

1 Einleitung

1.1 Forschungsthema und Problemstellung

Steigende Arbeitslosigkeit, wachsende soziale Ungleichheiten und der demografische Wandel setzten die Wohlfahrtsstaaten vieler westlicher Industrieländer in den 1990er-Jahren unter erheblichen Reformdruck. Diese Entwicklungen führten zu einer grundlegenden Transformation sozialstaatlicher Steuerung, die sich international vollzog und in Deutschland eine spezifische Ausprägung fand: dem Wandel vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Sozialstaat (vgl. Evers/Scherschel 2022, 71). Im Zentrum dieses Paradigmenwechsels steht der Übergang von einer primär auf staatliche Absicherung ausgerichteten Fürsorgelogik hin zu einer aktivierenden Steuerungsweise, die Eigenverantwortung, gesellschaftliche Teilhabe – insbesondere die Teilhabe am Arbeitsmarkt – sowie die Verknüpfung von Rechten und Pflichten in den Mittelpunkt stellt (vgl. Oschmiansky/Berthold 2020a, 1). Der aktivierende Sozialstaat setzt nicht mehr allein auf staatliche Fürsorge, sondern auf die aktive Mitwirkung der Bürger:innen (vgl. Büschken 2017, 35).¹

Mit diesem Wandel sind vielfältige Chancen verbunden. Aktivierende Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsmarkt und an Bildung sollen die gesellschaftliche Teilhabe stärken, Arbeitslosigkeit reduzieren und die sozialen Sicherungssysteme entlasten (vgl. Oschmiansky/Berthold 2020a,

- 1 Aufgrund dieses Wandels, der im zweiten Kapitel ausführlich analysiert wird, wird in der vorliegenden Arbeit zwischen dem fürsorgenden Wohlfahrtsstaat und dem aktivierenden Sozialstaat sowohl begrifflich als auch inhaltlich unterschieden.

1). Zugleich wird der aktivierende Sozialstaat im Kontext aktueller Herausforderungen – wie dem Fachkräftemangel sowie ungleichen Zugängen zu Bildung und Beschäftigung – als Möglichkeit zur Stärkung der Arbeitsmarktintegration und zur Förderung von Chancengerechtigkeit diskutiert (vgl. Statistisches Bundesamt et al. 2024, 116; Wrohlich 2024, 1). Dennoch zeigt sich, dass diese Chancen mit einer Reihe von Herausforderungen einhergehen. Finanzielle und organisatorische Grenzen der Arbeitsmarktpolitik erschweren ihre praktische Umsetzung, während der Niedriglohnsektor als arbeitsmarktpolitisches Instrument ambivalente soziale und wirtschaftliche Folgen hervorbringt (vgl. IAB 2024, 24, 30; Oschmiansky 2020a, 1). Zwar sind die Ursachen des sozialpolitischen Wandels weitgehend erforscht und zahlreiche Maßnahmen des aktivierenden Sozialstaats untersucht worden, doch fehlt es bislang an Arbeiten, die Chancen und Herausforderungen in ihrem Gesamtzusammenhang systematisch analysieren.

Darüber hinaus geht aus der Fachliteratur hervor, dass bürgerschaftliches Engagement in den vergangenen Jahrzehnten erheblich an Bedeutung gewonnen hat und vom Staat verstärkt gefördert wird, da ihm eine zentrale Rolle für die gesellschaftliche Teilhabe, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die demokratische Mitgestaltung zugeschrieben wird (vgl. BMFSFJ 2024, 7; Jakob 2022, 275; Jakob 2023a, 13). In der wissenschaftlichen Diskussion wird allerdings darauf hingewiesen, dass die strukturellen und sozialpolitischen Hintergründe der staatlichen Förderung bzw. des staatlichen Rückgriffs auf das Engagement bislang nur unzureichend analysiert sind – eine Forschungslücke, die unter anderem auf eine *Sakralisierung* des Engagements im öffentlichen Diskurs zurückgeführt wird (vgl. Van Dyk 2021, 347). Zudem wird betont, dass Engagement zunehmend in staatliche Handlungslogiken eingebunden ist und dabei neue Formen von Monetarisierung und Indienstnahme entstehen, deren ökonomische Dimensionen bislang kaum systematisch erforscht sind (vgl. Van Dyk/Haubner 2021, 54 f.). Dadurch bleiben zentrale Herausforderungen und Ambivalenzen des aktivierenden Sozialstaats weitgehend unbeachtet.

