaum (vgl. ebd., 106). Dennoch kann ein Mindestlohn unterhalb der Schwelle wachstumsdämpfend wirken, da er den Wettbewerbsdruck auf Löhne im unteren Segment mindert und dadurch eine weitere Abwärtsspirale verhindert (vgl. Bosch 2009, 345).

Die beschriebenen Entwicklungen verdeutlichen, dass die Ausweitung des Niedriglohnsektors nicht nur ein arbeitsmarktökonomisches Phänomen darstellt, sondern auch tiefgreifende soziale, arbeitsmarktpolitische und verteilungspolitische Implikationen hat. Sie werfen grundlegende Fragen nach der Qualität von Beschäftigung, der sozialen Absicherung und der langfristigen Stabilität des Arbeitsmarktes auf. Die daraus resultierenden Herausforderungen – sowohl für Individuen als auch für die Gesellschaft und den Sozialstaat – werden im folgenden Kapitel eingehend untersucht.

4.2.2 Herausforderungen und Folgen des Niedriglohnsektors

Der Niedriglohnsektor stellt für viele Arbeitsmarktakteure eine ambivalente Größe dar. Befürworter:innen des Niedriglohnsektors betonen vor allem dessen Bedeutung für die Integration zuvor arbeitsloser Personen in den Arbeitsmarkt sowie die damit verbundene Verbesserung ihrer sozio-ökonomischen Situation. So geht aus einer Studie des IW hervor, dass der Einstieg in eine Niedriglohnbeschäftigung bei drei Viertel der zuvor arbeitslosen Personen zu einer Steigerung des verfügbaren Einkommens führt. (Vgl. Schäfer 2021, 31) Zudem hat sich laut einer Studie der Bertelsmann Stiftung der Anteil ehemals langzeitarbeitsloser Personen im Niedriglohnsektor seit Mitte der 1990er-Jahre nahezu verdreifacht. Diese Entwicklung wird von den Autoren als Hinweis darauf gewertet, dass das politische Ziel, durch die Ausweitung des Niedriglohnsektors eine stärkere Teilhabe dieser Personengruppe am Arbeitsmarkt zu erreichen, mit Erfolg umgesetzt werden konnte (vgl. Grabka/Göbler 2020, 6).

In Kapitel 3.1.2 wurde aufgezeigt, welche Chancen mit der Förderung der Teilhabe am Arbeitsmarkt – unabhängig vom Lohnsektor – einhergehen können. Dabei blieb jedoch die normative Frage ungeklärt, welche Qualität eine solche Teilhabe aufweisen sollte, um als sozial gerecht und gesellschaftlich wünschenswert zu gelten (vgl. Bäcker et al. 2020, 13). Diese Fragestellung gewinnt insbesondere im Kontext des Niedriglohnsektors an Relevanz. Bäcker et al. (2020) werfen in diesem Zusammenhang die grundlegende Frage auf, ob eine Integration in den Arbeitsmarkt auch unter prekären Bedingungen, wie etwa bei Niedriglöhnen, als gesellschaft-

lich akzeptabel gilt oder ob nicht vielmehr eine gerechte Einkommensverteilung berücksichtigt werden sollte, da die gesellschaftliche Teilhabe in einer Marktgesellschaft in hohem Maße von einem ausreichenden Einkommen abhängt (vgl. ebd., 13). Letztlich erfordert die Beantwortung dieser normativen Fragen eine kritische Auseinandersetzung mit den strukturellen Herausforderungen und Folgen des Niedriglohnssektors, um dessen Rolle für die Arbeitsmarktintegration und gesellschaftliche Teilhabe fundiert einordnen zu können.

Kritiker:innen des Niedriglohnssektors verweisen auf eine Reihe tiefgreifender struktureller Herausforderungen, die mit dieser Form der Erwerbstätigkeit einhergehen.

Es wird insbesondere kritisiert, dass viele Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich mit prekären Arbeitsbedingungen verbunden sind (vgl. DGB/HBS 2018, 37). Solche – oftmals atypischen⁴³ – Beschäftigungsverhältnisse gehen häufig mit strukturellen Nachteilen einher. Dazu zählen ein geringeres Einkommen, eine unsichere Beschäftigung, eine eingeschränkte soziale Absicherung sowie begrenzte Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten. (Vgl. Gerstung 2019, 104) Laut der Hans-Böckler-Stiftung (2024) hat die Corona-Pandemie diese Problematik nochmals verschärft und sichtbar gemacht: Vor allem geringfügig Beschäftigte waren von Beschäftigungsverlusten betroffen und hatten in der Regel keinen Anspruch auf Lohnersatzleistungen (vgl. ebd., 1). Diese strukturellen Unsicherheiten verdeutlichen, dass eine Erwerbstätigkeit im Niedriglohnsektor keinen verlässlichen Schutz vor Armut darstellt.⁴⁴ Seit den Arbeitsmarktreformen der frühen 2000er-Jahre (s. Kapitel 2.2.2) und der damit einhergehenden Ausweitung des Niedriglohnssektors in Deutschland hat die gesellschaftspolitische Debatte über eine faire und existenzsichernde Vergütung von

43 An dieser Stelle ist anzumerken, dass atypische Beschäftigungsverhältnisse zwar ein hohes Prekaritätsrisiko aufweisen, jedoch nicht grundsätzlich als prekär gelten, da ihre konkrete Ausgestaltung stark variieren kann (vgl. Wimbauer/Motakef 2020, 34).

44 Ergänzend ist festzuhalten, dass eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich nicht zwangsläufig zu einer Armutsgefährdung führt, da diese nicht allein vom individuellen Bruttolohn abhängt, sondern auch durch das Steuer- und Transfersystem, zusätzliche Haushaltseinkommen sowie den spezifischen Haushaltskontext beeinflusst wird (vgl. Oschmiansky 2020a, 1).

Erwerbstätigkeit deutlich an Intensität gewonnen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Personen, die trotz einer bestehenden Erwerbstätigkeit armutsgefährdet⁴⁵ sind. (Vgl. Pförtner/Demirer 2023, 869)

In diesem Kontext wird häufig auf das sogenannte *Working Poor*-Phänomen (dt. *Erwerbsarmut*) verwiesen (vgl. bpb o. J.e, 1). Der Begriff *Working Poor* beschreibt ein in Deutschland wie auch international verbreitetes Phänomen, bei dem Personen trotz eigener Erwerbstätigkeit ein Einkommen erzielen, das nicht ausreicht, um ihren Lebensunterhalt zu sichern (vgl. Ritter 2024, 381). Im europäischen Vergleich weist Deutschland den deutlichsten Anstieg der Erwerbsarmut⁴⁶ auf (vgl. ebd., 388). Angesichts ihrer Beständigkeit und zunehmenden Verbreitung hat sie sich zu einer bundesdeutschen Normalität entwickelt (vgl. ebd., 381). Der in politischen Diskursen häufig verwendete und auch von offiziellen staatlichen Institutionen wie dem Statistischen Bundesamt aufgegriffene Ausdruck »Arm trotz Arbeit« (Statistisches Bundesamt 2025g, 1) verdeutlicht die Problematik dieser Lebenslage (vgl. Meiser 2022, 1). Er impliziert, dass es sich um eine inakzeptable Abweichung von den zumindest für Westeuropa geltenden normativen Vorstellungen von Arbeits- und Lebensverhältnissen handelt, da Erwerbsarbeit traditionell als Schutz vor Armut verstanden wird (vgl. Pradella 2015, 597; Ritter 2024, 381).

Hinsichtlich konkreter, aktueller Zahlen lag im Jahr 2024 die Armutsgefährdungsquote⁴⁷ in Deutschland bei 15,5 % und verzeichnete damit einen Anstieg im Vergleich zum Vorjahr (vgl. Statista 2025c, 1). Laut Angaben des Statistischen Bundesamtes (2025g) lebten im selben Jahr »in Deutschland 6,5 % aller Erwerbstätigen ab 18 Jahren unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze« (ebd., 1). Besonders betroffen von Erwerbsarmut waren »Erwerbs-

45 Personen gelten als armutsgefährdet, wenn ihr Einkommen unterhalb der sogenannten Armutsgefährdungsgrenze liegt. Diese Grenze entspricht 60 % des mittleren Einkommens der Bevölkerung. (Vgl. bpb 2024, 1)

46 Im weiteren Verlauf der Arbeit wird ausschließlich der deutsche Begriff *Erwerbsarmut* verwendet.

47 »Die Armutsgefährdungsquote gibt an, wie hoch der Anteil der armutsgefährdeten Personen an einer Gesamtgruppe ist« (bpb 2024, 1).

tätige mit befristeten Arbeitsverträgen (13,4 %) und Teilzeitarbeitende (9,6 %)« (ebd.), also Gruppen, die typischerweise dem Bereich atypischer und oftmals niedrig entlohnter Beschäftigung zugeordnet werden. Wenn Menschen trotz einer Erwerbstätigkeit so wenig verdienen, dass ihr Einkommen nicht zur Sicherung des Existenzminimums ausreicht, haben sie grundsätzlich einen Anspruch auf ergänzende staatliche Leistungen wie die Grundsicherung nach dem SGB II (vgl. Ritter 2024, 383 f.). In diesen Fällen tragen Niedriglöhne indirekt zu einer finanziellen Mehrbelastung des Sozialstaats bei (vgl. Bäcker et al. 2020, 190).

