

**Christian Brütt**

# **Workfare als Mindestsicherung**

**Von der Sozialhilfe zu Hartz IV**

**Deutsche Sozialpolitik 1962 bis 2005**

**[transcript]** Gesellschaft der **U**nterschiede

Christian Brütt  
Workfare als Mindestsicherung

**Christian Brütt** (Dr. phil.) arbeitete und promovierte an der Humboldt-Universität zu Berlin mit den Schwerpunkten Wohlfahrtsstaatsforschung, Theorie des Sozialstaats und Arbeitsmarktpolitik. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Bundestag.

CHRISTIAN BRÜTT

# **Workfare als Mindestsicherung**

**Von der Sozialhilfe zu Hartz IV. Deutsche Sozialpolitik 1962 bis 2005**

**[transcript]**

Die Drucklegung der Publikation erfolgte mit finanzieller Förderung durch die Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin.

Dissertation an der Philosophischen Fakultät III der Humboldt-Universität zu Berlin



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de/>.

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an [rights@transcript-verlag.de](mailto:rights@transcript-verlag.de)

© 2011 transcript Verlag, Bielefeld

Die Verwertung der Texte und Bilder ist ohne Zustimmung des Verlages urheberrechtswidrig und strafbar. Das gilt auch für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Verarbeitung mit elektronischen Systemen.

#### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlagkonzept: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Lektorat & Satz: Christian Brütt

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-1509-8

PDF-ISBN 978-3-8394-1509-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: [info@transcript-verlag.de](mailto:info@transcript-verlag.de)

# INHALT

## Danksagung | 7

## Einleitung | 9

Warum den Wandel anhand der Sozialhilfe analysieren? | 11

Workfare-Politik als Paradigmenwechsel | 12

Gang der Darstellung | 15

## I Sozialstaats- und institutionentheoretische Grundlagen | 21

### 1 Sozialstaat contra Markt? | 21

Dekommodifizierung als Konstitutionsbedingung | 22

Optionen-Politik: (non-)entry, *exit* und *voice* | 29

Autonomie als Emanzipation *durch, in, gegen* Lohnarbeit | 39

### 2 Institutionenwandel | 46

Institutionen | 46

Institutionenwandel | 51

### 3 Workfare | 59

Argumente zur Mindestsicherung | 60

Workfare als Reaktion auf Abhängigkeit | 71

Workfare – ein Begriff im Wandel | 85

## II Wandel der Leitbilder – Staat | 99

### 4 Leitbilder vom Staat | 100

Leitbilddiskussion und Staat | 100

Diskurse um Staatstätigkeit | 103

### 5 Vom aktiven zum schlanken Staat | 107

Aktiver Staat | 108

Schlanker Staat | 119

### 6 Aktivierender Staat | 129

Gedämpfter Steuerungsoptimismus | 129

Sozialstaatlichkeit im Zeichen der Aktivierung | 137

Zwischen Europäischer Beschäftigungsstrategie und rot-grüner Agenda | 144

## III Wandel der „Normalität“ | 151

### 7 Der Wandel des Normalarbeitsverhältnisses | 151

Kleine Schritte – große Wirkung | 151

Wandel der Orientierungswerte | 161

- 8 Abkehr vom Familienernährermodell? | 170
  - Ehepolitische Ambivalenz | 170
  - Familienpolitische Abkehr vom Normalarbeitsverhältnis | 176
- 9 Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse | 194
  - Vom Zuverdienst zum Kombilohn | 195
  - Dead End: Brücke ins Nichts | 206

#### **IV Workfare vom BSHG bis „Hartz IV“ | 215**

- 10 Optionen-Politik mit dem BSHG | 215
  - Status mit eingeschränktem Recht | 216
  - Immaterielle und Materielle Hilfen | 231
- 11 Ausgliederung: Kategorialisierung nach Würdigkeit | 240
  - Empfängerzahlen als Problem | 240
  - Kategorialisierung der Mindestsicherung | 244
- 12 Konkretisierung der Würdigkeit | 259
  - Zumutbarkeit und Sanktionen | 259
  - „Hilfe zur Arbeit“ | 266
- 13 Ökonomische Interventionen | 275
  - Zwischen Bedarfsdeckung und Arbeitsanreiz | 276
  - Vom out-of work zum in-work benefit | 283
  - Lohnsubventionen: Kombilöhne und Lohnkostenzuschüsse | 291
  - Status quo ante „Hartz IV“ | 297
- 14 Workfare-Politik mit dem SGB II | 298
  - Vom Hilfeempfänger zum bedürftigen Kunden | 299
  - Market Workfare* mit dem SGB II | 308

#### **Fazit | 319**

- Diagnostik | 319
- Kontext | 321
- Programmatik | 322
- Prognostik | 326

#### **Literatur | 329**

## Danksagung

---

Die vorliegende Arbeit ist im Wesentlichen während meiner Tätigkeit am Lehrbereich Politische Soziologie und Sozialpolitik des Instituts für Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin entstanden. Prof. Dr. Claus Offe möchte ich für seine in gleicher Weise Autonomie fördernde und fordernde Betreuung meiner Dissertation besonders danken. Besonderer Dank gilt auch Prof. Dr. Herfried Münkler. Ohne sein Entgegenkommen, mir in einer Promotionsordnung bedingt schwierigen Situation seine Hilfe und Tätigkeit als Gutachter anzubieten, läge die Arbeit heute noch nicht vor. Den Grundstein zur Arbeit habe ich an der Freien Universität Berlin gelegt. Dort haben Prof. Dr. Wolf-Dieter Narr und Prof. Dr. Margit Mayer meine Vorarbeiten begutachtet und empfohlen. Dafür danke ich ihnen.

Zu Dank verpflichtet fühle ich mich der *Friedrich-Ebert-Stiftung* (FES). Sie hat mein Studium mit einem Stipendium gefördert. Danken möchte ich des Weiteren der *Rosa-Luxemburg-Stiftung* (RLS) für das Promotionsstipendium, das sie mir gewährt hat, und für ihre Beteiligung an den Druckkosten des vorliegenden Bandes.

Dr. Milena Büchs, Dipl. Sowi Nancy Ehlert, Dr. Katrin Mohr und M.A. Andrea Plöger haben durch ihre gründliche Kritik an früheren Fassungen die Arbeit verbessert. Dafür möchte ich ihnen danken. Dank gilt nicht zuletzt den neben den Gutachtern weiteren Mitgliedern meiner Promotionskommission: Prof. Dr. Friedbert W. Rüb, Dr. Grit Straßenberger und Katharina Krüger.

Andrea, Juri und Bela danke ich für den Antrieb, die Arbeit pragmatisch abzuschließen.

Berlin, Februar 2011



# Einleitung

---

Als die Sozialhilfe 1962 im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes in Kraft trat, war ihre mindestsichernde Funktion residual, aber darin universell: Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) war der gesetzliche Rahmen, innerhalb dessen all jene Fälle und Probleme bearbeitet werden konnten und mussten, die keinen oder keinen ausreichenden Zugang zu den auf standardisierte Lebenslagen spezialisierten und begrenzten Programmen der Sozialversicherung hatten. Im institutionellen Arrangement des bundesdeutschen Sozialstaats nahm die Sozialhilfe eine Position ein, die, obschon normativ wie funktional als notwendig erachtet, marginal war. Ihre Funktion war es, Ausfallbürge zu sein. Ihre Bestimmung war es, Auslaufmodell zu werden.

Seit dem zweiten Drittel der 1990er Jahre kann in Deutschland eine Verschiebung im Koordinatensystem des Sozialstaats beobachtet werden: vormalig Randständiges wächst nach innen, das vormalig normativ wie funktional Marginal drängt zur Mitte. *Workfare*-Politik ist für die Sozialpolitik in Deutschland zu einem neuen Paradigma geworden.

Doch dieser Wandel ist nicht derart, dass jedes einzelne Konstruktionselement der *workfare*-Politik zuvor unbekannt gewesen wäre. *Workfare*-Elemente waren stets vorhanden: sowohl die sanktionsbewehrte Arbeitspflicht, die heute als Ein-Euro-Jobs bekannt ist, als auch Ansätze von Lohnsubventionen und andere Formen von *in-work benefits* waren lange vor dem Inkrafttreten der Grundversicherung für Arbeitssuchende im SGB II Bestandteil der bundesdeutschen Mindestsicherung. Bereits bekannte Elemente werden weiterhin genutzt, doch in ihrer Gewichtung und Bedeutung verändert und durch bisher unbekannte Elemente ergänzt. Am Beispiel der Entwicklung der Sozialhilfe lässt sich – so meine These – zeigen, dass bereits vor und forciert mit den Reformen in Folge der „Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und der „Agenda 2010“ ein fundamentaler Wandel der staatlichen Sozialpolitik stattgefunden hat. Ausgangspunkt des Wandels war die Mindestsicherung, also eine Position, die

als „Souterrain“ des Systems sozialer Sicherung charakterisiert worden war (Rosner 1990). Auswirkung des Wandels ist eine Ausdehnung und zugleich Bindendifferenzierung des Souterrains des Systems sozialer Sicherung. Die Fürsorgeloge selbst veränderte sich in diesem Prozess; sie folgt nunmehr einer *workfare*-Orientierung.

In der internationalen Debatte um die Transformation von Wohlfahrtsstaaten wird regelmäßig konstatiert, dass ob neuer Herausforderungen (Esping-Andersen et al. 2002) oder neuen Risiken (Taylor-Gooby 2004; Bonoli 2005) die bestehenden institutionellen Arrangements der Wohlfahrtsstaaten veralteten (Kaufmann 1997). Die dazu vorliegenden Forschungsarbeiten können grob in normativ-konzeptionelle und analytisch-konzeptionelle Arbeiten unterteilt werden. Konzepte, die der Anpassung eine Form und vor allem Richtung geben wollen, gibt es derzeit viele. Neben „Aktivierungskonzepten“ stehen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik Vorschläge wie „Transitional Labour Markets“ (TLM) (Schmid 2002; Schmid/Gazier 2002) oder Debatten um eine neue Verbindung von Flexibilität und Sicherheit unter dem Kunstwort „Flexicurity“ (Klammer/Tilman 2001; Kronauer/Linne 2005; Wilthagen 2002). Im Mittelpunkt solcher Überlegungen steht die Frage, ob und wie sozialstaatliche Arrangements angepasst werden *sollen* (Esping-Andersen et al. 2002) oder umfassend „rekalibriert“ werden *müssen* (Ferrera/Rhodes 2003). Die analytisch-konzeptionellen Arbeiten beziehen sich zumeist auf eine Veränderungsmatrix, die zunächst zwischen Kontinuität und Diskontinuität und des Weiteren zwischen Divergenz und Konvergenz der Entwicklung unterscheidet. Während die Kontinuität-Diskontinuitäts-Frage auf die Entwicklung in einzelnen Ländern konzentriert ist, steht bei der Frage nach Konvergenz und Divergenz der internationale Vergleich im Mittelpunkt (Lütz/Czada 2004; Streeck/Thelen 2005a).

Die vorliegende Arbeit verfährt analytisch-konzeptionell. Normative Aussagen zum Wandel der Sozialstaatlichkeit sind Gegenstand und nicht explizit angestrebtes Ergebnis oder Ziel der Untersuchung. Im Zentrum des Interesses steht die Frage, inwiefern die sozialpolitisch geformten Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung im Zeitraum vom Inkrafttreten des BSHG bis zu seiner Ablösung im Jahr 2005 durch das als „Hartz IV“ bekannte Zweite Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II) neu geordnet worden sind.

## WARUM DEN WANDEL ANHAND DER SOZIALHILFE ANALYSIEREN?

Der erste und wichtigste Grund, den Wandel anhand der Sozialhilfe zu untersuchen, liegt in den Konstruktionsprinzipien der deutschen Mindestsicherung. Mit der Sozialhilfe wird ein ordnungspolitischer Grundsatzkonflikt institutionalisiert, der zwischen den Polen „Existenzsicherung nur mit Lohnarbeit“ und „Existenzsicherung auch ohne Lohnarbeit“ liegt (Vobruba 2000: 86; Gebauer et al. 2002: 31). Unter bestimmten Bedingungen leistete die Sozialhilfe eine Existenzsicherung bei Bedürftigkeit nach Bedarf auch ohne Vorleistung, folgt also nicht dem in den Sozialversicherungen dominierenden Äquivalenzprinzip bzw. der so genannten „Leistungsgerechtigkeit“, sondern der „Bedarfsgerechtigkeit“. Diese besondere Schnittstelle von Arbeitsmarkt und sozialpolitischen Transferleistungen, die die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) bildete, ist insbesondere in Folge des Diskurses um Aktivierung (Berkel/Møller 2002a) umfassend rekonfiguriert worden.

Ein zweiter Grund liegt in der Vermutung, dass ein Wandel gerade jenseits dominanter Handlungslogiken einsetzt: „Because a paradigm shift operates away from normal science, it will take place away from the vested interest of the *ancien regime* (Cox 1998: 410). Die *normal science* findet am deutschen Beispiel innerhalb des institutionellen Arrangements des so genannten „Normalarbeitsverhältnisses“ statt, in dessen Rahmen die Sozialhilfe randständig war. Gestützt wird diese Annahme durch das institutionentheoretische Argument, dass Änderungen an wohlfahrtsstaatlichen Politiken am ehesten dort ansetzen, wo mit dem geringsten Widerstand und deshalb mit den geringsten „*electoral costs*“ (Pierson 1996) gerechnet werden könne. Das war bei der Sozialhilfe der Fall: sowohl Organisations- als auch Konfliktfähigkeit möglicher Interessengruppen waren entweder nicht auf das Feld der Sozialhilfe gerichtet (z.B. Gewerkschaften), nicht ausreichend gegeben (z.B. Selbsthilfeinitiativen, advokatorische Gruppen) oder gegen die Sozialhilfe einsetzbar (Median-Wähler- oder Steuerzahler-Argument) (Winter 1997).

Der dritte Grund spricht nicht unmittelbar für die Sozialhilfe als empirischen Gegenstand, sondern unterstreicht die Bedeutung einer *policy*-basierten Untersuchung für die Analyse eines Wandels. Hinrichs und Kangas (2003) haben darauf hingewiesen, dass in den beiden Forschungslinien des „modelling business“ im Anschluss an Gøsta Esping-Andersen und des „retrenchment business“ im Anschluss an Paul Pierson drei Probleme auftauchen. Erstens, das grundsätzliche Problem, das sich bei aggregierten Daten ergibt: Reformen in einem Bereich können Reformen in anderen Bereichen aufwiegen, so dass sich anhand aggre-

gierter Daten keine Änderung ablesen lässt. So führt zum Beispiel ein steigendes Ausgabenniveau nicht unbedingt zu einem steigenden Leistungsniveau: „Moreover, spending may increase while, at the same time, benefit levels decrease“ (Hinrichs/Kangas 2003: 574). Zweitens, um dieses Problem zu umgehen, müssen Daten aus unterschiedlichen Zeiträumen herangezogen sowie die Analyse um längsschnittbezogene Beschreibungen ergänzt werden. Drittens sind die *impacts* von Reformen nicht sofort sichtbar. Selbst inkrementale Änderungen, mehrfach durchgeführt, können – wenn auch nicht intendiert – langfristig zu paradigmatischen Veränderungen führen (Kersbergen 2001).

Spätestens seit den so genannten Hartz-Reformen bzw. der Umsetzung der „Agenda 2010“ steht auch für den bundesdeutschen Sozialstaat fest, *dass* etwas passiert (Brütt 2003; Jann/Schmid 2004; kritisch: Kemmerling/Bruttel 2006). In Frage steht nach wie vor, ob der allseits konstatierte Wandel bisher auf inkrementale Anpassungen im Rahmen des Bestehenden beschränkt bleibt, oder ob ein qualitativ weit reichender Wandel bereits vollzogen ist, der sich auf das institutionelle Gefüge insgesamt, also auf die regulierenden und orientierenden Funktionen der Institutionen auswirkt. Peter A. Hall (1993) hat die letztgenannte Art des Wandels als einen der dritten Ordnung bzw. als Paradigmenwechsel bezeichnet. Änderungen erster und zweiter Ordnung sind hingegen inkremental. Sie liegen auf der Ebene einer reinen Anpassung im gegebenen Begriffs- und Deutungsrahmen.

Die hier vorliegende Analyse des Wandels beruht auf institutionentheoretischen Annahmen. Den Wandel als Institutionenwandel verstanden gilt es, statt nach den großen, auffälligen Veränderungen nach den kleinen, aber effektiven Veränderungen zu suchen, die kumuliert einen paradigmatischen Effekt zeigen und insofern als *„incremental change with transformative results“* (Streeck/Thelen 2005b: 9) bezeichnet werden können.

## WORKFARE-POLITIK ALS PARADIGMENWECHSEL

Für den Begriff *„workfare“* gibt es keine adäquate Übersetzung. In einer Übersetzung eines Textes von Bob Jessop (1992: 232) wird der Ausdruck *„workfare state“* mit „Leistungsstaat“ ins Deutsche übertragen. Das trifft jedoch weder in der Verwendung Jessops noch in anderen Verwendungen selbst dann nicht den Kern des damit Bezeichneten, wenn sich „Leistung“ nicht auf die Funktion des Staates bezieht, Mittel zur Existenzsicherung bereit zu stellen, sondern wenn „Leistung“ für die Adressatinnen und Adressaten als Zugangsbedingung zu Mitteln der Existenzsicherung gesetzt wird, sprich: ohne Leistung keine Gegenleis-

tung. Günter Schmid (2004: 375) hat *workfare* mit „Arbeitswohl“ übersetzt und erfasst damit eine weiterreichende Bedeutung des Begriffs: Mit dem Ausdruck *workfare* wird nicht allein die Anschauung zum Ausdruck gebracht, dass gesellschaftliche Teilhabe und auch Teilnahme über den Arbeitsmarkt vermittelt sein soll, sondern dass dieses Ziel bereits mit der Teilnahme am Arbeitsmarkt als solche als eingelöst gelte. Jede Arbeit, die oberhalb einer sittlichen Untergrenze liege, sei also geeignet, Teilhabe und Teilnahme zu vermitteln.

Deutschland ist auf den Weg in den *workfare*-Staat. Diese Behauptung erscheint einerseits banal richtig, andererseits skandalös falsch. Als banal richtig kann sie dann zur Seite geschoben werden, wenn mit dem Begriff *workfare* allein die lohnarbeitszentrierte Ausrichtung zentraler Bereiche der sozialen Sicherung in Deutschland bezeichnet wird. Keine Leistung ohne Gegenleistung heißt dann ausformuliert: Dekommodifizierung durch Sozialleistungen erfolgt allein dann, wenn die Arbeitskraft des Einzelnen bereits kommodifiziert ist, wenn also entweder ein Verkaufserfolg bilanziert werden kann oder die Verkaufsbereitschaft hinreichend gezeigt wird. So verstanden ist *workfare* konstitutiver Bestandteil des deutschen Sozialstaats. Als skandalös falsch wird der Begriff dann empfunden und zurückgewiesen, sofern auf traditionell bestehende und gegenwärtig verteidigte oder beklagte Unterschiede zwischen kontinental-europäischer und angelsächsischer, insbesondere US-amerikanischer Sozialstaatlichkeit abgehoben wird: ob bedauert oder beschworen, es gibt keine US-amerikanischen Verhältnisse in Europa, schon gar nicht in Deutschland. So verstanden wäre *workfare* ein spezieller Begriff zur Kennzeichnung einer seit den 1960 Jahren diskutierten Tendenz nicht nur eines bestimmten Idealtypus, nämlich des liberalen Wohlfahrtsstaates, sondern enger gefasst eines Realtypus, nämlich des Sozialstaates der USA. Eine Regime übergreifende Verwendung des Begriffs, zum Beispiel eine Anwendung auf Deutschland, hätte den Nachweis einseitigen Konvergierens zu erbringen. Referenzpunkt einer solchen Analyse wären die realen Verhältnisse in den USA. Doch ein Blick auf den Gebrauch des Begriffs *workfare* und der damit bezeichneten Politik in den USA zeigt, dass *workfare* nach wie vor ein „moving target“ (Peck 2001: 1; vgl. Grell 2008) ist. Ein Abgleich mit der real existierende US-amerikanischen Sozialhilfepolitik ist daher für die Frage, ob auch in Deutschland ein Umbau im Sinne der *workfare*-Logik erfolgt, nur bedingt hilfreich. In der vorliegenden Arbeit sind daher nicht die USA als Realtypus der Referenzpunkt, sondern ein Idealtypus im Weberschen (1988 [1904], 2002 [1921]) Sinne, also ein Gedankengebilde, eine spezielle *workfare*-Logik, die es zu identifizieren gilt.

Sozialpolitik wirkt kompensatorisch, indem sie ein gewisses Maß an Unabhängigkeit von den Ergebnissen der Marktteilnahme ermöglicht. Sozialpolitik

wirkt konstituierend und kontrollierend, indem sie institutionelle Leitplanken errichtet, die eine bestimmte Form der Marktteilnahme vorteilhaft gestalten und andere Formen mit Nachteilen oder Ausschluss belegen. Arbeitsmarktferne Orientierungen waren in Form einer auf den Haushalt und die Pflege von *noch nicht* oder *nicht mehr* erwerbstätigen und zur Erwerbsarbeit auch nicht verpflichtbaren Familienmitgliedern ausgerichteten weiblichen Normalbiographie Teil des institutionellen Arrangements des so genannten „Normalarbeitsverhältnisses“ (Pankoke 1990). Kurzum, für den Einzelnen steht Sozialpolitik dementprechend nicht bloß am Ende von Handlungen, sondern sie wirkt bereits in der Planungs- und Entscheidungsphase und ist somit auch Handlungsgrundlage. Sie bietet einen Rahmen, in dem vergangene Entscheidungen bilanziert, gegenwärtige Entscheidungen getroffen und künftige Entscheidungen disponiert werden.

Sozialpolitik gestaltet heute einen anderen Entscheidungsrahmen als Anfang der 1960er Jahre. Die Bedingungen, unter denen die Einzelnen Entscheidungen über ihre individuelle Wohlfahrt treffen, haben sich gewandelt. Ausgehend vom unteren Ende oder vom so genannten letzten Netz des Systems der Sozialen Sicherung kann dieser Wandel nachvollzogen werden. Arbeit, hier verstanden als Lohnarbeit, hat in den sozialpolitischen Diskussionen der letzten Jahrzehnte in Deutschland einen neuen Stellenwert erlangt. Lohnarbeit wird weiterhin als zentral für die richtige Lebensführung und für ein gutes Leben erachtet. In Abgrenzung zum bisherigen Geschlechterarrangement im so genannten Normalarbeitsverhältnis gilt dies fortan auch für Frauen. Doch anders als zuvor wird in der gegenwärtigen, der *workfare*-Logik folgenden Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nicht weiter der Anspruch und die Anforderung erhoben, dass Lohnarbeit zwingend aus sich heraus existenzsichernd sein muss. Niedriglöhne sind weder Ausnahme noch bloß Zuverdienst, sondern wichtiges Element der Aktivierung von Arbeitskraft. *Market-workfare* ist die Chiffre für diese neue Form von Normalität.

Obwohl Elemente einer *workfare*-Politik stets schon Bestandteil deutscher Sozialpolitik und insbesondere der Mindestsicherung im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes waren, stellt die Entwicklung seit Ende des ersten Drittels der 1990er Jahre eine neue Qualität dar, die als schleichender Paradigmenwechsel bezeichnet werden kann. Der paradigmatische Wandel, der vom Rand des Systems sozialer Sicherung ins Zentrum vordringt, besteht in einem Bedeutungszuwachs und einer Verallgemeinerung der *workfare*-Politik. Meine Untersuchung setzt programmatisch und historisch an, diskutiert mikroskopische Analysen vor dem Hintergrund einer Diskussion eines holistischen, an der Veränderung von Leitbildern aufgezeigten Wandels (Staatsbilder, Normalarbeitsverhältnis). Leitbilder werden dabei verstanden als multifunktionale Denkschablonen – als An-

leitung für die Analyse ebenso wie für die normative Orientierung. Politisch bieten sie eine Grundlage für das interessen geleitete Aushandeln von Problemdefinitionen.

*Workfare* ist Teil, nicht Gegenteil des Leitbildes „aktivierender Sozialstaat“, mit dem die rot-grüne Bundesregierung 1999 und zuvor bereits die ihr nahe stehende Politikwissenschaft eine Alternative sowohl zum Leitbild des „traditionell“ sozialdemokratischen, „aktiven“ Staates als auch zum konservativ-liberal geprägten „schlanken Staat“ entwickelt hat.

Der Wandel der Leitbilder wird gestuft analysiert: allgemein insofern, als dass Bilder vom Staat im Sinne der Frage, was und wie viel kann, was und wie viel soll der Staat tun, analysiert werden, als auch speziell, indem die Entwicklung von normativen, orientierenden Fragen der Sozialpolitik Gegenstand der Untersuchung ist. Die Auswahl der sozialpolitischen Bereiche und Programme entspricht der Annahme, dass der Wandel von den Rändern ausgehend in das Zentrum hineinwächst, und folgt damit einer Logik von Zentrum und Peripherie. Im gesamten institutionellen Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses zählte zur Peripherie zum einen die Mindestsicherung. Zum anderen gab es innerhalb der zum Zentrum zählenden Programme periphere Elemente wie die Hinterbliebenenversorgung und die Zuverdienstlogik der geringfügigen Beschäftigung sowie weitere Maßnahmen, die das Arbeitskraftangebot von Frauen beeinflussten. Diese Instrumente entsprachen nicht dem Leitbild des männlichen Ernährers, waren jedoch funktional komplementär hierzu angelegt.

## GANG DER DARSTELLUNG

Der erste Abschnitt der Arbeit umfasst drei Kapitel, in denen die begrifflichen Grundlagen und das theoretische Verständnis dargestellt werden. Ausgehend vom Begriff der „Dekommodifizierung“ werden im ersten Kapitel die sozialstaatstheoretischen Grundlagen entwickelt. Der Begriff „Dekommodifizierung“ wurde 1972 von Claus Offe (1972a) zuerst verwendet und mit der Studie von Gøsta Esping-Andersen (1990) zu den drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus breiter sozialwissenschaftlich rezipiert und kritisiert (Esping-Andersen 1990, 1999, 2000a; Hobson 1990; Knijn/Ostner 2002; Offe 1993; Orloff 1993; Room 2000). Staatliche Sozialpolitik werde ich als institutionelles Arrangement charakterisieren, das die Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs ihrer Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung formt. Zwei weitere Konzepte werde ich modifiziert verwenden: zum einen Albert O. Hirschmans (1970, 1996) Konzept

von *exit* und *voice*, um Grundoptionen in sozialen Beziehungen zu diskutieren; und zum anderen eine Typologie von Franz-Xaver Kaufmann (1982, 2005), der vier Interventionsformen unterscheidet, mittels derer staatliche Sozialpolitik die Handlungsoptionen der Einzelnen formt. Im zweiten Kapitel wird zum einen erläutert, mit welchem theoretischen Verständnis von Institutionen und vom Institutionenwandel staatliche Sozialpolitik auf dem Weg zur *workfare*-Politik analysiert wird. Hinsichtlich des Institutionenbegriffs werde ich argumentieren, dass bei der Analyse des Wandels sowohl die regulierenden wie auch die orientierenden Funktionen von Institutionen berücksichtigt werden müssen. Um den Wandel begrifflich erfassbar und analysierbar zu machen, werde ich auf die von Peter A. Hall vorgeschlagene dreistufige Ordnung des Wandels rekurren, sie jedoch zum einen um Argumente zum „schleichenden Wandel“ von Institutionen erweitern (Hinrichs/Kangas 2003; Kersbergen 2001; Streeck/Thelen 2005b) und zum anderen Idealtypen als Analysehilfe im Sinne Max Webers einbinden. Das dritte Kapitel dient der Rekonstruktion des Begriffs „*workfare*“: Ausgehen werde ich von funktionalen Argumenten zu Armut und Armutspolitik, wie sie von so unterschiedlichen Autoren wie Bernard Mandeville (1980 [1724]), Georg Simmel (1992 [1908]), Karl Polanyi (1995 [1944]), Friedrich A. von Hayek (2003, 2005) und nicht zuletzt Francis F. Piven und Richard A. Cloward (1977) vorgebracht worden sind. Die Argumente zur Armutspolitik sind sowohl ökonomischer als auch sozialer und kultureller und nicht zuletzt politischer Art. *Workfare* wird dabei als ein Antwortmuster konzipiert, das auf „Abhängigkeit“ reagiert – oder anders formuliert: wenn *workfare* als Lösung präsentiert wird, dann ist zuvor zumeist „Abhängigkeit“ als Problem identifiziert worden. Um die Bedeutung des Begriffs „Abhängigkeit“ in der sozialpolitischen Debatte rekonstruieren zu können, werde ich Arbeiten von David T. Ellwood (1994), Nancy Fraser und Linda Gordon (1994), Robert E. Goodin (1988) und wiederum Albert O. Hirschman (1991) heranziehen. Abschließend werde ich eine restriktiv-residuale, kategoriale Mindestsicherung als einen Idealtypus „*workfare*“ konstruieren. Als „Material“ im weiteren Sinne dient insbesondere die internationale vergleichende Forschung zu „*activation*“ und „*workfare*“ (Barbier 2004a, 2004b; Berkel/Møller 2002a; Handler 2004; Jessop 2002; Lødemel/Trickey 2001a; Peck 2001).

Im zweiten Abschnitt stehen in Kapitel vier bis sechs die Leitbilder von Staatlichkeit respektive Sozialstaatlichkeit im Mittelpunkt. Nach einem einführenden Kapitel zur leitbildbezogenen Staatsdiskussion werde ich drei Leitbilder unterscheiden: den „aktiven Staat“, den „schlanken Staat“ und den „aktivierenden Staat“. Bei der Analyse der Leitbilder wird deutlich, dass die heute gängige Unterscheidung zwischen einem Sozialstaat, der überwiegend passive Leistungen erbringt und einem aktivierenden Sozialstaat irreführend ist. Als „Material“

für die Leitbilddiskussion habe ich zum einen Texte aus der allgemeinen Staatsdiskussion sowie Texte aus der speziell sozialstaatsbezogenen Diskussion dahingehend befragt, inwiefern sich die Vorstellungen über Staatsinterventionen geändert haben (Grimm 1994a; Jessop 2002; Kaufmann 1994; Lamping et al. 2002; Offe 1987; Willke 1992, 1997). Zum anderen liegen der Darstellung Texte veröffentlichter sozialpolitischer Selbstreflektion der jeweiligen Bundesregierung im Untersuchungszeitraum zugrunde, wie sie mit den Sozialberichten<sup>1</sup> gegeben sind.

Im dritten Abschnitt, der die Kapitel sieben bis neun umfasst, erweitere ich die Leitbilddiskussion um die Analyse des so genannten „Normalarbeitsverhältnisses“. Namen gebend und prägend für die Debatte um das „Normalarbeitsverhältnis“ ist Ulrich Mückenbergers (1985) Beitrag zur „Krise des Normalarbeitsverhältnisses“. Im siebten Kapitel wird das „Normalarbeitsverhältnis“ nicht auf eine bestimmte Ausprägung von Beschäftigungsverhältnissen reduziert und mit der Frage traktiert, ob es diesbezüglich absolut oder relativ an quantitativer Bedeutung verloren habe. Als „Normalarbeitsverhältnis“ wird vielmehr ein institutionelles Arrangement verstanden, dass regulierend und orientierend auf die Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung einwirkt. Daher wird in Kapitel sieben mit Vobruba (2000: 71) von einer „doppelten Krise“ ausgegangen, in der das bisherige Arrangement selbst dann kritikwürdig erschiene, wenn es weiterhin hinreichend funktionierte. Die Krise der Orientierungsfunktion des institutionellen Arrangements liegt zwischen zwei Polen, nämlich zwischen der zum Beispiel von Gorz (1980) und Illich (1978) postulierten öko-sozial und kapitalismuskritisch intendierten Emanzipation der Arbeit respektive Emanzipation von der Lohnarbeit auf der einen Seite und der insbesondere feministisch fundierten Kritik im Sinne einer Emanzipation durch Lohnarbeit auf der anderen Seite. Die Ausläufer der letztgenannten Position zentrieren um eine Kritik des Familienernährermodells, dessen Verbreitung und Niedergang in komparativen Arbeiten zum Beispiel von Jane Lewis (2001) analysiert wurde und als Negativfolie für die aktuelle Diskussion um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gilt. Der Wandel des Familienernährermo-

---

1 Bis auf den ersten Sozialbericht, der nicht als Drucksache des Deutschen Bundestages vorliegt, werden alle weiteren Berichte über ihre Drucksachennummer nachgewiesen. Auf eine Auflistung der Drucksachen in einem gesonderten Quellenverzeichnis wurde aus Platzgründen verzichtet. Die Drucksachen des Deutschen Bundestages sind ohne Ausnahme öffentlich zugänglich und ab der 8. Legislaturperiode digital abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/dokumente/drucksachen/index.html>.

dells zu einem Zweiverdienermodell bzw. *adult worker model* wird im achten Kapitel anhand verschiedener *policies* analysiert, die auf die geschlechterspezifische Nutzung der Arbeitskraft gerichtet sind. Mit der geringfügigen Beschäftigung wird eine dieser geschlechterpolitischen *policies* in Kapitel neun gesondert behandelt, weil sie zugleich den Wandel der orientierenden wie regulierenden Funktionen des institutionellen Arrangements des „Normalarbeitsverhältnisses“ verdeutlichen hilft: Vom Zuverdienst für Hausfrauen, Schüler und Rentner mutierte die geringfügige Beschäftigung unter der Bezeichnung „Mini-Job“ zur lohnsubventionierenden Brücke in den Arbeitsmarkt und somit zu einem arbeitsmarktpolitischen Hoffnungsträger, der zuweilen selbst schon als Ziel ausgegeben wird: Jede Arbeit sei besser als keine Arbeit. Dabei werde ich zum einen die einschlägige wissenschaftliche Diskussion rekapitulieren und erweitern. Zum anderen werde ich den Wandel des institutionellen Arrangements anhand der Gesetzgebung, also von Drucksachen des Deutschen Bundestages und von Veröffentlichungen im Bundesgesetzblatt<sup>2</sup>, nachvollziehen.

Im vierten und letzten Abschnitt wird in fünf Kapiteln die Frage im Mittelpunkt stehen, in welchem Ausmaß *workfare*-Elemente bereits im Bundessozialhilfegesetz von 1961 enthalten waren und ob, respektive inwieweit, eine Annäherung an den *workfare*-Idealtypus stattgefunden hat. Zentrale Quellen sind sowohl Dokumente der Gesetzgebung, also wiederum Parlamentsdrucksachen und Veröffentlichungen im Bundesgesetzblatt als auch Evaluationsstudien zum BSHG und SGB II. Eine Annäherung an den *workfare*-Idealtypus würde – so meine These – bedeuten, dass die staatliche Formung der Handlungsoptionen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zu Zwecken der Existenzsicherung einem paradigmatischen Wandel unterlegen war. Zunächst wird in Kapitel zehn die Ausgangslage bestimmt, indem insbesondere die rechtlichen und ökonomischen Interventionen durch die Sozialhilfe analysiert werden. Der schleichende Wandel im Bereich der Mindestsicherung wird sodann anhand dieser rechtlichen wie ökonomischen Interventionsformen analysiert: Die Entwicklung der rechtlichen Intervention durch das BSHG folgt, wie in den Kapiteln elf und zwölf dargelegt wird, zum einen einer Logik der Kategorialisierung des Adressatenkreises nach Würdigkeit und zum anderen einer Konkretisierung der Würdigkeit nach morali-

---

2 Die jeweils im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Gesetze und Verordnungen werden nicht gesondert in einem Verzeichnis aufgeführt. Sie werden der üblichen Zitierweise folgend im Haupttext oder in den Fußnoten abgekürzt angegeben: *Bundesgesetzblatt Teil I Erscheinungsjahr, Seitenangabe Beginn des Dokuments*, also z.B. *BGBI. I 1961, S. 815* für das im Bundesgesetzblatt veröffentlichte BSHG.

scher Bedürftigkeit. Zugleich, so wird mit Kapitel dreizehn gezeigt, wandeln sich die ökonomischen Interventionen von einer Logik getrennter Einkommensquellen zu einer Logik ergänzender Einkommensquellen, von einem entweder Sozialhilfe oder Markteinkommen zu *in-work-benefits* und Lohnergänzungsleistungen. Mit den vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, den so genannten Hartz-Gesetzen I bis IV, sind die Entwicklungen in der Mindestsicherung aufgegriffen und zugespitzt worden. Anhand der rechtlichen und ökonomischen Interventionen durch die neue „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (SGB II, alias „Hartz IV“) werde ich in Kapitel vierzehn zeigen, wie weit *workfare* als Mindestsicherung in Deutschland vorangeschritten ist.



# I Sozialstaats- und institutionentheoretische Grundlagen

---

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

## 1 SOZIALSTAAT CONTRA MARKT?

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

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

### **Dekommodifizierung als Konstitutionsbedingung**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nicht die produktionspolitischen, Marktfreiheit versprechenden Aspekte, sondern die ökonomisch-funktionalen Aspekte dieser Problematik<sup>1</sup> treten in den

---

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

Vordergrund, wenn mit Polanyi (1995 [1944]) nach den Besonderheiten gefragt wird, die die Arbeitskraft als „Ware“ kennzeichnen. Nach Polanyi ist die Bezeichnung der Arbeitskraft<sup>2</sup> als Ware „völlig fiktiv“ (ebd.: 108):

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

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

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

---

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

2 Polanyi bezieht dies ebenso auf Boden und Geld.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

*Tabelle 1: Formen sozialpolitischer Interventionen*

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

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

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

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

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

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

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

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

Die vierte, *pädagogische* Form der Intervention zielt auf Handlungskompetenzen und erfolgt z.B. im Bereich sozialpädagogischer Beratung. Auch hier ist die Frage relevant, wie die Verknüpfung mit anderen Interventionsformen ausgestaltet ist. So ist zu unterscheiden, ob die Teilnahme an einer Beratung de jure freiwillig oder verpflichtend ist und inwiefern die Zurückweisung des Angebots de jure mit ökonomischen Nachteilen verbunden ist. Im Rahmen der Arbeitsförderung sind zum Beispiel die Sperrzeitentatbestände an die Mitwirkungspflicht<sup>10</sup> gebunden, so dass die Handlungsoptionen des Bürgers gegenüber der Verwaltung eingeschränkt werden.

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

---

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

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

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

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

## **Autonomie als Emanzipation *durch, in, gegen* Lohnarbeit**

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

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

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

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

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

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

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

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

Ob Room mit der Art und Weise, wie er die Begriffe „Arbeit“ (Haug 1994) und „Entfremdung“ von Marx entlehnt, diese zu sehr vereinfacht, soll und kann hier nicht diskutiert werden (Oppolzer 1997; Ghisu 1997). Room betont als Ergänzung zu *exit* und *entry* die Bedeutung der Ausgestaltung einer *stay*-Dimension. Er fragt also, welche Möglichkeiten der Selbstverwirklichung während der Arbeit bzw. durch den Arbeitsmarkt bestehen. Dementsprechend operationalisiert Room die Dimension „decommodification for self-development“ danach, wer überhaupt die Chance hat, eine intrinsische Befriedung<sup>13</sup> durch Arbeit zu finden (Indikator: Erwerbslosenquote), wie hoch die Arbeitszufriedenheit (Absentismusrate) und wie groß die soziale Mobilität ist, welches Ausmaß die Teilnahme an Bildung außerhalb der allgemeinen Schulpflicht und innerhalb des Berufes umfasst und wie hoch die kritische Teilnahme an der Gesellschaft ist (ebd.: 338). Room scheint insbesondere, wenn nicht sogar ausschließlich über die Lohnarbeit die Möglichkeit zur Selbstverwirklichung menschlicher Fähigkeiten zu sehen. Denn ansonsten hätte er weitere Wege zur Operationalisierung der „decommodification for self-development“ anführen können. *Erstens* wäre dann zu fragen, wie eine möglicherweise „entfremdete“ Lohnarbeit im Verhältnis zur Lebenszeit steht. Altersgrenzen, die *entry* und *exit* bestimmen, wären ebenso einschlägig wie Arbeitszeitbestimmungen und tatsächlicher Arbeitszeitumfang. *Zweitens* lässt er, darauf weist Esping-Andersen (2000a) in seiner Replik auf Room hin, die Möglichkeit des freiwilligen *non-entry* oder *exit* außen vor: „[A]

---

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

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

*Drittens* wäre in der *stay*-Dimension danach zu fragen, welche Einrichtungen die Art der Verfügung über die Arbeitskraft bestimmen und auf welche Weise Arbeitskraft verausgabt wird. Die von Room angeführte Absentismusrate als Maß der Arbeitszufriedenheit ist bereits deshalb unzureichend, weil der suggerierte Zusammenhang von Unzufriedenheit und Abwesenheit nicht immer zutreffen muss. Unter Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit und geringem Kündigungsschutz kann selbst bei hoher Unzufriedenheit die Absentismusrate aus Furcht vor Arbeitsplatzverlust niedrig sein (Stephan 1991).<sup>14</sup> Grundsätzlich beschreibt Absentismus als individuelle, temporäre und unechte *exit*-Option ein sozial deviantes Verhalten, das entsprechend negativ sanktioniert werden kann.<sup>15</sup> Wenn es um die Entfaltungsmöglichkeiten in der Arbeit geht, ist ebenso nach den *voice*-Optionen zu Fragen: Welche Möglichkeiten bestehen in der Lohnarbeit, die die absolute Verfügung über die Arbeitskraft verhindern? Hier wäre z.B. an den Kündigungsschutz, den Arbeitsschutz und an die betriebliche Mitbestimmung auf der einen Seite und des arbeitsorganisatorisch flexiblen Einsatzes der Arbeitskraft<sup>16</sup> auf der anderen Seite zu denken.

---

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

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

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

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

Room sucht nach „Dekommodifizierung“ als Selbstentwicklung im Reich der Notwendigkeit<sup>17</sup> unter gegebenen Produktionsverhältnissen; er fragt jedoch nicht nach Möglichkeiten des Reichs der Freiheit, also nach Selbsttätigkeit, außerhalb notwendiger Produktion. Mit André Gorz können die unterschiedli-

---

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

chen Autonomiebedingungen als Autonomie in der Heteronomie<sup>18</sup>, also Autonomie *in der* Arbeit, und Autonomie *der* Arbeit (Gorz 1994: 117) bezeichnet werden. Diese dritte, in der Regel durch Vertreter eines bedingungslosen Grundeinkommens favorisierte Perspektive (Vanderborght/Van Parijs 2005) geht über die partielle Dekommodifizierung der Arbeitskraft hinaus und eröffnet den Blick auf Autonomie ohne und auch gegen Lohnarbeit.

*Tabelle 2: Drei Perspektiven auf Lohnarbeit und Autonomie*

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

Quelle: Eigene Darstellung

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

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

## 2 INSTITUTIONENWANDEL

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

### Institutionen

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

Die konstituierenden, sozial kontrollierenden und kompensierenden Funktionen staatlicher Sozialpolitik formen Rahmenbedingungen und Handlungsoptionen für die Art und Weise, wie die Einzelnen ihre Arbeitskraft zur Existenzsicherung einsetzen müssen, dürfen und können, indem sie „einen formenden Zugriff auf die zeitliche Ordnung des Lebens“ (Leibfried et al. 1995: 24) nehmen<sup>21</sup>. Staatliche Sozialpolitik trägt zur „Institutionalisierung des Lebenslaufs“ bei, dessen wesentlicher Bezugspunkt der Arbeitsmarkt ist (Kohli 1985 und 2003; Leibfried et al. 1995: 45; Lessenich 1995; Levy 1996; Myles 1990).

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

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

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

---

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

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

## Institutionenwandel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

Folgenden Elemente eines Idealtypus<sup>23</sup> *workfare* herausgearbeitet. Im folgenden Kapitel wird zunächst ein Grundverständnis von *workfare* herausgearbeitet. Davon ausgehend werde ich einen Idealtypus vorschlagen, den ich als „restriktiv-residuale, kategoriale Mindestsicherung“ bezeichne.

### 3 WORKFARE

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

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

---

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

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

## Argumente zur Mindestsicherung

### Nützliche Armut?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

### Schädliche Armuts politik: Speenhamland

Ein weiterer Basistext für die Diskussion um unterschiedliche Argumente für und gegen eine Mindestsicherung ist die Beschreibung des Systems von Speenhamland, das im Mai 1795 in England eingeführt worden war und mit den neuen *Poor Laws* 1834 aufgehoben wurde, durch Karl Polanyi (1995 [1944]). Das Speenhamland-System war zunächst nichts weiter als ein an den Brotpreis gekoppelter und nach Familiengröße variierender Zuschuss, in heutiger Diktion also ein Kombilohn, mit dem ein Minimaleinkommen unabhängig vom Markteinkommen garantiert wurde. Die Adressaten der Zuschüsse waren im wesentlichen Landarbeiter und ihre Familien. Um zu verhindern, dass ihnen die Arbeitskräfte aus ökonomischen Zwängen abwandern oder – so die These von Piven und Cloward (1977) zur Funktion von Fürsorgepolitik – massenhaft von einer nicht kontrollierbaren *voice*-Option Gebrauch machen, mussten die Landbesitzer eine Verbleibs-Option bieten, die das Konfliktpotenzial einzuhegen vermochte.<sup>25</sup> Die über Lohnzuschüsse gewährte Einkommensgarantie hatte aus Sicht von Polanyi und anderen (Block/Somers 2003) gravierende Folgen. Mit der Transferleistung verfügten die ländlichen Arbeiter über eine Einkommensquelle, die sie einerseits nahezu unabhängig von der Anarchie des Marktes machte, sie andererseits insofern „unfrei“ werden ließ, als dass sie *noch nicht* vollständig kommodifiziert<sup>26</sup>

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## Nützliche Armutsbekämpfung

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

---

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

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

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

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

„auf Seiten des Staates bestehe die Pflicht, den Armen zu unterstützen, aber dem entsprechende kein Recht des Armen darauf, unterstützt zu werden. Er hat – wie dies z.B. in England ausdrücklich betont wird<sup>28</sup> – keinen Klage- und Schadensersatzanspruch bei unrechtmäßig verweigerter Unterstützung“ (Simmel 1992 [1908]: 519).

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

## Workfare als Reaktion auf Abhängigkeit

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

### Die Logik des Abhängigkeits-Arguments

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

rer Vorbehalt, nämlich jener, der den Adressat „Armer“ vom Adressaten „Staatsbürger“ unterscheidet. Wird der Transferempfänger als „Armer“ adressiert, steht die Realisierung des Rechts unter Vorbehalt der Bedürftigkeitsprüfung und Arbeitsbereitschaft. Das hat zur Folge, dass der Einzelne entweder auf sein eigenes Vermögen und seine Arbeitskraft oder auf das des Ehepartners verwiesen wird, so dass die Frage des Ermessens entweder in den Bereich der politischen Definition von Zumutbarkeit des Arbeitseinsatzes oder der obschon unterhaltsrechtlich eingeehten, faktisch doch auch zuneigungsabhängigen Zahlungsbereitschaft des Ehepartners verlagert ist. Die Marktteilnahme, ob direkt oder indirekt über die Zugehörigkeit zu einem marktteilnehmenden Familienmitglied, gilt als primärer Weg zum Erhalt bzw. Erreichen der Unabhängigkeit. Abhängigkeitsverhältnisse in den Bereichen Markt und Familie werden dabei jedoch ignoriert (Dean/Taylor-Gooby 1992: 2; Fraser/Gordon 1994). Wird hingegen der Transferempfänger als „Staatsbürger“ adressiert, erfolgt der Schutz gegen Ausbeutung im Rahmen der Staatsbürgerschaft vorbehaltlos, da die einzige Qualifikation zum Bezug der Transferleistung die des Staatsbürgerschaftsstatus ist. Positive Auswirkung der Mindestsicherung, wie ihr Beitrag, Autonomie zu ermöglichen<sup>30</sup>, Risikoaversität zu senken und Legitimation zu erzeugen, blendet der *Dependency*-Diskurs aus. Transferleistungen gelten daher nicht als aktive oder gar aktivierende, sondern als passive respektive passivierende Instrumente, die letztendlich zur „Exklusion“ der Bezieher und Bezieherinnen von den bezogenen Transferleistungen beitragen.

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

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

---

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

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

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

### **Abhängigkeit: Fehlanreize – Fatalismus – Fehlverhalten**

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

Tabelle 3: Deutungsmuster von Sozialhilfe-Abhängigkeit

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Die zentrale Annahme beim Typus *Disincentive* ist, dass durch Transferleistungen zur Mindestsicherung ökonomische Anreize gegeben würden, die den Transferleistungsempfänger eine kurzfristig rationale Entscheidung für oder wider das Anbieten seiner Arbeitskraft treffen ließen. Bei ökonomischer und moralischer Bedürftigkeit<sup>33</sup> ermöglicht die Sozialhilfe ein Einkommen außerhalb des Arbeitsmarktes und ist unter diesen Bedingungen ein *out-of-work benefit*: Die Gewährung der monetären Transferleistung ist zwar nicht von den Verkaufsbereitschaft und -bemühungen, aber vom Verkaufserfolg des Trägers der Ware Arbeitskraft unabhängig. Die Einkommensoption außerhalb des Arbeitsmarktes wirkt daher als eine „Auffangposition“, die als eine *exit*-Option wahrgenommen werden könnte. Zumutbarkeitskriterien formen die Sozialhilfe zu einer *non-entry*-Option: Sie bietet dem Anbieter der Arbeitskraft einen Bezugspunkt für einen minimalen Anspruchslohn (*reservation wage*), der es ihm ermöglicht, nicht unter allen preislichen und qualitativen Bedingungen sein Arbeitskraftpotential auf dem Markt realisieren zu müssen. Wie strikt die Sozialhilfe als *reservation wage* in Richtung *non-entry* wirkt, hängt aus der Sicht eines kurzfristig und rein ökonomisch zweckrational handelnden Individuums zum einen von der Höhe der Sozialtransfers ab. Sofern die Höhe der Transferleistung ausreiche, das soziokulturelle Existenzminimum zu sichern, sei es irrational, alternativ dazu seine Arbeitskraft für einen Lohn zu verkaufen, der dieses Einkommenslevel nicht übersteige. Zum anderen sei diese Alternative insbesondere dann hinsichtlich der Maximierung von Einkommen und Freizeit bei gleichzeitiger Minimierung von Arbeitsleid irrational, wenn die „Bedarfsdeckung“ durch eine zweite Komponente „Transferentzug“ ergänzt werde, wenn also jedes eigenständig erwirtschaftete Einkommen nicht das Gesamteinkommen erhöhe, sondern mit dem Transfereinkommen zu großen Teilen oder vollständig verrechnet werde. Betrage diese Transferentzugsrate hundert Prozent, so sei eine Entscheidung für eine Jobaufnahme auf dem Niveau der Mindestsicherungsleistung irrational.<sup>34</sup> Ein zu geringer Lohnabstand in Kombination mit einem zu hohen Transferentzug führe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Beim Typus *Devianz* mangelt es dem Sozialleistungsempfänger an der richtigen Einstellung. Während die Effekte, die die Mindestsicherung auf das Verhalten der Hilfeempfänger hat, im Falle des ökonomischen Diskurs-Typus moralisch nicht bewertet bzw. als amoralisch anzusehen ist, gilt das durch die Sozialhilfe hervorgerufene Verhalten zumindest als unmoralisch bzw. von den gesellschaftlichen Normen abweichend. Je nach Betrachtung kann das Individuum als Opfer seiner milieubedingten Umstände betrachtet werden, insofern soziale Phänomene von Exklusion mit einer Kultur der Armut oder die Zugehörigkeit zu einer *underclass* mit Segregation, die als unfreiwillig charakterisiert wird, einhergehen<sup>37</sup> (Kronauer 2002). Oder entsprechende Fürsorgeempfänger werden als aktive Täter, als „Lifestyler“ betrachtet, die die Freiheit der Lebensführung nonkonform und illegal, weil Fürsorgeleistungen empfangend, auch auf Fragen der Arbeitsethik ausdehnen.

---

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

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

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

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

---

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

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

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

## Workfare – ein Begriff im Wandel

### Die umstrittene Reichweite und Bedeutung von workfare

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Workfare – idealtypisch gesehen

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

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

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

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

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

---

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

Tabelle 4: Idealtypus *workfare*

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

Quelle: Eigene Darstellung

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

---

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

## II Wandel der Leitbilder – Staat

---

Leitbilder vom Staat sind Metaleitbilder. Sie bilden den ideologischen Kontext der staatlichen Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung. Die Mindestsicherung ist Teil der Sozialpolitik, deren Ausrichtung sich mit den drei Phasen der Leitbilder vom Staat – aktiver, schlanker, aktivierender Staat – gewandelt hat. Diese so dargestellte Entwicklung der Leitbilder vom Staat ist doppelt eingeschränkt<sup>1</sup>: zum einen auf einen für die Staatsdiskussion kurzen historischen Zeitraum seit Ende des zweiten Weltkriegs und zum anderen geographisch auf die Diskussion in Deutschland. Die drei Phasen der Leitbilder vom Staat umfassen hinsichtlich der Diskurse um Staatlichkeit und Staatstätigkeit den aktuellsten, historisch relativ kleinen Abschnitt von den 1960er Jahren bis zu Beginn der 2000er Jahre. Ihre Funktion und ein Rückblick auf die Vorstufen der Staatlichkeitsdiskurse sind Gegenstand des kurzen vierten Kapitels. In den Kapiteln fünf und sechs werden die jeweiligen Leitbilder anhand von drei Quellentypen rekonstruiert: zum einen anhand der staats- und steuerungstheoretischen Literatur, zum andern anhand konzeptioneller, in der Wissenschaft produzierter Texte zur Sozialpolitik und des Weiteren anhand der in den Sozialberichten veröffentlichten Selbstreflexion zur Sozialpolitik der jeweiligen Bundesregierungen.

- 
- 1 Einen ideengeschichtlichen Überblick bietet jüngst die Monographie von Rüdiger Voigt (2007) mit dem passenden Titel „Den Staat denken“. Stefan Breuer (1998) setzt den Schwerpunkt auf „Entstehung, Typen und Organisationsformen“ des Staates, so der Untertitel seiner Monographie „Der Staat“. Zur Begriffsgeschichte von „Staat“ siehe auch Luhmann (2002: 198 ff.).

## 4 LEITBILDER VOM STAAT

Im diesem Kapitel werden zunächst die Besonderheiten jener Leitbilder herausgearbeitet, die sich auf Staat und Staatlichkeit beziehen. Anschließend werden in konzentrierter Form jene Stufen von Staatlichkeit und Staatstätigkeit vorgestellt, die dem Diskurs um den modernen Wohlfahrtsstaat vorausgegangen sind.

### Leitbilddiskussion und Staat

Leitbilder vom Staat unterscheiden sich wesentlich von anderen Leitbildern durch den Anspruch, Meta-Leitbilder zu sein. Sie bedeuten weitaus mehr als zum Beispiel ein Leitbild „autogerechte Stadt“, da sie „selbst eine bestimmte Ordnungsvorstellung“ umfassen und zugleich als „Garant gesellschaftlicher Ordnung“ gelten und wirken (Kaufmann 1994: 16). Ein zentrales Beispiel ist die Fortentwicklung des liberalen Rechtsstaates zum sozialen Rechtsstaat bzw. „Sozialstaat“. Von einer Kampfformel entwickelte sich der Begriff zur Grundgesetznorm in den Artikeln 20 und 28 unter dem Schutz der „Ewigkeitsklausel“ des Artikels 79, 3. Staatsbilder sind den institutionalisierten Orientierungsfunktionen sozialpolitischer Programme übergeordnet. Sie wirken als Metaleitbilder gesellschaftlicher Ordnung. Staatsvorstellungen, die in Leitbildern vom Staat reflektiert werden, enthalten zum einen Aussagen über das, „was der Staat soll oder nicht soll“ (Kaufmann 1994: 19; vgl. Voßkuhle 2001). Zum anderen umfassen sie Aussagen darüber, welche Aufgaben der Staat erfüllen kann oder nicht kann, wie es also um die staatliche Leistungsfähigkeit bestellt ist. Leitbilder vom Staat skizzieren ein mögliches Set an Forderungen, die zu stellen als *anerkanntenswürdig*, zu bearbeiten als *notwendig* und zu erfüllen als *möglich* erachtet werden. Bilder vom Staat bzw. Leitbilder für den Staat erlauben es, „über so etwas Diffuses wie das Gemeinwesen, mithin über das ‚Ganze‘, zu sprechen, ohne Details anführen zu müssen“ (Voßkuhle 2001: 508). Insofern haben auch sie eine *Koordinierungs- und Verständigungsfunktion*. Leitbilder vom Staat unterscheiden sich von Leitbildern, wie sie zum Beispiel Gegenstand der Technikgenese sind. Anders als Technikleitbilder, die – auch wenn sie gesellschaftsprägende Implikationen aufweisen können – auf einen gesellschaftlichen Ausschnitt begrenzt sind, sind Leitbilder vom Staat Meta-Leitbilder. Vier weitere Funktionen lassen sich mit Voßkuhle (2001: 508 f.) identifizieren: Retrospektiv angewendet haben Staatsbilder eine *Erklärungs- und Deutungsfunktion*, indem sie die tragenden Ideen und Strukturen vergangener Epochen in eine begriffliche Kurzformel bringen. Gegenwärtige Leitbilder können auf diese Weise in affirmativer oder kritischer Weise in Bezug zu vergangenen Epochen gesetzt werden. Pro-

spektiv formulieren Staatsbilder Leitbilder im engeren Sinne und übernehmen somit eine *Orientierungsfunktion*. Leitbilder vom Staat beeinflussen die Wahrnehmung und Formulierung politischer Probleme im Bereich der staatlichen Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen – auch hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der eigenen Arbeitskraft zu Zwecken der Existenzsicherung. Im Kontext staats- und verwaltungswissenschaftlicher Diskussion werden sie als heuristischer Rahmen verwendet, so dass ihnen eine *Analysefunktion* zugesprochen wird. Im besten Falle umfassen Leitbilder ein Set von Kriterien. Aufgrund der ihnen potenziell innewohnenden Suggestivkraft, mittels derer bestimmte Staatsformen, -aufgaben und -ziele als erstrebenswert bewertet und andere zurückgewiesen werden können, ist die Analysefunktion schwer von der *Politikfunktion* abgrenzbar: Leitbilder stehen stets in Konkurrenz zu anderen Leitbildern.

Staatsbilder lassen sich retrospektiv erschließen und zuschreiben, sofern sie nicht zeitgenössisch von staatlichen Akteuren explizit benannt wurden. Für die hier vorgestellte Leitbildentwicklung des *aktiven, schlanken und aktivierenden* Staates bestehen zeitgenössische Zuschreibungen von Akteuren der Leitbildproduktion. Die Leitbildproduktion setzt dabei wesentlich an zwei Stellen an: zum einen in der Politik der jeweiligen Bundesregierung, die sich ihrer Rolle entsprechend als zentraler staatlicher Akteur zur Festlegung eines Orientierung stiftenden Rahmens gefordert sieht; und zum anderen in der wissenschaftlichen staats-theoretischen Diskussion, deren Teilnehmer sich entweder qua Profession zu Äußerungen berufen sehen und/oder im Rahmen von Kommissionen, Gutachten, Expertisen für die Leitbildproduktion von der Politik beauftragt werden. Während die wissenschaftliche Seite über die einschlägige Literatur gut nachzuvollziehen ist, besteht für die politische Seite insofern Begründungsbedarf, als dass „die“ Politik der Bundesregierung an vielfältigen Dokumenten darstellbar wäre. Für die Darstellung der Leitbilder bedarf es einer Grundlage, die zum einen allgemein auf politische Leitbilder und zum anderen spezialisiert auf die Rolle der Sozialpolitik eingeht. Die Sozialberichte der Bundesregierung erfüllen diesen Zweck insofern, als dass es nicht so sehr darauf ankommt, was in einer historischen Phase „tatsächlich“ geschah, sondern wie das Geschehen aus der Sicht zentraler Akteure geordnet wurde bzw. zu ordnen war. Bei der Durchsicht der Sozialberichte der Bundesregierung ist nicht zu erwarten, dass jeder Bericht konzeptionell zur Fortschreibung oder Erneuerung eines jeweils aktuellen Leitbildes beiträgt. Doch zusammen mit den zentralen staats-theoretischen und sozialpolitischen Diskussionen können daraus die wesentlichen Aspekte der Leitbilder rekonstruiert werden.

Die jeweiligen sozialpolitischen Konkretisierungen der Phasen lassen sich anhand der Sozialberichte der Bundesregierung nachvollziehen, die seit 1968 als Bundestagsdrucksachen in unregelmäßiger, aber für den hier angestrebten Zweck in ausreichend häufiger Folge erscheinen. Das Sozialbudget erscheint seit 1969/70 als Teil B des Sozialberichts. Bis zur Einführung des allgemeinen Sozialberichts wurde unter der gleichen Bezeichnung der Rentenbericht geführt, der seitdem als Rentenanpassungsbericht bezeichnet wird. Seit der fünften Legislaturperiode wird der Sozialbericht in unregelmäßigen Abständen, zumeist aber in jeder Legislaturperiode mindestens einmal, mit Ausnahme der verkürzten neunten<sup>2</sup>, in der kein Bericht erschien, von der Bundesregierung vorgelegt.<sup>3</sup> Interessant ist an den Sozialberichten der Bundesregierung nicht so sehr der Begründungszusammenhang bzw. die Methoden der Erstellung. Für die Leitbilddiskussion steht vielmehr der Verwertungszusammenhang im Vordergrund. Im ersten Bericht, der noch unter dem Titel „Sozialbudget“ veröffentlicht worden war, wies die Bundesregierung eine dreifache Zweckbestimmung für die Berichte aus: Sie sollten sowohl „Bestandsverzeichnis“ als auch „Wahrscheinlichkeitsprognose“ sein und zudem „normativer Zielprojektion“ dienen (BMAS 1969: Tz 2, 7-11). Die Sozialberichte der Bundesregierung sind Dokumente, die als Texte veröffentlichter Reflektion und Rechtfertigung der Regierungspolitik darüber informieren, welche Probleme in der Retro- wie Prospektive als wesentlich für die Ausrichtung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik als Ganzes erachtet werden. Sie enthalten somit wichtige Hinweise für die Rekonstruktion der dominanten Leitideen vom Sozialstaat, die sich zu einem Leitbild fügen lassen.

---

2 10.11.1980-29.03.1983

3 Die Zitation der Sozialbudget bzw. Sozialberichte richtet sich mit Ausnahme der Einleitung nach den Teilziffern der Berichte. Sofern die das Sozialbudget ein Teil des Sozialberichts ist, wird dies entsprechend ausgewiesen. Der Sozialbericht i.e.S. ist zumeist Teil A und wird ohne Zusatz vor der „Tz.“ zitiert. Das Sozialbudget ist zumeist Teil B, hat zudem eine eigene Tz-Zählung und wird daher „B Tz: Nr.“ zitiert. Beginnend mit dem Sozialbudget 1968 wurden einschließlich des nur als Sozialbudget erschienenen Berichts 1974 und des ohne Sozialbudget erschienen Sozialberichts 2005 sechzehn solcher Berichte erstellt. Bis auf das Sozialbudget 1968, der nur als Sonderdruck verfügbar ist (siehe Hinweis in BT-Drs. V/4160 auf BMAS 1969), liegen die Berichte als Bundestagsdrucksachen vor. Auf eine gesonderte Auflistung der Bundestagsdrucksachen (BT-Drs.) wurde aus Platzgründen verzichtet (siehe Fußnote 1).

## Diskurse um Staatstätigkeit

Vier Stufen von Staatlichkeit können mit Kaufmann (1994) identifiziert werden: der polizeistaatliche Diskurs des 16. bis 18. Jahrhunderts, der rechtsstaatliche Diskurs der 19. Jahrhunderts, der sozialstaatliche Diskurs des 20. Jahrhunderts und ein aktuell aufkommender steuerungsstaatlicher Diskurs.<sup>4</sup> In diesen unterschiedlichen Phasen herrscht jeweils ein anderer Diskurs um Staatsaufgaben vor bzw. weisen unterschiedliche Problemwahrnehmungen und Staatsaufgaben eine „programmatische Dominanz“ (ebd.: 16) auf. Die hier zur Diskussion stehenden Leitbildphasen sind zum einen wesentlich kürzer als der Betrachtungszeitraum, der den Phaseneinteilungen von Kaufmann (1994) und anderen, z.B. Willke (1992: 211 ff.), zugrunde liegt. Willke und Kaufmann sehen die Frage nach den Staatsaufgaben in unterschiedlichen Sequenzen seit dem 15. bzw. 16. Jahrhundert unterschiedlich beantwortet. Zum anderen unterscheiden sich die Leitbilder „aktiver“, „schlanker“ und „aktivierender Staat“ darin, dass sie von den jeweils zeitgenössischen Akteuren selbst gewählt, also nicht analytisch zugeschrieben wurden.

Im „polizeistaatlichen Diskurs“ des 16. bis 18. Jahrhunderts war die Sicherheit das dominante Thema. Gewalt, genauer: das horizontale Verhältnis der Einzelnen zueinander als erfahrene oder befürchtete Gewalt, galt als das zentrale Problem. Die Eindämmung durch Monopolisierung der Gewaltausübung war die zentrale Aufgabe, das gesamte soziale Leben im Herrschaftsgebiet als Wirkungsfeld des als Leviathan gedachten Staates oblag (Willke 1992: 216 ff.). Aus der Kritik an dieser „Allzuständigkeitsprärogative“ (Kaufmann 1994: 34) erwuchs der „rechtsstaatliche Diskurs“. Im Zuge des rechtsstaatlichen Diskurses wurden zum einen neben den horizontalen Beziehungen zwischen den Bürgern nunmehr auch die vertikalen Beziehungen zwischen Bürger und Staat dem Recht unterworfen und somit justiziabel. Ein wesentliches Merkmal des Rechtsstaats ist daher, dass die „Gesetzesbindung“ nicht mehr allein für das Handeln der Bürger gilt, sondern ebenso für die Aktionen des Staates. Rechtsstaatlichkeit ist in diesem Sinne als Staatsprinzip zu verstehen, dessen „polemische[...] Gegenbegriffe

---

4 Bei Willke (1992: 269) sind es ebenfalls vier. Jedoch unterscheidet er die Stufen nach dem jeweils dominanten Medium (15.-17. Jahrhundert: Gewalt, 18.-19. Jahrhundert: Recht, 19.-20. Jahrhundert: Geld, 20. bis 21. Jahrhundert: Information), ihre jeweiligen Machtbasis (Armee und Polizei, Sanktionssysteme, fiskalische Disponibilität, Zentralität in Kommunikationsnetzwerken) und der jeweiligen Leitwissenschaft (Militärwissenschaft, Rechtswissenschaft, Politische Ökonomie, Informatik und Kybernetik).

[...] nicht Monarchie oder Aristokratie, sondern Theokratie und Despotie“<sup>5</sup> sind (Böckenförde 1991: 148). Zum anderen wurde das Wirkungsfeld des Staates auf die äußere Sicherheit und die Gewährleistung der Rechtsordnung beschränkt. Die Staatstätigkeit unterlag fortan einer Trennung von Staat und Gesellschaft, die inhaltlich durch eine „Aufgabenbeschränkung zugunsten personaler Entfaltung und gesellschaftlicher Autonomie“ (Grimm 1991: 160) bestimmt war (Böckenförde 1991: 209 ff.). Staatliche Eingriffe waren – ordnungspolitisch idealisiert – aus dem Bereich der Gesellschaft ausgegrenzt. Der Bereich der „Ausgrenzung“, den Forsthoff (1968 a, b) als konstitutiv für den Rechtsstaat bewertete, umfasst zum einen die so genannten „negativen Freiheitsrechte“ (Berlin 2006). Zum anderen bedeutet Ausgrenzung vor allem, dass es nicht die Aufgabe des Staates ist, in den Status quo gesellschaftlicher Verhältnisse aktiv verändernd einzugreifen. Letzteres sei charakteristisch für den auf Teilhabe gerichteten sozialen Rechtsstaat:

„Die durch Ausgrenzung gesicherte Freiheit bezieht sich auf einen Staat, der sich Grenzen setzt, der den Einzelnen seiner gesellschaftlichen Situation, wie sie ist, überläßt, einen Staat also, der in dieser Relation der Freiheit den status quo gelten läßt. Die Teilhabe als Recht und Anspruch meint einen leistenden, zuteilenden, verteilenden, teilenden Staat, der den Einzelnen nicht seiner gesellschaftlichen Situation überläßt, sondern ihm durch Gewährungen zu Hilfe kommt. Das ist der soziale Staat“ (Forsthoff 1968b [1954]: 178).

Forsthoff verweist sozialstaatliche Intervention auf den Rang einfacher Gesetzgebung und Verwaltung. Statt auf eine grundrechtliche Regelung setzt er auf politisches Ermessen, das durch bürgerliche Freiheiten, insbesondere durch die Eigentumsgarantie, begrenzt ist. Denn die Perforation der Grenze zwischen Staat und Gesellschaft durch sozialstaatliche Eingriffe in den Bereich staatlich garantierter Freiheit wurde aus konservativer Sicht als Gefährdung der bereits erreichten Freiheits- und Teilnahmerechte interpretiert (Bellermann 1977: 354; Blanke 1990: 141).<sup>6</sup> Die von Forsthoff und anderen vertretene konservative Position

---

5 „Der Rechtsstaatsbegriff“, so Böckenförde (1991: 148) weiter, „hat eine freiheitliche, aber nicht unbedingt demokratische Tendenz.“

6 Für die Gefährdungsthese siehe Hayek (2003, 2005), zur These der Gefährdung der Demokratie durch Ausdehnung des Zwangs und Einschränkung bürgerlicher Freiheiten, allen voran des Eigentums, bei Ausdehnung staatlicher Sozialpolitik; siehe auch C. Schmitts (1968) Ausführungen zur Eigentumsgefährdung in „Nehmen/Teilen/Weiden“ und ähnlich Böckenfördes (1991) Ausführungen zur Notwendigkeit der Aufrechterhaltung einer Trennung von Staat und Gesellschaft zwecks Sicherung negativer

lässt sich in einer abgeschwächten Variante in der Formel ausdrücken: „Staat muß – Sozialstaat kann sein“ (Greven 1980: 97).

Der Denkweise des *Laissez-faire* war es systematisch unzugänglich, die Widersprüchlichkeit der Existenz des Sozialstaates zu fassen, wie sie von Offe formelhaft verdeutlicht wurde: „The contradiction is that while capitalism cannot coexist with, neither can it exist without, the welfare state“ (Offe 1984: 153).<sup>7</sup> Aus „progressiver“ Sicht werden sozialstaatliche Eingriffe nicht als Gefährdung, sondern ganz im Gegenteil als notwendige Ergänzung und zum Teil als Voraussetzung für die Realisierung der politischen wie zivilen Staatsbürgerrechte gesehen. Soziale Rechte fördern die Realisierung von Teilhabe- wie auch Teilnahmerechten und wurden daher als notwendige Ergänzung der liberalen Prämissen des Rechtsstaats eingefordert. Der Begriff des „sozialen Rechtsstaats“ ist im Wesentlichen mit Hermann Heller verknüpft. Sein Staatsdenken wurde in der Phase des Planungsoptimismus indirekt wirksam (Abendroth 1985: 60 ff.). Wie jede andere Organisation, so Heller (1983 [1934]: 270), ist der Staat zunächst eine „vielheitlich bewirkte, aber doch einheitlich wirkende Macht“. Die *differentia specifica* gegenüber anderen Organisationen bestehe in der „souveränen Gebietsherrschaft“ (ebd.: 268). Als „organisierte Entscheidungs- und Willenseinheit“ sei der Staat ein zentral steuerndes „Aktzentrum“ innerhalb der „Vielheit wirklicher und selbständiger, sei es einzelmenschlicher oder kollektiver Aktzentren“ (ebd.: 260). Seine Funktion der kollektiven Entscheidungsfindung und Einheitsbildung setze jedoch eine relative soziale Homogenität der Staatsbürger voraus (Heller 1992a [1928]: 429). Diese relative soziale Homogenität zu erzeugen und zu bewahren sei Aufgabe des sozialen Rechtsstaats, den Heller zugleich vom liberalen Rechtsstaat wie auch von der faschistischen Diktatur abgrenzt (Heller 1992b [1929]). In diesem Sinne reicht Hellers Konzept des sozialen Rechtsstaats über

---

Freiheit. Zur Gegenüberstellung der konservativen „Gefährdungsthese“ versus der progressiven „Synergiethese“, der zu Folge sich jede Reform wunderbar komplementär zu vorangegangenen Reformen füge, siehe Hirschman (1995: 158).

- 7 Jessop (2002: 275 f.) bietet eine „Lösung“ dieses vom ihm „Offe’s Paradox“ genannten Widerspruchs: Er argumentiert mit der historischen Wandlungsfähigkeit staatlicher Regulationsweisen, die jeweils Versuche endlicher Wirksamkeit und Dauer darstellten, diesen Widerspruch einzuhegen. Derzeit, so Jessop, werde der bisherige Versuch des so genannten „Keynesian Welfare National State“ (KWNS) durch einen neuen Versuch, das „Schumpeterian Workfare Postnational Regime“ (SWPR), ersetzt.

die „Formalethik der Demokratie“<sup>8</sup> (Heller 1992a: 430) hinaus. Der zentrale Aspekt der Sozialstaatlichkeit besteht nach Abendroth nunmehr darin,

„daß der Glaube an die immanente Gerechtigkeit der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung aufgehoben ist, und daß deshalb die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Gestaltung durch diejenigen Staatsorgane unterworfen wird, in denen sich die demokratische Selbstbestimmung des Volkes repräsentiert“ (Abendroth 1968 [1954]: 119).

Neben der Ausdehnung des staatlichen Wirkungsbereichs auf die „gesellschaftliche Situation“ (Forsthoff) unterscheidet sich der Sozialstaat in zwei weiteren Aspekten von seinem historischen Vorläufer. Kaufmann (1994: 27) konstatiert eine doppelte Verschiebung: hinsichtlich der *Legitimation* staatlicher Eingriffe vom Ordnungsinteresse zum *Erfolg* und hinsichtlich der *Begründung* einer an den Staat gerichteten Forderung von der formalen Zuständigkeit, wie z.B. bei Rechtsverletzungen, zur *Leistungs- und Lösungsfähigkeit* des Staates hinsichtlich politisch festgestellter Probleme. Der sozialstaatliche Diskurs wird inzwischen, so Kaufmann, tendenziell von einem „steuerungsstaatlichen Diskurs“ abgelöst. Die Grundlagen dieses neuen Diskurses liegen in der Feststellung, dass Rechtssicherheit herzustellen einerseits und auf Individuen oder spezielle Gruppen bezogene Eingriffe andererseits nicht mehr ausreichen, um Wohlfahrt zu erreichen. In dieser vierten Phase der Diskurse über Staatsaufgaben dominieren systemische Problemlagen, so dass dem Staat „die Verantwortung für die *Gewährleistung des unschädlichen Zusammenspiels der Eigendynamik verschiedener sozialer Systeme*“ (Kaufmann 1994: 32) obliegt.

Der Zeitraum, in dem der Wandel der sozialstaatlichen Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der eigenen Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung analysiert werden soll, umfasst den voll ausgebildeten sozialstaatlichen Diskurs und den aufkommenden Übergang zum neuen, möglicherweise „steuerungsstaatlich“ zu nennenden Diskurs. Im diesem Zeitraum findet eine zeitgenössische, explizite Zuschreibung und Schöpfung neuer Leitbilder und eine intensive Debatte um veränderte Staatsaufgaben statt: Unter der Großen Koalition, insbesondere aber der sozialliberalen Koalition Ende der 1960er, Anfang der 1970er ist es die Diskussion um den „aktiven Staat“, unter der Kanzlerschaft

---

8 „Die radikalste formale Gleichheit wird ohne soziale Homogenität“, so Heller (1992a: 430), „zur radikalsten Ungleichheit und die Formaldemokratie zur Diktatur der herrschenden Klasse.“

Helmut Kohls die des „schlanken Staates“ und unter Schröder die des „aktivierenden Staates“.<sup>9</sup> In den folgenden Abschnitten stehen dementsprechend die jeweils herrschenden Leitbilder der Entwicklung vom aktiven über den schlanken zum aktivierenden Staat und von der *welfare*-Orientierung zur *workfare*-Orientierung im Mittelpunkt.<sup>10</sup>

## 5 VOM AKTIVEN ZUM SCHLANKEN STAAT

Im Leitbild des aktiven Staates verbindet sich der Wille zur politischen Gestaltung der Gesellschaft mit der Vorstellung, dass mittels Planung der Gestaltungswille umgesetzt werden kann. Die Sozialpolitik des aktiven Staates fügte sich insofern in den Planungs- und Steuerungsoptimismus ein, als dass es für möglich gehalten wurde, den Einzelnen im Wirtschaftsprozess in allen „Wechselfällen des Lebens“ (Rohde 1972) soziale Sicherheit zu ermöglichen. Seine Bezeichnung erhielt das Leitbild „schlanker Staat“ mit der 13. Legislaturperiode in der Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP. Mitte der 1990er Jahre hatte die Bundesregierung den Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ unter dem Vorsitz von Rupert Scholz berufen (Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ o.J.). Die Diskussionen, die später im Leitbild des „schlanken Staates“ zusammen liefen, begannen bereits Ende der 1970er Jahre (Jann/Wewer 1998). Anhand von zwei Schwerpunkten, die den schlanken vom aktiven Staat unterscheiden, wird im Folgenden das Leitbild dargestellt: Im Gegensatz zum aktiven Staat galt als grundlegendes Problem der Politik die Politik selbst: an die Stelle des Marktversagens trat das Staatsversagen als Fundamentalproblem, an die Stelle des Steuerungsoptimismus trat der Steuerungspessimismus als Grundhaltung gegenüber den Problemlösungskapazitäten des Staates. Für den Bereich der Sozialpolitik folgte daraus, dass der Sozialstaat nicht mehr allein als Teil der Lösung, sondern als Teil des Problems gesehen wurde. Deutlich wurde die diagnostische Kehrtwende insbesondere in der Diskussion der so genannten „Neuen Sozialen Frage“.

9 In der Verwaltungswissenschaft wird den Phasen aktiver – schlanker – aktivierender Staat das für die unmittelbare Nachkriegszeit bis 1965 wirkende Leitbild „demokratischer Rechtsstaats“ vorangestellt; vgl. Jann (2006); Walkenhaus/Voigt (2006).