Besonders weitreichend sind die Auswirkungen des aktivierenden Sozialstaats auf die Soziale Arbeit. Als in staatliche Strukturen eingebundene

Profession steht sie in engem Wechselverhältnis zu sozialpolitischen Steuerungsprozessen und ist unmittelbar von diesen geprägt (vgl. Seithe 2025, 174). Aktivierende und ökonomische Steuerungslogiken beeinflussen zunehmend ihre institutionellen Rahmenbedingungen, ihre Praxis und ihr professionelles Selbstverständnis (vgl. Vaudt 2022, 66 f.). Diese Veränderungen haben weitreichende Folgen für die Fachkräfte, die Profession und die Adressat:innen der Sozialen Arbeit.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die vorliegende Arbeit drei zentrale Fragestellungen:

1. Welche Ursachen und Prozesse haben den Wandel vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Sozialstaat in Deutschland geprägt und welche Bedeutung kommt dabei dem bürgerschaftlichen Engagement zu?
2. Welche Chancen bietet der aktivierende Sozialstaat und welche Herausforderungen sind mit seiner Etablierung verbunden?
3. Welchen Einfluss hat der aktivierende Sozialstaat auf die Profession und Praxis der Sozialen Arbeit?

Zur Beantwortung dieser Fragen werden im Folgenden die Zielsetzung und der Aufbau der Arbeit erläutert, das methodische Vorgehen dargestellt sowie die theoretische Einbettung vorgenommen, welche die sozialpolitische und sozialarbeitswissenschaftliche Verortung der Untersuchung beschreibt.

1.2 Zielsetzung und Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit ist neben der Einleitung in fünf weitere Hauptkapitel gegliedert. Das *zweite* Kapitel dient der Beantwortung der ersten Forschungsfrage und analysiert den Wandel vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Sozialstaat. Ziel dieses Kapitels ist es, die Entstehung, Entwicklung und Struktur des aktivierenden Sozialstaats darzustellen, um den Wandel der sozialstaatlichen Steuerungslogik nachzu-

zeichnen und damit den historischen und theoretischen Rahmen für die anschließenden Analysen zu schaffen. Vor dem Hintergrund des bereits skizzierten Desiderats wird zudem der Zusammenhang zwischen dem aktivierenden Sozialstaat und der staatlichen Förderung bürgerschaftlichen Engagements herausgearbeitet, um aufzuzeigen, inwiefern Engagement als Instrument aktivierender Sozialpolitik genutzt und in sozialstaatliche Steuerungsprozesse eingebunden wird. Hierzu wird zunächst die Entwicklung des fürsorgenden Wohlfahrtsstaats und sein Übergang zum aktivierenden Sozialstaat erläutert (s. Kapitel 2.1), bevor die zentralen Merkmale, Leitprinzipien sowie die politische und gesetzliche Umsetzung des aktivierenden Sozialstaats beschrieben und aktuelle Entwicklungen aufgezeigt werden (s. Kapitel 2.2). Anschließend werden das bürgerschaftliche Engagement definiert, seine Zusammenhänge mit dem aktivierenden Sozialstaat analysiert und die Rolle des Staates als Treiber des Engagements herausgearbeitet (s. Kapitel 2.3). Ein Zwischenfazit schließt das Kapitel ab (s. Kapitel 2.4).