Erwerbsarmut ist mit vielfältigen und weitreichenden Folgen verbunden. Sie verweist zum einen auf eine strukturell benachteiligte Position auf dem Arbeitsmarkt, die mit beruflicher Instabilität, unzureichender sozialrechtlicher Absicherung, begrenzter Arbeitsmarktintegration und eingeschränkten Weiterbildungsmöglichkeiten einhergeht. Zum anderen beschreibt sie einen Mangel an finanziellen Ressourcen, der es den Betroffenen nicht ermöglicht, ein Existenzniveau zu erreichen, das eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben erlaubt. Aufgrund ihrer strukturell benachteiligten Position am Arbeitsmarkt und der eingeschränkten gesellschaftlichen Teilhabe werden Erwerbsarme aus gesundheitswissenschaftlicher Perspektive als vulnerable Gruppe betrachtet. (Vgl. Pfortner/Demirer 2023, 869; Spannagel 2017, 97) Darüber hinaus belegen nationale und internationale Studien, dass Erwerbsarme im Vergleich zu nicht armutsgefährdeten Erwerbstätigen ein höheres Risiko für gesundheitliche Beeinträchtigungen aufweisen. Eine Armutsgefährdung geht häufig auch mit Gefühlen von Scham, sozialer Ausgrenzung und relativer Benachteiligung einher – weitere Faktoren, die die Gesundheit gefährden. Besonders für Männer kann die Erwerbsarmut eine psychosoziale Belastung darstellen, da sie aufgrund geringer Entlohnung oft nicht dem traditionellen Rollenbild des männlichen Alleinernährers entsprechen können. (Vgl. Pfortner/Demirer 2023, 869)

Der Anstieg der Erwerbsarmut kann außerdem auch langfristige Auswirkungen haben. Erwerbsarmut führt nicht nur zu einer Verstärkung bereits bestehender sozialer Ungleichheiten, etwa in Bezug auf Einkommen und Vermögen, sondern wirkt auch generationenübergreifend (vgl.

Groh-Samberg 2019, 833; Spannagel 2018, 505). Studien wie die PISA-Erhebungen belegen einen engen »Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Hintergrund und der Kompetenzentwicklung im schulischen Rahmen« (Groborz/Bröker 2024, 3). Selbst bei gut gebildeten, aber einkommensarmen Eltern bleiben die Bildungschancen der Kinder eingeschränkt. In diesem Zusammenhang ist gut erforscht, dass sich die ökonomischen Bedingungen in der Kindheit zudem auch langfristig auf die Verdienstaussichten, die gesellschaftliche Teilhabe und die gesundheitliche Entwicklung im Erwachsenenalter auswirken. Erwerbsarmut trägt somit zur Verfestigung sozialer Ungleichheiten über Generationen hinweg bei. (Vgl. ebd.) Besonders kinderreiche Familien und Alleinerziehende sind überdurchschnittlich häufig von Erwerbsarmut betroffen. In diesen Familien verfügen Kinder oftmals über geringere Bildungs- und Teilhabechancen. (Vgl. ebd., 2f.)

Die Problematik der Erwerbsarmut endet jedoch nicht mit dem Erwerbsleben, sondern wirkt häufig bis in den Ruhestand hinein nach. Besonders gravierend sind die langfristigen Folgen im Bereich der Alterssicherung. In der wissenschaftlichen Debatte verweisen Kritiker:innen zunehmend auf das erhöhte Risiko von Altersarmut für Personen, die im Niedriglohnsektor tätig sind. (Vgl. Grabka/Göbler 2020, 12) Da das deutsche Alterssicherungssystem dem Äquivalenzprinzip folgt – wonach Rentenleistungen weitgehend proportional zu den während des Erwerbslebens gezahlten Beiträgen ausfallen – führen niedrige Einkommen über das Erwerbsleben hinaus zu entsprechend geringen Rentenansprüchen (vgl. Bäcker/Kistler 2024, 1). Für dauerhaft im Niedriglohnbereich Beschäftigte resultieren daraus häufig Renten, die unterhalb des Niveaus der Grundsicherung liegen. Dies stellt nicht nur ein individuelles Armutsrisiko im Alter dar, sondern kann – analog zur bereits im Erwerbsleben bestehenden Problematik bei Erwerbsarmut – ebenfalls zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung des Sozialstaats führen. Dieser muss für die Differenz zwischen dem unzureichenden Alterseinkommen und dem Niveau der Grundsicherung aufkommen. (Vgl. Grabka/Göbler 2020, 12) Für die betroffenen Individuen ist Altersarmut mit vielfältigen und weitreichenden Folgen verbunden, die über rein finanzielle Einschränkungen hinausgehen und verschiedene Lebensreiche betreffen. Altersarmut kann beispiels-

weise mit Einschränkungen der sozialen und gesellschaftlichen Teilhabe einhergehen, was wiederum das Risiko von sozialer Exklusion, Vereinsamung und des Verlustes von Selbstbestimmung im Alter erhöht. Darüber hinaus geht Altersarmut häufig mit einer schlechteren gesundheitlichen Verfassung, erhöhten psychischen Belastungen, einem reduzierten Selbstwertgefühl sowie einer geringeren Lebenszufriedenheit einher. (Vgl. Velimsky/Faden-Kuhne 2024, 22–24)

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die geringe Durchlässigkeit des Niedriglohnssektors (vgl. Oschmiansky 2020a, 1). Während der Niedriglohnsektor ursprünglich mit der politischen Zielsetzung verbunden war, Einstiegsmöglichkeiten und Aufstiegsperspektiven zu schaffen, wird das häufig als *Sprungbrett* bezeichnete Konzept heute vermehrt kritisch betrachtet (vgl. Grabka/Göbler 2020, 4). Obwohl es in Teilen der wirtschaftsnahen Forschung und Verwaltung weiterhin Akzeptanz findet, zeigen zahlreiche empirische Studien, dass die tatsächliche Aufstiegsmobilität begrenzt ist (vgl. Grabka/Göbler 2020, 7; Schäfer 2021, 41). Die Mobilitätsanalysen von Grabka und Göbler (2020) zeigen zwar, dass mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit in Deutschland das Risiko eines Übergangs vom Niedriglohnsektor in Arbeits- oder Erwerbslosigkeit stark gesunken ist (vgl. ebd., 7). Die Befunde verdeutlichen jedoch zugleich eine eingeschränkte Aufstiegsmobilität innerhalb des Niedriglohnssektors: Etwa die Hälfte der Beschäftigten verbleibt auch nach einem Zeitraum von vier Jahren weiterhin in diesem Lohnsegment. Ein Wechsel in das unmittelbar darüberliegende Lohnsegment erfolgt lediglich bei etwa 17 % der Betroffenen, während nur 10 % den Aufstieg in höhere Lohnsegmente realisieren können. (Vgl. Grabka/Göbler 2020, 7)

Diese begrenzte Aufstiegsmobilität steht in engem Zusammenhang mit den bereits genannten eingeschränkten Weiterbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten. Besonders atypisch Beschäftigte sind durch einen eingeschränkten Zugang zu beruflicher Weiterbildung strukturell benachteiligt, obwohl diese zentral für die Sicherung und Weiterentwicklung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit ist. Diese Benachteiligung lässt sich nur begrenzt durch selbstorganisierte Weiterbildungsaktivitäten kompensieren: Einerseits erschwert die hohe Beschäftigungsinstabilität den

Zugang zu betrieblichen Lernangeboten, andererseits fehlen aufgrund niedriger Einkommen oftmals die finanziellen Mittel, um eigenverantwortlich Qualifizierungsmaßnahmen in Anspruch zu nehmen. Die eingeschränkten Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sind damit nicht nur Folge, sondern zugleich Ursache prekärer Beschäftigung und begrenzter Aufstiegsmobilität. Sie behindern individuelle Entwicklungschancen und wirken sich negativ auf die gesamtwirtschaftliche Humankapitalbildung aus. (Vgl. Keller/Henneberger o. J.b, 1)

Die Forschungsergebnisse von Grabka und Göbler (2020) weisen zudem auf erhebliche Disparitäten hinsichtlich der Verbleibswahrscheinlichkeit im Niedriglohnsektor hin: Frauen und ostdeutsche Beschäftigte sind überdurchschnittlich häufig von einem dauerhaften Verharren in diesem Segment betroffen (vgl. ebd., 41). Des Weiteren erweist sich eine Tätigkeit im Niedriglohnsektor für ältere Arbeitnehmer:innen oftmals als wenig durchlässige Erwerbsperspektive, die nicht selten den Endpunkt des Erwerbslebens vor dem Übergang in den Ruhestand markiert. Bei jüngeren Beschäftigten lassen sich hingegen teilweise noch aufstiegsorientierte Übergänge feststellen. Etwa einem Drittel von ihnen gelingt mittelfristig der Übergang in höhere Lohnsegmente, während rund ein Fünftel in eine selbstständige Tätigkeit oder eine berufliche Ausbildung wechselt. Im Zeitvergleich zeigt sich jedoch, dass diese Aufstiegsdynamik gegenüber der Jahrtausendwende deutlich an Wirkung verloren hat. (Vgl. ebd.) Angesichts dieser Entwicklungen wird der Niedriglohnsektor in der sozialwissenschaftlichen Debatte zunehmend nicht mehr als Sprungbrett bzw. funktionale Übergangszone, sondern als Ausdruck struktureller Verfestigung verstanden – und entsprechend als *strukturelle Sackgasse* charakterisiert (vgl. Kathmann 2021, 5; SVR 2016, 380).