10 Zur Geschichte der Sozialpolitik dieser Zeit siehe Alber (1989), Zacher (1989), Schmidt (2005) sowie die Beiträge in Leibfried/Wagschal (2000).

## Aktiver Staat

### Planung als Kennzeichen des Aktiven

„Planung ist der große Zug unserer Zeit“, so Kaiser (1965a: 7) im Vorwort des ersten Bandes einer von ihm herausgegebenen mehrbändigen Aufsatzsammlung mit dem Titel „Planung“<sup>11</sup>. Auf dem Weg zu diesem hervorgehobenen politischen Stellenwert unterlag der Planungs-Begriff seit der Gründung der Bundesrepublik einer mehrmaligen Bedeutungsverschiebung. Ruck (2000: 364) unterscheidet fünf Phasen, die der Planungsbegriff zwischen den frühen 1960ern und frühen 1970ern durchlaufen hat: „Tabuisierung (bis 1962), Inkubation (1963-1966), Implementation (1966-1969), Euphorie (1969-1971) Regression (seit 1972)“. So war „Planung“ anfangs rein negativ konnotiert, da der Begriff mit einem Gesellschaftskonzept verknüpft war, das mit DDR und sozialistischer Planwirtschaft gleichgesetzt und abgewertet wurde. Mit Beginn der Großen Koalition 1966 setzte sich eine positive Deutung durch (Lenk 1966; Ronge/Schmiege 1971; Altmann 2003: 297 ff.). Einen entscheidenden Anstoß erhielt die Diskussion 1962 von außen durch ein Memorandum<sup>12</sup> der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Darin forderte die Kommission eine stärkere Koordination und Planung der Wirtschaftspolitik. Nicht zuletzt ob einer Interpretation als „Planung ohne Planwirtschaft“ (Plitzko 1964)<sup>13</sup> ist er zum „Schlüsselbegriff“ (Kaiser 1965a: 7) politischen Gestaltungswillens einer Zeit geworden, die als „Jahrzehnt von Planbarkeit und Machbarkeit“ (Metzler 2003) gilt.

Scharpf wertet den zu der damaligen Zeit feststellbaren „Umschlag von marktwirtschaftlicher Planungsphobie in Planungsbegeisterung“ (Scharpf 1973: 38) als einen Hinweis sowohl auf steigende Erfordernisse als auch ansteigende

11 Weiter heißt es dort (Kaiser 1965a: 7): „Planung ist ein gegenwärtig ins allgemeine Bewusstsein aufsteigender *Schlüsselbegriff* unserer Zukunft. Systematisierung, Rationalität, Wissenschaft gelten schon seit längerem als zeittypische Postulate der modernen Welt; sie haben in Gesellschaft, Wirtschaft und Staat die Ausformung vieler der Planung zunehmend bedürftiger Strukturen gefördert und gleichzeitig *Planungsmittel* und *-methoden* entwickelt, die sich ständig verfeinern. [...] Planung ist der systematische Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage alles verfügbaren einschlägigen Wissens.“

12 „Memorandum über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe“; vgl. Ruck 2000: 371. Das Memorandum ist in Auszügen dokumentiert in Plitzko (1964).

13 So der Titel der von Alfred Plitzko (1964) herausgegebenen Dokumentation des Frankfurter Gesprächs der List Gesellschaft vom 07-09. Juni 1963.

Forderungen aus der Gesellschaft an die Politik bzw. den Staat. Eine geänderte Problemlage bzw. Problemwahrnehmung galt als Ausgangspunkt für eine neue Rollenzuschreibung: Die Dynamik gesellschaftlicher Entwicklung brachte nicht allein Fortschritt, sondern ebenso neue Probleme hervor. Strukturelle, potentiell ökologische und verkehrspolitische Folgeprobleme des Wachstums einerseits sowie sozialpsychologische und pädagogische Herausforderungen (Drogen, Rebellion, Anomie) andererseits wurden als Belege für die Unzulänglichkeit eines lediglich passiven oder reaktiven Staates herangezogen. Statt zu kurieren soll die Politik, das hieß in erster Linie der Staat, „die Fähigkeit zur vorausschauenden, aktiven Regelung und Steuerung jener gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozesse, deren ungesteuerte Dynamik die für das Gesamtsystem relevanten Probleme und Krisen hervorbringt“ (Mayntz/Scharpf 1973: 116) entwickeln. Obwohl Planung mit einem wachsenden Vertrauen in und Zugreifen auf Wissenschaft verbunden war und zudem als eine Reaktion der Politik auf technische Entwicklungen gesehen wurde, führte sie nicht zu einer Entpolitisierung im Sinne der Technokratie-These<sup>14</sup> Schelskys (1961). Im Gegenteil, Planung galt als „eine moderne Antwort auf die Herausforderung der Sachzwang-These“ (Metzler 2003: 788). Planung setzt auf Gestaltung der Gesellschaft durch Politik, im Rahmen von Technokratie hingegen ist Politik nicht mehr als die Exekution systemischer Erfordernisse.<sup>15</sup>

14 Schelsky beschreibt in seinem Essay „Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation“ die Entwicklungstendenz des Staates in Richtung eines „universale[n] technische[n] Körper[s]“ (1961: 24). Das bisher indirekte, weil über Normen und Gesetze vermittelte Herrschaftsverhältnis der Demokratie sieht er in grundlegender Veränderung. Dessen Funktionsweise wird „durch die Konstruktion der wissenschaftlich-technischen Zivilisation“ verdrängt und durch „Sachgesetzlichkeiten“ ersetzt. Demokratie verliere damit „sozusagen ihre klassische Substanz: an die Stelle eines politischen Volkswillens tritt die Sachgesetzlichkeit, die der Mensch als Wissenschaft und Arbeit selbst produziert“ (ebd.: 22). Im „technischen Staat“ sind zwar Volksvertreter nach wie vor gewählt; sie treffen ihre Entscheidungen jedoch in Abhängigkeit von „planenden Fachleuten“, welche wiederum allein der „Apparaturgesetzlichkeit“ folgen. Das Ergebnis lautet: Transformation der Demokratie zur „Technokratie“: „Der technische Staat entzieht, ohne antidemokratisch zu sein, der Demokratie ihre Substanz. Technisch-wissenschaftliche Entscheidungen können keiner demokratischen Willensbildung unterliegen, sie werden auf diese Weise nur uneffektiv.“ (ebd.: 29) Dem Parlament verbleibt die Kontrolle der Richtigkeit der Abläufe.

15 Vgl. zur Diskussion der Technokratiethese die Ausführungen Offe (1972: 107 ff. und 123 ff.) sowie Vobruba (1983: 164 ff.).

Wesentliche Bedingungen für den aktiven, planenden und steuerungswilligen wie steuerungsgeforderten Staat war die im Übergang vom rechtsstaatlichen zum sozialstaatlichen Diskurs gewachsene Auffassung, dass zivile und politische Staatsbürgerrechte um soziale Rechte erweitert werden müssen. Dass diese Fähigkeit des Staates, weit in den gesellschaftlichen Bereich hinein zu wirken und den Status quo zu verändern, tatsächlich gegeben war, wurde nicht nur vorausgesetzt, sondern zudem „zum zentralen Kriterium der Leistungsfähigkeit des politischen Systems“ (Scharpf 1973: 39). Planungseuphorie und Steuerungsoptimismus gingen miteinander einher. Beides beruhte auf der Annahme, dass wirtschaftliche Krisen nicht bevorstehen und sofern dies doch der Fall sein sollte, sie ebenso rasch bearbeitet und überwunden werden können wie die „kleine Krise“<sup>16</sup> 1966/67. Der aktive Staat, der das Allgemeininteresse gegen Übergriffe von Partialinteressen behaupten sollte, war ein wesentlicher Bestandteil der fordistischen Fortschrittskonzeption. Dieses Verständnis von Fortschritt war ein Dreiklang aus Fortschritt des Staates, technischem Fortschritt im Sinne des Wandels der Produktion und sozialem Fortschritt qua Vollbeschäftigung und Kaufkraftzuwachs bei der gesamten Bevölkerung (Lipietz 1991: 680 f.).

### **Sozialpolitik des „aktiven Staates“**

Planen statt Reagieren galt als Motto im Allgemeinen für staatliche Politik wie im Besonderen für staatliche Sozialpolitik. Sozialpolitik wurde als Teil von Gesellschaftspolitik (Achinger 1958) betrachtet, in der ihr nicht mehr nur eine von anderen Politikbereichen abgeleitete, sondern eine definitorische Funktion zugewiesen wurde. Sozialpolitik müsse, so 1972 der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Helmut Rohde, fähig sein, „der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung soziale Ziele zu setzen“ (Rohde 1972: 11). Zu den Leitlinien einer Sozialplanung zählte Rohde erstens die universalisierende Erweiterung des Adressatenkreises der Sozialpolitik, den er als „Übergang von der gruppenspezifisch bezogenen zur umfassenden sozialen Sicherung“ (ebd. 25) bezeichnet hat. Sozialpolitik in diesem Sinne sei weiter zu fassen als eine Sicherung im Schadensfalle, in den so genannten „Wechselfällen des Lebens“. Sozialpolitik interveniere lebensbegleitend und lebenslaufstrukturierend: „Insofern wechseln eigentlich nicht allein die Fälle des Lebens, sondern vielmehr die Arten der sozialen Leistungen, die der einzelne im Laufe seines Lebens in Anspruch nimmt“ (ebd.: 26). Als zweite Leitlinie nennt

---

16 Zur regulationstheoretischen Begriffsverwendung „kleine Krise“ bzw. einer Krise *innerhalb* der Regulationsweise und ihre Abgrenzung von einer „großen Krise“ bzw. einer Krise *der* Regulationsweise siehe Lipietz (1985).

Rohde die Dynamisierung der Sozialleistungen, welche zweierlei bedeute: zum einen Teilhabe, als „Integration in die wachsende Wirtschaftskraft und in den steigenden Lebensstandard“ (ebd.) und zum anderen die Notwendigkeit, Sozialplanung als wesentlichen Teil von Finanzplanung zu verstehen. Die dritte Leitlinie bezeichnet er die Erweiterung der nachsorgenden, Fehler korrigierenden durch eine vorsorgende Sozialpolitik (ebd.: 27). Eine bisher palliative und kompensierende Sozialpolitik gegenüber jenen, die von den Folgen des sozialen Wandels betroffen waren, sollte durch eine präventive, prospektive Politik ersetzt werden, die im besten Fall dafür sorgt, Betroffenheit gar nicht erst entstehen zu lassen (Widmaier 1970: 12).

Dieser Neubestimmung der Aufgaben von Sozialpolitik war ein Wandel des Sozialstaatsverständnisses vorausgegangen. In den 1960er Jahren setzte sich eine Auffassung durch, die auf verschiedenen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts beruhend die Gegensätzlichkeit von Sozial- und Rechtsstaatlichkeit relativierte. So konnte die 1964 von der Bundesregierung eingesetzte Sozialenquete-Kommission (o.J.: 54) als herrschende Meinung darstellen, dass die „Spannung“ zwischen den „rechtsstaatlichen Maximen“ und dem „Sicherheit verbürgenden Sozialstaatsprinzip“ aufgehoben werde, wenn soziale Sicherung „in den Dienst der freiheitlichen Entfaltung der Persönlichkeit“ gestellt werde. „Ein Handeln in Freiheit, d.h. in Unabhängigkeit und Eigenverantwortung, setzt nach den Grundgedanken der Verfassung auch soziale Sicherheit voraus“ (ebd.). Insofern war die Auffassung durchaus üblich, in der „Sozialstaatsklausel einen generellen Gestaltungsauftrag oder einen Auftrag zur permanenten Reform“ (Lompe 1971: 88) zu sehen und dazu die Notwendigkeit „umfassender politischer Planung“ (ebd.: 81) festzustellen. Eine Krisen vermeidende und insofern stabilisierende wie auch eine Reform orientierte Politik galt als verfassungsmäßig geboten: „Die Vermeidung ökonomischer Krisen und Wachstumsstörungen, die stabilisierende Lenkung als Instrument der Gefahrenvorsorge erfüllt sowohl rechtsstaatliche wie sozialstaatliche Erfordernisse“ (Lompe 1971: 183). Um die planerischen Grundlagen für eine vorausschauende Sozialpolitik zu schaffen, beschloss die damalige Große Koalition von CDU und SPD die Erstellung eines Sozialbudgets, das neben der mittelfristigen Wirtschafts- und Finanzplanung zur „rationalen Gesellschaftspolitik“ (BMAS 1969: Einleitung) beitragen sollte. Als „Informationsquelle“ sollten die Berichte „zeitliche Transparenz auf mittlerer Sicht“ schaffen und zudem dazu beitragen, „daß das notwendige Gespräch zwischen den sozialen Gruppen sachlicher geführt werden kann“ (BMAS 1969: Einleitung). Als „Orientierungs- und Entscheidungshilfe“ dient der Bericht der Prävention insofern, als dass er „rechtzeitig eine Vorstellung über eventuelle Spannungen oder Fehlentwicklungen“ vermittele, „ein planvolles Korrigieren“ erlaube, „die Auf-

stellung eines Zeitplanes“ ermögliche und letztendlich helfe, „improvisierte Interventionen zu vermeiden“ (ebd.). Diese Aufgabenbestimmung fügte sich demnach nahtlos in das Gefüge des nach Information, Koordination und später auch Partizipation strebenden aktiven Staates (Funke 1978).

Im ersten Sozialbudget von 1968 bemühte sich die Bundesregierung zu erläutern, warum die damals noch so genannte Soziallastquote eigentlich Sozialleistungsquote, wie sie dann auch in den nachfolgenden Sozialberichten genannt wurde, heißen müsste: „Die soziale Sicherung darf nicht als ‚Kostgänger‘ der Wirtschaft gesehen und gewertet werden. Sie ist vielmehr in der Lage, gestaltend und fördernd auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum hinzuwirken“ (BMAS 1969: Tz 19). Hinsichtlich wachstumspolitischer Ziele müsse, so die Begründung im Sozialbudget, die Struktur der „Soziallastquote“ betrachtet werden, um nicht nur die konsumtiven, sondern ebenso die produktiven Anteile zu sehen, die „unmittelbar die Qualität und die Quantität des Produktionsfaktors Arbeit positiv zu beeinflussen vermögen“ (BMAS 1969: Tz 19). Letztendlich sei die „Soziallastquote“ weniger ein Indikator für die Belastung der Wirtschaft, sondern sie sei „Ausdruck einer mangelnden Übereinstimmung der ökonomischen mit den übergeordneten gesellschaftspolitischen Zielsetzungen“ (BMAS 1969: Tz 20). Als „unmittelbar wachstumsfördernd“ führt die damalige Bundesregierung Maßnahmen auf, die geeignet sind:

„die Qualität eines gegebenen Arbeitskräftepotentials zu verbessern (wie z.B. Bildungsmaßnahmen),  
eine bessere Allokation eines gegebenen Arbeitskräftepotentials herbeizuführen (wie z.B. Maßnahmen zur Förderung der Mobilität),  
ein gegebenes Reservoir an Arbeitskräften besser auszunutzen (z.B. Maßnahmen einer aktiven und vorbeugenden Arbeitsmarktpolitik). Analog hierzu sind die Produktivitätseffekte, die durch eine bessere Auslastung von Sachkapazitäten erzielt werden.  
Ausfälle von Arbeitskräften durch Krankheit oder Unfall zu verhindern (z.B. Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit),  
das in der Vergangenheit und verstärkt für die Zukunft wachstumslimitierende Angebot an Arbeitskräften generell zu erweitern (z.B. Maßnahmen zur Wiedereingliederung in das Erwerbsleben)“ (BMAS 1969: Tz 57).

Wachstumsfördernde Ausgaben sah die Bundesregierung in einer Vielzahl von Bereichen (von der Alterssicherung bis zu Sozialhilfe, siehe BMAS 1969: Tz. 60, Tabelle). Insbesondere der Gesetzentwurf zum AFG galt als „Ausdruck dieser Neuorientierung“, mit der eine „produktiv orientierte Sozialpolitik“ (BMAS 1969: Tz. 61) angestrebt wurde.

Wenn bestimmte Aussagen der damaligen Zeit zur Sozialpolitik ohne Kenntnis ihres historischen Kontextes betrachtet würden, dann könnte der Eindruck entstehen, sie gehörten zu den Kernaussagen der drei Jahrzehnte später stattfindenden Debatte um den „Dritten Weg“ (siehe Kapitel 6). Die Nähe zur heutigen Dritt-Wegs-Rhetorik verwirrt auf den ersten Blick, da in der gegenwärtigen Debatte um eine Neuausrichtung des Sozialstaats gerade die damals sich selbst als sozialinvestiv verstehende Sozialpolitik heute als „traditionell“ bezeichnet wird und durch einen „*social investment state*“ (Giddens 1999a) überwunden werden soll. Gefordert wurde (und wird heute wieder) eine neue Zielbestimmung für staatliche Sozialpolitik, die „tendenziell eine Gewichtsverlagerung von der Sozialleistungs- zur *Sozialinvestitionspolitik* [bedeutet], ohne dass erstere völlig verschwindet“ (Widmaier 1970: 9). Investitionen in Humankapital, insbesondere im Bildungssystem und im Gesundheitswesen (ebd.: 33), sowie eine „vorausschauende, zukunftsorientierte und aktive Sozialpolitik“ sollen die „Sozialpolitik traditioneller Prägung – nämlich Sozialpolitik als reaktives Maßnahmenbündel, Sozialpolitik als Korrekturfaktor“ (ebd.: 9) schrittweise ergänzen, ohne kompensatorische Sozialleistungen gänzlich ersetzen zu können. An diesen Vorstellungen wurde bereits zeitgenössisch kritisiert, dass bei Sozialleistungen konsumptive nicht ohne weiteres von investiven Ausgaben abgegrenzt werden können – so zum Beispiel im Falle von Transferleistungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs. Marx betont daher, dass aktive Sozialpolitik sich weder darin erschöpfe, „das Lebenseinkommen unter Nutzung des Versicherungsprinzips bedarfsgerecht über das ganze Leben umzuschichten, noch nur der ‚Verbandsplatz‘ derer ist, die von den Institutionen nach dem Konstruktionsprinzip Versicherung nicht erfaßt werden“ (Marx 1970: 48). Ebenso müsse Sozialpolitik der Verbesserung „individueller Entfaltungsmöglichkeiten“ dienen (ebd.).

Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik des „aktiven Staates“ war eine *Politik unter den Bedingungen von Vollbeschäftigung*. Obwohl die Entstehungszeit des AFG teilweise in eine von den zeitgenössischen Akteuren als dramatisch empfundene Rezession (mit knapp einer halben Mio. Arbeitslose und entsprechender Arbeitslosenquote von 2,1 Prozent in 1967) fiel, war das AFG ein Produkt der Vollbeschäftigung (Altmann 2004: 45 ff.; Schmuhl 2003: 450 ff.). Die Arbeitslosenzahlen lagen von 1955 bis 1974 unterhalb der Millionengrenze, zwischen 1959 und 1973 unterhalb einer halben Million. Die Arbeitslosenquoten lagen von 1959 bis einschließlich 1974 unterhalb der im Beveridge-Bericht „Full Employment in a Free Society“ (Beveridge 1944) als Vollbeschäftigungsgrenze an-

gesehenen Drei-Prozent-Marke<sup>17</sup>. Selbst wenn die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1967/68 angelegte Vollbeschäftigungs-Zielmarke von 0,8 Prozent Arbeitslosigkeit zugrunde gelegt würde (SVRW 1967: Zf. 248)<sup>18</sup>, wären die Jahre 1962, 1964 bis einschließlich 1966 und 1969 bis einschließlich 1971 Zeiten der Vollbeschäftigung gewesen. In diese Zeit fiel auch die „Arbeitskräfteeinfuhr“, also die Anwerbung ausländischer Arbeiter, mit welcher die Potentiallücke, also der Mangel an verfügbarer Arbeitskraft, verringert werden sollte. Trotz einer Arbeitslosenquote von 7,1 Prozent, die einer Arbeitslosenzahl von über einer Million entsprach, wurde bereits 1954 über eine Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte diskutiert, weil aufgrund günstiger Wirtschaftsprognosen mit einem baldigen Arbeitskräftemangel gerechnet wurde. Diese quantitative Angebotslücke hätte durch eine verstärkte Erschießung der stillen Reserve, also insbesondere von Ehefrauen und Müttern, teilweise geschlossen werden können. Obwohl die absehbare quantitative Angebotsreduzierung männlicher Arbeitskraft durch die anstehende Wiederbewaffnung der Bundesrepublik für diese Lösung gesprochen hätte, wurde sie zunächst aus familienpolitischen, das heißt vor allem geschlechterrollenspezifischen Gründen zurückgestellt (Mattes 2005: 207

---

17 Nach Beveridge müssen zwei Kriterien erfüllt sein, um von Vollbeschäftigung sprechen zu können: Erstens darf die Arbeitslosenquote 3 Prozent nicht überschreiten (Beveridge 1944: 21), und zweitens muss die Zahl der offenen Stellen die Zahl der Arbeitslosen übersteigen: „It means having always more vacant jobs than unemployed men, not slightly fewer jobs.“ (Ebd.: 18) Vollbeschäftigung bedeutet bei Beveridge, dass Arbeitslosigkeit friktional bedingt und nicht durch einen Mangel an Stellen verursacht ist. Den quantitativen Kriterien fügt Beveridge qualitative Kriterien hinzu, denen die Nachfrageseite entsprechen muss, um als zumutbar zu gelten: „It means that the jobs are at fair wages, of such a kind, and so located that the unemployed men can reasonably be expected to take them [...]“ (Ebd.; vgl. Maneval 1988: 277) Zur Karriere des Begriffs „Vollbeschäftigung“ siehe auch Vobruba (2000: 43 ff.) und Lantzsch (2003).

18 Die Definition des Sachverständigenrates (SVRW 1967: Zf. 248) lautete: „Unter Vollbeschäftigung – oder hohem Beschäftigungsstand – wird in der Zielprojektion eine Arbeitslosenquote von 0,8 Prozent, gemessen als Anteil der Arbeitslosen an den abhängigen Erwerbspersonen, verstanden.“ Diese Zielmarke wurde auch von der Bundesregierung im Rahmen ihrer Wirtschaftsprojektionen herangezogen: „1. Vollbeschäftigung entspricht einer Arbeitslosenquote (Anteil der Zahl der Arbeitslosen an der Zahl der Abhängigen Erwerbspersonen) von 0,8 Prozent (bei normalen Winterwetter)“ (zitiert nach BMAS 1969: Tz 97).

ff.; siehe Kapitel 8). Dass dann tatsächlich ausländische Arbeitskräfte angeworben wurde, hatte einen weiteren Grund: Wie schon Ende des 19. Jahrhunderts, nach 1918 und vor 1939 konnte mit dem Zugriff auf ausländische Arbeitskräfte ein knappheitsbedingter Lohnanstieg in der Landwirtschaft vermieden werden. Mit der Anwerbung ausländischer Arbeiter sollte das quantitative Angebot an Arbeitskräften erhöht und damit die Preise reguliert, also ein Lohndruck nach oben vermieden werden (Herbert 1986: 193). Das erste Anwerbeabkommen<sup>19</sup> wurde im Dezember 1955 mit Italien geschlossen.<sup>20</sup>

Die Arbeitsmarkt- und insgesamt die Sozialpolitik war eine *Politik unter den Bedingungen von Vollbeschäftigung*, aber auch eine *Politik für Vollbeschäftigung*, genau genommen eine Politik für einen „hohen Beschäftigungsstand“<sup>21</sup>.

19 Es folgten weitere mit Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Tunesien (1963), Portugal (1964) und Marokko (1965) sowie Jugoslawien (1968) folgten (Matthes 2005: 26 ff.; Schmuhl 2003: 436 ff.). Im November 1973 erließ das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung einen generellen Anwerbestopp für Arbeiter und Arbeiterinnen aus Nicht-EG-Staaten, das in seiner Wirkung durch das so genannte „Inländerprimat“ (13.11.1974), also der vorrangigen Einstellung von Deutschen bzw. der nachrangigen Erteilung einer Arbeitserlaubnis nach AFG an Ausländer, ergänzt wurde. Damit sollte, so die Erläuterungen im Sozialbericht 1976, der „massive Zustrom von zusätzlichen ausländischen Arbeitnehmer unterbunden und ein notwendiger Beitrag zur Arbeitsplatzsicherung für die inländischen Arbeitnehmer – Deutsche wie Ausländer – geleistet“ werden (BT-Drs. 07/4953: Tz 42).

20 Die so genannte „Arbeitseinfuhr“ wurde, so Schmuhl (2003: 438 f.), zeitgenössisch als „Wiederaufnahme einer Kontinuitätslinie“ bewertet, in der der Zwangsarbeitseinsatz von Ausländern während des Nationalsozialismus als „Sonderfall“ abgehakt wurde. Die für die ausländischen Arbeitskräfte vorgesehene Abweichung von dem für Deutsche normalen sozial- und arbeitsrechtlichen Status wurde als ebenso selbstverständlich betrachtet wie ein „unbefangene[r] Weitergebrauch der Bezeichnung ‚Fremdarbeiter‘“ und ein Anknüpfen „an das nationalsozialistische Ausländerrecht der Vorkriegszeit“ (ebd.).

21 Der hohe Beschäftigungsstand ist eine der in § 1 StabG (BGBl. I 1967, 582) genannten Zielgrößen, die zusammen das so genannte „Magische Viereck“ bilden: „Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“

Das zugrunde liegende Problem war nicht der Arbeitskräfteüberschuss, sondern der Arbeitskräftemangel (Schmid 1984: 116). Seit 1967/69 basierte die Vollbeschäftigungspolitik der Bundesregierung auf zwei komplementären Stützen: angebotsseitig auf der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) vom 13. Mai 1969 und nachfrageseitig auf dem im „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (Stabilitätsgesetz – StabG) vom 8. Juni 1967 verankerten konjunkturpolitischen Instrument der Globalsteuerung (Altmann 2003; Lampert 1989; Schmid/Oschmiansky 2006). Am Beispiel des AFG lässt sich verdeutlichen, dass Leitbilder stets einer historischen Kontextualisierung bedürfen, um überhaupt verstanden werden zu können. Das AFG entspricht in seiner Konzeption ganz dem staatlichen Anspruch seiner Zeit, arbeitsmarktpolitisch nicht palliativ, sondern präventiv zu wirken. Es zielt im Wesentlichen auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes, insbesondere auf die Fähigkeit der Arbeitnehmer, sich den im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels veränderten Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen. Aktive Arbeitsmarktpolitik bedeutete im Kern, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte aufrecht zu erhalten oder wieder herzustellen. In der Begründung zum Gesetzentwurf des AFG aus dem Jahr 1967 wird dieses Ziel expressis verbis benannt:

„Der Arbeitnehmer muß für den veränderten Ablauf des Arbeitslebens krisensicher werden. Hierzu dient in erster Linie eine Stärkung seiner beruflichen Mobilität. Daher erhalten besonders Umschulung, berufliche Aufstiegs- und Leistungsförderung großes Gewicht“ (BT-Drs. V/2291: 53).

Nicht so sehr Überlegungen, wie Arbeitnehmer wieder in den Arbeitsmarkt gebracht werden können, sondern Überlegungen, wie sie dort zum einen möglichst gehalten und zum anderen besser eingesetzt werden können, liegen dem AFG zugrunde. Und sofern dennoch Arbeitslosigkeit eintreten sollte, dann sollten während des als temporär gedachten *exit* möglichst das Humankapital der Arbeitskraft und die Kaufkraft des Trägers der Arbeitskraft erhalten bleiben. Anders gesagt, bei der Anpassung der Arbeitskräfte an eine sich wandelnde Nachfrage herrscht nicht so sehr eine preispolitische *re-entry*- oder rein kompensatorische *exit*-, sondern eine *entry*- und *stay*-Orientierung in Verbindung mit komfortablen *exit*-Bedingungen vor, die mit Instrumenten umgesetzt wird, welche bevorzugt an der *Qualität* (Humankapital: Förderung beruflicher Bildung, Umschulung) als am *Preis* (Lohnkosten) ansetzen. Die damalige Problemstellung könnte wie folgt formuliert werden: Wie kann das knappe, vorhandene Angebot an Arbeitskräften der neue Qualifikationen verlangenden Nachfrageseite

angepasst werden?<sup>22</sup> Die Antwort lautete: fortschreitende Verallgemeinerung bei gleichzeitiger Verbesserung des Lohnarbeitsverhältnisses (Funke 1978: 246).

Die in Abgrenzung zum Vorläufer, dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) von 1927, aktive statt reaktive Arbeitsmarktpolitik will Arbeitslosigkeit vermeiden und darüber hinaus auch „unterwertige Beschäftigung“ (§ 2 Nr. 1 AFG i.d.F. vom 25.06.1969<sup>23</sup>) ausschließen. Mit dem AFG wurde „der Übergang von bloßer Arbeitsmarktpolitik zu umfassender Beschäftigungspolitik mit weitgesteckten wirtschafts-, berufs- und gesellschaftspolitischen Zielen vollzogen“ (Kühl 1982: 260). Die aktive Arbeitsmarktpolitik des AFG vom 13. Mai 1969 bildete zusammen mit dem Berufsbildungsgesetz vom 14. August 1969 und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz vom 26. August 1971 jenes Maßnahmen- und Instrumentenbündel, das sowohl die Vorstellung eines „Rechts auf Bildung“ realisieren helfen als auch zum krisensicheren stetigen Wachstum beitragen sollte (Lampert 1989: 175; Offe 1975b: 51 ff.).

Nachfrageseitig angelegt und insofern komplementär zur humankapitalorientierten aktiven Arbeitsmarktpolitik fungierte die Politik der Globalsteuerung auf der Grundlage des Stabilitätsgesetzes. Diese „umfassende Kodifizierung des Keynesianismus“ (Altwater et al. 1979: 311), die mit dem Stabilitätsgesetz vorgenommen wurde, überließ die Mikroebene weitestgehend dem Marktmechanismus, zielte aber auf eine planvolle Beeinflussung der Makroebene durch staatliche antizyklische Nachfragepolitik (ebd.: 314). Das Stabilitätsgesetz enthielt Möglichkeiten einer indirekten Beeinflussung der Nachfrage über Steuern (Einkommens- und Körperschaftssteuern) und einer direkten Beeinflussung mittels Konjunkturausgleichsrücklagen, Investitionsprogrammen im Rahmen einer mittelfristigen Finanzplanung (Fünf-Jahres-Pläne) und erweiterten Verschuldungsmöglichkeiten. Zudem sieht das Stabilitätsgesetz einen „Konjunkturrat“ vor, der die Kreditaufnahmen und die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden koordinieren hilft oder die Koordinierung gegebenenfalls auch erzwingen kann.<sup>24</sup>

Die so genannte „Konzertierte Aktion“ war neben der antizyklischen staatlichen Nachfragepolitik die zweite Neuerung, die mit dem Stabilitätsgesetz in Kraft gesetzt wurde. Der Vorschlag zu einer „Konzertierten Aktion“ geht auf

22 Heute hingegen lautet die Frage: Wie kann das im Überfluss vorhandene Angebot an Arbeitskraft preislich soweit angepasst werden, dass eine Nachfrage überhaupt erst entstehen könnte?

23 BGBl. I 1969, S. 582: Arbeitsförderungsgesetz (AGF), vom 25. Juni 1969.

24 Vgl. Altwater et al. (1979: 312) und zu den rechtlichen Normen das Stabilitätsgesetz in BGBl. I 1967, S. 582.

den Sachverständigenrat Wirtschaft zurück, der in seinem zweiten Jahresgutachten (1965/66) eine Überwindung der Politik einzelner Eingriffe in die Wirtschaft forderte. Doch erst unter dem Wirtschaftsminister Schiller wurde die Konzertierte Aktion zu einem eigenständigen wirtschaftspolitischen Instrument ausgebaut, das zudem über eine vom Sachverständigenrat anvisierte reine Inflationsbekämpfung hinausging, als dass es auf den gesamten Zielbereich des Stabilitätsgesetzes bezogen wurde (Bonß 1980: 137). Sofern eines der in § 1 des Stabilitätsgesetzes genannten Ziele, also entweder die Preisstabilität, der hohe Beschäftigungsstand, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht oder das angemessene Wirtschaftswachstum, gefährdet wäre, „stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung“ (§ 3 StabG, BGBl. I 1967, 582). Die Konzertierte Aktion stellte den „Einstieg in den ‚Makrokorporatismus‘“ (Weßels 1999: 91), also einem korporatistischem Verhandlungsarrangement auf nationaler Ebene, dar. Die korporatistische Zusammenarbeit der Verbände und die föderativen Abstimmungsprozesse sollten einander hinsichtlich einer „systemorientierten Steuerung“ (Lehmbruch 1999: 50) ergänzen. Die Eigenständigkeit der Konzertierten Aktion ging jedoch nicht so weit, dass sie eine institutionelle Eigendynamik entfalten konnte. Weder stärkte sie die beteiligten Verbände, noch übernahmen die Verbände tatsächliche Entscheidungskompetenzen. Die Autonomie der Verbände musste zwar angenommen werden, sonst hätte es nichts zu konzertieren gegeben, aber mit den so genannten Orientierungsdaten gab der Staat seine „Situationsdeutungen“ vor (Lehmbruch 1996: 738). Daher war die Konzertierte Aktion vielmehr ein „administratives Instrument“ zwecks „Stärkung der Hausmacht des Wirtschaftsministers“ (Bonß 1980: 138). Sie entsprach damit weniger konservativen Befürchtungen eines voranschreitenden Machtverlustes des Staates ob einer nun gesetzlich geregelten „parakonstitutionelle[n] Realität“ (Forsthoff 1971: 124), in der „nichts verordnet und befohlen“, sondern nur eine „Grundlage für eine Diskussion geschaffen“ (ebd.) wird, sondern – wie sich an den nachfolgenden Streiks zeigen sollte (Müller-Jentsch 1974) – aus damaliger Sicht vielmehr einer Verschiebung des Kräfteverhältnisses zu Gunsten der Kapitaleseite (Altwater et al. 1979: 320 f.) durch die Einbindung der Gewerkschaften in einen „keynesianischen Klassenkompromiß“ gerade in einer krisenbedingten Zeit der Schwäche der Gewerkschaften (Schmidt 1997: 172 ff.).

Der „Traum immerwährender Prosperität“ (Lutz 1989) endete mit den exogenen Schocks im Zuge der Ölpreiskrise 1973/74 und des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems. Jetzt zeigte sich, dass die Arbeitsmarkt- und Sozial-

politik auf minimale Anpassungsleistungen zur Aufrechterhaltung von Vollbeschäftigung ausgerichtet war, jedoch Massenarbeitslosigkeit nicht bewältigen konnte.

## Schlanker Staat

### Staatsversagen und Steuerungspessimismus

Die rationalistische Staatsauffassung, die der Großen Koalition und nachfolgend auch der sozial-liberalen Koalition zu Grunde lag, wurde aus unterschiedlichen politischen Richtungen und mit unterschiedlichen theoretischen Ansätzen in Frage gestellt. Zentraler Kritikpunkt aller politisch wie theoretisch noch so unterschiedlichen Ansätze ist die Feststellung, dass der Staat keineswegs als einheitlich wirkendes „zentrales Aktzentrum“, wie Heller es formulierte, gegenüber den gesellschaftlichen Aktzentren behauptet werden kann. Nun war es Heller keineswegs entgangen, dass staatliches Handeln durch eine Vielfalt an Interessen bedingt ist. Der marxistischen Staatsauffassung hielt er zu Gute, dass sie sich gegen die konservative Fiktion, die „den Staatswillen als solidarisches Gesamtinteresse und einheitlichen Volkswillen behauptet“ (Heller 1983 [1934]: 191), richtete und eine spezifische „Klassenspaltung“ bzw. sozio-ökonomische Heterogenität der Gesellschaft hervorhob. Im Gegensatz zum instrumentellen und ökonomistischen Staatsverständnis einiger marxistischer Theoretiker seiner Zeit betont Heller jedoch die „politische Eigengesetzlichkeit“ (ebd.: 191) und „relative Autonomie der staatlichen Funktionen“ (ebd.: 242) gegenüber der Wirtschaft.

Die marxistische Kritik an der so genannten „revisionistischen Staatsauffassung“ richtet sich in erster Linie gegen die „Sozialstaatsillusion“<sup>25</sup> (Müller/Neusüß 1971) und der damit verbundenen Strategie gesellschaftlicher Veränderung über politische Macht im und Reformen durch den Staatsapparat. Aus Sicht dieser Kritikposition trauten die „Revisionisten“ dem Staat zuviel Eigenständigkeit gegenüber der kapitalistischen Ökonomie zu, indem sie fälschlich davon ausgegangen seien, in einer von der Produktionssphäre unabhängigen Sphäre der Distribution frei walten zu können (siehe auch Kirchheimer 1981 [1930]: 42 f.). Die Machbarkeitsvorstellung sei demzufolge nichts weiter als ein „Politizismus“ (ebd.: 13), der in der nächsten Krise an seine Grenzen stoßen musste. Versagt staatliche Politik in der Zeit der fiskalischen Krise auf der Ebene der ihm zugeschriebenen „Akkumulationsfunktion“, so verliert er darüber auch

---

25 Der Aufsatz von Müller/Neusüß wird als Eröffnungsbeitrag der so genannten „Staatsableitungsdebatte“ gesehen. Siehe hierzu Hirsch (1983); Rudel (1981); Vobruba (1983: 17 ff.).

auf der Ebene der „Legitimationsfunktion“ an Wirksamkeit. Oder anders gesagt: Wird die staatlich organisierte und teilfinanzierte Sozialpolitik zu teuer, versagt ihre Harmonisierungsfunktion sowohl hinsichtlich systemischer Belange (Konsum) als auch legitimatorischer Belange (O'Connor 1974; Habermas 1973). In dieser Situation stellt Sozialpolitik hinsichtlich weit reichender systemischer Probleme zum einen eine vergebliche Reformmühe und zum anderen unter den Bedingungen der fiskalischen Krise des Staates eine Gefährdung der Akkumulation dar.

Was für die einen die falsche Therapie, ist für die anderen des Übels Ursache: Während die marxistische Kritik den Sozialstaat als illusionäre Lösung betrachtet, hebt die konservative Kritik den Sozialstaat als Problem hervor. Während aus staatsableitender Perspektive die systemischen Erfordernisse die Grenzen staatlichen Handelns im Rahmen einer kapitalistischen Wirtschaft bilden, betonen konservative Kritiker eher die durch die Politik selbst induzierten Anspruchsüberlastungen, also die an den Staat gerichteten Forderungen. Doch während aus neomarxistischer Sicht eine systemimmanent begründete Gefährdung des Kapitalismus vorherrsche, diagnostizieren konservative und neoliberale Kritiker wahlweise eine Gefährdung der Demokratie, eine Einschränkung der Freiheit des Einzelnen als Wirtschaftsbürger oder eine Erosion der Familie als Folge bestimmter sozialstaatlicher Interventionen.

Am Begriff der „Intervention“ kann mit Hayek die neoliberale Kritik am Sozialstaat bestimmt werden: „Der Ausdruck ‚Eingriff‘ (oder ‚Intervention‘) wird richtigerweise nur für solche spezifischen Anordnungen gebraucht, die im Unterschied zu den Regeln gerechten Verhaltens nicht lediglich der Bildung einer spontanen Ordnung dienen, sondern auf spezifische Ergebnisse zielen“ (Hayek 2003: 279). Hayek knüpft<sup>26</sup> an die in aristotelischer Tradition stehende Unterscheidung einer *ausgleichenden* von einer *austeilenden* Gerechtigkeit an (Kersting 2000: 42 ff.). Während die *ausgleichende* Gerechtigkeit jene ist, die der spontanen Ordnung des Marktes vorausgehen muss, weil sie den Einzelnen vor Willkür anderer Marktteilnehmer aber auch vor Willkür des Staates schütze, störe die *austeilende* oder distributive Gerechtigkeit wesentliche Wirkungen des Marktes. Das Ergebnis des Marktprozesses sei einerseits nicht mehr als Folge von Tüchtigkeit und Glück, „Mischung aus Können und glücklichem Zufall“ (Hayek 2003: 266) anzusehen und dadurch andererseits kein Signal mehr, an dem künftiges Handeln ausgerichtet werden könne. Sozialstaatliche Interventionen stören fundamental die vom Markt geschaffene spontane Ordnung, die Hayek als „Katallaxie“ bezeichnet. „Eine Katallaxie ist also eine besondere Art

---

26 Wie auch der zuvor zitierte Kirchheimer (1981 [1930]).

spontaner Ordnung, die vom Markt erzeugt wird, wenn sich die Leute an die Regeln des Eigentums-, Haftungs- und Vertragsrechts halten“ (Hayek 2003: 260). Eingriffe in die Ergebnisse dieser Ordnung führten seines Erachtens allein dazu, dass die Ergebnisse zum einen nicht mehr als Signale für die Ausrichtung künftigen Handelns nützlich seien und zum anderen dazu, dass die durch Eingriffe geschützten Ergebnisse eines Marktteilnehmers potenziell die Erfolgchancen eines anderen Marktteilnehmers blockierten. Sozialstaatliche Interventionen seien daher zum einen gefährlich, weil an die Stelle des eigene Ziele setzenden und eigenes Wissen nutzenden, im Prozess der Adaption klüger werdenden Individuums die staatliche Verwaltung trete, die über die andauernde Hinwendung zur sozialen Gerechtigkeit totalitär, weil zentral planend werde. Sozialstaatliche Interventionen, die zentral im Namen einer sozialen Gerechtigkeit erfolgten, zeitigten darüber hinaus perverse Effekte, weil sie über statussichernde Politik neue „Privilegien“ und „Mobilitätsbehinderungen“ schufen, die „mehr Ungerechtigkeit geschaffen [haben], als sie zur Erleichterung des Loses der Armen beizutragen vermochten“ (ebd. 291). Auf einen Satz gebracht lauten Hayeks Schlussfolgerungen zur ausgleichenden versus austeilenden Gerechtigkeit: „Wir wollen zwar nicht dass jemand schummelt, aber wir können nicht verhindern, daß jemand scheitert“ (ebd.: 278). Die Hayeksche Logik, dass sozialstaatliche Interventionen statt auszugleichen mehr Ungleichheiten schafften, wird von den Vertretern der „Neuen sozialen Frage“ aufgegriffen (s.u.).

In Verbindung mit neuen Problemen, wie des potentiellen Atomtodes der Gattung Mensch, einer sich auflösenden territorialen Bindung politischer Entscheidung durch sich nicht an Staatsgrenzen haltende Auswirkungen ökologischer Gefährdungen, Werte- und Sinnverlust aufgrund der Verdrängung des Transzendentalen, vor allem Religiösen, durch den Rationalismus und Formalismus, „können selbst kleineres Versagen, enttäuschte Erwartungen [...] eine ‚Krisenlage‘ produzieren“ (Hennis 1977: 17). Die zunehmende Ausdehnung staatlicher Zuständigkeit bei gleichzeitig wachsenden Implementationsschwierigkeiten und abnehmender Eigenverantwortung der Bürger (Crozier 1975) führe zu Unregierbarkeit (Beyme 1984; Crozier et al. 1975; Hennis et al. 1977; Offe 1979). Eine erneute „Allzuständigkeit“ entlässt den Staat zwar nicht aus rechtlichen Vorgaben und Kontrollen, sondern führt, so Luhmann (2002: 215), ob einer „Universalisierung von Politik“ zu einer systematischen und systemischen Überforderung. „Alles in allem“, so Luhmann (ebd.) weiter, „gleicht der Wohlfahrtsstaat dem Versuch, Kühe aufzublasen, um mehr Milch zu bekommen.“

Steuerungstheoretisch und eher technisch formuliert gerät die staatliche Steuerungsfähigkeit dort an ihre Grenzen, wo Probleme bei der *Implementation* als Schwierigkeit der Vollzugsinstanzen, der *Motivation* aufgrund schwieriger,

weil widerspenstiger Adressaten, des mangelnden *Wissens* des Gesetzgebers über den zu bearbeitenden Zusammenhang und letztendlich der *Steuerbarkeit* im Sinne der Unmöglichkeit, mit den zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumenten überhaupt eingreifen zu können (Mayntz 1987: 89 f.).

Der politische Wille zur Planung zielte auf das Einbetten des Marktgeschehens und zugleich der Lebensweisen der Einzelnen in die Gesellschaft. Dabei wurde vom „vermeintlich unschuldigen Medium der Macht“ (Habermas 1985: 7) reichlich Gebrauch gemacht. Systemischer wie auch lebensweltlicher Eigensinn stand im aktiven Staat unter staatlichen Zähmungsbemühungen. Damit war der Interventionsbereich des Staates zu weit und zu eng gleichzeitig und daher unangebracht. Der Eigensinn der Lebenswelt erfuhr durch zwei mitwider verbundene Mechanismen eine erhebliche Einschränkung: zum einen durch den Kommodifizierungssog des Marktes und zum anderen durch einen Bürokratisierungs- und Verrechtlichungsschub des Sozialstaates, der zu einer eingegengten, jedenfalls kontingenzreduzierten Lebensführung des Arbeitsbürgers und Konsumenten führte (Ferber 1967; Vobruba 1992). Die Sozialpolitik im „Dienst der freiheitlichen Entfaltung der Persönlichkeit“, wie sie Mitte der 1960er Jahre von der Sozialenquete-Kommission (o.J.: 54) als Aufhebung der Gegenüberstellung von Rechts- und Sozialstaat anvisiert wurde, hatte letztendlich ob ihres Willens zur Verallgemeinerung der Lohnarbeit im Gefüge eines Normalarbeitsverhältnisses eine begrenzte und begrenzende Vorstellung von möglichen Persönlichkeiten. Aus Sicht der Kritik am allzu aktiven Sozialstaat, wie sie aus den Reihen der neuen sozialen Bewegungen geäußert worden war, galt es zwar weiterhin den Markt zu zähmen – aber ebenso den Staat und seine eigendynamische Verwaltung. Die hierzu notwendige Kombination von „Macht und intelligenter Selbstbeschränkung“ wollte zum Beispiel Habermas (1985: 11) staatlicher Planungskapazität jedoch nicht anvertrauen und setzte stattdessen auf das Entwicklungspotential dissidenter Politik der neuen sozialen Bewegungen, denen er die Fortsetzung des Sozialstaatsprojekts auf „höherer Reflexionsstufe“ (ebd.: 12), also den Abschied vom Arbeitsbürger als genormten Adressaten sozialstaatlicher Betätigung und mithin von der Zentralität der Lohnarbeit insgesamt, zutraute und anriet.

Im Diskurs des schlanken Staates gilt nicht mehr allein *Marktversagen*, sondern zunehmend *Staatsversagen*<sup>27</sup> als zentrales, politisch zu bearbeitendes Problem (Jann/Wewer 1998: 229). Die von Habermas noch thematisierte Einengung

27 Das hier analysierte Diskussion des „Staatsversagen“ ist nicht zu verwechseln mit der Diskussion um „*state failure*“ im Sinne eines Zusammenbruchs grundlegender Funktionen von Staaten; für einen Überblick siehe Spanger (2007).

der Einzelnen sowohl durch den Marktmechanismus als auch durch den Staat erfuhr im Diskurs um den schlanken Staat eine Verlagerung auf Probleme des Staates, insbesondere des Staatshaushalts, und der Problemerzeugung durch den Staat, insbesondere in Form der Bürokratisierung. Staatsversagen ist nicht einfach das Spiegelbild des Marktversagens (Jänicke 1987 und 1993; Deregulierungskommission 1991: Tz. 5-15; Le Grand 1991). Mit dem Verweis auf Marktversagen – also im Falle von Monopolbildung, externen negativen (Umweltverschmutzung) wie positiven (Impfungen) Effekten, Kollektivgütern als Extremfall der positiven Externalitäten und Unvollständigkeit von Informationen bzw. Informationsasymmetrien – wird gezeigt, was der Marktmechanismus *ob seiner Funktionslogik nicht* bewältigt bzw. bewältigen kann. Sodann werden Interventionen des Staates erforderlich, gefordert und gerechtfertigt. Im Falle des Staatsversagens wird hervorgehoben, was der Staat zwar durchaus mit seinen Mitteln bearbeiten kann, dies jedoch *suboptimal*, also *nicht gut genug oder zu viel des Guten* erledigt und damit unintendiert im Prozess des Problemlösens zum einen alte Problemlagen perpetuiert und zum anderen zuweilen neue kreiert. In diesem Sinne seien die staatlichen Interventionen ineffizient, ungerecht oder unangebracht. Daher sollten diese Aufgaben möglicherweise dem Markt (rück)übertragen oder, wie es in der Diskussion um eine „Neue Subsidiarität“ (Heinze 1986) in den 1980ern hieß und heute mit Konzepten von Bürgergesellschaft betont wird, der Gemeinschaftsförmigkeit respektive dem „Dritten Sektor“ anvertraut werden.

Staatsversagen im engeren Sinne skizziert Le Grand (1991), indem er *inefficiency* und *inequity* entlang von drei möglichen Interventionsformen staatlichen Handelns, also der Bereitstellung (*provision*) von Gütern und Diensten, der Besteuerung oder Subventionen (*taxation or subsidy*) von Gütern und Dienstleistungen mit Auswirkungen auf die jeweiligen Preise und der Regulierung (*regulation*) durch Einflussnahme auf die Marktstruktur und die Quantität, Qualität und den Preis der Ware, diskutiert. Staatsversagen im Sinne von Ineffizienz könne so zum Beispiel bei staatlich monopolisiertem Angebot, aufgrund subventions- oder besteuierungsbedingter Informationsverzerrung von Preisen oder als regulativer „*capture*“ auftreten. Die staatliche Formung der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der eigenen Arbeitskraft (siehe Kapitel 1) diskutiert Le Grand unter *inequity*, die zum Beispiel als „perverse“ Folge bedürftigkeitsgeprüfter Transferleistungen, regulativer Eingriffe in Form von Mindestlöhnen oder anderer Formen von „*legal welfare*“ (Le Grand 1995) eintreten kann. Als ein wesentlicher Aspekt in der Diskussion um Staatsversagen erweist

sich hier der Diskurs um *dependency* im Sinne von Wohlfahrtsstaatsabhängigkeit (siehe Kapitel 3).

Staatsversagen im weiteren Sinne kann letztendlich mit Mayntz (1987: 89 f.) in drei Dimensionen dargestellt werden<sup>28</sup>: als *Unregierbarkeit* verweist es auf eine schwindende *Ordnungsfunktion* des Staates mit den Symptomen des Konformitätsmangels, des Wandels des Parteiensystems inklusive politischer Radikalisierung und Entstehen der neuen sozialen Bewegungen; als *Krise des Wohlfahrtsstaates* umfasst es eine geminderte *Wohlfahrtssicherungsfunktion* mit den Merkmalen der Krise des Steuerstaates, des Infragestellens der Finanzierbarkeit sozialer Sicherung, der Bürokratie- und Effizienzkritik und des Legitimationsverlustes; und als *Steuerungsversagen* bedeutet es eine zunehmende Skepsis im Bereich der *Gestaltungsfunktion* aufgrund inhärenter Grenzen bisheriger Interventionsformen.

Einen weiterreichenden, systemtheoretischen Steuerungspessimismus brachte Luhmann (1993: 645) mit dem Diktum „Fürs Überleben genügt Evolution“ am deutlichsten zum Ausdruck.<sup>29</sup> Leicht sarkastisch fasst hingegen der steuerungstheoretisch wie -praktisch nach wie vor optimistischere Scharpf die Aussagen systemtheoretischen Denkens zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft zusammen: „Gott ist tot, der Staat entzaubert, und die Gesellschaft kann sich auch nicht am Schopfe der Politik selbst aus dem Strom der Evolution ziehen“ (Scharpf 1988: 65). Die Ursachen für diese Skepsis gegenüber der Handlungsfähigkeit des Staates lassen sich in drei Kategorien zusammenfassen. Konstitutionell selbstverschuldet sind, *erstens*, die materiellen Restriktionen im Zuge der „Materialisierung der Staatsaufgaben“ (Grimm 1991: 62). Lebensweltliche Restriktionen weisen hingegen auf die Ineffizienz staatlicher Steuerungsmittel hin (z.B. Drogenpolitik). *Zweitens*: Politikverflechtung und eine „paralysierende Binnenkomplexität hochentwickelter Staatsapparate“ (Offe 1987: 312) führt zur „Diffusion der Staatsgewalt“ (Grimm 1991: 64). *Drittens*: Die Dispositionsfähigkeit des Staates wird zum einen durch faktische Zwänge aus der Vergangen-

28 Vgl. die Begriffverwendung bei Jänicke (1993: 64), der Staatsversagen „strukturelle Steuerungsdefizite des Staates und solche im Staate“ kennzeichnet und es als „drei als Syndrom zusammenwirkende Momente: *politische Interventionsschwäche* [...]; *funktionelle Ineffektivität* [...]; *ökonomische Ineffizienz* [...]“ versteht.

29 Luhmanns Position könnte auch in Hirschmans Terminologie als Vergeblichkeitsthese pur gedeutet werden. Die Vergeblichkeit besteht nicht allein darin, dass Politik im konkreten Fall einfach nur nichts bewirkt, sondern in der radikaleren Feststellung, dass Politik ob systemischer (Kommunikations-)Barrieren grundsätzlich nichts bewegen kann.

heit und zum anderen durch supranationale Verpflichtungen eingeschränkt (Offe 1987: 312 f.).

### Sozialpolitik im „schlanken Staat“

Jenseits der Versuche, theoretisch die Grenzen sozialstaatlicher Interventionsmöglichkeiten aufzuzeigen – „Sozialstaatsillusion“ ob der Kapitallogik, Unregierbarkeit ob konformitätsresistenter Lebenswelten, Kontextsteuerung ob der „egoistischen“ Eigenlogik der Teilsysteme –, stehen insbesondere zwei Konzepte für eine Sozialpolitik des „schlanken Staates“: die „Neue Soziale Frage“ und „Neue Subsidiarität“. Die erstmals in Kreisen der CDU 1975 und 1976 politisch („Mannheimer Erklärung“ von 1975) wie wissenschaftlich aufgeworfene „Neue Soziale Frage“ (Dettling 1976; Geißler 1976; Widmaier 1978) war ein Versuch, die bisherigen Koordinaten staatlicher Sozialpolitik zu verschieben. So betont die sozialpolitische Diagnostik im Namen der „Neuen Sozialen Frage“ eher die Meso- und Mikroebene der Politik und hebt eher *interne* und *endogene* als *externe* bzw. *exogene* Problemursachen hervor. Während für die alte soziale Frage sowohl die Akteurskonstellation (Arbeitnehmer-Arbeitgeber) als auch die Konfliktlinie (Arbeit-Kapital) einfach festzulegen war, wird beides im Konzept der Neuen Sozialen Frage heterogener gezeichnet: „Die Linie, die Mächtigen und Ohnmächtigen trennt, verläuft heute nicht mehr zwischen Kapital und Arbeit, sondern zwischen den mächtigen Organisationen auf der einen und dem Rest der Gesellschaft auf der anderen Seite“ (Dettling 1982: 13). Dementsprechend stehen im Konzept der Neuen Sozialen Frage andere Adressaten im Mittelpunkt. Es findet eine Art *re-labeling* statt (Greven 1980: 132 ff.):

„Es sind die Nichtorganisierten, kinderreiche Familien, alleinstehende Mütter mit Kindern, alte Menschen, die nicht mehr Arbeitsfähigen, Behinderte, zu deren Lasten Vorteile errungen werden können. Sie sind den organisierten Verbänden in der Regel unterlegen“ (Geißler 1976: 15).

Aus den institutionalisierten Antworten auf die alten Probleme entwickeln sich unter veränderten Bedingungen neue Probleme. „Das System sozialer Sicherheit wird selbst zur Quelle von Unsicherheit“, so Dettling (1982: 6). In den Mittelpunkt der Kritik rücken die Vertreter der „Neue Soziale Frage“ das institutionelle Arrangement des Sozialstaats. Die Probleme des Sozialstaats werden ursächlich auf der Mesebene verortet und als Herrschaft der Verbände dargestellt. Unter Rückgriff auf Mancur Olsons (1998) Analysen der „Logik kollektiven Handelns“ (Ausbeutung der Mehrheit durch die Minderheit) und Claus Offes (1975a) Analysen in „Politische Herrschaft und Klassenstrukturen“ (Durchset-

zungsfähigkeit als Frage der Organisations- und Konfliktfähigkeit)<sup>30</sup>, dabei jedoch eher in Richtung Hayeks (2005: 366 ff.) Auffassung zu Gewerkschaften als Zwangs- und Ausgrenzungsorganisationen tendierend, wendet Dettling (1976: 46 ff.; 1982: 10 ff.), einer der zentralen Vordenker des Konzepts, die konservative Korporatismuskritik auf die Sozialpolitik an und kommt unter anderem zu dem Ergebnis, „daß eine organisierte Minderheit die nichtorganisierte Mehrheit hinter sich läßt“ (Dettling 1976: 47).

Zunächst beruht das Konzept auf der Annahme, dass die alte Soziale Frage als Interessenkonflikt von Arbeit und Kapital durch den Sozialstaat zwar nicht endgültig gelöst, aber doch hinreichend problembearbeitend institutionalisiert sei (Geißler 1976: 14). Für den Adressaten „Industriearbeiter“ bietet individuelles wie kollektives Arbeitsrecht inklusive Tarifaufonomie ausreichend gesicherte *stay*-Bedingungen, während mit dem Sozialversicherungssystem die *exit*-Bedingungen hinreichend institutionalisiert seien. Aus diesem System institutionalisierter Problembearbeitung fallen jene heraus, die nicht in das Schema Industriearbeiter passen: die Adressaten im Konzept der Neuen Sozialen Frage sind weiblich, arbeitslos und ausländisch und haben das Merkmal gemein, dass ihre Arbeitskraft entweder noch nicht oder nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt wird. Ein Grund für die mangelnde Nachfrage liegt nicht bei *exogenen* Faktoren, wie sie für die Ölpreiskrise behauptet werden konnten, sondern bei *internen* Faktoren, also in der spezifischen Art und Weise, wie der Konflikt von Arbeit und Kapital, die alte soziale Frage, institutionalisiert beantwortet worden ist. Das individuelle und insbesondere das kollektive Arbeitsrecht und die damit gestaltete Lohnpolitik der Gewerkschaften errichte für Arbeitslose „geschlossene Marktzutrittsschranken“ (Deregulierungskommission 1991: Tz. 568), das heißt, dass die *re-entry*-Optionen der Arbeitsmarkt-*Outsider* zugunsten der *Insider* beschränkt würden.

Im Konzept der Neuen Sozialen Frage wird diese „qualitative Verschiebung der Gruppenkonflikte“ von „Kapital contra Arbeit“ hin zu „Erwerbstätige contra Nichterwerbstätige“ ergänzt durch die Annahme einer „Verdrängung von Gruppenkonflikten durch Rollenkonflikte“ (Dettling 1976: 86), kurz gesagt: Arbeit-

---

30 Die Gemeinsamkeiten der Kritikansätze blieben weder den konservativen, z.B. Dettling (1976) und Geißler (1976: 32), noch den spätkapitalismustheoretischen Kritikern wie Offe (1979: 294 f.) und ebenso wenig den Vertretern der kritisierten sozialdemokratischen Politik (Ehrenberg/Fuchs 1980: 50) verborgen.

nehmer erfahren das Prinzip der Kostenüberwälzung, erfahren ihre Lohnerfolge als steigende Verbraucherpreise oder inflationäre Entwertung ihres Ersparnen.<sup>31</sup>

Die Diagnostik sozialpolitischer Probleme erweitert Dettling um endogene Faktoren, indem er auf die Konstruktion einer Rationalitätsfalle verweist.

„Den Sozialstaat auszubeuten erscheint als rationales Verhalten eines Bürgers, der – ohne daß er etwas dagegen tun kann – vom Staat ausgebeutet wird durch Steuern, Beiträge, Abgaben. Daß die Systeme sozialer Sicherung aus den Fugen geraten, ist die unbeabsichtigte, aber ‚logische‘ Konsequenz individuell-rationalen Verhaltens – unter den gegebenen Verhältnissen. Obwohl keiner es will, trägt jeder zur kollektiven Selbstschädigung aller bei. Das vielbeklagte Anspruchsdenken vermag moralisch verwerflich sein – für den einzelnen ist es ökonomisch gleichwohl vernünftig“ (Dettling 1982: 24).

Das Hervorheben *interner* und insbesondere *endogener* Ursachen sozialpolitischen Problemdrucks markiert einen deutlichen Unterschied zur Sozialpolitik unter dem Leitbild des aktiven Staates. Auch die Sozialpolitik des aktiven Staates beruhte nicht mehr auf einer Kapital-Arbeit-Gegenüberstellung mit exklusiver Orientierung an den Problemlagen der Industriearbeiterschaft (Sozialbericht 1971, BT-Drs. VI/2155: Tz 1). Schließlich ging es um eine Ausdehnung der sozialen Sicherung auf die gesamte Bevölkerung.

Während bei der Sozialpolitik des aktiven Staates die Strukturen des Systems sozialer Sicherung als ausbaubedürftig und -fähig betrachtet wurden, sind den Ausführungen des Konzepts der Neuen Sozialen Frage diese Strukturen das Problem. Und während im Konzept des aktiven Staates die Verantwortung des Staates für die Gesellschaft und den Einzelnen betont wurde, verweisen die Protagonisten des Konzepts Neue Soziale Frage auf ein Prinzip, das sie als „Neue Subsidiarität“ bezeichneten (Dettling 1982: 27; Heinze 1986). Mit dem Rekurs auf Subsidiarität als Ordnungsprinzip der Sozialpolitik wird die Kritik an der Verbändemacht ergänzt und differenziert. Das Konzept der Neuen Sozialen Frage zielt dementsprechend nicht auf Zurückdrängen von Verbänden bei Wohlfahrtsproduktion, sondern kritisierte in erster Linie die verbandliche Akteurskonstellation der alten sozialen Frage. Verbände jenseits der alten Konfliktlinie von Kapital und Arbeit bzw. jenseits der Gewerkschaften und vor allem Selbsthilfeinitia-

---

31 Zum Verlust der Eindeutigkeit der an den Arbeitnehmerstatus gebundenen Interessenslage siehe die Diskussion um Arbeit als soziologische Schlüsselkategorie bei Offe (1983) und weitergehend die Diskussion um den Arbeitskraftunternehmer, der die Interessen von Arbeit und Kapital mit sich selbst austrägt bzw. austragen muss, siehe Pongratz/Voß (2003).

tiven galten als gesellschaftliche oder gemeinschaftliche Alternative zur staatlich dominierten Wohlfahrtsproduktion.<sup>32</sup> Als Konsequenz fordern Dettling (1976: 22) und Geißler (1976: 38) eine Umstrukturierung der Sozialpolitik, mit der die Zielgenauigkeit durch Fokussierung auf „wirklich Bedürftige“ sowie die Effizienz und Effektivität der Instrumente erhöht wird. Die neuen sozialpolitischen Fragen sollen nicht durch Mittelerhöhung erreicht werden: „Eine an der ‚Neuen Sozialen Frage‘ orientierte Sozialpolitik erhöht weder die Summe der Ansprüche aller an den Staat noch die Summe der staatlichen Aufwendungen für soziale Leistungen“ (Dettling 1982: 22). An die Stelle des Ausbaus tritt ein gezielter Abbau von Leistungen, so dass durch Verschlinkung eine größere Handlungsfähigkeit erreicht wird: „Nicht ‚Sparen um des Sparen willens‘, sondern ‚Sparen um andere Ziele besser zu erreichen‘ ist Inhalt dieser Politik“ (Geißler 1976: 42).

Inwiefern die unterschiedlichen Annahmen des Konzepts (insbesondere Insider-Outsider in Politik und Ökonomie, Neue Armut) der Neuen Sozialen Frage zutreffen und inwiefern es „ein Oppositionskonzept und *nur* ein Oppositionskonzept“ (Vobruba 1987: 104) der CDU geblieben ist, ist für die Frage nach der Leitbilddiskussion zunächst zweitrangig.<sup>33</sup> Deutlich bleibt jedoch, dass mit diesem Konzept eine Neuorientierung in der Problemwahrnehmung von Sozialpolitik verbunden war, die auf einer interne und endogene Ursachen betonenden Diagnostik beruhte. In ihrem ersten Sozialbericht 1983 verweist die christlich-liberalen Koalition dementsprechend deutlich auf „systemimmanente Fehlsteuerungen und Fehlorientierungen in der sozialen Sicherung“ (BT-Drs. 10/842: Einleitung) und betont zudem, dass „Wachstumsschwäche und hohe Arbeitslosigkeit [...] aber auch auf ‚hausgemachten‘ Problemen und Versäumnissen [beruhen]“ (ebd.: Tz 1). In den folgenden vier Sozialberichten 1986 (BT-Drs. 10/5810), 1990 (BT-Drs. 11/7527), 1993 (BT-Drs. 12/7130), 1997 (BT-Drs. 13/10142) begründete die Bundesregierung unter Kohl jeweils mit unterschiedliche Facetten der Abhängigkeitsdebatte ihre Politik: mal ist es die „immer weniger durchschaubare Sozialbürokratie“, die abweichendes Verhalten in Form einer „zunehmenden Anspruchsmentalität“ induziere (BT-Drs. 10/5810: Einleitung); mal mache der Sozialstaat den Sozialstaatsbürger „zum Objekt vollständiger Be-

32 Vgl. zur späteren Diskussion um eine „plurale“ Wohlfahrtsproduktion Evers/Olk (1996).

33 Zur sozialdemokratischen Kritik der „Neuen Sozialen Frage“ siehe die Verteidigungsschrift zur sozialdemokratischen Sozialpolitik, die der damalige Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Herbert Ehrenberg zusammen mit der Staatssekretärin im BMAS, Anke Fuchs, unter dem Titel „Sozialstaat und Freiheit. Von der Zukunft des Sozialstaats“ veröffentlicht hat (Ehrenberg/Fuchs 1980: Kapitel 2).

treuung“ und laufe daher Gefahr, „sich zu einem Bevormundungs- und Entmündigungsstaat zu entwickeln“ (BT-Drs. 11/7527: Einleitung) und mal wird das Täter-Opfer-Verhältnis umgekehrt, indem der Sozialstaatsbürger als Subjekt des Missbrauchs angeklagt wird (BT-Drs. 12/7130: Tz 33-34).

## 6 AKTIVIERENDER STAAT

Im Leitbild des aktivierenden Staates weicht der Steuerungspessimismus einem gedämpften Steuerungsoptimismus, der sowohl im Gegensatz zum aktiven als auch im Gegensatz zum schlanken Staat rhetorisch nicht mehr ein Entweder-oder von Staat und Markt formuliert, sondern ein Sowohl-als-auch. In der Sozialpolitik des aktivierenden Staates spielt die neue Logik des Sowohl-als-auch insbesondere in der Diskussion um den so genannten „Dritten Weg“ und um die Europäische Beschäftigungspolitik (EBS) eine dominante Rolle.

### Gedämpfter Steuerungsoptimismus

#### Gesellschaftstherapie durch Supervision

Sowohl die Kritik am steuerungsoptimistischen Leitbild des aktiven Staates als auch der Übergang von einem auf Zweifeln an der Steuerungsfähigkeit und Regierbarkeit beruhenden „schlanken Staat“ zu einem gedämpft steuerungsoptimistischen „aktivierenden Staat“ kann mit Hilfe der staats-theoretischen Arbeiten Helmut Willkes illustriert werden. Seine Trilogie des Staates kennzeichnet einen Teil der wissenschaftlichen Diskussion über den Staat bereits über die Buchtitel: Von der „Entzauberung des Staates“ (1983) zur „Ironie des Staates“ (1992) bis schlussendlich zur „Supervision des Staates“ (1997). Zentral für die Leitbildentwicklung ist zum einen die politisch-ideologische „Entzauberung“ des Staates zu einem Teilsystem neben anderen Teilsystemen und zum anderen seine spätere Re-Inthronisierung als Supervisor respektive aktivierender Staat.

Nach systemtheoretischer Lesart lassen sich Subsysteme in hochdifferenzierten Gesellschaften nicht unmittelbar und direkt beeinflussen. Jede Intervention von außen trifft auf eine eigengesetzliche interne Kausalstruktur und ist somit von dem internen Operationsmodus des jeweiligen Teilsystems abhängig. Aus der Komplexität, Intransparenz (black boxes) und Selbstreferentialität der Teilsysteme folgt, dass sowohl eine expansiv-direkte als auch eine restriktiv-kausale Steuerung scheitern muss (Willke 1992: 302 f.). „Wie im Falle des minimalen Staates (in der Version Nozicks) scheitert die Idee des aktiven Staates (in der Version sozialstaatlicher Planungs- und Reformpolitik) daran, daß sie die Kom-

plexität und Dynamik der Gesellschaft unterschätzt, mit der sie zu tun hat“ (ebd.: 109).

Aber Evolution allein, so Willke, genüge auch nicht. Deshalb bedarf es als dritten Weg zwischen hierarchischer Planung und evolutionärer Anpassung einer dezentralen Kontextsteuerung. Die Kontextsteuerung ist das wesentliche Merkmal politischer Supervision und Grundform der Selbststeuerung komplexer Systeme (ebd.: 341). Somit ist die Partizipation der Teilsysteme Voraussetzung für eine Selbststeuerung nach den Prämissen der Kontextsteuerung. Der Staat ist als Verhandlungspartner und Supervisor am Verhandlungsprozess beteiligt und agiert als Beobachter zweiter Ordnung. Supervision wird mit dem Wirkungsanspruch verknüpft, dass in einem Reflexionsprozess die spezifischen blinden Flecken und Kurzsichtigkeiten der Supervisanden, welche potentielle Gefahren für die Gesellschaft darstellen, aufgezeigt werden.

Der Staat als Supervisor bietet allenfalls Alternativen zum Handeln oder Anregungen zur Selbststeuerung an; er kann nicht verändernd in die Kommunikationsprozesse der Subsysteme eingreifen. Veränderung ist lediglich durch die Objekte der Veränderung selbst möglich: „Veränderung muß in erster Linie das gesteuerte System wollen“ (Willke 1992: 202), und legitime Supervision setzt voraus, „daß das zu supervidierende System von sich aus einen Wunsch nach Supervision formuliert“ (Willke 1997: 70). Somit beinhaltet die Idee vom Supervisionsstaat, „daß an die Stelle direkter, hierarchischer und autoritativer politischer Intervention ein diskursives Verfahren tritt, in dem nach Konferenz-Regeln die Möglichkeiten der Etablierung gemeinsamer Kontextbedingungen geprüft wird“ (Willke 1992: 350). Von einer Beschreibung des Staates als Spitze oder als Zentrum einer hierarchisch geordneten Gesellschaft kann also nicht ausgegangen werden.

Hier tritt ein wohl nicht nur semantischer Unterschied zwischen „supervidierendem“ und „aktivierendem“ Staat hervor, der, wenn schon nicht systematisch ausgeführt, zumindest angemerkt sei: Die therapeutische oder prozessorientierte Supervision ernst nehmend würde der Staat tatsächlich nicht viel mehr als ein Licht auf ein letztendlich von den Supervisanden wie auch immer selbst zu lösendes Problem. Dem aktivierenden Staat hingegen ist stets ein gewisser Grad an Paternalismus eigen. So gesehen ist der aktivierende Staat eine Anerkennung tatsächlicher Verhältnisse: Dass eine vollkommene Entzauberung des Staates stattgefunden habe, wie sie in der radikalen Form der systemtheoretischen Autopoiesis-Konzeption behauptet wird, lässt sich bezweifeln. Gegen die Hypothese der vollkommenen Entthronung des Staates sprechen drei Gründe: *Erstens* wird auch in der Systemtheorie dem politischen Teilsystem exklusiv die Definitionsmacht für das öffentliche Interesse zugewiesen. Allein die Politik ist gesellschaftlich

legitimiert, in andere Subsysteme der Gesellschaft steuernd einzugreifen. Während die anderen Funktionssysteme mehr auf sich selbst beschränkt sind, ist es gerade die Funktion der Politik, für die Reproduktion des Ganzen, also der Gesellschaft zu sorgen. Aufgrund dieser besonderen Zuständigkeit fällt es schwer, das politische System als ein Gleiches unter Gleichen im Gesamtsystem Gesellschaft zu betrachten (Ulrich 1994: 151 f.). Das Autopoiesis-Konzept lässt ausschließlich die strukturdeterminierte Selbststeuerung der autonomen Subsysteme zu. Im Begriff der „Autonomie“ liegt – *zweitens* – die Achillesferse der Theorie autopoietischer Systeme. Autonome Systeme können zwar operativ geschlossen und somit unabhängig sein, aber sie sind ressourcentechnisch auf ihre Umwelt angewiesen. Und die Politik bestimmt im hohen Maße derartige Ressourcen. So verweist Scharpf auf die prinzipielle Möglichkeit der Politik gegenüber der Wirtschaft, mit rechtlich regulativen Mitteln oder durch finanzielle positive wie negative Anreize Interventionen so zu setzen, „daß sie dort als Preissignale innerhalb des funktionsspezifischen Codes aufgenommen und verarbeitet werden müssen“ (Scharpf 1988: 67). Insbesondere eine Intervention mit dem Medium Recht muss sich nicht zwangsläufig im Rahmen einer dezentralen kontextualen Steuerung bewegen, um wirksam zu sein. Denn: „Wer die Restriktionen definiert, mag die Wahl der Zielfunktionen ruhig anderen überlassen“ (Herbert Simon zitiert nach Scharpf 1988: 67). Scharpf verortet das Problem demzufolge nicht in erster Linie bei der Steuerbarkeit der autonomen Subsysteme, sondern vielmehr die Steuerungsfähigkeit der über die Ressourcen verfügenden Politik (ebd.).

Die ersten beiden Gründe treffen allgemein auf das Autopoiesis-Konzept in der Theorie sozialer Systeme zu, während der *dritte* auf Willkes Theorie des supervidierenden, dezentral kontextsteuernden Staates begrenzt ist. In seiner Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft wachsen auf der einen Seite die Staatsaufgaben mit dem Problem der Ignoranz; andererseits sinkt die Steuerungsfähigkeit mit steigender funktionaler Differenzierung. Indem Willke den steuerungsverpflichteten Staat als Verhandlungspartner *und* Supervisor an den Runden Tisch der gesellschaftlichen Teilsysteme setzt, widersteht er der „anarchistischen Idee ausschließlicher Selbststeuerung“ (Beyme 1991: 143) und inthronisiert den zuvor Entzauberten zum Gesellschaftstherapeuten. Beyme kommentiert Willkes Brückenschlag von Theorie zu Empirie, den letzterer in den Verhandlungssystemen sieht, dementsprechend: „Wir werden mit dem Paradoxon entlassen, daß die List der Gesellschaft zwar zur Entzauberung des Staates geführt habe. Der Staat aber entwickelte Gegenlisten in Form von Verhandlungssystemen“ (Beyme 1991: 143).

Als Supervisor hat der Staat eine voraussetzungsvolle Aufgabe: In der therapeutischen Supervision können die Supervisanden den Supervisor ablehnen, ohne gleich die Supervision zu verwerfen. Diese Möglichkeit, also die Verfügbarkeit einer *exit*-Option, scheint in Willkes Staatstheorie nicht gegeben zu sein. Denn nur das politische System hat die legitime Definitionsgewalt über das öffentliche Interesse und die Funktion, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen. Durch den Supervisorenstatus erhält der Staat erneut eine herausragende Stellung gegenüber den anderen Teilsystemen. Wenn es Aufgabe der Supervision ist, die spezifischen blinden Flecken der Subsysteme aufzuzeigen, um den Systemen Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten, dann hat der Staat als Supervisor zugleich die Kompetenz zu entscheiden, welche blinden Flecken und welche Alternativen den Systemen zur Modifikation ihrer Optionenpolitik vorgegeben werden. Der Staat bildet deshalb zwar kein Zentrum und keine Spitze einer hierarchisch gegliederten Gesellschaft, aber die Entzauberung reicht nicht aus, um mit Willke den Staat als Gleichen unter Gleichen zu bewerten.

Das Leitbild des aktivierenden Staates greift die staatstheoretische Feststellung auf, dass die gegenwärtige Entwicklung des Staates als Rückzug fehlinterpretiert wäre und vielmehr ein „Formwandel“ vorliegt, in dessen Verlauf sich eine „neue Architektur von Staatlichkeit“ (Mayntz 1995: 158) herausgebildet hat. Mit Jessop (1997b, 1999, 2002: 193 ff.) lässt sich insbesondere die steigende Komplexität und abnehmende Dispositionsfähigkeit, also die „Verlustseite“ des Staates in zwei strukturelle und einem strategischen Trend darstellen. Zu den strukturellen Trends zählt Jessop die Entnationalisierung von Staatlichkeit (*denationalization of statehood*), die als „hollowing out“ auf Kosten der nationalstaatlichen Ebene eine Machtabgabe nach oben, nach unten und nach außen umfasse, wobei mit „oben“ die supraregionale oder internationale Ebene, mit „unten“ die regionale oder lokale Staatlichkeit und mit „außen“ nationenübergreifende Bündnisse zwischen Metropolen oder regionalen Staaten mit komplementären Interessen gemeint sind (Jessop 1999: 354). Der zweite strukturelle Trend umfasst die Entstaatlichung der Politik (*destatization of the political system*) im Sinne eines Wandels vom *Government* zu *Governance*, in dem der Staat bestenfalls die Rolle des *primus inter pares* einnimmt. Den dritten Trend bezeichnet Jessop als strategisch, weil mit der Internationalisierung des Nationalstaats (*internationalization of policy regimes*) eine Neuorientierung staatlicher Politik einhergeht, die weniger binnenzentriert als auf internationale Wettbewerbsfähigkeit fokussiert ist. Dieser „Verlustseite“ stellt Jessop (2002: 201) zwar keine Gewinnseite und auch keine „Gegenlist“ gegenüber, aber er präsentiert drei *Gegentrends*, die potentielle neue Aktionsbereiche des Staates ausmachen: Dem mit dem Trend zur Entnationalisierung von Staatlichkeit einherge-

henden formalen Souveränitätsverlust wirke teilweise die neue „key role in interscalar articulation“ (ebd. 202) entgegen. Diese neue Koordinationsfunktion muss nicht auf verschiedene Ebenen beschränkt bleiben, sondern kann ebenfalls auf *governance*-Prozesse angewendet werden. Der Staat erhält eine neue Rolle in „*metagovernance*“, das heißt im Organisieren der Selbst-Organisation von „partnerships, network and governance regimes“ (ebd.) liegt der Gegentrend zur Entstaatlichung. Auch der dritte Gegentrend entspricht dem Muster, dass der Nationalstaat sowohl Veränderung unterworfen ist als auch diese Veränderungen selbst produziert und somit zugleich Objekt wie zentraler Akteur der Entwicklung ist. In Bezug auf die Internationalisierung sowohl der strategischen Ausrichtung als auch von *policy regimes* hebt Jessop hervor, dass auch dieser Trend keinen automatischen Bedeutungs- und Funktionsverlust für Staaten nach sich ziehe, sondern ebenso einen potenziellen Einflussbereich darstelle (ebd.: 203; vgl. Genschel/Leibfried 2008; Schuppert 2008).