Im *dritten* Kapitel werden zur Beantwortung des ersten Teils der zweiten Forschungsfrage die mit dem aktivierenden Sozialstaat verbundenen Chancen untersucht. Neben der systematischen Darstellung dieser Chancen besteht das Ziel darin, die bisherige Wirksamkeit des aktivierenden Sozialstaats in zentralen Handlungsfeldern zu analysieren und aktuelle Entwicklungen aufzuzeigen, die Grundlage für die anschließende Betrachtung der Herausforderungen sind.

Zu diesem Zweck wird zunächst die Förderung von Teilhabe(-gerechtigkeit) betrachtet (s. Kapitel 3.1). Dabei werden nach einer Definition der Begriffe *Teilhabe* und *Teilhabegerechtigkeit* die Teilhabe am Arbeitsmarkt sowie die Teilhabe an Bildung analysiert. Hierbei wird aufgezeigt, welche Maßnahmen der Staat zur Förderung der jeweiligen Teilhabeform verfolgt, welche Chancen sich daraus ergeben und in welchem Maße diese bisher wirksam waren. Danach werden die Chancen des bürgerschaftlichen Engagements im aktivierenden Sozialstaat erläutert (s. Kapitel 3.2) sowie die Bedeutung des Sozialstaats für die Linderung des Fachkräftemangels untersucht (s. Kapitel 3.3). Abschließend werden die zentralen Ergebnisse des Kapitels in einem Zwischenfazit zusammengefasst (s. Kapitel 3.4).

Das *vierte* Kapitel widmet sich zur Beantwortung des zweiten Teils der zweiten Forschungsfrage den Herausforderungen des aktivierenden Sozialstaats. Ziel ist es, die zentralen Herausforderungen systematisch herauszuarbeiten und ihre strukturellen Hintergründe sowie gesellschaftlichen Folgen zu beleuchten, um aufzuzeigen, welche Faktoren die Erreichung der Zielsetzungen des aktivierenden Sozialstaats und die Realisierung der im vorherigen Kapitel dargestellten Chancen erschweren. Zudem wird – im Anschluss an das zuvor benannte Desiderat – analysiert, inwieweit die staatliche Förderung und Nutzung bürgerschaftlichen Engagements neue Spannungsfelder hervorbringt.

Das Kapitel untersucht zunächst die Herausforderungen bei der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (s. Kapitel 4.1), gefolgt von einer Analyse des Niedriglohnsektors als zentralem Element des aktivierenden Sozialstaats (s. Kapitel 4.2). Anschließend werden die Herausforderungen des bürgerschaftlichen Engagements betrachtet, insbesondere Prozesse der Indienstnahme, Monetarisierung und Informalisierung im Spannungsfeld von Engagement und Erwerbsarbeit (s. Kapitel 4.3). Ein Zwischenfazit rundet das Kapitel ab (s. Kapitel 4.4).

Daran anschließend befasst sich das *fünfte* Kapitel zur Beantwortung der dritten Forschungsfrage mit dem Einfluss des aktivierenden Sozialstaats auf die Profession und Praxis der Sozialen Arbeit. Ziel ist es, die strukturellen Zusammenhänge zwischen dem Sozialstaat und der Sozialen Arbeit aufzuzeigen, die daraus resultierenden Veränderungen zu analysieren und deren Folgen für Strukturen, Leitprinzipien, das professionelle Selbstverständnis sowie für Fachkräfte und Adressat:innen herauszuarbeiten.

Dazu wird zunächst das Verhältnis zwischen dem (aktivierenden) Sozialstaat und der Sozialen Arbeit erläutert (s. Kapitel 5.1). Anschließend wird die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit im aktivierenden Sozialstaat analysiert (s. Kapitel 5.2), bevor der Wandel der Sozialen Arbeit im aktivierenden Sozialstaat und die Auswirkungen aktivierender und ökonomischer Steuerungslogiken untersucht werden (s. Kapitel 5.3). Darauf aufbauend werden die Folgen für die Praxis der Sozialen Arbeit betrachtet (s. Kapitel 5.4). Das Kapitel schließt mit einer Reflexion des Tripel-

mandats als zentraler theoretischer Grundlage professionellen Handelns im aktivierenden Sozialstaat (s. Kapitel 5.5).