Eine weitere Herausforderung stellt die ungleiche Verteilung von Niedriglohnbeschäftigten dar. Bestimmte Personengruppen sind im Niedriglohnsektor überproportional vertreten, darunter »junge Erwachsene, Frauen, Ostdeutsche, Personen mit einem Migrationshintergrund, formal Geringqualifizierte, Beschäftigte, die einfache Tätigkeiten ausüben, Langzeitarbeitslose, geringfügig Beschäftigte (vor allem Minijobber), Beschäftigte auf Abruf sowie Zeitarbeiter« (Grabka/Göbler 2020, 6). Die-

se ungleiche Verteilung trägt zur Verschärfung sozialer Ungleichheiten bei und erhöht das Risiko, dass bereits benachteiligte Gruppen besonders häufig von prekären Arbeitsbedingungen sowie daraus resultierender Erwerbs- und Altersarmut betroffen sind.

Zudem ist festzustellen, dass sich der Niedriglohnsektor nicht mehr ausschließlich auf einfache Tätigkeiten beschränkt, sondern zunehmend auch solche umfasst, für die eine abgeschlossene Berufsausbildung erforderlich ist. Mehr als 40 % der dort Beschäftigten üben Tätigkeiten aus, für die mindestens ein beruflicher Bildungsabschluss vorausgesetzt wird. (Vgl. ebd., 23 f.) Diese Entwicklung stellt eine Herausforderung dar, da sie die Kopplung von Qualifikation und adäquater Entlohnung aufweicht, wodurch verstärkt auch formal qualifizierte Arbeitnehmer:innen in prekäre Beschäftigungsverhältnisse geraten. Auch ein beruflicher Abschluss kann folglich keine Gewähr mehr für eine existenzsichernde Beschäftigung bieten, was die sozialen Risiken des Niedriglohnssektors weiter verschärft und langfristig zu einer Abwertung beruflicher Qualifikationen führen kann.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Niedriglohnsektor im aktivierenden Sozialstaat eine ambivalente Rolle spielt: Einerseits erleichtert er arbeitslosen Personen den (Wieder-)Eintritt in den Arbeitsmarkt. Andererseits sind viele dieser Beschäftigungsverhältnisse durch prekäre Bedingungen gekennzeichnet, die mit strukturellen Unsicherheiten, eingeschränkter sozialer Absicherung, einem erhöhten Risiko von Erwerbs- und Altersarmut sowie eingeschränkten Aufstiegsmöglichkeiten einhergehen. Außerdem verschärft die ungleiche Verteilung von Niedriglohnbeschäftigung auf ohnehin benachteiligte Personengruppen bestehende soziale Ungleichheiten.

4.3 Herausforderungen des bürgerschaftlichen Engagements im aktivierenden Sozialstaat

Die Zunahme des bürgerschaftlichen Engagements infolge seiner verstärkten Förderung durch den aktivierenden Sozialstaat eröffnet zwar zahlreiche Chancen (s. Kapitel 3.2), bringt jedoch auch erhebliche

Herausforderungen mit sich, die sich aus der Art und Weise seiner Nutzung ergeben.⁴⁸ In den folgenden Kapiteln werden drei zentrale Herausforderungen detailliert analysiert: Die Indienstnahme, die Monetarisierung und die Informalisierung des bürgerschaftlichen Engagements. Diese Entwicklungen sind miteinander verknüpft, bauen aufeinander auf und können sich gegenseitig verstärken.

4.3.1 Indienstnahme des bürgerschaftlichen Engagements

Eine zentrale Herausforderung besteht in der Gefahr der Indienstnahme des bürgerschaftlichen Engagements, die mit weitreichenden Konsequenzen und Folgeproblemen einhergeht. Im Folgenden erfolgt zunächst eine Begriffsbestimmung. Anschließend werden zentrale Beispiele aus der Praxis dargestellt und die daraus resultierenden Konsequenzen näher beleuchtet.

Der Begriff *Indienstnahme* beschreibt grundlegend die Beanspruchung und (missbräuchliche) Nutzung einer Ressource, einer einzelnen Person oder einer Gruppe zur Erreichung nicht vorhergesehener Zwecke und Ziele, häufig im institutionellen oder staatlichen Kontext (vgl. DWDS 2024, 1). Im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements zeigt sich diese vor allem dann, wenn das Engagement gezielt zur Kompensation von Fachkräftemangel oder zur kostengünstigen Erbringung von Dienstleistungen, die eigentlich professionelle und qualifizierte Fachkräfte erfordern, eingesetzt und damit zweckentfremdet wird (vgl. Jakob 2023a, 13). In den letzten Jahrzehnten wurde die Analyse der Indienstnahme des bürgerschaftlichen Engagements laut Van Dyk und Haubner (2021) durch eine Sakralisierung der Engagierten erschwert, die häufig als *Alltagshelden* oder *Engel* bezeichnet werden (vgl. ebd., 52). Diese romantisierende Perspektive dominiert nicht nur in politischen, religiösen und medialen Debatten, sondern auch in der wissenschaftlichen Forschung. Zwar gibt es auch kri-

48 Diese Herausforderungen beziehen sich auf Kontexte, in denen bürgerschaftliches Engagement gezielt als Instrument sozialstaatlicher Steuerung genutzt wird. In anderen gesellschaftlichen Bereichen kann es hingegen überwiegend positive Wirkungen entfalten.

tische Stimmen, die die idealisierende Darstellung hinterfragen, dennoch waren diese in der öffentlichen Wahrnehmung bisher weit weniger präsent als das Lob und die Anerkennung der Engagierten. Die damit verbundenen komplexen und strukturellen Herausforderungen bleiben in der Folge häufig unbeachtet. (Vgl. ebd., 52 f.)

In den letzten Jahren ist die instrumentelle Nutzung des bürgerschaftlichen Engagements jedoch vermehrt in die Kritik geraten (vgl. Jakob 2023a, 11–15; Van Dyk 2021, 346). Diese Kritik spiegelt sich auch in der Engagementstrategie des BMFSFJ (2016b) wider, in der eine grundlegende Neuausrichtung der Engagementpolitik gefordert wird (vgl. ebd., 3). Dabei wird explizit betont, dass bürgerschaftliches Engagement »niemals vom Staat zur Aufrechterhaltung öffentlicher Leistungen instrumentalisiert werden darf« (ebd., 5). In den Leitlinien der Engagementpolitik der Bundesregierung aus dem Jahr 2024 hebt das BMFSFJ erneut hervor, dass bürgerschaftliches Engagement »in keiner Situation staatliche Daseinsfürsorge und den Sozialstaat ersetzen [darf]« (BMFSFJ 2024, 23). Trotz dieser klaren Positionierung scheint die Indienstnahme von bürgerschaftlichem Engagement in verschiedenen Bereichen nach wie vor ein gängiges Phänomen zu sein. Laut Jakob (2023b) verdeutlicht ein Blick auf die Engagementpolitik der vergangenen zwanzig Jahre die Bestrebungen des Staates, bürgerschaftliches Engagement für eigene Zwecke zu instrumentalisieren (vgl. ebd., 137). Wie in Kapitel 2.3.3 bereits aufgezeigt, agiert der Staat dabei auf unterschiedlichen Wegen als treibende Kraft, um Engagement gezielt zu steuern und für seine Ziele nutzbar zu machen.