Im Rahmen der aktuellen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Politikberatung wird der Wandel der Staatsaufgaben zum einen analytisch unter Stichworten wie „schleichende Privatisierung“<sup>34</sup> aber auch konzeptionell unter dem Leitbild „aktivierender Staat“ diskutiert (Bandemer et al. 1995, Mezger/West 2000). Im Leitbild des „aktivierenden Staates“<sup>35</sup> ist diese bisher dargestellte Entwicklung aufgehoben, allerdings gewendet zu einem gedämpften Steuerungsoptimismus.

## Aktivierender Staat als politisches Konzept

In ihrer ersten Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998 hatte die rot-grüne Bundesregierung sich den „aktivierenden Staat“ als Leitbild ihres Regierungshandelns gegeben:

„Wir wollen einen effizienten und bürgerfreundlichen Staat. Deshalb werden wir Bürokratie abbauen und den Staat zum Partner der Bürgerinnen und Bürger machen. Leitbild ist der aktivierende Staat.“

34 Bandemer et al. (1995) sprechen von „Schleichender Privatisierung“ „wenn es nicht zu einer rechtlich-vertraglichen oder sonst wie staatlich gesteuerten Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private kommt, sondern diese in Form einer eher ungeregelten, ungeplanten Übernahme erfolgt“.

35 Zu diesem Leitbild gibt es inzwischen eine Fülle von Literatur, siehe z.B.: Behrens et al. (1997); Behrens et al (2005); Damkowski/Rösener (2003); Mezger/West (2000). Einen Überblick über die „Konturen einer endlosen Debatte“ zur „Modernisierung des Staates“ gibt Kropp (2004).

Wo Bürgerinnen und Bürger gesellschaftliche Aufgaben in Eigeninitiative und gesellschaftlichem Engagement lösen, soll der Staat sich nicht an ihre Stelle setzen, sondern sie unterstützen“ (SPD und Bündnis 90/Die Grünen 1998: Kap. XI, Nr. 11).

In der Präsentation des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ konkretisierte die Bundesregierung (1999, 2002) den Ausdruck „aktivierender Staat“, indem sie ihn von anderen Staatsverständnissen absetzt: Anders als der „schlanke Staat“ enthalte der „aktivierende Staat“ mehr als eine negative Zielbestimmung, da jener inhaltlich auf eine bloße Reduktion der Kosten ausgerichtet gewesen sei. Anders als der Wohlfahrtsstaat vermeidet der aktivierende Staat jedoch, sich zum einen mit einem stetig expandierenden Aufgabenfeld selbst in die Handlungsunfähigkeit zu treiben und damit zum anderen das gesellschaftliche und individuelle Engagement zu hemmen. Am ehesten entspreche der aktivierende Staat dem Bild eines „Gewährleistungsstaates“, dessen Ausrichtung an dem New Public Management für eine Verwaltungsmodernisierung übernommen wird.<sup>36</sup> Allerdings arbeite der aktivierende Staat mit einem breiteren politischen Ansatz. Das neue Staatsverständnis umfasse zugleich ein neues Gesellschaftsverständnis, also ein neues Verhältnis von Staat und Gesellschaft. „Gemeinsam mit einer aktiven Gesellschaft kann auf dieser Weise der Weg zwischen bloßer Verschlinkung einerseits und zuviel staatlicher Intervention andererseits erfolgreich beschritten werden“ (Bundesregierung 1999: 7).

Vier Prinzipien bestimmen den aktivierenden Staat. Eine neue, gestufte Verantwortungsteilung als erstes Prinzip umfasst eine bleibende alleinige Verpflichtung des Staates zum Schutz der Freiheit und Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger und zugleich Ausbalancierung zwischen staatlichen Pflichten und gesellschaftlicher Eigeninitiative: „Der Staat ist dann weniger Entscheider und Produzent, als vielmehr Moderator und Aktivator der gesellschaftlichen Entwicklungen, die er nicht allein bestimmen kann und soll“ (Bundesregierung 1999: 8).

Selbstregulierungspotenziale der Gesellschaft sollen ebenso gefördert werden wie die Zusammenarbeit staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure. Mehr Bürgerorientierung als zweites Prinzip erfordere, sich auf den Übergang von einer industriellen Produktions- zur wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft umzustellen, in der der Staat mit Hilfe der IT-Medien mehr Transparenz und Beteiligung garantiere. Staat und Bürger seien in diesem Prozess Partner zur Herstellung des Gemeinwohls. Das dritte Prinzip, staatliche Vielfalt, zielt auf eine gestärkte Eigenverantwortung, auf ein gestärktes Subsidiaritätsprinzip so-

---

36 Zur Verbindung von Neuem Steuerungsmodell und Bürgerschaftlichen Engagement vgl. Damkowski/Rösener (2003).

wie auf eine gestärkte föderale Vielfalt durch den Abbau bundesrechtlicher Vorgaben. Insgesamt müsse sich staatliches Handeln laut viertem Prinzip mehr als bisher an den Erfordernissen von Effizienz und Effektivität messen lassen, was z.B. durch leistungsorientierte Bestandteile in der Besoldung von Beamten und im Laufbahnrecht erreicht werden könne.

Eine Genealogie des Leitbildes „Aktivierender Staat“ entwirft die von der „Abteilung Sozialpolitik und Public Policy“ der Universität Hannover für den Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung“ (FES) erstellte Studie „Der Aktivierende Staat“ (Lamping et al. 2002; vgl. Blanke/Plaß 2005). Die Autoren der FES-Studie wollen mit dem Konzept des aktivierenden Staates zum einen eine neue Übersichtlichkeit in den Debat-tenschungel um den Begriff „Aktivierung“ bringen und zum anderen aus prag-matischer prozessorientierter Perspektive ein Konzept des „Aktivierenden Staa-tes“ vorstellen, das an verschiedene Stränge der (Sozial-)Staats und Verwal-tungsreformdebatte anknüpft. Dabei formulieren sie ihre konzeptionelle Ent-wicklung eines Aktivierenden Staates explizit als Leitbild, an dessen Grundposi-tionen sich „kollektive Lernprozesse und die an der Modernisierung beteiligten Akteure orientieren können“ (Lamping et al. 2002: 35). Von den vier idealtypisch ausgemachten unterschiedlichen Positionen „aktiver Staat“, „schlanker Staat“, „Kommunitarismus“, „Wohlfahrtsmix“ grenzen die Protagonisten des aktivierenden Staates ihr eigenes Konzept ab:

„Die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung wird anders als beim Kommunitaris-mus vom Staat eingefordert und seine Rolle wird nicht, wie beim Subsidiaritätsprinzip, von gesellschaftlichen Aktivitäten begrenzt, sondern er löst diese aus und unterstützt ihre Selbststeuerungsfähigkeit“ (Bandemer/Hilbert 2001: 22).

Zugleich extrahieren diese Vertreter des Aktivierungs-Ansatzes ihres Erachtens wesentliche Aspekte für das Leitbild. Der Staat ist weder rein residual noch rein interventionistisch, die Bürger sind weder rein individualistisch noch rein asso-ziativ gedacht. Ob gegenüber Sozialpolitik, Schulpolitik, Selbsthilfe oder Indivi-duen – der Staat nehme „jeweils eine aktiv fördernde und fordernde Rolle ein, die durch eine gemeinsame Definition der Ziele und Instrumente bestimmt und durch eine entsprechende Qualitätssicherung gewährleistet wird“ (Bandemer/ Hilbert 2001: 22). Trotz partieller Gemeinsamkeiten gehe keine der oben ge-nannten vier Positionen „so explizit wie der Aktivierende Staat von der Mög-lichkeit kooperativer Gemeinwohlkonkretisierung und -produktion aus und legt dies als basale (verantwortungsethische) Annahme und optimistischen Grundzug dem eigenen Modell zu Grunde“ (Bandemer/Hilbert 2001: 31).

Den Begriff „Aktivierung“ wollen sie dabei weder auf eine Verwaltungsreform noch auf einen Rückzug des Staates aus der Verantwortung für gesellschaftliche Wohlfahrt reduzieren. Dabei verstehen sie unter „Aktivierung“ immer auch Selbstaktivierung:

„Der Aktivierende Staat fragt danach, wie sich das komplexe System von Institutionen, Organisationen und Akteuren jeweils selbst verändern müsste, um der Idee einer Aktivierung gerecht zu werden – ohne dabei die öffentliche (staatliche) Verantwortung für gesellschaftliche Wohlfahrt aufzugeben“ (Lamping et al. 2002: 6).

Statt lediglich „eine entmündigende Alimentierungen der Leistungsempfänger“ bereitzustellen, zielt der aktivierende Staat stets darauf, ihre auf Eigenverantwortung zu stärken. Grundlegendes Prinzip ist das von Leistung und Gegenleistung, das auf „Fördern und Fordern“ verstanden und als „welfare to work“ umgesetzt werden könne (Bandemer/Hilbert 2001: 23). Mit der Formel „*Verantwortungsteilung statt Staatsentlastung*“ charakterisieren Lamping et al. (2002: 29) den Kern des Konzeptes „Aktivierender Staat“, der in einer neuen Mischung aus staatlicher Gesamtverantwortung und bürgerschaftlicher Selbsttätigkeit im Sinne einer Verbesserung der öffentlichen Aufgabenerledigung und einer Neubestimmung der Aufgabenverteilung zwischen Staat, Wirtschaft, Drittem Sektor und Bürgern besteht. Zudem bedürfe es einer Verantwortungsteilung (*shared responsibility*), bei der „weniger nach der Verantwortung *des* Sozialstaates als nach der Verantwortung *für den* Sozialstaat gefragt [wird], die gemeinsam von Staat, Verbänden und Bürgern zu tragen ist“ (Lamping et al. 2002: 29; vgl. Bandemer/Hilbert 2001: 23).

Ziel des Konzeptes sei es, die Handlungsfähigkeit des Staates jenseits einer bloßen Verwaltung eines permanenten Geldmangels aufrecht zu erhalten (Lamping et al. 2002: 28). Konzeptionell wird die Verantwortungsteilung als eine Verantwortungsstufung konkretisiert, wobei die Intensität staatlicher Verantwortung mit Beiträgen anderer fortwährend abzustimmen ist. Der Staat nimmt in diesem gestuften Gefüge eine halb „entzauberte“, halb re-inthronisierte Stellung ein. Einerseits sind die verschiedenen Verantwortungen (Gewährleistung, Finanzierung, Vollzug) nicht mehr ausschließlich vom Staat zu erfüllen, andererseits hat der Staat nach wie vor die politische Führungsverantwortung wie auch die Regelsetzung in seinen Händen. Der Staat solle „nicht nur Richtschnurgeber, Moderator und Aktivator bleiben, sondern muss zuweilen auch Schiedsrichter sein, der ein ‚Spiel‘ unterbricht, manchmal auch ganz abpfeift und neu ansetzt“ (Lamping et al. 2002: 30).

Das Konzept des aktivierenden Sozialstaats ist Teil eines internationalen Diskurses um Aktivierung im Rahmen eines Re-Designs des institutionellen Arrangements der Sozialpolitik.

## Sozialstaatlichkeit im Zeichen der Aktivierung

### Auf dem Dritten Weg zum aktivierenden Sozialstaat

Aktivierende Sozialpolitik wird schlicht als Gegensatz zu einer Sozialpolitik bestimmt, die überwiegend auf „passiven“ Leistungen beruht. Als typisch „passive“ Programme gelten z.B. die Sozialtransfers Arbeitslosengeld und -hilfe sowie Frühverrentung. Sie bieten jeweils eine Lohnersatzleistung, die in erster Linie nicht an eine Teilnahme an Weiterbildungs- oder Beschäftigungsprogrammen geknüpft ist. „Aktive“ Programme hingegen setzen in erster Linie an einer Reintegration in den Arbeitsmarkt an, sind weniger Lohnersatz- als Lohnergänzungsleistung und können sich sowohl an die Angebots- als auch Nachfrageseite des Arbeitsmarktes richten (Auer et al. 2005: 9). Aus einer Aktivierungsperspektive müsse jedoch die Dichotomie von passiven, auf Geldleistungen beruhenden und aktiven, auf Partizipation zielenden Anätzen in Frage gestellt werden (Berkel/Møller 2002: 49; Hvinden 1999: 28). Denn die verengende Bewertung monetärer Transferleistungen als „passiv“ stellt grundsätzlich bisher akzeptierte *exit*-Optionen qua Dekommodifizierungsleistung apodiktisch in Frage. In diesem Sinne fokussiert aktivierende Politik auf (re-)entry-Optionen, wobei die Reintegrationsmaßnahme nicht auf die Sozialfigur des verberuflichten Arbeitnehmers hinauslaufen muss, sondern auf „flexiworker“<sup>37</sup> (Standing 1990: 677), „Arbeitskraftunternehmer“ (Voß/Pongratz 1998; Pongratz/Voß 2003), „enterprising self“ (Bröckling 2004; Pühl 2003) oder den Menschen als „Unternehmer seiner Arbeitskraft und Daseinsvorsorge“ (Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1997). Aktivierung in einem engen Sinne ist demnach nicht mehr als eine Verengung auf Inklusion in einen flexiblen Arbeitsmarkt. Aktivierung in einem weiteren Sinne umfasst neben der ökonomischen auch eine politische und soziale Inklusion.

Dieser breite Ansatz von Aktivierung ist insbesondere in der Debatte um einen „Dritten Weg“ diskutiert worden, welcher diskursiv als Erneuerungspfad für die Sozialdemokratie angelegt war (Dörre et al. 1999; Flassbeck et al. 2000;

---

37 „[They] are in and out of work, some of them combining several different work statuses or activities, some half way between wage- and self-employment and enjoying neither a steady income nor adequate entitlement to occupational (firmspecific) welfare security“ (Standing 1990: 677).

Giddens 2001) und in Deutschland prominent anhand des so genannten Schröder-Blair-Papiers „Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“ (Schröder/Blair 1999) diskutiert wurde. Als „Dritten Weg“ bezeichnet Anthony Giddens, führender Ideengeber dieses Ansatzes, eine Politik der politischen Mitte, die zwischen traditioneller Sozialdemokratie und Neoliberalismus angelegt ist (Giddens 1999a, 1999b, 2000). Dabei assoziiert Giddens die traditionelle Sozialdemokratie mit einem staatszentrierten, dekommodifizierenden, umfassend Risiken abnehmenden sozialpolitischen Ansatz und grenzt diesen von seinem Gegenteil ab: dem marktzentrierten, wohlfahrtsstaatlich residual agierenden Neoliberalismus. Weder markt- noch staatszentriert, aber ebenso wenig die Leistungsfähigkeit der so genannten Zivilgesellschaft überschätzend wirke der Sozialstaat des Dritten Weges als „*social investment state*“. Als Ausgangsfrage des Sozialinvestitionsstaates steht nicht das *Ob* von staatlichen Interventionen in den Markt, sondern das *Wie*. Deutlich heben die Protagonisten des Dritten Weges hervor, dass eine angebotsseitig ansetzende Arbeitsmarktpolitik vor allem die Qualität der Arbeitskraft im Blick behalten und insofern in Humankapital investieren müsse (Giddens 1999b: 117). Statt passiver Sozialtransfers, die ex-post Einkommensverluste ausgleichen bzw. die *exit*-Optionen der Arbeitnehmer stärken, müsse Sozialpolitik vor allem „als die A-priori-Verhinderung von gesellschaftlicher Marginalisierung, Armut und sozialer Exklusion konzipiert“ werden (Merkel 2000: 101), um zum einen Armutsfallen zu verhindern: „Some forms of welfare provision, for example, designed in some part to reduce poverty, have had the effect of creating or perpetuating it“ (Giddens 2000: 53). Neben den Effekten im Sinne der „Perversitäts-These“ (Hirschman 1995; siehe Kapitel 3.2) sollen zum anderen Möglichkeiten maximiert werden: „Third way politics looks instead to maximize equality of opportunity“ (Giddens 2000: 53). *Diversity* ist das Ziel einer auf Inklusion, auf Teilnahme setzenden Politik; Kontrakte sind die Form, in der diese Ziele erreicht werden sollen. Im Sinne des Dritten Weges wird neben dem Verhältnis von Staat, Markt und Gemeinschaft bzw. Zivilgesellschaft ebenso das zwischen Bürger und Staat neu bestimmt. In Anlehnung an die Formulierung Marshalls, dass moderne soziale Rechte ein Eindringen des Status in den Vertrag darstellten (Marshall 1992: 82), liegt hier der umgekehrte Fall vor. Unter dem Stichwort „neuer Kontraktualismus“ dringen Vertragselemente in Statusrechte ein (siehe Kapitel 15). Mit der neuen Prioritätensetzung auf *entry*-Optionen hinsichtlich des Arbeitsmarktes werden Möglichkeiten von *exit* und *voice* eingeschränkt.

Der Dritte Weg in der Interpretation der neuen Sozialdemokratie ist ein Paternalismus mit Marktzufuhreffekt. Durch Autonomiebeschränkung soll größere Autonomie erreicht und Gerechtigkeit hergestellt werden. Begrifflich ist hierfür

die Abspaltung der Selbstbestimmung und somit die Reduzierung des Autonomiebegriffs auf Selbstverantwortung notwendig (Heidbrink 2007; Peck 2001). Auf der Ebene der Instrumente werden „Pflichten zur Arbeitsaufnahme“ verschärft, passive Elemente der „Ex-post-Kompensation“ zurückgedrängt und „aktivierende Komponenten gestärkt“ (Merkel 2001: 141, 142). Die sozialstaatliche Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zu Zwecken der Existenzsicherung wechselt mit den Prämissen des Dritten Weges die Ausrichtung: Gesellschaftliche Teilhabe fokussiert auf die Optimierung der *entry*-Optionen und wird somit eine Frage der Arbeitsmarktteilnahme, die der *workfare*-Logik entsprechend als Voraussetzung für Selbstbestimmung und Unabhängigkeit gesetzt wird. Die Konditionen der verbleibenden *exit*-Optionen werden entsprechend reformuliert: „no rights without responsibilities“ (Giddens 2000: 52) ist ein Grundsatz des Dritten Weges.<sup>38</sup>

Das Konzept der Staatsbürgerschaft wird entsprechend angepasst: Als „supply side citizenship“ (Plant 1998) bietet Staatsbürgerschaft kein „bundle of goods which are due to a citizen as a right outside the market“ (Plant 1998: 8). Vielmehr ist sie eine Errungenschaft (*achievement*), die immer wieder über den Arbeitsmarkt reproduziert werden muss:

„Rather, supply side citizenship stresses that citizenship is an achievement, not a status, it is available through participation in the labour market and reaping the rewards that accrue from that, and investment in skills is part of equal opportunity as a right of citizenship in this new economic context“ (Plant 1998: 6).

Solidarität zwischen den Bürgern eines Staates wird ebenso wie die Staatsbürgerrechte der einzelnen Bürger der Teilnahme insbesondere am Arbeitsmarkt subsumiert in der Hoffnung, dass mit breiter Teilnahme am Wettbewerb des Arbeitsmarktes eine bessere Position für den globalen Wettbewerb erreicht werde. Von einem redistributiv angelegten Ausgleich der Folgen nicht erreichter Vollbeschäftigung wechselt die neue Politik auf eine Maximierung der Beschäf-

---

38 Giddens (2000: 50 ff.) nennt sechs solcher „fundamentals“, zu denen neben dem „social investment state“ einer umfassenden angebotsorientierten Wirtschaftspolitik und dem neuen Gesellschaftsvertrag „based on the theorem ‚no rights without responsibilities‘“ zusätzlich das Akzeptieren der Logik von „1989 and after“, das Austarieren von Staat, Markt und Zivilgesellschaft, das Unterstützen einer diversifizierten Gesellschaft nach dem Motto „maximize equality of opportunity“ sowie das Ernstnehmen von Globalisierung zählt.

tigungsfähigkeit. „Note the new political key-word, ‚employability‘, which defines the responsibility of public policy, not in terms of *de-commodification* of individuals, but to the contrary of creation of *equal opportunities for commodification*” (Streeck 2000: 253). Es geht nicht allein um Qualifizierung, die von der Erziehung zur Pünktlichkeit bis zur Weiterbildungsmaßnahme reichen kann, sondern ebenso um ein Beseitigen der Preis-Barrieren für Niedrigqualifizierte mittels staatlicher Subventionen an Arbeitgeber oder Arbeitnehmer. Beschäftigungsfähigkeit wird zum vorrangigen Ziel sozialstaatlicher Maßnahmen, die vormalige Orientierung an *full employment* weicht einer Neuorientierung an *full employability* (Blancke et al. 2000; Finn 2000; Peck/Theodore 2000). Dieser „supply-side egalitarianism“ ist in eine neue Form der Solidarität, der „competitive solidarity“, eingebettet (Streeck 2000). Auf der Ebene der staatlichen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik findet dementsprechend eine Neuorientierung statt: Im Mittelpunkt steht anstelle des relativen, weil individuell leistungsbilanzierenden und zugleich teilhabeorientierten<sup>39</sup> Ergebnisausgleichs nunmehr eine leistungsmöglichende, individuelle Potentialoptimierung.

Der Wandel wird sowohl auf der Ebene von Leitbildern als auch von konkreten Instrumenten, sowohl symbolisch als auch regulativ vollzogen. Der stets schon vorhandene Mix aus Kommodifizierung und Dekommodifizierung wird unter Beibehaltung der Komponenten neu angesetzt: Die Komponenten der *in-work benefits* werden deutlich höher dosiert als jene der *out-of work benefits*. *Aktive* Leistungen drängen die *passiven* Leistungen in den Hintergrund – in dem erstere ausgebaut oder letztere abgebaut werden oder indem beides gleichzeitig geschieht. Arbeitsmarktpolitisch bedeutet dies für die einzelnen Arbeitskräfte eine besondere Betonung einer *entry*-Politik bei gleichzeitigem Abbau von *exit*-, aber auch *voice*-Optionen. In Marshall’schen Begriffen von Staatsbürgerschaft gesprochen bedeutet dies, dass einerseits soziale Rechte geschwächt werden und andererseits statt von einem Eindringen des Status in den Vertrag von einem Eindringen des Vertrages in den Status gesprochen werden kann. Der neue Kontraktualismus (Lødemel/Trickey 2001b; Handler 2004) beschreibt einen neuen Handlungsrahmen für den Arbeitsmarkt, aber vor allem auch ein neues Verhältnis der Bürger zum Staat wie auch der Handlungsmodi staatlicher Agenturen untereinander wie sie im Rahmen der Verwaltungsreform unter dem Stichwort

---

39 In der gesetzlichen Rentenversicherung ist diese zweistrangige Orientierung mit der so genannten Teilhabeäquivalenz enthalten: die Leistungsorientierung erfolgt über das Äquivalenzprinzip, die Teilhabe über das Moment der Dynamisierung sowie ausgleichender Faktoren für z.B. Kindererziehung.

*new public management* oder „Neues Steuerungsmodell“ diskutiert und implementiert werden.

### Aktivierung – Typologie

Was für die *workfare*-Debatte umstritten bleibt, scheint für die Debatte um Aktivierung unproblematisch: „Activation is commonplace“ (Walker/Wiseman 2003: 21). „Aktivierung“ ist nahezu unabhängig von politischen Traditionen positiv konnotiert (Berkel/Møller 2002: 62). Sie wird aus der Sicht der vergleichenden Sozial- und Arbeitsmarktpolitikforschung als Ideologie oder Denkweise einerseits als Moment von Konvergenz gedeutet, das andererseits jedoch in unterschiedlichen Ländern „pfadspezifisch“ operationalisiert werde (Barbier 2004a, 2004b; Serrano Pascual 2004). „Aktivierung“ wird sowohl auf Fürsorge-, Arbeitsmarkt- und Alterssicherungspolitik bezogen (Barbier/Ludwig-Mayerhofer 2004: 426; Hanesch et al. 2001; OECD 1993: 39 ff.) als auch auf den Bereich öffentlicher Verwaltung (Bandemer/Hilbert 2001; Kropp 2004) angewendet. Sie reicht zudem über konkrete Politikfelder hinaus, indem sie als Kennzeichnung eines neuen Leitbildes von Staatlichkeit insgesamt herangezogen wird (Lamping et al. 2002; Damkowski/Rösener 2003; Blanke/Plaß 2005).

Insofern scheint der Begriff der Aktivierung zum einen vielseitiger und zum anderen weitreichender zu sein als der Begriff „*workfare*“. Die größere Vielseitigkeit geht keineswegs mit größerer Klarheit einher: weder bezüglich der Probleme, für die „Aktivierung“ als Lösung angeboten wird, noch hinsichtlich der Instrumente, die aktivierend wirken sollen (Serrano Pascual 2004). Cox hingegen konstatiert eine Gemeinsamkeit aller unterschiedlichen Aktivierungssätze, die den unterschiedlichen Diskurstypen um Abhängigkeit gleicht: „All visions of activism share a complaint that moral relativism and its operationalization in passive cash assistance, damage individuals and society“ (Cox 1998: 411). Wenn Cox richtig läge, würde dies bedeuten, dass jenseits einer konkreten Ausgestaltung des Leitbildes „Aktivierung“ grundsätzlich Konsens über das Problem bestünde, das es zu bearbeiten gälte. Die erste Gemeinsamkeit besteht tatsächlich darin, dass das derzeitige institutionelle Design der Sozialstaaten als Antwort auf Fragen gilt, die heute so nicht mehr bestünden oder anders gestellt würden. Zudem wird bereits nach Lösungen für das Problem so genannter neuer soziale Risiken gesucht. Dass die Lösungsvorschläge einer gemeinsamen ideologischen, normativen Grundlage folgen, die den Kern der neuen sozialen Frage als Arbeitsmarktzugangsproblem definieren und insofern eine Orientierung an *ex-ante*- anstatt an *ex-post*- bzw. *entry*-Maßnahmen jenen der *exit*-Chancen vorziehen, ist die zweite Gemeinsamkeit (Barbier/Ludwig-Mayerhofer 2004: 425 f.; Serrano Pascual 2004). Angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik statt Nachfrage

stimulierende oder gar generierende Beschäftigungspolitik steht im Zentrum von Aktivierungskonzepten. Dennoch muss die konkrete Problemanalyse nicht in den Bahnen verlaufen, die Cox als allgemein darstellt. In diese Richtung argumentieren van Berkel und Møller (2002). „Aktivierung“ erhalte aus ganz unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen und nahezu dem gesamten politischen Spektrum Unterstützung (Berke/Møller 2002: 62; Geldof 1999: 17 ff.). Sie charakterisieren vier unterschiedliche Aktivierungsansätze entlang a) des hauptsächlichlichen Bezugssystems für Inklusion und des Konzepts von „*full citizenship*“, b) des Emanzipationsmechanismus und c) der Rolle passiver Programme.

1) *Welfare independence optimists* sehen den Markt und die Familie an erster Stelle, wenn es um Inklusion und um Emanzipation geht, während passive Leistungen als Fehlanreize wahrgenommen und deshalb beseitigt werden sollten.

2) *Paternalism optimists* stellen den Arbeitsmarkt sowohl als Inklusions- als auch Emanzipationsinstanz in den Mittelpunkt ihres Denkens, wobei sie jene unterstützen wollen, die den aufgestellten Regeln folgen und jene nötigen, die unwillig erscheinen. Der Bezug monetärer Transferleistungen ist deshalb stets mit Bedingungen verknüpft.

3) Für *autonomy optimists* hingegen sind passive Leistungen das Mittel, um Autonomie zu garantieren. Da Autonomie erst nach der Befriedigung von Grundbedürfnissen zu erreichen ist, ist ein unbedingtes Grundeinkommen der zentrale Emanzipationsmechanismus.

4) Statt die Einzelnen mit den Transferleistungen allein zu lassen, ergänzen *activation optimists* die Hilfeleistung um Dienstleistungen im Sinne von z.B. klientenzentrierten Beratungsangeboten.

Diese vier Aktivierungsansätze heben grundsätzliche politische Ansätze hervor, die unabhängig von einem spezifischen institutionellem Arrangement oder eines konkreten historischen Pfades als „welfare paradigms“ (Berke/Møller 2002: 49) bezeichnet werden können.

Bei der Bewertung von Aktivierungspolitik spielt nicht allein der historische Typologie-Pfad eine Rolle. Weit gefasst wird diese Debatte in einen Rahmen europäischer Selbstreflexion, die sich auf die Suche nach einer Beschreibung ihrer Selbst begibt, indem Gemeinsamkeiten der Vergangenheit unter großzügiger Toleranz gegenüber deutlichen Unterschieden zu Analyserastern gegenwärtiger Politikberatung und Leitbildgestaltung für die Zukunft amalgamiert werden. Das so identifizierte Europäische Sozialmodell kontinentaleuropäischer Prägung wird deutlich von einem angelsächsischen Modell abgehoben. Barbier unterscheidet diesbezüglich zwischen einem liberalen (angloamerikanischen) und einem universalistischen (skandinavischen) Aktivierungstypus (Barbier

2004a und 2000b; vgl. Morel 2004). Entwicklungen innerhalb der so zugeordneten Länder oder des so identifizierten Europäischen Sozialmodells geraten aus dem Blickfeld (Aust et al. 2000, 2002). Aktivierungsstrategien können z.B. danach unterschieden werden, ob sie bisherige passive Leistungen ergänzen oder ersetzen, ob bereits das Kürzen bzw. Beseitigen von passiven Transferleistungen als Aktivierung betrachtet wird oder ob ein neues Programm aufgelegt wird. Als Beispiel fügen van Berkel und Møller die Entwicklung in den Niederlanden und in Frankreich an. In beiden Ländern setze eine Aktivierungspolitik ein. Während jedoch in Frankreich mit dem *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) 1988 eine Leistung mit passiven und aktiven Elementen unter Ausschluss der unter 25jährigen erst geschaffen wurde, wurde in den Niederlanden der bisherige Anspruch von Jüngeren auf passive Leistungen durch das Recht auf Teilnahme an temporären, subventionierten Jobs ersetzt. Des Weiteren, so lässt sich insbesondere gegen den von Esping-Andersen (1999: 80) als typisch hervorgehobenen Unterschied zwischen US-amerikanischer *workfare*- und nordeuropäischer Aktivierungspolitik<sup>40</sup> argumentieren, ist Aktivierung auch nicht mehr das, was sie einst war. *Erstens* folgt die nordeuropäische Aktivierungspolitik inzwischen einer veränderten Ausrichtung (Handler 2004: 209; Halvorsen/Jensen 2004: 470 f.). Statt sozialer Rechte werden Pflichten in den Programmen sozialer Sicherung stärker als zuvor betont. Diese Entwicklung „from a more activation optimists' approach towards a more paternalistic activation approach“ habe letztendlich dazu geführt, dass der Unterschied zwischen einem „Nordic productivism“ und einem „American workfare“ zu verschwimmen begönne (Berke/Møller 2002: 58). Und *zweitens*, so Jessop (2002: 154 f.), spiele die allgemeine wirtschaftspolitische Orientierung eine entscheidende Rolle, da Aktivierung im Rahmen einer *keynesianischen* Orientierung grundsätzlich etwas anderes bedeute als im Rahmen einer *schumpeterianischen* Orientierung (Jessop 2002: 155).

Obschon eine aktivierende, genauer: aktive Politik in der skandinavischen Arbeitsmarktpolitik verwurzelt ist (Auer et al. 2005: 7 f.; Esping-Andersen/Korpi 1987: 57 ff.), ist das heutige Verständnis von Aktivierung von Überlegungen geprägt, die eher an die Diskurse um „Abhängigkeit“ anschließen. Aktivierung kann als Reaktion auf Fallen stellende Fehlanreize wie auf das Aufkommen einer *underclass* oder Phänomene von Exklusion ebenso verstanden werden wie

---

40 „Workfare in America implies that social benefits are conditional on accepting work whereas Nordic ‚productivism‘ implies that the welfare *state* must guarantee that all people have the necessary resources and motivation to work (and that work is available)“ (Esping-Andersen 1999: 80).

als Politik der Realisierung sozialer Rechte in Form eines neuen Kontraktualismus (Geldof 1999: 17 ff.).

## **Zwischen Europäischer Beschäftigungsstrategie und rot-grüner Agenda**

### **Dritter Weg und Europäische Beschäftigungsstrategie**

Die einzelnen Elemente des Aktivierungs-Diskurses laufen in der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) zusammen (Aust 2000; Aust et al. 2002; Büchs 2007; Gray 2004: 54 ff.). Um die Wettbewerbsfähigkeit Europas halten und ausbauen zu können, zielte die EBS insbesondere auf die Mobilisierung des Arbeitskraftpotenzials, quantifiziert in bis zum Jahr 2010 zu erreichende Erwerbsquoten: eine allgemeine Quote von 70 Prozent, eine Quote für Frauen von 60 Prozent und eine für Ältere von 50 Prozent. Vermittelt über die Offene Methode der Koordinierung (OMK) nahm die EBS Einfluss auf nationale Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (Büchs 2007; Ostheim/Zohlnhöfer 2004; Zeitlin 2005). Dennoch können Bezüge zwischen den Leitlinien und dem Leitbild des aktivierenden Staates hergestellt werden, insbesondere was die angebotsorientierte Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Politiken und die herangezogenen Begrifflichkeiten anbelangt. *Employability* oder Beschäftigungsfähigkeit steht sowohl in den Leitlinien als auch bei den aktuell diskutierten und teilweise bereits implementierten Reformen des Arbeits- und Sozialrechts in Deutschland (so genannte Hartz-Reformen) im Zentrum der Bemühungen. In beiden Fällen handelt es sich um einen Humankapitalansatz, in beiden Fällen wird Arbeitslosigkeit aus mikroökonomischer Perspektive als Mismatch-Phänomen erklärt (Aust 2000: 275). Ob und in welchem Ausmaß die EBS über die Offene Methode der Koordination Einfluss auf nationale Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nimmt, ist bis heute umstritten. Wally und Blümel heben hervor, dass die Texte der Nationalen beschäftigungspolitischen Aktionspläne (NAP) länderübergreifende inhaltliche Ähnlichkeiten aufweisen, jedoch bei genauerer Betrachtung unterschiedliche Praxen, die zudem – wie Wally und Blümel (2000) am Beispiel eines Vergleichs des Vereinigten Königreichs mit Deutschland zeigen – nicht auf die Leitlinien zurückgeführt werden könnten: „Alle gravierenden Reformen, die in den Nationalen Aktionsplänen angeführt sind, entspringen politischen Prozessen, in denen die Europäische Beschäftigungspolitik keine wichtige Rolle spielt“ (Wally/Blümel 2000: 313). Für Deutschland war diese Aussage bereits zum damaligen Zeitpunkt zu pauschal und ungenau. Selbst wenn relativ strenge Kriterien im Sinne eines Policy-Transfers angelegt werden und ein Einfluss der Leitlinien nur dann behauptet wird, „wenn die Policies mit den Leitlinien übereinstimmen, bei

der Begründung der Policies auf die Leitlinien verwiesen wird und sich keine anderen Einflüsse auf die Policies nachweisen lassen“ (Ostheim/Zohnhöfer 2002: 9), müssen die Ergebnisse von Wally und Blümel relativiert werden. In den Thesen der Benchmarking-Arbeitsgruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zur „Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik“ wurden die Leitlinien zur Grundlage einer Reform des Arbeitsmarktes bestimmt (Fels et al. 2001). Darin selbst kann noch kein Policy-Transfer erblickt werden, jedoch besteht in der politikberatenden Reformdiskussion zumindest eine deutliche, affirmative Bezugnahme auf die europäischen Beschäftigungsleitlinien. Zudem bezogen sich die Regierungsfractionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Gesetzentwurf zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz)<sup>41</sup>, mit dem die Arbeitsmarkt- und speziell die Arbeitsvermittlungspolitik modernisiert werden sollte, direkt auf die Leitlinien (BT-Drs. 14/6944: 24)

Mit dem Job-AQTIV-Gesetz wurde die Zielsetzung des SGB III dahingehend geändert, dass nunmehr insbesondere die Beschäftigungsfähigkeit, aber auch das Gender-Mainstreaming hervorgehoben wird (BT-Drs. 14/6944: 27 f.). Diese Art von Bezugnahme auf die EES hat sowohl die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission) als auch die rot-grüne Bundesregierung in der 15. Wahlperiode bei der Begründung ihrer Arbeitsmarktreform fortgesetzt. Die durch das damalige VW-Vorstandsmitglied Peter Hartz geleitete und nach ihm benannte Kommission erwähnt explizit, dass sie sich bei der Neufestlegung der strategischen Ausrichtung im Sinne eines Leitbildwechsels „von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ im „Einklang mit den Leitlinien der Europäischen Union“ (Kommission MDA 2002: 56) befinde. Im Entwurf des „Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hoben die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Zusammenhang mit der Begründung des „Prinzips von Fördern und Fordern“ die Bedeutung der EES hervor: „Alle neue Regelungen sind in die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union eingepasst“ (BT-Drs. 15/26: 18).

Diese Fundstellen bereits zu einer Europäisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu hypostasieren, wäre sicherlich übertrieben. Welcher Art und Intensität dieser Einfluss ist, ist umstritten; die OMK verfügt nicht über die gleichen, harten Sanktionsinstrumente zur Durchsetzung wie das bei der Wirtschafts- und Währungsunion der Fall ist. Bei einer dichotomischen Gegenüberstellung von „freiwillig“ versus „erzwungen“ als Adjektive für die EES und

---

41 BGBl. I 2001, S. 3443: Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 10.12.2001, Artikel 1, Nr. 2.

OMK liegt deshalb die Entscheidung nahe, den Politiktransfer als freiwillig – „voluntary policy transfer“ (Daguerre/Taylor-Gooby 2004: 26) – zu bezeichnen. Jedoch unterschlägt diese Zuordnung den aktiven, formenden Part, den die Mitgliedstaaten der EU an der EBS und OMK nicht nur in der Umsetzung, sondern ebenso in der Formulierung haben (Büchs 2008). Aufgrund dieser selbst geschaffenen Verbindlichkeit beeinflusst die EBS und OMK die nationalen Politiken eher im Sinne eines „obligated and, to an extent, negotiated transfer“ (Dolowitz/Marsh 2000: 15) und weist zudem eher einen Verstärker- als einen Lenkungseffekt auf (Ostheimer/Zohlhörer 2004: 398).<sup>42</sup>

### **Aktivierende Sozialpolitik der rot-grünen Bundesregierung**

Die allgemeinen Grundsätze eines veränderten Verhältnisses von Bürgerinnen und Bürgern zum Staat bezog die rot-grüne Bundesregierung insbesondere auch auf die staatliche Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen im Bereich der sozialen Sicherung. In ihrer Regierungszeit legte die rot-grüne Bundesregierung zwei Sozialberichte – 2001 (BT-Drs. 14/8700) und 2005 (BT-Drs. 15/5955) – sowie den Ersten und Zweiten Reichtums- und Armutsbericht 2001 (BT-Drs. 14/5990) und 2005 (BT-Drs. 15/5015) vor. Jeder der Berichte enthält eine explizite Bezugnahme auf den „aktivierenden Sozialstaat“. Während die Berichte aus der ersten rot-grünen Legislaturperiode nicht wesentlich über ein Bekenntnis zum Leitbild hinausgehen, reflektieren die Berichte aus der verkürzten zweiten Legislaturperiode die Grundsätze des „Aktivierenden Sozialstaats“. Im Sozialbericht 2001 betont die Bundesregierung unter der Überschrift „Leitbilder sozialpolitischer Verantwortung“ den ökonomischen – „Ohne Sozialpolitik wäre die marktwirtschaftliche Ordnung nicht denkbar“ (BT-Drs. 14/8700: 7) – wie auch sozialen, kulturellen und letztendlich politischen Wert staatlicher Sozialpolitik in Zeiten des Strukturwandels:

„Die Absicherung gegen Lebensrisiken erweitert den Handlungsspielraum der Menschen und fördert so die Bildungs-, Mobilitäts-, Anpassungs- und Wagnisbereitschaft. Erst die sozialverträgliche Gestaltung des Strukturwandels schafft in einer demokratischen Gesellschaft die hierfür notwendige Akzeptanz“ (BT-Drs. 14/8700: 7).

---

42 Auf die Rolle der OECD als „first mover“ und ihren Einfluss auf die Politikformulierung der EU verweist Dostal anhand der OECD Job Study von 1994: „In summary, all the substantial demands of the Jobs Study with regard to labour market flexibility have been included in the four pillars of the EES“ (Dostal 2004: 452).

Der *workfare*-Logik entsprechend argumentiert die Bundesregierung in den Berichten aus dem Jahr 2001 nur am Rande, indem sie im Sozialbericht 2001 am Beispiel des Job-AQTIV-Gesetzes die aktivierende von einer auf so genannten passiven Transferleistungen beruhenden Arbeitsmarktpolitik abgrenzt (BT-Drs. 14/8700: 8). Im Ersten Armut- und Reichtumsbericht formuliert sie Selbstbestimmung als Gegensatz zu Sozialhilfebezug:

„Die Aktivierung der Selbsthilfekräfte für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger hat für die Bundesregierung einen hohen Stellenwert. Der Einsatz der Arbeitskraft ist das wichtigste Mittel, um von Sozialhilfe unabhängig zu werden und damit ein selbstbestimmtes Leben führen zu können“ (BT-Drs. 14/5990: 16)

Drei wesentliche Aspekte des aktivierenden Sozialstaatsstaats waren damit genannt: Der erste umfasst Aussagen zum rechtlichen Status, der den Empfängern von Transferleistungen zugesprochen soll. Der Transferleistungsbezug wird nicht als eigenständige Variante einer Selbstbestimmung eröffnenden Status gesetzt, sondern als eingeschränkter Vorläufer und insofern als Mittel, um die Sphäre der Selbstbestimmung erreichen zu können. Mit dem zweiten Aspekt zielt sie auf die Ausgestaltung der Position außerhalb der Selbstbestimmung – also während des Bezugs von Transferleistungen – durch ökonomische Interventionen. Wesentlich ist hier die Unterscheidung zwischen passiven und aktiven Leistungen. Der dritte Aspekt benennt eine neue Normalität auf dem Arbeitsmarkt und die Funktion der Sozialpolitik, über die Beeinflussung der Anpassungsfähigkeit der Einzelnen Akzeptanz für den Strukturwandel herzustellen. In den Berichten der zweiten rot-grünen Legislaturperiode werden die drei Aspekte ausführlicher reflektiert. Als zentrale Referenz verwies die Bundesregierung im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht explizit auf den *capability approach* Aramartya Sens.<sup>43</sup> Mit Rekurs auf Sen scheint die rot-grüne Bundesregierung

---

43 Sen ist nicht der einzige, den die Bundesregierung im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht namentlich anführt. Sie nennt ebenso John Rawls, Anthony Giddens, Richard Hauser und Irene Becker, Jürgen Kocka, Wolfgang Huber und Gøsta Esping-Andersen. Im Zentrum der Aneignung gerechtigkeits-theoretischer Erwägungen steht offenbar Sen, da zum einen im Bericht explizit auf seinen *capability approach* Bezug genommen wird und zum anderen eine Machbarkeitsstudie für den *capability approach* im Auftrag der Bundesregierung erstellt worden ist (Arndt et al. 2006; Volkert 2005). Die gerechtigkeits-theoretische Kritik des Konzepts kann hier nicht ausgeführt werden; siehe zum *capability approach* Sen (2000) sowie zur Diskussion Nussbaum (2003); zur Einordnung um in die Egalitarismusdebatte siehe Pierik/Robeyns (2007).

sich im gerechtigkeits-theoretischen Disput um egalitaristische Ansätze zum einen eindeutig auf die Seite einer ex ante anstatt einer ex post wirkenden Sozialpolitik zu stellen und zum anderen im Rahmen dieser ex ante wirkenden Sozialpolitik die Position einer Ermöglichung von Verwirklichungschancen gegenüber der Position der Ausstattung mit Ressourcen zu bevorzugen.<sup>44</sup> In diesem Sinne sei Armut ein Mangel an Verwirklichungschancen, und der Bezug von Sozialhilfe drücke „fehlende unabhängig von dieser Unterstützung verfügbare Verwirklichungschancen“ (BT-Drs. 15/5015: 11) aus. Die Mindestsicherung durch die Sozialhilfe wird als ein Indikator gewertet, der einen Mangel anzeigt, und keinesfalls als ein Mittel, mit dem die Einzelnen bereits über Verwirklichungschancen verfügen. Der Status, der den Einzelnen sozialstaatlich gesichert werden soll, eröffnet einen Anspruch Teilhabe. Teilhabe wiederum expliziert die rot-grüne Bundesregierung als Teilhabe an Chancen:

„Teilhabe lässt sich an den Chancen und Handlungsspielräumen messen, eine individuell gewünschte und gesellschaftlich übliche Lebensweise zu realisieren. [...] Der Staat kann Chancen eröffnen. Darunter fallen z.B. politische Beteiligung und Mitbestimmung, Arbeitsmarktzugang, Zugang zu Bildung und Gesundheitswesen, Wohnen, Infrastruktur für Kinderbetreuung, soziale Sicherheit. Aber jeder und jede Einzelne entscheidet darüber, ob er oder sie die Chancen nutzt“ (BT-Drs. 15/5015: 12).

Interventionen mit ökonomischen Mitteln sind demzufolge drauf gerichtet, *entry*-Optionen für den Verkauf der Arbeitskraft im Modus des „Forderns und Förderns“ (ebd.: 14) zu eröffnen. Unter „Fordern und Fördern“ verstanden Grüne und Sozialdemokraten eine „Verbindung von Solidarität und Eigenverantwortung“ und eine „Verbindung zwischen sozial gerechter Risikoabsicherung und Förderung auf der einen und wachsender Bereitschaft zu Mitwirkung und Leistung auf der anderen Seite“ (ebd.). Staatliche Sozialpolitik in diesem Sinne ermöglicht den Zugang zur Sphäre der Selbstbestimmung in Form einer Chance zur Arbeitsmarktteilnahme. Aktivierende Sozialstaatlichkeit in diesem Sinne bewirkt, dass diese Chancen wahrzunehmen dem Einzelnen als Pflicht und nicht als Möglichkeit gegenüber tritt. Im Sozialbericht 2005 betont die rot-grüne Bundesregierung:

„Soziale Gerechtigkeit bedeutet aber auch, dass die Menschen verpflichtet sind, sich entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv und produktiv am gesellschaftlichen Leben zu betei-

---

44 Zur Egalitarismusdebatte siehe den Überblick bei Arneson (1994) und die Beiträge in Krebs (2000).

ligen. Die Verantwortung des Einzelnen besteht darin, seine Chancen zu nutzen und seine Fähigkeiten bestmöglich einzubringen“ (BT-Drs. 15/5955: 19).

Sozialpolitik nach dem Leitbild des aktivierenden Sozialstaats ziele dementsprechend auf die „Förderung und Befähigung des Einzelnen zur Übernahme von Eigenverantwortung“ (ebd.: 18). Staatliche Sozialpolitik nach dem Leitbild des aktivierenden Sozialstaats fördert und fordert die Adaptionsfähigkeit des Einzelnen. Anpassungsleistungen seien insbesondere im Bereich des Arbeitsmarktes zu erbringen, da „neben dem herkömmlichen Normalarbeitsverhältnis eine Vielzahl von anderen, flexiblen Erwerbsformen aufkommen“ (ebd.: 17). Für die Sozialpolitik erwachse daraus die Notwendigkeit, einen Paradigmenwechsel zu vollziehen: „Im Vordergrund steht nicht mehr vor allem der Statuserhalt, sondern die Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und die Förderung sozialer Eingliederung. Dies ist Gegenstand eines Prozesses, der wesentlich auf die Aktivierung des oder der Einzelnen abstellt“ (ebd.: 18). Die Relativierung des Statuserhalts als Ziel staatlicher Sozialpolitik geht einher mit einer neuen Normalität auf dem Arbeitsmarkt (Kapitel 7-9). Das sozialpolitische Pendant der Relativierung der Statussicherung ist der Ausbau und Umbau der Mindestsicherung (Kapitel 10-14).



### III Wandel der „Normalität“

---

Die Sozialhilfe als Mindestsicherung war Teil der Normalität. Sie war es insofern, als dass sie die Ausnahme, die Abweichung dessen regulierte, was als erstrebenswert und selbstverständlich galt. Abweichung und Durchschnittsfall waren im institutionellen Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses geregelt. Ausgehend von These, dass ein Wandel bundesdeutscher Sozialstaatlichkeit durch ein Hineinwachsen der Ränder in das Innere stattfindet, werden in den folgenden drei Kapiteln zunächst die wesentlichen Elemente des institutionellen Arrangements „Normalarbeitsverhältnis“ rekonstruiert, um herauszuarbeiten, an welchen Stellen der Wandel durch Hineinwachsen analysiert werden kann. Anschließend werden zwei Bereiche näher analysiert: zunächst der Wandel des Familienmodells hinsichtlich der geschlechtlichen Arbeitsteilung und dann die sich wandelnde Funktion der geringfügigen Beschäftigung.

## 7 DER WANDEL DES NORMALARBEITSVERHÄLTNISSES

Im Folgenden wird die Krise des Normalarbeitsverhältnisses als schleichender Institutionenwandel rekonstruiert. Das Normalarbeitsverhältnis wird als institutionelles Arrangement interpretiert. Anschließend wird ein Vorgehen entwickelt, mit dem der schleichende Wandel „sichtbar“ gemacht werden kann.

### Kleine Schritte – große Wirkung

#### Das „Normalarbeitsverhältnis“ als institutionelles Arrangement

Mittel zur Existenzsicherung, die eine *exit*-Option zur Verwertung der Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt ermöglichen, werden nicht unbedingt jenen gewährt, die ihrer am dringlichsten bedürfen. Die Zuspitzung der sozialen Frage in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf die Arbeiterfrage (Kaufmann 2003a)

verdeutlicht, dass staatliche Sozialpolitik nicht notwendig allein auf objektive Bedarfslagen reagiert, sondern bereits bei der Problemwahrnehmung eine „Auslese nach der politischen Relevanz“ (Achinger 1966: 43) erfolgt. So gehörten Ende des 19. Jahrhunderts nicht die armen Landarbeiter oder die Arbeiter in ländlichen Fabriken zur Zielgruppe sozialstaatlicher Bemühungen, obwohl ihre Bedürftigkeit offensichtlich war. Adressiert wurden vielmehr die organisations- und konfliktfähigen Industriearbeiter. Nicht Bedürftigkeit, sondern Bedrohlichkeit motivierte die Anfänge der Sozialversicherungspolitik in Deutschland (Baron 1979; Hentschel 1983: 10; Ritter 1983: 28 ff.).<sup>1</sup> Zum Standardadressaten der als „Arbeiterfrage“ formulierten und durch Sozialversicherungsprogramme wie auch Repression in Form der Sozialistengesetze bearbeiteten „soziale Frage“ entwickelte sich in Deutschland die Sozialfigur des „Arbeitsbürgers“ (Ferber 1967: 35). Im Zentrum der „sozialen Frage“ stehen historisch nicht wie in Frankreich die Familien oder wie in Großbritannien die Armen (Kaufmann 2003a, b). Im Gegensatz zu einer universalistischen Adressierung, in deren Mittelpunkt der Bürger in seiner Eigenschaft als *citoyen* steht, setzt der deutsche Sozialversicherungsstaat auf eine doppelt stratifizierende Adressierung. Zum einen wirkte die stratifizierende Adressierung durch die institutionelle Trennung von Arbeiter- und Armenpolitik, indem von dem Adressatenkreis „Arbeitsbürger“ ein – später mit dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) als „Einzelfälle“ charakterisierter – Adressatenkreis „Arme“ getrennt wurde (Leibfried/Tennstedt 1985; Sachße/Tennstedt 1986). Zum anderen wirkte die stratifizierende Adressierung innerhalb des Kreises „Arbeitsbürger“, indem einerseits zunächst Organisation wie auch Leistungen der Sozialversicherungszweige berufsständisch differierten<sup>2</sup> und an-

- 1 Dass auch bei Abwesenheit des Moments „Bedrohlichkeit“ wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen nicht unbedingt Bedürftigen zugute kommen, sondern die Mittelklasse sogar stärker profitiert als die Armen, wird an den durch Bildungspolitik verteilten *entry*-Optionen beispielhaft (immer wieder) diskutiert. Siehe hierzu bereits die Ausführungen von Stigler (1970) zu „Directors Law“, in den er behauptet, dass Sozialleistungen im relativ größten Umfang der Mittelschicht zu Gute kämen und zugleich größtenteils von den Armen über Steuern finanziert würden. Hirschman (1991) diskutiert diese „Fehlleitung“ von Transferleistungen als besondere Ausformung der „Vergeblichkeitsthese“ (*futility*), die von Gegnern von Sozialreformen gegen die Wirksamkeit eben dieser angebracht würden; siehe Kapitel 3. Siehe hierzu auch die Beiträge im Sammelband „Not Only the Poor“ von Goodin et al. (1987).
- 2 Die getrennten Rentengesetze für Arbeiter (Viertes Buch Reichsversicherungsordnung) und für Angestellte (Angestelltenversicherungsgesetz) wurden mit dem Rentenreformgesetz 1992 (BGBl. I 1989, S. 2261) im Sechsten Buch Sozialgesetzbuch zu-

dererseits über das Äquivalenzprinzip die vorhandenen Unterschiede des Arbeitsmarktstatus in das System sozialer Sicherheit übertragen wurden (Vobruba 1990).

Normative Vorstellungen einer Kopplung von Lohnarbeit und Existenzsicherung, wie sie im lohnarbeitszentrierten System der sozialen Sicherung in Deutschland ihren Niederschlag gefunden haben, speisen sich sowohl aus der Ideenwelt der Arbeiterbewegung als auch der christlichen Soziallehre. So stellt August Bebel in „Die Frau und der Sozialismus“ apodiktisch fest: „Der Sozialismus stimmt mit der Bibel darin überein, wenn diese sagt: Wer nicht arbeitet soll auch nicht essen“ (Bebel 1974 [1879]: 414).<sup>3</sup> Ähnliche Wertkonvergenzen bei Akteuren mit ansonsten unterschiedlichen Interessen begünstigten historisch die Entstehung des geschlechterhierarchisch arrangierten Normalarbeitsverhältnisses. Das Normalarbeitsverhältnis als institutionelles Arrangement prägte Klassen übergreifend die Arbeitskraftnutzungsverhältnisse sowohl auf dem Markt als auch in der Familie:

„Für die Realisierung ihrer eigenen Vorstellung, das (klein-)bürgerliche Familienmodell mit vom männlichen Familienvorstand und seinem Erwerbseinkommen abhängiger Ehefrau und Kindern zu kopieren, konnte die Arbeiterbewegung auf Unterstützung durch die bürgerliche Klasse hoffen“ (Hinrichs 1996: 104).

Die wesentlichen Sozialtransfers der Fürsorge und der Sozialversicherungen stehen in Deutschland unter lohnarbeitszentrierten Vorbehalten (Vobruba 1990). Aufgrund der spezifischen lohnarbeitszentrierten Konfiguration des Kommodifizierungs-Dekommodifizierungs-Mixes in den Bereichen (*non-*)entry, stay und exit zugunsten der Normalbiographie des familienernährenden männlichen Industriearbeiters wurde der deutsche Sozialstaat als „*strong male-breadwinner*“-Modell (Ostner 1995), konservatives Wohlfahrtsstaatsregime (Esping-Andersen

---

sammengefasst. Die leistungsrechtlichen Unterschiede wurden mit der Rentenreform 1957 (Hentschel 1983: 150 ff.), die organisatorische Trennung von Arbeitern und Angestellten in Landesversicherungsanstalten und Bundesversicherungsanstalt wurde zum 01. Januar 2005 mit dem „Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung – RVOrgG“ vom 09.12.2004 (BGBl. I 2004, S. 3242) aufgehoben.

- 3 „Aber die Arbeit soll auch nützliche, produktive Tätigkeit sein“ (Bebel 1974 [1879]: 414). Und zwei Sätze später: „Ohne Arbeit kein Genuß, keine Arbeit ohne Genuß“ (*ebd.*).

1990; 1999) oder einfach nur als „Sozialversicherungsstaat“ (Olk/Riedmüller 1994) charakterisiert.

Armutsvermeidung ist neben der Lebensstandard- und Statussicherung ebenso ein Ziel bundesdeutscher Sozialpolitik. Allerdings beruht das bundesdeutsche System der sozialen Sicherung hauptsächlich auf der Idee des „Verdienstes“ (Miller 1976) und somit auf der *intrapersonellen* Einkommensverteilung in den Sozialversicherungen, während die Idee der Bedarfsgerechtigkeit und somit eine *interpersonelle* Einkommensverteilung durch die Sozialpolitik eine scheinbar residuale Funktion – vor allen in Form der Sozialhilfe – erfüllt. Die Sozialversicherungen bearbeiten standardisierte Risiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter und Hinterbliebenenschaft, Unfall, Pflegebedürftigkeit); ihre Leistungen sind auf diese Ursachen ausgerichtet, werden nach dem Kausal- und nicht nach dem Finalprinzip gewährt, ihr Leistungsvolumen ist durch das Äquivalenzprinzip<sup>4</sup> bestimmt (Lampert/Althammer 2004).

Mit der These der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses ist die Annahme verbunden, dass die als *entry*-, *stay*- und *exit*-Bedingungen institutionalisierten konstitutiven, kontrollierenden und kompensatorischen Funktionen der Sozialpolitik ihre regulierende wie auch orientierende Effektivität respektive Geltung verlieren. Die Kernaussage der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses besteht in der Feststellung, dass neue Forderungen nach Flexibilität sowohl angebots- als auch nachfrageseitig auf den Arbeitsmarkt treffen. Wie diese Flexibilität beschaffen sein kann und soll und wieweit sie der Re-Konstituierung des Arbeitsmarktes durch eine re-regulierende Politik bedarf, ist unter dem Kunstwort „*Flexicurity*“ auf nationaler wie auch europäischer Ebene umstritten. Die Sicherung der *Flexicurity* kann sozialpolitisch als eine Neuinterpretation der Schnittstelle zwischen Sozialleistungssystem und Arbeitsmarkt verstanden werden.

Als institutionelles Arrangement verbindet das „Normalarbeitsverhältnis“ die drei Bereiche der Wohlfahrtsproduktion Markt, Staat und Familie, indem es die Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit auf dem Arbeitsmarkt, zwischen Männern und Frauen sowie Eltern und Kindern innerhalb der Familie als auch zwischen Bürgern und Staat reguliert. Das Normalarbeitsverhältnis reguliert eine historische Form der Verausgabung von Arbeitskraft, in dessen Zentrum der Idealtypus des „verberuflichten Arbeitnehmers“ (Pongratz/Voß 2003) sowie eine ebenso idealtypische geschlechterspezifische Arbeitsteilung im Rah-

---

4 Genauer gesagt handelt es sich um relativiertes Äquivalenzprinzip, das auch als „Teilhabeäquivalenz“ oder „Anteilsgerechtigkeit“ bezeichnet wird. So steht Teilhabe in der gesetzlichen Rentenversicherung für den Bezug auf die Leistungs- und Beitragsentwicklung; vgl. hierzu Ruland (1990: 494 f.).

men des *male breadwinner/female homemaker family* (Lewis 2001; Pfau-Effinger 2000) steht.

Die arbeits- und sozialrechtlichen Kriterien, die dem Normalarbeitsverhältnis zu Grunde liegen, umfassen die *entry-* bzw. *non-entry-*, *stay-* und *exit-*Dimensionen des Arbeitsmarktes. Sie formen nicht allein die Erwerbsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt, sondern ebenso einen Zugang zu alternativen Bereichen der Existenzsicherung. Der Zugang zu Sozialversicherungsleistungen ist über das Äquivalenzprinzip lohnarbeitszentriert und daher erst dann eine reale *exit-*Option, wenn die Kriterien des Normalarbeitsverhältnisses optimal erfüllt werden. Der Zugang zur fürsorgeorientierten Sozialhilfe wurde erst und blieb nur dann eine *exit-*Option, wenn ein Arbeitsverhältnis nicht bestand, aber angestrebt wurde.<sup>5</sup> Positive Anreize zur eingeschränkten Nutzung oder Brachlegung der Arbeitskraft bestanden im Rahmen institutionellen Arrangements des Normalarbeitsverhältnisses im Steuer-, Sozial- und Arbeitsrechts für Frauen. Die teilweise oder vollständige Brachlegung der Arbeitskraft von Ehefrauen und Müttern war konstitutiver Bestandteil des „*male breadwinner*“/„*female homemaker*“ Modells (Fraser 1994; Hinrichs 1996; Lewis 2001; Pfau-Effinger 2000).

Als „herrschende Fiktion“ (Mückenberger 1985: 422), die die „*Regelmäßigkeit und Gebotenheit*“ (ebd.) bestimmter Erwerbsformen bestimmt und somit der „rechtskonstruktive Bezugspunkt für ‚normalisierende‘ Eingriffe und Regelungen“ (ebd.: 429) war, war das Normalarbeitsverhältnis der institutionelle Rahmen für die Sozialfigur des „Armen“ als Fürsorgeempfänger sowie des „Arbeitsbürgers“ als Leistungsempfänger der Sozialversicherungen. Es ist Leitbild in dem Sinne, dass sich sowohl die Arbeitsmarktakteure in ihren Erwartungen als auch politische Akteure in ihrer Arbeits- und Sozialgesetzgebung an ihm orientieren (Mückenberger 1990: 158 f.).

Mückenberger (1985) interpretiert die gesetzlichen Normen, die das Normalarbeitsverhältnis kennzeichnen, als lohnarbeitszentrierte Senioritätsregeln. Im Mittelpunkt stehe eine ununterbrochene Erwerbsbiographie, die im Idealfall mit einem einmaligen Arbeitsmarkteintritt (*entry*) nach der Phase des „noch nicht Arbeitens“ beginnt. Als normale Unterbrechungen gelten für Männer die friktionale oder Sucharbeitslosigkeit oder krankheits- und unfallbedingte Phasen der Nicht-Arbeit, die jeweils von kurzer Dauer sind und durch Sozialversicherungen statuserhaltend kompensiert werden. Für Frauen umfasst die institutionalisierte Normalität eine Erwerbstätigkeit vor der Heirat und im ungünstigen Fall, d.h. bei

5 Für die Mindestsicherung nach dem BSHG galt die Aufstockung von Erwerbseinkommen durch Sozialhilfe als Ausnahme. Für die *workfare*-orientierte Mindestsicherung hingegen gehört die „Aufstockung“ zum Normalfall. Siehe Kapitel 14.

einem nicht ausreichenden Einkommen des Familienvaters, eine Zuverdienstfunktion nach der Eheschließung. Für Männer endet die Erwerbsbiographie mit einem einmaligen, in die Phase des „nicht mehr Arbeitens“ überleitenden Austritts (*exit*). Die Lohnarbeit wird in Form qualifizierter, abhängiger Vollzeit-Erwerbstätigkeit ausgeübt, so dass mit steigendem Alter und anhaltender Dauer der Betriebszugehörigkeit sowohl die *stay*-Bedingungen (Mitbestimmung, Arbeitsschutz, Kündigungsschutz) als auch die Bedingungen eines (temporären oder permanenten) *exit* optimiert werden können. Das Kriterium der Existenzsicherung durch eine Vollzeiterwerbstätigkeit erscheint Mückenberger offenbar so selbstverständlich, dass er es nicht explizit im Zusammenhang mit der Auflistung der Senioritätskriterien erwähnt, sondern im Zusammenhang mit der bedingten Entkopplung der Existenzsicherung durch Sozialleistungen (ebd.: 422; Kress 1998).

Drei Funktionen nimmt das institutionelle Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses hinsichtlich der Handlungsoptionen der Einzelnen ein: die Schutzfunktion als Ausformung der *stay*-Bedingungen für die Anbieter von Arbeitskraft, die Antriebsfunktion durch die Ausformung der *entry*- und auch *exit*-Bedingungen gegenüber den Anbietern von Arbeitskraft und die Selektionsfunktion hinsichtlich der Verteilung und Hierarchisierung der *exit*-Bedingungen innerhalb der Gruppe der Anbieter von Arbeitskraft. Mückenbergers Bezugspunkt für die Definition des Normalarbeitsverhältnisses sind die Normalitätsannahmen des Arbeits- und Sozialrechts. Eine optimale Übereinstimmung mit den Rechtsnormen erzeuge demnach optimale Ergebnisse: „Normalarbeitsverhältnis im normativen Sinne ist dasjenige Arbeitsverhältnis, das optimal die Kriterien erfüllt, an die die geltende Rechtsordnung vorteilhafte Regelungen knüpft (durch Schutzvorkehrungen, Gewährleistungen, flankierende Ge- und Verbote usw.)“ (Mückenberger 1985: 424). Bei Befolgung der in Gesetzen kodifizierten Regeln resultiert eine optimale soziale Sicherung für abhängig Beschäftigte. Für den einzelnen Arbeitnehmer ist es rational, den eigenen Erwerbsverlauf möglichst diesen Normalitätskriterien anzupassen. Abweichungen von den „lohnarbeitszentrierten Vorbehalten“ (Vobruba 1990: 28) bedeuten quantitative wie auch qualitative Einbußen an sozialer Sicherheit – in Form von Unterversorgung, Repression oder Ausschluss (ebd.: 59 ff.).

Die Kehrseite der Optimierung sozialer Sicherheit ist die Disziplinierung der Lebensführung und die Diskriminierung abweichender Lebensstile. Damit wird die Frage nach der Krise des Normalarbeitsverhältnisses erweitert: Gesucht wird nicht mehr allein nach den Bedingungen, unter denen ein Abweichen vom Normalarbeitsverhältnis zu Diskriminierung führt, sondern das Normalarbeitsverhältnis selbst wird als diskriminierend in Frage gestellt. Als Institution vermittelt das

Normalarbeitsverhältnis nicht nur Anreize für eine Ausrichtung des Einzelnen an einem bestimmten Erwerbs- und Lebensverlauf, sondern umfasst ebenso die Überzeugungen und Werte, die einer lohnarbeitszentrierten Lebensführung entsprechen. Für die „Arbeitsgesellschaft“ ist die Institution Normalarbeitsverhältnis insofern konstituierend und reproduzierend. Für den Einzelnen bedeutet das Normalarbeitsverhältnis eine Zentrierung um den Lebensverlauf „Ausbildung-Arbeit-Rente“ bzw. Heirat und Familienarbeit (Mückenberger 1985, 1989; Vobruba 1990: 30 ff.; Kress 1998).

### Den Wandel sichtbar machen

Mückenberger (1985) prägte den Begriff „Normalarbeitsverhältnis“ um herauszuarbeiten, wogegen die von unterschiedlichen Akteuren – Arbeitgeber, Konservative, Liberale und auch neue soziale Bewegungen – mit unterschiedlichen Interessen und Intentionen erhobene Forderung nach Flexibilisierung gerichtet gewesen ist. Die Geburtsstunde des Begriffs „Normalarbeitsverhältnis“ fiel zusammen mit dem Beginn des Niedergangs des als Normalarbeitsverhältnis bezeichneten institutionellen Arrangements. So unterschiedlich die mit der Flexibilisierungsforderung verfolgten Interessen und Ziele der jeweiligen Kritiker auch waren, sie richteten sich, so Mückenbergs Argumentation, nicht gegen Details der Sozialverfassung: „Flexibilisierung fordern heißt eine neue Sozialverfassung abhängiger Arbeit fordern“ (Mückenberger 1985: 419).

Die These, dass das Normalarbeitsverhältnis erodiere, wird oftmals auf eine Frage der Empirie diversifizierter Beschäftigungsformen reduziert (z.B. Altvaater/Mahnkopf 2002: 46). Die damit aufgestellte Behauptung der Diversifizierung der Beschäftigungsverhältnisse bei institutioneller Kontinuität trifft jedoch nicht zu. Unbestritten ist, dass verschiedene, im Vergleich zur Normalität des Normalarbeitsverhältnisses „subnormale“ Beschäftigungsformen entstanden sind. Dass dabei die einzelnen orientierenden wie regulierenden Elemente des institutionellen Arrangements „Normalarbeitsverhältnis“ konstant geblieben seien, wird jedoch bestritten und im Folgenden widerlegt. Ausgehend von dem institutionellen Charakter des Normalarbeitsverhältnisses zielt die Trendfeststellung „Erosion“ *erstens* auf die normativen Vorstellungen über das „Normale“ als „Gewünschtes“ im Bereich der Erwerbstätigkeit und insbesondere im Bereich der Geschlechterverhältnisse. *Zweitens* zielt die Feststellung auf die regulierenden Rechtsnormen im Steuer-, Arbeits- und Sozialrecht, die auf dem Senioritätsprinzip beruhen und einer bestimmten Geschlechterordnung entsprechen (siehe Kapitel 8). Und *drittens* trägt auch die Diversifizierung der Beschäftigungsformen zur Erosion der Institution Normalarbeitsverhältnis bei (siehe Kapitel 9).

Um einen strukturierten Zugang zu der Vielzahl möglicher staatlicher Eingriffe im Rahmen der Institution „Normalarbeitsverhältnis“ zu ermöglichen, wird im Folgenden die Typologie staatlicher Intervention von Kaufmann (1982, 1993, 2005: 107 ff.; siehe. Kapitel 1) herangezogen, mit der rechtliche, ökonomische, ökologische und pädagogische Formen sozialpolitischer Interventionen unterschieden werden können. Mit der Einteilung ist jedoch keine Auswahl bzw. Schwerpunktsetzung getroffen worden, die insbesondere aufgrund der Vielzahl in Frage kommender Regelungen notwendig ist. Mehrere Überlegungen liegen der Auswahl zugrunde: Ein pragmatischer Zugriff schließt die pädagogische Interventionsform vollständig aus. Hier wäre zum Beispiel in Bezug auf die Regulierung der Geschlechterverhältnisse in der Familie zu fragen gewesen, welche Art des Orientierungswissens im Rahmen von Beratung und Elternbildung vermittelt wird, insbesondere welchem Familientypus die vermittelten Handlungskompetenzen entsprechen. Die gesetzliche Grundlage für die Erziehungs- und Familienberatung ist zum Teil bundeseinheitlich im Jugendwohlfahrtsgesetz und ab 1990 im SGB VIII – Kinder und Jugendhilfe geregelt. Bestimmte Entwicklungen wären dementsprechend anhand der Gesetzesänderung gut nachvollziehbar. Da jedoch sowohl die Bundesländer als auch die Kommunen eigene Bestimmungen, mit denen die pädagogischen Interventionen durchgeführt werden, festlegen, müssten die Änderungen auf lokaler Ebene nachvollzogen werden. Allein der Aufwand, die jeweiligen Landesgesetze und Verordnungen sowie die Besonderheiten kommunaler Programme im Längsschnitt abbilden zu können, würde einen im Rahmen des hier geführten Arguments übermäßigen Aufwand nach sich ziehen. Weiterführende, inhaltlich konkretisierende Überlegungen gehen von der Eigenart des Normalarbeitsverhältnisses als einem institutionellen Arrangement aus, welches die (*non-*)*entry*-, *stay*- als auch *exit*-Optionen in Bezug auf den Arbeitsmarkt reguliert. Zunächst ist es daher naheliegend, die rechtlichen, ökonomischen und ökologischen Interventionsformen entlang dieser Options-Bereiche zu strukturieren. Die letztendlich zu analysierenden Rechtsnormen werden mit der Annahme ausgewählt, dass das „Normalarbeitsverhältnis“ zum einen zentral dem Senioritätsprinzip folgt und dass zum anderen diese Senioritätsregeln einem bestimmten Geschlechtermodell angepasst sind, das dem *male-breadwinner model* respektive dem Versorgermodell in der Variante Hausfrauenehe entspricht. Im Bereich der zeitlichen Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen sind die Abweichungen vom Senioritätsprinzip am größten. Die geringfügige Beschäftigung ist dabei eine besondere Form der Teilzeitbeschäftigung. Zudem sind Instrumente der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die auf eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf zielen, geeignet anzuzeigen, ob und wie weit sich das Normalarbeitsverhältnis wandelt. Das Vereinbarkeitspara-

digma tendiert in Richtung des *adult worker model*, und dieses ist das Gegenteil der in das institutionelle Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses eingelassenen Versorgerehe. Angesichts der 153 Maßnahmen, die derzeit (2006) zur Familienpolitik gezählt werden und damit vereinbarkeitspolitisch bedeutsam sind, bedarf diese Auswahl der weiteren Eingrenzung. Eine Rangfolge ließe sich anhand des fiskalischen Gewichts der Maßnahmen erstellen. Aktuelle Berechnungen weisen für die staatlichen Maßnahmen im Bereich der Ehe- und Familienförderung, also sowohl arbeits-, sozial- und steuerrechtlichen Normen sowie jene der Kinderbetreuung, je nach Berechnung brutto zwischen 232 Mrd. Euro (BMFSFJ/FIT 2006) und 248 Mrd. Euro (Rosenschon 2006) aus; bezogen auf das Jahr 2005 sind es zwischen zehn und elf Prozent des BIP. Die größten Einzelbeträge der insgesamt 153 Maßnahmen entfallen nach Angaben (in Euro) des BMFSFJ/FIT (2006) auf den Familienleistungsausgleich im engeren Sinne (rund 35 Mrd.), Witwen- und Witwerrenten (34,3 Mrd.), beitragsfreie Familienmitversicherung in der GKV (24,3 Mrd., davon Kinder und Jugendliche 13,9 Mrd. und Ehegatten 10,4 Mrd.) Ehegattensplitting (19,7 Mrd.), Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten GRV (11,7 Mrd.), Kinderbetreuung 10,2 Mrd. Die acht ausschließlich auf die Eheförderung bezogenen Maßnahmen umfassen 73,7 Mrd. Euro, also knapp ein Drittel der Gesamtausgaben.<sup>6</sup> Die ausgabenseitige Bedeutung der einzelnen Maßnahmen wäre hinsichtlich des Wandels des Normalarbeitsverhältnisses als institutionelles Arrangement aussagekräftig, wenn die jeweiligen Ausgaben ebenfalls im Längsschnitt betrachtet würden. Eine derartige, auf einem Längsschnitt beruhende Betrachtung staatlicher Ausgaben für familienbezogene Leistungen ist jedoch zu aufwändig. Sinnvoll erscheint eine weitere inhaltliche Konkretisierung, die die familienpolitischen Instrumente nach ihren (de)familialisierenden respektive (de)kommodifizierenden Zielsetzungen analysiert. Zu den rechtlichen Interventionen, die die (*non-*)*entry*-, *stay*- und *exit*-Optionen formen, zählen arbeits- und sozialrechtliche Regelungen von Elternschaft (Mutterschutz, Erziehungsurlaub, Elternzeit) ebenso wie die Anspruchsregeln der Hinterbliebenenrente, Verbote von Kinderarbeit (JARbschG) und Gebote des Primats von Hausarbeit (BGB bis 1. EheRG 1976). Ausgewählt und diskutiert werden jene Rechtsnormen, die *erstens* direkt auf das Senioritätsprinzip oder eine bestimmte Rollenverteilung der Geschlechter bezogen sind und *zweitens* Rechtsnormen, die komplementäre Funktionen erfüllen, jedoch nicht im

---

6 Als Erläuterungen zu der Aufstellung der Maßnahmen in BMFSFJ/FIT (2006) siehe die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion „Bewertung der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates“ (BT-Drs. 16/5394).

Zentrum des Normalarbeitsverhältnisses stehen. Es entspricht der These der vorliegenden Arbeit, dass qualitativ bedeutsame Veränderungen aus kleinen Schritten folgen können, die auf den ersten Blick allenfalls inkremental, jedoch nicht wandlungsrelevant erscheinen. Für das erste Kriterium ist das Jugendarbeitschutzgesetz ein Beispiel. Es formuliert zwar eine wichtige Verbotsregel für die quantitative Regulierung der Angebotsseite des Arbeitsmarktes, ist aber irrelevant für die Frage, ob das Senioritätsprinzip seine Geltung und das Geschlechterverhältnis seine Ordnung verliert. Somit ist die Entwicklung des Jugendarbeitsschutzes für die These der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses nebensächlich. Das Gegenteil gilt für die gesetzliche Rentenversicherung. Mit der Dynamisierung der Rentenbeträge wurde 1957 die Lebensstandardsicherung für jene Bevölkerungsgruppe ermöglicht, die eine kontinuierliche Erwerbsbiographie aufweisen konnte. In der Regel waren es Männer. Dementsprechend wäre für eine Abkehr vom Normalarbeitsverhältnis interessant, inwiefern das dem Senioritätsprinzip entsprechende Versprechen Lebensstandard erhaltender Alterseinkünfte nicht nur de facto, sondern ebenso de jure relativiert wurde (Hinrichs 2004a). Für den Gang der hier angestrebten Untersuchung ist die Lebensstandardsicherung durch Lohnersatzleistungen zweitrangig. An erster Stelle stehen die mit der gesetzlichen Rente verbundenen geschlechterpolitischen Vorstellungen, die sich zum einen in den Unterhaltersatzleistungen durch die Hinterbliebenensicherung und zum anderen in der Frage der Anerkennung von Kindererziehungszeiten niederschlagen.

Eine für das institutionelle Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses typische Nicht-Behandlung betrifft die außerfamiliäre Kinderbetreuung. Im Rahmen der Denkweise des Normarbeitsverhältnisses sind die Gründe für die staatliche Zurückhaltung offensichtlich: Kinderbetreuungsbedarf kann nur dann entstehen, wenn die Hausfrau und Mutter entweder gar nicht oder allein vorhanden ist. Ökologische Interventionen durch familienbezogene Infrastrukturleistungen sind randständig, aber sie regulieren von Beginn an die *entry*-Optionen von Müttern.

Die Darstellung kann nicht vollständig entlang der klaren Struktur von rechtlichen, ökonomischen und ökologischen Interventionsformen gestaltet werden, da diese Idealtypen selten – wie zum Beispiel im Falle des Ehe- und Familienrechts – in nahezu reiner Form vorhanden sind. So enthalten die hinsichtlich des Modells der Versorgerehe zum *adult worker model* wichtigen Regelungen des Mutterschutzgesetzes (MuSchG), der Bundeserziehungsgeldgesetzes (BERzGG) und des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) Maßnahmen, die zu den rechtlichen Interventionsformen zählen (Mütter- bzw. Elternsonderurlaub) und Maßnahmen, die zu den ökonomischen Interventionsformen zählen (Mutterchaftsurlaubsgeld – Erziehungsgeld – Elterngeld).