Im *sechsten* Kapitel werden die zentralen Ergebnisse zusammengeführt und im Hinblick auf die Forschungsfragen reflektiert. Darüber hinaus werden die Ergebnisse in einen übergeordneten sozialpolitischen Kontext eingeordnet und die sich daraus ergebenden Implikationen für die Profession der Sozialen Arbeit diskutiert. Abschließend werden offene Forschungsbedarfe und Perspektiven für weiterführende Forschung aufgezeigt.

An dieser Stelle ist zu betonen, dass der inhaltliche Schwerpunkt dieser Arbeit auf der Analyse der Chancen und Herausforderungen des aktivierenden Sozialstaats liegt (s. Kapitel 3 und 4). Diese Gewichtung ergibt sich unmittelbar aus der zweiten Forschungsfrage, die den zentralen analytischen Kern der Untersuchung bildet und sowohl die systematische Herausarbeitung der Chancen als auch die detaillierte Analyse der Herausforderungen umfasst. Entsprechend nehmen diese beiden Kapitel im Gesamtumfang der Arbeit den größten Raum ein.

Zudem unterlag das sozialpolitische Feld während des Bearbeitungszeitraums der vorliegenden Arbeit (April–November 2025) erheblichen Veränderungen. Die in diesem Zeitraum erfolgten Reformen und gesetzlichen Neuregelungen konnten nur eingeschränkt einbezogen werden, was hier im Sinne der Transparenz über die besondere Volatilität des Untersuchungsfeldes offengelegt wird.

1.3 Wissenschaftlichkeit: Zum forschungsmethodischen Vorgehen

Die vorliegende Arbeit basiert auf einer rein literaturbasierten Herangehensweise ohne den Einsatz empirischer Verfahren. Vor diesem Hintergrund spielt die Hermeneutik als Methode des Verstehens und der Interpretation von Texten eine zentrale Rolle (vgl. Danner 2021, 9). Der Begriff *Hermeneutik* stammt aus dem Griechischen (*hermēneuein*) und bedeutet so viel wie »aussagen, auslegen und übersetzen« (ebd.). Im Zentrum steht

das von Danner als »höheres Verstehen« (Danner 2006, 49) bezeichnete Erkenntnisziel, das über die Wahrnehmung »flüchtiger Zufälligkeiten« (ebd.) hinausgeht und auf das Erfassen eines »größeren Zusammenhangs« (ebd.) abzielt, um ein tiefgreifendes und reflektiertes Verstehen zu ermöglichen.

Hermeneutisches Verstehen vollzieht sich dabei nicht in einem »geradlinig(en) und einlinig(en)« (Danner 2021, 10) Prozess, sondern in einem reflexiven, kontinuierlichen Auseinandersetzungsprozess mit dem Text (vgl. ebd.). Dieser erfolgt im Rahmen des hermeneutischen Zirkels, der die wechselseitige Beziehung zwischen Vorverständnis, Textlektüre und daraus entstehendem Textverständnis beschreibt. Das Vorverständnis beeinflusst die Interpretation einzelner Textteile, während das daraus gewonnene neue Verständnis das Vorverständnis fortlaufend erweitert und korrigiert. (Vgl. ebd., 77–80) Dieser zirkuläre Prozess ermöglicht eine fundierte und reflektierte Deutung der Texte (vgl. ebd., 78).

Zu berücksichtigen ist, dass die hermeneutische Interpretation stets vom Vorverständnis der forschenden Person geprägt ist und somit das Risiko besteht, dass bestehende Annahmen, theoretische Schwerpunktsetzungen oder persönliche Wertungen die Deutung der herangezogenen Literatur beeinflussen. Um möglichen Verzerrungen entgegenzuwirken, wurde der Analyseprozess daher von einer bewussten und kontinuierlichen Selbstreflexion begleitet. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass die gewonnenen Erkenntnisse transparent, nachvollziehbar und so weit wie möglich unabhängig von einseitigen Deutungsmustern bleiben.