Empirische Hinweise auf diese Entwicklung liefert ein von der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes Forschungsprojekt, das zwischen 2017 und 2020 von Silke van Dyk, Tine Haubner, Emma Dowling und Laura Boemke durchgeführt wurde (Van Dyk 2021, 344). Auf Basis qualitativer Interviews mit Engagierten und Fachkräften konnte das Forschungsprojekt belegen, dass bürgerschaftliches Engagement zunehmend staatliche Aufgaben in den Bereichen Bildung, Infrastruktur und sozialer Daseinsfürsorge im Sinne einer Indienstnahme übernimmt (vgl. Van Dyk/Haubner

2021, 49–52).⁴⁹ Die folgenden Beispiele aus dem Projekt veranschaulichen, inwiefern sich die Indienstnahme des Engagements in der Praxis vollzieht.

Am Beispiel der frühen Bildung wird ein pensioniertes Lehrerehepaar herangezogen, das in einer brandenburgischen Gemeinde in einem Mehrgenerationenhaus lebt und sich ehrenamtlich als Ersatz für die Kita-Betreuung von Kindern mit Fluchterfahrung engagiert. Aufgrund des begrenzten Platzangebots in den regulären Kitas übernehmen sie diese Aufgabe, obwohl es im Mehrgenerationenhaus weder geeignete Räumlichkeiten noch die nötige Ausstattung für Kleinkinder gibt. Zudem fehlen Fachkräfte für die erforderliche Frühförderung. (Vgl. ebd., 50) Dieses Beispiel verdeutlicht eine Form der Indienstnahme, da das Engagement bestehende staatliche Versorgungsdefizite kompensiert und damit Aufgaben übernimmt, die eigentlich in die Verantwortung von Fachkräften fallen.

Ein weiteres Beispiel stammt aus dem Bereich der Familienhilfe und betrifft die ehrenamtliche Unterstützung bei begleiteten Umgängen von Trennungs- und Scheidungsfamilien. Laut einer Mitarbeiterin des Kinderschutzbundes sollte diese Aufgabe vom Sozialen Dienst des Landratsamtes übernommen werden. Aufgrund von Kapazitätsengpässen werde sie jedoch häufig ausgelagert und stattdessen von bürgerschaftlich Engagierten übernommen, die lediglich eine geringe Aufwandsentschädigung von 7,50 Euro pro Stunde erhalten. (Vgl. Van Dyk/Haubner 2021, 50 f.) Auch dies verweist auf eine Form der Indienstnahme, da eine ursprünglich professionelle Aufgabe aus Kostengründen bewusst an Engagierte delegiert wird, wodurch sie funktional in staatliche Verantwortungsbereiche eingebunden werden.

Van Dyk und Haubner (2021) identifizieren die Indienstnahme des Engagements als Ausdruck einer neuen politischen und moralischen Ökonomie, die sie als Community-Kapitalismus bezeichnen (vgl. ebd. 107). Dieser zeichne sich durch einen Prozess der Verantwortungsverschiebung aus,

49 Zur Vertiefung s. Hans-Böckler-Stiftung o. J., 1.

bei dem zentrale gesellschaftliche Aufgaben, die traditionell vom Staat übernommen wurden, auf die Zivilgesellschaft übertragen werden (vgl. ebd., 113). Dies führe zu einer grundlegenden Umgestaltung der sozialen Reproduktion, bei der die Grenzen zwischen Markt, Staat, Familie und Zivilgesellschaft sowie deren jeweilige Steuerungslogiken neu definiert werden müssen (vgl. ebd., 107). Die Autorinnen beschreiben diesen Prozess als eine »Verzivilgesellschaftlichung der sozialen Frage« (ebd., 113), bei der soziale Problemlagen nicht mehr auf politischer, sondern auf zivilgesellschaftlicher und individueller Ebene bearbeitet werden sollen. Laut Kritiker:innen werden Engagierte dadurch zu *Lückenbüßern*, um organisatorische Mängel und finanzielle Engpässe auszugleichen (vgl. Jakob 2023a, 13; Van Dyk/Haubner 2021, 95).

In diesem Zusammenhang sprechen auch Roß und Roth (2019) von moralisierten Aufforderungen und Schuldzuweisungen an die Zivilgesellschaft (vgl. ebd., 15). »Gelingt die Bewältigung persönlicher Problemlagen (Ebene Individuum) oder die Gestaltung von Daseinsvorsorge (Ebene Kommune) nicht, so wird dies der fehlenden Eigeninitiative der Einzelnen bzw. dem mangelnden Engagement der lokalen Zivilgesellschaft angelastet« (ebd.). Ein vergleichbares Schuld-narrativ wurde bereits in Kapitel 4.2.1 thematisiert – Arbeitslosigkeit wird im aktivierenden Sozialstaat primär auf individuelle Verhaltensdefizite statt auf strukturelle Ursachen zurückgeführt. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Indienstnahme des Engagements als eine Folge der verstärkten Ausrichtung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf die Förderung individueller Eigenverantwortung bewertet werden kann.

Die Indienstnahme bürgerschaftlichen Engagements bringt eine Reihe tiefgreifender Spannungsfelder mit sich, die nicht nur eine strukturelle Herausforderung für Organisationen, Engagierte und Fachkräfte darstellen, sondern zugleich mit weiterreichenden Folgen verbunden sind. Zum einen wurde in den zuvor dargestellten Beispielen deutlich, dass Trägerorganisationen verstärkt auf Engagierte zurückgreifen und sie gegen vergleichsweise geringe Aufwandsentschädigungen oder stundenweise Honorare einsetzen. Diese Entwicklung ist Ausdruck einer Monetarisierung

des Engagements, die in Kapitel 4.3.2 ausführlich analysiert wird. Zum anderen weisen Kritiker:innen darauf hin, dass durch die Indienstnahme und Monetarisierung zunehmend Graubereiche zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit entstehen, in denen Engagierte zwar entlohnt werden, jedoch keinen Schutz nach arbeits- und sozialrechtlichen Standards genießen (vgl. Jakob 2023a, 13; Van Dyk/Haubner 2021, 55). Dieses Phänomen, das auch als »Informalisierung von Arbeit« (Van Dyk/Haubner 2021, 55) bezeichnet wird, wird in Kapitel 4.3.3 vertiefend analysiert.

Darüber hinaus birgt die dauerhafte Ersetzung qualifizierter Fachkräfte durch bürgerschaftlich Engagierte das Risiko einer schleichenden Deprofessionalisierung, also eines Prozesses, in dem professionelle Handlungsspielräume und fachliche Autonomie schrittweise eingeschränkt werden (vgl. Ehlert 2022, 1). Die Deprofessionalisierung von Fachkräften sowie die damit verbundenen Folgen werden in Kapitel 5.4 am Beispiel der Sozialen Arbeit eingehend behandelt.

Insgesamt wird deutlich, dass die Indienstnahme bürgerschaftlichen Engagements eine zentrale Herausforderung darstellt. Sie führt dazu, dass Engagierte zunehmend Aufgaben übernehmen, die ursprünglich in staatliche Verantwortung fallen, und damit bestehende Versorgungsdefizite kompensieren. Diese Verschiebung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten kann langfristig sowohl die Struktur sozialer Dienstleistungen als auch die professionelle Praxis nachhaltig verändern. Die damit verbundenen Prozesse der Monetarisierung, Informalisierung und Deprofessionalisierung werden in den nachfolgenden Kapiteln vertiefend untersucht.

4.3.2 Monetarisierung des bürgerschaftlichen Engagements

Die Monetarisierung des bürgerschaftlichen Engagements stellt eine bereits seit einigen Jahren diskutierte und nach wie vor aktuelle Herausforderung dar (vgl. Romeu Gordo/Vogel 2017, 377). Im folgenden Kapitel erfolgen zu Beginn eine Begriffsbestimmung der Monetarisierung des Engagements und eine Skizzierung ihrer Entwicklung. Anschließend werden staatliche Maßnahmen dargestellt, die monetäre Anreize setzen und die

Monetarisierung begünstigen. Im weiteren Verlauf werden ausgewählte Herausforderungen sowie gesellschaftliche Folgen analysiert, die mit der Monetarisierung des Engagements einhergehen.

Grundsätzlich bedeutet der Begriff *Monetarisierung*, »abgeleitet vom lateinischen ›moneta‹ (Münzstätte), [...] ›etwas in Geld umwandeln‹ oder den ›finanziellen Nutzen aus etwas ziehen‹« (Kemnitzer 2022, 602). Im Kontext des bürgerschaftlichen Engagements wird der Begriff verwendet, um die zunehmende Bedeutung monetärer Anreize zur Förderung und Anerkennung des Engagements zu beschreiben und zu diskutieren (vgl. ebd.).