## Wandel der Orientierungswerte

### Emanzipation von/in/durch Lohnarbeit

Die Erosion der orientierenden Funktion der Institution Normalarbeitsverhältnis rechtfertigt es, mit Vobruba von einer „doppelten Krise der Lohnarbeit“ zu sprechen. Doppelt ist die Krise, weil die Arbeit „quantitativ unzureichend und qualitativ unzulänglich“ (Vobruba 2000: 71) ist. Der erste Aspekt zielt auf die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen, so dass Anbieter ihre Arbeitskraft nicht *verkaufen können*. Der zweite, hier zunächst interessierende Aspekt verweist darauf, dass aufgrund der Bedingungen in der Produktion (physische wie psychische Gesundheitsgefährdung am Arbeitsplatz), der ökologischen Folgen der Produktion (z.B. Luftverschmutzung), des destruktiven Gebrauchswerts der Produkte (z.B. Rüstungsgüter) oder auch einer generellen Abkehr von heteronomer Arbeit und einer Suche nach autonomer Tätigkeit potentielle Anbieter ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt nicht *verkaufen wollen*. Einem vormals unhinterfragten *entry* wird ein *non-entry* als anstrebenswerte Option gegenüber gestellt. In Frage steht die „Antriebsfunktion“ (Mückenberger 1990) des Normalarbeitsverhältnisses: Während der durch physisch wie psychisch gesundheitsschädlicher Arbeitsbedingungen hervorgerufene Motivationsrückgang der Anbieter von Arbeitskraft durch eine vielgestaltige Humanisierung der Arbeit<sup>7</sup> umkehrbar schien, blieb die öko-soziale, friedenspolitische und autonomiebezogene Kritik am Industriekapitalismus als Quelle der Demotivation im Rahmen des Normalarbeitsverhältnisses scheinbar unlösbar (Greven 1986; Opielka/Stalb 1986). An diesem Punkt schieden sich „alte“ und „neue“ soziale Bewegungen. Die „alte“ soziale Bewegung (Arbeiterbewegung) konzentrierte sich auf Produktions- und Verteilungskonflikte, dessen Lösung sie im Rahmen des fordistischen Modells über das Medium Geld (Löhne, Kaufkraft) mittels kollektiver Verhandlungsmacht anstrebte. Die *exit*-Option als Drohung war stets begrenzt auf einen temporären Ausstieg innerhalb des Produktionsmodells, die *voice*-Option galt als zentrale, durch Assoziationsfreiheit und Tarifaufonomie rechtliche garantierte Handlungsstrategie. Während die Fortschrittskonzeption der „alten“ sozialen Bewegung positiv mit der Entwicklung der Produktivkräfte verknüpft war, sahen die neuen sozialen Bewegungen gerade in dieser Art Fortschritt samt seiner institutionellen Absicherung

---

7 Siehe die Übersicht in Vilmar/Sattler (1978: 132), die in Bezug auf drei verschiedenen Ursachenbündel der Dehumanisierung (Existenzbedrohung und Ausbeutung mangels *exit*-Optionen, psycho-physisches Arbeitsleid z.B. durch Monotonie, Fremdbestimmung mangels *voice*-Optionen) kurzfristige, langfristige und „Pseudo-Strategien“ als Lösungsangebote gegenüber stellen.

ein Problem. Mit der „öko-sozialen Frage“ problematisierten die neuen sozialen Bewegungen die Zerstörung der natürlichen und auch sozialen Lebensgrundlagen (Altvater 1992: 280 ff.; Lipietz 1993; Narr 1984; Offe 1985; Opielka 1985; Rucht 1994: 148 ff.). Nicht nur die Produktionsbedingungen, sondern auch die Produktionsinhalte waren Gegenstand der Kritik, wie sie vor allem von Akteuren der neuen sozialen Bewegungen formuliert wurde: „Ob es sich um Kriegswaffen, Superluxusartikel, nutzlosen Plunder oder die Wiederaufbereitung radioaktiver Abfälle aus der ganzen Welt handelt – alles wird gutgeheißen, wenn es nur ‚Arbeit schafft‘“ (Gorz 1980: 21). Ergänzt wurde die den Gebrauchswert von bestimmten Waren und Dienstleistungen anzweifelnde Kritik um eine Kritik des Ansatzes, Arbeit abstrahiert von konkreten gesellschaftlichen Formen zu einem Wert an sich zu erheben (Vobruba 1980: 140). Hier werde, so zum Beispiel Vobruba, ein anthropologischer mit einem sozialwissenschaftlichen Arbeitsbegriff unzulässig vermengt. Während aus anthropologischer Sicht Arbeit als Aneignungsprozess konstitutiv ist für freie Entfaltung des Individuums, blieben aus soziologischer Sicht zwei Aspekte historisch kontingent und somit ebenso kritisierbar wie gestaltbar: erstens sei von der anthropologischen Betrachtung der Arbeit die konkrete historische Form der Arbeit zu unterscheiden, die ebenso kritisierbar wie veränderbar sei; zweitens sei stets prekär, inwieweit die der Arbeit zugewiesenen Funktionen sozial- und systemintegrativer Art tatsächlich aus Sicht des Individuums zufriedenstellend erfüllt würden. Zudem, so Gorz (1980), sei die Perspektive auf Arbeit pervertiert worden: „Wir sind an einem Punkt angelangt, wo es im offiziellen Sprachgebrauch nicht mehr heißt, die Arbeit schafft Produkte, sondern die Produktion schafft Arbeit. Man arbeitet nicht mehr, um zu produzieren, sondern produziert, um zu arbeiten“ (Gorz 1980: 21).

Vor diesem Hintergrund galt Arbeitslosigkeit einigen Akteuren keineswegs ausschließlich als Fehlentwicklung in Form einer doppelten – materiellen wie identitätsbezogenen – Enteignung des nichts anderes als seine Arbeitskraft besitzenden Arbeiters, die es durch Transferleistungen auszugleichen gelte (Zimmermann 2006: 36), sondern als Möglichkeit zur Fortentwicklung der Arbeit und vor allem des Menschen. In dieser alternativen Interpretation wird Arbeitslosigkeit als Befreiung von industrieller, entfremdeter Arbeit gesehen. Illich (1978: 64) empfahl dementsprechend, „Arbeitslosigkeit als Voraussetzung für autonome, nützliche Arbeit anzustreben“. Im Rahmen einer „modernen Subsistenz“, so Illichs Vorschlag (ebd.: 70), sollte die Abhängigkeit vom Markt so weit wie möglich gelockert und durch gebrauchswert- und infrastrukturorientierte Politik ersetzt werden. Vertreter dualwirtschaftlicher Modelle, wie zum Beispiel Huber (1979), formulierten weniger radikal. In ihrem Selbstbild waren sie weder segre-

gativ noch kompetitiv, wollten sich also weder vom Markt abgrenzen noch eine Gegengesellschaft bilden, sondern integrativ verstanden werden, da sie auf „Aufbau und Instandhaltung eines informellen Wirtschaftsbereichs innerhalb moderner, hochentwickelter Industriegesellschaften“ (Huber 1979: 17) zielten. Statt auf Gegen- oder Subkultur zu setzen, sollte die Krise auf dem Arbeitsmarkt sowie die Diskussion um die „Grenzen des Wachstum“ dahingehend produktiv genutzt werden, den Bereich von Eigenarbeit, Selbsthilfe und Selbstversorgung auszubauen.

Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses ist ein wesentlicher Teil der Krise der Arbeitsgesellschaft. In der Krise der Lohnarbeit verliere, so Offe (1983), die Lohnarbeit ihre zentrale, alles um sich ordnende Position: „Es ist genau diese *umfassende makrosoziologische Determinationskraft der sozialen Tatsache der (Lohn)arbeit*, der sie regierenden betrieblichen und gesellschaftlichen Rationalität und ihrer Widersprüche, die heute soziologisch fragwürdig geworden ist“ (Offe 1983: 40). Relativiert werde das Verhältnis von Lohnarbeit und Kapital in dem Sinne, dass andere Konfliktlinien und Widersprüche auf die politische Agenda gesetzt werden. Lohnarbeit verliert nicht allein deshalb an Bedeutung, weil einerseits soziologisch genauso gut die Frage „nach dem Gesellschaftsbild ‚des‘ Arbeiters (oder gar ‚des‘ Arbeitnehmers)“ gestellt werden könne wie „die nach dem Gesellschaftsbild des Mineralölverbrauchers oder Mehrwertsteuerzahlers“ (Offe 1983: 46) oder weil andererseits die Kritik an der Lohnarbeit radikal gegen industrielle Lohnarbeit gerichtete Züge annimmt. Der Konflikt von Lohnarbeit und Kapital wird nicht einfach verdrängt und relativiert, sondern ebenso von anderen Akteuren mit anderen Interessen und Ansätzen in Anspruch genommen. Was den einen als Ziel galt, war Ausgangspunkt für die anderen: Historisch parallel zu einem politischen Kampf um einen Ausbau dekommodifizierender, arbeitsmarktferner *non-entry*-Optionen durch Teile der neuen sozialen Bewegungen und dekommodifizierender, arbeitsmarktnaher *exit*- und humansiegender *stay*-Optionen der alten sozialen (Arbeiter-)Bewegung, führte ein Teil der neuen Frauenbewegung einen Kampf um ein gleiches Recht auf Kommodifizierung, das heißt um eine arbeitsmarktliche *entry*-Optionen. Statt einer Empörung über die Entfremdung, wie sie in der „Künstlerkritik“ zum Ausdruck kommt, herrschte eine Empörung über den Ausschluss vom Arbeitsmarkt als Quelle von Ungleichheit und Armut, wie sie in der „Sozialkritik“ wurzelt.<sup>8</sup> Nicht die „künst-

8 Vgl. zu den Begriffen „Künstlerkritik“ und „Sozialkritik“ Boltanski/Chiapello (2006: 79ff.). Als Beispiel für eine meines Erachtens falsche, weil pauschale Zuordnung feministischer Kritik am Normalarbeitsverhältnis zur „Künstlerkritik“ siehe Dörre (2005).

lerkritische“ Einschränkung oder gar Befreiung von der Lohnarbeit, sondern die Erweiterung der individuellen Handlungsoptionen durch den Zugang zum Arbeitsmarkt lag der feministischen Kritik am Normalarbeitsverhältnis, und hier insbesondere an der „Familiensubsidarität“<sup>9</sup> (Kulawik 1989: 248), zugrunde. Indem die Frauenbewegung Beschäftigungsverhältnisse, die dem Normalarbeitsverhältnis entsprachen und Schutz wie auch Solidarität versprachen, verallgemeinern wollte, machte sie deutlich, dass das Normalarbeitsverhältnis als Beschäftigungsform nicht verallgemeinerbar war, sondern auf eine bestimmte, geschlechterhierarchische und an Seniorität orientierte Arbeitsteilung angewiesen war (Mückenberger 1985: 432).

Die feministische Kritik zielte auf die sozialstaatliche Bevorzugung des kontinuierlichen Lebenslaufs „Ausbildung – Arbeit – Rente“ und des damit verbundenen Modells von Familie und gesellschaftlich notwendiger, aber nicht marktlich organisierter Arbeit. Die Normalfamilie umfasste einen lohnarbeitenden, die Familie ernährenden Mann und eine haushaltsführende Frau, die für die Pflege der noch nicht und nicht mehr arbeitenden Familienangehörigen, also für Kinder und Alte, ebenso zuständig war wie für die Herstellung eines Regenerationsrahmens für den Familienernährer.

Gerade die dualwirtschaftlich propagierte gebrauchswert- und fürsorgeorientierte Eigenarbeit entspricht jener Tätigkeit, die von Frauen in der Familie unbezahlt erbracht wird (Westphal-Georgi 1985). Statt bestimmte Tätigkeiten zusätzlich „heimzuholen“ (Huber 1979: 24) und der Eigenarbeit zu überantworten, sollte mit der Kommodifizierung der Arbeitskraft von Frauen eine *exit*-Option zur Abhängigkeit vom Alleinverdiener geschaffen werden. Als Alternative zum Arbeitsmarkt wurde vorgeschlagen, die *exit*-Optionen über Transferleistungen herzustellen: entweder in Form eines „Lohns für Hausarbeit“<sup>10</sup> oder über Einfüh-

---

9 Nach Kulawik (1989: 248 f.) beinhaltet das Prinzip der Familiensubsidarität „zweierlei, nämlich die Gewährung des sogenannten monetären Unterhalts des Mannes an die Frau sowie die Dienstverpflichtung der Frau in der Familie“. In der Wirkung läuft es sowohl auf eine Versperrung der *exit*-Option Arbeitsmarkt und der *exit*-Option staatliche Transferleistungen hinaus.

10 Lohn für Hausarbeit kann entweder in Form gesellschaftlich anerkannter Arbeit als steuerfinanzierte Transferleistung konzipiert werden oder als Modell der gerechten Verteilung des Familieneinkommens in Form eines „Split-Pay-Cheques“. Für die auf die Familienarbeit festgelegte Ehefrau hieße dies, dass der Arbeitgeber ihres Ehemannes ihr automatisch die Hälfte des Lohns überweisen würde. Angelika Krebs (2002: 70) weist zurecht darauf hin, dass der Gerechtigkeitsanspruch „Gleicher Lohn für

rung eines allgemeinen Grundeinkommens (Schreyer 1987). Insbesondere den Vorschlag „Lohn für Hausarbeit“ kritisierte Huber aus dualwirtschaftlicher Sicht, weil das Refugium „zwar mühsamer, aber unentfremdeter Hausarbeit“ (Huber 1979: 31) zur Kommodifizierung frei gegeben würde.

Hubers Gegenvorschlag ist, wenn auch nicht in der Formulierung und auch nicht mit dem dualwirtschaftlichen Hintergrund, bis heute Gegenstand familienpolitischer Diskussionen, die zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf geführt werden: „Das Problem liegt in Wahrheit nicht darin, daß Frauen unbezahlte Hausarbeit leisten, sondern darin, daß die Männer *keine* leisten, nicht darin daß Frauen Mütter werden, sondern darin, daß die meisten Männer aufgrund ihrer Karriere- und Konsumideologie ihre Vaterrolle nicht wahrnehmen“ (Huber 1979: 31). Andere Antwortmodelle romantisierten weder die Familienarbeit, indem sie die Gleichungen Familienarbeit = Dekommodifikation = unentfremdete Tätigkeit setzen. Noch wird die Hausarbeit im Ganzen als Arbeit, die entlohnt werden müsse, bewertet. Stattdessen steht zur Diskussion, jenen Anteil der Familienarbeit finanziell zu entschädigen, der in dem Falle, dass er privat nicht erbracht würde, in der Gesellschaft einen Bedarf nach Substitution hervorriefe. Allgemein trifft dies auf alle Sorge-Tätigkeiten zu, deren Ergebnisse gesellschaftlich unabdingbar sind und die Merkmale eines Kollektivguts aufweisen. Insbesondere Kindererziehung und Altenpflege fallen hier hinein, „Partnerarbeit“ und „Eigenarbeit“ nicht (Krebs 2002 sowie die Diskussion bei Fraser 1994).

### Typen geschlechtsspezifischer Arbeitskraftnutzung

Eine frühe, modernisierte Variante der Versorgungsehe als „traditionelle Hausfrauenehe“ (Pfau-Effinger 2000: 88) konzipierten Mitte der 1950er Jahre Myrdal und Klein (o.J.)<sup>11</sup> als Drei-Phasen-Modell: Einer Phase vorehelicher Erwerbstätigkeit folgt eine Phase „aktiver Mutterschaft“ (ebd.: 59) nach der Eheschließung. Das Ende der aktiven Mutterschaft und den Beginn einer erneuten Erwerbstätigkeit als dritte Phase der weiblichen Lebensverlaufs datieren die Autorinnen in das vierte Lebensjahrzehnt von Frauen. Die Phase endet, wenn das Renteneintrittsalter erreicht ist. Die normativen Grundlagen dieses Modells weichen an einem zentralen Punkt nicht von früheren Wertvorstellungen ab: Es ist die Mutter, die in den ersten Lebensjahren des Kindes ausschließlich zuständig sein soll, da eine

---

gleiche Tätigkeit“ damit unterlaufen würde, da eine Ehefrau eines Managers deutlich mehr Lohn erhielte als die Ehefrau eines Arbeiters.

11 Das englischsprachige Original erschien 1956 unter dem Titel „Women’s two Roles: Home and Work“.

andere als mütterliche Betreuung – durch den Vater, anderen Familienmitgliedern oder außerfamiliär – als schädlich für das Kind galt. Aufgrund der Arbeitsbelastung, die durch Haushaltsführung und Kindererziehung entsteht, kann keine zusätzliche Tätigkeit außerhalb der Familie aufgenommen werden. Das Sequenzmodell von Myrdal und Klein verschiebt die Rollenzuweisung nicht zwischen den Geschlechtern, sondern allein innerhalb des Lebensverlaufs von Frauen: Sind die Kinder klein, ist die mütterliche Arbeitskraft im Haushalts- und Fürsorgebereich gebunden. Sind die Kinder größer, kann die von Fürsorgearbeit entlastete weibliche Arbeitskraft im Erwerbsbereich eingesetzt werden (Kirner/Schulz 1992).

Pfau-Effinger (1998, 2000: 86 ff.) differenziert das Grundmodell Versorger-ehe weiter aus: neben die traditionelle Hausfrauenehe und das Drei-Phasen-Modell stellt sie das „Vereinbarkeitsmodell der Versorgerehe“. Wie in den beiden anderen Varianten liegt die Hauptverantwortung für häusliche Fürsorge bzw. Sorgearbeit bei der Frau. Im Unterschied zu beiden sind Mutterschaft und Erwerbstätigkeit weder unvereinbar noch sequenziell, sondern im Anschluss an eine kurze Phase der Erwerbsunterbrechung in Form von Teilzeitbeschäftigung vereinbar. Nach der Phase, in der das Kind betreuungsbedürftig ist, nimmt die Ehefrau eine Vollzeit-erwerbstätigkeit auf. Im Gegensatz zu den Versorgermodellen basieren die Doppelversorgermodelle auf einer gleichverteilten Teilnahme von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt. Pfau-Effinger differenziert in zwei Varianten entlang des Kriteriums, ob die Kinderbetreuung primär familial oder wohlfahrtsstaatlich erbracht wird – das Doppelversorger-Modell mit staatlicher Kinderbetreuung und das Doppelversorgermodell mit partnerschaftlicher Kinderbetreuung.

Für die international vergleichende feministische Wohlfahrtsstaatsforschung bilden die von Jane Lewis unterschiedenen Modelle einen wesentlichen Referenzrahmen. Lewis (2001: 157) unterscheidet ebenfalls entlang der Kriterien der Verteilung von Erwerbstätigkeit und Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern, nennt jedoch insgesamt sechs Modelle: Das *male-breadwinner model* entspricht dem Versorgermodell in der Variante Hausfrauenehe; das *dual-breadwinner model 1* entspricht am ehesten einer Drei-Phasen-Modell-Vorstellung; das *dual-breadwinner model 2* entspricht dem Vereinbarkeitsmodell der Versorgerehe, wobei Lewis im Gegensatz zu Pfau-Effinger zwei weitere Formen des Outsourcing der Sorgearbeit nennt: neben dem Staat tritt der Markt und über den engen Kreis der Kleinfamilie die Verwandtschaft als „Anbieter“ in Erscheinung; das *dual breadwinner model 3* entspricht dem Doppelversorgermodell mit partnerschaftlicher Kinderbetreuung und das *dual-career model* entspricht dem Doppelversorgermodell mit staatlicher (bei Lewis eben auch marktlicher und ver-

wandtschaftlicher) Kinderbetreuung. Das von Lewis aufgeführte sechste Modell eines *single-earner (lone-mother family) model* findet bei Pfau-Effinger keine Entsprechung. Das von Pfau-Effinger historisch den anderen Modellen vorgelagerte familienökonomische Modell, das keine Trennung in und geschlechterhierarchische Zuschreibung auf die Sphären „privat“ und „öffentlich“ kennt und der Ökonomie eines landwirtschaftlichen oder handwerklichen Betriebes entspricht, ist bei Lewis nicht erfasst (Lewis 2004 und Ostner 1995).

Mit den Instrumenten des zum 1. Januar 2007 in Kraft getreten Elterngeldes (BGBl. I 2006, S. 2748) hat die Bundesregierung sowohl die Debatte um Geschlechterrollenzuweisung als auch um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf aufgegriffen.<sup>12</sup> Sowohl das Humanvermögen<sup>13</sup>, das die Familie produziert, als auch das spezifische Humankapital qualifizierter Frauen, das im Falle andauernder Familialisierung stetig entwertet würde, wird im Modell des Elterngeldes als ökonomische Größe politisch berücksichtigt. Die Forderung nach „Heimholung“ (Huber) des Mannes ist ebenfalls, wenn auch in abgeschwächter Form, enthalten, indem in Form des „Partnermodells“ ein Anreiz geschaffen wird, „nicht allein

---

12 Zu den unterschiedlichen Formen der Familienrhetorik siehe Kaufmann (1993: 142-144) und Lüscher (1997); zur Forschung über Familienbildern siehe Cyprian (2003); zur Analyse von Frauenbildern anhand offizieller Berichte der Bundesregierung siehe Gerhard (1992) sowie Schäffen (2000: 70 ff.) zu Phasen der Familienpolitik in West- wie Ostdeutschland.

13 Im dritten Familienbericht (BT-Drs. 08/3121: 17) werden fünf Funktionen der Familie für die Gesellschaft benannt: generative, Sozialisations-, Platzierungs-, regenerative und Haushaltsfunktion. Kaufmann (1995: 66 ff., 1997: 102 ff.) unterscheidet ebenfalls fünf Funktionen der Familie in der gesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion. Auf der Systemebene der Familien verbleibend besteht die Sicherung sozialer Kohäsion der Familienmitglieder. Mit Effekten auf andere Gesellschaftsbereiche unterscheidet Kaufmann vier weitere Funktionen: Reproduktions-, Sozialisations- oder Humanvermögens-, Regenerations- und Solidaritätsfunktion. Im Fünften Familienbericht der Bundesregierung wird der Begriff „Humanvermögen“ eingeführt zur „zusammenfassenden Kennzeichnung der Leistungen, welche Familien für andere Gesellschaftsbereiche erbringen“ (BT-Drs. 12/7560: 28). „Die Bildung von Humanvermögen umfasst vor allem die Vermittlung von Befähigungen zur Bewältigung des Alltagslebens, das heißt: den Aufbau von Handlungsorientierungen und Werthaltungen in der Welt zwischenmenschlicher Beziehungen. Gefordert ist sowohl der Aufbau sozialer Daseinskompetenz (Vitalvermögen) als auch die Vermittlung von Befähigungen zur Lösung qualifizierter gesellschaftlicher Aufgaben in einer arbeitsteiligen Wirtschaftsgesellschaft, der Aufbau von Fachkompetenz (Arbeitsvermögen im weiten Sinne)“ (ebd.).

einem Elternteil die Erwerbsarbeit und dem anderen Teil die Betreuungsarbeit zu übertragen“ (BT-Drs. 16/1889: 23). An die Stelle einer sequenziellen Vereinbarkeit tritt zunehmend eine Politik der simultanen Vereinbarkeit. Die Neuordnung der Familienleistungen setzt die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses als Institution insofern fort, als dass die gesetzlichen Regelungen, die die Hausfrauen-ehe bzw. *male breadwinner model* stützten, verändert werden.<sup>14</sup> Politisch wird der Eintritt in den Arbeitsmarkt als defamilialisierende *exit*-Option erleichtert, ökonomisch wird zugleich der Wert weiblicher Arbeitskraft in der Familie und auf dem Arbeitsmarkt anerkannt, kulturell wird explizit ein Wertewandel hinsichtlich der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung als Grund benannt (BT-Drs. 16/1889: 14). Unter anderem mit diesem Wertewandel begründet die Große Koalition den Gesetzentwurf zur Einführung des Elterngeldes: „Die Berufsorientierung der Frauen ist gestiegen und sie sind so gut ausgebildet wie nie zuvor. Die meisten jungen Mütter wollen heute beides, sich ihren Kindern widmen und erwerbstätig sein“ (BT-Drs. 16/1889: 14).

Kulturelle Faktoren sind als „Prinzipien und Geltungen einer Sozialordnung“ (Rehberg 1994: 56) in Institutionen geronnen. Die institutionalisierten kulturellen Faktoren sind über die den Institutionen zu Grunde liegenden Leitbilder analysierbar. Von den Institutionen kann jedoch nicht auf die Präferenzen oder auf das tatsächliche Verhalten von Individuen oder Gruppen geschlossen werden. In der Begründung der Bundesregierung wird ein Konflikt zwischen den Präferenzen von Frauen und den bestehenden institutionalisierten Prinzipien konstatiert, der auch in der Forschung hervorgehoben wird.<sup>15</sup> Werden die Daten des Familiensurveys mit Bezug auf Catherine Hakims Unterscheidung dreier Präferenztypen „*home-centered*“, „*adaptive*“ und „*work-centered*“<sup>16</sup> ausgewertet, so ist im

14 Vgl. zur allgemeinen Diskussion um „Individualisierung“ und Wohlfahrtsstaat siehe die Einleitung zum Themenschwerpunkt der *Social Policy and Society* von Lewis/Bennett (2004), zu Deutschland Ostner (2004b).

15 Interessant, aber für das Argument des Wandels von Werten und Präferenzen als Moments der Herausforderungen für die in Institutionen geronnenen Orientierungswerte ist die Diskussion um die Erklärungskraft struktureller, sozio-ökonomischer wie ideologischer Art, und institutioneller Faktoren versus individueller Präferenzen hinsichtlich des Erwerbs- wie auch generativen Verhaltens von Frauen. Siehe dazu Hakim (2004) sowie die Kritik an Hakims Ansatz Kangas/Rostgaard (2007) und Crompton/Lyonette (2005).

16 Hakim (2004: 77, Table 2) unterscheidet die Typen nach den Schwerpunkt des Lebens (Familie, Arbeit, Beides), der Erwerbsneigung, dem Stellenwert von Bildung (kulturelles Kapital, Bedingung für Erwerbsarbeit, Investition), der Beeinflussbarkeit durch

Zeitraum 1995 bis 2000 der Anteil der „*home-centered*“ orientierten Frauen gleich geblieben (14 Prozent), während der Anteil der „*work-centered*“ Frauen um fünf Prozentpunkte auf 21 Prozent ab- und der Anteil der „*adaptive*“ orientierten Frauen um fünf Prozentpunkte auf 65 Prozent zugenommen hat (Bertram et al. 2005: 29 f.). Dass das tatsächliche Verhalten deutlich von den Präferenzen abweicht, darauf weisen Bertram et al. (2005) hin, indem sie die Erwerbsbeteiligung (Vollzeit, Teilzeit, Hausfrau) von Frauen anhand des Mikrozensus 2000 heranziehen (Eichhorst et al. 2007: 32 ff.). Die tatsächlich realisierte Erwerbsbeteiligung ist deutlich geringer als der präferierte Arbeitstyp. Und die tatsächliche Erwerbsbeteiligung ist umso geringer, je niedriger der Bildungsabschluss ist und je jünger die Kinder sind (ebd.). Diese Diskrepanz konstatieren auch Hofäcker/Lück (2004) anhand einer Auswertung von Daten des International Social Survey Programme (ISSP 1988, 1994, 2002): So schwinde sowohl intergenerational und in Westdeutschland auch intragenerational die Zustimmung von Frauen zu einem „*male breadwinner model*“. Doch die Erwerbsbeteiligung von Frauen steige keineswegs dementsprechend an. Wenn Einstellung zur Familie dann als „traditionell“ gälten, wenn das männliche Ernährermodell positiv bewertet würde und Kindererziehung und Berufstätigkeit von Frauen für unvereinbar gehalten würden, dann wäre Deutschland im Zeitraum 1982 bis 2006 „moderner“ geworden. Dass diese Entwicklung auf der Ebene von Einstellungen keineswegs so eindeutig ist, zeigen Scheuer/Dittmann (2007) anhand von Daten des ALLBUS 1982-2004 und des Eurobarometer 2006. Sie weisen insbesondere auf die Niveauunterschiede bezüglich der „Modernisierung“ zwischen Ost- und Westdeutschland hin: Stimmt in Westdeutschland 1981 noch mehr als vier Fünftel (88 Prozent) der Befragten voll oder eher der Feststellung zu, dass ein Kleinkind unter der Berufstätigkeit seiner Mutter leiden werde, so waren es 1991 noch knapp mehr als drei Viertel (76 Prozent) und 2006 noch 60 Prozent. In Ostdeutschland stimmten 1991 58 Prozent voll oder eher dieser Feststellung zu, 2006 war es ein Viertel.

Die Daten aus verschiedenen Umfragen können unproblematisch als Wertewandel gedeutet werden, der jedoch weder quantitativ eindeutig ausfällt noch eine deutliche Entsprechung in der tatsächlichen Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit findet (auch Bien 2006; Mühling et al. 2006). Der Wandel des als „Normalarbeitsverhältnis“ bezeichneten institutionellen Arrangements ist in der Orientierungsdimension zwar nicht im dem Sinne vollzogen, als dass das Modell der *adult worker family* unhinterfragte Geltung beanspruchen könnte. Dennoch

---

staatliche Politik (Familienpolitik ja – Arbeitsmarktpolitik nein, große Beeinflussbarkeit, keine Empfänglichkeit).

kann eine deutliche normative Abkehr von dem Modell *male-breadwinner/female homemaker family* konstatiert werde. Im folgenden Kapitel wird zu klären sein, ob sich dieser kulturelle Wandel in der Regulierungsdimension ebenso feststellen lässt.

## 8 ABKEHR VOM FAMILIENERNÄHRERMODELL?

Die Entwicklungen der familien- und geschlechterrollenbezogenen Werte können als Wandel der kulturellen oder Orientierungsdimension des Normalarbeitsverhältnisses interpretiert werden. Die andere Seite von Institutionen, die regulierende Dimension, umfasst die auf den Arbeitsmarkt bezogenen rechtlich normierten *entry*-, *stay*- wie auch *exit*-Optionen. Der These des von den Rändern des Systems ausgehenden Bedeutungswandels folgend werden im Folgenden nicht die Bedingungen des Normafalls „männlicher Familienernährer“ analysiert, sondern die Bedingungen des Arbeitskraftangebots von Frauen.

### Ehepolitische Ambivalenz

#### Status- und (non-)entry-Politik durch Eherecht

Ausgangspunkt der Ge- und Verbotsregelungen hinsichtlich des Erwerbsverhaltens von Frauen ist die grundrechtlich garantierte Gleichberechtigung von Mann und Frau nach Artikel 3, Abs. 2 GG.<sup>17</sup> Die Umsetzung der Gleichberechtigungsnorm wurde mit Artikel 117 GG Abs. 1 bis zum 31.03.1953 geboten. Umgesetzt wurde das Gebot vier Jahre nach Fristablauf mit dem so genannten Gleichberechtigungsgesetz (GleichberG) von 1957<sup>18</sup>. Mit diesem Gesetz wurde familienrechtlich das Recht von Frauen auf Teilnahme am Arbeitsmarkt einerseits anerkannt, indem das allgemeine Entscheidungsrecht des Mannes aufgehoben wurde. Andererseits verblieb jedoch die Einschränkung, dass die Erwerbstätigkeit

---

17 Zur Entwicklung des Familienrechts seit 1949 siehe Barabas/Erlor (2002: 61 ff.); Berghahn et al. (2007); Bosch (1987); Limbach/Willutzki (2002); Sachße/Tennstedt (1982); zu den Familienbildern im deutschen Sozialversicherungsrecht siehe Hase (2003).

18 BGBl. I, 1957, S. 609: Gesetz über die Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts (Gleichberechtigungsgesetz – GleichberG), vom 18. Juni 1957.

den Pflichten als Hausfrau unterzuordnen war.<sup>19</sup> Zwanzig Jahre später hob die sozial-liberale Bundesregierung mit dem Ersten Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts (1. EheRG)<sup>20</sup> die gesetzliche Zuschreibung der Ehefrau auf den Haushalt auf.<sup>21</sup> In der zusammenfassenden Bewertung des Dritten Familienberichts hob die Bundesregierung im August 1979 diese Zielbestimmung expressis verbis hervor: „Das neue Ehe- und Familienrecht hat eine einseitige Aufgabenverteilung beseitigt“ (BT-Drs. 8/3120: 6). Hinsichtlich der rechtlichen Festlegung des Status von Familienmitgliedern, insbesondere der Rollenverteilung von Männern und Frauen, traf diese Bemerkung zu. Das neue Familienrecht tangierte jedoch nicht jene Regeln des Sozial- und Steuerrechts, die als Steuerungsnormen Anreize für ein bestimmtes Modell der Lebens- und Eheführung setzen. Innerhalb des „*male breadwinner model*“ sind die *stay*- wie auch die *exit*-Optionen komplementär zur Gestaltung der (*non*)*entry*-Optionen ausgerichtet: Der sozialversicherungsrechtliche Status der Hausfrau und der Kinder ist vom Familienvater abgeleitet. Über den pflichtverbeitragten Familienlohn des Ehemannes sind Hausfrau und Kinder in der Krankenversicherung mitversichert, können Haus-

---

19 Mit Artikel 1 Nr. 6 GleichberG vom 18.06.1957 wird § 1356 BGB wie folgt gefasst: „Die Frau führt den Haushalt in eigener Verantwortung. Sie ist berechtigt, erwerbstätig zu sein, soweit dies mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar ist.“ § 1360 BGB erhielt folgende Fassung: „Die Ehegatten sind einander verpflichtet, durch Arbeit und mit ihrem Vermögen die Familie angemessen zu unterhalten. Die Frau erfüllt ihre Verpflichtungen, durch Arbeit zum Unterhalt der Familie beizutragen, in der Regel durch die Führung des Haushalts; zu einer Erwerbstätigkeit ist sie nur verpflichtet, soweit die Arbeitskraft des Mannes und die Einkünfte der Ehegatten zum Unterhalt der Familie nicht ausreichen und es den Verhältnissen der Ehegatten auch nicht entspricht, daß sie den Stamm ihrer Vermögen verwerten“ (Art. 1, Nr. 8 GleichberG).

20 BGBl. I 1976, S. 1421 vom 18.06.1976. Das Gesetz trat am 1. Juli 1977 in Kraft.

21 Mit Artikel 1 Nr. 3 des 1. EheRG vom 14.06.1976 (BGBl. I 1976, S. 1421) erhält § 1356 BGB folgende Fassung: „(1) Die Ehegatten regeln die Haushaltsführung im gegenseitigen einvernehmen. Ist die Haushaltsführung einem der Ehegatten überlassen, so leitet dieser den Haushalt in eigener Verantwortung. (2) Beide Ehegatten sind berechtigt, erwerbstätig zu sein. Bei der Wahl und Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben sie auf die Belange des anderen Ehegatten und der Familie die gebotene Rücksicht zu nehmen.“ Mit Nr. 5 Art. 1 desselben Gesetzes wurde § 1360 BGB wie folgt geändert: „Die Ehegatten sind einander verpflichtet, durch ihre Arbeit und mit ihrem Vermögen die Familie angemessen zu unterhalten. Ist einem Ehegatten die Haushaltsführung überlassen, so erfüllt er seine Verpflichtung, durch Arbeit zum Unterhalt der Familie beizutragen, in der Regel durch die Führung des Haushalts.“

frau wie Jugendliche sozialversicherungsfreien Beschäftigungen nachgehen (erleichterte *entry*-Bedingungen bei, gemessen am Normalarbeitsverhältnis, subnormalen *stay*-Bedingungen) und können Hausfrau und Kinder Hinterbliebenenleistungen aus der Renten- und Unfallversicherung erhalten (Unterhaltersatz als *non-entry*-Option). Zudem werden Frauen und Kinder bei Kündigungen (Kündigungsschutzregeln, *stay*-Bedingung für Männer) berücksichtigt, und bei Unterhaltspflicht gegenüber Kindern wird eine höhere Lohnersatzrate angesetzt und somit die Transferleistung erhöht (*exit*-Bedingungen).

### Ökonomische Interventionen durch Ehegattensplitting

Die *steuerrechtlich* wichtigste Lenkungsnorm, die auf eine Kombination von männlichem Familienernährer und Hausfrauenehe zielt, ist das so genannte „Ehegattensplitting“ (Berghahn et al. 2007; Landenberger 1993; Spangenberg 2005). Das „Ehegattensplitting“ löste 1958 die gemeinsame Veranlagung der Eheleute ab, bei der das Einkommen der Eheleute addiert und dann mit dem entsprechenden Tarif versteuert wurde.<sup>22</sup> Diese Form der gemeinsamen Veranlagung hatte dazu geführt, dass die Ehe für „Doppelverdiener“ steuerlich schlechter gewesen war als dies bei gleichem Einkommen als Alleinstehende der Fall gewesen wäre. Mit dieser Besteuerungsform war beabsichtigt, die „Ehefrau in Haus zurückzuführen“ (Scheffler zitiert nach Kuller 2004: 173). Das Bundesverfassungsgericht erklärte am 17.01.1957 diese Zielsetzung mit Art. 6 Abs. 1 GG für unvereinbar. Die Lösung ist seitdem das so genannte Splittingverfahren, mit dem Eheleute gegenüber Ledigen besser gestellt sind, aber zugleich ein Anreiz zu einem möglichst hohen Einkommensunterschied der Eheleute gesetzt wird.

Aufgrund seiner Wirkungsweise ist das steuerliche Instrument Ehegattensplitting eine tragende Säule des männlichen Ernährer-Modells geworden (Kuller 2004: 175 f.; Dingeldey 2000: 21; Dingeldey 2001). Der Umfang des so genannten „Splittingvorteils“ ist abhängig von dem Haushaltseinkommen, das zur Steuerbemessung herangezogen wird, von der Differenz zwischen den Einkommen der Eheleute und von der Steuerprogression. Je höher das Haushaltseinkommen und je größer der Abstand zwischen den Einkommen der Eheleute, desto größer ist der Splittingvorteil. Einkommensstarke Alleinverdienerehen werden steuerlich am stärksten entlastet. Problematisiert wird das Ehegattensplitting daher erstens aufgrund seiner verteilungspolitischen Besserstellung von höheren Einkommen. Ein zweiter Kritikansatz ist familienpolitischer Art – denn entlastet wird die Ehe als zweigeschlechtliche Gemeinschaft und nicht die Familie als so-

22 Siehe zur Diskussion die Ausführungen im ersten Familienbericht der Bundesregierung 1968 (BT-Drs. V/2532: 111 ff.).

zialer, generationenübergreifender Verband von Eltern und Kindern. Der dritte Kritikanstz geht von der Wirkung auf das Arbeitsangebotsverhalten von Haushalten aus und betrachtet insbesondere das Angebotsverhalten von Frauen: Der Splittingeffekt wirke wie ein Reservationslohn, der zu einem Zurückhalten des Arbeitsangebots führe (Althammer 2002; Spangenberg 2005; Steiner/Wrohlich 2006a und b; Vollmer 2004).<sup>23</sup> In Verbindung mit den Effekten eines fehlenden oder zu teuren Zugangs zu Kinderbetreuungseinrichtungen und schlechterer Bezahlung von Frauen, dem so genannten *gender pay gap* (Corneließen et al. 2005; Plantenga/Remery 2006), trägt das Ehegattensplitting zur Familialisierung von Müttern bei (Dingeldey 2000). Das bestehende Splittingverfahren erweist sich als eine wesentliche Konstante der Regulierung einer bestimmten Lebensführung im Rahmen der Institution Normalarbeitsverhältnis.<sup>24</sup>

### Hinterbliebenensicherung und Kindererziehungszeiten

Kein anderer Bereich der Sozialpolitik ist in seinen Grundlagen so sehr von den Prinzipien des „Normalarbeitsverhältnisses“ durchdrungen, wie die Gesetzliche Rentenversicherung. Das Normalarbeitsverhältnis und die Gesetzliche Rentenversicherung bilden seit der Dynamisierung der Altersrenten im Jahr 1957 eine Einheit – sowohl im normativen wie auch effektiven Sinne. Als sozialpolitische Zuteilungsnorm korrespondiert die „Teilhabeäquivalenz“ mit den zwei zentralen Senioritätsregeln Dauer und Kontinuität der Arbeitsmarktteilnahme (Mückenberger 1985: 425). Zwei Aspekte der Alterssicherung werden im Folgenden herangezogen um zu zeigen, dass neue Regeln für eine neue Normalität entstanden sind. Bei der Alterssicherung von Frauen geht es um die Frage, ob das Modell der Hausfrauenehe nach wie vor maßgebend ist, inwiefern also eine rentenpolitische Familialisierungspolitik fortbesteht.

Eine eigenständige Alterssicherung für Frauen über die gesetzliche Rentenversicherung kann durch eine Teilzeitbeschäftigung nur eingeschränkt und durch eine geringfügige Beschäftigung per definitionem gar nicht erreicht werden. Abgeleitete Ansprüche wie die Witwenrente wirken familialisierend und dekommodifizierend. Als die Hinterbliebenenrente mit der Reichversicherungsordnung (RVO) 1911 eingeführt wurde, enthielt sie eine zweifache Diskriminierung: nach sozialversicherungsrechtlichem Status und nach Geschlecht. Arbeiter- und An-

23 Zur Diskussion um die Erklärungskraft neoklassischer Analysen des Erwerbsverhaltens von Frauen siehe insbesondere Knapp (2002, 2006); zur soziologischen Diskussion siehe Pfau-Effinger (2000).

24 Das heißt nicht, dass keine Reformvorschläge bestehen. Siehe hierzu Spangenberg (2005: 49 ff.); Steiner/Wrohlich (2006a); SVRW (2007: Zf. 424 ff.).

gestelltenwitwen wurden nach ihrem sozialversicherungsrechtlichen Status unterschiedlich behandelt. Die Statusunterscheidung sah vor, dass Witwen von Arbeitern nur dann eine Hinterbliebenenrente erhielten, sofern sie dauerhaft invalide oder älter als 65 Jahre waren. Die Dekommodifizierung war demnach an Bedürftigkeit gekoppelt. Diese Unterscheidung wurde 1949 abgeschafft. Der bis 1985 gültigen Diskriminierung nach Geschlecht, die als eine Lenkungsnorm für die Hausfrauenehe relevant war, lag die Annahme zugrunde, dass eine Witwe unterhaltsbedürftig zurückblieb und sie daher einen unbedingten Anspruch auf „Unterhaltersatzleistung“ haben musste. Für hinterbliebene Ehemänner hingegen wurde Bedürftigkeit nach dem Tod der Ehefrau zwar als möglich erachtet, aber eher für untypisch gehalten.<sup>25</sup> Ein gleichberechtigter Zugang zur Hinterbliebenenrente wurde erst 1985 mit dem Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz (HEZG) zum 1. Januar 1986 eingeführt.<sup>26</sup> Mit der Reform entfiel die Unterstellung des versorgungsbedürftigen Witwers als „untypisch“, und es wurde nicht weiter von einer bestimmten Ehekonstellation ausgegangen (Hase 2003: 225 f.; Veil 2002: 120 f.).

Während mit dem gleichberechtigten Zugang zur Hinterbliebenenrente formal das Leitbild des männlichen Ernährers relativiert wurde, ist der zweite Teil

25 Siehe hierzu die Begründung zum Gesetzentwurf des Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetzes: „Als der Gesetzgeber die Hinterbliebenenversorgung einführte – im Jahr 1911 –, ging er davon aus, daß die Frau während der Ehe nicht erwerbstätig war. Starb der Mann, bedurfte sie eines Ersatzes für den nunmehr infolge des Todes weggefallenen Unterhalt, da sie über eigenes Erwerbseinkommen nicht verfügte. Starb umgekehrt die Frau, so bedurfte der Mann grundsätzlich keines Unterhaltersatzes, da er weiterhin erwerbstätig war oder eine Rente bezog“ (BT-Drs. 10/2677: 23). Siehe auch die Ausführungen der Bundesregierung im Sozialbericht 1986 (BT-Drs. 10/5810: 27 ff.).

26 BGBl. I 1985, S. 1450: Gesetz zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung (Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz – HEZG), vom 11. Juli 1985. Anlass für diese Reform war, so die Begründung im Gesetzentwurf (BT-Drs. 10/2677: 22), das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. März 1975 (BVerfGE 39, 169), in dem es zwar nicht über die Unvereinbarkeit der Unterschiedlichen Zugangsbedingungen von Witwern und Witwen zur Renten entscheiden konnte, jedoch den Gesetzgeber verpflichtete, „sich um eine sachgerechtere Lösung zu bemühen, die einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 und 3 GG für die weitere Zukunft ausschließt“ (BVerfGE 39, 169, 169). Die Neuregelung müsse „bis zum Ende der übernächsten Legislaturperiode in Kraft gesetzt werden“ (BVerfGE 39, 169, 195).

des HEZG, die Anerkennung von Kindererziehungszeiten, diesbezüglich ambivalent. Die Kindererziehungszeit wird einerseits ausdrücklich als Element des Familienlastenausgleichs angesehen, da „Frauen und Männer, die Kinder erziehen, [...] mit der Kinderziehung eine Leistung, die im Interesse der Allgemeinheit liegt“ (BT-Drs. 10/2677: 28), erbringen, aber im Gegensatz zu kinderlosen Paaren geringere Rentenansprüche zu erwerben in der Lage sind. Daher sei die Anerkennung von Kindererziehungszeiten ein „entscheidender Beitrag zu einer Gleichbewertung der Tätigkeit in der Familie und der außerhäuslichen Erwerbstätigkeit“ (ebd.). Andererseits zielt die Einführung der Kindererziehungszeiten positiv familialisierend und dekommodifizierend auf eine eigenständige, weder durch Erwerbstätigkeit erworbene noch vom Ehemann abgeleitete Alterssicherung von Müttern.<sup>27</sup> Mit dem Rentenreformgesetz 1992<sup>28</sup> erhöhte die konservativ-liberale Bundesregierung die Kindererziehungszeiten auf drei Jahre. Die jüngste Reform der Hinterbliebenenrente, die die rot-grüne Bundesregierung im Rahmen des Altervermögensergänzungsgesetzes (AVmEG, BGBl. I 2001, 403) einsetzte, kombiniert kommodifizierende mit familialisierenden Maßnahmen, indem einerseits die Witwen- und Witwerrenten gekürzt wurden<sup>29</sup> und andererseits eine Erziehungskomponente in die Hinterbliebenenrente eingeführt und in der Versichertenrente ausgebaut wurde.

Die familienbezogenen Leistungen in der Rentenversicherung sind Teil des so genannten Familienlastenausgleichs im weiteren Sinne. Der Familienlastenausgleich im engeren und weiteren Sinne beeinflusst die Höhe der direkten wie indirekten Kosten von Elternschaft (Rürup/Gruescu 2003), setzt Anreize zur geschlechtsspezifischen Verteilung dieser Kosten und reguliert damit die Erwerbsbeteiligung von Eltern, insbesondere von Frauen. Als Familienlastenausgleich im engeren Sinne oder dualer Familienlastenausgleich werden Kindergeld und Kinderfreibeträge bezeichnet. Der Familienlastenausgleich im weiteren Sinne umfasst hingegen direkte monetäre Transfers wie Erziehungsgeld/Elterngeld, arbeitsrechtliche Bestimmungen wie Erziehungsurlaub/Elternzeit, sozialversicherungsrechtliche Kompensationen wie Erziehungsjahre, Hinterbliebenenver-

27 „Die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung ist gleichzeitig ein entscheidender Beitrag zu einer Verbesserung der eigenständigen sozialen Sicherung der Frau“ (BT-Drs. 10/2677: 28).

28 Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung – Rentenreformgesetz 1992 (RRG 1992) vom 18.12.1989, BGBl. I 1989, S. 2261.

29 Die so genannte große Witwen-/Witwerrente wurde von 60 auf 55 Prozent der Versichertenrente gekürzt und der Bezug der kleinen Witwen-/Witwerrente auf zwei Jahre begrenzt.

sorgung, Erziehungsrente, Familienmitversicherung, höhere Lohnersatzraten in der Arbeitslosenversicherung bei Unterhaltspflicht gegenüber Kindern, wohnungs- und ausbildungspolitische Maßnahmen. Der Begriff „Familienleistungsausgleich“<sup>30</sup> wurde 1996 zusammen mit dem so genannten „Optionsmodell“ (statt bis dahin additiv Kindergeld *und* Kinderfreibeträge seitdem optional Kindergeld *oder* Kinderfreibeträge) im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1996 eingeführt (Lampert/Althammer 2004: 359 f.).<sup>31</sup>

## Familienpolitische Abkehr vom Normalarbeitsverhältnis

### Vom erweiterten Mutterschutz zum Elterngeld

Beim Familienlastenausgleich im weiteren Sinne stehen hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf jene Rechtsnormen im Mittelpunkt, die erwerbstätigen Eltern eine *exit*-Option für die Kindererziehung gewähren. Hierzu zählt in erster Linie das Bundeserziehungsgeldgesetz (BERzGG) von 1985, das das Gesetz zur Einführung des Mutterschaftsurlaubs von 1979 ablöste und das zum 01. Januar 2007 durch das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) ersetzt worden ist.<sup>32</sup> Die drei Gesetze unterscheiden sich in Zielsetzung und Adressa-

30 Der begriffliche Unterschied ist bis heute umstritten, lässt sich kurz wie folgt fassen:

Wenn Kindererziehung ökonomisch als Prozess mit positiven externen Effekten verstanden wird, dann fokussiert der Begriff „Familienlastenausgleich“ auf die bei den Eltern entstehenden Kosten, oder, wie in § 6 SGB I formuliert, auf „Minderung des Familienaufwands“. Der Begriff „Familienleistungsausgleich“ ist hingegen auf den durch die familiäre Tätigkeit für die Gesellschaft entstehenden Nutzen gerichtet. Damit einher geht eine normative Neuorientierung, die der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen (2001) als einen Wechsel von der Bedarfsgerechtigkeit (Ausgleich der Lasten) zu einer Leistungsgerechtigkeit (Vergütung der Leistungen bei der Herstellung und Erhaltung von Humanvermögen) bezeichnet hat (Schmidt 2000; Althammer 2002). Ein Kritikpunkt an der Annahme entstehender externer Nutzen ist, dass die „Produktion“ des Humanvermögens in der Familie scheitern kann, so dass kein Nutzen, sondern kostenträchtiger Schaden für die Gesellschaft entsteht. Siehe zu den Grenzen der ökonomischen Begründungen des Familienlastenausgleichs Ott (2000).

31 Für einen Überblick zur bundesdeutschen Familienpolitik siehe Lampert (1996); für eine detaillierte Abhandlung siehe Frerich/Frey (1993).

32 Gesetz zur Einführung des Mutterschaftsurlaubs vom 25.06.1979, BGBl. I 1979, S. 797; Gesetz über Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (Bundeserziehungsgeldgesetz – BERzGG) vom 06.12.1985, BGBl. I 1985, S. 2154 ist zum 01.01.1986 in Kraft getreten; Gesetz zur Einführung des Elterngeldes vom 05.12.2006

tenkreis. Aber sie weisen insofern eine Gemeinsamkeit auf, als dass sie jeweils eine arbeitsrechtliche und eine transferrechtliche Komponente enthalten. Die arbeitsrechtliche Komponente regelt die Freistellung von den Arbeitnehmerpflichten unter Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses. Sie ist demnach eine *stay*-Option unter den Bedingungen eines temporären *exit*. Mit den arbeitsrechtlichen Regelungen werden ein besonderer Kündigungsschutz, Möglichkeiten zur (Teilzeit)Beschäftigung während der *exit*-Phase und die *zeitlichen re-entry*-Optionen beeinflusst. Die transferrechtliche Komponente regelt die *finanziellen exit*- und *re-entry*-Optionen über direkte monetäre Transferleistungen. Die Konfiguration dieser Komponenten und ihrer Einzelmaßnahmen hat sich entsprechend der geänderten Zielvorgaben erheblich gewandelt.

In der Begründung des Gesetzentwurfes für das Mutterschaftsurlaubsgesetz von 1979 hob die sozial-liberale Bundesregierung die „Doppelbelastung“ durch Erwerbstätigkeit und Erziehung eines Kleinkindes hervor (BT-Drs. 08/2613: 9).<sup>33</sup> Die Argumentation war sozialpolitisch und frauenpolitisch<sup>34</sup> aufgebaut und zielte ausschließlich auf Mütter, insbesondere auf Mütter, „die auf das Arbeitsentgelt angewiesen sind“ (ebd.) und denen das bis dahin geltende Mutterschutzgesetz keinen ausreichenden Schutz bot. Die arbeits- wie transferrechtlichen Regelungen waren dementsprechend als eine Verlängerung des Mutterschutzes angelegt: Die *stay*-Garantie wurde mit dem Mutterschaftsurlaub gewährleistet. Mit dem Mutterschaftsurlaubsgeld, das ein steuerfinanziert fortgezahltes Mutterschaftsgeld war, wurde ein Lohnersatz Einkommen angeboten. Die konservativ-liberale Regierung grenzte sich von der sozialpolitisch erwerbszentrierten Ausrichtung der Mutterschaftsurlaubsregelungen ab und hob noch zehn Jahre nach der Verabschiedung des Bundeserziehungsgeldgesetzes in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage hervor:

„Das aus Steuermitteln finanzierte Erziehungsgeld ist keine Lohnersatz-Leistung. Wegen der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Steuermittel wird es einkommensabhängig gewährt, da besser verdienende Familien nicht im gleichen Maße auf eine finanzielle An-

---

BGBI. I 2006, S. 2748, Artikel 1: Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz – BEEG).

33 Zur Vorgeschichte siehe Kolbe (2002: Kapitel 4).

34 Die Zuordnung ist an Kaufmann (1993: 142 ff.) angelehnt, der sieben Argumentationsfiguren der Familienrhetorik unterscheidet: familiensituationell, bevölkerungspolitisch, wirtschaftspolitisch, gesellschaftspolitisch, sozialpolitisch, frauenpolitisch und kinderpolitisch.

erkennung ihrer Erziehungsarbeit durch den Staat angewiesen sind wie weniger gut verdienende Eltern“ (BT-Drs. 13/3002: 1).

Im Gegensatz zum Mutterschaftsurlaubsgeld war das Bundeserziehungsgeldgesetz ein einkommensgeprüftes Fördergesetz. Fördern wollte die Regierung Kohl insbesondere die „Wahlfreiheit zwischen der Tätigkeit für die Familie und der Erwerbstätigkeit“ sowie die Anerkennung der Hausarbeit, insbesondere der „Erziehungsleistung der Familie“ (BT-Drs. 10/3792: 13). Spätere Begründungen zielten zusätzlich auf eine Beeinflussung der wirtschaftlichen Lage schwangerer Frauen in einer „Konfliktsituation“.<sup>35</sup> Insgesamt war das Argumentationsmuster der CDU-FPD-Regierung familiensituationell: einerseits erkannte sie die Tatsache weiblicher Erwerbstätigkeit an, aber andererseits wollte sie die Möglichkeit des Rückzugs auf die Hausfrauenrolle wieder herstellen oder zumindest aufrechterhalten. Eine einschlägige Passage aus der Regierungserklärung Bundeskanzler Kohls vom 04.05.1983 wird in der Begründung des Gesetzentwurfs zum Bundeserziehungsgeldgesetz direkt herangezogen: „Beruf ist für uns nicht nur außerhäusliche Erwerbstätigkeit. Tätigkeit im Hause und für Kinder ist gleichwertig; sie muß wieder mehr Anerkennung finden“ (Bundeskanzler Kohl zitiert nach BT-Drs. 10/3792: 13). Bereits die Sachverständigenkommission, die von der sozial-liberalen Regierung mit der Erstellung des dritten Familienberichts beauftragt war, empfahl im Gegensatz zum geltenden Mutterschaftsurlaubsgesetz die Einführung eines Erziehungsgeldes, das nicht allein die so genannte „Doppelbelastung“ mildern, sondern Kinderziehungsleistungen an sich fördern sollte: „Wenn mit Hilfe des Erziehungsgeldes lediglich erreicht werden sollte, daß Mütter bewogen werden, die Erwerbstätigkeit aufzugeben, brauchte es nur an die Frauen gezahlt zu werden, die bisher trotz des Vorhandenseins kleiner Kinder erwerbstätig waren“ (BT-Drs. 8/3121: 168). Die Erweiterung des Adressatenkreises um Väter und der damit formulierte geschlechterneutrale Anspruch fand jedoch empirisch keine Entsprechung: Die Leistungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes wirkten geschlechtsspezifisch re-familisierend und dekommodifizierend. Väter nahmen die temporäre *exit*-Option Erziehungsurlaub bzw. Elternzeit deutlich seltener in Anspruch als Mütter: Die Quote für Väter lag 1987 und 1988 laut Bundeserziehungsgeldstatistik, die prozessgenerierte Daten bewilligter Anträge enthält, bei 0,6 Prozent und stieg bis 2003 auf 2,6 Prozent. Von

---

35 Vgl. den Entwurf des Zweiten BErzG-Änderungsgesetzes (BT-Drs. 12/1125: 7) sowie die explizite Erwähnung der Ausweitung des Erziehungsurlaubs als flankierende Maßnahme im fraktionsübergreifenden Gesetzentwurf des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes (BT-Drs 12/2605 (neu): 5 und 17f.).

der Bundesregierung in Auftrag gegebene Umfragen ergeben für 2003 hingen einen deutlich höheren, wenn auch nicht das Verhältnis der Inanspruchnahme von Vätern und Müttern erheblich berührenden Wert von 4,9 Prozent bezogen auf das erste und zweite Jahr nach der Geburt des Kindes bzw. 3,4 Prozent während des ersten Jahres. Für das vierte Quartal 2006 hingegen weist die auf prozessgenerierten Daten beruhende amtliche Statistik wiederum einen niedrigeren Wert von 3,5 Prozent aus.<sup>36</sup> Die Familialisierung durch das Erziehungsgeld geht mit diskontinuierlichen Einkommensverläufen und somit hohen Opportunitätskosten einher.<sup>37</sup> Letztere sind umso geringer oder können umso weitreichender kompensiert werden, je näher die Familien dem Typus „Versorgerehe“ entsprechen: Das heißt, dass vor der Geburt des Kindes das Haushaltseinkommen entweder vollständig oder zum wesentlichen Anteil durch den Mann eingebracht wurde oder nach der Geburt durch den Mann eingebracht werden kann (Pfau-Effinger 2000: 131). Bei der Inanspruchnahme der *exit*-Option sind finanzielle Gründe zusammen mit kulturellen Faktoren – insbesondere einer Retraditionalisierung im Sinne einer verstärkten Orientierung an traditionellen Geschlechterrollen nach der Geburt eines Kindes – wesentlich für die geringe Väterbeteiligung (Schneider/Rost 1998: 227; Institut für Demoskopie Allensbach 2005).

---

36 Für die einzelnen Werte siehe die Erziehungsgeldstatistiken im Statistischen Jahrbuch 1991 für 1987-1989 und für die folgenden Jahre Statistisches Jahrbuch 1992 ff. des Statistischen Bundesamtes. Für weitere Auswertungen siehe den Bericht der Bundesregierung zu Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub, BT-Drs. 11/8517; für 2003 siehe Fendrich et al. (2005), für den umfragegenerierten Wert 2003 siehe BT-Drs. 15/3400: 15, für den Wert 2006 siehe Bundeserziehungsgeldstatistik 2006. Das Institut für Demoskopie Allensbach (2005) hat im August 2005 im Rahmen einer Umfrage Männern zwischen 16 und 44 Jahren eine Liste mit möglichen Gründen für die geringe Väterquote bei der Inanspruchnahme von Elternzeit vorgelegt. Die am häufigsten wahrgenommenen Gründe waren: größere Einkommensverluste als bei Frauen in Elternzeit (82%), Furcht vor beruflichen Nachteilen (74%), Vorankommen im Beruf (55%), Vorbild eigene Herkunftsfamilie mit Mutter zu Hause (55%). Siehe auch Vaskovics/Rost (1999).

37 Zu den Opportunitätskosten zählen Effekte der Entqualifizierung, da mit anhaltender Nichterwerbstätigkeit das Humankapital vermindert (*skill obsolescence*) und damit auch die künftigen Einkommenspotenziale vermindert werden. Beblo und Wolf (2002) gehen davon aus, dass eine einjährige Erwerbspause das auf Berufserfahrung basierende Humankapital um ein Drittel schmälere. Ein verbesserter Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen trüge demnach dazu bei, die Opportunitätskosten der Kindererziehung zu senken.

Während der *exit*-Phase beeinflussen Teilzeitarbeitsoptionen sowie Kündigungs-schutzregeln die spätere Realisierung eines *re-entry*. Mit Ende des Erziehungs-urteils bzw. der Erziehungszeit<sup>38</sup> bestimmen wiederum andere Faktoren die reale *re-entry*-Option von Frauen. Hier spielen die Verfügbarkeit von Kinderbe-treuung und Teilzeitarbeitsmöglichkeiten ebenso wie Weiterbildungsmaßnahmen eine wesentliche Rolle (BT-Drs. 10/5327; Engelbrech et al. 1997; Engelbrech/Jungkunst 2001a, b; John/Schmidt 2001; Eichhorst et al. 2007: 74 ff.; Wendt/Maucher 2004). Die Erwerbstätigkeitsquoten von Frauen nach der *exit*-Phase sind stets geringer als vor der Geburt des Kindes. So gibt die Bundesregierung für den Geltungszeitraum des Mutterschaftsurlaubsgesetzes Rückkehrquoten von 33 Prozent und 44 Prozent für 1980/81 und 1984 (BT-Drs. 10/5327: 11) und 48 Prozent für 1985 (BT-Drs. 11/8517) an. Für den Geltungszeitraum des Bundes-erziehungsgeldgesetzes liegen verschiedene, aufgrund unterschiedlicher Erhe-bungsmethoden nicht vergleichbare Angaben vor. Nach Angaben der Bundesre-gierung lag die Rückkehrquote 1986/87 bei 46,9 Prozent. Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) hat die Erwerbsquote drei Jahre, nach-dem westdeutsche (ostdeutsche) Mütter 1990-1992 Erziehungsurlaub in An-spruch genommen hatten, erhoben und ermittelte eine Erwerbsquote von 48 Pro-zent (Ost: 60 Prozent) (Engelbrech 1997: 2). Für Frauen, die 1996-1997 im Er-ziehungsurlaub waren, weist das IAB eine Erwerbsquote von 49 Prozent (West) und 78 Prozent (Ost) aus. (Engelbrech/Jungkunst 2001b). Für beide Befragungs-zeiträume ist Teilzeitarbeit bei westdeutschen Frauen dominant für die Phase nach dem Erziehungsurlaub, Vollzeittätigkeit hingegen bei ostdeutschen Frau-en.<sup>39</sup> Auf der Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) können John

38 Der Ausdruck „Erziehungsurlaub“ wurde im Anschluss an das Dritte Gesetz zur Än-derung des Bundeserziehungsgeldgesetz vom 12.10.2000 (BGBl. I 2000, S. 1426) durch das gesonderte „Gesetz zur Änderung des Begriffs „Erziehungsurlaub““ vom 30.11.2000 (BGBl. I 2000, S. 1638) in „Erziehungszeit“ umbenannt. Mit dem Gesetz trat zum 2. Januar 2001 keine rechtliche, sondern eine allein sprachpolitische Ände-rung in Kraft. Begründet wurde die Änderung einerseits mit „steigenden Irritationen“ in der Öffentlichkeit ob der begrifflichen Gleichsetzung von Kindererziehung mit „Vorstellungen über Freizeit und Muße“ und andererseits mit dem Einfluss auf Vor-behalte von Vätern und ihren Arbeitgebern gegenüber einem Urlaub für Erziehung (BT-Drs. 14/4133).

39 Auf der Grundlage des Mikrozensus weisen Kreyenfeld/Geisler (2006: 345, Tabelle 3) nach, dass 2002 trotz Institutionentransfer ostdeutsche Frauen mit Kindern unter zehn Jahren weiterhin drei Mal so häufig in Vollzeit erwerbstätig sind wie westdeutsche Frauen mit Kindern unter zehn Jahren. Wenn die Kinder zehn bis achtzehn Jahre alt

und Schmidt (2001) für Frauen, die im Zeitraum 1992-1994 im Erziehungsurlaub waren, bestätigen, dass die Erwerbsquoten nach dem Erziehungsurlaub (40,1 Prozent, davon 3,2 Prozentpunkte betriebliche oder schulische Ausbildung) deutlich geringer sind als zuvor (90,5 Prozent). Die Dauer der *exit*-Phase beeinflusst zum einen die Realisierung der *re-entry*-Option von Frauen: mit steigender Dauer der Erwerbspause sinkt die *re-entry*-Quote (John/Schmidt 2001: 227). Zum anderen gilt, dass je länger die Unterbrechung ist, desto größer sind die Karrierenachteile für Frauen, die sich nicht unmittelbar nach der *exit*-Phase ergeben, sondern, wie Ziefle (2004: 228) betont, „erst kumulativ im weiteren Erwerbsverlauf entstehen“.<sup>40</sup>

Mit dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) setzte die Große Koalition 2006 die transferrechtliche Komponente der *exit*-Option bei Elternschaft erneut in Form einer steuerfinanzierten Einkommensersatzleistung ein, die mit einem Mindestbetrag bei geringem oder nicht vorhandenem Einkommen gesockelt ist. Die transferrechtliche Ausgestaltung des Elterngeldes unterscheidet sich gravierend vom Bundeserziehungsgeld. Während zuvor die Transferleistungen mit sinkendem Einkommen bis zu einem Maximalbetrag stiegen, sinken nun die Transferleistungen mit sinkendem Einkommen bis zu einem Minimalbetrag und steigen die Transferleistungen mit steigendem Einkommen bis zu einem Maximalbetrag. Während zuvor Gering- oder Nichtverdiener zwei Jahre einen monatlichen Betrag von 300 Euro, das heißt eine Gesamtförderung von 7200 Euro, erhielten, und der Budget-Betrag bei höherem Einkommen zwölf Monate

---

sind, ist der Anteil Vollzeit erwerbstätiger Mütter immer noch doppelt so hoch wie der Anteil Vollzeit erwerbstätiger westdeutscher Mütter. Für den Erwerbsstatus westdeutscher Mütter im Zeitraum 1972 bis 1985 siehe die Auswertung des Mikrozensus in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD „Zu den Problemen der beruflichen Eingliederung nach Zeiten der Kindererziehung“ (BT-Drs. 11/2369: 7). Zur Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern unter drei Jahren siehe Bothfeld et al. (2005).

- 40 Diese Karrierenachteile lassen sich nach Ziefle (2004) weder mit den Unterschieden in der Erwerbsorientierung zwischen Müttern und kinderlosen Frauen noch mit einem Berufswechsel erklären. Als ausschlaggebend vermutet Ziefle entweder einen Neigungswandel *während* der *exit*-Phase bei der Mutter oder eine Signalwirkung beim Arbeitgeber, der der Mutter ob der realisierten *exit*-Option eine geringe Erwerbsorientierung zuschreibt und in der Konsequenz eine geringere berufliche Förderung zukommen lässt. Demgegenüber erzielen gut qualifizierte Männer nach einer Familiengründung, allerdings ohne *exit*-Phase, deutliche Karrierevorteile im Sinne eines innerbetrieblichen Einkommensaufstiegs (Pollmann-Schult/Diewald 2007).

jeweils 450 Euro, also maximal 5300 Euro betrug, erhalten Nichtverdiener nach dem BEEG zwölf (oder vierzehn) Monate einen Mindestbetrag von 300 Euro, also insgesamt 3600 Euro (4200 Euro), während das maximale Lohnersatzeinkommen zwölf (vierzehn) Monate 1800 Euro, also maximal 21.600 Euro beträgt. Im Vergleich zum Erziehungsgeld erhalten Nichtverdiener mit dem Elterngeld bis zu 50 Prozent weniger Leistungen. Insofern zielt das Elterngeld anders als die Bundesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfes darlegt nicht so sehr auf die „Sicherung der Lebensgrundlage“ und eröffnet auch nicht bloß einen „Schonraum, damit Familien ohne größere finanzielle Nöte in das Familienleben hineinfinden können“ (BT-Drs. 16/1889: 15). Im Mittelpunkt steht eine von der Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage nach den Verteilungswirkung des Elterngeldes als „Nachteilsausgleich“ bezeichnete Politik, die den sozialen Status und die soziale Ungleichheit vor der Phase der Elternschaft konserviert: „Das Elterngeld gewährleistet kein finanzielles Mindestniveau, sondern einen konkreten Nachteilsausgleich für junge Familien. Das notwendige finanzielle Mindestniveau wird durch die Grundsicherung für Arbeitssuchende sichergestellt“ (BT-Drs. 16/9215: 1).

Mit der nach oben gekappten, nach unten gesockelten, beitragsunabhängigen und bei Einkommen unter 1000 Euro ersatzratenerhöhten Äquivalenz von Erwerbseinkommen und Transferleistung<sup>41</sup> will die Bundesregierung den bis zur Familiengründung erreichten Lebensstandard durch „kontinuierliche Einkommensverläufe“ (BT-Drs 16/9215: 16) sichern. Sie senkt damit, wie sie im ersten Bericht zum Bundeselterngeld- und Bundeserziehungszeitgesetz (BT-Drs. 16/10770) betont, *bevölkerungspolitisch* motiviert die Opportunitätskosten von Elternschaft: „Das Erziehungsgeld konnte nicht verhindern, dass viele junge Paare auch vor dem Hintergrund befürchteter negativer beruflicher und finanzieller Folgen ihren Kinderwunsch aufgeschoben oder ganz auf Kinder verzichtet haben“ (BT-Drs. 16/10770: 7).

*Geschlechterpolitisch* motiviert soll das Elterngeld die Opportunitätskosten von aktiver Vaterschaft senken. Für die ersten drei Quartale nach Inkrafttreten des BEEG weist die Statistik zum Elterngeld 386.955 bewilligte Anträge auf Elterngeld aus, davon waren 37.140 von Männern. Das entspricht einer Väterbeteiligung von 9,6 Prozent, die gegenüber einer Väterbeteiligung unter den Bedin-

---

41 Siehe für die Ersatzrate von 67 Prozent und den Maximalbetrag § 2 Abs.1, für die Erhöhung der Ersatzrate bei Einkommen unter 1000 Euro § 2 Abs. 2 BEEG, für den Mindestbetrag von 300 Euro § 2 Abs. 5 BEEG. Die Erhöhung der Ersatzrate auf 100 %, also um 33 Prozentpunkte, erfolgt bei einem Einkommen, das 660 Euro unterhalb der Grenze von 1000 Euro, als bei 330 Euro und darunter liegt.

gungen des BErzGG von 4,9 Prozent in 2003 (umfragegenerierter Wert, BT-Drs. 15/3400: 15) bzw. 3,5 Prozent (prozessgenerierter Wert, Antragsstatistik Statistisches Bundesamt) in 2006 deutlich gestiegen ist. Mehr als die Hälfte der Männer (57,5 Prozent, 21.374 Anträge) mit Elterngeldbezug beschränken sich jedoch auf die vom Gesetzgeber als Vätermönate intendierten zwei Zusatzmonate (Statistisches Bundesamt 2007a). Ehlert (2008: 37) bestätigt in einer aktuellen Studie für das Bundesfamilienministerium diesen Trend: Mehr als zwei Drittel der Männer (66,2 Prozent), die Elterngeld beziehen, beschränken sich auf die zwei Vätermönate; weniger als ein Siebtel (14,1 Prozent) der Männer beziehen das Elterngeld zwölf bis vierzehn Monate.

*Arbeitsmarktpolitisch* zielt die Vereinbarkeitspolitik zum einen auf die Angebotsseite. Dort wirkt die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte in die Elternschaft dann nachteilig, wenn ein Mangel an Fachkräften besteht, der durch Immigration nicht ausgeglichen werden kann oder soll. Vereinbarkeitspolitik, so die Argumentation der Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf zum Elterngeld, verhindere „ein ansonsten aufgrund der demographischen Veränderungen sinkendes Angebot insbesondere von Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt“ (BT-Drs. 16/1889: 18). Das arbeitsmarktökonomische Argument für eine Vereinbarkeitspolitik zielt dementsprechend darauf, eine nationale, gut ausgebildete Stille Reserve zu vermeiden oder zu mobilisieren. Nachfrageseitig generiert diese (*re-*)entry-Politik einen wachsenden Bedarf an haushaltsnahen Dienstleistungen. Wenn zum Beispiel Kinderbetreuung weder durch die Eltern noch über Verwandte oder Nachbarn, also nicht informell und in der Gemeinschaftsform verbleibend geregelt werden kann, dann entsteht ein Bedarf an formeller, staatlich oder marktlich organisierter Kinderbetreuung, der als steigende Nachfrage nach haushalts- und personennahen Dienstleistungen und damit auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes wirken kann.<sup>42</sup> Die Realisierung dieses Bedarfs als Nach-

---

42 Häußermann/Siebel (1995: 183) bezeichnen einen Vorgang, bei dem vormalig familiär organisierte und von Hausfrauen verrichtete Tätigkeiten marktlich werden als „Organisation der Hausarbeit als Erwerbsarbeit der Frauen“: „Der Weg in die Dienstleistungsgesellschaft ist der Weg der Frauen zusammen mit ihren traditionellen Aufgaben aus dem Haushalt in das System von Staat und Markt.“ (ebd.: 186). Siehe hierzu auch Esping-Andersen (1999: 116 ff.). Zu den bisher geringen quantitativen Effekten haushaltsnaher Dienstleistungsnachfrage in Deutschland siehe Schupp et al. (2006); zu den ökonomischen Effekten des im April 2007 zwischen Bund und Ländern verabredeten Ausbaus der Betreuungsangebote für unter Dreijährige siehe Rauschenbach/Schilling (2007); zu qualitativen Grenzen einer auf *commodification of care* beruhenden Strategie des *adult worker model* siehe Lewis/Giullari (2005: 83 ff.); zum Verhältnis von Migration und

frage wird steuerrechtlich begünstigt: Sowohl die Kosten für ein haushaltsnahes Dienstleistungsverhältnis im Rahmen eines Mini-Jobs (§ 8 SGB IV) als auch die erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten (§ 35a EStG) können steuerlich geltend gemacht werden. Zu den arbeitsökonomischen Argumenten lassen sich drei weitere ökonomische Argumente ergänzen, von denen die Bundesregierung zwei anführt. Für *Betriebe* könne zwar einerseits eine steigende Anzahl von Arbeitnehmern in Elternzeit dann eine Belastung bedeuten, wenn Väter auf die Anreize des Gesetzes reagieren. Andererseits rechnet die Bundesregierung durchschnittlich mit kürzeren *exit*-Phasen, die einen Kostenvorteil für Arbeitgeber erzeugen. Mit der (*re*-)entry-Politik verbunden seien „sinkende Qualifikationskosten und geringerer Aufwand für Ersatz Einstellungen“ (BT-Drs. 16/1889: 18).

*Gesamtwirtschaftlich* werden zum einen Kosten gespart, wenn durch die Vereinbarkeitspolitik weniger für die sozialer Sicherung ausgegeben wird. „Es [das Elterngeld, CB] vermeidet dauerhafte Einbußen mit der Gefahr einer Abhängigkeit von staatlichen Fürsorgeleistungen, es eröffnet Wahlfreiheit zwischen Familie und Beruf und fördert wirtschaftliche Selbständigkeit“ (BT-Drs. 16/1889: 2). Die Bundesregierung folgt in ihrer Begründung einer *workfare*-Logik, indem sie ihre Argumentation erstens auf die Abhängigkeit erzeugenden Wirkungen staatlicher Transferleistungen aufbaut und zweitens die Teilnahme am Arbeitsmarkt alternativlos als Gegenteil von Abhängigkeit konstruiert. *Gesamtwirtschaftlich* entstehen zum anderen dann Kosten, wenn öffentliche Investitionen insbesondere in Form einer Hochschulausbildung inadäquat, das heißt ineffizient, eingesetzt werden: akademisch gebildete Hausfrauen sind aus dieser Sicht eine Fehlinvestition. Ein *trade off* zwischen einem generativen Beitrag von Akademikerinnen und diesen Kosten könnte vermieden werden, wenn Akademikerinnen Karriere und Kinder vereinbaren könnten (Büchel/Spieß 2002).

Für Eltern mit dem maximalen Einkommensersatzbetrag von € 1800 wird ein de-familialisierender mit einem re-kommodifizierenden Anreiz kombiniert, da die *exit*-Option in der Transferhöhe generös und in der Transferdauer restriktiv, aber im Vergleich zur vorherigen Regelung des Bundeserziehungsgeldgesetzes ohne Einbußen gestaltet wurde. Insbesondere wird mit der Ausgestaltung der *exit*-Option als Einkommensersatzleistung und der zusätzlichen Gewährung von zwei Monaten Elterngeld bei Wechsel des leistungsbeziehenden Elternteils der ökonomische Anreiz gesetzt, innerhalb der Partnerschaft ergebnisoffen über die Aufgabenverteilung zu verhandeln. Der Anreiz wirkt allerdings nur dann positiv, wenn ein Einkommen in ausreichender Höhe vorhanden ist, das ersetzt werden

---

*adult worker* Politik sowie der Diskussion um ein neues „Herr-Knecht-Verhältnis“ durch haushaltsnahe Dienstleistungen siehe Gavanas/Williams (2004) und Wichterich (1998).

kann. Für Nichtverdiener wirkt die Kürzung der Gesamtbezugsdauer ebenfalls sowohl de-familialisierend wie re-kommodifizierend. Da diese Wirkung durch die kürzere Leistungsdauer und der damit geringeren Gesamthöhe der Transferleistung im Vergleich zum vorherigen Erziehungsgeld erreicht wird, ist das Elterngeld für Nichtverdiener eine negative Maßnahme. Nicht die geringe Fertilitätsrate („1,36 Kinder pro Frau“, BT-Drs. 16/1889: 15) als solche wird problematisiert, sondern CDU und SPD heben den geringen generativen Beitrag von Akademikerinnen hervor: „Besonders auffällig ist, das in Deutschland insgesamt 39 Prozent der 35- bis 39-jährigen Akademikerinnen ohne Kinder im Haushalt leben“ (ebd.).<sup>43</sup> Insgesamt läuft das Elterngeld auf eine Kommodifizierung von Elternschaft hinaus: Die frauenpolitischen und gleichstellungsorientierten, auf Rekommodifizierung und Defamilialisierung, Stuserhalt und Opportunitätskosten zielenden Gründe werden in eine schichtspezifische Bevölkerungspolitik eingebunden. Ausgehend von der Wahlfreiheit von Frauen und Männern bei der Gestaltung ihrer Paarbeziehung und der zunehmenden Erwerbsorientierung von Frauen zielt die Begründung der Großen Koalition auf die Vereinbarkeit von Bildung und Regeneration des Humanvermögens durch Familien einerseits und die Aufrechterhaltung des Humankapitals von gut ausgebildeten, berufstätigen Frauen andererseits.<sup>44</sup>

## Kinderbetreuung

Eine Familienpolitik, die auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zielt und damit paradigmatisch vom Geschlechterverhältnis des bisherigen institutionellen

---

43 Zur Kritik der Überbetonung und Überschätzung der Kinderlosigkeit von Akademikerinnen siehe Wirth/Dümmmler (2004). Die Autorinnen heben hervor, dass es „bei Akademikerinnen Ende 30 zu durchaus nennenswerten Nachholprozessen bei der Familiengründung“ (ebd.: 4) komme.