Die hermeneutische Methode ist damit besonders geeignet, das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit zu verfolgen, da sie es ermöglicht, komplexe theoretische Zusammenhänge systematisch zu erschließen und auf reflektierte Weise zu interpretieren.

1.4 Theoretische Einbettung

Im folgenden Kapitel wird aufgezeigt, auf welchen Analyseebenen sich die vorliegende Arbeit befindet. Zur begrifflichen Einordnung wird zudem der Begriff der Sozialpolitik definiert.²

Die vorliegende Arbeit ist zunächst auf der sozialpolitischen Ebene und damit auf der Makroebene sozialpolitischer Analyse verortet. Auf dieser Ebene werden die staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen untersucht, die sozialpolitische Entscheidungen, Reformen und Maßnahmen prägen und die institutionellen Rahmenbedingungen des Staates bestimmen (vgl. Schachameier 2019, 9). Im Mittelpunkt der Untersuchung steht dabei die Analyse der politisch-institutionellen Leitlinien und Steuerungsmechanismen, die die Entwicklung des aktivierenden Sozialstaats prägen und seine sozialpolitischen Handlungslogiken bestimmen.

Um die Analyse auf der Makroebene begrifflich klar zu verorten, ist zunächst zu bestimmen, was unter Sozialpolitik verstanden wird.

Sozialpolitik bezeichnet die Gesamtheit staatlicher und gesellschaftlicher Maßnahmen, die darauf abzielen, soziale Risiken und Problemlagen abzusichern, soziale Benachteiligungen auszugleichen und dadurch ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit und gesellschaftlicher Stabilität zu gewährleisten (vgl. Bäcker et al. 2020, 2; Reiß/Seeleib-Kaiser 2022, 1). Zu den zentralen sozialen Risiken zählen unter anderem Krankheit, Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit (vgl. Bäcker et al. 2020, 2). Welche Problemlagen als politisch relevant gelten und sozialpolitisch bearbeitet werden, hängt jedoch von gesellschaftlichen Wertvorstellungen und Leitbildern ab (vgl. Reiß/Seeleib-Kaiser 2022, 1). Im Zuge des Wandels vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Sozialstaat haben sich die normativen Leitbilder und Zielsetzungen sozialpolitischen Handelns grundlegend verändert (vgl. Ott 2019, 322).

2 Der aktuelle Forschungsstand wird in der vorliegenden Arbeit nicht in einem eigenen Kapitel behandelt, sondern themenspezifisch in den jeweiligen Kapiteln integriert und kontextbezogen diskutiert.

Darüber hinaus ist die vorliegende Arbeit auf der sozialarbeitswissenschaftlichen Ebene verortet, da sie untersucht, welche Bedeutung die sozialpolitischen Veränderungen für die Profession und Praxis der Sozialen Arbeit haben. Für die Soziale Arbeit ist die Sozialpolitik von zentraler Bedeutung, da sie deren rechtliche, institutionelle und finanzielle Rahmenbedingungen bestimmt. Laut Seithe (2025) »ist [die] Soziale Arbeit ein Teil der Sozialpolitik eines Staates – sozusagen ein ausübender Teil« (ebd., 174). Entsprechend ist sie eng in staatliche Strukturen eingebunden und von deren Leitbildern und Vorgaben abhängig (vgl. Bieker 2022, 27). In Kapitel 5.1 wird diese Wechselbeziehung zwischen dem aktivierenden (Sozialstaat) und der Sozialen Arbeit ausführlich analysiert.

Die Kombination der sozialpolitischen und sozialarbeitswissenschaftlichen Analyseebene ermöglicht es, sowohl die strukturellen Leitbilder des aktivierenden Sozialstaats als auch deren Bedeutung für die Profession der Sozialen Arbeit fundiert zu untersuchen. Sie schafft damit die theoretische Grundlage, auf der die zentralen Fragestellungen der Arbeit systematisch bearbeitet werden können.