In der Praxis zeigt sich die Monetarisierung des Engagements in unterschiedlichen Formen. Am häufigsten erfolgen Geldzahlungen in Form von pauschalisierten Aufwandsentschädigungen sowie steuerfreien Vergütungen im Rahmen der in Kapitel 2.3.3 bereits angeführten Ehrenamts- und Übungsleiterpauschalen. Darüber hinaus erhalten Engagierte oftmals Sachzuwendungen. Diese können etwa in Form von Fahrscheinen, der kostenfreien Nutzung von Ausstattungsmitteln oder Räumlichkeiten sowie Ehrenamtskarten erfolgen. Letztere bieten Zugang zu Vergünstigungen beim Eintritt beispielsweise in kulturelle oder öffentliche Einrichtungen. (Vgl. Kelle et al. 2022, 245)

Den Ergebnissen des FWS 2019 zufolge erhielten von 2009 bis 2019 kontinuierlich »etwas mehr als ein Fünftel der engagierten Personen Geldzahlungen und/oder Sachzuwendungen« (ebd., 257). Auf die Gesamtzahl der im Jahr 2019 erfassten 28,8 Millionen Engagierten bezogen, entspricht dies rund 5,76 Millionen Personen (vgl. Simonson et al. 2022a, 1). Auch wenn der Anteil derjenigen, die für ihr Engagement Geld- oder Sachleistungen erhalten, laut dem FWS in den jeweiligen Jahren relativ konstant geblieben ist, hat das Thema in der fachlichen und politischen Diskussion an Bedeutung gewonnen (vgl. Kelle et al. 2022, 252). Dies zeigt sich unter anderem an den sich wandelnden rechtlichen Rahmenbedingungen und staatlichen Förderstrukturen, die finanzielle Anreize zunehmend begünstigen. Auch wenn entsprechende gesetzliche Regelungen zumeist

nicht explizit auf eine Ausweitung finanziell entlohnter ehrenamtlicher Tätigkeiten abzielen, tragen sie indirekt dazu bei, die Attraktivität solcher Engagementformen zu erhöhen. (Vgl. BMFSFJ 2017, 264) In Kapitel 2.3.3 wurden bereits ausgewählte Maßnahmen des Staates aufgezeigt. Dazu zählen beispielsweise die Anhebung der Ehrenamts- und Übungsleiterpauschale im Rahmen des Ehrenamtsstärkungsgesetzes von 2013 sowie die im Koalitionsvertrag von 2025 geplante weitere Erhöhung. Darüber hinaus setzt der Staat laut Van Dyk und Haubner (2021) auch im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik finanzielle Anreize zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements (vgl. ebd., 48). Ein Beispiel hierfür ist die im Zuge der Bürgergeldreform erfolgte Anhebung der Zuverdienstgrenze im Arbeitslosengeld-II-Bezug, die Engagement auch für Menschen im Grundsicherungsbezug finanziell erleichtern soll. Auf Landesebene existieren ebenfalls zahlreiche Programme, die monetäre Anreize für Engagement schaffen. (Vgl. ebd.) Da bislang keine aktuelleren Daten als die des FWS 2019 vorliegen, lassen sich mögliche Auswirkungen dieser und weiterer jüngerer staatlicher Maßnahmen empirisch jedoch noch nicht bewerten.

Die staatliche Engagementpolitik bildet einen zentralen Rahmen, auf den auch die Akteure des Wohlfahrtssektors reagieren. Vor allem die großen Wohlfahrtsverbände greifen vor dem Hintergrund wachsender Anforderungen und begrenzter Ressourcen verstärkt auf monetarisierte Formen des Engagements zurück, da sie als Träger sozialer Einrichtungen auf die Mitwirkung Engagierter angewiesen sind. Diese argumentieren, dass finanzielle Anreize im Hinblick auf die Motivation und Anerkennung der Engagierten eine bedeutende Rolle spielen. Insbesondere bei verantwortungsvollen, zeitintensiven oder als herausfordernd eingestuften Tätigkeiten könnten diese die Attraktivität und Verlässlichkeit des Engagements deutlich steigern. (Vgl. Diakonisches Werk Württemberg 2022, 17; Van Dyk 2021, 351) Laut dem BMFSFJ (2017) zeigt sich gerade in Bereichen der sozialen Daseinsfürsorge, wie etwa in der Pflege oder der Nachmittagsbetreuung an Ganztagschulen, eine starke Tendenz zur Monetarisierung, die unter anderem mit den hohen Anforderungen und dem hohen Maß an Verbindlichkeit der dort übernommenen Aufgaben zusammenhängt (vgl. ebd., 270). Diese Entwicklung sei im Kontext eines steigenden Bedarfs an

bürgerschaftlichem Engagement zu betrachten, der maßgeblich auf die wachsende Ressourcenknappheit im öffentlichen Sektor zurückzuführen ist (vgl. ebd., 262). In diesem Zusammenhang betont Haubner (2017), dass sowohl die gestiegenen Anforderungen an bürgerschaftliches Engagement als auch die wachsende Nachfrage nach freiwilliger Unterstützung eine Neuausrichtung der Anreizstrukturen erforderlich machen – etwa in Form monetärer Anerkennung (vgl. ebd., 279).

Die Monetarisierung des bürgerschaftlichen Engagements wird von zahlreichen Personen in der Fachdebatte aufgrund der vielfältigen Herausforderungen und negativen Folgen kritisch hinterfragt. Insbesondere wird die zunehmende Durchdringung des Engagements mit ökonomischen Rationalitäten problematisiert. Durch die Zahlung von Geld würden aus Sicht der Kritiker:innen nicht nur individuelle Anreize geschaffen, sondern zugleich marktförmige Funktionslogiken in den Bereich des bürgerschaftlichen Engagements hineinverlagert werden. Engagierte würden durch ihre Tätigkeit einen finanziellen Nutzen erzielen, während Organisationen – bewusst oder unbewusst – von einer im Vergleich zu regulärer Beschäftigung kostengünstigeren Personalressource profitieren, die zugleich ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhe. (Vgl. BMFSFJ 2017, 268; Jakob 2023a, 13)

Kritiker:innen warnen vor diesem Hintergrund davor, dass mit zunehmender Monetarisierung und Ökonomisierung zentrale Merkmale bürgerschaftlichen Engagements – wie die Selbstbestimmung, Gemeinwohlorientierung, demokratische Teilhabe und Freiwilligkeit (s. Kapitel 2.3.1) – an Bedeutung verlieren könnten. Dadurch würde der ursprüngliche Charakter des Engagements untergraben werden. (Vgl. BMFSFJ 2017, 268; Jakob 2023a, 13) Außerdem wird in diesem Zusammenhang auf demokratiethoretische Herausforderungen verwiesen: Durch finanzielle Anreize verschiebe sich das Machtverhältnis zwischen Organisationen und Engagierten. Die Zahlung von Geld gehe mit Erwartungen und Ansprüchen gegenüber den Engagierten einher und ermögliche es Organisationen, verstärkt Anweisungen zu erteilen sowie Kontrolle über Inhalte und Abläufe des Engagements auszuüben. Dies führe nicht nur zu

einer Einschränkung der Mitbestimmungs- und Gestaltungsfreiheit der Engagierten, sondern könne auch deren Erleben von Selbstbestimmung gefährden, da das Engagement zunehmend funktionalisiert und fremdbestimmt werde. (Vgl. bagfa 2015, 3; BMFSFJ 2017, 268; Jakob 2023a, 13)

Im Kontext der Monetarisierung wird zudem die tatsächliche Freiwilligkeit der Entscheidung, sich an einem Engagement zu beteiligen, kritisch hinterfragt. Laut Jakob (2013) stellt sich gerade bei Personen, die beispielsweise aufgrund von prekären Einkommensverhältnissen auf die Geldzahlungen angewiesen sind, die Frage, wie frei die Entscheidung für oder gegen ein Engagement ist (vgl. ebd., 6). Die Gefahr, dass die Freiwilligkeit des Engagements verloren geht, sei vor allem dann groß, wenn »die Abhängigkeit der Engagierten von den Geldzahlungen [...] besonders hoch ist« (Klie et al. 2009, 38). So zeigt sich zum Beispiel bei der Gruppe der Rentner:innen mit niedrigem Einkommen, die zunehmend von Altersarmut betroffen sind (s. Kapitel 4.2.2), eine ausgeprägte Abhängigkeit von finanziellen Zuwendungen (vgl. Pinl 2015, 1). Diese kann dazu führen, dass das Engagement nicht aus eigenem Antrieb erfolgt, sondern maßgeblich durch ökonomischen Druck motiviert ist.