44 Dass es in erster Linie um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gut gebildeter und zugleich gut verdienender Eltern geht, hat die schwarz-gelbe Bundesregierung mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 (BGBl. I 2010, 1885) unterstrichen. Mit dem dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 hat die schwarz-gelbe Bundesregierung zu 01.01.2011 den Mindestbeitrag für Hartz IV-Empfängerinnen und Empfänger de facto gestrichen. Bis dahin wurde das Mindestelterngeld nicht mit den Leistungen des SGB II, der Sozialhilfe und des Kinderzuschlags nach dem Bundeskindergeldgesetz verrechnet. Zudem hat sie die Ersatzrate für Einkommen ab mehr als 1200 Euro schrittweise von 67 auf 65 Prozent abgesenkt. Als Symbol sozialer Ausgewogenheit dient der Wegfall des Elterngeldes für Alleinstehende mit einem zu versteuernden Einkommen von mehr als 250.000 Euro (für Paare bei mehr als 500.000 Euro).

Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses abzuweichen beabsichtigt, ist wirkungslos, wenn sie keine Angebote für Kinderbetreuung umfasst – kurz: ohne Defamilialisierung der Sorgearbeit keine Abkehr vom alten Normalarbeitsverhältnis. Heute herrscht weitgehend Einigkeit, dass die Verfügbarkeit und die Qualität sowie der Preis von Kinderbetreuungsmöglichkeiten die Erwerbsbeteiligung von Müttern (Büchel/Spieß 2002; Statistisches Bundesamt 2006a; Wrohlich 2004, Plantenga/Remery 2005), aber auch die Fertilitätsentscheidung von Frauen (Hank et al. 2003) beeinflusst.

Deutschland in den Grenzen der BRD vor dem Beitritt der DDR zählte im internationalen Vergleich zu den Ländern, in denen die Kinderbetreuung in der Verantwortung der Mütter lag,<sup>45</sup> weil das Angebot defamilialisierender Alternativen, also vor allem staatlich organisierter Kindertagesbetreuung, gering war (Letablier/Jönsson 2003; Plantenga/Remery 2005: 33 ff.; Eichhorst et al. 2007 80 ff.). Historisch war die im Rahmen der Jugendhilfe organisierte Kinderbetreuung der Fürsorge zugeordnet und dementsprechend als nachrangige oder ergänzende Leistung vorgesehen. Der am Not- und also auch Ausnahmefall orientierte Auftrag der Tagesbetreuung wurde 1961 im Jugendwohlfahrtsgesetz geregelt (DJI 2004: 36 ff.). Explizit im Gesetzestext erwähnt wurde die Tagesbetreuung in Westdeutschland (im Gegensatz zur DDR, die bereits eine gesetzliche Regelung kannte) knapp vier Jahrzehnte später im Rahmen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG), das als achtes Buch 1990 in das Sozialgesetzbuch eingeführt wurde.<sup>46</sup> In der Begründung des Gesetzentwurfes zum KJHG (BT-Drs. 11/5948) nennt die konservativ-liberale Bundesregierung die wesentlichen Funktionen der außerfamilialen, institutionellen Kinderbetreuung, die in das KJHG (§ 22) aufgenommen wurden: Die *Betreuungsfunktion* sieht sie als eine notwendige Reaktion auf den Wandel der Familie und ihres sozialen Kontextes, der einen Bedarf an Kinderbetreuung entstehen lässt, weil es entweder an verwandt- oder auch nachbarschaftlichen Betreuungsmöglichkeiten oder einem zweiten Elternteil mangelt. Insbesondere im Falle Alleinerziehender erfülle eine außerfamiliale Kinderbetreuung zwei wesentliche Ziele: Die Verfügbarkeit

45 Vgl. Letablier/Jönsson (2003: 87 ff.), die fünf Kinderbetreuungsregime unterscheiden: das nordeuropäische (Beispiel: Schweden), die Kinderbetreuung im Zusammenspiel von Familien- und Bevölkerungspolitik und republikanischen Idealen (Frankreich), die Kinderbetreuung als Privatangelegenheit (Großbritannien), die Kinderbetreuung als Verantwortung der Mutter (Deutschland) und das mediterrane Kinderbetreuungsregime. Siehe auch Hofäcker (2004).

46 BGBl. I 1990, S. 1163: Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz – KJHG).

„einer kindgerechten Betreuungsform“ ermögliche der Mutter, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und führt somit zu einer Unabhängigkeit von der Sozialhilfe (BT-Drs. 11/5948: 61); zudem leiste die Verfügbarkeit einer Kinderbetreuung leistet einen Beitrag, „bei schwangeren Frauen in Konfliktsituationen den Willen zum Kind zu stärken“ (ebd.: 1, 63). Die *Erziehungsfunktion* zielt insbesondere auf die Situation von Einzelkindern, denen die sozialisatorisch notwendigen Erfahrungen, die sich im Spiel mit anderen Kindern ergeben, innerhalb der Familie und dem Wohnumfeld fehlen. Die *Bildungsfunktion* dient der Frühförderung der Kinder. Zu den Situationen, die eine Kinderbetreuung erforderlich machen, wird der Wunsch beider Eltern, erwerbstätig sein zu wollen, zwar gezählt, aber er spielt hinsichtlich der vereinbarkeitspolitischen Ziele keine zentrale Rolle. Obwohl die Bundesregierung in der Begründung des Entwurfs zum KJHG die Betreuung von Kindern im Alter von drei bis zur Einschulung als förderlich für Eltern und Kinder anerkennt und auch die außerfamiliäre Betreuung von Kindern unter drei Jahren nicht mehr pauschal als Notlösung bezeichnen will (ebd.: 62), verweist sie hinsichtlich der Krippenkinder im wesentlichen auf die angestrebte (und 1992 in Kraft getretene<sup>47</sup>) Verlängerung des Erziehungsurlaubs auf drei Jahre und belässt es hinsichtlich der Kindergartenkinder bei der erklärten Absicht, das Angebot auszuweiten. Der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung für Kinder ab dem dritten Lebensjahr bis zur Einschulung wurde zwei Jahre später eingeführt, trat jedoch erst 1999 uneingeschränkt in Kraft.<sup>48</sup> Dieser Neuregelung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes lag ein fraktionsübergreifender Gesetzentwurf zugrunde, der den Rechtsanspruch vereinbarkeitspolitisch begründete (BT-Drs. 12/2605 (neu): 4).

47 Siehe BGBl. I 1991, S. 2142: Zweites Gesetz zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes und anderer Vorschriften, vom 06. Dezember 1991.

48 Siehe das Schwangeren- und Familienhilfegesetz vom 27.07.1992 (BGBl. I 1992, S. 1398). Ab dem 01.01.1996 gilt: „Ein Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr an hat bis zum Schuleintritt Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens“ (Artikel 5, Nr. 1 Schwangeren- und Familienhilfegesetz). Bis zum 31.12.1995 galt die Fassung „Ein Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr an hat nach Maßgabe des Landesrechts Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens“ (Artikel 5, Nr. 2 Schwangeren- und Familienhilfegesetz). Auf Initiative des Bundesrates (BT-Drs. 13/2240; vgl. auch BR-Drs. 803/95) wurde mit dem Zweiten SGB VIII-Änderungsgesetz vom 15.12.1995 (BGBl. I 1995, 1775) eine „Übergangsregelung zum Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens“ als § 24a SGB VIII eingeführt, die den Bundesländern ermöglichte, den uneingeschränkten Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung für Kinder von drei Jahren bis zur Schulpflicht durch Landesrecht bis zum 31.12.1998 zu verzögern.

Deutlicher als im Gesetzentwurf zum KJHG stand die vereinbarkeitspolitische Begründung unter dem Primat der Diskussion um den § 218 StGB, in dem Schwangerschaftsabbrüche geregelt sind (Gerlach/Hornstein 2007: 823 ff.). Anders als in der heutigen Diskussion um den Ausbau der Kinderbetreuung zielte der mit dem Schwangeren- und Familienhilfegesetz in das Kinder- und Jugendhilfegesetz eingeführte Rechtsanspruch nicht primär ökonomisch auf die Wahlmöglichkeit von Frauen zwischen einer *homecentred* und einer *adaptiven* Rolle bei Mutterschaft, sondern sollte eine Basis für eine moralische Entscheidung von Frauen gegen Schwangerschaftsabbruch und für den „Schutz des ungeborenen Lebens“ schaffen: „Die anzustrebende Neuregelung muß in der Lage sein, sowohl einen effektiven Lebensschutz zu bewirken als auch der Frau in ihrer Konfliktlage Hilfe zu geben und sie in die Lage zu versetzen, eine verantwortungsbewusste Gewissensentscheidung zu treffen“ (BT-Drs. 12/2605 (neu): 5).

Seit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG)<sup>49</sup> wird die Notwendigkeit von Kinderbetreuung primär weder mit einer moralischen Konfliktlage von Müttern („Schlüsselkinder“<sup>50</sup>) noch mit der moralischen Konfliktlage von Schwangeren begründet und gefordert, sondern sie wird in erster Linie mit erforderlicher frühkindliche Bildung einerseits und gesamtwirtschaftlich notwendiger Vereinbarkeit von Frauenerwerbstätigkeit und Mutterschaft begründet (DJI 2004). Allein-erziehende Frauen und ihre ökonomische Unabhängigkeit sind wie in den vorhergehenden Begründungen für den Ausbau der Kinderbetreuung Adressatinnen der Gesetzgebung. Sie werden unter dem Titel „Gender-Mainstreaming“ in der Begründung des TAG<sup>51</sup> ausdrücklich erwähnt<sup>52</sup>. Das Argument der Vereinbar-

49 BGBl. I 2004, S. 3852: Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG), vom 27.12.2004. Das TAG trat zum 01.01.2005 in Kraft.

50 Im ersten Familienbericht von 1968 griff die Bundesregierung die Diskussion um „Schlüsselkinder“ auf, wies deren öffentlich skandalisierte Gruppengröße von drei Millionen zurück und berechnete ihre Anzahl selbst auf 50.000. Es habe sich dabei um Kinder gehandelt, „denen eine teilweise oder vollständige Betreuung am Tage fehlt“, so dass die Vorstellung von einem Kind bestand, „das mit dem Wohnungsschlüssel um den Hals sich selbst überlassen die Wohnung verlässt oder betritt“ (BT-Drs. V/2532: 62 f.). Siehe Kuller (2004: 60 ff.) zur kontroversen Diskussion um die psychischen Folgen frühkindlicher außerfamiliärer Betreuung.

51 „Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG)“, BT-Drs. 15/3676.

keit von Elternschaft und Erwerbstätigkeit entwickelt die Bundesregierung nicht in erster Linie gleichstellungs- oder gerechtigkeitspolitisch, sondern im Kontext der angebots- und wettbewerbsorientierten Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik der Hartz-Gesetzgebung:

„Vor dem Hintergrund einer sich abzeichnenden Belebung der Konjunktur, aber auch im Hinblick auf die Realisierung der im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgesehenen Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit ist eine bundesweit ausgebauten Tagesbetreuung von zentraler Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Gesamtwirtschaft“ (BT-Drs. 15/3676: 23).

Im Bericht der Hartz-Kommission wie auch in den Begründungen zu den vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt steht die Kritik an der Inflexibilität der Angebotsseite des Arbeitsmarktes, die durch die Fehlanreize des System sozialer Sicherung und das Fehlverhalten Einzelner erzeugt wird, im Mittelpunkt (Brütt 2003). Zur Inflexibilität zählt auch eine geringe Bereitschaft zur räumlichen Mobilität: Sie wird im Zuge der Hartz-Gesetzgebung zum einen durch negative Anreize in Form regiderer Zumutbarkeitskriterien und im Zuge des TAG durch Förderung in Form von Dienstleistungen aufgelöst. Mit dem Ausbau der Kinderbetreuung beabsichtigte die rot-grüne Bundesregierung auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes, die Bereitschaft von Eltern als Arbeitskräfte zur bundesweiten Mobilität zu erhöhen und auf der Nachfrageseite für überregional agierende Unternehmen das „Potential qualifizierter weiblicher Arbeitskräfte“ zu verbessern. Für die Bundesregierung ist der „Ausbau von Kindertageseinrichtungen eine wesentliche Voraussetzung für die Mobilisierung des Beschäftigungspotentials von Frauen“ (BT-Drs. 15/3676: 23) und die Nutzung des Arbeitskraftpotentials ein wesentlicher Faktor für die „Wettbewerbsfähigkeit dieser Regionen“ (ebd.).

Für das TAG ist des Weiteren charakteristisch, dass ein subjektiver Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren nicht eingeführt, sondern die seit 1992 im KJHG (§ 24 SGB VIII) geltende objektiv rechtliche Verpflichtung der Träger, das Betreuungsangebot für Krippenkinder „be-

---

52 „Von den Haushalten mit Kindern handelt es sich bei 9 Prozent um Haushalte Alleinerziehender, wobei in 87 Prozent dieser Haushalte die Mutter der alleinerziehende Elternteil ist“ (BT-Drs. 15/3676: 29). Dementsprechend sei mit dem Ausbau der Kinderbetreuung „positive Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen“ (ebd.) zu erwarten.

darfsgerecht“<sup>53</sup> auszubauen, konkretisiert wurde. Angebotsseitig zielen die Kriterien auf die Qualitätssicherung der Kinderbetreuung. Nachfrageseitig bestehen Kriterien, die zum einen auf die Kinder und zum anderen auf die Eltern bezogen sind. Es enthält die Maßgabe, dass die Betreuungs-Nachfrage das Betreuungs-Angebot bestimmen soll. Während die auf die Kinder bezogenen Kriterien am Kindeswohl orientiert sind (§ 24, Abs. 3 Nr. 2 TAG), sind die auf die Eltern bezogenen Kriterien lohnarbeitszentriert. Der Bedarf von Eltern ist nur dann gesetzlich anerkannt und entsprechend relevant für die objektiv rechtliche Verpflichtung der Träger der Jugendhilfe, „ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten“, wenn die Eltern erwerbstätig oder arbeitssuchend sind, sich in beruflichen Bildungsmaßnahmen, Schul- oder Hochschulausbildung befinden oder an Eingliederungsmaßnahmen nach dem SGB II teilnehmen.<sup>54</sup> Mit diesen Kriterien hat die Bundesregierung den Bedarf und damit die Anzahl der zusätzlich bereit zu stellenden Plätze indirekt angegeben, da die Anzahl der im TAG als bedarfsrelevant definierten Eltern abschätzbar ist. In der Gesetzesbegründung nennt sie einen dementsprechenden Wert von 230.000 zusätzlichen Plätzen (BT-Drs. 15/3676: 45).

Diese ökonomisch und arbeitsmarktpolitisch überwölbten vereinbarkeitspolitischen Argumente werden seit der rot-grünen Regierung in Deutschland, zuvor und insbesondere von der OECD (z.B. *Starting Strong I+II*)<sup>55</sup> und durch die Europäische Kommission mit dem Leitbild des *adult worker model* im Rahmen ihrer Wettbewerbs- und Beschäftigungspolitik angeführt – nicht zuletzt, um die angestrebten Beschäftigungsquoten 70-60-50 (Allgemein-Frauen-Ältere) zu erreichen (Dienel 2004). Im Jahr 2002 verabschiedete der Europäische Rat eine *benchmark* für Kinderbetreuung, die bis zum Jahr 2010 eine Versorgungsquote von einem Drittel für Kinder im Krippenalter und von 90 Prozent für Kinder im Kindergartenalter vorschlägt (European Council 2002; vgl. Plantenga/Remery 2005: 33).

53 Artikel 5 des Schwangeren- und Familienhilfegesetz vom 27.07.1992, BGBl. I 1992, S. 1398.

54 Änderung des § 24 SGB VIII – KJHG nach Artikel 1 TAG.

55 Siehe den Länderbericht der OECD zur Frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE), der die arbeitsmarktpolitische wie bildungspolitischen Wichtigkeit der FBBE unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten darstellt und schlussfolgert: „Der Ausbau der FBBE, quantitativ wie qualitativ, liegt im nationalen Interesse. Die Effektivität von Krippe und Kindergarten trägt entscheidend zum gesamten Bildungssystem und damit zu den Entwicklungschancen von Kindern und der Innovationsfähigkeit der Gesellschaft bei“ (OECD 2004: 67).

Der Gesetzentwurf der rot-grünen Regierung zum TAG erweist sich als von diesen *benchmarks* unbeeindruckt. Zum einen bezieht die Bundesregierung transnationale Aspekte nicht auf supranationale Beschlüsse in der EU, sondern verbleibt allgemein, indem sie auf die „internationale Entwicklung“ verweist, die eine „quantitative und qualitative Weiterentwicklung der derzeit bestehenden Angebotssituation“ erfordere (BT-Drs. 15/3676: 23). Zum anderen quantifiziert die Bundesregierung ihr Ziel nicht direkt im Gesetzestext, da sie dort weder eine Versorgungsquote<sup>56</sup> noch eine absolute Anzahl notwendiger Betreuungsplätze, die den Bedarf decken sollen, nennt. Die mit dem TAG in Verbindung gebrachte Versorgungsquote von 17 bzw. 20 Prozent (Rauschenbach et al. 2007: 4 bzw. Spieß/Wrohlich 2005: 224) für Krippenkinder wird von der im besonderen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs genannten Anzahl von 230.000 zusätzlichen Betreuungsplätzen abgeleitet (BT-Drs. 15/3676: 45).

Auf Grundlage der Daten der *EU Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment* (Plantenga/Remery 2005: 34, Appendices Table A.5) zählt Deutschland mit einer Versorgungsquote für Krippenkinder von sieben Prozent zusammen mit der Tschechischen Republik (8 Prozent), Griechenland (7 Prozent), Italien (6 Prozent), Ungarn (6 Prozent), Österreich 9 Prozent), Polen (2 Prozent) und Bulgarien (7 Prozent) zu den Ländern, die im Jahr 2003 im internationalen Vergleich im unteren Drittel, d.h. unterhalb von zehn Prozent liegen. Würde die im TAG implizit angestrebte Versorgungsquote von 17 bis 20 Prozent erreicht werden, stiege Deutschland in das mittlere Drittel auf. Im oberen Drittel liegen jene Länder, deren Versorgungsquoten der EU-Benchmark entsprechen oder sie übertreffen (Belgien-Flandern 81 Prozent, Dänemark 56 Prozent, Frankreich 43 Prozent, Island 54 Prozent, Frankreich 43 Prozent, Schweden 41 Prozent, Belgien-Wallonien 33 Prozent). In allen von der *EU Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment* dargestellten Länder ist die Versorgungsquote für Kindergartenkinder deutlich höher ist als die Quote für Krippenkinder. Die geringste Quote beträgt 59 Prozent (Slowenien), die höchste Quote 100 Pro-

---

56 Versorgungsquoten werden als verfügbare Betreuungsplätze pro 100 Kinder gemessen. Sie geben eine eingeschränkte Auskunft über die Angebotsseite der Betreuung, da sie über die Ausgestaltung der erfassten Plätze (z.B. hinsichtlich Öffnungszeiten) keine Informationen enthalten. Daher verwendet sowohl das Deutsche Jugendinstitut als auch die Bundesregierung in ihren Berichten zum TAG die Bezeichnung „Platz-Kind-Relation“ (PKR). Des Weiteren enthalten Versorgungsquoten respektive PKR keine Informationen über die Nachfrageseite, da sie den tatsächlichen Bedarf, der in Besuchs- oder Betreuungsquoten zum Ausdruck kommt, nicht erfassen. Siehe hierzu die Ausführungen bei Leu (2005) und Riedel (2005a: 45, Fußnote 3).

zent (Belgien-Flandern, Niederlande). Die EU-*benchmark* von 90 Prozent erreichen ausschließlich jene Länder, deren Versorgungsquoten für Krippenkinder im oberen Drittel liegen, also auch die Vorgabe für Krippenkindbetreuung erfüllen. Für Deutschland nennt die *Expert Group* (ebd.) einen Wert knapp unterhalb der *benchmark*.<sup>57</sup>

Dieser Durchschnittswert ist für die Situation Deutschlands kaum aussagekräftig, da die Entwicklung und Situation der Kindertagesbetreuung in Deutschland seit 1990 im hohen Maße heterogen ist. Ob ein Betreuungsplatz verfügbar ist, hängt vom jeweiligen Bundesland, von der Größe des Wohnortes und dem Alter des Kindes ab. Angesichts des sukzessiv von 1992 bis 1999 eingeführten subjektiven Rechtsanspruchs erfolgte der Ausbau des bereits auf hohem Niveau bestehenden Angebots an Kinderbetreuungsplätzen für Kindergartenkinder erwartungsgemäß: Anfang der 1990er Jahre stand für drei Viertel aller Kindergartenkinder ein Platz zur Verfügung, seit 2002 erreicht auch in den alten Bundesländern die Platz-Kind-Relation für diese Altersgruppe die EU-Benchmark von 90 Prozent.

Wesentlich größere regionale Unterschiede bestehen im Bereich der verfügbaren Betreuungsplätze für Krippenkinder und für Hortkinder<sup>58</sup>. Hinsichtlich des Anspruchs insbesondere an hoch qualifizierte Frauen, sowohl einen generativen Beitrag zu leisten als auch das erworbene Humankapital auf dem Arbeitsmarkt zu verwerten und angesichts der Diskussion um die Defizite in Deutschland im Bereich der frühkindlichen Bildung und Erziehung (OECD 2004) liegt seit dem TAG der Schwerpunkt der politischen Auseinandersetzungen auf den ersten Lebensjahren von Kindern. Während die Betreuung der Hortkinder in der Debatte keine wesentliche Rolle spielt, ist die politische und öffentliche Aufmerksamkeit für die Betreuung der Krippenkinder seit dem TAG und insbesondere mit der Einführung des Elterngeldes gestiegen.

Auf dem so genannten „Krippengipfel“ im April 2007 haben Bund, Länder und Gemeinden vereinbart, die Platz-Kind-Relation für Kinder unter drei Jahren auf ein Drittel (35 Prozent), das heißt die Gesamtanzahl der verfügbaren Krippenplätze auf 750.000 zu erhöhen (BMFSFJ 2007). Die Anzahl von insgesamt 750.000 ergibt sich aus zwei Größen: der für 2013 prognostizierten Anzahl der

57 Die Einordnung Deutschlands wird durch andere Studien bestätigt; vgl. OECD (2001: 144, Table 4.7) und Eichhorst et al. (2007: 79 ff.).

58 Die PKR ist im Bereich Hort von 1990 bis 2002 um knapp zwei Prozentpunkte auf 14,3 Prozent angestiegen, in den ostdeutschen Flächenländern von 31, 4 auf 67,7, in westdeutschen Flächenländern von 4,3 auf 6,0, in den Stadtstaaten von 29,1 auf 43,1 (Riedel 2005a, 2005b). Siehe zu den PKR Krippe, Kindergarten und Hort Anhang 1.

Kinder unter drei Jahren und der vom Deutschen Jugendinstitut im Rahmen der Betreuungsstudie 2005 ermittelten Quote der Betreuungswünsche von 35 Prozent. Die für 2013 erwartete Anzahl der Kinder unter drei Jahren beträgt 2.022.706, so dass sich aus der gesamtdeutschen Wunschquote von 35 Prozent ein Gesamtbedarf von 739.943 Plätzen ergibt (Rauschenbach et al. 2007: Tabelle 1).<sup>59</sup> Darüber hinaus hat die konservativ-sozialdemokratische Bundesregierung mit den Ländern vereinbart, einen subjektiven Rechtsanspruch „auf ein Betreuungsangebot für alle Kinder vom vollendeten 1. bis zum 3. Lebensjahr mit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014“ (BMFSFJ 2007) einzuführen.

Die von Bund und Ländern im August 2007 vereinbarten Maßnahmen zielen in Form der staatlich organisierten außerfamilialen Kinderbetreuung auf eine weitere Defamilialisierung der Sorgearbeit. Obwohl die Große Koalition mit der Umsetzung der Platz-Kind-Relation von 35 Prozent „den Anschluss an die familienpolitisch erfolgreichen Länder in Nord- und Westeuropa“ (BT-Drs. 16/6523: 2) zu schaffen beabsichtigt und die EU-*benchmark* von 33 Prozent erreichen würde, verfolgt sie keineswegs ungebrochen das von der EU favorisierte *adult worker model*.

Indem sich die Bundesregierung unter der Federführung des konservativen Familienministeriums mit den überwiegend konservativ regierten Bundesländern auf eine zur Erwerbsarbeit und außerfamilialer Kinderbetreuung alternative Option in Form einer Transferleistung – als Beispiel wird ein „Betreuungsgeld“ genannt – für „diejenigen Eltern, die ihre Kinder von 1 bis 3 Jahren nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können“ (BMFSFJ 2007), geeinigt hat, verfolgt sie die seit der Bundesregierung Kohl bekannte Strategie der „Wahlfreiheit“ durch transferrechtliche Aufwertung der Tätigkeiten im Haushalt. Im so genannten „Kinderförderungsgesetz“ (KiföG)<sup>60</sup> ist die Umsetzung dieser Optionserweiterung bis 2013 vorgesehen. Sie enthält einer Erweiterung der sozialpolitischen Interventionen im Bereich der Betreuung von Kleinkindern: statt der ökologischen Form (Subvention außerfamilialer Betreuungseinrichtungen) sollen

---

59 Nach Ost-West unterschieden, wobei Berlin jeweils zu Ost gezählt wird, ergibt sich aus der erwarteten Anzahl unter Dreijähriger Ost 373.900/West: 1.648.806 und einer auf das Jahr 2013 übertragenen Wunschquote des Jahres 2005 Ost 50 Prozent/West: 33 Prozent ein Platzbedarf Ost: 189.487/West: 550.456 (Rauschenbach et al. 2007: Tabelle 1).

60 Im „Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG)“ vom 10.12.2008 (BGBl. I 2008, S. 2403).

Eltern die direkt ökonomische Form (Geldleistung für familiäre Betreuung) wählen können.

Insgesamt ist der familienpolitische Beitrag der Großen Koalition zur Kontinuität oder Diskontinuität des Normalarbeitsverhältnisses als zentrale Institution des deutschen Sozialstaats nicht eindeutig: Auf der einen Seite steht das teilweise rekommodifizierende Elterngeld und die gegebenenfalls defamilialisierende Wirkung einer erreichten ausgebauten Kinderbetreuung. Auf der anderen Seite steht die familialisierende Absicht, die mit der direkten Transferleistung – „zum Beispiel Betreuungsgeld“ (§ 16 Abs. 4 SGB VIII i.d.F. KiföG) – umgesetzt werden soll.

## 9 GERINGFÜGIGE BESCHÄFTIGUNGSVERHÄLTNISSE

Als normal und somit typisch gelten alle Beschäftigungsformen, die den Regeln und Wertorientierungen des institutionellen Arrangements „Normalarbeitsverhältnis“ optimal entsprechen. Innerhalb des institutionellen Arrangements des Normalarbeitsverhältnisses sind sowohl die typische wie auch die atypische Form konstruiert, kodifiziert und geschlechtsspezifisch zugeordnet. Für die Diskussion um die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses folgt daraus, dass heute Subnormalität und Erosion anzeigende Erwerbsformen nicht von außen an die sozialstaatliche Normalität herangetragen oder herangewachsen sind, sondern als atypische Form des Normalen bereits vorhanden waren. Für die Diskussion des Wandels des institutionellen Arrangements folgt daraus, nicht von einem Zerfasern an den Rändern, sondern von einem Hinweinwachsen des Randständigen in die Mitte zu sprechen. Anhand der Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung der 1960 Jahre bis zum Mini-Job der Post-Hartz-Ära kann im Folgenden gezeigt werden, wie das institutionelle Arrangement insgesamt von den Rändern ausgehend inkrementalen Wandel erfährt. Die Entwicklung verläuft einerseits als sukzessive Umformung und Umnutzung der Form „geringfügige Beschäftigung“. Andererseits werden neue Elemente hinzugefügt.<sup>61</sup> Insgesamt mündet der schleichende Wandel in einer Neubestimmung von Normalität. Typisch normal ist nicht mehr allein dasjenige Beschäftigungsverhältnis, das die Existenz während der Erwerbstätigkeit durch den Lohn und nach der Erwerbstätigkeitsphase durch die Lohnersatzleistung sichert. Normal ist stattdessen ein legales Beschäftigungsverhältnis als solches – unabhängig von weiteren Eigenschaften.

---

61 Streeck/Thelen (2005: 31) unterscheiden fünf Typen graduellen Institutionenwandels und würden in diesem Falle von *conversion* und *layering* sprechen.

Die Geschichte der geringfügigen Beschäftigung ist die Geschichte der Konversion einer als Instrument der Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Beschäftigungsform. Ausgehend von der Einbettung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse als komplementäre, atypische Form der Normalität im institutionellen Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses wird die *zweifache* Umdeutung und Umnutzung des Instruments Geringfügigkeit dargelegt: von der *entry*-Politik bei Überbeschäftigung und sozialer Absicherung mit dem Ziel, bisher ungenutztes Angebotspotenzial flexibel für kurzfristig aufkommende und andauernde Nachfragespitzen zu erschließen, *erstens* zur Politik des Bestanderhalts von flexiblen Beschäftigungsmöglichkeiten und der Missbrauchsbekämpfung bei wachsender Unterbeschäftigung und fiskalischer Krise und *zweitens* zur erneuten *entry*-Politik, jedoch unter den Bedingungen von Unterbeschäftigung mit dem Ziel, vermutetes Nachfragepotenzial durch attraktive Angebotsgestaltung in Form eines zeitlich unbefristeten Kombilohns zu erschließen. Ob die Mini-Jobs, wie die geringfügige Beschäftigung seit dem Zweiten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2003 heißt, die ihr zugewiesene Brücken- und Nachfragefunktion erfüllen, kann für die Brückenfunktion bisher mit „nein“ und für die Nachfragefunktion bisher nicht eindeutig beantwortet werden. Unklar ist, ob die Mini-Jobs von der Nachfrageseite eher für eine Strategie des flexiblen Beschäftigungsausbaus genutzt werden oder ob sozialversicherungspflichtige Beschäftigung substituiert oder verdrängt wird.

## Vom Zuverdienst zum Kombilohn

### Zwischen *entry*-Politik und Missbrauchsbekämpfung

Die Regelung einer atypischen Normalität, also des „Zuverdienstes“ von Hausfrauen in Form von geringfügiger oder sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit, belegt, dass ein reines *male breadwinner model* bzw. die Variante Hausfrauenehe des Modells Versorgerehe im Sinne eines männlichen Alleinverdieners und einer ausschließlich auf Haushalt und Fürsorge/Sorgearbeit begrenzte Hausfrau sowohl auf der Ebene rechtlich kodifizierter Normen als auch empirisch nicht in der Eindeutigkeit einer absoluten Arbeitsmarktferne von Ehefrauen und Müttern existiert hat (Lewis 2001; Oertzen 1999; Pfau-Effinger 2000). Komplementär zur „männlichen“ Normalität der Vollzeiterwerbstätigkeit entstand in den 1950er Jahren in Westdeutschland zunächst de facto und ab Mitte der 1960er Jahre de jure eine „weibliche“ Normalität der Erwerbstätigkeit. Die Erwerbsformen von Ehefrauen beruhten als „Zuverdienst“ auf zwei rechtlichen Formen: Zum einen beruhten sie auf sozialversicherungsrechtlich anerkannten, eigene Versicherungsansprüche aufbauenden Beschäftigungsverhältnissen, die

jedoch im Zeitumfang vom Normalarbeitstag abweichen und insofern subnormal waren. Im Gegensatz zur zweiten Form, der Teilzeitbeschäftigung unterhalb der Geringfügigkeitsschwelle, konnten Hausfrauen ab 1965<sup>62</sup> einen eigenständigen sozialversicherungsrechtlichen Status auf dem Arbeitsmarkt erreichen und somit Ansprüche auf Renten- und Krankenversicherung aufbauen, wenn sie einer Teilzeitbeschäftigung von mehr als zwanzig Stunden pro Woche nachgingen. Nachdem der Bundestag 1969 die Teilzeitarbeit für Beamtinnen einstimmig verabschiedet hatte, galt das Modell der Versorgerehe *in der Variante Hausfrauenehe* endgültig als überholt (Oertzen 1999: 120 ff.).

Die geringfügige Beschäftigung<sup>63</sup> bildet einen Bereich abhängiger Beschäftigung, in dem eigenständige Ansprüche auf soziale Sicherung nicht erworben werden müssen und auch nicht erworben werden können. Versicherungsrechtlich ist eine Beschäftigung dann sozialversicherungsfrei, wenn sie geringfügig entlohnt wird oder auf kurzfristige Ausübung beschränkt ist, also unterhalb einer Entgelt- oder Zeitgrenze bleibt. Sozialpolitisch wurde darin kein Problem gesehen, da geringfügige Beschäftigung als Domäne von Personen galt, die entweder a) einen Zuverdienst anstreben über die *Familienmitversicherung*, also über eine aktuelle sozialversicherungspflichtige Tätigkeit des Familienernährers, b) eine Nebenbeschäftigung ausübend über eine *aktuelle eigene* Hauptbeschäftigung oder c) einen Zuverdienst anstreben über Ansprüche aus einer *früheren eigenen* Erwerbstätigkeit abgesichert gewesen waren.

Atypische Beschäftigungsformen in Form von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung sind seit den 1960er Jahren konstitutiver Bestandteil der Normalität und sie bildeten zugleich den Einstiegsbereich für den „Abschied vom Normalarbeitstag“ (Oertzen 2000). Mit der „Institutionalisierung der weiblichen ‚Lust am Zuverdienen‘“ (Oertzen 2000: 80) wurde das Modell Versorgerehe nicht in Frage gestellt, sondern um die Dimension Vereinbarkeit von Familie

62 Siehe das Rentenversicherungs-Änderungsgesetz vom 09.06.1965 (BGBl. I. 1965, S. 476).

63 Ausdrücklich wurde der Begriff „Geringfügigkeit“ erstmals in der „1. Verordnung zur Vereinfachung des Leistungs- und Beitragsrechts vom 17.03.1945“ erwähnt (Bank/Kreikebohm 1989: 514), geläufig wurde der Ausdruck „geringfügige Beschäftigung“ erst 1977 mit der Einführung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch. Doch die Geschichte der sozialversicherungsfreien Beschäftigung sei beinahe „so alt wie die Sozialversicherung Deutschlands. Es gibt sie, in immer wieder modifizierter Form, bereits seit 1893“ (BMGS 2005: 95). Siehe Bank/Kreikebohm (1989: 514) für die Auffassung, dass „die Geringfügigkeitsgrenze nicht die gleiche Traditionslinie wie die Versicherungspflicht“ hat.

und Beruf erweitert: Zum einen war die Existenz der sozialversicherungspflichtig oder geringfügig Beschäftigten weder durch das Lohneinkommen noch durch sozialrechtliche Ansprüche eigenständig gesichert; zum anderen wurden die normativen Orientierungen mit den klaren Vorstellungen über die geschlechtsspezifische Zuständigkeitsordnung im Haushalt nicht relativiert. Zudem setzten steuerrechtliche Regelungen wie das Ehegattensplitting weit stärkere ökonomische Anreize, entweder eine Teilzeitbeschäftigung als *stay*-Option hinsichtlich der Teilnahme am Arbeitsmarkt nicht zu überschreiten oder eine *entry*-Option erst gar nicht zu realisieren. Die Zuverdienstfunktion der geringfügigen Beschäftigung wurde unter den Bedingungen von Unterbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt und Überschussverwaltung in den Sozialversicherungen im institutionellen Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses verankert. Sie zielte auf die Mobilisierung des Erwerbspersonenpotentials von Hausfrauen, Schülern, Studenten und Rentnern. Bei ohnehin bestehender Nachfrage sollte mit der Sozialversicherungsfreiheit für potentielle Anbieter von Arbeitskraft die *entry*-Option preislich attraktiver und für die Nachfrageseite zeitlich flexibel abrufbar gestaltet werden.

Obwohl das *male breadwinner model* bereits de jure und de facto überholt war und auch die relativierte Variante der Versorgerehe zu erodieren begonnen hatte, hielt die CDU/CSU bis Ende der 1980er Jahre an der Doppelargumentation von Attraktivität der Beschäftigungsverhältnisse aufgrund der Sozialversicherungsfreiheit einerseits und sozialer Sicherung durch die Versorgerehe oder den Hauptberuf andererseits fest. Gesetze zur Abschaffung der Geringfügigkeit, die die SPD in ihrer Regierungszeit mit der FPD als auch in der nachfolgenden Oppositionszeit einbrachte, verhinderte die CDU.

In ihrem Gesetzentwurf zu einem Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz hatte die sozial-liberale Bundesregierung 1981 vorgesehen, die geringfügige Beschäftigung bis auf wenige Ausnahmen (geringfügige Beschäftigung in Haushalten, Schüler, Studenten) zu streichen. (BT-Drs. 9/799). Gegen diesen Teil des Gesetzentwurfes opponierte die CDU/CSU erfolgreich<sup>64</sup>, wobei sie mit der „fehlenden sozialen Schutzbedürftigkeit der betroffenen Personenkreise“ (BT-Drs. 9/966: 76) argumentierte. Ende der 1980er Jahre bekräftigte die konservativ-

---

64 Siehe den Entwurf der Bundesregierung zum Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (BT-Drs. 9/799), die Empfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (BT-Drs. 9/966), den entsprechenden Änderungsantrag der CDU/CSU (BT-Drs. 9/997), das Ergebnis des Vermittlungsausschusses (BT-Drs. 9/1144) sowie letztlich dazu das im Bundesgesetzblatt (BGBl. I 1981, S. 1497) bekannt gemachte Ergebnis im Rahmen des Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetzes (AFKG) vom 22.12.1981.

liberale Regierung unter Kohl diese Position, dass bei Jobs bis 450 DM (1989) davon auszugehen sei, „daß der Beschäftigte seine Existenz auf andere Weise sichert und deshalb ein solidarischer Schutz in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung nicht erforderlich ist“ (BT-Drs. 11/4129: 2).

Zwei weitere Argumente kamen hinzu, die von der Union angeführt wurden, um die Geringfügigkeitsregelung zu erhalten. Beide Argumente verweisen auf eine aufkommende Umdeutung und Umnutzung. Das erste kann als Beleg für den arbeitsmarktpolitischen Funktionswandel der Geringfügigkeit gewertet werden: Die geringfügige Beschäftigung sei aufrecht zu erhalten, um „ungünstige Auswirkungen auf die Beschäftigungslage“ (BT-Drs. 9/846: Anlage 2, 62) zu vermeiden. Daher lehnten die Unionsparteien Vorschläge, die Sozialversicherungsfreiheit für geringfügige Beschäftigung zu streichen, „als volkswirtschaftlich und beschäftigungspolitisch falsch“ (BT-Drs. 9/997: 2) ab. Damit hatte sich die Zielsetzung und Begründung des Instruments Ende der 1970er Jahre gewandelt: Unter den Bedingungen von „Überbeschäftigung“ wurde die geringfügige Beschäftigung als Instrument eingesetzt, um ein zusätzliches Angebot an Arbeitskraft zu mobilisieren. Unter den Bedingungen von Unterbeschäftigung sollte das gleiche Instrument die Sicherung von Arbeitsplätzen stützen. Mit diesem Argument konterte die konservativ-liberale Bundesregierung jeden Versuch der Opposition, die Option geringfügiger Beschäftigung einzuschränken oder wie von der SPD in einem Gesetzentwurf Mitte März 1994 eingebracht, bis auf eine Bagatellgrenze zu reduzieren (z.B. BT-Drs. 12/7108). Der zweite Argumentationsstrang verweist ebenfalls auf einen gewandelten ökonomischen Kontext. Die Geringfügigkeitsregel war vor der Krise des Staatshaushalts und der Sozialversicherungshaushalte fiskalisch unproblematisch. Da die Sozialversicherungen mit Überschüssen wirtschaften konnten, fielen die ausbleibenden Beiträge der sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse nicht ins Gewicht. Mit sinkenden Beitragseinnahmen und steigenden Ausgaben der Sozialversicherungen änderte sich der Kontext. Für die sozialliberale Regierung galt die „Umgehung der Sozialversicherungspflicht“ (BT-Drs. 9/846: 2) durch missbräuchliche Nutzung der Geringfügigkeitsregeln mit der sozialpolitischen Problematik schlechter sozialer Sicherung insbesondere von Frauen als gleichrangig.

Auch in späteren Beiträgen als Oppositionspartei erhielt die SPD die sozialpolitische Argumentation aufrecht, ergänzte sie jedoch um anreizpolitische Aspekte.<sup>65</sup> Sozialversicherungsfreiheit ist demnach keine Frage falschen Verhal-

65 Gesetzentwurf der SPD zur „Beseitigung des Mißbrauchs der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung“ vom 16.03.1994. Sie auch die Antrag der SPD „Arbeits-

tens, sondern falscher Anreize, da sie „vielfach wie eine Subvention ungeschützter Arbeitsverhältnisse, die von der Allgemeinheit der beitragszahlenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Betrieb finanziert werden muß“ (BT-Drs. 12/7108: 6). Aus der Diagnose folgt eine Radikaltherapie, die eine Abschaffung der Anreize umfasst und somit die „Wettbewerbsneutralität auf dem Arbeitsmarkt“ (ebd.: 1) wieder herstellt.

Obwohl die CDU/CSU das Missbrauchs-Argument aufgegriffen hatte, schlug sie eine andere „Therapie“ vor. Statt die Sozialversicherungsfreiheit abzuschaffen, setzte sie auf die Durchsetzung der Regeln durch Kontrolle im Rahmen der Sozialversicherungen. Mit der Einführung des Sozialversicherungsausweises 1991 wurden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in das Meldeverfahren der Sozialversicherungen einbezogen.<sup>66</sup> Stringent zur arbeitsmarktpolitischen Argumentation, dass durch die Geringfügigkeitsregeln Arbeitsplätze erhalten werden könnten, standen nicht die Fehlanreize zur Diskussion, sondern das Fehlverhalten der Arbeitsmarktakteure als Missbrauch anders intendierter Regeln. Missbrauch von Sozialleistungen thematisierte die Regierung Kohl zum einen als Problem der Ausgabenseite des Sozialstaats, illegale wie auch geringfügige Beschäftigung thematisierte sie zum anderen hinsichtlich der Einnahmeseite, indem sie auf „entzogene“ Steuern und Beiträge verwies. „Illegale Beschäftigung, Leistungsmissbrauch sowie das mißbräuchliche Ausnutzen der Geringfügigkeitsgrenze sind daher ein sozialschädliches Verhalten. Ihre wirksame Bekämpfung ist eine wichtige politische Aufgabe“ (BT-Drs. 11/2807: 10).<sup>67</sup> Der Problemdruck entstand dementsprechend nicht mehr wie in der Phase des aktiven Staates aus einer Situation, in der ein zusätzliches Angebot an Arbeitskraft durch preislich attraktive, weil sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse einer bestehenden Nachfrage zugeführt werden sollte. Obwohl weiterhin eine Nachfrage nach diesen Beschäftigungsformen bestand, war die Situation eine andere: statt Überbeschäftigung bestand Unterbeschäftigung, statt normale Beschäftigungsverhältnisse zu ergänzen, schienen geringfügige Beschäftigung re-

---

marktpolitik für Frauen“ (BT-Drs. 13/37680) sowie den bündnisgrünen Antrag „Dauerhafte Beschäftigungen sozialversichern“ (BT-Drs. 13/4969).

66 Siehe das „Gesetz zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises und zur Änderung anderer Sozialgesetze“, vom 06.10.1989, BGBl. I 1989, 1822.

67 Das Zitat stammt aus der allgemeinen Begründung zum Gesetzentwurf der konservativ-liberalen Bundesregierung zur Einführung des Sozialversicherungsausweises 1988. Im Rahmen des Gesetzes (BGBl. I 1989, S. 1822) wurden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in das Meldeverfahren der Sozialversicherungen einbezogen.

guläre Beschäftigung zu ersetzen, statt mit Überschüssen mussten die Sozialversicherungen mit Defiziten arbeiten (Rudolph 1999: 2).

Die rechtlichen Regelungen wurden seit 1965 immer wieder minimal angepasst. Nachdem Mitte der 1970 Jahre die geringfügige Beschäftigung mit der Unterscheidung von geringfügig entlohnter und kurzzeitiger Beschäftigung aus der Reichversicherungsordnung in das neue Vierte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) übernommen worden war, bestanden die weitestgehenden rechtlichen Neuerungen bis 1999 in zwei Punkten: Mit dem 21. Renten Anpassungsgesetz wurden 1978 die Zeitgrenze und die Entgeltgrenze enger gefasst, und, hierin besteht der erste der zwei Punkte, die geringfügig entlohnte Beschäftigung wurde mit einer zusätzlichen Zeitgrenze belegt (15 Stunden pro Woche). Während die Entgeltgrenzen weiteren Veränderungen unterlagen, blieben die Zeitgrenzen bis zur Einführung der Mini-Jobs durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt konstant.<sup>68</sup> Der zweite wesentliche Punkt war die Entdynamisierung der generellen Entgeltgrenze für geringfügige Beschäftigung. Seit 1976 war die Entgeltgrenze als Anteil<sup>69</sup> an der monatlichen Bezugsgröße<sup>70</sup> nach § 18 SGB IV bemessen. Mit dem AFKG wurde die individuelle Entgeltgrenze gestrichen und die generelle Entgeltgrenze entdynamisiert und auf einen Betrag von 390 DM pro Monat festgelegt. Bereits ein Jahr später wurde auf Initiative der konservativen Opposition diese Änderung vollständig revidiert.<sup>71</sup> Bis 1999 blieben die Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung unverändert.

## Vom Zuverdienst zur „Brücke“

In ihrer ersten Regierungsperiode setzten SPD und Bündnis 90/Die Grünen zunächst ihre in der Opposition geführte Argumentation fort. So begründeten SPD und Grüne den Entwurf eines „Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Be-

---

68 Genau genommen blieben sie bis 1999 exakt gleich groß. 1999 wurde der Bezugsrahmen für die maximal zwei Monate oder 50 Arbeitstage der kurzfristigen Beschäftigung von zwölf Monaten ab Beginn der Beschäftigung auf ein Kalenderjahr umgestellt.

69 1976 ein Fünftel, 1978 ein Sechstel der monatlichen Bezugsgröße.

70 Die Bezugsgröße entspricht dem durchschnittlichen Bruttoentgelt des vorvergangenen Kalenderjahres aller Versicherten in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

71 Die Änderung erfolgte im Rahmen der Gesetzgebung zum „Sozialgesetzbuch – Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten“ (BGBl. I 1982, S. 1450). Im ursprünglichen Gesetzentwurf der sozial-liberalen Regierung (BT-Drs. 9/95) war die Revision noch nicht enthalten; sie wurde letztendlich im Vermittlungsausschussverfahren eingefügt (BT-Drs. 9/1753 und 9/1944).

schäftungsverhältnisse“ (BT-Drs. 14/280) mit den Defiziten bei der Alterssicherung für Frauen, der Erosion der Einnahmeseite der Sozialversicherungen und des Missbrauchs. Die kontinuierliche Zunahme geringfügiger Beschäftigung verschärfte die Problematik zusätzlich. Anders als die sozial-liberale Koalition und die oppositionelle SPD in der Kohl-Zeit verwarf die rot-grüne Koalition die Geringfügigkeit als Beschäftigungsform jedoch nicht vollends. Geringfügige Beschäftigung galt weiterhin sowohl für die Beschäftigten als auch für das beitragsbasierte System sozialer Sicherung als Risiko. Aber dieses Risiko wurde zum einen als notwendig und zum anderen als sozialpolitisch positiv gestaltbar erachtet. Die Notwendigkeit begründete die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen weder mit der Mobilisierung eines flexiblen Arbeitskraftpotenzials noch primär mit dem Erhalt von Arbeitsplätzen, sondern mit individuellen, arbeitsmarktlichen *entry*-Optionen von Frauen. Sie argumentierten, dass den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen „eine erhebliche Bedeutung für den Zugang von Frauen zum Erwerbsleben“ (BT-Drs. 14/280: 10) zukomme. Die steuer- und sozialpolitische Flankierung sollte „insbesondere auch für verheiratete und alleinstehende Frauen den Neu- und Wiedereinstieg in eine Berufstätigkeit fördern und erleichtern“ (ebd.: 11). Wenige Monate später, im Juni 1999, formulierten Gerhard Schröder und Tony Blair (1999) im Rahmen ihres Vorschlags „Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“ die neue Bedeutung und Funktion vormals als subnormal problematisierter Beschäftigungsformen deutlicher und allgemeiner: „Teilzeitarbeit und geringfügige Arbeit sind besser als gar keine Arbeit, denn sie erleichtern den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung“ (Schröder/Blair 1999).

Die mit der Reform von 1999 verbundene steuerliche Neuregelung beinhaltete, dass das Einkommen aus einer alleinigen geringfügigen Beschäftigung nicht mit dem Einkommen des Ehegatten verrechnet wurde und somit steuerfrei blieb, sofern keine weiteren Einkünfte vorhanden waren. Damit wurde für nicht-erwerbstätige Ehefrauen der Anreiz gesetzt, in Form einer geringfügigen Beschäftigung am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Für bereits geringfügig beschäftigte Frauen, die mit besser verdienenden Männern verheiratet waren, wirkte der Anreiz hingegen in die Richtung, dass eine Ausweitung des Arbeitsangebot erst dann ein höheres Einkommen erbrachte, wenn der durch das Zusammenwirken der Geringfügigkeitsregel und des Ehegattensplitting erzeugte Bereich der so genannten „Budgetfalle“<sup>72</sup> überschritten worden war (Schwarze 1998). Während

---

72 Die Budget- oder Geringfügigkeitsfalle beschreibt die Auswirkungen der Sprungstelle zwischen der sozialversicherungsfreien bzw. -reduzierten geringfügigen Beschäftigung und der voll verbeitragten und im Splittingverfahren besteuerten sozialversiche-

die politische Begründung auf Eigenständigkeit der Absicherung von Ehefrauen setzte, bot die ökonomische Anreizstruktur nicht mehr als die bereits bekannte Zuverdienstlogik. Im Gegensatz zu den ausschließlich geringfügig Beschäftigten setzte die rot-grüne Bundesregierung für Nebenerwerbstätige eindeutig negative Anreize, indem sie das zuvor sozialversicherungsfreie Nebeneinkommen mit dem Haupteinkommen addierte und voll verbeitragte.

Obwohl das Risiko geringfügiger Beschäftigung als notwendig und gestaltbar eingeschätzt wurde, galt es nicht als anstrebenswerte Beschäftigungsform. Die Neuregelung 1999 ist insgesamt ambivalent gegenüber der hergebrachten Unterteilung von typischer und atypischer Beschäftigung: Einerseits folgt sie einer Eindämmungslogik und verweist damit auf die Überlegenheit typischer normaler Beschäftigungsformen. Zugleich werden mit der Pflicht des Arbeitgebers, Beiträge in Höhe von 10 Prozent an die gesetzliche Krankenversicherung und von 12 Prozent an die Gesetzliche Rentenversicherung abführen zu müssen, und der Möglichkeit für Arbeitnehmer, freiwillig ergänzende Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung zu leisten und damit den vollen Versicherungsschutz<sup>73</sup> zu erlangen, bisher per definitionem ausgeschlossene Elemente in die Regelung eingefügt und damit die atypischen an die typischen Beschäftigungsformen angenähert.

Mit dem Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt revidierte die rot-grüne Bundesregierung in Verhandlungen mit der CDU<sup>74</sup> ihre Politik der geringfügigen Beschäftigung erneut. Die Entgeltgrenze beträgt seitdem einheitlich, das heißt sowohl für dauerhafte, geringfügige als auch für kurzfristige Beschäftigung, 400 Euro pro Monat. Die Ein-Sechstel-Regel, die ein Kri-

---

rungspflichtigen Beschäftigung. Die ökonomische Kernfrage lautet: Wie viel mehr an Arbeitszeit muss aufgewendet und wie viel mehr an Erwerbseinkommen muss erzielt werden, um in der nicht subventionierten Beschäftigung mindestens den gleichen Nettolohn zu erzielen wie in der subventionierten geringfügigen Beschäftigung? Sie wird ergänzt durch die Frage: Welche weiteren Opportunitätskosten (z.B. Kinderbetreuungskosten) entstehen bei der Ausdehnung des Arbeitsangebots?

73 Damit ist nicht die teilhabeäquivalente geringe Altersrente gemeint, dann wäre „voller Versicherungsschutz“ eher ein Zynismus, sondern der Zugang zu den sonstigen Leistungen des GRV wie z.B. Rehabilitationsleistungen. (BT-Drs. 14/494: 4) Von dem im Jahr 2000 ca. vier Millionen ausschließlich geringfügig Beschäftigten haben nach Auskunft der Bundesregierung 140 000 Personen oder 3,5 Prozent, zwei Drittel davon Frauen, die Rentenbeiträge aufgestockt. Siehe den Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der Neuregelungen der Geringfügigkeit – BT-Drs. 15/758: 3.

74 Siehe den Entwurf der CDU zu einem „Kleine-Jobs-Gesetz“ (BT-Drs. 15/23).

terium zur Feststellung der Geringfügigkeit einer Nebenbeschäftigung gewesen war, ist gestrichen und die erste geringfügige Nebenbeschäftigung sozialversicherungsfrei gestellt worden. Die Zeitgrenze von fünfzehn Stunden pro Woche bei dauerhafter geringfügiger Beschäftigung entfällt, so dass mit sinkendem Stundenlohn die Arbeitszeit ausgedehnt werden kann. Kurzfristige Beschäftigung ist begrenzt auf zwei Monate oder 50 Arbeitstage im Kalenderjahr. Wie in der Neuregelung von 1999 sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Beiträgen zu den Sozialversicherungen befreit. Arbeitgeber müssen Pauschalabgaben leisten, die grundsätzlich 25 Prozent (darunter GRV 12 Prozent, GKV 11 Prozent, Pauschalsteuer 2 Prozent) betragen. Mit dem Haushaltbegleitgesetz 2006 (BGBl. I 2006, S. 1402) erhöhte die Große Koalition die Pauschalabgabe für Arbeitgeber auf 30 Prozent (GRV 15 Prozent, GKV 13 Prozent, Pauschalsteuer 2 Prozent). Für Privathaushalte als Arbeitgeber beträgt die Pauschalabgabe nach wie vor 12 Prozent (je 5 Prozent für GRV und GKV und 2 Prozent Pauschalsteuer).

Durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt werden für Privathaushalte zusätzliche Anreize gesetzt, als Nachfrager haushaltsnaher Dienstleistungen aufzutreten, indem in das Einkommenssteuergesetz drei neue Absetzmöglichkeiten eingefügt wurden. Als Arbeitgeber können Privathaushalte die Aufwendungen für geringfügig Beschäftigte mit 10 Prozent, maximal 510 Euro im Jahr und für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit 12 Prozent, maximal 2400 Euro pro Jahr geltend machen. Als Kunden haushaltsnaher Dienstleistungen kann ein Privathaushalt die Steuer auf Antrag um 20 Prozent, maximal 600 pro Jahr ermäßigen lassen.<sup>75</sup> Geringfügige Beschäftigung wird wie zuvor als notwendig und gestaltbar, jedoch nicht mehr als Risiko, sondern als Chance dargestellt. Deutlich wird die Umdeutung, die in Form einer verschobenen Problemdefinition auftritt, an der Thematisierung von Missbrauch im Kontext von geringfügiger Beschäftigung. Im März 1999, kurz nachdem der Deutsche Bundestag den Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse verabschiedet hatte, hob die Bundesregierung im Rahmen ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage hervor: „Es ist das Ziel der Bundesregierung, den in den letzten Jahren deutlich gewachsenen Mißbrauch der geringfügigen Beschäftigung einzudämmen und die soziale Sicherheit der Menschen in diesen Beschäftigungsverhältnissen zu verbessern“ (BT-Drs. 14/494: 1). Die Regelungen geringfügiger Beschäftigung werden als Objekt missbräuchlicher Inanspruchnahme dargestellt.

---

75 Siehe § 35a EStG nach Art. 8 Nr. 7 des Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BGBl. I 2002, S. 4621.

Knapp vier Jahre nach dieser Antwort und knapp zwei Monate bevor die Mini-Job-Regelungen in Kraft getreten waren, thematisiert die rot-grüne Bundesregierung das Problem Missbrauch im Kontext geringfügiger Beschäftigung gänzlich anders:

„Oberstes Ziel auch des zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist es, mehr Beschäftigung zu schaffen und dabei auch den Bereich des Privathaushaltes zu erfassen. Gerade in privaten Haushalten werden in großer Zahl insbesondere von Frauen Tätigkeiten ausgeübt, die ohne sozialrechtliche Absicherung in der Illegalität stattfinden. Die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung soll [...] Beschäftigte und Arbeitgeber dazu motivieren, haushaltsnahe Dienstleistungen<sup>76</sup> legal und damit unter dem Schutz der Sozialversicherung anzubieten und nachzufragen“ (BT-Drs. 15/395: 2).

Aus einem Objekt missbräuchlichen Verhalten ist ein Instrument zur Bekämpfung missbräuchlichen Verhaltens geworden. Diese Konversion kann auf die Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zurückgeführt werden. Zusammen mit den Instrumenten „Ich-AG“ und „Familien-AG“ bildete das Instrument „Mini-Job“ das neunte von insgesamt dreizehn Modulen, in die die Kommission MDA ihre Reformvorschläge gegliedert hatte. Um Anreize für eine Legalisierung illegaler Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten zu setzen und „haushaltsnahe Dienstleistungen (Haushaltshilfe, Kinderbetreuung etc.)“ (Kommission MDA 2002: 170) zu fördern, schlug die Kommission vor, geringfügige Beschäftigung in Mini-Jobs umzuwandeln. „Das Konzept der Ich-AG zielt auf die Reduzierung der Schwarzarbeit Arbeitsloser, die Mini-Jobs auf die

---

76 Zum Begriff „haushaltsnahe Beschäftigung“ siehe den durch Artikel 2 Nr. 4 des Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BGBl. I 2002, S. 4621) eingeführten § 8a SGB IV: „Eine geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt liegt vor, wenn diese durch einen privaten Haushalt begründet ist und die Tätigkeit sonst gewöhnlich durch Mitglieder des privaten Haushalts erledigt wird.“ Siehe auch die Ausführungen der Bundesregierung im Rahmen einer Kleinen Anfrage: „Grundsätzlich gilt alles als haushaltsnahe Dienstleistung, was im Einzelfall von einem Mitglied der Familie erledigt werden kann, also auch Einkäufe, Botengänge oder die Begleitung des genannten Personen (gefragt war nach Kindern, Alten und Pflegebedürftigen, Anm. CB) außerhalb des Haushalts“ (BT-Drs. 15/395: 7). Zu den Tätigkeiten im Privathaushalt zählen auch „die Zubereitung von Mahlzeiten im Haushalt, die Reinigung der Wohnung, die Gartenpflege sowie die Pflege, Versorgung und Betreuung von Kindern, Kranken, alten Menschen und pflegebedürftigen Personen“ (BT-Drs. 15/2589: 5).

Reduzierung der Schwarzarbeit in Privathaushalten“ (Kommission MDA 2002: 163).

Die letztendlich Gesetz gewordene Mini-Job-Regelung reicht intentional weit über die ursprüngliche Zuverdienstfunktion der 1960er Jahre, aber ebenso über die Vorstellungen der Kommission MDA hinaus. Aus einer Beschäftigungsform, die anfänglich eine Randerscheinung gewesen war, deren Ausbreitung es einzudämmen und deren Effekte es sozialpolitisch abzufedern galt, ist mit der Einführung der Mini-Jobs eine neue, um drei Funktionen erweiterte *entry*-Option geworden. Erstens soll sie einen Zugang entweder aus der Arbeitslosigkeit über den Mini-Job in ein voll sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis ermöglichen; das ist die *Brückenfunktion*. Sie reicht über die bisherige Denkweise des Zuverdienstes hinaus, weil ein auf Zuverdienst in der Versorgerrolle ausgelegtes geringfügiges Beschäftigungsverhältnis weder transitorisch noch auf Expansion angelegt war. Zweitens soll die neue *entry*-Option einen ökonomisch attraktiven Weg aus vorhandener illegaler, zumeist im Privathaushalt ausgeübter Beschäftigung in einen legalen Minijob eröffnen; das ist die *Legalisierungsfunktion*. Zudem stellt sie, drittens, für Arbeitgeber „flexible Gestaltungsmöglichkeiten für Beschäftigungen im Niedriglohnbereich“ (BT-Drs. 15/758: 2) zur Verfügung; das ist die *Nachfragefunktion*. Jede der drei Funktionen zielt auf eine Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung und steht damit konträr zur Politik der Eindämmung, die in der ersten rot-grünen Legislaturperiode maßgeblich war. Unter anderem auf den Mini-Jobs beruhte die Hoffnung, dass der Arbeitsmarkt eine „neue Dynamik durch die neuen Instrumente“ (BT-Drs. 15/758: 20) gewinnt.

Mini-Jobs kennzeichnen eine weitere Umdeutung und Verlagerung der Sozialpolitik: Der Normalarbeitstag und die sozialpolitische Absicherung über den Familienlohn sind nicht länger Bezugspunkt bei geringfügiger, hinzuverdienender Arbeitsmarktteilnahme. Minijobs zielen auf eigenständige, individuelle Absicherung, zeigen jedoch zugleich, dass eine weitere Abkehr von der Versorgerrolle nicht zwingend mit symmetrischen Positionen auf dem Arbeitsmarkt einhergeht. Sie sind eine auf Dauer angelegte Alternative zu Arbeitslosigkeit und illegaler Beschäftigung in Form eines indirekten *in-work benefits*. Mini-Jobs subventionieren die Angebotsseite durch Beitragserlasse. Komplementär hierzu subventioniert das Einkommenssteuerrecht die Nachfrageseite im Falle haushaltsnaher Dienstleistungen durch Steuererlasse. Die Mini-Job-Regelung ist ein zeitlich unbefristeter Kombilohn (SVRW 2006: Zf. 86; Bäcker 2007: 108).<sup>77</sup> Allerdings ist

77 Bei einem als Nebenbeschäftigung oder Zuverdienst ausgeübten Mini-Job ist die Lohnsubvention durch die niedrigeren Abgaben und Steuern offensichtlich. Bei einem

die Kombilohnlogik keine Neuerung und dementsprechend nicht die prägende Besonderheit der Mini-Jobs. Bereits die ersten Regelungen geringfügiger Beschäftigung stellen Kombilöhne dar, weil sie bestimmte Beschäftigungsformen durch Beitragserlasse subventionieren. Der Neuigkeitswert der Mini-Jobs liegt in der ihnen zugewiesenen Brückenfunktion. Des Weiteren steht die Regelung der Mini-Jobs in enger Verbindung mit der Absicht, im Rahmen einer *adult worker model*-Logik Privathaushalten einen legalen Status als Arbeitgeber zu erleichtern. Insofern stehen die Regelungen der Mini-Jobs und des neuen Bundeseltern-geld- und Elternzeitgesetz (BEEG) komplementär zueinander.

Mini-Jobs entsprechen letztendlich einer *workfare*-Logik, weil sie auf der Definition sozial- und arbeitsmarktpolitischer Probleme als Folge systematischer Fehlanreize (Abgabenbelastung) und individuellen Fehlverhaltens (Missbrauch) beruhen und Autonomie jenseits der Versorgerehe durch eine weitere Kommodifizierung von Arbeitskraft und Tätigkeiten zu erweitern suchen.

## **Dead End: Brücke ins Nichts**

Die Konversionsgeschichte der geringfügigen Beschäftigung entlang der Veränderungen der rechtlichen Regulierung und der damit verbundenen normativen Orientierung zeigt, dass mit der Einführung der Mini-Jobs ein weiterer Schritt in Richtung Re-Design des bisherigen institutionellen Arrangements des Normalarbeitsverhältnisses gesetzt worden ist. Sowohl in der Orientierungsdimension als auch in der Regulierungsdimension wird heute etwas anderes unter geringfügiger Beschäftigung verstanden und werden andere politisch definierte Probleme bearbeitet als Mitte der 1960er Jahre. Ob die rechtliche Re-Regulierung und normative Re-Orientierung effektiv ist, ist eine andere, gesondert zu klärende Frage. Im Wesentlichen kann die Effektivität anhand folgender Fragen geprüft werden: Erfüllen die Mini-Jobs die Brückenfunktion? Sind die Mini-Job-Regelungen effektiv im Sinne der Legalisierungsfunktion? Sind die Mini-Job-Regeln in Verbindung mit den Steuerbegünstigungen für Haushalte als Nachfra-

---

Mini-Job als alleinige Tätigkeit wirkt im Vergleich zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Niedriglohnbereich das Entfallen der Beiträge zur GRV bei den Mini-Jobs als indirekte Subvention. Bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Niedriglohnbereich fallen Beiträge zu GRV an, die jedoch im Alter zu Rentenansprüchen unterhalb der Grundsicherung im Alter (SGB XII). Mini-Jobber und sozialversicherungspflichtige Niedriglohnbeschäftigte erhalten demnach im Alter das Gleiche – die Grundsicherung im Alter – doch das Einkommen der letzteren wird verarbeitet, das Einkommen der Mini-Jobber nicht (SVRW 2006: Zf. 86).

ger oder Arbeitgeber im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen effektiv im Sinne neu geschaffener Arbeitsplätze? Oder verdrängen die Mini-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse?

### Keine Brücke für Erwerbslose

Die Geschichte der geringfügigen Beschäftigung ist eine Konversions- wie auch eine Expansionsgeschichte. Jenseits teilweise stark voneinander abweichender absoluter Zahlen, die auf Unterschiede zwischen den jeweiligen Erhebungskonzepten zurückgeführt werden können, weisen alle Untersuchungen seit Ende der 1980er Jahre einen beständigen Anstieg der Anzahl geringfügig Beschäftigter aus (Infratest et al. 2004; Rudolph 1998). Mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung 1999 stoppte die rot-grüne Bundesregierung diesen Trend kurzfristig. Aufgrund der Neuregelung, geringfügige Beschäftigung in Nebentätigkeit mit der Haupttätigkeit zusammenzurechnen und damit vollständig zu verbeitragen, sank die Anzahl der im Nebenerwerb geringfügig Beschäftigten um knapp ein Drittel (ISG/Kienbaum 1999; vgl. Heineck/Schwarze 2001). Nachdem mit dem Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen die Mini-Jobs eingeführt worden waren, stieg die Anzahl der geringfügig Beschäftigten erneut. Seit der Einführung (2003) nahm die Anzahl der geringfügig Beschäftigten innerhalb des ersten Jahres (Juni 2003 bis Juni 2004) um 17 Prozent von 5,5 auf 6,5 Millionen, bis Juni 2007 um ein Viertel auf 6,9 Millionen zu. Mit über 60 Prozent oder 880.000 Beschäftigten entfiel der größte Anteil der insgesamt 1,4 Millionen hinzugekommenen geringfügigen Beschäftigten auf im Nebenerwerb geringfügig Beschäftigte. Diese Gruppe weist mit 75 Prozent den größten Zuwachs im Zeitraum Juni 2003 bis Juni 2007 auf.<sup>78</sup>

Mini-Jobs haben eine Flexibilisierungs-, aber keine Brückenfunktion entfaltet. Im ersten „Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (BT-Drs. 16/505), der den Status eines Zwischenberichts hat, konstatiert die Große Koalition einen Befund, der in der wissenschaftlichen Literatur (RWI/ISG 2006: 107 ff.) bereits angekündigt war: Einerseits habe die Mini-Job-Regelung „einen substanziellen Beitrag zur Arbeitsmarktflexibilisierung“ geleistet. Andererseits „ist mit dieser Beschäftigungsform keine Brücke in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entstanden“ (BT-Drs. 16/505: 125). Um die Brückenfunktion zu beurteilen, müssen die Merkmale der Zu- und Abgänge der geringfügig Beschäftigten betrachtet werden. Da über die Abgänge keine Daten vorliegen (RWI/ISG 2006: 221), verbleibt zunächst eine Bewertung aufgrund der Zugänge. Bereits das mit der Reform angestrebte

78 Eigene Berechnungen aufgrund der BA Beschäftigungsstatistik.

quantitative Ziel, die Beschäftigungsform der geringfügigen Beschäftigung auszuweiten, wurde nur bei oberflächlicher Betrachtung erreicht. Im „Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (BT-Drs. 16/3982), der zehn Monate nach dem Zwischenbericht im Dezember 2006 an den Bundestag geleitet worden ist, differenziert die Bundesregierung die Zuwachszahlen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung nach Art und Entstehung: Seit Inkrafttreten der Reform im April 2003 habe die Gesamtzahl bis Juni 2006 um 2,6 Millionen auf 6,8 Millionen geringfügig Beschäftigte zugenommen.<sup>79</sup> Mehr als eine Million waren zuvor sozialversicherungspflichtig beschäftigt – davon 740.000 als Nebenbeschäftigte und 340.000 mit einem Einkommen oberhalb der alten (325 Euro) und unterhalb der neuen (400 Euro) Entgeltgrenze. Sie zählen seit der Reform zu den geringfügigen Beschäftigten. Abzüglich dieser so genannten „Umbucher“ verbleibt eine Anzahl von knapp mehr als eineinhalb Millionen Beschäftigten, die als Zuwachs der Reform zugeschrieben werden können. Davon benötigen wiederum drei Viertel (1.170.000) die Brückenfunktion per definitionem nicht, da sie als Nebenerwerbstätige hinzugekommen sind. Somit verbleiben 390.000 ausschließlich geringfügig Beschäftigte als der Reform zurechenbares Potenzial, für das die Mini-Jobs ihre Brückenfunktion entfalten könnten (BT-Drs. 16/3982: 155). Bezogen auf den Gesamtbestand geringfügig Beschäftigter 2006 stehen aufgrund der Reform also knapp sechs Prozent (5,7) vor der „Brücke“. In einer gesonderten Umfrage, deren Ergebnisse nicht mit den vorherigen, auf den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit beruhenden Werten vergleichbar sind, ermittelte das RWI den Status geringfügig Beschäftigter vor Aufnahme ihrer Mini-Jobs. Die Aussagen erhärten die bisherigen Ergebnisse: Arbeitslos gemeldet waren 10,6 Prozent der Frauen und 11,9 Prozent der Männer. Für westdeutsche Frauen führt der Mini-Job eher aus einer Tätigkeit als Hausfrau (41,7 Prozent) oder aus der Elternzeit (15,2 Prozent) in eine geringfügige Beschäftigung, während ostdeutsche Frauen ihren Weg eher in der gemeldeten Arbeitslosigkeit beginnen.

Mit dem aus einem Mini-Job erzielten Einkommen in Höhe von maximal 400 Euro kann weder in der Gegenwart die eigene Existenz gesichert noch für die Zukunft eine ausreichende Alterssicherung aufgebaut werden. Die tatsächlichen Einkünfte aus geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen liegen zudem

---

79 Der Vergleich ergibt sich aus dem Wert der ausschließlich geringfügig Beschäftigten vor der Einführung der Mini-Jobs 2003 ohne geringfügig Nebenerwerbstätige, die seit 1999 de jure nicht zu den geringfügig Beschäftigten zählte, mit dem Wert aller geringfügig Beschäftigten, der sowohl die ausschließlich als auch die im Nebenerwerb geringfügig Beschäftigten umfasst.

deutlich unterhalb der gesetzlich möglichen Entgeltgrenze. Frauen erhalten im ersten Mini-Job durchschnittlich 248,98 € (Ost 185,49 € und West 253,90 €), Männer 234,61 € (Ost 225,61 € und West 235,79 €). Mini-Jobs sind dementsprechend für die Angebotsseite entweder attraktiv, weil sie bei anderweitiger Absicherung, also durch einen Familienlohn (abhängiger Zuverdienst), einem eigenständigen Markteinkommen aus einer existenzsichernden Hauptbeschäftigung (unabhängiger Nebenverdienst) oder aus einem Lohnersatz Einkommen (unabhängiger Zuverdienst) mit entsprechenden Freibeträgen (z.B. bei einigen Rentenarten, bei Altersteilzeit; Gegenbeispiel: Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II), einen subventionierten Zuverdienst ermöglichen. Oder sie sind – wie bei einem Drittel der vom RWI befragten ostdeutschen Mini-Jobberinnen (RWI/ISG 2006: 223) – schlicht alternativlos.

Aus den weiteren Ergebnissen der RWI-Umfrage kann geschlossen werden, dass eine Brückenfunktion sowohl objektiv nicht gegeben als auch subjektiv der Beschäftigungsform Mini-Job nicht abverlangt wird: 59 Prozent der Frauen und 75 Prozent der Männer gaben an, dass der Mini-Job für sie eine Hinzuverdienstfunktion erfüllt. Hingegen hegen 6,4 Prozent der Frauen (Ost: 8,5/West: 6,2) und 6,1 Prozent der Männer (Ost 9,3/West: 5,7) die „Hoffnung, dadurch eine nicht geringfügige Beschäftigung zu finden“ (RWI/ISG 2006: 223, Tabelle 3.101). Die Beschäftigungsform Mini-Job ist in Westdeutschland nach wie vor ein Bestandteil der Zuverdienstlogik im Rahmen tradierter Geschlechterrollen: Mehr als ein Drittel der westdeutschen (35,4 Prozent), jedoch nur 14,9 Prozent der ostdeutschen Minijobberinnen geben an, dass sie den Mini-Job gewählt haben, um Familie und Beruf besser vereinbaren zu können. Für Männer spielen Vereinbarkeitsaspekte bei weniger als drei (Ost) bzw. weniger als fünf Prozent der Befragten (West) eine Rolle (ebd.). Erhärtet wird der Eindruck durch die Antworten der Befragten hinsichtlich ihrer Zukunftsperspektiven. Mehr als die Hälfte der befragten westdeutschen Mini-Jobberinnen möchte weiterhin geringfügig beschäftigt bleiben, gut ein Fünftel strebt hingegen eine nicht-geringfügige Beschäftigung an. Ostdeutsche Mini-Jobberinnen wollen hingegen mehrheitlich in ein nicht-geringfügiges Beschäftigungsverhältnis wechseln, ein Viertel möchte im Mini-Job bleiben. Der Wechsel in den Ruhestand spielt sowohl für westdeutsche (6,7 Prozent) als auch für ostdeutsche (6,9 Prozent) Frauen eine untergeordnete Rolle, während er insbesondere für ostdeutsche Männer (27,3 Prozent der Befragten) ebenso häufig genannt wird, wie der Verbleib im Mini-Job und der Wechsel in eine nicht-geringfügige Beschäftigung.

Für jene, die – um im Bild zu bleiben – auf der Brücke verweilen anstatt sie zu überqueren, steht eine Option zur Verfügung, eigenständige Ansprüche auf Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung aufzubauen. Im Grundsatz be-

steht die Option sei der Reform der geringfügigen Beschäftigung 1999. Sie wird seit der Einführung der Mini-Jobs häufiger, aber nicht im relevanten Ausmaß genutzt. Im Jahr 2000 nutzen 3,5 Prozent der ausschließlich geringfügig Beschäftigten die Aufstockungsoption (BT-Drs. 15/758: 3). Für das Jahr 2004 hat das RWI mit einer Umfrage doppelt so hohe relative Werte ermittelt: elf Prozent bei Frauen und sechs Prozent bei Männern (RWI/ISG 2006: 221). Die geringe Inanspruchnahme kann im Wesentlichen durch zwei drei Gründe erklärt werden. Die einen, 70 Prozent der Frauen und 73 Prozent der Männer, folgen der Zuverdienstlogik: sie wissen um die Option, wollen sie jedoch nicht realisieren und müssen es wahrscheinlich auch nicht. Ihnen steht als *exit*-Option im Alter die Hinterbliebenenrente oder eine andere Absicherungsform zur Wahl. Die anderen operieren außerhalb der Zuverdienstlogik, weil sie alleinstehend sind. Da sie keine abgeleiteten Rentenansprüche besitzen, müssten sie wahrscheinlich aufstocken, doch mit dem Einkommen aus dem Mini-Job können sie es nicht. Als größte Untergruppe mit den wahrscheinlich größten Problemen bei der sozialen Sicherung identifizieren RWI und ISG ostdeutsche, alleinlebende Frauen. Einer weiteren, dritten Gruppe (19 Prozent Frauen, 21 Prozent Männer) ist die Aufstockungsoption schlicht nicht bekannt.

### **Mehr oder nur andere Arbeitsplätze?**

Bis auf den Bereich der „Öffentlichen Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherungen, Exterritoriale Organisationen und Körperschaften“, für den die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit eine Verringerung der Anzahl der geringfügig Beschäftigten von 333 oder 0,33 Prozent ausweist, stiegen die jeweiligen Beschäftigtenzahlen im Segment der Geringfügigkeit in allen Wirtschaftszweigen. Da die beschäftigten von Steuern und Sozialversicherungsabgaben befreit sind, entfalten die Mini-Job-Regeln eine Subventionswirkung auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes. Für die Nachfrageseite bieten die Mini-Job-Regeln ausschließlich für Privathaushalte eine direkte Subvention. Diese besonderen Subventionsmechanismen für geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt sind wahrscheinlich der ausschlaggebende Grund für die im Vergleich mit den anderen Wirtschaftsabschnitten außergewöhnlich hohe Anstiegsrate der Anzahl geringfügig Beschäftigter. Im Zeitraum Juni 2003 bis Juni 2006 stieg die Anzahl der von Privathaushalten geringfügig Beschäftigten um 92.000 auf 141.000 – das entspricht einer Steigerungsrate von 188,7 Prozent. Ihr Anteil an den in allen Wirtschaftsabschnitten geringfügig Beschäftigten wuchs von 0,9 Prozent auf 2,1 Prozent. Im gleichen Zeitraum erweiterten 42.000 Personen die Gruppe der im Bereich „Häusliche Dienste“ – so der Ausdruck in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) – Erwerbstätigen auf insgesamt 690.000.

Ob der enorme Anstieg überwiegend eine Folge einer „Legalisierungswelle“ (Schupp et al. 2006: 48) ist, in der bisher illegale Beschäftigungsverhältnisse legalisiert wurden, ist umstritten und letztendlich so ungenau bestimmbar wie der Umfang der „Schwarzarbeit“.<sup>80</sup> Die Einschätzungen der Legalisierungseffekte beruhen auf unterschiedlichen Annahmen über die betroffenen Akteure, ihre Interessen und institutionell geprägten Handlungsoptionen. Schneider (2008) erklärt den nach seinen Schätzungen sinkenden Umfang der Schattenwirtschaft in Deutschland „maßgeblich“ mit der Einführung der Minijobs. Illegale Arbeit würde dann legalisiert, wenn die legale Beschäftigung billiger hinsichtlich des bürokratischen Aufwandes, der Arbeitskosten und der Kosten möglicher Strafverfolgung wäre. Diese Logik des kalkulierten Rechtsbruchs bzw. der Normbefolgung aus Kalkül weist drei Diskussionspunkte auf: Der erste Punkt verbleibt in der Anreizlogik und verweist auf die Kosten der Legalisierung. Aufgrund der Verrechnung des Mini-Job-Einkommens mit Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende oder Wohngeld bietet die Mini-Job-Regelung keine ausreichenden Anreize für Transferleistungsempfängerinnen und -empfänger, sich kalkulierend konform zu verhalten.<sup>81</sup> Der zweite wie der dritte Kritikpunkt richtet sich gegen die Anreizlogik, indem andere entscheidungsrelevante Gründe eingeführt werden: Zum einen wirken die Anreize dann nicht, wenn die Akteure nicht ökonomisch rational entscheiden. Wird illegale Beschäftigung nicht als ernsthafter Verstoß, sondern als Kavaliersdelikt gesehen, bleiben die ökonomischen Anreize für eine Legalisierungsentscheidung irrelevant. Zum anderen wirken die Anreize in den Fällen nicht, in denen die Legalisierung der Beschäftigung an dem Rechtsstatus der Beschäftigten scheitert. Dieser Einwand trifft auf Ausländerinnen oder Ausländer zu, die keine Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis

---

80 Siehe zur Diskussion um den Umfang von Schwarzarbeit in Deutschland die Kritik von Koch (2005) an der Arbeit von Enste/Schneider, auf dessen Ergebnisse auch die politische Diskussion in der Regel rekurriert, sowie die Replik von Enste/Schneider (2006) und die Erwiderung von Koch (2006).

81 Nach der Anrechnungsregel des SGB II (§§ 11 und 30) verbleibt nach Abzug des Freibetrags von 100 Euro und der Anrechnung von einem Fünftel des Betrages über 100 bis 800 Euro bei einem Minijob in Höhe von 400 Euro ein zusätzlicher Verdienst von 160 Euro legalem Einkommen im Vergleich zu 400 Euro illegalem Einkommen. Obwohl die Anreizstruktur gegen eine legale Beschäftigung spricht, übten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit im Juni 2007 631.457 Empfänger von Transferleistungen nach dem SGB II einen Mini-Job aus (<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/1.html>).

besitzen. Eine Legalisierung des Beschäftigungsverhältnisses würde eine Legalisierung des Status der Beschäftigten voraussetzen (Weinkopf 2003 und 2004).

Die Legalisierung illegaler Beschäftigungsverhältnisse ist eine von zwei im Zusammenhang mit Mini-Jobs diskutierten Modi, mit denen Arbeitsverhältnisse, die bereits vor der Reform vorhanden waren, umgeformt wurden. Da bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse verändert werden, ist der Effekt der durch Legalisierung erfolgenden Umformung hinsichtlich der Nachfrage quantitativ neutral. Als qualitativ positiv hingewiesen wird diese Art der Umformung betrachtet, weil aus illegaler legale Beschäftigung wird, die – wenn auch nur im geminderten Umfang – zur Finanzierung der Kranken- und Rentenversicherung beiträgt. Die zweite Umformungsart führt ebenfalls nicht zu einer erhöhten Nachfrage und ist quantitativ betrachtet beschäftigungsneutral. Ihre Folgen werden aus qualitativen Gründen negativ bewertet, weil vormals sozialversicherungspflichtige durch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse substituiert werden. Ob und wenn ja in welchem Ausmaß eine Substitution stattfindet, ist umstritten (Bäcker 2007; Greve et al. 2007; Kaldybajewa et al. 2006; RWI/ISG 2006: 128).

Bei einem einfachen Vergleich der jeweiligen Entwicklung von sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung fällt auf, dass die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im Zeitraum Juni 2003 bis Juni 2007 um eine halbe Million oder 11,6 Prozent auf 4,9 Millionen gestiegen war, während die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 100.000 Personen oder 0,4 Prozent auf 26,9 Millionen abgenommen hat. Standen im Juni 2003 6,2 sozialversicherungspflichtige einem ausschließlich geringfügig Beschäftigten gegenüber, so waren es im Juni 2007 noch 5,5. Die Anzahl aller Erwerbstätigen stieg in diesem Zeitraum um eine Million oder 2,6 Prozent auf 39,7 Millionen. Während im gleichen Zeitraum der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an allen Erwerbstätigen um zwei Prozentpunkte auf 67,6 Prozent gesunken ist, stieg der Anteil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten um einen Prozentpunkt auf 12,3 Prozent.<sup>82</sup> Anhand dieser Daten kann nicht gefolgert werden, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im großen Umfang durch Mini-Jobs substituiert wurde. Erstens wäre zu erklären, warum der Umfang sozialversicherungspflichtig Beschäftigter bereits vor der Mini-Job-Reform gesunken ist. Zweitens könnte argumentiert werden, dass auch ohne die Einführung der Mini-Jobs der Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vorangeschritten wäre. Ohne Mini-Jobs, so könnte das Argument fortge-

---

82 Eigene Berechnungen aufgrund Statistisches Bundesamt FS 18 Reihe 1.4 (VGR 2007), Jahresdurchschnittswerte, Inlandskonzept; BA Beschäftigungsstatistik, Monatsende Juni.

setzt werden, bestünden weitaus schlechtere oder gar keine *entry*-Optionen in den Arbeitsmarkt. Drittens traf die Aussage, dass im gleichen Zeitraum die Anzahl der geringfügig Beschäftigten steige während die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sinke nicht auf alle Wirtschaftsabschnitte zu. Einerseits stand ein starker Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung einem starken Anstieg der geringfügigen Beschäftigung gegenüber – wie z.B. im Baugewerbe. Andererseits waren in Bereichen wie Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung sowie im Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen die Veränderungsdaten sowohl für die Anzahl sozialversicherungspflichtig als auch geringfügig Beschäftigter positiv. In einer dritten Gruppe, der z.B. der Bergbau und das Verarbeitende Gewerbe angehören, traf ein Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf einen nur schwachen Anstieg der geringfügigen Beschäftigung.<sup>83</sup> Ein Vergleich der Entwicklung auf der Ebene von Betrieben, wie ihn die Bundesagentur für Arbeit (BA 2004: 13 f.) für den Zeitraum März 2003 bis März 2004 erstellt hat, ergibt ein ähnliches Bild: Aufgrund des Vergleichs der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen mit der geringfügigen Beschäftigung eine branchen- und betriebsübergreifende Substitution sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Mini-Jobs anzunehmen wäre irreführend. Mini-Jobs werden, so die Ergebnisse von Kaldybajewa et al. (2006), die die Veränderungen in den betrieblichen Beschäftigtenzahlen anhand der Betriebsstättendatei der Rentenversicherung analysiert haben, sowohl für einen flexiblen Beschäftigungsausbau als auch für eine Substitution sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung genutzt. Für das Jahr 2003 ermitteln sie, dass der Substitutionseffekt leicht größer ist als der des flexiblen Beschäftigungsaubaus.

Obwohl mit den Mini-Job-Regeln mit Ausnahme der Privathaushalte die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes nicht direkt subventioniert wird, entfalten die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse Effekte, die zu Kostenersparnissen für Betriebe führen. Am Beispiel des Einzelhandels zeigt Voss-Dahm (2005), dass die Mini-Job-Regeln im Rahmen einer Rationalisierungsstrategie genutzt werden. Durch eine funktionale Differenzierung der Tätigkeiten, also einer Entmischung entlang von Qualifikationsanforderungen, werden zweifach Kosten reduziert: Eine funktionale Differenzierung ermöglicht zum einen eine dieser Differenzierung entsprechende Lohnspreizung, da Tätigkeiten mit niedrigeren Qualifikationsanforderungen geringer entlohnt werden können. Zum anderen führt die

---

83 Eigene Ermittlung der Entwicklung der sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen 2003-2006 gemäß BA Beschäftigungsstatistik.

Differenzierung nach Qualifikationsanforderungen zu sinkenden Qualifikationskosten, weil die Betriebe ihre Investitionen in Ausbildung und Qualifizierung den jeweiligen Tätigkeitsprofilen anpassen können. Darüber hinaus kann die Subventionsstruktur der Mini-Jobs zu einer dritten Möglichkeit, Personalkosten zu reduzieren, führen. Indem der Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“, der gemäß dem Diskriminierungsverbot des Teilzeit und Befristungsgesetzes (§ 4, Abs. 1 TzBfG) auch für geringfügige Beschäftigung gilt, auf die Nettolöhne und nicht auf die Bruttolöhne bezogen wird, können die Subventionsvorteile der geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer auf die Arbeitgeber übergehen, indem die Bruttolöhne für Mini-Jobs gesenkt werden (Benkhoff/Hermet 2008; Kalina/Weinkopf 2006). Aus der Aneignung der Subventionsvorteile durch Arbeitgeber können Verdrängungseffekte entstehen, da Betriebe, die den Anteil der geringfügig Beschäftigten ausweiten, einen Kostenvorteil gegenüber vergleichbaren Betrieben mit überwiegend sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erreichen können (Bäcker 2007). Da die rot-grüne Bundesregierung mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung zum einen die Entgeltgrenze auf 400 Euro erhöht und zum anderen die Zeitgrenze gestrichen hat, hat sie eine Ausdehnung der Mini-Jobs in beide Richtungen des Lohngefüges ermöglicht: nach oben, weil mehr verdient und als geringfügig deklariert werden kann; nach unten, weil weniger bezahlt und somit mehr im Rahmen der Entgeltgrenze gearbeitet werden kann.

## IV Workfare vom BSHG bis „Hartz IV“

---

Die 1961 im Bundessozialhilfegesetz kodifizierte Mindestsicherung formt Handlungsoptionen Einzelner im Spannungsfeld von Gemeinschaft, Markt und Staat. Mit ihrer Einführung ging eine Wendung von einer objektiv-rechtlichen Fürsorgeverpflichtung zu einem subjektiv-rechtlichen Anspruch einher. Dennoch enthielt die Sozialhilfe von Beginn an *workfare*-Elemente (Kapitel 10). Bereits vor den so genannten Hartz-Reformen ist die Sozialhilfe stetig immer näher an den *workfare*-Typus herangerückt worden. Zum einen war der ursprünglich universale Residualismus der Sozialhilfe in wenigen Schritten durch einen kategorialen Residualismus ersetzt worden (Kapitel 11), zum anderen waren die Kriterien für Würdigkeit im BSHG zunehmend strikter kommodifizierend gestaltet worden (Kapitel 12) sowie die ökonomische Intervention durch die Sozialhilfe als Transferleistungsart über eine Neuinterpretation alter und ein Hinzufügen neuer Instrumente zu einem *in-work benefit* umgeformt worden war (Kapitel 13). Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hat mit der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ als neues SGB II die bisherige Sozialhilfe weitestgehend abgelöst. Die rot-grüne Bundesregierung hat mit diesem umgangssprachlich als „Hartz IV“ bezeichneten Gesetz die Entwicklung der Mindestsicherung in Richtung *workfare* aufgegriffen und zugespitzt (Kapitel 14).

### 10 OPTIONEN-POLITIK MIT DEM BSHG

Das Bundessozialhilfegesetz intervenierte in die Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise, die eigene Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung zu verkaufen. Rechtlich verlieh es den Hilfesuchenden einen in der Geschichte der Fürsorge bis dahin unbekannten Status, indem es den gesetzlich festgelegten Pflichten der Sozialhilfeträger subjektiv-rechtliche Ansprüche gegenüber stellte. Wie jedes

Recht so war auch der Sozialhilfeanspruch konditioniert. Die zentrale Bedingung lautet kurz gefasst: Leistungsanspruch besteht bei ökonomischer und moralischer Bedürftigkeit nach Bedarf.

## **Status mit eingeschränktem Recht**

### **Von der Fürsorge zum Anspruch**

Hilfsempfängerinnen und Hilfsempfänger gehen mit dem Bezug von Leistungen einer sozialen Mindestsicherung, die subsidiär und in bürokratischer Organisation institutionalisiert gewährt werden, eine asymmetrische soziale Beziehung ein. Die gewährende Seite, personalisiert in der Sachbearbeiterin oder dem Sozialarbeiter, steht in keinem direkten Abhängigkeitsverhältnis zum Empfänger der Leistungen. An der Bearbeitung des konkreten Falles einer Hilfe suchenden Person ist die berufliche Tätigkeit, geschweige denn die Existenz einer konkreten Verwaltungsmitarbeiterin nicht direkt gebunden. Weder gewährt die Verwaltungsmitarbeiterin die Hilfe in der Hoffnung, im Falle eigener künftiger Hilfebedürftigkeit „Ansprüche“ aus vergangener Hilfeleistung realisieren zu können, und der Hilfsempfänger sieht sich nicht dem „Folgeproblem [...] der Unbestimmtheit der Dankespflicht“, kurzum „unvorhersehbaren Gegenerwartungen“ (Luhmann 1975: 138) ausgesetzt. Das entspräche der Logik der Hilfe „archaischer Gesellschaften“. Noch will und kann sie oder er, die oder der Hilfgewährende, mit der Vergabe von Almosen ihre oder seine eigenen „Chancen im Jenseits verbessern“ (Coser 1992: 35). Der Hilfsbedürftige kann dementsprechend auch nicht mit den „Heilsinteressen“ (Luhmann 1975: 139) der Verwaltungsangestellten spekulieren und sich „als Anlaß zur guten Tat in den Weg“ (ebd.) stellen. Das entspräche der religiös motivierten Hilfe in „hochkultivierten Gesellschaften“ des Mittelalters, die ökonomisch mit aufkommenden Kapitalbildungsinteressen und religiös durch die Reformation erodierte (ebd.). Mit Gans (1992) ließe sich argumentieren, dass Armut indirekt Arbeitsplätze für die Mittelschicht schaffe und somit funktional für die berufliche Existenzsicherung der mit Armut befassten Berufe (Sozialarbeit, Sachbearbeitung, Polizei) sei. Selbst wenn diese Funktionalität bestünde, dann würde dies an der Asymmetrie der Beziehung einer Angestellten in der Sozialverwaltung zu einem Hilfsempfänger nichts ändern, da weder die Angestellte noch ihre Organisation, die lokale Verwaltung, auf den konkreten Hilfesuchenden angewiesen ist – dem Hilfesuchenden steht jedoch keine *exit*-Option gegenüber der Sozialverwaltung zur Verfügung.<sup>1</sup> Denn

---

1 Hätte eine Verwaltung, eine Gemeinde, ein Bundesland oder die gesamte Bundesrepublik einen Nachteil, wenn Sozialhilfeempfänger abwandern würden? Selbst in Sys-

er wendet sich an die Verwaltung, gerade weil andere Möglichkeiten bereits ausgeschöpft sind, niemals vorhanden waren oder im hohen Maße unattraktiv sind. Die Verwaltungsangestellte bearbeitet den Fall des Antragstellers im Interesse ihrer Organisation, letztendlich im Interesse des Staates.

Zu diesem Zusammenhang, der asymmetrischen sozialen Beziehung von Hilfesuchenden und Verwaltung, verkündete das Bundesverwaltungsgericht am 24.06.1954 ein bis heute viel zitiertes Urteil. Die Kurzformel lautet: „Soweit das Gesetz dem Träger der Fürsorge zugunsten des Bedürftigen Pflichten auferlegt, hat der Bedürftige entsprechende Rechte“ (BVerwGE 1, 159, 159). Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 24. Juni 1954 wird in der Regel als Vorläufer des individuellen Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe dargestellt (Buhr et al. 1991; Giese 1986: 254; Leibfried et al. 1987; Leibfried et al. 1995: 31). Im Kern traf das Gericht eine Entscheidung zu der Frage, zu welchem Zweck Fürsorgeregelungen den Bedürftigen gewährt würden: ob „lediglich aus Gründen der öffentlichen Ordnung“ oder aber „um seiner selbst willen“ (BVerwGE 1, 159, 160). Wenn eine Fürsorgeleistung zum Zwecke der öffentlichen Ordnung zu gewähren ist, wie es unter dem Preußischen Armenrecht von 1842 üblich war, tritt der Bedürftige der Verwaltung nicht mit dem Status eines Rechtssubjekts gegenüber, sondern ist lediglich Objekt fürsorgereischer Maßnahmen der Verwaltung zugunsten des Staates. Mit dem Urteil grenzte sich das Bundesverwaltungsgericht von dieser alten Auffassung ab und argumentierte in der Urteilsbegründung mit der Bedeutung des staatsbürgerrechtlichen Status der Bürger, insbesondere mit ihren positiven Freiheitsrechten:

„Der Einzelne ist zwar der öffentlichen Gewalt unterworfen, aber nicht Untertan, sondern Bürger. [...] Mit dem Gedanken des demokratischen Staates (Art. 20) wäre es unvereinbar, daß zahlreiche Bürger, die als Wähler die Staatsgewalt mitgestalten, ihr gleichzeitig hinsichtlich ihrer Existenz ohne eigenes Recht gegenüberstünden“ (BVerwGE 1, 159, 161 f.).

Das BSHG eröffnete dem Bedürftigen einen neuen Status. Vom Objekt der Fürsorge wurde er zum „Inhaber eines öffentlichen subjektiven Rechts“ (Rothkegel 2000: 14). Als Bedürftiger trat der Staatsbürger der Fürsorgeverwaltung als Rechtssubjekt entgegen, das sich ebenso wie die Verwaltung auf das Fürsorgerecht aktiv beziehen und im Rahmen des Fürsorgerechts Ansprüche einklagen

---

temen, in denen die Bewertung der Verwaltungsmitarbeiterin an ihren Erfolg bei der Bearbeitung des Falles des Hilfesuchenden geknüpft ist, kann der Hilfesuchende keinen Verhandlungsvorteil erlangen, indem er mit Misserfolg droht.

konnte: „Soweit das Gesetz dem Träger der Fürsorge zugunsten des Bedürftigen Pflichten auferlegt, hat der Bedürftige entsprechende Rechte und kann daher gegen ihre Verletzung den Schutz der Verwaltungsgerichte anrufen“ (BVerwGE 1, 159, 162).

Allerdings beschränkte sich die *voice*-Option auf die Option gerichtlicher Überprüfung der Rechtsanwendung durch die Verwaltung, das heißt auf eine Klagebefugnis (Bieritz-Harder 2001: 198 ff.). Die Beziehung Verwaltung – Bürger modifizierte das BSHG insofern, als dass auf Initiative des Anspruchs stellenden Bürgers die Bearbeitung dieser Ansprüche durch die Fürsorgeverwaltung gerichtlich überprüft und gegebenenfalls im Ergebnis revidiert werden konnte. Der Rechtsanspruch auf Sozialhilfe eröffnete *de jure* eine *voice*-Option in einer vertikalen Machtbeziehung. Horizontal erweiterte das BSHG die Handlungsoptionen der Einzelnen, da neben dem Arbeitsmarkt und neben die Familie eine weitere Einkommensquelle unter überprüfbaren und darum planbaren Bedingungen zur Verfügung stand. Bei Versagen des Marktes oder der Familie war der Einzelne nicht mehr auf das Wohlwollen und die Wohltaten seiner Mitbürger angewiesen, sondern konnte im Rahmen des Sozialhilferechts die Anerkennung und die Deckung eines gesetzlich definierten Bedarfs vom Staat verlangen. Die Grenzen des Anspruchs und damit die Grenzen des zugesprochenen Status legte das BSHG ebenfalls fest: „Auf Sozialhilfe besteht ein Anspruch, soweit dieses Gesetz bestimmt, daß Hilfe zu gewähren ist“ (§ 4 Absatz 1 Satz 1 BSHG i.d.F. von 1961).

Der Rechtsanspruch auf Sozialhilfe eröffnete *de jure* eine *exit*-Option aus Situationen, die nicht der Würde des Menschen entsprechen: „Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe eine die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Absatz 2 Satz 1 BSHG i.d.F. von 1961). Trotz des neu gefassten Statusrechts, mit dem der Bürger erstmalig gegenüber der Fürsorgeverwaltung eigene Kontrollmittel erhalten hatte, bestand weiterhin ein hohes Maß an Asymmetrie: Der Hilfesuchende konnte das Verwaltungshandeln auf dem Gerichtsweg kontrollieren. Er hatte also die Möglichkeit der Kontrolle, aber sie war mittelbar und zudem nicht der Regel-, sondern der Ausnahmefall. Hingegen verfügte die Verwaltung gegenüber dem Hilfesuchenden über eine unmittelbare Kontrollbefugnis, die nicht Ausnahme-, sondern der Regelfall war. Obschon nicht auf den bundesdeutschen Fall bezogen, aber auch auf ihn zutreffend, stellt Coser (1992: 42) für bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherungsprogramme fest, dass „Kontrolle [...] Voraussetzung für Hilfe“ ist. Die Hilfe, die der Einzelne aufgrund des BSGH erwarten konnte, stand unter der *Bedingung der Bedürftigkeit*. Bedürftigkeit richtet sich nach dem Prinzip der *Nachrangigkeit* bzw. dem *Subsidiaritätsprinzip*. Die Bundesregierung hatte dement-

sprechend in der Begründung des Gesetzentwurfes zum BSHG der Sozialhilfe die „Stellung eines Ausfallbürgen“ (BT-Drs. 3/1799: 37) zugewiesen. Anhand von materiellen und moralischen Kriterien wurden jene ausgeschlossen, die zur Selbsthilfe für fähig und verpflichtbar gehalten worden waren oder denen bereits von anderen geholfen wurde. „Sozialhilfe erhält nicht, wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält“ (§ 2 Absatz 1 BSHG i.d.F. von 1961). Bedürftigkeit war sowohl Voraussetzung für den Zugang zur Sozialhilfe als auch für den Verbleib. Das heißt, sie bestimmte die Bezugsdauer der Transferleistung. Vorrangig leistungs verpflichtet waren unterhaltspflichtige Angehörige. Und in erster Linie war es der Bedürftige selbst, der grundsätzlich seine Arbeitskraft zur Überwindung der Bedürftigkeit einzusetzen hatte.

Verschiedene institutionalisierte, jedoch nicht notwendig rechtlich kodifizierte Filtermechanismen sicherten den Vorrang des Einsatzes der Arbeitskraft. Leibfried (1976) unterscheidet vier Filtermechanismen: *erstens* gesellschaftliche Schwellen; als solche wirke „in erster Linie die Selbstlegitimation der privaten Reproduktion, die Leistungs ideologie“ (ebd.: 382). Bedürftigkeit werde demzufolge als individuelles Versagen aufgefasst – sowohl von den Betroffenen als auch von der Gesellschaft insgesamt. Schamgefühle bei den Betroffenen führten zu Selbststigmatisierung, Faulheits- oder Missbrauchsvorwürfen zu Fremdstigmatisierung.<sup>2</sup> Trotz Kenntnisgrundsatz und Amtsprinzip, nach dem es zum Bezug von Sozialhilfe keines Antrages bedurfte, sondern vielmehr die Leistungen unmittelbar mit Bekanntwerden erfüllter Leistungsvoraussetzungen einsetzen sollten (§ 5 BSHG; vgl. Rothkegel 2000: 55), mussten Hilfesuchende in der Regel selbst tätig werden und ihre Ansprüche gegenüber dem Amt anmelden. Hier habe nach Leibfried *zweitens* eine „strukturelle administrative Schwelle“ gewirkt, die insbesondere durch die Erbringung von Sozialhilfeleistungen als hoheitlich-bürokratischer Akt geprägt gewesen sei. *Drittens* habe als administrative Schwellen zum einen die Besonderung der Sozialhilfeverwaltung von anderen Sozialverwaltungen mit gesellschaftlich „anerkannten“ Leistungen (bei Arbeitslosigkeit, Alter, Krankheit) und zum anderen eine administrative Kontrol-

- 
- 2 Stigmatisierung als Kostenfaktor bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfe wird insbesondere im Zusammenhang mit der Frage nach der Effektivität der Hilfe relevant: Erreicht die Hilfe tatsächlich all jene, die ihrer tatsächlich bedürfen? Ist die Sozialhilfe effektiv, versorgungsgerecht und zuverlässig als Indikator für die Entwicklung von Armutslagen? In der Diskussion um die Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfe stehen diese Fragen im Mittelpunkt. Vergleiche hierzu Becker/Hauser; Engels (2002); (2003); Hartmann (1981); Wilde/Kubis (2005).

le der Bedürftigkeit und der Arbeitsbereitschaft, z.B. durch die Maßnahmen der „Hilfe zur Arbeit“ (§§ 18-20 BSHG) und die „Folgen bei Arbeitsscheu und unwirtschaftlichem Verhalten“ (§§ 25 u. 26 BSHG), entweder in Form von Leistungskürzungen oder aber auch in Form der Einweisung in eine Arbeitseinrichtung, bestanden. Der Prozess des Filterns habe *viertens* im Zeitverlauf Rückkopplungseffekte, „quasi einen Meta-Filter“ (Leibfried 1976: 386) erzeugt: „Dieser Prozeß verstärkt seine eigene Wirkung im Zuge seiner kontinuierlichen Anwendung: die manifest administrativen Schwellen konstituieren bzw. bekräftigen immer neu die gesellschaftlichen Schwellen“ (ebd.). Der *Zugang zur exit-Option Sozialhilfe* war demnach nicht individuell disponibel, sondern stand sowohl rechtlich als auch moralisch unter dem Primat der Arbeitsbereitschaft, welches administrativ mit unterschiedlichen Instrumenten und Verfahren umgesetzt wurde.

Die Sozialhilfe nach dem BSHG war nicht die einzige einkommensgeprüfte Sozialleistung. Mit der Arbeitslosenhilfe nach dem AFG in der Fassung von 1969 hatte die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG gemeinsam, dass sie im Gegensatz zu anderen einkommensgeprüften Sozialleistungen, wie zum Beispiel dem Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz von 1965 und die Ausbildungsförderung nach dem BAföG von 1971, nicht zweckgebunden im Sinne eines Leistungsgesetzes war (siehe Tabelle 12).<sup>3</sup> Von der Arbeitslosenhilfe unterschied sich die Sozialhilfe zum einen durch den Bedarfsgrundsatz. Leistungen der Arbeitslosenhilfe wurden einerseits wie die Sozialhilfe allein bei Bedürftigkeit gewährt, wobei sowohl die finanzielle wie auch die moralische Bedürftigkeitsprüfung weniger strikt gestaltet waren als in der Sozialhilfe. Doch Bedürftigkeit allein eröffnete nur den Zugang zur Sozialhilfe, nicht aber zur Arbeitslosenhilfe. Zum anderen war die Arbeitslosenhilfe als Lohnersatzleistung konzipiert, so dass die Höhe der Transferleistungen<sup>4</sup> an den vormaligen Erfolg auf dem Arbeitsmarkt und nicht an den tatsächlichen Bedarf des Empfängers gekoppelt war. Zudem zielte die Arbeitslosenhilfe nach dem AFG, so die Begründung im Gesetzentwurf der Bundesregierung 1967, auf einen anderen Adressatenkreis: „Personen, die berufsmäßig in der Hauptsache als Arbeitnehmer tätig zu sein pflegen, aber vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, sollen nach Möglichkeit von den Arbeitsämtern und nicht von den Sozialämtern betreut werden“ (BT-Drs. V/2291: 57f.). Somit entsprach die Trennung von

---

3 Grundlage der hier angestellten Vergleiche sind die jeweiligen Gesetze in ihrer ersten Fassung, also BSHG 1961, BGBl. I 1961, S. 815; AGF 1969, BGBl. I 1969, S. 582; WoGG 1965, BGBl. I 1965, S.177; BAföG 1971, BGBl. I 1971, S. 1409.

4 Die Ausnahme war die die Lohnersatzrate erhöhende Familienkomponente.

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe der politischen Separierung von Arbeiter- und Armenpolitik (Leibfried/Tennstedt 1985).

Die Sozialhilfe war die einzige Sozialleistung, die auf die bedarfsorientierte Deckung eines allgemeinen Lebensunterhalts zielte, ohne mehr als materielle und moralische Bedürftigkeit vorauszusetzen.<sup>5</sup> Insofern war sie eine universelle Leistung.<sup>6</sup> Jedoch enthielt bereits das BSHG in seiner ersten Fassung eine kategoriale Komponente. Anhand von residenziellen, auf Zugehörigkeit abzielenden Kriterien wurde unabhängig von individuell verfügbaren Möglichkeiten und Fähigkeiten zur Selbsthilfe grundsätzlich nicht als bedürftig anerkannt, wer fremd war. Mit der so genannten „Um-zu-Regelung“ setzte das BSHG in § 120<sup>7</sup> auf die internationale Ebene bezogen fort, was in der Geschichte der Armenfürsorge auf subnationaler Ebene als Problematik der Niederlassungsfreiheit und der Beschränkung der Armenunterstützung auf „Ortsarme“ diskutiert worden war (Sachße/Tennstedt 1998: 195 ff.).

---

5 Zu anderen Elementen der Mindestsicherung, die entweder nicht universell sind (z.B. Kinderfreibetrag), nicht auf Bedarfsdeckung abzielen (z.B. Grundfreibetrag im Einkommenssteuerrecht) siehe Bieback/Stahlmann (1987); Bleses (1994); Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008); Weeber (1991).

6 Siehe zu den Kriterien der Differenzierung von Mindestsicherungsprogrammen die Ausführungen bei Gough et al. (1997) sowie bei Paugam (2003).

7 „[...] wer sich in den Geltungsbereich dieses Gesetzes begeben hat, um Sozialhilfe zu erlangen, hat keinen Anspruch“ (§ 120 Absatz 1 Satz 1 BSHG i.d.F. von 1961).

Tabelle 5: Vergleich einkommensgeprüfter monetärer Sozialleistungen\*

<b>Merkmale</b>	<b>HLU (BSHG 1961)</b>	<b>Arbeitslosenhilfe (AFG 1969)</b>	<b>Wohngeld (WoGG 1965)</b>	<b>Ausbildungs- förderung (BAföG 1971)</b>
<i>Einkommensgeprüft</i>	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Armutsgeprüft</i>	Ja	Nein	Nein	Nein
<i>Bedarfsorientiert</i>	Ja	Nein	Ja	Ja
<i>Existenzsicherung</i>	Ja	Nein	Nein	Ja
<i>Ziel</i>	Sicherung der „Führung eines Lebens [...], das der Würde des Menschen entspricht“	Lohnersatzleistung Statussicherung	Vermeidung „sozialer Härten“, Sicherung eines Mindestmaßes an Wohnraum	Sicherung Lebensunterhalt für Ausbildung nach „Neigung, Eignung und Leistung“
<i>Zweckgebunden</i>	Nein	Nein	Ja	Ja
<i>Adressatenkreis</i>	Bedürftige	Arbeitslose	Mieter	Auszubildende
<i>Transferhöhe</i>	Allgemeiner Bedarf plus Lebenslagenbedarf	Lohnäquivalenz	Wohnraumbedarf	Lebenslagenbedarf
<i>Zugang</i>	Nachrangigkeit Finanzielle und moralische Bedürftigkeit	Arbeitslosigkeit Materielle und moralische Bedürftigkeit Beitragserworbene Anwartschaft Erwerbsfähigkeit Verfügbarkeit für Arbeitsmarkt	Finanzielle Bedürftigkeit Einkommens- und Mietzinsprüfung	Eignung Zulassung zu förderungsfähiger Ausbildung Nachrangigkeit Einkommensprüfung
<i>Verbleib</i>	Wie Zugangskriterien plus Zumutbarkeit	Wie Zugangskriterien plus Arbeitsbereitschafts- und Zumutbarkeitsprüfung	Wie Zugangskriterien	Eignungskontrolle Einkommensprüfung
<i>Maximale Dauer</i>	Unbegrenzt	Anschluss-Alhi unbegrenzt Originäre (Anwartschafts-) Alhi 12 Monate	Unbegrenzt	Gesetzlich nach Ausbildungsart

\*Die Angaben beziehen sich auf den jeweiligen Stand des Gesetzes in der angegebenen Fassung.

Quelle: Eigene Darstellung nach BSHG i.d.F. 1961, BGBl. I 1961, S. 815; AGF i.d.F. 1969, BGBl. I 1969, S. 582; WoGG i.d.F. 1965, BGBl. I 1965, S.177; BAföG i.d.F. 1971, BGBl. I 1971, S. 1409.

## Zwischen Zumutbarkeit und Zwang

Die Hilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz war keine auf Dauerbezug angelegte Transferleistung. Sie sollte eine temporäre Hilfe und transitorisch sein. Für jene, die aus der „Normalität“ heraus gefallen waren, regulierte sie Pfade der Reintegration. Ihre Hilfen regelten die Abweichung von einem anerkannten, rechtlich kodifizierten und weit verbreiteten Normalzustand und den Wiedereintritt in eben diesen. Ihr Sinn lag nicht allein in der Garantie eines menschenwürdigen Lebens, welche durch die Realisierung des Rechtsanspruchs auf ein soziokulturelles Existenzminimum einzulösen war. Ihr Sinn lag ebenso in der Rückführung des als bedürftig anerkannten Einzelnen in die Bereiche gemeinschaftlich, marktlich oder staatlich organisierter „Normalität“. Markt, Familie und andere staatliche Programme sind die Herkunfts- wie auch Zielbereiche der transitorischen Sozialhilfe. Herkunftsbereiche waren sie insofern, als dass erst ihr Versagen – das heißt ein Nicht- oder Unterfüllen der Existenzsicherung – dazu führte, dass die Leistungen der Sozialhilfe abrufbar wurden. Zielbereiche waren sie, da der Transit via Sozialhilfe endete, sobald in diesen Bereichen anerkannte, das heißt zumutbare Optionen der Existenzsicherung wieder verfügbar waren.

Aus normativer Sicht war zudem bedeutsam, für wen die Leistung erbracht werden sollte: für „Würdige“ oder „Unwürdige“; für prinzipiell zu Teilnahme am arbeitsmarktlichen Tauschverkehr Geeignete, also Arbeitsfähige, oder für Nichtarbeitsfähige; für nach politischen oder moralischen Kriterien zur Selbsthilfe Verpflichtete oder davon Freigestellte. In Zumutbarkeitskriterien kamen diese politischen und moralischen Erwägungen zum Ausdruck (§ 18 Abs. 3 BSHG i.d.F. von 1961).

Von Zumutbarkeit<sup>8</sup> zu sprechen und Zumutbarkeitskriterien zu regeln bedeutet, dass das Primat der Arbeitsmarktteilnahme nicht unter allen Arbeitsmarktbedingungen gegenüber dem Bezieher von Sozialhilfeleistungen durchgesetzt werden soll. Zwischen die Anarchie des Marktes – Verfügbarkeit, Qualität und Zahlungsfähigkeit der Nachfrage – und dem Wollen des Hilfesuchenden – z.B. Ansprüche an Lohn, Ort, Qualifikationsanforderungen und Ansehen der Arbeit – wurde mit der Zumutbarkeitsregelung eine politische Entscheidung geschaltet, welche die individuelle Würdigkeit und Berechtigung zur Dekommodifizierung durch Sozialhilfe zu qualifizieren ermöglichte und damit zur Akzeptanz der Sozialhilfe beitrug. Politisch werden mit Zumutbarkeitskriterien *erstens* Ansprüche an die Normalität der Beschäftigungsverhältnisse formuliert, *zweitens* der

---

8 Einen Einblick in die Regelung zumutbarer Arbeit sowohl im Rahmen als außerhalb des Sozialrechts – Haftpflichtrecht, Ehescheidungsrecht, Arbeitsrecht – gibt Peters-Lange (1992).

Rechtsstatus der „Würdigen“ gestärkt und ihre Handlungsoptionen im Sinne von Abwehrrechten gegenüber dem Agieren der Sozialverwaltung erweitert, *drittens* der moralische Status der „Würdigen“ gestärkt, indem sie durch spezifizierte Merkmale von Unwürdigen unterschieden werden können, wodurch *viertens* die Zielgenauigkeit der Transferleistung erhöht wird, da aufgrund dieser zusätzlichen Diskriminierungsmöglichkeit Fälle einer Nichtinanspruchnahme trotz Berechtigung sowie Fälle der Inanspruchnahme ohne Berechtigung vermieden werden können, so dass *fünftens* sowohl die normativen Ansprüche wie auch finanziellen Interessen der Finanzierer, also der Steuerzahler und Kommunen, berücksichtigt werden. Die Grenzen der Verpflichtung zur Eigenverantwortlichkeit, das heißt zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft als Mittel der Selbsthilfe, waren in der ersten Fassung des BSHG von 1961 dreierlei Art (§ 18 Absatz 3 i.d.F. von 1961): Sie lagen zum einen in den subjektiv nicht beeinflussbaren Fähigkeiten des Hilfeempfängers. Unzumutbar war eine Arbeit, wenn der Hilfesuchende dazu „körperlich oder geistig nicht in der Lage ist“. Zum anderen waren sie qualifikatorischer Art. Unzumutbar war eine Arbeit, „wenn ihm die künftige Ausübung seiner bisherigen überwiegenden Tätigkeit wesentlich erschwert würde“. Des Weiteren konnte die sozialhilferechtliche Pflicht zur Arbeit aufgrund einer anderweitigen, gesellschaftlich anerkannten Pflicht unzumutbar werden:

„Frauen darf eine Arbeit nicht zugemutet werden, soweit dadurch die geordnete Erziehung ihrer Kinder gefährdet würde; auch sonst sind bei Frauen die Pflichten zu berücksichtigen, die ihnen die Führung eines Haushaltes oder die Pflege von Angehörigen auferlegt“ (§ 18 Absatz 3 Satz 2 BSHG i.d.F. von 1961).

Die sozialhilferechtliche Dekommodifizierung weiblicher Arbeitskraft entsprach dem Anfang der 1960er Jahre dominanten Modell der Versorgung: Frauen waren in erster Linie für familiäre Tätigkeiten zuständig (Kapitel 9). Daher war der familialisierter Einsatz der weiblichen Arbeitskraft einerseits Voraussetzung für ihre sozialhilferechtlich bevorzugte Dekommodifizierung (Riedmüller 1985); andererseits erbrachte er im Rahmen der Familiensubsidarität keine eigenständigen Ansprüche auf Transferleistungen (Kulawik 1989). Insgesamt bildeten die im BSHG genannten Kriterien eine „sittlich-moralische Grenze der absoluten Unzumutbarkeit“ (Peters-Lange 1992: 218). Erwerbsfähige Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger konnten somit unterhalb dieses Standards bezahlte (Lohnwucher) sowie gegen geltende Arbeitsschutzbestimmungen verstoßende Beschäftigungsbedingungen ablehnen, ohne mit Sanktionen rechnen zu müssen.

Im Rahmen der „Hilfe zur Selbsthilfe“ erzwangen die sozialhilferechtlichen Regelungen die Arbeitsmarktteilnahme als Normalität: Arbeitsverweigerung in-

nerhalb des sittlich-moralisch Zumutbaren wurde negativ sanktioniert, die Arbeitsaufnahme wurde auf unterschiedliche Weise gefördert. Hinsichtlich vorrangiger familialer Leistungen erzwangen die sozialhilferechtlichen Regelungen den Einsatz des Vermögens und Einkommens der Familie. Sie erzwangen jedoch weder die Aufnahme noch bestraften sie die Beendigung der Ehe. Anders als verschiedene Regelungen in den Sozialversicherungen und dem Steuersystem setzen sie auch keine positiven Anreize zur Aufnahme und zum Erhalt der Ehe. Als „familiengerechte Hilfe“ sollte die Sozialhilfe, so die allgemeine Formulierung, „die Kräfte der Familie zur Selbsthilfe anregen und den Zusammenhalt der Familie festigen“ (§ 7 Absatz 1 Satz 2 BSHG i.d.F. von 1961). Dass im Rahmen von Mindestsicherungssystemen familienpolitische, auf die Lebensführung abzielende, letztendlich konkrete Moralvorstellungen durchsetzende Interventionen rigider gestaltbar sind, zeigen zwei Beispiele: Eines stammt aus den USA und steht im Kontext der Sozialhilfereform unter Clinton. Im Zuge des *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) von 1996 hat die Clinton-Administration die Förderung der Ehe mit rechtlichen, ökonomischen und pädagogischen Instrumenten zu einem Mittel erklärt, um die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu beenden bzw. gar nicht erst aufkommen zu lassen (Abramovitz 2006). Ein anderes Beispiel stammt aus den Anfangsjahren des BSHG. Im Rahmen der so genannten „Gefährdetenhilfe“, die unter dem Stichwort der Zwangsbewahrung in der Tradition der Fürsorgepolitik sowohl der Weimarer Republik als auch des Nationalsozialismus steht, wurden so genannten „HWG-Personen“ – damit waren insbesondere Frauen mit häufig wechselnden Geschlechtsverkehrspartnern gemeint – deviantes Verhalten vorgeworfen, welches im Extremfall unter Einsatz Freiheit entziehender Maßnahmen (§§ 72 und 73 BSHG i.d.F. von 1961) im Rahmen der Sozialhilfe „gebessert“ werden sollte (Willing 2003: 248 und 275 f.).

Zusammen mit anderen Beschränkungen, die den individuell beliebigen Zugriff auf die Transferleistung Sozialhilfe versperren, zielten die Zumutbarkeitsregeln auf das Verhalten potentieller Transferempfänger, also auf die Überlegungen rational kalkulierender Arbeitskraftanbieter, die sie *vor* dem Bezug von Leistungen anstellten: Um ein *ex-ante moral hazard*-Verhalten zu begrenzen, war der Eintritt in den Sozialhilfebezug nicht individuell disponibel. Ebenso zielten die Zumutbarkeitskriterien auf ein *ex-post moral hazard*-Verhalten<sup>9</sup> in dem Sinne, dass festgelegt worden war, unter welchen Bedingungen der Sozialhilfe-

---

9 Zu Verwendungen der Begriffe *ex-ante*- und *ex-post-moral hazard* hinsichtlich der Zumutbarkeitsregelung siehe Sell (1998a: 535), der die Begriffe auf das AFG/SGB III anwendet.

bezug zwingend zu beenden war. Hierbei handelte es sich sowohl um Bestimmungen, die die Eigenschaften (das Verhalten, die Lebensumstände) der Sozialhilfeempfängerin bzw. des Sozialhilfeempfängers betrafen, als auch um Modi zwingend zu ergreifender Einkommensalternativen in Form von Arbeitsgelegenheiten.

Zudem enthielt die Ausgestaltung der Zumutbarkeitskriterien Hinweise, an welcher „Normalität“ des Arbeitsmarktes bzw. des Arbeitskraftverkaufs sich Sozialhilfeleistungen orientierten: Eine auf eine existenzsichernde Vollzeitbeschäftigung zielende Zumutbarkeitsregelung ist etwas anderes als eine Zumutbarkeitsregelung, für die auch eine subventionierte oder Teilzeitbeschäftigung in den Bereich des Akzeptablen gehört. Ebenso ist eine Zumutbarkeitsregelung, die dem Leitbild der Mutter als Hausfrau im Rahmen eines *male breadwinner model* folgt etwas anderes als eine Zumutbarkeitsregelung, die den Anforderungen einer Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Rahmen eines *adult worker model* Rechnung trägt oder darauf setzt, dass die Erwerbstätigkeit sowohl zur Vermeidung aktueller, materieller Notlagen beizutragen in der Lage ist als auch präventiv wirkt und so materielle Notlagen der Kinder Betroffener vermeiden hilft. Die Instrumente können dementsprechend so gestaltet werden, dass z.B. eine allein-erziehende Mutter entweder möglichst vom administrativen Zwang des Verkaufs ihrer Arbeitskraft freigestellt wird (Sozialhilfe als *out-of work benefit*), oder aber die Instrumente zielen auf eine Erhöhung der *re-entry*-Chancen der Mutter durch kinderbezogene Dienstleistungen oder Transferleistungen bei Arbeitsmarktteilnahme (Sozialhilfe als *in-work benefit*). Eine dritte Variante bestünde darin, beides anzubieten und der individuellen Disposition der Mutter zu überlassen (Sozialhilfe als Grundlage für *Autonomie*).

Das von der Arbeitsförderung bis zur Sozialhilfe reichende System sozialrechtlich gestufter Zumutbarkeit schützte aus Sicht der Arbeitskraftanbieter den eigenen sozialen Status, indem es bei Arbeitslosigkeit einen Abstieg verzögerte. Aus volkswirtschaftlicher Sicht trug es dazu bei, das Humankapital effektiv zu „bewirtschaften“, indem es Dequalifizierungsprozesse und Fehlallokationen verhinderte. Genau genommen enthielten die Zumutbarkeitsregeln auch in den der Mindestsicherung vorgelagerten Bereichen sozialer Sicherung keinen Berufsschutz, sondern einen Schutz vor vorzeitiger Dequalifizierung durch Verkauf der Arbeitskraft „unter Wert“. In Zumutbarkeitsregelungen steht dem Problem des „zu früh“ das Problem des „zu spät“ des tatsächlichen *re-entry* in den Arbeitsmarkt gegenüber. In diesem Spannungsverhältnis steht zum Beispiel die keineswegs homogen zusammen gesetzte Gruppe der so genannten „Geringqualifizierten“. Geringqualifizierte können differenziert werden nach *formal* gering oder nicht Qualifizierten und nach *faktisch nicht mehr* Qualifizierten. Erstere gelten

als gering qualifiziert aufgrund fehlender schulischer oder beruflicher Abschlüsse; letztere gelten als gering qualifiziert, weil ihre Qualifikation aus Sicht der Nachfrageseite mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit entwertet worden ist (SVRW 2006: 14).

„Verschärfte“ Zumutbarkeitsregeln bewirken einen Zufuhreffekt zum Arbeitsmarkt: der Umfang der potentiell verfügbaren Arbeitskraft steigt. Doch aus Sicht von Arbeitgebern ist eine „verschärfte“ Zumutbarkeitsregelung nicht unbedingt ein Vorteil. Nimmt ob „verschärfter“ Zumutbarkeit ein Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin eine unterhalb der eigenen Qualifikation liegende Arbeit an, muss der Arbeitgeber davon ausgehen, dass dieser Arbeitnehmer oder diese Arbeitnehmerin entweder im selben Betrieb oder außerhalb des Betriebes eine neue, seiner bzw. ihrer Qualifikation entsprechende Tätigkeit suchen wird. Um zusätzliche Transaktionskosten zu vermeiden, werden daher „Überqualifizierten“ nicht eingestellt (Sell 1998a: 544). Mehr Restriktionen für Arbeitslose bei gleich bleibender Arbeitslosigkeit sind in diesem Fall die Folge verschärfter Zumutbarkeitskriterien. Andererseits verringert eine großzügigere Zumutbarkeitsregelung für jene auf den unteren Stufen den Konkurrenzdruck durch jene Arbeitslosen auf den oberen Stufen, entschärft somit den Verdrängungswettbewerb auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes (Sell 1998a: 536 f.). Oder anders gesagt: In der Logik der gestuften Zumutbarkeit konkurrieren Geringqualifizierte mit Geringqualifizierten und Hochqualifizierte mit Hochqualifizierten – je weniger abgestuft die Zumutbarkeitsregelung, desto ungleicher der Anbieterwettbewerb auf dem Arbeitsmarkt.<sup>10</sup>

Insgesamt bestehen vier Varianten, mit denen politisch auf einen möglichen Verdrängungswettbewerb reagiert werden kann: Die erste Variante besteht in einem sozialpolitischen Festschreiben der Statushierarchie bzw. einer Entschleunigung des Abstiegs in gering entlohnte Tätigkeitsbereiche mittels generöser Zumutbarkeitskriterien. Die zweite Variante besteht im Aussteuern des Arbeitskräfteangebotsdrucks in den zweiten Arbeitsmarkt. Die dritte Variante verringert den Angebotsdruck durch *non-entry*- (z.B. Verlängerung der Ausbildungszeiten) und *exit*- Maßnahmen (Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch Frühverrentung). Die vierte Variante bietet ein anderes Ventil: Statt wie in der ersten Variante den

---

10 Einen Verdrängungswettbewerb im Sinne eines Substitutionsprozesses im Niedriglohnbereich kann es auch ohne politisch geregelter Zumutbarkeit geben, sofern qualifizierte Anbieter den Bezug von Einkommen unterhalb ihrer Produktivität kurzfristig in Kauf nehmen, weil keine anderen Stellen bestehen oder die vorhandenen Stellen im Niedriglohnbereich als besseres Sprungbrett in eine adäquat entlohnte Tätigkeit erscheinen als es die Arbeitslosigkeit ist.

Druck oben zu halten oder wie in den Varianten zwei und drei eher zur Seite herauszunehmen, wird hier der Druck durch Erweiterung nach unten aufgelöst. Das zentrale Stichwort ist hier die „Aufspreizung der Lohnstruktur“ nach unten. Die Lohnspreizung nach unten soll vorwiegend durch eine Kombination restriktiver und in geringerer Höhe gewählter Transferleistungen mit staatlichen Lohnsubventionen bei geringerer Transferenzugsrate erreicht werden.<sup>11</sup>

Während mit den Zumutbarkeitskriterien bestimmt wurde, wer zu welchen Bedingungen vom Selbsthilfegegrundsatz dispensiert war und dementsprechend weder Lohnarbeitsbereitschaft demonstrieren noch eine Beschäftigung aufnehmen musste, umfassten die Sanktionsregeln jene Maßnahmen, mit denen das Zumutbare erzwungen werden sollte. Eine arbeitsethische Orientierung wurde im Rahmen des BSHG nicht nur gefordert und gefördert, sondern sanktionsbewehrt durchgesetzt. Dementsprechend drohte das BSHG mit „Folgen bei Arbeitsscheu und unwirtschaftlichem Verhalten“<sup>12</sup>. Von der arbeitsethischen Lebensführung abweichendes Verhalten wurde als moralisches Fehlverhalten gewertet und führte zu einer Schmälerung der rechtlichen wie ökonomischen Verfügbarkeit der *exit*-Option „Sozialhilfe“:

„(1) Wer sich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten, hat keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt.

(2) Bei einem Hilfeempfänger, der trotz Belehrung sein unwirtschaftliches Verhalten fortsetzt, kann die Hilfe bis auf das zum Lebensunterhalt unerlässliche eingeschränkt oder auf Hilfe in einer Anstalt oder in einem Heim beschränkt werden“ (§ 25 Absatz 1 und Absatz 2, Satz 1 BSHG i.d.F. von 1961).

Das Kausalitätsprinzip, das in der auf arbeitsethisch konformes Verhalten abstellenden moralischen Bedürftigkeitsprüfung wirkte, griff nicht erst bei der Frage nach der Verbleibsberechtigung, sondern bereits bei der Frage nach der Zugangsberechtigung:

„Ferner kann die Hilfe bis auf das zum Lebensunterhalt unerlässliche eingeschränkt werden bei einem Hilfesuchenden, [...] der seine Arbeitsstelle ohne wichtigen oder ohne berechtigten Grund aufgegeben hat oder auf den die übrigen Voraussetzungen des § 79 oder

---

11 Das entspricht dem Kombilohnmodell des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVRW 2006).

12 So die Überschrift des vierten Unterabschnitts des zweitens Abschnitts, der die Hilfe zum Lebensunterhalt regelte, i.d.F. von 1961.

des § 80 Abs. 1 des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zu treffen“ (§ 25 Absatz 2, Satz 2 BSHG i.d.F. von 1961).

Die Sanktionsnorm des Paragraphen 25 stand nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts in engem Zusammenhang mit den Normen der „Hilfe zur Arbeit“ (§§ 18-20 BSHG). Die Erzwingung des Einsatzes der Arbeitskraft durch sanktionsbewehrte Pflichtarbeit verstand der Gesetzgeber wie auch die Rechtssprechung nicht allein als Strafe für abweichendes Verhalten, sondern paternalistisch als staatliche Hilfe, die dem Hilfeempfänger „in seinem eigenen wohlverstandenen Interesse“ (BT-Drs. 13/1137: 13) zukomme, so die Bundesregierung 1995 in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der PDS. Die Sanktionsnorm des Paragraphen 25 BSHG wurde demzufolge als „Hilfenorm“ interpretiert (BVerwGE 67, 1, 6; vgl. Rothkegel 2000: 102). In seiner Entscheidung vom 10.02.1983 begründete das Bundesverwaltungsgericht die in Paragraph 25 BSHG angedrohten Kürzungen „auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche“ mit dem anthropologischen Grundwert von Arbeit:

„Arbeiten als solches ist – ganz gleich auf welchem Wege hierzu Gelegenheit geboten wird – ein Mittel, einen Hilfesuchenden (Hilfeempfänger) in seinem Selbsthilfestreben zu unterstützen und ihm Gelegenheit zur Entfaltung seiner Persönlichkeit zu geben, ein wesentliches Kriterium für ein Leben, das der Würde des Menschen entspricht, § 1 Abs. 2 BSHG“ (BVerwGE 67, 1, 5).

Demzufolge ist jede Arbeit besser als gar keine Arbeit, Arbeitszuweisung dementsprechend ein Gebot der Menschenwürde, eine von den Bedingungen des Einsatzes der Arbeitskraft entkoppelte materielle Hilfe käme einem Verstoß gegen die Menschenwürde gleich (Bieritz-Harder 2001: 198 ff.). Das Bundesverwaltungsgericht hatte in seinem Urteil unter anderem begründet, dass nicht allein die Verweigerung privat-rechtlicher, sondern ebenso die Verweigerung öffentlich-rechtlicher Beschäftigung, also gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit (gZA) im Rahmen der Arbeitshilfe, mit den Instrumenten des Paragraphen 25 sanktioniert werden darf. Dass jede Arbeit der Persönlichkeitsentfaltung förderlicher sei als das Verfügen über arbeitsmarktferne Optionen, ist eine Grundannahme, die das BSHG von Beginn an mit dem *workfare*-Typus der Mindestsicherung teilte.

Die angedrohten „Folgen bei Arbeitsscheu und unwirtschaftlichem Verhalten“ waren abgestuft: Auf der ersten Stufe griffen die genannten finanziellen Einbußen. Auf der zweiten Stufe wurde die Einschränkung der Freiheit der Person angedroht. Strafrecht und Fürsorgerecht zielten komplementär auf die Sozialdisziplinierung der Armen (Rudolph 1995), indem die „Unterbringung in

einer Arbeitseinrichtung“, so die Überschrift des nachfolgend auszugsweise zitierten Paragraphen 26 BSHG in der Fassung von 1961, angedroht wurde:

„Weigert sich jemand trotz wiederholter Aufforderung beharrlich, zumutbare Arbeit zu leisten, und wird deshalb ihm oder einem Unterhaltsberechtigtem laufende Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt, so kann seine Unterbringung zur Arbeitsleistung in einer von der obersten Landesbehörde als geeignet anerkannten abgeschlossenen Anstalt [...] angeordnet werden. Das Grundrecht der Freiheit der Person nach Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes wird insofern eingeschränkt“ (§ 26 Absatz 1 BSHG i.d.F. von 1961).

Im Gesetzentwurf begründete die Bundesregierung diese Freiheit entziehende Zwangsmaßnahme mit den guten Erfahrungen, die im Rahmen der vormalig geltenden Reichsfürsorgeverordnung gemacht worden seien, ohne die Erfahrungen und ihre besondere Güte im Einzelnen darzulegen. Hingegen explizierte sie die erwünschte Wirkung: Die Zwangsmaßnahme zielte zum einen auf Abschreckung: „Schon durch ihr Vorhandensein hat die Vorschrift in der Praxis erhebliche Bedeutung“ (BT-Drs. III/1799: 42). Sofern Abschreckung nicht wirkte, sollte eine ausreichend konforme Lebensführung durch Umerziehung im Rahmen eines Freiheitsentzugs erreicht werden:

„Ziel der Unterbringung ist es, daß der Untergebrachte sich möglichst rasch bereit findet, außerhalb der Anstalt wieder den Lebensunterhalt für sich und seine Angehörigen durch Arbeit zu verdienen. Dazu kann ihm auch ein Beruf helfen, den er in der Anstalt erlernt hat“ (BT-Drs III/1799: 43).

Die Zweckbeschreibung der Arbeitshauseinweisung knüpfte an die Tradition der strafrechtlichen Arbeitshausunterbringung an, die auf „Besserung und ‚Unschädlichmachung‘ als spezialpräventives und Abschreckung als generalpräventives Mittel“ (Rudolph 1995: 33) setzte. Die Möglichkeit, das Grundrecht der Freiheit der Person einzuschränken, war in der ersten in Kraft getretenen Fassung des BSHG sowohl im Rahmen der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ als auch der „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ gegeben. Im Rahmen der „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ zielte die so genannte „Hilfe für Gefährdete“ auf Personen, die „aus Mangel an innerer Festigkeit ein geordnetes Leben in der Gemeinschaft nicht führen können“ (§ 72 Abs. 1 BSHG i.d.F. von 1961). Mittels „Gewöhnung des Gefährdeten an regelmäßige Arbeit“ im Rahmen eines Freiheitsentzugs sollten bestimmte, als deviant deklarierte Formen der Lebensführung bei Personen, die als „besonders willensschwach“, ihn ihrem „Triebleben besonders hemmungslos“, „verwahrlost oder der Verwahrlosung ausgesetzt“ galten oder denen „Hilfe

nur in einer Anstalt, in einem Heim oder in einer gleichartigen Einrichtung gewährt werden kann“ (§ 73 Abs. 2 BSHG i.d.F. von 1961), pädagogisch korrigiert werden. Während das Verfahren der erzwungenen Anstaltsunterbringung von „Gefährdeten“ rechtsstaatlich genau gefasst war, blieb der Adressatenkreis soweit unterbestimmt, dass die Sozialhilfebehörden „beinahe jede als ‚gefährdet‘ angesehene Person unter Androhung geschlossener Anstaltsunterbringung disziplinieren“ (Willing 2003: 277) konnte.<sup>13</sup>

Anhand beider Formen ist zu erkennen, dass mit der Einführung eines individuellen Rechtsanspruchs auf die gesetzlichen Pflichtleistungen der Mindestsicherung durch das BSHG eine Abkehr von der Tradition repressiver Armenfürsorge keineswegs vollzogen worden war. In beiden Fällen sollte ein als moralisch deviant bewertetes Verhalten von Bürgerinnen und Bürgern politisch-repressiv im Rahmen der Fürsorge angepasst werden.

## Immaterielle und Materielle Hilfen

### Hilfe zur Arbeit

Der sozialhilfepolitische Begriff „Bedürftigkeit“ wäre missverstanden, wenn er auf den Akt der Überprüfung der finanziellen Verhältnisse reduziert würde. Mit der Bedürftigkeitsprüfung wurde sowohl die *ökonomische* Ausstattung, also Einkommen und Vermögen, als auch die *moralische* Ausstattung, also die Leistungsbereitschaft, genauer: Lohnarbeitsbereitschaft, der Hilfesuchenden kontrolliert und zur Grundlage der Hilfestellung gemacht. Der Zugang zur *exit*-Option „Sozialhilfe“ und auch der Verbleib im Sozialhilfebezug war doppelt bedingt: durch das Finalitätsprinzip und das Kausalitätsprinzip. Gewöhnlich wird die Logik Sozialhilfestellung mit dem Finalitätsprinzip beschrieben, da im Gegensatz zu den Sozialversicherungen allein der Umstand Leistung auslösend wirkte, dass finanzielle Bedürftigkeit bestand und weder nach einem bestimmten Auslöser (z.B. Krankheit, Arbeitslosigkeit, Erreichen der Altersgrenze) noch nach bestimmten Vorleistungen (Mindestbeitragszeit) gefragt worden wäre. Das Kausalitätsprinzip kam zwar nicht bei der *finanziellen*, aber bei der *moralischen* Bedürftigkeitsprüfung zur Anwendung. Dass als moralisch einwandfreies Verhalten die Orientierung an den Anforderungen des Arbeitsmarktes gesetzt worden war, entsprach der engen Kopplung der „Hilfe zur Selbsthilfe“ an die Vorstellung

13 Diese Thematik wurde unter der Bezeichnung Zwangsbewahrung kontinuierlich fürsorgepolitisch anhand der Bemühung diskutiert, ein so genanntes Bewahrungsgesetz einzuführen. Siehe zur Entwicklung vom Beginn der Weimarer Republik bis Ende der 1960er Jahre die Studie von Willing (2003).

einer Selbsthilfe durch Verkauf der Arbeitskraft. „Hilfe zur Selbsthilfe“ war daher wesentlich „Hilfe zur Arbeit“ (HzA). Sie umfasste zunächst eine Pflichten-zuweisung: „Jeder Hilfesuchende muß seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen“ (§ 18 Absatz 1 BSHG i.d.F. von 1961). Im Zusammenhang mit der vorge-lagerten sozialen Sicherung der Arbeitsförderung konnte die Regelung der Zu-mutbarkeit im Bereich der Sozialhilfe auch dahingehend interpretiert werden, dass sie die letzte Stufe einer abwärts weisenden Treppe darstellte. Die oberen Stufen glichen der Normalität der Lohnarbeit, die weiteren Stufen setzten sich über die jeweiligen Regelungen der Arbeitsförderung fort und schlossen mit der Sozialhilfe ab. Bei genauerer Betrachtung unterlag die letzte Stufe einer weiteren Hierarchisierung in Form der „Hilfe zur Arbeit“ (HzA). Sie konkretisierte den rechtlichen Status des Hilfeempfängers im Rahmen des BSHG einerseits in Ab-stimmung zu seiner subjektiv bewiesenen Bereitschaft, seine Arbeitskraft ver-kaufen zu wollen, und zu seinem objektiv messbaren Erfolg, seine Arbeitskraft verkaufen zu können, und andererseits durch Zumutbarkeitskriterien, welche die Verpflichtung zum Verkauf der Arbeitskraft begrenzten.

Die Hilfe zur Arbeit im BSHG war also ein „gestufte[s] Hilfesystem“ (BT-Drs. 13/10759: 2), das als „eine gestufte Verherrschachtlichung des Verhältnisses von Sozialpolitik und Arbeit“ (Hoppensack/Wenzel 1985: 255) konstruiert war. Ausgangspunkt war die „Normalität der Lohnarbeit“ des so genannten ersten Arbeitsmarktes. Die Tätigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt waren durch eine privatrechtliche Form charakterisiert. Sie regulierte jene Arbeitsverhältnisse, die zu den gegebenen historischen Bedingungen als Normalfall galten. Abstufungen von dieser Normalität des ersten Arbeitsmarktes wurden als zweiter, dritter und vierter Arbeitsmarkt bezeichnet (Hanesch 1985: 269 ff.). Der Rechtsstatus der sozialhilferechtlich in Arbeit vermittelten Hilfeempfänger variierte mit den Be-schäftigungsformen: Während im zweiten Arbeitsmarkt die arbeits- und sozial-rechtlichen Schutzbestimmungen ebenso vorhanden waren wie die privatrechtli-che Form der Arbeitsverträge, so dass sich der Unterschied zum ersten Arbeits-markt in erster Linie an den besonderen, in Form einer institutionellen Doppel-struktur von Arbeitsbeschaffungs- wie BSHG-Maßnahmen organisierten Zu-gangsbedingungen<sup>14</sup> festmachen ließ, fehlten im dritten wie im vierten Arbeits-markt sowohl die privatrechtliche Form als auch die umfassende arbeits- und so-zialrechtliche Absicherung. Diese „öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse“

---

14 Diese Doppelstruktur aufzuheben war im Jahr 2003 Teil der Begründung der rot-grünen Bundesregierung für die Auflösung der Arbeitslosenhilfe und der Schaffung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (BT-Drs. 15/1516).

des dritten Arbeitsmarktes können von denen des vierten Arbeitsmarktes insofern abgegrenzt werden, als dass es sich zum einen um die sanktionsgestützt realisierten Arbeitshilfen des BSHG und zum anderen um „beschützte Arbeit“ des vierten Arbeitsmarktes, z.B. in Behindertenwerkstätten, handelte (Hanesch 1985). Statt horizontaler, möglicherweise kollektiv vollzogener Interessensaushandlung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ging der Beschäftigungsverhältnis eine vertikale Setzung der Sozialverwaltung voraus: Weder das *Ob* noch das *Wie* dieses Beschäftigungsverhältnisses standen dem Einzelnen zur Disposition und konnten demzufolge nicht von ihm verhandelt werden. Mit der sozialversicherungspflichtigen Variante der Arbeitsgelegenheiten wurde allenfalls die Nähe zur Normalität des Lohnarbeitsverhältnisses hergestellt, da der Abschluss des Beschäftigungsverhältnisses ebenso wenig dem oder der Einzelnen überlassen war. Da jedoch bei ausreichender Dauer des Beschäftigungsverhältnisses Ansprüche auf passive wie aktive Leistungen der Arbeitsförderungen erworben wurden, konnte für die nächste Phase der Arbeitslosigkeit eine Anwartschaft auf eine höhere Stufe respektive höheren Status erreicht werden.<sup>15</sup>

Im BSHG i.d.F. von 1961 umfassten die Paragraphen 18 bis 20 sowie 25 und 26 vier Stufen der Statusminderung: Auf der ersten Stufe wurden Hilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Die nachfolgenden Stufen reichten von der Beschaffung von Arbeitsgelegenheiten, die nicht zusätzlich und gemeinnützig sein mussten und tariflich entlohnt sowie sozialversicherungspflichtig waren (§ 19 Absatz 1 BSHG i.d.F. von 1961), über einen Bereich der gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeit bis hin zur gänzlich verherrschafftlichten oder pädagogisierten Arbeit (§§ 19 Abs. 2, 2. Alternative, 20 BSHG). Der Bereich der gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeit (gzA) – „zusätzlich ist nur die Arbeit, die sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet würde“ (§ 19 Absatz 2 BSHG i.d.F. von 1961) – war statusrechtlich zweigeteilt: GzA wurde zum einen in einer sozialversicherungspflichtigen Variante auferlegt. Zum anderen wurde gzA in Form eines öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnisses vermittelt, so dass „kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts und kein Beschäftigungsverhältnis im Sinne der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung begründet“ (§ 19 Absatz 3 BSHG i.d.F. von 1961) wurde. Auf der vierten und letzten Stufe rückten Inhalt und Art der Tätigkeit in den Hinter-

---

15 Dieser Prozess wird aus zwei Richtungen kritisiert: zum einen als *finanzieller Verschiebepbahnhof*, der zwischen kommunalen Trägern und der Bundesanstalt für Arbeit verläuft, und zum anderen als *Spaltung des Sozialstaats* aufgrund unterschiedlicher, nämlich sozialhilfe- und sozialversicherungsrechtlicher, Behandlung von Arbeitslosigkeit.

grund. Im Mittelpunkt stand die Beschäftigungsfähigkeit jener Hilfeempfänger, die als „arbeitsentwöhnt“ galten und deren Arbeitsbereitschaft geprüft werden sollte. Die Maßnahmen dienten nach Auffassung der Bundesregierung dem Ziel, „den Hilfesuchenden wieder zur Arbeit hinzuführen“ (BT-Drs. III/1799: 41), das heißt Arbeitsethik konforme Verhaltensmuster zu trainieren. Diese rein pädagogische, allein auf Arbeitsdisziplin zielende Variante wurde ebenfalls nicht entlohnt, sondern es wurden die üblichen Geldleistungen sowie eine Mehraufwandsentschädigung gewährt. Die Tätigkeiten im Rahmen der HzA sind üblichen Lohnarbeitsverhältnissen untergeordnet. Im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Tätigkeiten ist dies nicht sofort ersichtlich, trifft aber dennoch zu: Obwohl ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis abgeschlossen wird, fehlt diesem Verhältnis ein wesentliches Merkmal eines Lohnarbeitsverhältnisses: die formale Freiwilligkeit. Die Verpflichtung, die eigene Arbeitskraft zum Verkauf anzubieten, galt sowohl im Bereich der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ (HLU) als im Bereich der „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ (HbL). Während in der HbL die Herstellung der Arbeitsfähigkeit in den Vordergrund gerückt worden war, zielte die HLU zunächst auf die Umsetzung der Arbeitspflicht. „Bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen handelt es sich im wesentlichen um Notlagen, die durch einen Hinweis auf die Arbeitspflicht nicht beseitigt werden können; vielmehr soll in diesen Fällen die Arbeitsfähigkeit des Hilfesuchenden hergestellt werden“ (BT-Drs III/1799: 41).

Aus sozialrechtlicher Perspektive war die „Hilfe zur Arbeit“ eine Konkretisierung des Nachrangigkeits- und Selbsthilfeprinzips im BSHG (Brühl 1997: 64). In funktionaler Hinsicht waren die HzA und die mit ihr verbundenen Sanktionsmöglichkeiten nach Paragraph 25 BSHG ein wesentliches Element der Kosten-Nutzen-Struktur, welche die mit der Sozialhilfe gegebene *exit*-Option formte. Auf der Nutzen-Seite der Sozialhilfe stand neben dem verfügbaren Einkommen die verfügbare Freizeit. Beides konnte im Rahmen der HzA geschmälert werden: Wenn der Hilfeempfänger nicht den Anforderungen der verfügbten Maßnahmen entsprach oder sich ihnen ganz verweigerte, konnte das Transfereinkommen gesenkt werden. Doch wenn ein Hilfeempfänger eine Maßnahme im Rahmen der HzA antrat, verlor er die freie Verfügung über seine Zeit. So entfiel zum einen die Möglichkeit, die mit dem Sozialhilfebezug entstandene Freizeit für Eigenarbeit zu nutzen. Zum anderen konnte eine Maßnahme als Instrument verwendet werden, um dem Hilfeempfänger Zeit für unerwünschte (Betteln) oder illegale (Schwarzarbeit) Tätigkeiten zu nehmen, mit denen er sein Einkommen hätte verbessern können. Erhöht wurde der Nutzen der Sozialhilfe durch die HzA nur dann, wenn der Hilfeempfänger entweder Entqualifizierungsprozesse, die mit der Arbeitslosigkeit einhergehen, im Rahmen von Fort- und

Weiterbildung aufzuhalten vermochte oder wenn die HzA tatsächlich eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt schlug.<sup>16</sup>

Auf der Kosten-Seite des Sozialhilfebezugs stand das negative, stigmatisierende Image des Sozialhilfebezugs. Im Prozess der kontinuierlichen Kontrolle trug die HzA dazu bei, die moralische Bedürftigkeit zu prüfen: Eine Ablehnung einer Maßnahme konnte als Mangel an Lohnarbeitsbereitschaft gedeutet werden, und ein Mangel an Lohnarbeitsbereitschaft konnte eine Kürzung der Transferleistung auslösen. Die Effekte der HzA auf die Selbststigmatisierung in Form von Scham und die Fremdstigmatisierung in Form von Missbrauchsvorwürfen und Faulheitsverdächtigungen konnten verschiedener Art sein – Kosten erhöhend wie auch senkend. Die HzA konnte einerseits zur Abmilderung der Stigmatisierung beitragen, indem sowohl der Hilfeempfänger als auch die Öffentlichkeit Arbeitseinsätze im Rahmen der HzA als Gegenleistung zur öffentlichen Hilfe deuteten. Andererseits konnten Arbeitsgelegenheiten die Gefühle des Schams und Versagens bei den Hilfeempfängern und Hilfeempfängerinnen verstärken, indem sie einen persönlichen Misserfolg verdeutlichten, der zudem öffentlich, im Rahmen von gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit (gzA) beim Laub- oder Granulatfegen, exponiert wurde. Der fremdstigmatisierende Effekt des Sozialhilfebezugs wurde verstärkt, da bekannt war, dass die Maßnahmen der Disziplinierung dienten. In diesem Sinne hatte die HzA eine moralische Malus-Wirkung. Allein freiwillige Tätigkeiten im Rahmen einer HzA hätten eine moralische Bonus-Wirkung entfalten können: Der gzA-Tätige hätte als würdiger Hilfeempfänger gegolten, da er seine Konformität mit der herrschenden Arbeitsethik hätte demonstrieren können. Die Freiwilligkeit hätte jedoch nach Interpretation des Bundesverwaltungsgerichts einer der Menschenwürde angemessenen Hilfe widersprochen:

„Die Zuweisung gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit (im Rahmen des Zumutbaren) führt mindestens mittelbar zur Selbsthilfe, weil durch sie der Arbeitsentwöhnung vorgebeugt und der Hilfebedürftige auf die Übernahme einer Erwerbstätigkeit vorbereitet werden kann, die ihn befähigt, unabhängig von Sozialhilfe zu leben“ (BVerwGE 67, 1, 5).

Nicht allein als moralische Verpflichtung des Hilfeempfängers gegenüber dem Hilfe gewährenden Staat, sondern ebenso umgekehrt als moralische Verpflichtung des Staates gegenüber dem Hilfeempfänger interpretierte das Bundesver-

---

16 Entqualifizierung zählt erst dann zur Kostenseite der Sozialhilfe, wenn im Einklang mit dem Abhängigkeitsargument angenommen wird, dass die Dauer der Arbeitsmarktferte durch den Sozialhilfebezug und nicht mangels Nachfrage bestimmt ist.

waltungsgericht in seiner Rechtsprechung die sanktionsbewehrte Verpflichtung zum Verkauf der Arbeitskraft oder zum Einsatz der Arbeitskraft im Rahmen von Pflichtarbeit (Bieritz-Harder 2001: 198 ff.). Abhängigkeit von der staatlichen Sozialhilfe zu früh und zu lang zuzulassen, war dieser Argumentation zufolge menschenunwürdig. Das zentrale Kriterium für menschenwürdige Hilfe war folglich die Hilfe zur Selbsthilfe, verstanden als zwingende Hilfe zum Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt. Das heißt, die Autonomie der Einzelnen konnte dieser Auffassung nach in erster Linie mit oder in Vorbereitung auf Arbeit – oberhalb des Zumutbaren gleich welcher Form – erreicht werden (zur Kritik des Urteils Krahmer 1983; siehe auch Zuleeg 1983).

### Bedarf nach materieller und moralischer Bedürftigkeit

Die dekommodifizierende Wirkung und somit der Gehalt der *exit*-Option Sozialhilfe bemaß sich neben den Bedingungen des *Zugangs* und des *Verbleibs* an der *Höhe* der Leistung. Die normative Grundlage für die Festlegung der Höhe der Regel- und Mehrbedarfsätzen der Sozialhilfe war geprägt von einem Spannungsverhältnis zwischen Bedarfsgerechtigkeit auf der einen und Leistungsgerechtigkeit auf der anderen Seite. Mit dem Prinzip der *Bedarfsdeckung* und der Gerechtigkeitsnorm der *Bedarfsgerechtigkeit* hob sich die Sozialhilfe idealtypisch von der Sozialversicherung ab. Das Leistungsvolumen, also die Höhe der Transferleistungen, war systematisch vom *Erfolg* beim Verkauf der Arbeitskraft entkoppelt. Das in der Arbeitslosen- und Gesetzlichen Rentenversicherung maßgebliche Prinzip der Teilhabeäquivalenz war für die Bestimmung des Leistungsvolumens der Sozialhilfe unerheblich. Daraus folgt keineswegs, dass das Leistungsprinzip und die Gerechtigkeitsnorm der *Leistungsgerechtigkeit* insgesamt für das Leistungsvolumen der Sozialhilfe unerheblich waren. Die Bedarfsdeckung war sowohl *überindividuell*, also bei der allgemeinen Bestimmung der Leistungshöhe, als auch *individuell*, also bei der konkreten Bestimmung des Zahlungsbetrags, wesentlich an die Gerechtigkeitsnorm der Leistungsgerechtigkeit rückgebunden. *Individuell* spielt der Verkaufserfolg keine Rolle. Doch die Verkaufsbemühung und *-bereitschaft* sowie die Verkaufsfähigkeit wirkten sich mindernd respektive erhöhend auf den konkreten Zahlungsbetrag aus. Insgesamt bestanden zwei Grundvarianten der Bestimmung des individuellen Leistungsvolumens: eine Minderungsvariante und eine Aufstockungsvariante. In der Minderungsvariante war die individuelle Leistungsbereitschaft ausschlaggebend: Wer die an das Wohlverhalten geknüpften Bedingungen moralischer Bedürftigkeit nicht erfüllte, dem konnten die Leistungen zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums „auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche eingeschränkt werden“ (§ 25 Absatz 2 Satz 2 BSHG i.d.F. von 1961). Dementsprechend sah die

Sozialhilfe zwei Existenzminima vor: zum einen das soziokulturelle und zum anderen das zum Lebensunterhalt unerlässliche Existenzminimum.<sup>17</sup> In der Aufstockungsvariante wurde ein Mehrbedarf zum einen als *out-of work benefit* zugewiesen: Jene Personen, die aus subjektiv nicht beeinflussbaren Gründen nicht arbeiten konnten oder nicht mehr arbeiten mussten, weil sie im rentenrechtlichen Sinne erwerbsunfähig waren oder das reguläre Renteneintrittsalter erreicht hatten, erhielten einen Zuschlag.<sup>18</sup> Hier wie bei jenen Personen, die aus bevölkerungspolitischen Gründen als mehrbedarfsberechtigt galten – Schwangere, Eltern mit zwei und mehr Kindern unterhalb der Altergrenze für Erwerbspersonen von sechzehn Jahren – wurde das normative Spannungsverhältnis zu Gunsten des Bedarfsprinzips verschoben (§ 23 Absätze 2 und 3 BSHG i.d.F. von 1961). Mehrbedarf auslösend wirkte insbesondere auch die Kombination von objektiv eingeschränkten Verkaufschancen bei gleichzeitig anhand eines Verkaufserfolgs erwiesenem Verkaufswillen: „Für Erwerbstätige ist ein Mehrbedarf in angemessener Höhe anzuerkennen; dies gilt vor allem für Personen, die trotz beschränkten Leistungsvermögens einem Erwerb nachgehen“ (§ 23 Absatz 3 BSHG i.d.F. von 1961). Das Leistungsprinzip ergänzte in diesen Fällen ebenso wie bei dem gesonderten Mehrbedarf für erwerbstätige Blinde das Bedarfsprinzip. Diese Art Mehrbedarfsatz war *de jure* ein *in-work benefit*, da er den erfolgten Verkauf der Arbeitskraft voraussetzte. Seiner Zielsetzung nach wirkte er sowohl bedarfs- als auch anreizorientiert. Er sollte einerseits einen erwerbsbedingten Mehrbedarf ausgleichen und setzte andererseits durch Erhöhung des verfügbaren Einkommens einen Anreiz, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Bei finanzieller und moralischer Bedürftigkeit wird Sozialhilfe nach Bedarf geleistet. Durch die Ausgestaltung der Regelsätze wird dieser Bedarfsdeckungsgrundsatz konkretisiert. Während die ökonomische und moralische *Bedürftigkeit* den Zugang und Verbleib sowie die individuelle Höhe des Leistungsvolumens individuell regelt, wird mit Rekurs auf einen ebenfalls moralisch und ökonomisch bestimmten *Bedarf* die Leistungshöhe prinzipiell und überindividuell geregelt. Der moralisch spannungsreich zwischen Bedarfsgerechtigkeit und Leis-

17 Das Prinzip unterschiedlicher Existenzminima ist 1993 mit einem eigenständigen Sozialgesetz, dem Asylbewerberleistungsgesetz, vom Adressatenkreis der Personen mit zu geringer Arbeitsbereitschaft auf den Adressatenkreis „fremde Bedürftige“ ausgeweitet worden.