An diese Überlegungen knüpft die Diskussion um den Einfluss der Geldleistungen auf die Motivation der Engagierten an. Aus Studien zur Motivation Engagierter geht grundsätzlich hervor, dass diese überwiegend intrinsisch und altruistisch geprägt ist. So zählen der Spaß an der Tätigkeit sowie der Wunsch, anderen zu helfen, zu den häufigsten Beweggründen. (Vgl. Arriagada/Karnick 2022, 133) Laut Kritiker:innen könne die Einführung finanzieller Anreize jedoch die intrinsische Motivation Engagierter schwächen (vgl. Jakob 2016, 5f.). Bereits im Jahr 2002 warnte die Enquete-Kommission vor monetären Anerkennungsformen, da diese das Risiko der Entstehung von »unkontrollierbaren Auswirkungen auf die Motivationsbasis und den Eigensinn des bürgerschaftlichen Engagements« (Deutscher Bundestag 2002, 130) tragen würden. In diesem Zusammenhang verweisen einige Kritiker:innen auf den sogenannten *Korrumpierungseffekt*. Darunter ist ein sozialpsychologisches Phänomen zu verstehen, bei dem ursprünglich vorhandene intrinsische Motivation durch äußere Faktoren wie Belohnungen oder Zeitdruck geschwächt

oder sogar verdrängt wird (vgl. Brandstätter et al. 2018, 115). Die Verdrängung der intrinsischen Motivation durch finanzielle Anreize kann demnach dazu führen, dass das Engagement weniger dauerhaft, weniger verantwortungsbewusst und stärker an äußere Bedingungen gebunden ist. Dadurch werden Qualität und Nachhaltigkeit des Engagements gefährdet. (Vgl. Romeu Gordo/Vogel 2017, 378)

Des Weiteren wirft die Monetarisierung des Engagements Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen auf, die mit strukturellen Herausforderungen einhergehen. Auf organisationaler Ebene kann das gleichzeitige Vorhandensein von bezahltem und unbezahltem Engagement zu Konkurrenzverhältnissen und Konflikten zwischen den Engagierten führen (vgl. BMFSFJ 2017, 269). Zugleich verschärft sich der Wettbewerb zwischen Organisationen: Je mehr finanzielle Anreize eingesetzt werden, um Engagierte zu gewinnen, desto wichtiger wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Wettbewerb um Engagierte. Dies stellt insbesondere für kleinere oder finanziell schwächere Organisationen eine Herausforderung dar – zumal bereits unabhängig von finanziellen Anreizen vielerorts Schwierigkeiten bestehen, ausreichend Engagierte zu gewinnen. (Vgl. BMFSFJ 2017, 269; Schubert et al. 2023, 30 f.) Darüber hinaus werden im Hinblick auf die finanzielle Vergütung von Engagement soziale Ungleichheiten deutlich: Die Ergebnisse des 2017 veröffentlichten FWS zeigen, dass formal höher gebildete Personen überdurchschnittlich häufig von Geldzahlungen und Sachzuwendungen profitieren (vgl. Romeu Gordo/Vogel 2017, 387 f.). Dies könnte einerseits darauf zurückzuführen sein, dass diese Personen aufgrund ihrer Qualifikation möglicherweise einen besseren Zugang zu Engagementmöglichkeiten haben, die mit monetären Anreizen verbunden sind (vgl. ebd., 390). Andererseits kann es mit der insgesamt höheren Engagementbeteiligung höher gebildeter Personen zusammenhängen. Der FWS 2019 verdeutlicht, dass sich die Unterschiede zwischen den Bildungsgruppen in den letzten zwei Jahrzehnten vergrößert haben. (Vgl. Simonson et al. 2022b, 67) Die ungleiche Verteilung monetärer Anreize im bürgerschaftlichen Engagement stellt somit eine zentrale Herausforderung dar, da sie bestehende soziale Ungleichheiten verstärken und die Teilhabe von

Personen mit geringem Bildungsniveau oder eingeschränkten Ressourcen erschweren kann.

Aus Sicht einiger Kritiker:innen besteht eine weitere Herausforderung darin, dass vergütetes Engagement immer stärker Merkmale niedrig entlohnter Erwerbsarbeit (s. Kapitel 4.2) annimmt (vgl. Jakob 2023a, 13). Laut Jakob (2016) hat sich in einigen Organisationen unter Verwendung der Begriffe *bezahltes Ehrenamt* und *nebenberufliches Engagement* eine Praxis etabliert, in der monetäre Anreize gezielt eingesetzt werden, um neue Tätigkeitsfelder zu schaffen, die zwar weiterhin formal als Ehrenamt deklariert werden, in ihrer Ausgestaltung und Entlohnung jedoch stark an prekäre Beschäftigung erinnern (vgl. ebd., 2). In manchen Bereichen – etwa in der Pflege oder Betreuung – erfolge die Vergütung von Engagierten teilweise auf Stundenbasis, wobei die Entlohnung häufig unter dem Niveau des gesetzlichen Mindestlohns liege (vgl. Theobald 2025, 138). Dies ist darauf zurückzuführen, dass ehrenamtliche Tätigkeiten formal nicht als Erwerbsarbeit gelten und gemäß § 22 Abs. 3 MiLoG vom Mindestlohn ausgenommen sind (vgl. BMFSFJ 2017, 274).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Monetarisierung bürgerschaftlichen Engagements ein ambivalentes Phänomen mit sowohl integrativen Chancen als auch tiefgreifenden Herausforderungen darstellt. Finanzielle Anreize können die Attraktivität, Verlässlichkeit und Zugänglichkeit von Engagement erhöhen, gesellschaftliche Teilhabe fördern und Brücken zum Arbeitsmarkt schlagen. Gleichzeitig bergen sie das Risiko einer fortschreitenden Ökonomisierung, die Selbstbestimmung, Gemeinwohlorientierung und Freiwilligkeit schwächt. Machtasymmetrien zwischen Organisationen und Engagierten können sich verschärfen, insbesondere wenn finanzielle Abhängigkeiten bestehen. Kritisch ist zudem, dass monetäre Anreize oft ungleich verteilt sind, wodurch soziale Ungleichheiten verstärkt und kleinere Organisationen im Wettbewerb benachteiligt werden. In einzelnen Bereichen führt die Monetarisierung dazu, dass die Grenzen zwischen bürgerschaftlichem Engagement und regulärer Erwerbsarbeit zunehmend verwischen – ein Prozess, der mit der Ausweitung informeller, teils prekärer Tätigkeitsformen ohne arbeitsrechtlichen Schutz einhergeht.

Diese Entwicklungen werfen grundlegende Fragen nach der zukünftigen Ausgestaltung und den normativen Leitplanken bürgerschaftlichen Engagements auf, die im folgenden Kapitel vertiefend untersucht werden.

4.3.3 Informalisierung im Spannungsfeld von bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit

Mit der Ausweitung finanzieller Anreize rückt ein weiterer Aspekt in den Vordergrund: die wachsende Überschneidung von Engagement und Erwerbsarbeit. Dieser Übergang ist fließend und führt zu neuen Formen informeller, oft prekärer Tätigkeiten, die besondere rechtliche und soziale Herausforderungen bergen. Es entsteht eine wachsende Grauzone von Tätigkeiten, die sich weder eindeutig dem Engagement noch der Erwerbsarbeit zuordnen lassen. Dieser Prozess, als Informalisierung von Arbeit bezeichnet, gewinnt vor dem Hintergrund der aktuellen Engagement- und Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung. Van Dyk et al. (2021) weisen in ihrem Forschungsprojekt (s. Kapitel 4.3.1) darauf hin, dass diese Entwicklung sowohl im engagementpolitischen Diskurs als auch in der kritischen Arbeitsforschung bislang wenig beachtet wurde (vgl. ebd., 55). Im folgenden Kapitel wird das Phänomen der Informalisierung näher beleuchtet. Nach einer begrifflichen Klärung werden zentrale gesetzliche Abgrenzungskriterien erläutert. Anschließend werden drei staatlich bedingte Faktoren dargestellt, die zur Entstehung der Informalisierung beitragen, gefolgt von einer Analyse ausgewählter Folgen dieser Entwicklung.