18 Der mit dieser Mehrbedarfsregelung adressierte Personenkreis ist entspricht dem Adressatenkreis der 2001 mit Artikel 12 des Altersvermögensgesetzes (AVmG) (BGBl. I 2001, S. 1310 vom 26.06.2001) eingeführten und 2003 in Kraft getretenen „Bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)“.

tungsgerechtigkeit positionierte Bedarfsgrundsatz basierte erstens auf einer politischen Definition jener Lebensführung, die der Würde des Menschen entspricht. „Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Absatz 2 Satz 1 BSHG i.d.F. von 1961). Mit der Festlegung der Regelsätze sollte „direkt die menschliche Würde und Freiheit, d.h. gemäß Art. 79 Abs. 3 GG die obersten Werte der Verfassung“ (Bieback/Stahlmann 1987: 2), gesichert werden. Ebenfalls mit Rekurs auf die Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes haben das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht hervorgehoben, dass die Achtung der Menschenwürde zunächst bedeutet, das Nachrangigkeitsprinzip strikt einzuhalten und bei Hilfestellung auf die Mitwirkung des Leistungsempfängers zu drängen (Bieritz-Harder 2001: 188 ff.; Sterzel 1986). Im Zentrum dieser Denkweise steht die Eigenverantwortlichkeit des Einzelnen. Sozialhilfe dürfe Eigenverantwortung nicht unterminieren, sondern müsse sie stützen: „Die Hilfe soll ihn soweit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben; hierbei muß er nach seinen Kräften mitwirken“ (§ 1 Absatz 2 Satz 2 BSHG i.d.F. von 1961).

Der Bezug auf die Eigenverantwortlichkeit wirkte im sozialhilfepolitischen Sinne leistungsbegründend und zugleich leistungsbegrenzend. Der zweite moralische Anker, der leistungsbegrenzend wirkte, vertäut den normativen Anspruch der Bedarfsgerechtigkeit in der Fürsorge mit der Leistungsgerechtigkeit des Marktes. Der Widerspruch der Gerechtigkeitsnormen *desert* und *need* (Miller 1976) und damit der Unterschied in den „Lebensführungsmöglichkeiten“ (Galperin 1985: 156) der Hilfebezieher im Vergleich zu denen der Lohneinkommensbeziehenden nach dem Prinzip des *less eligibility* wurde im Sozialhilferecht mit der Begrenzung der Regelsätze durch das so genannte Lohnabstandsgebot markiert. Diese Grenzmarke, die funktional entlang der Effekte *reservation wage* und faktischer Mindestlohn, Kompression der Lohnstruktur von unten und Konkurrenzbeschränkung, Minderung der Risikoaversität und Akzeptanz des Marktsystems angelegt war, wurde direkt durch politische Entscheidung gesetzt:

„Bei der Festsetzung der Regelsätze ist darauf Bedacht zu nehmen, daß sie zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für die Kosten der Unterkunft unter dem im Geltungsbereich der jeweiligen Regelsätze erzielten durchschnittlichen Netto-Arbeitsentgelt unterer Lohngruppen zuzüglich Kindergeld bleiben, soweit nicht die Verpflichtung, den Lebensunterhalt durch die Regelsätze zu sichern, insbesondere bei größeren Haushaltsgemeinschaften dem entgegensteht“ (§ 4 RegelsatzVO i.d.F. von 1962).

Mit Verweis auf den tatsächlichen Verkaufserfolg „unterer Lohngruppen“ wurde der Bedarfsorientierung eine obere, an der Leistungsgerechtigkeit orientierte Grenze gesetzt.

An der tatsächlichen Höhe der Regelsätze, die das soziokulturelle Existenzminimum sichern sollten, waren neben den Empfängern der Leistung insbesondere die Finanzierer interessiert, also die Steuerzahler und fiskalpolitisch die Kommunen. Da mit den Regelsätzen in der Sozialhilfe sowohl ein soziokulturelles als auch ein einkommenssteuerliches Existenzminimum festgelegt worden war, trat als weiterer Interessent der Bund hinzu. Dieser Zusammenhang war jedoch erst mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25.09.1992, in dem die Richter explizit auf die staatlich anerkannte Mindestsicherung Bezug genommen hatten, politisch relevant geworden:

„Die Höhe des steuerlich zu verschonenden Existenzminimums hängt von den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen und dem in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf ab. Der Steuergesetzgeber muß dem Einkommensbezieher von seinen Erwerbsbezügen zumindest das belassen, was er dem Bedürftigen zur Befriedigung seines existenznotwendigen Bedarfs auf öffentlichen Mitteln zur Verfügung stellt“ (BVerfGE 87, 153).<sup>19</sup>

Fiskalisch war die Sozialhilfe damit zweifach wirksam: einmal als *soziokulturelles* Existenzminimum auf der Ausgabenseite kommunaler Haushalte<sup>20</sup> und zum anderen als *einkommenssteuerliches* Existenzminimum auf der Einnahmenseite des Bundeshaushaltes. Steigende Regelsätze zogen daher nicht nur Mehrausgaben, sondern zugleich Mindereinnahmen<sup>21</sup> nach sich (Bieback/Stahlmann 1987; Fasselt 1993; Thormälen/Schmidtke 2005).

19 Seitdem wird dieser Zusammenhang in den so genannten Existenzminimumberichten der Bundesregierung zweijährlich dokumentiert. Inzwischen liegen sechs Existenzminimumberichte vor. Siehe die BT-Drs. 13/381, 13/9561, 14/1926, 14/7765, 15/2462, 16/3265.

20 Als Referenzgröße sind sie z.B. auch für das 1972 eingeführte Bundesausbildungsförderungsgesetz und anderer Leistungsgesetze, Pfändungsgrenzen, Unterhaltungspflichtigkeit sowohl für den Bundeshaushalt als auch für Privathaushalte relevant.

21 Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen: „Eine Erhöhung des durchschnittlichen Sozialhilfeniveaus (z.B. der Regelsätze) und damit des einkommenssteuerlichen Grundfreibetrages um 100 € im Jahr bedeuten in 2004 Steuerausfälle von ca. 550 Mio. €“ (Kommission GFR 2003).

## 11 AUSGLIEDERUNG: KATEGORIALISIERUNG NACH WÜRDIGKEIT

Die Geschichte der Sozialhilfe nach dem BSHG vom Inkrafttreten 1962 bis zur Eingliederung als Zwölftes Buch in das Sozialgesetzbuch (SGB XII) im Jahr 2005 ist zum einen eine Geschichte wachsender Fallzahlen und damit zunehmender Überforderung. Und zum anderen ist sie eine Geschichte zunehmender kategorialer Differenzierung des Adressatenkreises entlang zentraler Merkmale von Würdigkeit, an deren Ende die Ausgliederung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in die „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (SGB II, alias „Hartz IV“) stand.

### Empfängerzahlen als Problem

Die Sozialhilfe war als „Träger individueller Hilfe“ und als „Ausfallbürge für die Fälle sozialer Notlage“ konzipiert worden (BT-Drs. III/1799: 31). Obwohl eine laufende „Hilfe zum Lebensunterhalt“ (HLU) von Beginn an vorgesehen war, ging die Bundesregierung unter Adenauer von einer Entwicklung aus, im Laufe derer die Sozialhilfe mehr und mehr auf eine Hilfe für besondere Einzelfälle hätte beschränkt werden können (Trenk-Hinterberger 2007; Willing 2005). Wie 1969 das AFG, so entstand 1961 das BSHG unter dem Eindruck einer Entwicklung, die Lutz (1989) als „kurzen Traum immerwährender Prosperität“ charakterisierte. Die damalige Bundesregierung vertrat die Auffassung, dass die „eigentliche Bedeutung des neuen Gesetzes [...] auf dem Gebiet der Hilfe in besonderen Lebenslagen“ (BT-Drs. III/1799: 37) lag. Die sozialhilfepolitisch adressierte Sozialfigur des „Hilfebedürftigen“ war – obschon in vielfältigen Ausprägungen, eben Einzelfällen, auffindbar – durch ein zentrales gemeinsames Merkmal gekennzeichnet. Das sozialpolitische Problem, das in persona des Hilfebedürftigen auftrat, war die Abweichung von der Normalität des Lohnarbeiters, das Herausfallen aus dem Sicherungsgefüge des Normalarbeitsverhältnisses. Die Bundesregierung betonte den „evolutionären Charakter“ (ebd.) der Neuordnung des Fürsorgerechts und positionierte das BSHG in den Kontext grundgesetzlich garantierter Menschenwürde und postulierter Sozialstaatlichkeit. Subsidiarität, Individualisierung der Hilfe und Bedarfsdeckung hob sie als Kernprinzipien der neuen Sozialhilfepolitik hervor. Als das Bundessozialhilfegesetz 1962 in Kraft trat<sup>22</sup>, waren bereits eine Reihe von sozialpolitischen Reformen verabschiedet worden.

---

22 Im Folgenden zitierte Normen des Bundessozialhilfegesetzes sind auf das BSHG in der Fassung vom 30.06.1961 (BGBl. I 1961, S. 815) bezogen.

So wurden 1954 Kindergeldzahlungen ab dem dritten Kind eingeführt, 1956 der öffentliche Wohnungsbau erweitert, sowie die Unterstützungsleistungen für Arbeitslose im Rahmen des AVAVG aufgestockt. Mit der Rentenreform 1957 wurde die gesetzliche Rentenversicherung von einer Einkommensergänzungsleistung in eine Lohnersatzleistung umgestaltet. Zugleich wurden die Rentenleistungen mit dem Ziel dynamisiert, „Lebensleistung“ zu honorieren und einen einmal erreichten Lebensstandard zu sichern. Zusammen mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 konstruierte die Rentenreform den sozialpolitischen Kern des Normalarbeitsverhältnisses (Alber 1989: 61; Hentschel 1983: 163; Schmähl 2007; siehe Kapitel 8).

Als wegbereitend für das BSHG gilt des Weiteren das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Juni 1954 (BVerwGE 1, 159), das im Kern den rechtlichen Status der bedürftigen Armen im Rahmen des Fürsorgerechts neu bestimmte. Die Weichen für die Strukturprinzipien des Bundessozialhilfegesetzes stellte die konservative Regierung unter Adenauer. Neben der Einführung des Warenkorbbeschlusses 1955 im Anschluss an das Fürsorgeänderungsgesetz von 1953 sind insbesondere die Regelungen des Körperbehindertengesetzes von 1957 und des Tuberkulosehilfegesetzes von 1959 zu nennen, da sie wesentlich die „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ (HbL) vorbereiteten. Die „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ galt nicht nur als wesentliche Neuerung, die durch das BSHG eingeführt wurde, sondern brachte ebenso die Auffassung zum Ausdruck, dass bedürftigkeitsgeprüfte Formen der Mindestsicherung auch in Zukunft auf besondere Lebenslagen, sprich: Ausnahmen, beschränkt blieben. Probleme entstanden zum einen aufgrund der quantitativen Entwicklung der Empfängerzahl, die entsprechende ansteigende Kosten nach sich gezogen hatte. Als strukturell problematisch wurde zum anderen die Zusammensetzung der Empfängerzahl, insbesondere der Anteil der erwerbsfähigen Hilfeempfänger und der ausländischen, insbesondere Asyl suchenden Hilfeempfänger bewertet.

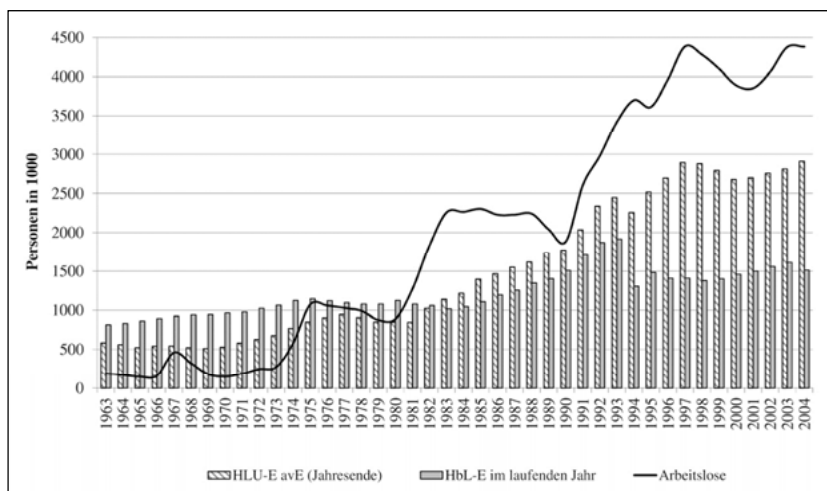
Seit 1963 war die Anzahl der HLU-Empfänger von etwas mehr als einer halben Million (0,58 Mio.) auf knapp drei Millionen (2,91 Mio.) in 2004 gestiegen (siehe Abbildung 2). Die Sozialhilfequote, gemessen als Anteil HLU beziehenden Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung, hat sich von 1,0 in 1963 auf 3,5 Prozent in 2004 mehr als verdreifacht.<sup>23</sup> Während in der Anfangsphase die HLU-Zahlen noch stagnierten bzw. zurückgingen, lagen die jährlichen Steigerungen 1971 bis 1976 zwischen 7,4 Prozent und 13,6 Prozent und – mit geringfügig rückläufigen Zahlen von 1978 bis 1981 – Anfang der 1980er Jahre sogar bei über einem Fünftel (1982: 21 Prozent). Das Jahr 1994 markiert eine Ausnahme:

---

23 Vgl. Statistisches Bundesamt: FS 13, R.2, verschiedene Jahrgänge.

Die Zahl der HLU-Empfängerinnen und -Empfänger sank im Vergleich zum Vorjahr um 7,8 Prozent. Dieser Rückgang kann mit der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes<sup>24</sup> erklärt werden.

Abbildung 1: Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose 1963-2004



Bis 1990: Alte Bundesrepublik, ab zweitem Wert: Deutschland Gesamt. HLU-E: Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen; HbL-E: Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen.

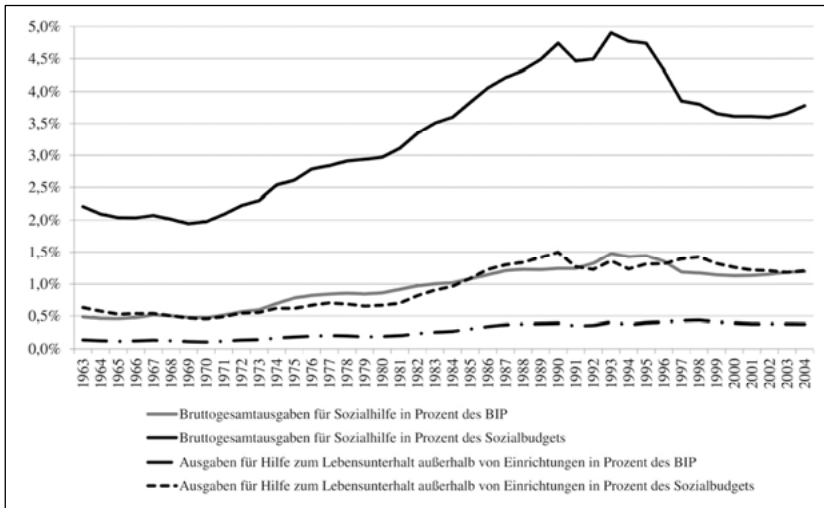
Quelle: Statistisches Bundesamt: FS 13, R.2, verschiedene Jahrgänge; BMAS (2007).

Mit der steigenden Zahl der Empfängerinnen und Empfänger stiegen auch die Ausgaben für die Sozialhilfe. Die Bruttoausgaben für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, also jene Kosten, die dem ursprünglichen Ziel der Sozialhilfe, Einzelfallhilfe in besonderen Lebenslagen zu sein, am stärksten zuwider liefen, stiegen absolut von 271 Millionen Euro im Jahr 1963 auf 8,4 Milliarden Euro im Jahr 2004. Gemessen an den Gesamtbruttoausgaben für die Sozialhilfe stieg der HLU-Anteil im selben Zeitraum von 28,5 Prozent auf 31,9 Prozent. Die Gesamtbruttoausgaben für die Sozialhilfe wuchsen im gleichen Zeitraum von 0,95 Milliarden Euro auf 26,4 Milliarden Euro an; sie umfassten damit 1963 einen Anteil von 0,49 Prozent und 2004 einen Anteil von 1,2 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Die Ein-Prozent-Marke er-

24 Gesetz zur Neuordnung der Leistungen an Asylbewerber vom 30. Juni 1993, BGBl. I, S. 1074.

reichte der Anteil der Gesamtbruttoausgaben für die Sozialhilfe am Bruttoinlandsprodukt 1983 (1,0 Prozent), den höchsten Anteil 1993 mit 1,48 Prozent.<sup>25</sup>

Abbildung 2: Ausgaben für Sozialhilfe in Prozent des BIP und des Sozialbudgets 19963-2004



Quelle: Statistisches Bundesamt (2005a); BMAS (2007); eigene Berechnungen

Die Hilfe zum Lebensunterhalt war stets die umstrittenste Leistung des BSHG, weil in ihrem Bezieherkreis der Anteil der Erwerbsfähigen und somit potenziell hilfeynwürdigen Armen am größten war. Dass die Kritik an der HLU nicht in erster Linie finanziell begründet war, kann mit Blick auf die Anteile der Ausgaben für diese Leistungen am BIP nachvollzogen werden: Bis einschließlich 1976 lag die Quote der HLU außerhalb von Einrichtungen am BIP unter 0,2 Prozent, bis einschließlich 1984 unterhalb von 0,3 Prozent, bei den Ausgaben für die umstrittenste Leistung der Sozialhilfe, der HLU außerhalb von Einrichtungen, bis einschließlich 1992 unterhalb von 0,4 Prozent. Den maximalen Wert erreichte die Quote 1998 mit 0,44 Prozent, bis 2004 sank sie auf 0,38 Prozent.

Werden die Ausgaben für die Sozialhilfe nicht auf die nationalen, sondern kommunalen Größen bezogen, erscheint der fiskalische Problemdruck ganz im Sinne einer „Kommunalisierung der Kosten der Arbeitslosigkeit“ deutlich größer. 1993 erreichten die Anteile der Gesamtbruttoausgaben mit 1,5 Prozent des BIP und 4,9 Prozent aller Sozialleistungen die jeweils höchsten Werte. Auf die

25 Quelle: Statistisches Bundesamt (2005a: Tabelle B4), eigene Berechnungen.

bereinigten Ausgaben der Gemeinden und der Gemeindeverbände bezogen betrugen dieselben Ausgaben im selben Jahr 15,6 Prozent, und auf die kommunalen Ausgaben für Sozialleistungen bezogen umfasste der Anteil der gesamten Bruttoausgaben der Sozialhilfe 57,6 Prozent. Werden wiederum nur die Ausgaben für HLU außerhalb von Einrichtungen herangezogen, so sind die Quoten entsprechend geringer: 4,3 Prozent bezogen auf die bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen und 16 Prozent bezogen auf die kommunalen Ausgaben für Sozialleistungen insgesamt. Im Zeitraum 1976 bis 2004 betrug im Durchschnitt der Anteil der gesamten Sozialhilfeausgaben am BIP 1,1 Prozent, an den gesamten nationalen Sozialausgaben 3,8 Prozent, an den Gesamtausgaben der Gemeinden 12,6 Prozent und an den Sozialausgaben der Gemeinden 57,1 Prozent. Für die HLU außerhalb von Einrichtungen lauten die entsprechenden Mittelwerte 0,33 Prozent, 1,22 Prozent, 3,8 Prozent und 16,6 Prozent.<sup>26</sup>

Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf die Entwicklung der Empfängerzahlen und auf die Ausgaben sagen, dass die Sozialhilfe einerseits den Erwartungen des Gesetzgebers nicht entsprochen hat: Statt Ausfallbürge und auf wenige Einzelfälle spezialisiert zu sein, wurde sie zu einem Auffangbecken für eine Vielzahl von „Einzelfällen“, so dass der Sozialhilfebezug allein aufgrund der Anzahl der Leistungsempfänger nicht als Ausnahme-, sondern Normalfall bearbeitet werden musste. Andererseits ist die Entwicklung weniger dramatisch, wenn allein der fiskalische Stellenwert der Sozialhilfe betrachtet wird. Politische Brisanz gewinnen die Ausgaben dann, wenn sie erstens mit einem potenziellen Fehlverhalten der Adressaten in Verbindung gebracht werden und wenn zweitens Kommunen im Bereich der Ausgaben ein relativ zum verfügbaren kommunalen Gesamthaushalt großes Kürzungspotenzial feststellen und realisieren können.

## Kategorialisierung der Mindestsicherung

Die ersten dreizehn Jahre des BSHG, 1962 bis 1975, gelten als Phase der „Neuorientierung“ und „Leistungsverbesserung“ (Adamy/Naegele 1985) oder der „Ausbaugesetzgebung“ (Giese 1988). Einzelne Leistungen der Sozialhilfe wurden erweitert. Der Kreis der Anspruchsberechtigten blieb konstant. In den letzten zwölf Jahren des BSHG – 1993 bis 2005 – sind vier Adressatengruppen ausgegliedert worden: 1993 Asylbewerberinnen und Asylbewerber<sup>27</sup>, 1995 und 1996

26 Eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt Fachserie 13 Reihe 2, 2004 und Fachserie 14 Reihe 3.3, 2002 und 2006.

27 Gesetz zur Neuordnung der Leistungen an Asylbewerber vom 30.06.1993, BGBl. I 1993, S. 1074. Inkrafttreten 01.11.1993.

Pflegebedürftige<sup>28</sup>, 2003 Erwerbsunfähige und Hilfesuchende nach Erreichen der Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung<sup>29</sup> und 2005 Erwerbsfähige und deren Haushaltsangehörige<sup>30</sup>.

### Ausgliederung von Adressatenkreisen

Die Differenzierung des Adressatenkreises in Form einer Ausgliederung begann in den 1980er Jahren, in einer Zeit, die hinsichtlich der Geschichte des BSHG als Phase der „Reduktionsgesetzgebung“ (Giese 1982, 1988) oder Phase der „Stagnation und Ideologisierung“ (Adamy/Naegele 1985) bezeichnet worden ist. 1981 ist die Ausbildungshilfe gestrichen worden.<sup>31</sup> Auszubildenden, deren Ausbildung im Rahmen des BAföG oder des AFG „dem Grunde nach förderungsfähig“ (§ 26 BSHG i.d.F. HStruktG 1981) waren, war der Anspruch auf Sozialhilfe fortan vorenthalten. Sofern von einer Ausgliederung vom Adressatenkreis „Auszubildende“ gesprochen werden kann, müsste sie bereits beim BAföG und seinen Vorläufern ansetzen. Eine tatsächliche Ausgliederung ist insofern Anfang der 1980er Jahre mit dem Zweiten Haushaltsstrukturgesetz nicht vorgenommen worden. Doch aus einem anderen Grund markiert dieses Gesetz den Beginn einer kategorialen Ausgliederung *nach unten*: Wenn mit Rosner (1990) die Sozialhilfe als „Souterrain“ und die Sozialversicherungen als „Beletage“ der Architektur des Systems sozialer Sicherung bezeichnet werden, dann begann – die Metapher konsequent fortschreibend – mit dem Zweiten Haushaltstrukturgesetz eine „Unterkellerung“ des Souterrains, die mit dem Asylbewerberleistungsgesetz 1993 abgeschlossen worden war. In § 120 BSHG, der den Umgang mit den – historisch so genannten – „Ortsfremden“ regelte und unter anderem den „pull“-Faktor „Sozialhilfeleistung“ mit der so genannten „Um-zu-Regel“ schwächen

28 Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz – PflegeVG), vom 26.05.1994, BGBl. I 1994, S. 1014. Das Pflege-VG trat gestaffelt in Kraft: Beginn Beitragszahlungen mit 01.01.1995, Leistungen zur häusliche Pflege 01.04.1995, Leistungen zur stationären Pflege 01.07.1996.

29 Artikel 12 des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), vom 26.06.2001, BGBl. I 2001, S. 1310; Artikel 12 ist am 01.01.2003 in Kraft getreten.

30 Artikel 1 des Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, vom 24.12.2003, BGBl. I 2003, S. 2954. Inkrafttreten des SGB II: 01.01.2005.

31 Artikel 21 des Zweiten Haushaltstrukturgesetzes vom 22.12.1981, BGBl. I 1981, S. 1523.

sollte<sup>32</sup>, wurden Bestimmungen eingeführt, die als asylpolitisches Abstandsgebot zum bisher letzten Netz der sozialen Sicherung interpretierbar sind: Die Bedarfsbestimmung, also die Festlegung des minimalen Einkommenssatzes, der als Existenz sichernd gilt, wurde für Asylbewerber sowohl in der Leistungshöhe als auch in der Leistungsart eingegrenzt. Die Leistungen waren *erstens* nicht mehr vollumfänglich individuell festzustellen, sondern zu pauschalisieren, *zweitens* nicht mehr als Geld-, sondern als Sachleistung zu gewähren, und *drittens* konnten Geldleistungen „auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche eingeschränkt“ (§ 120 Absatz 2 i.d.F. 2. HStruktG 1981) werden. Diese sozialrechtliche Regelung ergänzte hinsichtlich der angestrebten abschreckenden Wirkung die bereits eineinhalb Jahre zuvor eingeschränkten arbeitsrechtlichen *entry*-Optionen von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, also ihren Zugang zum Arbeitsmarkt. Gemäß Erlass des sozialdemokratischen Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Herbert Ehrenberg, hatte seitdem im ersten Jahr<sup>33</sup> des Asylverfahrens ein Arbeitsverbot gegolten, das offiziell stets als „Wartezeit“ bezeichnet worden war.

---

32 Durchgängig betonte die Bundesregierung die abschreckende Wirkung dieser Regelung: „Sinn der in Rede stehenden Vorschrift [§ 120 Abs. 2 BSHG i.d.F. seit dem HStruktG 1981] ist es auch, die Ausnutzung des grundgesetzlich garantierten Asylrechts für asylfremde Zwecke zu erschweren“ (Antwort des Staatssekretärs Albrecht Hasinger auf die schriftliche Frage des sozialdemokratischen Abg. Josef Vosen, BT-Drs. 12/2640: 30).

33 Am 01.10.1981 wurde die als Arbeitsverbot wirkende „Wartezeit“ auf zwei Jahre, am 15.01.1987 mit dem Gesetz zur Änderung asylrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften (BGBl. I 1987, S. 89) auf fünf Jahre ausgeweitet. Zum 1.07.1990 wurde das asylpolitische Arbeitsverbot aufgrund seiner Ineffektivität mit dem AFG u.a. ÄndG (BGBl. I 1991, S. 1306) aufgehoben. Der Bundesrat, der die Streichung eingebracht hatte, verwies in seiner Begründung auf die Wirkungslosigkeit der alten und fiskalpolitische Gebotenheit einer neuen Regelung: Die „Hoffnung auf einen deutlichen Rückgang der Einreise von ausländischen Flüchtlingen, die sich auf das Asylrecht berufen, hat sich [...] nicht erfüllt“ und „das Arbeitsaufnahmeverbot zur Steuerung des Zugangs“ habe sich „als untauglich erwiesen“. Sinnvoller sei es, „so früh wie möglich den Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen“, um „damit die Träger der Sozialhilfe zu entlasten“ (BT-Drs. 12/413: 5). Sieben Jahre später wurde das Arbeitsverbot durch den so genannten „Blüm-Erlass“ (BT-Drs. 13/8611 und BT-Drs. 14/5001), also einem Erlass des zuständigen Bundesministers Norbert Blüm, wieder eingeführt.

1985 erklärte das Bundesverwaltungsgericht die gruppenbezogene pauschale Kürzung ohne Einzelfallprüfung für rechtswidrig (BVerwGE 71, 139; vgl. Münch 1992: 120). 1993 trat mit dem Asylbewerberleistungsgesetz eine Neuregelung in Kraft, die eine gruppenbezogene pauschale Schlechterstellung gegenüber den Prinzipien und Leistungen der Sozialhilfe außerhalb des BSHG regelte: Aufgrund des Asylbewerberleistungsgesetzes waren fortan bestimmte Ausländerinnen und Ausländer<sup>34</sup> *de jure* aus dem Adressatenkreis des BSHG ausgeschlossen. Statt Geldleistungen in Höhe der Sozialhilfe erhielten sie nur noch Sachleistungen und Taschengeld<sup>35</sup>. In der Summe lagen diese Leistungen rund fünfzehn Prozent unterhalb der damaligen Eckregelsätze des BSHG.

Das Asylbewerberleistungsgesetz flankierte den auf Abschreckung potenzieller Asylbewerber<sup>36</sup> ausgerichteten so genannten „Asylkompromiss“ vom 06. Dezember 1992 (Herbert 2003: 308 ff.). Die Regierungsparteien von CDU/CSU und FDP und die oppositionelle SPD hatten sich auf eine weitgehende Einschränkung des Grundrechts auf Asyl durch eine Änderung des Grundgesetzes (insbesondere die so genannte Drittstaatenregelung und die Liste sicherer Herkunftsländer)<sup>37</sup> und eine Novellierung des Ausländer- und Asylverfahrensgesetzes<sup>38</sup> (unter anderem die so genannte Flughafenregelung) geeinigt. Trotz des asylrechtlichen Primats hob die Bundesregierung in der Begründung des Entwurfs zum Asylbewerberleistungsgesetz hervor, dass die „fürsorgerischen Gesichtspunkte der Leistungen an Asylbewerber [...] allerdings gewahrt [bleiben]“ (BT-Drs. 12/4451: 5). Eine fürsorgerisch „besondere Bedeutung“ maß die Bundesregierung „der Regelung von Arbeitsgelegenheiten“ in „Aufnahmeeinrich-

---

34 Ausländer mit Aufenthaltsgenehmigungen nach § 55 Abs. 1 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) und §§ 32, 32a und 55 Ausländergesetz (AuslG).

35 Sachleistungen monatlich in Höhe von DM 360 für den Haushaltsvorstand, Taschengeld in Höhe von DM 40 für unter 15-jährige und DM 80 für Personen mit Beginn des 15. Lebensjahres. Siehe § 3 AsylbLG i.d.F. von 1993.

36 Die Position der Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und F.D.P. in der Beratung des Asylbewerberleistungsgesetzes fassen die Berichterstatter des 13. Ausschusses für Familie und Senioren unter anderem wie folgt zusammen: „Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, keinen Anreiz zu schaffen, aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland zu kommen“ (BT-Drs. 12/5008: 13). Die Fraktion der SPD habe den Gesetzentwurf als „Abschreckungsinstrument“ bezeichnet und die Vereinbarkeit „mit der Sozialstaatlichkeit“ in Frage gestellt (beides ebd.).

37 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, vom 28.06.1993, BGBl. I 1993, S. 1002.

38 Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften, vom 30.06.1993, BGBl. I. 1993, S. 1062.

tungen“ bei, um damit den Nachranggrundsatz auch für Asylbewerber zur Geltung zu bringen:

„Da der Gesetzentwurf bei allen Leistungen vom Grundsatz ausgeht, daß Hilfe nur insoweit gewährt wird, als den Asylbewerbern die Bestreitung ihres Lebensunterhalts nicht mit eigenen Mitteln möglich ist, erscheint es gerechtfertigt, daß die Asylbewerber grundsätzlich zur Wahrnehmung einer ihnen angetragenen Arbeitsgelegenheit verpflichtet sind; anderenfalls kann der Geldbetrag teilweise gekürzt werden“ (BT-Drs. 12/4451: 6).

Sofern die so Verpflichteten innerhalb der Einrichtung zur „Aufrechterhaltung und Betreibung“ derselben herangezogen wurden, oder sie außerhalb der Einrichtung eine Arbeit, die zusätzlich, also „sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würde“ (beide Zitate § 5 Absatz 1 AsylbLG i.d.F. von 1993; siehe § 19 Absatz 2 BSHG i.d.F. von 1961), bei staatlichen, kommunalen oder gemeinnützigen Trägern abzuleisten hatten, erhielten sie analog zur sozialhilferechtlichen Mehraufwandsentschädigungsvariante im Rahmen der HZA eine Aufwandsentschädigung in Höhe von zwei DM pro Stunde. Die Heranziehung von Asylbewerbern zu gZA entsprach der Praxis des vormaligen Sozialhilferechts. Nach Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes sank die absolute Zahl der Hilfe zum Lebensunterhalt empfangenden Ausländer 1993 im Vergleich zum Vorjahr um 1,3 Prozent und 1994 im Vergleich zum Vorjahr um vierzig Prozent auf 445.200. Die Sozialhilfequote<sup>39</sup> der Ausländer sank von 10,7 in 1993 auf 6,3 Prozent 1994, stieg in den folgenden Jahren wieder an, blieb jedoch bis 2004 unterhalb von zehn Prozent.<sup>40</sup>

Die in chronologischer Folge zweite Ausgliederung führte innerhalb des Gebäudes sozialer Sicherung *nach oben*: aus der Hilfe in besonderen Lebenslagen des sozialhilfepolitischen „Souterrains“ in die sozialversicherungsrechtliche „Beletage“. Mit dem Pflege-Versicherungsgesetz (Pflege-VG) vom 26. Mai 1994 wurde nach jahrelanger Auseinandersetzung die so genannte „fünfte Säule“ der Sozialversicherungen (1883 Krankenversicherung, 1884 Unfallversicherung, 1889 Alters- und Invalidensicherung, 1927 Arbeitslosenversicherung) eingeführt (BMGS 2003: 185 ff.; Heinemann-Knoch/Kardoff 1989; Hinrichs 1995; Rothgang 1997). Neben den steigenden Ausgaben der Länder und Kommunen für so-

---

39 Die Sozialhilfequote gibt den Anteil der Empfänger der HLU an der Bevölkerung, in diesem Falle den Anteil der HLU beziehenden Ausländerinnen und Ausländer an der ausländischen Bevölkerung an.

40 Quelle: Statistisches Bundesamt (2006b: Anhang Tabelle 1) und eigene Berechnungen.

zialhilferechtlich gewährte Leistungen zur Pflege, der zunehmenden Erosion familialer Pflegekapazität durch den Wandel der Familienformen, insbesondere des Geschlechterrollenverständnisses von Frauen, auf der einen und demographisch bedingten Pflegebedarf auf der anderen Seite sowie des als „Pflegenotstand“ bezeichneten quantitativen und qualitativen Mangels angebotener Pflegeleistungen rückte die Bundesregierung die Prinzipien der Sozialhilfe und insbesondere den Aspekt der Würdigkeit in den Mittelpunkt der Begründung ihres Entwurfes des Pflegeversicherungsgesetzes (BT-Drs. 12/5262). Ungeachtet der allgemeinen Entwicklung der Empfängerzahlen der Sozialhilfe und speziell der Entwicklung der HLU-Empfänger außerhalb von Einrichtungen – ihre Anzahl hatte sich von 1963 bis 1993 auf knapp zweieinhalb Millionen vervierfacht – hielt die Bundesregierung an der Maßgabe fest, dass Sozialhilfe „nur subsidiär, im Ausnahmefall, zur Behebung individueller Notlagen eintreten [soll], wenn die übrigen Sozialleistungssysteme im *Einzelfall* keinen ausreichenden Schutz gewährleisten und keine ausreichenden Eigenmittel zur Verfügung stehen“ (BT-Drs. 12/5262: 61, Herv.i.O.). Die „systemwidrige Finanzierung“ habe zu einer Überforderung der Sozialhilfeträger geführt. Als normativ problematisch erachtete die Bundesregierung keineswegs den Umstand, dass bei Pflegebedürftigkeit Sozialhilfe gezahlt wurde, sondern dass Pflegebedürftigkeit eine finanzielle Bedürftigkeit verursachte, die den Zielen des Statuserhalts und der Lebensstandardsicherung zuwider liefen. Durch eine „soziale Nivellierung“ als Folge von Pflegebedürftigkeit wurde das Problem der „systemwidrigen Finanzierung“ (ebd.: 62) politisch verstärkt: „Der Pflegebedürftige wird zum Taschengeldempfänger, auch wenn er in einem erfüllten Arbeitsleben jahrzehntelang Beiträge und Steuern zum Ausbau unseres sozialen Sicherungssystems entrichtet hat“ (BT-Drs. 12/5262: 62). Die normative Problemdefinition der Pflegeversicherung lautete demnach, dass nicht im „Souterrain“ landen dürfe, wer Anwartschaften auf die „Beletage“ erworben habe: „Diese Nivellierung beeinträchtigt nicht nur die Leistungsbereitschaft des einzelnen. Sie gefährdet auch die Akzeptanz unserer Wirtschafts- und Sozialordnung insgesamt“ (BT-Drs- 12/5262: 62).

Die besondere Würdigkeit der Pflegebedürftigen unterstrich die Bundesregierung, indem sie insbesondere auf die moralische Konformität der Bedürftigen verwies, welche ein Erwerbsleben lang hinsichtlich der Verwertung ihrer Arbeitskraft sowohl Verkaufsbereitschaft gezeigt als auch Verkaufserfolg erzielt und nunmehr aufgrund ihrer Pflegebedürftigkeit ihre Verkaufsfähigkeit verloren hätten.<sup>41</sup>

---

41 Hier ist nicht der Ort, um über die Besonderheiten der Sozialen Pflegeversicherung zu diskutieren und zum Beispiel zu erörtern, inwiefern sie einen Pfadwechsel darstellt

Während ausgehend vom Souterrain der Sozialhilfe das Asylbewerberleistungsgesetz 1993 eine „Unterkellerung“, d.h. eine Ausgliederung nach unten, und das Pflege-Versicherungsgesetz 1994 eine Ausgliederung nach oben in die Beletage der Sozialversicherungen darstellte, wurde mit der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2001 ein Art „Hochparterre“ eingezogen. Es befindet sich sozial-räumlich über dem Niveau des Souterrains, schließt aber nicht zur Beletage auf. Der Zugang zum Hochparterre ist wie zuvor im Souterrain der Sozialhilfe finanziell bedürftigkeits-, also einkommensgeprüft, jedoch mit eingeschränkter familialer Unterhaltspflicht. Insbesondere das Außerachtlassen von Unterhaltsansprüchen gegen Kinder und Eltern unterhalb der 100.000-Euro-Schwelle sollte laut Begründung der rot-grünen Bundesregierung dazu beitragen, „verschämte Altersarmut“ zu vermeiden und die „Geltendmachung bestehender Rechte im Rahmen der Sozialhilfe“ zu erleichtern (BT-Drs. 14/4595: 1 und 38; BT-Drs. 14/5150: 48). Auf moralische Bedürftigkeitsprüfungen, speziell die für die Sozialhilfe typische Kontrolle der Arbeitsbereitschaft, konnte Rot-Grün verzichten, da das Selbsthilfepotenzial in Form des Verkaufs der Arbeitskraft durch das Erreichen der gesetzlich bestimmten gesetzlichen Altersgrenze oder das Zutreffen eines gesetzlich definierten Grades an Erwerbsminderung als ohnehin nicht vorhanden vorausgesetzt worden war.

Wie bei der Pflegeversicherung so spielte auch bei der dritten Form der kategorialen Ausgliederung die besondere Würdigkeit der Adressaten eine hervorgehobene Rolle. Anders als bei der Pflegeversicherung zielte die Grundsicherung im Alter jedoch weder auf die individuelle Lebensstandardsicherung in dem Sinne, dass der Sozialhilfebezug im Missverhältnis zum während der Erwerbsphase erworbenen Anspruch stünde, noch diente sie der Korrektur der aus den Fugen gelaufenen Statusordnung. Ebenso wenig stellte der Sozialhilfebezug bei dieser Empfänger-kategorie eine Lebenslage dar, für die ob ihrer Verbreitung in der Bevölkerung eine Lösung außerhalb der auf „Einzelfälle“ orientierten Sozialhilfe gefunden werden musste. Denn diese Lösung gab es bereits in Form der gesetzlichen Rentenversicherung. Mit der Dynamisierung der Rentenversicherung

---

oder doch dem bisherigen Pfad der Sozialversicherung in Deutschland treu bleibt (hierzu Hinrichs 1995; Pabst/Rothgang 2000; Lessenich 2003). Weiterhin unbehandelt bleibt hier die Frage, ob mit dem Pflege-VG die angestrebte Wirkung, nämlich die durch Pflegebedürftigkeit induzierte finanzielle Bedürftigkeit mit der Folge, in die Sozialhilfe „abzurutschen“, bisher erreicht werden konnte. Ebenso wenig können hier die Schwachstellen der Versicherung mit „Teilkaskocharakter“ (BMGS 2003: 185) und die aktuellen Vorschläge zur Reform dargestellt und bewertet werden (hierzu BMGS 2003; Wirtschaftsdienst 2007).

1957 war die Absicht verbunden, die altersbedingte Nacherwerbsphase statusstabil zu gestalten. Eine Beschäftigung, die der Form des Normalarbeitsverhältnisses entsprach, galt für den durchschnittlichen Lohnabhängigen als Garant einer Existenzsicherung sowohl während als auch nach der Erwerbsphase (siehe Kapitel 8). Verbleibende Einzelfälle sollten in die Zuständigkeit der Sozialhilfe fallen. Die Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit ist nunmehr das institutionalisierte Eingeständnis sowohl der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses als auch der stigmatisierenden Wirkung des Sozialhilfebezugs. Zum einen werden Abweichungen vom Normalarbeitsverhältnis nicht wie zuvor als mit der Sozialhilfe bearbeitbare Einzelfälle gewertet, sondern als ein Problem, das ob des anwachsenden Personenkreises eines eigenständigen Programms bedürfe. Diese Abweichungen sowohl vom Anspruch als auch von der Wirklichkeit des Normalarbeitsverhältnisses sind zu einem großen Teil politisch erzeugt worden: durch eine Deregulierung und infolgedessen Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse sowie durch eine Absenkung des Sicherungsniveaus der gesetzlichen Rente bei gleichzeitiger Teilprivatisierung der Alterssicherung im Rahmen eines rentenpolitischen Paradigmenwechsels. Zum andern wird die Mindestsicherung nach dem BSHG als eine Hilfsform bewertet, die ihr Ziel nicht erreicht, da sie den „wirklich Bedürftigen“ keine Hilfe bietet.

Die Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung ist als eine Dauerleistung komplementär zum neuen Drei-Säulen-Paradigma (gesetzlich – betrieblich – privat) der Alterssicherung angelegt worden. Im Rahmen des Drei-Säulen-Paradigmas kann und soll die gesetzliche Rentenversicherung den Lebensstandard nicht mehr sichern. Die daraus resultierende „Sicherungslücke“ muss durch betriebliche und vor allem private Vorsorge geschlossen werden. Mit der neuen Grundsicherungsart wird zugleich eingestanden, dass dies misslingen kann. Damit ist die Grundsicherung im Alter zu einem Indikator der Effektivität des neuen Paradigmas in der Alterssicherung geworden.

Mit der Ausgliederung derer, die während ihres Erwerbslebens ihre Arbeitskraft nicht ausreichend erfolgreich verkaufen und somit Armut vermeidende eigenständige Ansprüche im Rahmen der gesetzlichen, betrieblichen oder privaten Alterssicherung nicht erwerben konnten, und derer, die über zu geringe abgeleitete Ansprüche verfügen und die nunmehr nach Erreichen des Renteneintrittsalters ihre Arbeitskraft nicht mehr verkaufen müssen, sowie jener, die aufgrund von eingeschränkter oder vollständiger Erwerbsunfähigkeit ihre Arbeitskraft nicht mehr in einem Mindestumfang verkaufen können, wird eine neue Kategorie von Empfängern gebildet: Wer dieser Kategorie zugerechnet werden kann, gilt als „würdiger Armer“. Diese „Würdigen“ werden von den durch soziale und bürokratische Kontrolle abschreckenden Prozessen der finanziellen wie auch moralischen Bedürftig-

keitsprüfung der Sozialhilfe teilweise entlastet. Eine entstigmatisierende Wirkung soll neben der Ausgliederung aus der Sozialhilfe nach dem BSHG, der reduzierten Bedürftigkeitskontrolle und der Pauschalierung des Bedarfs eine spezielle pädagogische Intervention entfalten: Die Rentenversicherungsträger sind verpflichtet, rentenberechtigte Personen „über die Leistungsvoraussetzungen und über das Verfahren“ der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu informieren und zu beraten (§ 5 GSiG i.d.F. 2001). Den Empfängerinnen und Empfängern der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung soll eine „würdige und unabhängige Existenz“ (BT-Drs. 14/5150: 48) gesichert werden. Der Würdigkeits-Status der Grundsicherungsempfänger wird gefestigt, indem drei Personengruppen ausgeschlossen werden: Antragsteller mit unterhaltsverpflichteten Verwandten ab einer bestimmten, hoch angesetzten Einkommensgrenze (100.000 Euro); Personen, „die in den letzten zehn Jahren ihre Bedürftigkeit vorsätzlich oder wenigstens grob fahrlässig“ herbeigeführt haben<sup>42</sup> und „Ortsfremde“ im Sinne jener Personen, die Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz geltend machen können (§ 2 Abs. 3 GSiG i.d.F. 2001).

Nach der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sank die Anzahl der 65-Jährigen und älteren Empfänger von HLU außerhalb von Einrichtung von 189.374 in 2002 um knapp 60 Prozent (58,8) auf 78.107 in 2004.<sup>43</sup> Zwei Jahre nach Inkrafttreten wurde das Grundsicherungsgesetz aufgehoben und mit geringen Modifizierungen als viertes Kapitel in das neue Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)<sup>44</sup> integriert, wobei einige Mängel korrigiert wurden. So erzeugte die zwar am Bedarf orientierte, jedoch nicht bedarfsdeckende Leistungshöhe in der alten Fassung von 2001 einen Effekt, der dem angestrebten Ziel, bürokratische Kontrolle abzubauen, diametral entgegenlief. Statt nur eine Leistung wie in der Sozialhilfe zu beziehen, mussten einige Empfänger zunächst das vorrangige Wohngeld, dann die Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz beantragen und anschließend nach dem BSHG aufstockende, bedürftigkeitskontrollierte Leistungen beantragen, weil sie spezielle Bedarfe hatten, die in der Pauschale nicht abgebildet waren (Dünn/Rüb 2004; Rothkegel 2005; Schoch 2004).

42 „Hierunter fallen beispielsweise solche Personen, die ihr Vermögen verschleudert oder dieses ohne Rücksicht auf die Notwendigkeit der Bildung von Rücklagen für das Alter verschenkt haben“ (BT-Drs. 14/5150: 49).

43 Eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt (2005a: Tabelle A5.1). Zu der Entwicklung der GSiG in 2003 siehe Statistisches Bundesamt (2005b).

44 Siehe Artikel 1 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch, vom 27.12.2003, BGBl. I 2003, S. 3022

## Restrukturierung des Souterrain: Hartz IV

Am 15. März 2002 hatte Bundeskanzler Schröder die fünfzehnköpfige „Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingesetzt, besser bekannt unter dem Namen ihres Leiters, des VW-Managers Peter Hartz. Anlass für die Bestellung der Kommission waren die Anfang des Jahres skandalisierten, weil geschönten Vermittlungszahlen bei der Bundesanstalt für Arbeit. Primäre Zielsetzung war zunächst eine Verwaltungsreform nach Maßgabe neuer Steuerungsmodelle. Fünf Monate später lag als Ergebnis ein dreizehn Module und 343 Seiten umfassender Bericht vor, der einschneidende Veränderungen in den Strukturen der Arbeitsmarktpolitik vorsah (Kommission MDA 2002). Ein Jahr später, am 13. März 2003, rief Schröder zu „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“ auf (PIProt 15/32: 2479-2493). Mit dieser Regierungserklärung formulierte er an die Hartz-Kommission anschließenden und darüber hinausreichenden Reformbedarf einer „Agenda 2010“ in den drei Bereichen Konjunktur und Haushalt, Arbeit und Wirtschaft sowie soziale Absicherung im Alter und bei Krankheit. Vorschläge der Hartz-Kommission (Brütt 2003: 661 f.; Jann/Schmid 2004: 92 ff.), wie vor allem die Streichung der Arbeitslosenhilfe zugunsten eines neuen Systems von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, die mit dem „Ersten“ und „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz I u. II“) vom Dezember 2002 noch nicht umgesetzt worden waren, kamen erneut zur Sprache.

Die Diskussion um eine Reform der bedürftigkeitsgeprüften und steuerfinanzierten sozialen Sicherung von Erwerbsfähigen durch eine Restrukturierung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist bereits vor den Vorschlägen der Hartz-Kommission 2002 geführt worden. In den 1980er Jahren war sie Bestandteil der sozialhilfe- und armutspolitischen Reformdiskussion. Die Problemdefinitionen der 1980er und der 2000er Jahre ähneln sich teilweise, doch die Lösungsvorschläge weisen in unterschiedliche Richtungen. In beiden Phasen wurde die finanzielle Belastung der Kommunen durch die Sozialhilfeausgaben sowie die steigende Anzahl arbeitsloser, erwerbsfähiger Hilfeempfänger problematisiert und eine Entlastung der Sozialhilfe von diesem Adressatenkreis sowie Entlastungen der Hilfeempfänger, die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bezogen, vom doppelten bürokratischen Antragsaufwand empfohlen (Adamy/Naegele 1985; Stolterfort 1988; Kommission MDA 2002; BT-Drs. 15/1516: 42 f.). Das „Nebeneinander zweier staatlicher Fürsorgesysteme“ für Erwerbsfähige, so die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in der Begründung des Entwurfs des Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BT-Drs., 15/1516: 1), sollte beendet werden.

Die Problemdefinitionen der 1980er und 2000er wiesen jedoch unterschiedliche Akzente auf: Während die Diskussion in den 1980er Jahren stets ein Abrut-

schen in den Sozialhilfebezug problematisierte und die dekommodifizierende, kompensatorische und Status erhaltende Funktion der Sozialpolitik akzentuierte, ist die 2000er Diskussion *workfare*-orientiert, indem sie ökonomische und moralische Folgen des Sozialhilfebezugs bei Erwerbsfähigkeit hervorhebt und abzubauen sucht. Fehlanreize, Fatalismus und Fehlverhalten seien systembedingte Fehlleistungen der Mindestsicherung, die in der Diagnose „Staatsversagen“, genauer: Sozialstaatsversagen zusammengeführt werden könnten.

Wesentlich unterschiedlich sind zudem die Lösungsvorschläge. In den 1980er Jahren zielte die Ausgliederung der erwerbsfähigen Armen aus der Sozialhilfe auf eine Wiedereingliederung in die Beletage der Sozialversicherungen. Der Adressatenkreis des AFG sollte entweder durch eine Abschaffung der Anwartschaftszeiten als Zugangsvoraussetzung für die Arbeitslosenhilfe (Hauser et al. 1985: 245) oder durch eine als Sockel in das AFG integrierte bedarfsorientierte Grundsicherung (Bueb et al. 1988; Vobruba 1987b) auf alle registrierten Arbeitslosen erweitert werden. Die Diskussion in den 2000ern lief auf eine andere Lösung hinaus: Obwohl zwei Programme, die beide steuerfinanziert und bedürftigkeitsgeprüft waren, mit dem „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 24.12.2003 verschmolzen worden sind, ist das so genannte „Hartz IV“-Gesetz nicht in erster Linie eine zusammenführende Maßnahme gewesen. Vielmehr hat die rot-grüne Bundesregierung mit „Hartz IV“ die kategoriale Differenzierung der ehemals universell residual angelegten Mindestsicherung nach dem BSHG entlang von „Erwerbsfähigkeit“ als zentralem Kriterium für Würdigkeit fortgesetzt. Mit dem „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und dem „Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch“ erhielt das System der Mindestsicherung eine neue Struktur. Um im bisher bemühten Bild zu bleiben: Aus der „Beletage“ der Sozialversicherungen wurden die Bezieher der Arbeitslosenhilfe in ein neu vermessenes „Souterrain“ ausgegliedert.

Der Zusammenfassung bedürftiger, arbeitsloser Erwerbsfähiger in einem im „Souterrain“ angesiedelten Programm gingen drei durch die rot-grünen Regierungsparteien initiierte Gesetze voraus, deren offizielle Begründungen widersprüchlich und nicht Teil eines erkennbaren einheitlichen Plans waren, aber deren Kernelemente – eine organisatorische Reform der Verwaltung und eine Reformulierung und Restrukturierung der Leistungen – letztendlich im SGB II vereint worden sind. Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des SGB III<sup>45</sup> wurden die originäre Arbeitslosenhilfe gestrichen, so dass weitere erwerbsfähige Bedürftige auf die So-

45 Drittes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (Drittes SGB III-Änderungsgesetz – 3. SGB II-ÄndG), vom 22.12.1999, BGBl. I 1999, S. 2624.

zialhilfe verwiesen wurden. Für ehemalige Empfängerinnen und Empfänger der originären Arbeitslosenhilfe hatte das zur Folge, dass zum einen die Leistungshöhe grundsätzlich auf das Niveau der Sozialhilfe begrenzt war und zum anderen fortan die restriktiveren finanziellen wie moralischen Bedürftigkeitskriterien des BSHG galten. Die Fraktionen der regierenden Parteien von SPD und Bündnis 90/Die Grünen begründeten die Streichung im ursprünglichen Gesetzentwurf mit einem gerechtigkeitsbezogenen und einem fiskalpolitischen Argument: „Es erscheint nicht mehr vertretbar, Arbeitslosen, die vorher keinen oder nur kurzzeitigen Bezug zur Arbeitslosenversicherung hatten, Arbeitslosenhilfe und damit vollen Zugang zu den beitragsfinanzierten Leistungen der aktiven Arbeitsförderung zu gewähren“ (BT-Drs. 14/1523: 205). Die Kritik an der ungleichen Behandlung von nahezu voraussetzungsgleichen Leistungsempfängern zielte 1999 auf die Eigenart der originären Arbeitslosenhilfe, selbst bei nur im geringen Umfang geleisteten Beiträgen den Zugang zu den passiven wie aktiven Leistungen der Arbeitsförderung zu eröffnen. Im Vergleich zu den Leistungsempfängern sowohl der Arbeitsförderung mit vollwertiger Anwartschaftszeit als auch der Sozialhilfe schienen die Empfänger der originären Arbeitslosenhilfe als zu gut gestellt. Deshalb sahen es die Regierungsfractionen als gerechtfertigt und gerecht an, sie auf das Leistungsniveau der Sozialhilfe herabzusetzen.

Dass die Streichung aus Sicht des Bundes primär fiskalpolitisch motiviert war, kann zum einen aus dem Umstand gefolgert werden, dass beitrags- und anwartschaftszeitbezogene Statusunterschiede innerhalb des SGB III bereits zuvor durch die Leistungshöhe und Leistungsdauer<sup>46</sup> gewährleistet waren. Zum anderen hätte die verbleibende Ungleichbehandlung zwischen Empfängern der originären Arbeitslosenhilfe und der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen funktional äquivalent aufgelöst werden können, indem, wie in den 1980ern vorgeschlagen, den erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern der Zugang zu den Leistungen des SGB III eröffnet worden wäre. Die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe zielte auf eine Gesamteinsparung im Bundeshaushalt bei zusätzlicher Belastung der Kommunen (BT-Drs. 14/1523: 168). Erst mit dem „Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ – es beruhte dem gleichnamigen Gesetz vom 20.11.200 (BGBl. I 2000, S. 1590) und wurde mit dem Apronym „MoZArT“ bezeichnet – wurden die Leistungen der Hilfe zur Arbeit des BSHG mit den Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung des SGB organisatorisch verzahnt (Hess et al. 2004), um über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Haushalte von Bund und Kommunen zu entlasten. Bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes und

---

46 Die originäre Arbeitslosenhilfe war auf eine maximale Dauer von zwölf Monaten begrenzt.

der darauf aufbauenden Modellprojekte bestand nicht nur seitens der oppositionellen Parteien (BT-Drs. 14/4316: 4 f.), sondern auch seitens der sozialdemokratisch geführten Bundesländer weitergehender Umbaubedarf. So hatte die 77. Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder Ende Oktober 2000 auf Initiative der SPD geführten Länder Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein einstimmig beschlossen, im Rahmen einer „Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“ eine „Leistungsbeziehung auf Gegenseitigkeit“ und „sinnvolle Verbindung von Arbeitsanreizen und Sanktionen“ herzustellen, um bei Leistungsempfängern „die Bereitschaft, eigene Anstrengungen zur beruflichen Eingliederung einzusetzen“, zu stärken (ASMK 2000).

Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ griff sowohl die Vorschläge zur Verwaltungs- als auch Leistungsstrukturereform auf und prägte die bis heute geltende begriffliche Grundstruktur<sup>47</sup> für die Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit: „Arbeitslosengeld I“ als Leistung der Sozialversicherung für Arbeitslose, „Arbeitslosengeld II“ als Leistung der Fürsorge für erwerbsfähige und bedürftige Arbeitslose und „Sozialgeld“ für erwerbsunfähige Bedürftige (Kommission MDA 2002: 127 f.). Der erste Schritt in Richtung Implementation der Kommissionsvorschläge erfolgte mit dem „Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (BGBl. I 2002, S. 4607). Indem die Partnereinkommen stärker angerechnet, der Vermögensfreibetrag um mehr als die Hälfte reduziert und der Erwerbstätigenfreibetrag für den Partner gestrichen<sup>48</sup> wurden, näherte die rot-grüne Bundesregierung die finanziellen Bedürftigkeitskriterien an die Sozialhilfe an. Damit setzte die Bundesregierung zunächst die Politik fort, die sie mit der Streichung der originären Arbeitslosenhilfe begonnen hatte und die zu einer Ausgliederung von Arbeitslosen aus der Sozialversicherung geführt hatte.

Mit dem Entwurf zu einem „Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ führte Rot-Grün die unterschiedlichen Stränge – Streichung der Arbeitslosenhilfe und Eingliederung in das „Souterrain“, Zugang zu vormals der

47 Diese begriffliche Dreiteilung entspricht nicht der organisatorischen Grundstruktur der heutigen Sicherung und war bereist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung im Bericht der Kommission MDA nicht vollständig, da die ebenfalls erwerbsunfähige und bedürftige Personen adressierende, 2001 verabschiedete Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ignoriert worden war.

48 Quer zur sonstigen Anreizpolitik im Rahmen der Hartz-Gesetzgebung lautet die Begründung für die Streichung des Erwerbsfreibetrages: „Die Streichung beruht auf der Erwägung, dass ein Arbeitsplatz ein wertvolles Gut ist und es daher keines zusätzlichen finanziellen Anreizes bedarf, damit der Partner des Arbeitslosen eine Beschäftigung aufnimmt oder beibehält“ (BT-Drs. 15/25: 32).

„Beletage“ vorbehaltenen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik für alle erwerbsfähigen Hilfeempfänger unter den Bedingungen der finanziellen wie moralischen Bedürftigkeitskriterien der Fürsorge und im Rahmen eines Programms – zusammen. Insbesondere die Arbeitswilligkeit bei Erwerbsfähigkeit als Kernkriterium von Würdigkeit stellten die Regierungsparteien in das Zentrum des Gesetzes.

„Erwerbsfähigkeit“ ist das zentrale Kriterium des SGB II (Brühl 2004b; Rixen 2006). Die Handlungsoptionen der Einzelnen werden durch das Kriterium der Erwerbsfähigkeit auf zweifache Weise reguliert: Erwerbsfähige erhalten einerseits Zugang zu Transferleistungen nur unter den Bedingungen moralischer Bedürftigkeit. Andererseits erhalten ausschließlich als erwerbsfähig eingestufte Bedürftige eine *re-entry*-Option, also Zugang zu einer Förderung des Wiedereintritts in den Arbeitsmarkt. Wer als erwerbsfähig eingestuft wird, muss – ob er/sie will oder nicht – die Arbeitsförderung in Anspruch nehmen; wer als nicht erwerbsfähig gilt, darf – ob er/sie will oder nicht – die Arbeitsförderung nicht in Anspruch nehmen. Trotz fehlender Selbstbestimmung für Arbeitslose formulierten die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Gesetzentwurf das Primat der Selbstverantwortlichkeit, also den „Grundgedanken [...], dass jeder Mensch grundsätzlich selbst dafür verantwortlich ist, seinen Bedarf und den Bedarf seiner Angehörigen zu sichern“, und sie knüpfen an das Prinzip der *less eligibility* an, indem dem „Grundsatz Rechnung getragen [wird], dass derjenige der arbeitet, über ein höheres Einkommen verfügen soll als derjenige, der trotz Erwerbsfähigkeit nicht arbeitet und Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende bezieht“ (BT-Drs. 15/1516: 44).

Als Folge der Hartz-Gesetze ist das „Souterrain“ in zwei Teile getrennt: Auf der einen Seite befinden sich die ehemaligen erwerbsfähigen Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie die ehemaligen Empfänger der Arbeitslosenhilfe als Adressaten der neu gebildeten Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Die SGB-II-Seite des Souterrains adressiert wiederum getrennt den Kreis der Erwerbsfähigen mit Ansprüchen auf das neu geschaffene Arbeitslosengeld II von dem Kreis ihrer aus Altersgründen (0 bis 14 Jahre) noch nicht oder aus anderen Gründen<sup>49</sup> grundsätzlich nicht erwerbsfähigen Angehörigen, die einen Anspruch auf das ebenfalls neu geschaffene Sozialgeld haben. Im anderen Teil des Souterrains befindet sich die untere

49 15- bis unter 18-jährige Kinder mit Behinderung haben aufgrund ihres Alters Anspruch auf Arbeitslosengeld II, aufgrund ihrer zur Erwerbsunfähigkeit führenden Behinderung jedoch nicht. Aufgrund ihres Alters haben noch keinen Anspruch auf Grundsicherung bei voller Erwerbsminderung. Sie erhalten jedoch keine eigenständige HLU, sondern als Angehörige eines Arbeitslosengeld-II-Empfängers Sozialgeld.

Etage einer „Maisonette“, die das Residuum jener Bedürftigen adressiert, die weder Leistungen nach dem SGB II noch Leistungen nach der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beanspruchen können. Hierzu zählen Bedürftige, die aus Altersgründen noch nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (0 bis 14 Jahre) und zugleich nicht einem Haushalt von Empfängern des Arbeitslosengeldes II angehören oder Bedürftige, die zwar Erwerbsunfähig sind, aber die Altersuntergrenze (18 Jahre) der Grundsicherung für Erwerbsgeminderte noch nicht erreicht haben und zudem keinem SGB-II-Haushalt angehören. Die obere Etage der Maisonette ist deckungsgleich mit dem 2001 als „Hochparterre“ geschaffenen Grundsicherungsgesetz (GSiG). Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung können im Gebäude der sozialen Sicherung insofern als „Maisonette“ bezeichnet werden, weil sie ein gemeinsames Gesetzbuch bilden (SGB XII), beide bedürftigkeitsgeprüft sind, beide Personen adressieren, die als noch nicht, temporär nicht oder nicht mehr kommodifizierbar gelten, bei beiden die familiäre Subsidiarität nicht zum Tragen kommt, weil entweder keine Familie vorhanden oder sie nicht zu Unterhaltszahlungen verpflichtet ist (untere Etage) oder unterhalb der 100.000-Euro-Grenze die unterhaltsfähigen Kinder oder Eltern nicht zur Unterhaltszahlung herangezogen werden (obere Etage) (§§ 7, 19 und 28 SGB II i.d.F. von 2003; §§ 19, 23 und 41 SGB XII i.d.F. von 2003; Mrozynski 2004; Rothkegel 2005).

Nachdem die Empfängerzahl der Hilfe zum Lebensunterhalt 1983 im Vergleich zum Vorjahr um 11,3 Prozent auf 1,14 Millionen gestiegen war, lag sie bis zur Restrukturierung durch die Hartz-Gesetzgebung oberhalb der Empfängerzahl der Hilfen in besonderen Lebenslagen (im laufenden Jahr 1983: 1,0 Millionen). Ende 2004 bezogen 2,9 Millionen Menschen Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen und 1,5 Millionen Hilfen in besonderen Lebenslagen. Nach der Restrukturierung verblieben im Jahr 2005 knapp 81.000 im HLU-Bezug und 1,0 Millionen in Hilfearten, die zur Zeit des BSHG als Hilfen in besonderen Lebenslagen bezeichnet worden waren. Die HLU ist nunmehr sowohl de jure als auch de facto zu einer residualen Größe geschrumpft, während im Rahmen der Sozialhilfe nach dem SGB XII quantitativ die Bedeutung der auf einzelne Lebenslagen bezogenen Hilfen überwiegt.

Würde der Kontext der Wandlungen ignoriert, so könnte die Auffassung vertreten werden, die Sozialhilfe sei wieder das Programm für Einzelfälle und erfülle wieder die Funktion, für die sie vorgesehen war, kehre also zurück zu den Wurzeln des BSHG. Unter Berücksichtigung des Kontextes, sowohl der Entstehungszeit auch der Entwicklung bis zur Strukturreform 2003, ist eine die Restauration betonende Interpretation verfehlt. Die Sozialhilfe nach dem BSHG von 1962 hatte eine universell residuale Funktion innerhalb der Systematik der sozia-

len Sicherung aufgrund der vorgelagerten Programme der Beletage und de facto aufgrund der Verbreitung von Arbeitskraftnutzungsverhältnissen, die dem institutionellen Arrangement des Normalarbeitsverhältnisses entsprachen. Die Sozialhilfe nach dem SGB XII seit 2005 hat eine kategorial residuale Funktion innerhalb der Systematik der sozialen Sicherung aufgrund der Differenzierung und Ausgliederung innerhalb der Programme der Mindestsicherung.

## 12 KONKRETISIERUNG DER WÜRDIGKEIT

Die Sozialhilfe strukturierte Handlungsoptionen der Einzelnen im Bereich der Mindestsicherung, indem sie nach Kriterien der Würdigkeit binnendifferenzierete. Die Zumutbarkeitskriterien konkretisierten die Umstände, unter denen Hilfeempfänger ihre Arbeitskraft nicht auf dem Arbeitsmarkt anbieten müssen und dementsprechend bei finanzieller Bedürftigkeit mit der Sozialhilfe über eine *exit*- bzw. *non-entry*-Optionen gegenüber dem Arbeitsmarkt verfügten. Die Sanktionsnormen definierten Tatbestände, in denen die Handlungsoptionen der Einzelnen im Sozialhilfebezug eingeschränkt werden sollten, sowie die Reichweite dieser Einschränkung. Mit der „Hilfe zur Arbeit“ standen seit 1961 Instrumente zur Verfügung, die in der aktuellen Diskussion um *workfare* in Deutschland als Maßnahmen zur Aktivierung empfohlen werden und im Rahmen des SGB II bereits umgesetzt worden sind.

### Zumutbarkeit und Sanktionen

#### Konkretisierung der Zumutbarkeit

In der subsidiären, weder auf die Sicherung einer relativen Einkommensposition noch auf Erhalt der einmal erreichten Qualifikation und des erreichten Berufansehens ausgerichteten Sozialhilfe schien anders als in der auf Statusschutz zielenden Arbeitslosenversicherung<sup>50</sup> auf den ersten Blick wenig Potenzial für Veränderung vorhanden zu sein, die auf eine stärkere Kommodifizierung, das heißt

---

50 Zu einer Chronologie der veränderten Zumutbarkeitskriterien und darauf aufbauenden Sperrzeitenregelungen im Rahmen der Arbeitsförderung siehe für den Zeitraum 1927 bis 2005, also von der Einführung der Arbeitslosenversicherung in Form des AVAVG über ihre grundlegende Reform durch das AFG 1969 bis zur Ausgestaltung des SGB III nach den so genannten Hartz-Reformen, die detaillierte Darstellung von Karasch (2005).

rigidere Auslegung der Zumutbarkeit von Arbeit zielte. Denn die Zumutbarkeitsbestimmungen des BSHG galten bereits als sittlich-moralische Untergrenze. Das weitaus größere Veränderungspotenzial bestand in Richtung eines bedingungslosen Transferbezugs. Dennoch führten zwei Änderungen der Zumutbarkeitskriterien zu einer stärkeren Kommodifizierung und zugleich Defamilialisierung. Mit dem Zweiten Haushaltsstrukturgesetz<sup>51</sup> konkretisierte die konservativ-liberale Bundesregierung die stets negativ formulierten Kriterien („Dem Hilfesuchenden darf eine Arbeit nicht zugemutet werden, wenn [...]“ §18 Abs. 3 BSHG i.d.F. 1961) durch einen mit einer doppelt negativen Formulierung eingeleiteten („[...] Eine Arbeit ist insbesondere nicht allein deshalb unzumutbar, weil [...]“ (§ 18 Abs. 3 BSHG i.d.F. nach dem 2. HStruktG 1981), vier Punkte umfassenden Kriterienkatalog. Eine Tätigkeit galt nicht als unzumutbar, weil sie im Vergleich zum einmal erreichten Status zum einen eine *berufliche* Abwärtsmobilität erforderte, also mit einem geringeren sozialen Ansehen, mit einem geringeren Einkommen sowie mit schlechteren Arbeitsbedingungen verknüpft war, zum anderen die Qualifikationsanforderungen geringer als die bisher erworbene Qualifikation waren und des Weiteren eine höhere räumliche Mobilität gemessen an längeren Wegzeiten erforderlich machte. An diesen Kriterien war insofern nichts neu, als dass sie bereits zuvor Praxis gewesen waren (Peters-Lange 1992: 63 f.). Sie wurden allein deshalb explizit im Gesetz verankert, um im Rahmen der zu der Zeit geführten Missbrauchsdebatte die Nachrangigkeit der Sozialhilfe erneut zu betonen und insbesondere den Statusunterschied zur Arbeitslosenversicherung hervorzuheben (BT-Drs. 9/842: 86). Mit dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23.06.1993 (BGBl. I 1993, S. 944) wurde notwendige Kinderbetreuung als Unzumutbarkeitskriterium für den Verkauf der Arbeitskraft relativiert. Insbesondere Alleinerziehende konnten fortan auf das Angebot außerfamiliärer, institutioneller Betreuung verwiesen werden: „[...] die Träger der Sozialhilfe sollen darauf hinwirken, daß Alleinerziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird“ (§18 Abs. 3, Satz 3 BSHG i.d.F. nach dem FKPG 1993). Die schwarz-gelbe Bundesregierung begründete diese sozialhilferechtlich geförderte Defamilialisierung der Kinderbetreuung mit den fiskalischen Folgen einer dekommodifizierten Arbeitskraft Alleinerziehender (BT-Drs. 12/4401: 79). Damit wurden die Handlungsoptionen Alleinerziehender zwar verändert, aber nicht erweitert: Denn zum einen war die „Bevorzugung“ Alleinerziehender als Soll-Bestimmung weder eine garantierte noch eine für Alleinerziehende disponible Option. Zum anderen

51 Zweites Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (2. Haushaltsstrukturgesetz – 2. HStruktG), vom 22.12.1981, BGBl. I 1981, S. 1523.

schränkte die neue Vorrangigkeit, die Arbeitskraft Alleinerziehender zu kommodifizieren, das Recht der Eltern ein, vorrangig einschätzen und entscheiden zu können, was dem Wohl ihres über dreijährigen Kindes förderlich wäre.

## Wandel der Sanktionsformen

Ohne die angedrohte Sozialhilfekürzung liefe der im BSHG formulierte Vorbehalt „Lohnarbeitsbereitschaft zeigen, damit...“ (Vobruba 1990) ins Leere. Insofern unterstreicht Paragraph 25 BSHG die Pflicht und den Zwang, als erstes Mittel der Selbsthilfe die eigene Arbeitskraft zu verkaufen. Die politische wie herrschende juristische Interpretation des Sanktionsparagraphen hob hingegen stets hervor, dass die Kürzungsandrohung eine Form der Hilfe, also „Hilfenorm“ (BVerwGE 67, 1; Rothkegel 2000: 102) sei, da das „Selbsthilfestreben“ (Boecken 2003: 46) der Hilfeempfänger auf diese Weise gefördert würde. So ist die Haltung der konservativ-liberalen Bundesregierung zu verstehen, als sie auf eine parlamentarische Anfrage scheinbar widersprüchlich antwortete: „Hilfeempfänger werden nicht ‚zur Arbeit gezwungen‘. Nach § 25 Abs. 1 BSHG hat keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt, wer sich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten“ (BT-Drs. 10/6055: 22).<sup>52</sup> In der Fassung des BSGH vom 30. Juni 1961 (BGBl. I 815 ff.) stand der Paragraph 25 im Abschnitt zwei im Unterabschnitt vier mit der Überschrift: „Folgen bei Arbeitsscheu und unwirtschaftlichem Verhalten“. Paragraph 25 hob hervor, dass bei Verweigerung zumutbarer Arbeit kein Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt (Absatz 1) in dem Sinne bestand, dass in diesem Falle „die Hilfe bis auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche eingeschränkt“ (Absatz 2) werden konnte. Ergänzt wurde Paragraph 25 durch eine weitere Sanktionsmöglichkeit, die der damalige Paragraph 26 enthielt: „Unterbringung in einer Arbeitseinrichtung“. Im Gesetzesentwurf zum BSHG erläuterte die Bundesregierung das Ziel der Unterbringung damit, „daß der Untergebrachte sich möglichst rasch bereit findet, außerhalb der Anstalt wieder den Lebensunterhalt für sich und seine Angehörigen durch Arbeit zu verdienen“ (BT-Drs. 3/1799: 43).

Praktische Bedeutung hatten jene Maßnahmen, mit denen das Grundrecht der Freiheit der Person eingeschränkt werden konnte, kaum. Weder wurden im großen Umfang „Arbeitsscheue“ in Arbeitseinrichtungen (§ 26 BSHG i.d.F. von

52 Die dazugehörige Frage lautete: „Wie bewertet die Bundesregierung ferner die Tatsache, daß bei solchen entrechteten Beschäftigungsformen [nach §§ 19-20, CB] die Hilfeempfänger in der Regel unter Androhung des Verlustes (oder zumindest einer Minderung) ihres Anspruchs auf Sozialhilfe (§ 25 BSHG) zur Arbeit gezwungen werden?“ (BT-Drs. 10/6055: 21).

1961) noch „Gefährdete“ in „Heime“ oder gleichartige Einrichtungen (§ 72 und 73 BSHG i.d.F. von 1961) eingewiesen. Seit Inkrafttreten des BSHG 1962 bis 1967 seien laut Bundesregierung 26 Einweisungen bei „Gefährdeten“ verfügt und weniger als die Hälfte davon (zehn) tatsächlich umgesetzt worden (Bundesregierung zitiert nach BVerfGE 22, 180, 199). Fünf Jahre nach Inkrafttreten des BSHG erklärte das Bundesverfassungsgericht zu Paragraph 73 BSHG: „Die zwangsweise Anstalts- oder Heimunterbringung eines Erwachsenen, die weder dem Schutz der Allgemeinheit noch dem Schutz des Betroffenen selbst, sondern ausschließlich seiner ‚Besserung‘ dient, ist verfassungswidrig“ (BVerfGE 22, 180, 181). Das Kriterium des Schutzes der Allgemeinheit sah dasselbe Gericht dreieinhalb Jahre später im Zusammenhang mit der zu prüfenden Verfassungskonformität des Paragraphen 26 BSHG in einer bestimmten Konstellation als erfüllt an. Paragraph 26 BSHG, der die „Unterbringung zur Arbeitsleistung“ androhte, war nach Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1970 insofern verfassungskonform, „als er die Möglichkeit eröffnet, jemand zur Arbeitsleistung in einer Anstalt unterzubringen, der sich trotz wiederholter Aufforderung beharrlich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten, so daß laufende Hilfe zum Lebensunterhalt an Unterhaltsberechtigte gewährt werden muß“ (BVerfGE 30, 47, 47).

In der Praxis war der Freiheitsentzug bei „Arbeitsscheu“ kaum von Relevanz<sup>53</sup>, da insbesondere die Kosten der Unterbringung höher waren als die zum Nutzen der Allgemeinheit erhofften Einsparungen bei den Sozialhilfekosten. Zudem standen Unterbringungseinrichtungen nicht in ausreichender Anzahl zur Verfügung, so dass die generalpräventive, also durch bloße Androhung des Freiheitsentzugs im Arbeitshaus abschreckende Wirkung sich nicht entfalten konnte. Darüber hinaus betonte die Bundesregierung, dass im Bereich des Strafrechts die Unterbringung in ein Arbeitshaus als „Maßregel der Sicherung und Besserung“ bereits 1969 abgeschafft worden war (BT-Drs. 7/308). Kurz und knapp lautete die Begründung, die Arbeitshauseinweisung aus dem BSHG zu streichen: „Es besteht kein Bedürfnis für die Aufrechterhaltung dieser Vorschrift“ (BT-Drs. 7/308: 11). Mit dem *Dritten BSHG-ÄndG* vom 25.03.1974 (BGBl. I 1974, S. 777) wurde zum einen die Überschrift des Unterabschnitts vier sowie der Arbeitseinrichtungsparagraph gestrichen.

Zuvor war der Sanktionsparagraf 25 mit dem Zweiten BSHG-Änderungsgesetz (BGBl. I 1969, S. 1153) um einen Tatbestand erweitert worden, der die Möglichkeit zum Missbrauch des Finalitätsprinzip verhindern sollte (BT-Drs.