Als Informalisierung beschreiben Van Dyk und Haubner (2021) »die durchlässiger werdenden Grenzen zwischen formellen und informellen Tätigkeiten, mit denen Graubereiche an den Übergängen von (monetarisierter) Freiwilligenarbeit und (prekarisierter) Erwerbsarbeit entstehen« (ebd., 55). Unter formellen Tätigkeiten werden dabei Arbeitsverhältnisse verstanden, die durch gesetzlich verankerte Regelungen wie Arbeitsverträge, Arbeitsrecht, Sozialversicherungsrecht und weitere staatliche Schutzmechanismen abgesichert sind. Informelle Tätigkeiten bezeichnen hingegen jene Formen von Arbeit, die nicht durch formelle, gesetzlich verankerte Arbeitsverhältnisse und Sozialschutzsysteme reguliert sind und

oftmals außerhalb der standardisierten Arbeitsmarktbedingungen stattfinden. (Vgl. Mayer-Ahuja 2012, 292)

Bereits im Jahr 2002 sprach sich die Enquete-Kommission für eine klare Trennung zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit aus (vgl. Enquete-kommission 2002, 102). Zur Abgrenzung wurden in den vergangenen Jahrzehnten auf politischer, rechtlicher und verbandlicher Ebene verschiedene Kriterien entwickelt, von denen insbesondere die Arbeitsmarktneutralität und Zusätzlichkeit zu zentralen Maßstäben gewachsen sind (vgl. Deutscher Bundestag 2014, 6–10). Zahlreiche Wohlfahrtsverbände in Deutschland, darunter beispielsweise das Deutsche Rote Kreuz (DRK), haben explizite Mindeststandards zur Arbeitsmarktneutralität aufgestellt, die eine »gesetzliche und zuwendungsrechtliche Vorgabe sowie [ein] Qualitätsmerkmal« (DRK 2019, 1) darstellen. Laut dem BMFSFJ (2016c) ist Arbeitsmarktneutralität gegeben, wenn der Einsatz von bürgerschaftlich Engagierten weder die Schaffung neuer Arbeitsplätze verhindert noch zur Kündigung bestehender Beschäftigungsverhältnisse führt (vgl. ebd., 64 f.). Zudem gelten Arbeiten gemäß § 16d Abs. 2 SGB II als zusätzlich, »wenn sie ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden«. Die beiden Konzepte dienen dazu, Tätigkeiten, die außerhalb eines regulären Arbeitsverhältnisses und mit einem anderen Ziel verfolgt werden – wie etwa das bürgerschaftliche Engagement – von bezahlter Arbeit zu unterscheiden. In der Praxis stellt diese klare Trennung jedoch eine Herausforderung dar. (Vgl. Deutscher Bundestag 2014, 6)

Sowohl Van Dyk als auch das BMFSFJ weisen darauf hin, dass die Konzepte der Arbeitsmarktneutralität und der Zusätzlichkeit rechtlich unzureichend bestimmt sind (vgl. Van Dyk 2021, 349; BMFSFJ 2015, 36). Die unpräzisen Begriffsdefinitionen erschweren Van Dyk (2021) zufolge eine eindeutige Abgrenzung zwischen bürgerschaftlichem Engagement und regulärer Erwerbsarbeit und führen dazu, dass die Konzepte in der Praxis mit erheblichem Interpretationsspielraum angewendet werden (vgl. ebd., 349). Die Kontrolle dieser gestalte sich aufgrund der zeitlichen Dimension der realen Prozesse ebenfalls als schwierig. Eine eindeutige Überprüfung sei am

ehesten im Falle einer direkten Substitution regulärer Arbeitsplätze durch ehrenamtliche Tätigkeiten möglich. (Vgl. ebd.) In der Fachdebatte wird dieses Risiko unter dem Begriff des *Jobkilling-Arguments* diskutiert (vgl. BMFSFJ 2015, 35). Aus einer Studie des BMFSFJ (2015) geht jedoch hervor, dass eine solche gezielte Umwandlung selten stattfindet (vgl. ebd., 36). Ein weniger direkter, aber häufiger vorkommender Zusammenhang besteht, so Van Dyk (2021), dort, wo Kürzungen öffentlicher Leistungen oder der Abbau regulärer Stellen dazu führen, dass Engagierte eigenständig die entstehenden Lücken zu schließen versuchen (vgl. ebd., 349). In der wissenschaftlichen Debatte werden diese beiden Prozesse häufig unter Bezugnahme auf die freiwillige Entscheidung der Engagierten getrennt voneinander betrachtet, wodurch die zeitlich nachgelagerte Substitution regulärer Erwerbsarbeit durch ehrenamtliche Tätigkeiten weitgehend ausgeblendet werden (vgl. Klein 2015, 12). Eine noch größere Herausforderung bei der Kontrolle der Konzepte stellen solche Situationen dar, in denen das Engagement dazu führt, dass in der Zukunft keine neuen regulären Arbeitsplätze geschaffen werden müssen (vgl. BMFSFJ 2015, 36; Van Dyk 2021, 349).

Die bestehenden Unschärfen in der Abgrenzung von Erwerbsarbeit und Engagement sind laut Van Dyk und Haubner (2021) nicht als unbeabsichtigte Folgen unklarer Rechtsgrundlagen zu verstehen (vgl. ebd., 57). So sei die Informalisierung nicht das Ergebnis bestehender Regelungslücken, sondern vielmehr das Resultat einer gezielten Förderung durch den Staat (vgl. ebd.). In Kapitel 2.3.3 wurde bereits ausführlich aufgezeigt, inwiefern der Staat als Treiber des Engagements wirkt. Er aktiviert Bürger:innen durch programmatische Aufwertung, materielle Förderungen sowie durch eine Politik des Unterlassens, die Verantwortung und Aufgaben zunehmend auf die Zivilgesellschaft überträgt. Aufbauend auf diesen grundlegenden Aspekten hat Van Dyk drei sogenannte *Informalisierungsmotoren* beschrieben, die verdeutlichen, inwiefern staatliches Handeln aktiv zur Entstehung von Graubereichen beiträgt:

1. **Erweiterung von Rechtsansprüchen bei unzureichender Infrastruktur:** Der erste Motor bezieht sich auf die Erweiterung von Rechtsansprüchen, etwa in Bereichen wie der Pflege oder Kinderbetreuung, ohne jedoch die dafür erforderliche Infrastruktur zu schaffen (vgl. Van Dyk 2021, 348). So besteht gemäß § 24 SGB VIII beispielsweise zwar ein gesetzlicher Anspruch auf eine Förderung in einer Tageseinrichtung, doch sind nicht ausreichend Betreuungsplätze oder Fachkräfte vorhanden, um den daraus resultierenden Bedarf flächendeckend sicherstellen zu können (vgl. BMFSFJ 2023, 19). Dies hat zur Folge, dass der Ausbau des Sozialstaats nicht vollständig durch die Etablierung regulärer Arbeitsplätze organisiert werden kann (vgl. Van Dyk 2021, 348). Die Verantwortung wird stattdessen zunehmend auf bürgerschaftlich Engagierte verlagert, die die entstehenden Lücken kompensieren sollen (vgl. Van Dyk/Haubner 2021, 51).
2. **Arbeitsmarktpolitische Regelungen zur Flexibilisierung von Zuverdiensten und Aufwandsentschädigungen:** Den zweiten Motor stellt die Arbeitsmarktpolitik des aktivierenden Sozialstaats dar (s. Kapitel 2.2.2). Van Dyk (2021) führt die »Neuregelung der Zuverdienstmöglichkeiten für Bezieher*innen von Arbeitslosengeld II« (ebd., 348) als wesentlichen Faktor für die zunehmende Informalisierung an. Die zulässigen Zuverdienste wurden zum 1. Januar 2012 bereits von ursprünglich 60 Euro auf 175 Euro monatlich angehoben (vgl. ebd., 348 f.). Mit der Einführung des Bürgergeldes im Jahr 2023 erfolgte eine erneute Ausweitung dieser Zuverdienstmöglichkeiten: Gemäß § 11b Abs. 3 SGB II dürfen Erwerbstätige, die zwischen 520 und 1.000 Euro verdienen, seitdem 30 % statt zuvor 20 % ihres Einkommens anrechnungsfrei behalten (vgl. Bundesregierung 2025, 1). Zeitgleich wurden auch die Zuverdienstmöglichkeiten für Rentner:innen verbessert, sodass diese ein zusätzliches Einkommen erzielen können, ohne ihre Rentenansprüche zu gefährden (s. Kapitel 3.3). Ergänzend dazu trägt die bereits dargestellte Ausweitung der Ehrenamts- und Übungsleiterpauschale (s. Kapitel 2.3.3) zur weiteren Flexibilisierung bei.

3. **Fachkräftemangel und daraus resultierende verstärkte Inanspruchnahme bürgerschaftlichen Engagements:** Der in Kapitel 3.3 analysierte Fachkräftemangel fungiert als dritter Motor der Informalisierung. Dieser führt zu einem erhöhten Bedarf an bürgerschaftlich Engagierten, um personelle Engpässe zumindest teilweise auszugleichen. Wenn das Engagement zur Kompensation fehlender qualifizierter Fachkräfte herangezogen wird, zeigt sich eine gezielte Indienstnahme des Engagements. Diese Entwicklung fördert Prozesse der Informalisierung von Arbeit, da anstelle regulärer, sozial abgesicherter Beschäftigungsverhältnisse zunehmend informelle, nicht oder nur gering entlohnte Tätigkeiten treten. (Vgl. Van Dyk 2021, 349) Die Monetarisierung des Engagements verstärkt diesen Prozess zusätzlich. In der Folge entstehen Graubereiche zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit.

Die dargestellten Motoren veranschaulichen, auf welchen Wegen der aktivierende Sozialstaat neue Formen von Erwerbsarbeit und Engagement außerhalb traditioneller Erwerbsverhältnisse strukturiert und dadurch zur Informalisierung beiträgt. Laut Pinl (2015) zeigt sich dieser Prozess besonders anschaulich am Beispiel älterer Menschen im Ruhestand, die sich – häufig aus finanziellen Gründen – im Rahmen der Übungsleiterpauschale engagieren (vgl. ebd., 1). Dabei übernehmen sie unter anderem Aufgaben wie die Entlastung pflegender Angehöriger von demenzkranken Menschen. Obwohl solche Tätigkeiten üblicherweise von regulär beschäftigten Fachkräften ausgeführt werden, gelten sie formal als Engagement und werden steuer- und abgabenfrei vergütet. (Vgl. Pinl 2015, 1) Dadurch verschwimmen die Grenzen zwischen bürgerschaftlichem Engagement und regulärer Erwerbsarbeit. Diese Praxis widerspricht dem Prinzip der Arbeitsmarktneutralität und veranschaulicht exemplarisch, wie bezahltes Engagement in einem rechtlich informellen Rahmen zur Abdeckung von Versorgungslücken und zur Linderung des Fachkräftemangels dient, ohne dass reguläre und sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse entstehen.

In Kapitel 3.3 wurde hervorgehoben, dass die stärkere Mobilisierung von älteren Arbeitnehmer:innen und Rentner:innen als eine Möglichkeit zur Linderung des Fachkräftemangels diskutiert wird. Das angeführte Beispiel macht jedoch auch die Kehrseite dieser Entwicklung deutlich, die in Bezug auf die Monetarisierung bereits angedeutet wurde (s. Kapitel 4.3.2). Viele Rentner:innen sehen sich aufgrund ihrer oftmals niedrigen Renten dazu gezwungen, durch zusätzliche Erwerbstätigkeit oder bezahltes Engagement ihren Lebensunterhalt ausreichend sichern zu können (vgl. Pinl 2015, 1). Van Dyk und Haubner (2021) führen in diesem Zusammenhang an, dass im aktivierenden Sozialstaat der bisherige Konsens, die Rente als Lohn für vergangene Lebensleistung zu verstehen, zunehmend umgestaltet wird. Stattdessen rücken die freie Zeit und Potenziale von Rentner:innen als nutzbare Ressource in den Fokus (vgl. ebd., 120 f.). Diese werden gezielt als flexible Arbeitskräfte genutzt, wodurch sich das Versorgungsparadigma hin zu einem Aufforderungsparadigma wandelt (vgl. ebd.).

Die Informalisierung von Arbeit stellt eine zentrale Herausforderung dar, deren Folgen sich sowohl auf die bürgerschaftlich Engagierten als auch auf die Fachkräfte und die Adressat:innen sozialer Dienstleistungen auswirken. Wie in Bezug auf die Folgen der Monetarisierung bereits angeführt, erhalten Engagierte in den entstehenden Graubereichen zwar eine finanzielle Entlohnung, jedoch oftmals ohne den Schutz arbeits- und sozialrechtlicher Standards (s. Kapitel 4.3.2). Van Dyk und Haubner (2021) sprechen in diesem Zusammenhang von einer »Ausbeutung nicht regulär entlohnter Arbeit« (ebd., 91).

Des Weiteren erschwert die zunehmende Durchlässigkeit der Grenzen zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit die klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten im Arbeitsalltag. Dies hat nicht nur rechtlich-administrative Folgen, sondern wirkt sich auch auf die Zusammenarbeit zwischen den Fachkräften und den bürgerschaftlich Engagierten aus. Zwar eröffnet die Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Gruppen vielfältige Chancen (s. Kapitel 3.2). Dennoch ist sie mit einigen Herausforderungen verbunden, die durch die Prozesse der Indienstnahme, Monetarisierung und Informalisierung zusätzlich

verschärft werden. (Vgl. Jakob 2023a, 13 f.) Ein zentraler Konfliktfaktor besteht, so Jakob (2023a), in der unzureichenden Kommunikation zwischen Fachkräften und Engagierten (vgl. ebd., 14). In vielen Organisationen fehle es an klaren Kommunikationsstrukturen. Zudem würden oftmals weder ausreichend zeitliche noch räumliche Ressourcen für einen strukturierten Erfahrungsaustausch oder eine gemeinsame Arbeitsplanung zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass es in einigen Organisationen an klaren Aufgabenbeschreibungen und eindeutigen Rollendefinitionen fehle – sowohl für Fachkräfte als auch Engagierte. Diese enge Zusammenarbeit zwischen beiden Gruppen kann dabei die in Kapitel 4.3.1 bereits angedeutete Tendenz zur Deprofessionalisierung von Fachkräften weiter verstärken, da fachliche Zuständigkeiten und Qualifikationsgrenzen verschwimmen. (Vgl. ebd.)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Grenzen zwischen Engagement und Erwerbsarbeit trotz entwickelter Abgrenzungskriterien zunehmend verschwimmen. Die Konzepte der Arbeitsmarktneutralität und Zusätzlichkeit sind rechtlich unzureichend bestimmt, eröffnen daher in der Praxis große Interpretationsspielräume und sind zugleich nur schwer zu kontrollieren. Es wird deutlich, dass die Informalisierung nicht allein das Ergebnis unklarer rechtlicher Rahmenbedingungen ist, sondern wesentlich durch staatliches Handeln gefördert wird. Der aktivierende Sozialstaat schafft durch die Ausweitung von Rechtsansprüchen ohne ausreichende Infrastruktur, die Flexibilisierung von Zuverdienstregelungen und den anhaltenden Fachkräftemangel selbst die strukturellen Voraussetzungen, unter denen neue Graubereiche zwischen Engagement und Erwerbsarbeit entstehen. Die Informalisierung führt zu prekären Arbeitsverhältnissen und unklaren Verantwortlichkeiten in der Zusammenarbeit von Fachkräften und Engagierten, womit sie zu einer schrittweisen Deprofessionalisierung beiträgt.

4.4 Zwischenfazit

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der aktivierende Sozialstaat mit einer Vielzahl struktureller und organisatorischer Herausforderungen konfrontiert ist, die die Erreichung seiner sozialpolitischen Zielsetzungen erschweren. Besonders bei der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zeigt sich, dass begrenzte finanzielle Ressourcen, komplexe Zuständigkeitsstrukturen und eine Umverteilung von Fördermitteln in den Verwaltungshaushalt die praktische Durchführung und Wirksamkeit zentraler Instrumente erheblich einschränken. Hinzu kommen ungleiche Zugangschancen zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, die bestehende soziale Ungleichheiten reproduzieren. Auch die weit verbreitete Nicht-inanspruchnahme passiver und aktivierender Leistungen untergräbt die intendierte Reichweite des aktivierenden Sozialstaats und führt dazu, dass zentrale Ziele wie die Sicherung des Existenzminimums und die Förderung gesellschaftlicher Teilhabe verfehlt werden.

Am Beispiel des Niedriglohnsektors wurde zudem deutlich, dass der aktivierende Sozialstaat zur Entstehung und Verfestigung neuer Formen sozialer Ungleichheit beiträgt. Während die arbeitsmarktpolitische Förderung einfacher und flexibler Beschäftigungsformen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollte, hat sie zugleich zu einer Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse, zu Erwerbs- und Altersarmut sowie zu einer Verfestigung struktureller Benachteiligungen geführt.

Schließlich zeigt sich, dass die verstärkte Förderung und Einbindung bürgerschaftlichen Engagements im aktivierenden Sozialstaat erhebliche Herausforderungen mit sich bringt.

Die Indienstnahme verdeutlicht, dass Engagement zunehmend zur Kompensation staatlicher Aufgaben herangezogen wird und damit Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten vom Staat auf die Zivilgesellschaft verlagert werden. In der Folge übernehmen Engagierte Tätigkeiten, die eigentlich Fachkräften vorbehalten sind, was zu einer Deprofessionalisierung und zur Schwächung fachlicher Standards beiträgt. Die Ana-

lyse der Monetarisierung macht deutlich, dass finanzielle Anreize zwar die Attraktivität und Verlässlichkeit des Engagements stärken, zugleich jedoch zur Ökonomisierung des Engagements führen und Abhängigkeiten, ungleich verteilte Anreizstrukturen sowie eine Erosion der Freiwilligkeit begünstigen. Ebenso zeigt die Informalisierung, dass durch unklare Abgrenzungskriterien und staatliche Steuerungsmechanismen Graubereiche zwischen (monetarisierter) Freiwilligenarbeit und (prekariert)er Erwerbsarbeit entstehen. Diese Graubereiche gehen mit fehlenden rechtlichen Schutzstandards, prekären Arbeitsverhältnissen und unklaren Verantwortlichkeiten in der Zusammenarbeit von Fachkräften und Engagierten einher und tragen damit ebenfalls zu einer schrittweisen Deprofessionalisierung bei.