53 Rudolph (1995: 86) gibt für den Zeitraum vom 01.06.1962 bis zum 01.07. 1964 eine Fallzahl von 52 angeordneten Unterbringungen an.

V/3495: 11): Wer Vermögen und Einkommen mit der Absicht vermindert, Zugang zur bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfe zu erhalten oder den Hilfeanspruch zu erhöhen, konnte mit einer Kürzung der Transferleistung auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche bestraft werden (§ 25 Abs. 2 Nr.1 BSHG i.d.F 2. BSHGÄndG 1969).

Bis zum Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramm (FKPG) 1993, also knapp zweieinhalb Jahrzehnte, blieb der Sanktionsparagraph im Wesentlichen unverändert. Hinsichtlich der Sozialhilfe verfolgte die konservativ-liberale Bundesregierung mit dem FKPG das Ziel, „das wohlverstandene Interesse der Hilfeempfänger, von der Sozialhilfe wieder unabhängig zu werden, zu fördern“ (BT-Drs. 12/4401: 47). Dementsprechend rekaliбриerten FDP und CDU/CSU die „Hilfenorm“ sowohl hinsichtlich der Sanktionstatbestände als auch der Sanktionsformen. Die Sanktionstatbestände wurden erweitert, indem bestimmte Zugangswege wie auch Verbleibsformen zusätzlich mit Sanktionsdrohungen belegt wurden. Bei den Zugangswegen handelte es sich um nunmehr im BSHG fortgeschriebene Sanktionen des AFG, die aufgrund von Unwilligkeit zum Verkauf oder zur Verbesserung der Verkaufschancen (der heute so genannten *employability*) verhängt worden waren: Wenn Sperrzeiten oder ein Erlöschen der Transferleistungen des AFG materielle Bedürftigkeit verursacht und einen sozialhilferechtlichen Anspruch ausgelöst hatten, wurde dieser Zugangsweg zur Sozialhilfe zugleich als mangelhafte moralische Bedürftigkeit gewertet. Derselbe Tatbestand, der bereits im Rahmen des AFG zu Sanktionen geführt hatte, wurde demzufolge mit einem Absenken des individuellen Transferleistungsvolumens „auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche“ (§ 25 Abs. 2 BSHG) im Sozialhilfebezug ein weiteres Mal sanktioniert. Im Bereich der Verbleibsformen wurde als Sanktionstatbestand nunmehr explizit auch das Ablehnen einer zumutbaren Arbeitsgelegenheit einbezogen. Die ebenfalls veränderten Sanktionsformen führten zu einer Einschränkung des Ermessensspielraums der Sozialverwaltung zu Ungunsten der Hilfeempfänger. Statt bestimmte Verhaltensweisen der Hilfeempfänger sanktionieren zu *können*, das heißt, es auch unterlassen zu können, *sollten* die Sozialämter fortan die Sanktionen in diesen Fällen verhängen. Im Gesetzesentwurf argumentierte die Bundesregierung, dass mit der Verschärfung die Zielrichtung der Sanktionen, „den Hilfeempfänger zur Aufgabe seines vorwerfbaren Verhaltens zu veranlassen, verstärkt werden“ sollte (BT-Drs. 12/4401: 81). Drei Jahre später engte die Bundesregierung mit dem „Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts“ (BGBl. I 1996, S. 1088) den verbliebenen Ermessensspielraum der Soll-Regelung weiter ein, indem bei vorliegenden definierten Tatbeständen nunmehr eine Sanktion erfolgen *musste*. Zudem legte die Bundesregierung fest, wie die Sanktion zu erfolgen hatte, indem sie als erste Kürzungsstufe einen An-

teil von mindestens 25 Prozent des jeweiligen Regelsatzes festlegte. Aus der Sicht der Bundesregierung war diese erneut restriktivere Novellierung notwendig, um Leistungsbereitschaft und Arbeitsethos aufrecht zu erhalten:

„Es geht aber auch darum, die Akzeptanz in der Gesellschaft für soziale Leistungen aufrechtzuerhalten. Die Akzeptanz schwindet, wenn die Menschen, die mit ihrer Arbeit soziale Leistungen erst möglich machen, das Gefühl haben, daß sich andere auf ihre Kosten ausruhen. Soziale Leistungen dürfen nicht zu einer falschen Bequemlichkeit führen. Das zerstört Leistungsbereitschaft und höhlt das notwendige Arbeitsethos in der Gesellschaft aus“ (BT-Drs. 13/2440: 25).

Ingesamt ist in Bezug auf die Sanktionsmöglichkeiten im BSHG festzustellen, dass auf der Ebene der Gesetzesänderungen bis zu Beginn der 1990er Jahre keine Ver-, sondern eher eine Entschärfung stattgefunden hatte, während seit 1993 die Regelungen in zwei Schritten restriktiver formuliert worden war.

Die Entwicklung des Sanktionsparagraphen kann problemlos anhand der Materialien zur Gesetzgebung herausgearbeitet werden. Problematischer ist hingegen die Frage zu beantworten, ob und wie sich die Praxis der Sanktionen, also die Anwendung des Paragraphen 25 BSHG gewandelt hat. Über Art und Ausmaß der Anwendung des Paragraphen 25 BSHG existieren kaum Daten, da hierüber keine Statistiken geführt wurden. Selbst vorhandene quantitative Daten erlauben keine Aussagen über den tatsächlichen repressiven oder helfenden Charakter der Sozialhilfe, der vielmehr aus der Summe qualitativ zu betrachtender Einzelfälle hervorginge. Auch Scherer (1995: 3) hebt im Vorwort einer Umfrage der Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen (BAG-SHI) (Scherer 1995), die Angaben von lokalen Sozialhilfeinitiativen zu Fallzahlen und Ämterpraxis auch im Bereich der Sanktionen dokumentiert, hervor, dass eine fundierte quantitative Datengrundlage nicht existiere. Diesen Befund bestätigt die konservativ-liberale Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und FDP aus dem Jahr 1998 (BT-Drs. 13/10759: 14 f.).

Über die Ursachen dieses Datenmangels trotz im Prozess der Sozialhilfeverwaltung generierbarer Daten kann nur spekuliert werden. Der Deutsche Städtetag nennt in seinen Studien zur „Hilfe zur Arbeit“ sowohl verwaltungstechnische, aber auch solche Gründe, die die bisherige Begründung für die restriktivere Formulierung der Sanktionsnormen unterlaufen hätten unterlaufen können:

„Die Mehrzahl der Städte, die keine Angaben über die Ablehnung von Beschäftigungsangeboten [im Rahmen der HzA, CB] machen konnte, führt keine entsprechende Statistik. Vielfach wurde darauf hingewiesen, daß die Nachfrage der Hilfesuchenden nach Beschäf-

tigung das Angebot übersteigt und Ablehnungen so gut wie nicht vorkommen“ (DST 1994: 15).

Auf verwaltungstechnische wie auch politische Gründe verweist der Deutsche Städtetag auch in der Folgestudie:

„Insgesamt kann man davon ausgehen, daß es sich hier um eine Untererfassung handelt. Aus den Beratungen in den Fachgremien und dem allgemeinen Erfahrungsaustausch kann der Schluß gezogen werden, daß einige Städte angesichts der politischen Diskussion über die Folgen der Verweigerung zumutbarer Arbeit auf Angaben verzichtet haben“ (DST 1997: 23).

Aussagen über die Entwicklung der Sozialhilfekürzungen in der Praxis sind deshalb nur eingeschränkt möglich. Um dennoch einen Einblick in zu erhalten, können Studien über die Hilfe zur Arbeit (HzA) herangezogen werden, die teilweise auf die Folgen bei „Ablehnung zumutbarer Arbeit“ eingehen (DST 1994, 1997, 2001, 2003; Hartmann 1984; Pilgrim 1990). Aus der Studie von Hartmann (1984), die die Situation Anfang der 1980er Jahre erfasst, geht hervor, dass zum einen weniger als die Hälfte (45 Prozent) der Sozialhilfeträger überhaupt Angaben zu Kürzungen nach Paragraph 25 BSHG machten und dass zum anderen davon mehr als drei Viertel der Sozialhilfeträger (78 Prozent) sehr geringe Fallzahlen (bis zu 15 Personen) für das Jahr 1982 nannten. Wenn Kürzungen vorgenommen wurden, betrugen sie bei 40 Prozent der Sozialhilfeträger bis 20 Prozent der Regelsätze, bei 17 Prozent genau 25 Prozent der Regelsätze und bei 31 Prozent genau 30 Prozent der Regelsätze. Auf die Frage, wie hoch die Zahl der Sozialhilfeempfänger war, die aufgrund der HzA-Pflicht auf die Sozialhilfe verzichteten, gaben vier Fünftel (81 Prozent) der Sozialhilfeträger Fallzahlen von weniger als 15 Personen an (Hartmann 1984: 31). 1988 verhängten zwei Drittel (66,1 Prozent) der Kreisfreien Städte, drei Viertel (74,7 Prozent) der Landkreise und mehr als vier Fünftel (83,7 Prozent) der Delegationsgemeinden sowie das Land Berlin als einziger Stadtstaat Sanktionen gegen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger (ebd.: 27, Schaubild 18). Für das Jahr 1988 ermittelte Pilgrim für BBJ (Pilgrim 1990: 28), dass von Kürzungen nur ein geringer Anteil aller Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe betroffen war: Gut ein Viertel (27 Prozent) der Träger haben bei unter zehn Prozent der Sozialhilfeempfänger die Leistungen gekürzt, und weitere 30 Prozent bei bis zu 20 Prozent der Empfänger. Eine vollständige Streichung der Sozialhilfe „auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche“ wurde von knapp zwei Dritteln (64 Prozent) der Träger bei einem Zehntel der Empfänger, die zur HzA verpflichtet werden sollten, vorge-

nommen. In den Studien des Deutschen Städtetages (DST 1994, 1997, 2001, 2003) werden nur unsystematisch Aussagen zum § 25 BSHG getroffen. Jedoch heben die Studien des DST hervor, dass im Jahr 1993 29,5 Prozent und im Jahr 1996 31, 61 Prozent der HzA-Verpflichteten die Arbeit ablehnten (DST 1994: 14, 1997: 23). Vor dem Hintergrund der Gesetzeslage für diese Zeiträume kann davon ausgegangen werden, dass die Kürzungen entsprechend der Anzahl der Verweigerungen „zumutbarer Arbeitsgelegenheiten“ ausgefallen waren. Die Angaben der DST-Studie zum Jahr 2002 sind unklar formuliert, da die Bezüge der Zahlen zueinander mehrdeutig sind (DST 2003: 34). Demnach hätten 106 Städte mit insgesamt 85.385 HzA-Beschäftigten auf die Frage nach Sanktionen bei abgelehnter Arbeit geantwortet und angegeben, dass 8081 Personen, also knapp zehn Prozent eine derartige Arbeit abgelehnt hätten. In 76 Städten mit 50.312 HzA-Beschäftigten wären 2909 Personen, also knapp sechs Prozent, einer Arbeitsverpflichtung nicht nachgekommen oder hätten in Folge dessen den Sozialhilfeantrag zurückgezogen. Des Weiteren hätten 101 Städte mit insgesamt 92.794 nach den Paragraphen 19 und 20 Beschäftigten in 11.800 Fällen, also bei knapp dreizehn Prozent, eine Kürzung der Hilfe verhängt.

Aus einem Abgleich der rechtlichen Entwicklung mit der Praxis der Sanktionen kann geschlossen werden, dass eine empirisch belegbare Entwicklung in der Sanktionspraxis nicht als Argumentationsgrundlage für die in den 1990er Jahren zunehmend restriktivere Formulierung der Sanktionsnormen hätte herangezogen werden können. Dementsprechend fehlten in den jeweiligen Begründungen der Gesetzentwürfe, mit den die Sanktionsnormen der Sozialhilfe restriktiver gestaltet worden waren, jegliche empirische Belege. Die Verschärfungen des Sanktionsparagraphen im Bundessozialhilfegesetz beruhten also nicht auf empirischen Erkenntnissen, sondern waren allein mit anreiztheoretischen und politisch-moralischen Erwägungen begründet.

### **„Hilfe zur Arbeit“**

Die Entwicklung der gesetzlichen Regelung der Instrumente der Hilfe zur Arbeit (HzA) und die jeweilige politische Begründung kann anhand der Bundesgesetzblattes und der entsprechenden Gesetzesmaterialien analysiert werden. Wie schon bei den offiziell als Hilfenormen ausgelegten Sanktionsregeln ist es ungleich aufwändiger und letztendlich auch nur eingeschränkt möglich, empirisches Material zu finden, anhand dessen die Entwicklung der Praxis der HzA dargestellt und interpretiert werden kann. Zunächst ist zu konstatieren, dass keine bundesweiten Längsschnittdaten zur HzA existieren. Des Weiteren beruhen die vorliegenden Studien teilweise auf Schätzungen, zum Beispiel wenn die Ge-

samtheit derjenigen Sozialhilfeempfänger bestimmt werden soll, die prinzipiell zu Maßnahmen der HzA hätten herangezogen werden können. Eine Ursache ist die mangelnde oder schlicht nicht vorhandenen statistische Erfassung. Aus der für BBJ-Consult von Pilgrim (1990) angefertigten Studie „Praxis der ‚Hilfe zur Arbeit‘“, die die Situation Ende der 1980er Jahre erfasst, geht hervor, dass weniger als ein Drittel aller Sozialhilfeträger (31,8 Prozent) überhaupt eine Statistik über HzA-Maßnahmen führten (Pilgrim 1990: 10, Tab. 2). Aufgrund der vorliegenden Studien von Helmut Hartmann (1984), vom Deutschen Städtetag (DST 1994, 1997, 2001, 2003) und von BBJ-Consult (Pilgrim 1990) können weder Aussagen über den gesamten hier untersuchten Zeitraum vom Inkrafttreten des BSHG 1962 bis zu seinem Außerkrafttreten zum 01.01.2005 getroffen werden, noch können die Studien aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethoden ohne weiteres fortlaufend gelesen und interpretiert werden. Zusätzliche Informationen können aus parlamentarischen Vorgängen, insbesondere aus Anfragen an die Bundesregierung, gewonnen werden. Zwei einschlägige Dokumente liegen hierzu vor: zum einen die Antwort der Bundesregierung vom 24.09.1986 auf die Große Anfrage aus der Fraktion Die Grünen „Armut und Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland“ (BT-Drs. 10/6055); zum anderen die Antwort der Bundesregierung vom 22.05.1998 auf eine Große Anfrage der konservativ-liberalen Regierungsfractionen zur HzA (BT-Drs. 13/10759). Die in den Antworten gegebenen Daten reichen jedoch im Wesentlichen nicht über die hier herangezogenen Studien hinaus. Oftmals referieren sie die durch die Studien bekannten Daten oder beziehen sich anderweitig auf deren Ergebnisse.

### Entwicklung der rechtlichen Normen der HzA

Die erste Änderung der Normen der Hilfe zur Arbeit in den HzA-Paragraphen 18 bis 20 BSHG erfolgte knapp zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BSHG mit dem Zweiten Haushaltsstrukturgesetz 1981 (BGBl. I 1981, S. 1523). Sie umfasste nur eine Ergänzung um einen Satz,<sup>54</sup> intervenierte jedoch in einen rechtlichen Disput, inwiefern Asylbewerberinnen und Asylbewerber trotz Arbeitsverbot zu einer Pflichtarbeit in der Mehraufwandsentschädigungsvariante herangezogen werden konnten. Während aus der Sicht der Befürworter der gZA-Verpflichtung die Asylsuchenden wie alle Hilfeempfänger Leistungen der Sozialhilfe nur unter bestimmten, aufgrund ihres „geminderten verfassungsrechtlichen Status“ (Columbus 1982: 153) jedoch weniger individuell gestaltbaren Voraussetzungen („Wartezeit“ bzw. temporäres Arbeitsverbot) des abverlangten Einsatzes der

54 Ausgenommen sind hier die Änderungen, die die Zumutbarkeit von Arbeit betreffen. Siehe hierzu die vorherigen Abschnitte.

Arbeitskraft erhalten können (Columbus 1982), sahen die Kritiker in der gZA-Verpflichtung für Asylbewerber ohne Arbeitserlaubnis eine Verletzung der Strukturprinzipien des BSHG (Krahmer 1982, 1983; Zuleeg 1983). Weder hätte die unter diesen Bedingungen sanktionsbewehrt abverlangte Pflichtarbeit mit den Prinzipien der sozialen oder pädagogischen Hilfe der HzA, noch mit einem ohnehin im BSHG nicht vorhandenen Gegenleistungsprinzip oder dem Nachranggrundsatz der Sozialhilfe rechtlich begründet werden können (Zuleeg 1983). Erklären lässt sich die Verpflichtung Asylsuchender zur gZA mit dem durch das Zweite Haushaltstrukturgesetz von 1981 verfolgten Ziel, die Attraktivität Deutschlands für Asylsuchende durch abschreckende Bedingungen zu mindern, also den potenziellen *pull*-Faktor „Mindestsicherung“ abzuschwächen. Auf das gleiche Ziele waren das ebenfalls mit dem Haushaltstrukturgesetz 1981 eingeführte Gebot, die Hilfe soweit möglich nicht als Geld-, sondern als Sachleistung zu gewähren sowie die Möglichkeit, Geldleistungen auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche einzuschränken, ausgerichtet (§ 120 Abs. 2 BSHG i.d.F. 2. HStruktG 1981). Mit dem FKPG 1993 verpflichtete die konservativ-liberale Bundesregierung die Träger der Sozialhilfe, HzA-Arbeitsgelegenheiten anzubieten, und sie betonte erneut die Pflicht der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger, diese annehmen zu müssen. Die Regierungsfractionen beabsichtigten damit, „die grundsätzliche Verpflichtung jedes Hilfesuchenden, seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einzusetzen“ deutlicher hervorzuheben und somit „stärker als bisher Beachtung“ finden zu lassen (BT-Drs- 12/4401). Bisher hätte sich diese Pflicht nur „aus der Interpretation“ ergeben. Nunmehr wurde sie mit der Änderung „ausdrücklich normiert“ (ebd.).

Mit diesen Änderungen ist das BSHG zwar nicht erst „in Richtung ‚Arbeitspflicht‘ umgebaut worden“ (Sell 1995: 217), da die Arbeitspflicht seit der ersten Fassung des BSHG ein konstitutives Merkmal gewesen war. Doch insgesamt lässt sich die gesetzliche Entwicklung der Paragraphen 18-20 BSHG als eine restriktivere Fassung der Kriterien moralischer Bedürftigkeit, also eines verstärkten Abforderns des aktiv bezeugten Willens zum Arbeitskraftverkauf verstehen, die von Bemühungen begleitet wurde, einen Verkaufserfolg unter allen verfügbaren Beschäftigungsbedingungen herbeizuführen. Mit dem „Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts“ (BGBl. I 1996, S. 1088) richtete die Regierung unter Kohl diese Bemühungen innerhalb der Hilfe zur Arbeit des BSHG darauf aus, den Verkaufserfolg sowohl angebots- als auch nachfrageseitig mit Transferleistungen anzureizen. Damit hielten erstmalig an zentraler Stelle *in-work benefits* in Form von Lohnsubvention Einzug in die Sozialhilfe (siehe Kapitel 13.2).

## Entwicklung der Praxis der HzA

Die Anwendung der HzA-Paragrafen des BSHG fristete bis Ende der siebziger Jahre eher ein Schattendasein. Als Instrument kommunaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wurden die Instrumente der HzA erst seit Ende der 1980er Jahre vermehrt eingesetzt (Böckmann-Schewe/Röhrig 1997: 18; Priester/Klein 1992: 46). Bis Anfang der 1980er Jahre kam nahezu ausschließlich die Mehraufwandsentschädigungsvariante zum Einsatz (Pilgrim 1990; Deutscher Verein 1984). Die flächendeckende Anwendung der gZA begann im Winter 1981/82, als pakistanische Asylbewerber Winterstreu-Granulat von Berlins Straßen fegen mussten (Hoppensack/Wenzel 1985: 250). Der erzwungene Arbeitseinsatz fand im Kontext einer allgemeinen „Abschreckungsstrategie“ (Zuleeg 1983: 188) statt, die auch ein temporäres Arbeitsverbots („Wartezeit“) für Asylbewerberinnen und Asylbewerber umfasste. Vereinzelt hatten bereits zuvor Sozialhilfeträger Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger zu HzA-Maßnahmen verpflichtet. So zog der Berliner Bezirk Wedding bereits seit 1974 Asylbewerber zu HzA-Maßnahmen heran (Tagesspiegel 25.02.1982). Auch in anderen Städten, so berichten Vertreter von Sozialämtern auf der Fachtagung „Gemeinnützige und zusätzliche Arbeit“ des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, wurden in Einzelfällen Sozialhilfeempfänger verpflichtet, eine Arbeitsgelegenheit auszuüben (Deutscher Verein 1984: 65 ff.). In einer Selbsteinschätzung gaben 1984 sechs Prozent der Sozialhilfeträger an, bereits vor 1980 verstärkt Sozialhilfeempfänger zur HzA herangezogen zu haben, weitere sechs Prozent nannten das Jahr 1980 und 14 Prozent das Jahr 1981. Mehr als die Hälfte der Sozialhilfeträger (51 Prozent) wenden laut Selbsteinschätzung seit 1982 und weitere 23 Prozent seit 1983 verstärkt HzA-Maßnahmen an (Hartmann 1984: 22).

Obwohl seit Beginn der 1980er Jahre ein Wandel der HzA-Praxis in Quantität und Struktur zu beobachten war, gab es einige Konstanten: Die Einsatzorte der HzA-Verpflichteten und die Höhe der Mehraufwandsentschädigungen waren gleich geblieben. Nach wie vor dominierten Arbeiten im Bereich von „Grünflächen“ und einfache, unqualifizierte Tätigkeiten (Hartmann 1984: 33; Pilgrim 1990: 22; DST 1997: 17), und nach wie vor erhielten die in den Mehraufwandsentschädigungsvarianten Beschäftigten zwischen einer und drei Mark pro Stunde (Hartmann 1984: 36; Pilgrim 1990: 24, Rein 1998). Für das gesamte Jahr 1982 nennt Hartmann (1984) 20.039 Beschäftigte; bereits für 1983 ergab seine Umfrage bei den Sozialhilfeträgern einen auf die BRD hochgerechneten *Monatswert* von 23.800 Beschäftigten. BBJ-Consult ermittelte für 1988 für die gesamte Bundesrepublik ohne Stadtstaaten 44.537 Beschäftigte (Pilgrim 1990: 11). In den folgenden Jahren war die Anzahl der HzA-Beschäftigten weiter gestiegen. So erfasste der Deutsche Städtetag 1993 allein bei seinen Mitgliedern 41.487 und

1996 73.311 Beschäftigte. In den folgenden Jahren war die Zahl der HZA-Beschäftigten in den Städten weiter gestiegen: von 97.998 im Jahr 1998 auf 131.317 im Jahr 2000 bis auf 133.317 im Jahr 2002. Hochrechnungen des Deutschen Städtetages für das gesamte Bundesgebiet ergaben, dass 2002 die Beschäftigtenzahl mit 390.000 mehr als dreimal so hoch war wie 1993 (119.000) (DST 1995, 1997, 2001, 2003).

Um ein realistisches Bild der Entwicklung der HZA-Beschäftigten zu erhalten, müssen die absoluten Fallzahlen in Relation zum Arbeitskräftepotenzial der Gesamtheit aller Sozialhilfeempfänger gestellt werden. Oder anders formuliert: Wer konnte und wer wurde zur HZA herangezogen? Dabei ist zu beachten, dass das Arbeitskräftepotenzial zum einen auf die Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) beschränkt war und zum anderen nur jene HLU-Empfängerinnen und -Empfänger in Frage kamen, die die Hilfe außerhalb von Einrichtungen bezogen. Die Gesamtzahl reduzierte sich hinsichtlich des Arbeitskräftepotenzials wiederum um jene Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, die aufgrund von Zumutbarkeitsbestimmungen nicht verpflichtet werden konnten.

Eine durchgehende Schätzung des Arbeitskräftepotenzials existiert erst seit 1994. Für den vorangehenden Zeitraum lag allein für die Jahre 1992 und 1994 eine vom Bundesministerium für Gesundheit in Auftrag gegebene Studie vor (Krug/Meckes 1995: 7 und 1997: 12). Die Autoren schätzten die Zahl der potenziellen HZA-Kandidaten, also das Arbeitskräftepotenzial unter den Sozialhilfeempfängern, 1992 zwischen 513.034 bis 572.173 (22 bis 24 Prozent aller Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger) und 1994 zwischen 579.169 und 645.611 (26 bis 29 Prozent). Seit 1994 werden in der Sozialhilfestatistik Daten zum Erwerbsstatus der Empfänger der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt erfasst, so dass seitdem das Arbeitskräftepotenzial genauer geschätzt werden kann.<sup>55</sup> Das Netto-Arbeitskräftepotenzial entsprach im Durchschnitt 38 Prozent der 15 bis unter 65-Jährigen Empfängerinnen und Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen bzw. 63 Prozent aller Empfängerinnen und Empfänger der HLU. Das Netto-Arbeitskräftepotenzial hatte mit 1,16 Mil-

---

55 Das Statistische Bundesamt hat bisher keine eigene Zeitreihe zur Schätzung des Arbeitskräftepotenzials angefertigt. Die vorliegenden Schätzungen für einzelne Jahre – siehe BT-Drs. 14/5990 für 1998, Haustein (2001) für 1999, Kaltenborn (2004) für 2000, Statistisches Bundesamt (2003a) für 2001, Statistisches Bundesamt (2003) für 2002, Statistisches Bundesamt (2004) für 2003 und Statistisches Bundesamt (2006c) für 2004 – sind insofern unbefriedigend, da sie sich einmal auf eine Altersgruppe der 18 bis 59-Jährigen beziehen und in Berechnungen ab 2002 auf die üblicherweise als potentielle Erwerbspersonen zählenden 15 bis unter 65-Jährigen.

lionen Personen 2004 den höchsten Wert erreicht und 1994 mit knapp mehr als 900 Tausend Personen (903.316) den niedrigsten Wert.<sup>56</sup>

Der Anstieg des Anteils der prinzipiell arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger, also des Volumens des Arbeitskräftepotenzials, war ein zentraler Aspekt sowohl für den quantitativen Ausbau als auch den qualitativen Wandel der HzA-Praxis. Der Bedeutungszuwachs der HzA-Beschäftigung kann nicht exakt quantifiziert werden. Wenn jedoch die Hochrechnungen des Deutschen Städtetages zur HzA-Beschäftigung in Bezug zu den Schätzungen des Netto-Arbeitskräftepotenzials auf Grundlage der Sozialhilfestatistik gesetzt werden<sup>57</sup>, bestätigt sich der in der Literatur oftmals nur vermutete Zuwachs an HzA-Maßnahmen. Der Anteil der Personen in HzA-Maßnahmen stieg von unter einem Fünftel (18,5 Prozent) des Arbeitskräftepotenzials in 1996 auf zwei Fünftel (39,4 Prozent) in 2002. Anders formuliert waren Mitte der 1990er Jahre mehr als 80 Prozent der prinzipiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Personen im HLU-Bezug frei von „aktivierenden“ Maßnahmen, während es 2002 noch 60 Prozent waren.

Die Beschäftigungszeiten lagen 1982 zwischen einem und 12 Monaten (Hartmann 1984: 35) und 1996 zwischen einem und mehr als 24 Monaten (DST 1997: 19). Insgesamt hat sich die HzA-Beschäftigungsdauer seit Anfang der 1980er Jahre verschoben: 1982 liefen 95 Prozent der HzA-Maßnahmen weniger als oder genau 12 Monate (Hartmann 1984: 35). 1993 endeten 70 Prozent und 1996 76 Prozent aller HzA-Maßnahmen spätestens nach einem Jahr.

Die Verschiebung in der Beschäftigungsdauer ging einher mit einer Verschiebung in den Zielen der HzA. Während Anfang der 1980er Jahre Arbeitseinsätze nach den Mehraufwandsentschädigungsvarianten dominierten, kamen seit Mitte der 1980er Jahre verstärkt die Entgeltvarianten zum Einsatz (Pilgrim 1990: 16). Anfang der 1980er überwog eine „fiskalisch-repressive Perspektive“ (Sell 1995: 216), die den Aspekt der Kontrollmöglichkeit und der zweiten Bedürftigkeitsprüfung mit Aspekten der Mittelleinsparung verknüpfte (Schulze-Böing 1995). Mit der Umorientierung hin zur Entgeltvariante im Verlauf der 1980er

---

56 *Brutto-Arbeitskräftepotenzial*: Personen im HLU-Bezug außerhalb von Einrichtungen im Alter 15 bis 64 abzüglich der Nichterwerbstätigen wegen häuslicher Bindung oder Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit und ab 2002 auch wegen voller Erwerbsminderung. *Netto-Arbeitskräftepotenzial*: Brutto-Arbeitskräftepotenzial abzüglich Erwerbstätiger (Voll- und Teilzeit) und Nichterwerbstätiger wegen Aus- und Fortbildung. Eigene Berechnungen auf Grundlage der Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes.

57 Bei diesen Angaben ist zu beachten, dass hier Schätzwerte in Bezug zu Schätzwerten gesetzt werden.

wurden diese Aspekte jedoch nicht beseitigt, da die Instrumente der HzA nach wie vor sowohl disziplinierend als auch ausgrenzend eingesetzt werden konnten (Sell 1995: 217). Auch der Umstand, dass die Verschiebung von der Mehraufwandsentschädigungsvariante zur Entgeltvariante keine wesentliche Änderung hinsichtlich des Qualifikationsniveaus und der Art der Tätigkeit mit sich bringen muss, deutete darauf hin, dass die politischen Ziele Kontrolle und Abschreckung weiterhin eine Rolle spielten.

### Effekte Hilfe zur Arbeit

In der Diskussion um die Effekte der „Hilfe zur Arbeit“ dominierten zwei Aspekte: zum einen inwieweit die Re-Integration in den Arbeitsmarkt gelang; zum anderen inwieweit mit der HzA bei steigender Arbeitslosigkeit mit gleichzeitiger Reduktion oder gänzlicher Streichung<sup>58</sup> vorgelagerter Auffangpositionen der fiskalische Problemdruck auf die Kommunen bearbeitbar war. Insgesamt konnten die Finanzierer der Sozialhilfe durch die Instrumente der HzA auf drei unterschiedlichen Wegen entlastet werden: *erstens*, die Kontroll- oder auch Abschreckungs-Funktion im Sinne einer „zweiten Bedürftigkeitsprüfung“ der HzA wirkte, so dass zum Arbeitseinsatz aufgeforderte Sozialhilfeempfänger ihren Anspruch auf Leistungen nach dem BSHG nicht mehr geltend machten; *zweitens*, die *re-entry*-Funktion der HzA wirkte, so dass die finanzielle Hilfebedürftigkeit aufgrund einer tatsächlichen Integration in den Arbeitsmarkt entfiel; *drittens*, der fiskalische Verschiebeparkplatz wirkte, das heißt durch die HzA-Tätigkeit wurden Zugänge zu den vorgelagerten Systemen sozialer Sicherung, also konkret der Leistungen der Arbeitslosenversicherung, eröffnet.

Anfang der 1980er Jahre verwiesen die Kommunen insbesondere auf die Funktion der HzA als „zweite Bedürftigkeitsprüfung“ und gaben mehrheitlich (51 Prozent) an, Einsparungseffekte durch den Ausschluss von Missbrauchsfällen erzielen zu können (Hartmann 1984: 41 f.). Mit wachsendem Umfang der HzA wuchs ihre Bedeutung als zweite Bedürftigkeitsprüfung nicht zuletzt durch den Ausbau der Sozialbürokratie. So existieren für die HzA teilweise gesonderte Referate oder Stabsstellen und teilweise neue Organisationsformen wie z.B. Beschäftigungsgesellschaften. Die so entstandenen „Doppel- und Dreifachstrukturen“ implizierten, so Böckmann-Schewe und Röhrig (1997: 45 f.) weiter, das „Kalkül“ der Nichtinanspruchnahme von Leistungen trotz Bedürftigkeit.

---

58 Wie im Falle der Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Dritten Buchs Sozialgesetzbuch (3. SGB-III-ÄndG) vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I, 1999, S. 2624) zum 1. Januar 2000.

Anfang der 1980er Jahre hielten mehr als die Hälfte der Sozialhilfeträger (58 Prozent) die HzA für ausbaufähig (Hartmann 1984: 38). Doch während knapp die Hälfte (47 Prozent) der von Hartmann befragten Sozialhilfeträger die Beschäftigungseffekte der HzA als positiv bewerteten, verneinte die Mehrheit (53 Prozent) der 371 befragten Träger die Frage, ob die Maßnahmen die „Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern“ würden (ebd.: 39). Auf eine weitere Frage nach „wesentlichen“ Integrationseffekten antwortete ein Fünftel der Sozialhilfeträger, dass dies in keinem der geförderten Fälle zugetroffen hätte. Vier Fünftel sahen positive Integrationseffekte, jedoch in wenigen Fällen: zwei Prozent gaben positive Effekte bei allen HzA-Fällen an, sechzehn Prozent bei vielen Fällen und 61 Prozent bei einigen Fällen (ebd.: 40).

In der BBJ-Studie (Pilgrim 1990), die Aussagen über die Situation Ende der 1980er Jahre trifft, sind die möglichen Effekte der HzA differenzierter dargestellt. Hinsichtlich der Beschäftigungseffekte zeigt sich Ende der 1980er Jahre ein ähnliches Bild wie zu Beginn des Jahrzehnts. Eine Mehrzahl der Träger kann zwar von positiven Beschäftigungseffekten berichten, diese konzentrieren sich jedoch auf Einzelfälle. Selbst in den Entgeltvarianten überwiegen die Einzelfälle als Positivmeldungen, während bei den Mehraufwandsentschädigungsvarianten ein Drittel (§19 (2), Var. 2: 32,6 Prozent) bzw. die Hälfte der Fälle (§ 20: 50 Prozent) keine positiven Effekte im Sinne einer Vermittlung in reguläre Beschäftigung bewirkte. Hinsichtlich der Beschäftigungsfähigkeit, hier verstanden als Erhalt der individuellen Qualifikation, war die Prognose der Sozialhilfeträger für HzA-Verpflichtete, die nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante beschäftigt worden waren, pessimistisch. Knapp die Hälfte der Träger ging davon aus, dass eine Qualifikation erhaltende Beschäftigungsfähigkeit bei keinem Fall erreicht werde. Die Gewöhnung an Arbeit als Effekt der HzA wurde hingegen von nur wenigen Trägern als verfehlt bewertet.

Fiskalische Gründe erklären den Umschwung von HzA-Maßnahmen mit Mehraufwandsentschädigung zu sozialversicherungspflichtigen HzA-Maßnahmen. Auf die „Kommunalisierung der Kosten der Arbeitslosigkeit“ antworteten die Kommunen seit Mitte der 1980er Jahre durch eine „Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik“ (Schaak 1997: 82) in Form der HzA. Mit steigenden Zahlen der Empfänger von HLU, darunter wachsender Anteil aufgrund von Arbeitslosigkeit, trat die HzA aus ihrem Schattendasein. Mit der Hilfe zur Arbeit betrieben die Kommunen zunehmend fiskalpolitisch motivierte Arbeitsmarktpolitik, indem die Instrumente der HzA eingesetzt worden waren, um einen fiskalischen Verschiebepbahnhof zu organisieren. Der Verschiebepbahnhof, also der im institutionellen Arrangement der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit eingelassene fiskalpolitische Anreiz, konnte erst wirksam werden, als die Mehrzahl der HzA-

Verpflichteten statt nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante nach der Entgeltvariante für mindestens ein halbes Jahr (originäre Arbeitslosenhilfe bis Januar 2000) respektive mindestens ein Jahr (Arbeitslosengeld) sozialversicherungspflichtig beschäftigt worden war. Anfang der 1980er Jahre waren die Einspareffekte durch einen fiskalischen Verschiebepbahnhof irrelevant.<sup>59</sup> Hingegen ermittelte Hartmann, dass knapp mehr als ein Fünftel (21 Prozent) vorhandene Einsparungen auf die *re-entry*-Funktion der HzA, also auf die Reintegration in den Arbeitsmarkt, zurückführten, jedoch mehr als zwei Fünftel (44 Prozent) der Träger der HzA keinerlei Einspareffekte zuschrieben (ebd.: 41 f.).

Anhand von Ergebnissen der BBJ-Consult-Studie (Pilgrim 1990) wird deutlich, dass die Instrumente der HzA zu unterschiedlichen Zielen eingesetzt werden konnten und eingesetzt wurden. Insbesondere bei den sozialversicherungspflichtigen Varianten der HzA wird das Konversionspotenzial der HzA deutlich, also die Möglichkeit, mit einem Instrument unterschiedliche Ziele zu akzentuieren: In Einzelfällen konnten sozialversicherungspflichtig im Rahmen von HzA Beschäftigte im Anschluss an die Maßnahme in den ersten Arbeitsmarkt reintegriert werden. In solchen Fällen stand jeweils der Arbeitsmarkteffekt für den Einzelnen im Vordergrund. Hingegen konnte mit dem gleichen Instrument in drei Viertel aller Fälle ein Anspruch auf Leistungen der Sozialversicherung vermittelt werden. Für den Einzelnen bedeutete dies eine Entlastung von den strikten Verhaltensanforderungen der Sozialhilfe. Für die Kommunen bedeutete dies eine finanzielle Entlastung von den Kosten der Sozialhilfebedürftigkeit. Mit der Ausweitung der sozialversicherungspflichtigen Varianten der HzA war somit zugleich der Umschlag auf dem fiskalpolitischen Verschiebepbahnhof zwischen dem kommunalen Haushalt und dem Haushalt des Bundesamtes für Arbeit erhöht worden (Pilgrim 1990: 33).

In den fiskalischen Vorteilen sah auch die Bundesregierung Ende der 1990 Jahre einen zentralen Anreiz zur Umsetzung der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG: „Bei allen Sozialhilfeträgern, die sich engagiert und umfassend des Integrationsinstrumentariums des Sozialhilferechts bedient haben, sind entgegen dem allgemeinen Trend die Zuwächse bei den Sozialhilfeausgaben gebremst worden, in vielen Fällen gingen die Ausgaben sogar zurück“ (BT-Drs. 13/10759). Jedoch muss diese Einschätzung durch Daten aus der Evaluation der HzA relativiert werden. Die im geringen Umfang und in nicht ausreichender Qualität verfügbaren vorhandenen Daten zur re-integrierenden Wirkung der HzA-Maßnahmen lassen Aussagen allenfalls über den kurzfristigen Verbleib ehemaliger Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu (Böckmann-Schewe/Röhrig 1997: 38). Aus den vorliegenden Daten für die 1990er Jahre geht hervor, dass

---

59 Daher spielten sie in der umfänglichen Studie von Hartmann (1984) keine Rolle.

der Anteil derjenigen, die nach HzA-Maßnahmen auf der fiskalpolitischen Drehscheibe in die Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit weitergeleitet worden waren zusammen mit denjenigen, die im Anschluss an die Maßnahme erneut Leistungen nach dem BSHG erhielten, die überwiegende Mehrzahl ausmachten. In den sechs Bundesländern, von denen diesbezügliche Daten vorliegen, erhielten nach einer HzA-Maßnahme zwei Drittel der Teilnehmer Leistungen nach dem BSHG oder der Arbeitslosenversicherung (Böckmann-Schewe/Röhrig 1997: 39, Tabelle 4; vgl. auch ISG 1995: 129).

Mit den Instrumenten der HzA wurde also keine „Brücke in die Arbeitswelt“ (BT-Drs. 13/10759: 1) gebaut, wie es die Bundesregierung erhofft und behauptet hatte. Noch Ende der 1990 Jahre bewertet der Deutsche Städtetag die arbeitsmarktpolitischen Absichten, die mit HzA verknüpft worden waren, als unumsetzbar:

„Es ist völlig unrealistisch, von den Kommunen zu verlangen, sämtliche der mehr als 700.000 arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger zu beschäftigen oder zu qualifizieren. Hierzu fehlen nicht nur die personellen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen. Auch der volkswirtschaftliche Nutzen öffentlich geförderter Beschäftigung in einem solchen Umfang ist in Zweifel zu ziehen“ (DST 1997: 2).

Die HzA wirkte auf unterschiedliche Weise: als moralische Bedürftigkeitsprüfung gegenüber den Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher, als Nachweis der Missbrauchsvermeidung gegenüber den Finanzieren, insbesondere den Steuerzahlerinnen und -zahlern und nicht zuletzt fiskalpolitisches Instrument, mit dem sich die Kommunen gegen die Kommunalisierung der Kosten der Arbeitslosigkeit wehrten, indem sie die HzA als der Mittel der Abschreckung und als fiskalpolitischen Verschiebebahnhof nutzen.

## 13 ÖKONOMISCHE INTERVENTIONEN

Die Entwicklung der Regelsätze ist für die Diskussion, dass radikale Änderungen nicht unbedingt radikaler Maßnahmen bedürfen, sondern ebenso als Wirkung kumulierter inkrementaler Anpassungen eintreten können (Kersbergen 2001; Hinrich/Kangas 2003), ein zentraler Indikator. Wenn der Bedarf nicht mehr in Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums über die Regelsätze gedeckt wird, dann liegt damit ein wesentlicher Grund vor, von einem paradigmatischen Wandel am unteren Ende des Systems sozialer Sicherung zu sprechen. Das muss nicht zwangsläufig bedeuten, dass Teilhabe mittels Bedarfsdeckung als Ziel der Sozialhilfe grundsätzlich aufgeben wird. Die Bedarfsdeckung allein über die Regelsätze ist nur eine mögliche Form. Regelsätze können auch als Teil eines Einkommensmixes verstanden werden, indem verschiedene Einkommens-

quellen gemeinsam zur Bedarfsdeckung beitragen. Teilhabe würde bei einer solchen Form nicht synonym mit der Transferleistungshöhe gesetzt werden.

Zunächst werde ich zeigen, dass der Anspruch der Sozialhilfe, den Mindestbedarf Hilfebedürftiger individuell zu decken, durch fiskalpolitische Erfordernisse und moralpolitische Forderungen relativiert worden war. Anschließend werde ich argumentieren, dass sich die ökonomische Intervention durch die Sozialhilfe seit 1993 sowohl in der Zielsetzung als auch in den Instrumenten insofern geändert, als dass sie sich seitdem von einem *out-of-work benefit* zu einem *in-work benefit* zu wandeln begonnen hatte. Diese zunehmende Ausrichtung der Mindestsicherung im Sinne eines *market workfare* war eingebettet in eine allgemeine Diskussion um Lohnsubventionen in Form von Kombilöhnen und Lohnkostenzuschüssen.

## Zwischen Bedarfsdeckung und Arbeitsanreiz

### Bedarfsdeckung nach Haushaltslage und Würdigkeit

Bis zur Einführung des Statistikmodells in der Zeit von Juli 1990 bis Juli 1992 wurden die Regelsätze anhand eines Warenkorbmodells berechnet.<sup>60</sup> Unmittelbar nach der Einführung des BSHG wurden die Regelsätze und auch die auf bestimmte Personengruppen begrenzten, also kategorial gewährten, Mehrbedarfssätze<sup>61</sup> der Sozialhilfe im Vergleich zur vorherigen Fürsorge deutlich und bis 1969 leicht erhöht. In dieser Zeit wiesen auf der Basis von 1963 der Index für den Realwert der Regelsätze und der Preisindex für Zwei-Personen-Haushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern (ohne Wohnungsmieten) nahezu gleiche Werte aus (siehe Abbildung 4). Von 1970 bis 1974 war der Realwertindex sogar höher. In diese Zeit fiel auch eine erhöhende Anpassung des Warenkorbs – sie war bis zur Erstellung des Alternativen Warenkorbes 1985 die letzte geblieben. Vorherige Versuche, den Warenkorb zu aktualisieren, scheiterten 1975 und 1979/80 „an massiven Interventionen der kommunalen Spitzenverbände“ (Adamy/Naegele 1985: 100), zumal sich Leistungskürzungen in den vorgelagerten Sozialversicherungen kostensteigernd auf die Sozialhilfe auswirkten (Alber 1989: 284 ff.). Seit 1975 entfernen sich die Werte der Indizes zuungunsten der realen Eckregelsätze zunehmend.

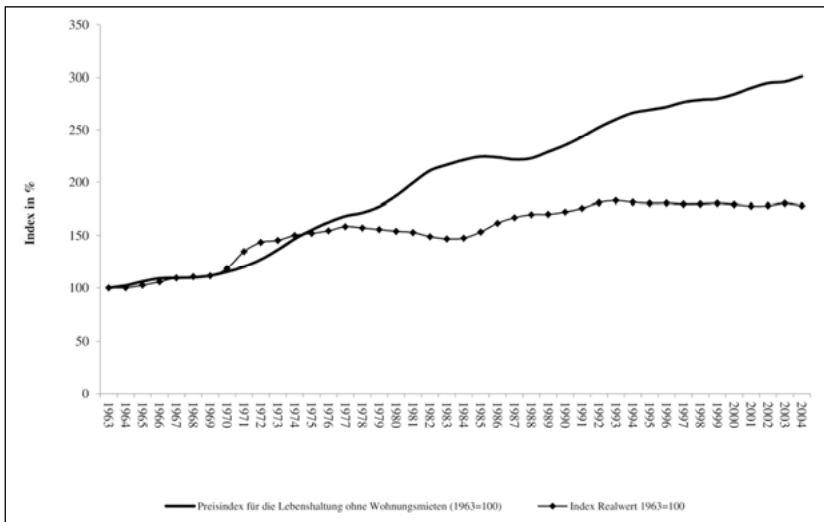
---

60 Siehe zur Diskussion um mögliche Modi zur Bestimmung des Niveaus der Regelsätze Leibfried et al. (1985); Galperin (1985); Oberbracht (1993).

61 Es handelt sich um Personen, die aufgrund des Erreichens der Renteneintrittsalters nicht mehr arbeiten mussten oder aufgrund von Erwerbsunfähigkeit (nicht mehr) arbeiten konnten oder denen aufgrund anderer gesellschaftlich anerkannter Lebensumstände (Schwangerschaft) oder Tätigkeiten (Pflege und Erziehung von Kindern) eine besondere Würdigkeit zugesprochen worden war.

Seit Beginn der 1980er Jahre wurden die Regelsätze wiederholt gedeckelt: Mit dem Zweiten Haushaltsstrukturgesetz vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I 1981, S. 1523) schrieb die sozialliberale Bundesregierung die Anhebung der Regelsätze für 1982 und 1983 auf jeweils drei Prozent fest und bestimmte, dass die Leistungen für Asylbewerber als Sachleistungen erbracht werden sollten und laufende Geldleistungen auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche eingeschränkt werden konnten. Bis auf den Mehrbedarf für Erwerbstätige (§ 23 Abs. 4 Nr. 1 BSHG i.d.F. 2. HStruktG 1981) waren auch die kategorialen Mehrbedarfe gekürzt worden.<sup>62</sup>

Abbildung 3: Realwerte des Eckregelsatzes und der Preise für Lebenshaltung 1963-2004 (1963=100)



Bis 1998: Preisindex für die Lebenshaltung eines 2-Personen- Haushalts von Renten- und Sozialhilfeempfängern, ab 1999: Preisindex für die Lebenshaltung aller Haushalte.

Quellen: BT-Drs. 14/5990: Anhangtabelle II.3; BT-Drs. 15/5015: Anhangtabelle II.3; eigene Berechnungen.

<sup>62</sup> Mehrbedarfe wurden als prozentualer Anteil der Regelsätze berechnet. Gekürzt wurden die jeweiligen Vomhundertsätze der Mehrbedarfszuschläge. Für Personen über 65, Erwerbsunfähige und werdende Mütter sank der Vomhundertsatz von 30 auf 20 Prozent. Der Mehrbedarfstatbestand „werdende Mutter“ wurde zudem beschränkt auf die Zeit ab dem sechsten Schwangerschaftsmonat. Der Vomhundertsatz für Alleinerziehende mit zwei oder mehr Kindern wurde von 30 auf 20 Prozent und mit vier und mehr Kindern von 50 auf 40 Prozent reduziert (§ 23 BSHG i.d.F. 2. HStruktG 1981).

Das Haushaltsbegleitgesetz 1983 (BGBl. I 1982, S. 1857) verschob zum einen die Anpassung um ein halbes Jahr vom 1. Januar auf den ersten Juli 1983, und setzte zum anderen für die Zeit vom Juli 1983 bis Juni 1984 die Anpassung von drei Prozent auf zwei Prozent herab. Durch das Haushaltsbegleitgesetz des folgenden Jahres (BGBl. I 1983, S. 1532) beschränkte die Bundesregierung die Anpassung vom Juli 1984 bis Juni 1985 auf die zu erwartende Steigerung der Lebenshaltungskosten. Erst mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des BSHG (BGBl. I 1985, S. 1081)<sup>63</sup> wurde die Deckelung wieder aufgehoben. Der so genannte Alternative Warenkorb brachte ab Juli 1985 in den einzelnen Bundesländern eine Regelsatzerhöhung zwischen vier und sieben Prozent. Die Personengruppen, denen die kategorialen Mehrbedarfe zugesprochen worden waren, vergrößerte das Vierte BSHG-Änderungsgesetz entlang der Merkmale Alter und Erziehungstätigkeit. Die Altersgrenze für den Mehrbedarf aufgrund altersbedingter Beeinträchtigungen senkte es von 65 auf 60. Die Gruppe der Alleinerziehenden mit Mehrbedarfsanspruch erweiterte es um jene mit Kindern unter sieben Jahren. In beiden Fällen argumentierte der Freistaat Bayern, auf dessen Initiative das Gesetz beruhte (BR-Drs. 93/85), mit besonderen Bedarfslagen. Bei Alleinerziehenden sah er den Mehrbedarf dadurch ergeben, da sie „wegen der Sorge um ihre Kinder weniger Zeit haben, preisbewusst einzukaufen und zugleich höhere Aufwendungen zur Kontaktpflege und zur Unterrichtung in Erziehungsfragen tragen müssen“ (BT-Drs. 10/3079: 5).

Im Rahmen des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes<sup>64</sup> zielten die dekommodifizierend und familialisierend wirkenden Anpassungen des Personenkreises und der Vomhundertsätze der Mehrbedarfe auf eine Flankierung der neuen Abtreibungsregelung. Mit der Erweiterung der Personengruppe „werdende Mütter“ von Schwangeren ab dem sechsten Monat auf Schwangere nach der zwölften Schwangerschaftswoche war ein Beitrag beabsichtigt, „die Existenzsicherung der schwangeren Frau, die sich für die Fortsetzung ihrer Schwangerschaft entscheidet, auf ein breites Fundament zu stellen“ (BT-Drs. 12/2605 (neu): 21). Die Erhöhung der Vomhundertsätze des Mehrbedarfs für Alleinerziehende mit einem Kind unter sieben Jahren oder zwei oder drei Kindern unter

63 Das Gesetz beruht auf einem Gesetzantrag des Freistaates Bayerns (BR-Drs. 93/85), den der Bundesrat beschlossen und als Gesetzentwurf mit einer insgesamt zustimmenden Stellungnahme in den Bundestag eingebracht hat (BT-Drs. 10/3079).

64 „Gesetz zum Schutz des vorgeburtlichen/werdenden Lebens, zur Förderung einer kinderfreundlichen Gesellschaft, für Hilfen im Schwangerschaftskonflikt und zur Regelung des Schwangerschaftsabbruchs (Schwangeren- und Familienhilfegesetz)“ vom 27.07.1992 (BGBl. I 1992, S. 1398).

sechzehn Jahren von 20 Prozent auf 40 Prozent und bei vier oder mehr Kindern auf 60 Prozent des maßgebenden Regelsatzes zielte ebenso auf Dekommodifizierung und Familialisierung von Arbeitskraft. Mit dem FKPG 1993 wurde der Kreis der Mehrbedarfberechtigten Personen in der Kategorie Alter erneut geändert, indem die Altersgrenze, ab der von altersbedingtem Mehrbedarf ausgegangen worden war, von 60 wieder auf 65 Jahre angehoben wurde. Wesentlicher jedoch war die Veränderung des kategorialen Mehrbedarfs bei Erwerbstätigkeit. Der Anspruch erhöhende Tatbestand „Erwerbstätigkeit“ wurde gestrichen und als Transferentzug mindernder Absetzbetrag neu eingefügt. Mit dem neuen Freibetrag wurden zwei Diskussionen forciert: zum einen, inwieweit durch Freibeträge statt der Politik des Bedarfsausgleich durch den Mehrbedarfszuschlag für bereits Erwerbstätige eine auf Arbeitsaufnahme setzende Politik der Anreize gesetzt werden sollte; zum anderen, inwieweit das Lohnabstandsgebot durch den neuen Freibetrag verändert worden war.

Nachdem Anfang der 1990er Jahre (Juli 1990 bis Juli 1992) das die Regelsätze erhöhende Statistikmodell den Warenkorb abgelöst hatte, folgten bis zur letzten Änderung des BSHG (1996) weitere Deckelungen: Seit dem FKPG sollen die Regelsätze halbjährlich festgelegt sowie vom 01.07.1993 bis zum 30.06.1994 halbjährlich um insgesamt zwei Prozent, vom 01.07.1994 bis zum 30.06.1995 halbjährlich um insgesamt drei Prozent und vom 01.07.1995 bis zum 30.06.1996 um insgesamt höchstens drei Prozent erhöht werden. Eine nochmalige Deckelung der Regelsätze legte die Bundesregierung mit dem Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms vom 30.12.93 (2. SKWPG, BGBl. I 1993, S. 2374) fest. Vom 1.07.1994 bis 30.06.1995 war die Regelsatzanpassung auf maximal zwei Prozent, vom 1.07.1995 bis 30.06.1996 ebenfalls auf maximal zwei Prozent (höchstens jedoch jeweils in der Höhe der voraussichtlichen Entwicklung der durchschnittlichen Nettolohn und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer in der alten BRD 1994 und 1995) begrenzt. Das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23.07.1996 setzte die Deckelung fort: zum 1.07.1996 war eine Anhebung um ein Prozent vorzunehmen und zum 1.07.1997 sowie zum 1.07.1998 wurde die Regelsatzentwicklung an die Entwicklung der Renten in den alten Bundesländern gekoppelt (§ 22 Abs. 6 BSHG). Mit der Anbindung an die Rentenentwicklung setzte die konservativ-liberale Bundesregierung die Bedarfsorientierung nunmehr explizit außer Kraft.<sup>65</sup> Sowohl die Deckelung als auch die Rentenbindung verlängerte die rot-grüne Bundesregierung bis 2004.<sup>66</sup>

---

65 Diese Anbindung der Regelsätze der Mindestsicherung an die Entwicklung der Rentenanpassung, die vom BSHG in das SGB II übertragen worden sind, hat das Bundes-

### Lohnabstand: Less eligibility als „Leistungsgerechtigkeit“

Bereits im Sozialhilfe-Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 20.04.1960 (BT-Drs. 3/1799: 6, § 20 Abs. 2) war ein Lohnabstandsgebot enthalten. Jedoch war es im Gesetzestext nicht näher bestimmt, sondern wurde in § 4 der Regelsatzverordnung konkretisiert. Erst zwanzig Jahre später schrieb die sozial-liberale Bundesregierung das Lohnabstandsgebot mit dem Zweiten Haushaltstrukturgesetz vom 22.12.1981 (BGBl. I 1981, S. 1523) direkt in das BSHG. Zudem änderte sie die Vergleichsgrößen, aus denen der Lohnabstand zu berechnen war: Gegenüber dem Wortlaut der Regelsatzverordnung sind die Vergleichsgrößen „Sozialhilfe“ und „untere Lohngruppen“ dahingehend verändert worden, dass nunmehr auf der Seite des Markteinkommens neben dem bereits zuvor addierten Kindergeld zusätzlich das Wohngeld zu addieren war. Die Übernahme des Lohnabstandsgebotes in den Text des BSHG bedeutete, dass die Bundesregierung die *less eligibility* als Grundprinzip jeder nachrangigen, bedürftigkeitsgeprüften Mindestsicherung nochmals besonders verankert und betont hatte.

Mit dem *FKPG* 1993 wurde das Lohnabstandsgebot neu gefasst: Es „zwingend zu beachten“ (BT-Drs- 12/4401: 80) sollte, so die Zielssetzung der Regierungsfractionen von CDU/CSU und FDP, zusammen mit der weiteren Deckelung der Regelsätze dazu beitragen, „daß die drei Einkommenskategorien So-

---

verfassungsgericht mit einem viel beachteten Urteil vom 09.02.2010 als „sachwidrigen Maßstabswechsel“ kritisiert und für „nicht tauglich“ befunden, da (BVerfG, 1BvL 1/09 vom 09.02.2010, Nr. 184). Die Anpassung der Regelsätze könne besser anhand des Nettoeinkommens und vor allem die Preisentwicklung bemessen werden (ebd.). Mit diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die Position gestärkt, dass nach Artikel 1 GG (Menschenwürde) in Verbindung mit Artikel 20 GG (Sozialstaatsprinzip) jede Bürgerin und jeder Bürger Deutschlands ein „Grundrecht auf die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums“ hat (ebd.: Nr. 133). In welchem Umfang dieser Anspruch besteht, muss der Gesetzgeber fortan in einem „transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar“ ermitteln (ebd.: Leitsatz 4). Die bisherige Methode der Regelsatzermittlung hat das Bundesverfassungsgericht für unvereinbar mit der Verfassung erklärt. Zur einer ersten Einschätzung der Reichweite des Urteils siehe Berlit (2010), Lenze (2010a) und Rothkegel (2010).

- 66 Siehe das Siebte Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 25.06.1999 (BGBl. I 1999, S. 1442), Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze vom 22.12.1999 (BGBl. I 1999, S. 2671 und das Gesetz zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz vom 27.04.2002 (BGBl. I 2002, S. 1462).

zialhilfe, Lohnersatzleistung und Erwerbseinkommen auch betragsmäßig wieder die richtige Reihenfolge einnehmen“ (BT-Drs. 12/4401: 46). Obschon die Einkommensart „Lohnersatzleistung“ im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens gestrichen worden war, hatten die Regierungsfractionen die Diskussion um das Lohnabstandsgebot de facto zu einer Diskussion um ein Lohnersatzabstandsgebot erweitert. Die Fractionen von CDU und FDP begründeten ihre Vorschläge mit „strukturellen Fehlentwicklungen“, die „in nicht unerheblicher Zahl“ zu einer Verletzung des Lohnabstandsgebotes geführt hätten (BT-Drs. 12/4401: 46). Nach dem FKPG war das Lohnabstandsgebot nicht nur „zwingend“ zu beachten, sondern beruhte seitdem auf anderen Vergleichsgrößen. Der den bisherigen Mehrbedarfzuschlag für Erwerbstätige ersetzende Absetzbetrag nach § 76 Abs. 2a BSHG (i.d.F. FKPG 1993) galt zum einen fortan als Bestandteil jenes durch Sozialhilfe erzielbaren Transfereinkommens, das unterhalb der unteren Lohn- und Gehaltsgruppen zu liegen hatte und wurde zum anderen als Mindestabstand interpretiert (Engels 1999; Volkert 2002), der in Vergleichsrechnungen in der Regel auf 50 Prozent des Eckregelsatzes festgelegt wurde (Engels 2001: 56, Fn. 4). Bezüglich des Einkommens erwerbstätiger Sozialhilfeempfänger änderte sich mit dem neuen Freibetrag nichts; bezüglich der Regelsatzfestlegung wandelten sich jedoch die definitorischen Bedingungen für einen Vergleich zwischen Lohn und Sozialhilfe. Je höher die Freibeträge und damit die Anreize zur Erwerbstätigkeit für Sozialhilfeempfänger, desto größer war der Gesamtbetrag der Sozialhilfeleistungen, der mit dem Einkommen unterer Lohngruppen zu vergleichen war. Über das Lohnabstandsgebot hatte also die Höhe des Freibetrages Einfluss auf die Höhe der Regelsätze für alle, das heißt auch für die nicht erwerbstätigen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, erhalten. Größere Arbeitsanreize durch höhere Freibeträge konnten damit geringere Bedarfssätze bei Nichterwerbstätigkeit nach sich ziehen. Fortan konnte das Lohnabstandsgebot nicht allein durch Erhöhung der Bedarfe in Form der universellen Eckregelsätze verletzt werden, sondern ebenso durch die Erhöhung der Erwerbsanreize in Form der kategorialen Freibeträge (Steffen 1994a; Engels 1999). Der neue Freibetrag für Erwerbstätige nach § 76 Abs. 2a war somit gleichzeitig positiver wie negativer Anreiz, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen: Er erhöhte die relative Position würdiger, weil beim Verkauf der Arbeitskraft erfolgreicher Hilfeempfänger und senkte die relative Position weniger würdiger, weil nicht erwerbstätiger Hilfeempfänger.

Um „Fehldeutungen zu vermeiden“ (BT-Drs. 12/5510: 10), änderte die Regierung Kohl ein halbes Jahr später mit dem 2. *SKWPG* erneut die Vergleichsgrößen für das Lohnabstandsgebot, indem sie die Vergleichsgruppe auf der Seite der Sozialhilfe, die bis dahin als „größere Haushaltsgemeinschaften mit vier oder

mehr Personen“ (§ 22 Abs. 3 Satz 3 BSHG i.d.F. FKPG 1993) bestimmt war, auf Haushalte mit fünf Personen begrenzte. Weitere drei Jahre konstatierte die Bundesregierung erneut ordnungspolitischen Handlungsbedarf: „In der sozialen Marktwirtschaft haben Löhne und Gehälter und Sozialhilfe in einer sinnvollen Beziehung zueinander zu stehen“ (BT-Drs. 13/2440: 23). Um das Lohnabstandsverhältnis „sicherzustellen“ (ebd.), erweiterte und präzierte die Bundesregierung die Vergleichsgrößen im Rahmen des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996. In die Berechnung des Lohnabstandes waren seitdem auf der Seite der Sozialhilfe die Durchschnittsbeträge für einmalige Leistungen und auf Seite des Erwerbseinkommens die anteiligen einmaligen Zahlungen einzubeziehen. Das bedeutete eine relative, rechnerische Erhöhung des Sozialhilfeeinkommens gegenüber dem Referenzhaushalt eines Alleinverdieners mit Ehegatten und drei Kindern, da 1995 die relativen Anteile der Einmalzahlungen bei Bruttomonatseinkommen von Erwerbstätigen (8,3 Prozent/neue Bundesländer 7,5 Prozent) unter dem durchschnittlichen Anteil der einmaligen Leistungen der Sozialhilfe in Bezug auf den Regelbedarf (netto 12,5 Prozent/13,9 Prozent) lagen (Steffen 2006).

Die Stärkung des Prinzips der *less eligibility* in Form des Lohnabstandsgebotes war überwiegend ordnungs- und legitimationspolitisch motiviert. Empirische Analysen des Lohnabstandsgebotes, teilweise von der Bundesregierung selbst in Auftrag gegeben (Breuer/Engels 1994; Engels 1999), stellten im Großen und Ganzen fest, dass in den überwiegenden Fällen ein ausreichender Abstand der Sozialhilfe zum Markteinkommen gewährleistet gewesen wäre. Doch insbesondere bei größeren Haushaltsgemeinschaften mit Kindern war das Gebot gebrochen worden. Das hätte jedoch nicht allein als Problem zu hoher Regelsätze der Sozialhilfe, sondern ebenso gut als Problem eines ungenügenden Familienlastenausgleichs im engeren Sinne (Kindergeld) wie auch im weiteren Sinne (Wohngeld) diskutiert werden können (Adamy 1998; Bäcker/Steffen 1995; Breuer/Engels 1994; Breuer/Hartmann 1982; Engels 1999, 2001; Steffen 1993, 1994b; Hanesch 1995a). Die in Tabelle 10 aufgeführten Daten zeigen, dass bei Haushalten mit Kindern, die zu den Bedarfsgemeinschaften mit dem geringsten Lohnabstand zählen, der Lohnabstand im Längsschnitt nicht kleiner, sondern größer geworden ist (Engels 1999, 2001; siehe auch Klein 1989).

*Tabelle 6: Abstand Haushaltseinkommen zu Sozialhilfebedarf in Prozent 1963 bis 2000<sup>1)</sup>*

Jahr	Ehepaar, männlicher Alleinverdiener			
	mit 2 Kindern	mit 3 Kindern	mit 4 Kindern	mit 6 Kindern
1963	10,0	3,5	-4,1	-16,9
1973	8,3	4,7	-0,8	-10,7
1983	17,1	18,2	15,3	9,7
1993	13,9	9,2	7,3	2,0
1999	20,2	15,0	12,1	8,4
2000	20,4	15,3	--	--

<sup>1)</sup> jeweils Leistungsgruppe 3, Früheres Bundesgebiet

Quelle: Für die Werte 1963 bis 1999 Engels 1999: 27, Tabelle 8; für die Werte 2000 Engels 2001: 58, Tabelle 3.

Inwiefern die Konstellation „Ehepaare mit 3 Kindern“ als Referenzhaushalt für die Bemessung des Lohnabstandes angemessen war, wurde ob des geringen Anteils dieses Haushaltstyps an allen Bedarfsgemeinschaften – zwischen 1997 und 2003 betrug der geringste Wert 2,7 Prozent (2002) und der höchste Wert 3,5 Prozent (1998)<sup>67</sup> – immer wieder problematisiert (Engels 1999: 8, 2001: 60; Erbe/Erbe 1993; Steffen 2000: 129). Wie schon die stetig restriktiver gefassten Sanktionsnormen so konnte also auch die zunehmend striktere Formulierung des Lohnabstandsgebotes nicht mit empirischen Erkenntnissen begründet werden. Vielmehr waren auch hier anreiztheoretische und insbesondere politisch-moralische Erwägungen für die politischen Veränderungen des Lohnabstandsgebotes ausschlaggebend.

## Vom out-of work zum in-work benefit

### Kritiken des Lohnabstandes

Die Feststellung, dass dem im Bundessozialhilfegesetz vorgeschriebenen Lohnabstand aus empirischer Sicht Genüge getan worden war, greift ausschließlich

67 Im gleichen Zeitraum lag die Sozialhilfequote, das heißt der Anteil der HLU empfangenden Haushalte eines Typs an allen Haushalten desselben Typs in Deutschland, für die Konstellation „Ehepaar mit mehr drei und mehr Kindern“ zwischen 4,2 Prozent und 5,1 Prozent. Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13 Reihe 2, verschiedene Jahrgänge.

bei einer von insgesamt drei Kritiken des Lohnabstandsgebotes. Jede der drei Kritiken rekurriert auf das Prinzip des *less eligibility*. Die Unterschiede liegen in der Interpretation des Prinzips und seiner Kontextbedingungen. In der ersten Variante ist das Prinzip des *less eligibility* als ein intersubjektiver Vergleich der relativen Lebensführungsmöglichkeiten und einkommensbemessenen Statuspositionen formuliert, bei dem kulturelle Aspekte der Würdigkeit maßgebend sind. Die Losung lautet: Wer Sozialhilfe bezieht soll weniger haben als derjenige, der seine Arbeitskraft zu Bedingungen des Normalarbeitsverhältnisses verkauft. Die Trennlinie zwischen der Transferleistung und den unteren Marktlöhnen wird aufgrund der normativ gesetzten und empirisch gestützten Annahme, dass jeder Verkaufserfolg auf dem Arbeitsmarkt zu einem Einkommen deutlich oberhalb des soziokulturellen Existenzminimums führt, statisch und ohne Grauzonen gezogen. Als Einkommensquelle kommen entweder eine Transferleistung oder eine Erwerbstätigkeit in Frage. Die Logik der Transferleistung ist, dass sie bei ökonomischer und moralischer Bedürftigkeit bedarfsdeckend und mit gebührllichem Abstand zu den erzielbaren Marktlöhnen eine Alternative zum Lohneinkommen gewährt. Sie zielt auf die Sicherung der relativen Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand, in der die Arbeitskraft zwar nicht dekommodifiziert ist, jedoch der ausbleibende Verkaufserfolg temporär akzeptiert und kompensiert wird. Die Dynamik der Transferleistung folgt dabei der Dynamik der Marktlöhne. Eine Mischung der Einkommensquellen gilt als Ausnahme, die mit einem erhöhten Bedarf bei Erwerbstätigkeit, spricht: Mehrbedarf, begründet wird.

Die zweite Kritik bleibt von den angeführten empirischen Untersuchungen unberührt. In ihr wird der Lohnabstand als intrasubjektiver Vergleich konzipiert, bei dem ökonomische, auf Anreize zielende Aspekte maßgebend sind. Die Losung lautet: Wer Sozialhilfe bezieht, soll weniger Transfereinkommen erhalten als ihm ein aktueller Verkaufserfolg auf dem Arbeitsmarkt einbringen könnte. Statt durchschnittliche Verkaufserfolge von Arbeitskraftanbietern heranzuziehen, werden die jeweils aktuellen Verkaufschancen des Hilfeempfängers und die damit erzielbaren Marktlöhne als Referenzgröße verwendet. Aus dem Lohnabstandsgebot wird demzufolge ein Abstandsgebot, das auf Beschäftigungschancen abhebt. Eine Teilhabeorientierung der Regelsätze mit kollektiver Bezugsgröße (durchschnittliche untere Löhne) wird damit tendenziell durch eine Teilnahmeorientierung mit individueller Bezugsgröße (potenzielle Löhne eines konkreten Sozialhilfeempfängers) ersetzt. Die Diskussion verschiebt sich damit von der Frage, wie generös die arbeitsmarktliche *exit*-Option Sozialhilfe ausgestaltet ist zur Frage, wie die Sozialhilfe die *re-entry*-Option in den Arbeitsmarkt strukturiert, welche Vorteile also durch den Verkauf der Arbeitskraft im Vergleich zum Verbleib in der Sozialhilfe erreicht und welche Nachteile vermieden werden

können. Die Höhe der Transferleistungen spielt in der *re-entry*-orientierten Diskussion auch eine Rolle, jedoch nicht mit dem Akzent der moralisch zu bewertenden Lebensführungsmöglichkeiten, sondern in erster Linie hinsichtlich der ökonomisch zu erklärenden Wahlentscheidung zwischen Arbeit und Nicht-Arbeit. Diese zweite Kritikvariante nennt zudem andere Kontextbedingungen, auf die sie zu reagieren vorgibt: Die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes bietet nicht mehr selbstverständlich ein Einkommen an, das deutlich über den Regelsätzen liegt. Im Vordergrund der Diskussion steht sodann nicht mehr die Frage der moralisch eingeebneten aktuellen Bedarfsdeckung, sondern die prospektiv formulierte Problematik des durch die Transferleistung erzeugten Anspruchslohns, der in Konflikt mit der Zahlungsbereitschaft potenzieller Käufer der Arbeitskraft steht. Daher werden für die Bemessung des Lohnabstandsgebots die potenziellen Marktlöhne einem vermuteten Qualifikations- und somit Produktivitätsniveau der Sozialhilfeempfänger entsprechend nicht im unteren, sondern untersten Lohnniveau verortet, um zu ermitteln, in welchem Verhältnis der erwartbare Marktlohn zu einem durch die Sozialhilfe gegebenen Anspruchslohn steht (BDA 1993; Boss 2002; Deutsche Bundesbank 1996; Schneider/Kempe 2002).

Für die *dritte* Kritikvariante sind ebenfalls die empirischen Ergebnisse, welche auf dem Wortlaut des Lohnabstandsgebots im BSHG basieren, von geringer Relevanz. Die Kritik zielt auf eine neue Logik der Schnittstelle von Transferleistung und Erwerbseinkommen. Sie kann zum einen empirisch auf die qualifikationsspezifischen Arbeitslosigkeitsquoten verweisen, die in der Regel durch den einfache Arbeit sparenden technischen Fortschritt, die internationale Niedriglohnkonkurrenz, die Rigidität der Tarifstruktur und nicht zuletzt durch die zu hohe Anspruchslöhne ermöglichende soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit erklärt wird (beispielhaft Wissenschaftlicher Beirat BMWi 2002: 10 ff.; SVRW 2005: Zf. 193 ff.). Und sie bezieht sich zum anderen auf die ökonomietheoretische Annahme, dass insbesondere der institutionell induzierte Anspruchlohn nicht nur das Angebot, sondern zudem auch die Nachfrage von Arbeitskraft vermindere (Zukunftskommission FES 1998: 246; Wissenschaftlicher Beirat BMWi 2002: 18; SVRW 2002: Zf. 433; Sinn et al. 2002: 20; kritisch Gebauer et al. 2002). Mit der dritten Kritikvariante wird der doppelte normative Anspruch aufgegeben, dass in jedem Fall entweder das Transfereinkommen oder der Verkaufserfolg auf dem Arbeitsmarkt für sich genommen zu einem existenzsichernden Einkommen führen muss. An die Stelle des klaren Schnitts, eines Entweder-Oder zwischen Transferleistung und Marktlohn, tritt eine Grauzone, ein Sowohl-als-Auch, in der existenzsichernde Einkommen durch eine Mischung der Einkommensquellen erreicht werden sollen. Statt kompensierend sollen Transfer-

leistungen komplementär zum Markteinkommen wirken. Aus einer Lohnersatz wird somit eine „Lohnergänzungsleistung“ (WB BMWi 2002: 19; vgl. Bäcker/Hanesch 1997; BDA 2002). Radikalisiert lautet die Lösung: Erwerbsfähige Bedürftige können und sollen zur existenzsichernden Bedarfsdeckung Sozialhilfe mit Erwerbsarbeit kombinieren. Innerhalb der neuen Logik gemischter Einkommensquellen verliert die Mindestsicherung keineswegs ihre Funktion als faktischer Mindestlohn, sondern allein die Wirkung ändert die Richtung: Bewirkte sie vormals eine Stauchung der Lohnstruktur, soll sie nunmehr eine Spreizung nach unten ermöglichen; hatten vormals die unteren Lohngruppen die Funktion der Obergrenze für die Regelsätze, wird nunmehr die Funktion der Regelsätze als Untergrenze für die Löhne problematisiert. Indem die Regelsätze unter das Niveau der Existenzsicherung gesenkt werden, soll ein Sinken der Anspruchs- und folglich der Marktlöhne erreicht werden (Steffen 1994b). Sollte ein *re-entry* aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt vormals die Reaktion auf eine vorhandene Nachfrage sein, zielt nunmehr die Mindestsicherung auf die Generierung dieser Nachfrage. Das Lohnabstandsgebot verliert damit seine vormals monopolartige Bedeutung für die Bestimmung der Höhe und somit der Anreizstruktur der Transferleistung.

Nach der neuen Logik sind mehrere Maßnahmenschritte nötig: Erstens eine klare, kategoriale Trennung der Mindestsicherungssysteme nach würdigen und unwürdigen Hilfeempfängern entlang des Kriteriums „Erwerbsfähigkeit“. Auf dieser Grundlage werden zweitens negative Anreize eingeführt, indem die Transferleistungen für Erwerbsfähige pauschal gesenkt und Kosten des Transferbezugs durch striktere Konditionierung des Anspruchsrechts (bürokratische Kontrolle, Pflichtarbeit, striktere Zumutbarkeit) erhöht werden (Feist 2000: 66; Schulze-Böing 2002: 161; SVRW 2002: Zf. 447 ff.). Negative Anreize für Hilfeempfänger gelten nicht als zielführend, wenn sie die einzigen Anreize sind, da Hilfeempfänger in die so genannte „Schwarzarbeit“ abwandern könnten. Daher seien drittens ebenso positive Anreize zur Aufnahme einer regulären, das heißt legalen Beschäftigung notwendig. Indem die Transferentzugsrate abgesenkt oder Löhne/Lohnkosten subventioniert werden, sollen die Träger der Arbeitskraft entweder wieder in den Arbeitsmarkt eintreten und somit die so genannte Arbeitslosigkeitsfalle verlassen oder ihr Angebot ausweiten und somit die so genannte Armutsfalle verlassen (Feist 2000; Pohl 2000; Sinn et al. 2002: 20; SVRW 2002: Zf. 434 ff.; Wissenschaftlicher Beirat BMWi 2002: 41 ff.).

### **Ausdehnung der *in-work benefits* im BSHG**

Die Mindestsicherung nach dem Bundessozialhilfegesetz war nicht als *in-work benefit* angelegt. Ebenso wenig war sie ein reiner *out-of work benefit*. Wenn in

jüngeren Lehrbüchern zur Sozialpolitik formuliert wird, dass die Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland zu den Mindestsicherungsprogrammen gerechnet wird, „die als unterste Netze der Sozialpolitik mitunter einen schier hundertprozentigen Schutz vor Marktabhängigkeit garantieren, also Dekommodifizierung pur bereitstellen“ (Schmidt 2005: 226), dann beschreiben sowohl die Grundlogik von Fürsorgeprogrammen im Allgemeinen als auch des BSHG im Besonderen falsch. Von Beginn beruhte die Sozialhilfe auf einer *in-work*-Orientierung, die sie einerseits mit einem individuell zu erbringenden Nachweis des Willens zum Verkauf der Arbeitskraft einforderte (moralische Bedürftigkeitsprüfung, u.a. in Form der Pflichtarbeit) und durchzusetzen in der Lage war (Kürzungen der Leistungen). Andererseits belohnte sie einen erfolgreichen Verkauf von Arbeitskraft bei fortbestehender ökonomischer Bedürftigkeit mit einer Aufstockung von Leistungen (Mehrbedarf für Erwerbstätige). Doch bis Anfang der 1990er Jahre dominierte eine Politik negativer Anreize in Form von Kontrolle, Abschreckung, Leistungskürzungen.

Mit dem FKPG wurden erstmals die negativen Anreize, also insbesondere die Sanktionsnormen, sowohl verschärft als auch um zusätzliche positive Anreize ergänzt. An diese zunächst formal erscheinende Umstellung knüpfte eine Debatte um eine zunehmende Abkehr vom Bedarfsprinzip und Hinwendung zum Leistungsprinzip an. Zur Diskussion stand, ob die Sozialhilfe einerseits weiterhin einen Schwerpunkt auf den Ausgleich des mit einer bereits aufgenommenen Erwerbstätigkeit steigenden Bedarfs legen sollte oder ob andererseits mit der Ausgestaltung des Absetzbetrags der Anreiz zur Arbeitsaufnahme als solche gestärkt werden sollte. Die konservativ-liberale Bundesregierung wies in der Regel darauf hin, dass die Neuregelung der alten Mehrbedarfsregelung entspreche.<sup>68</sup> Ökonomen deuteten den Freibetrag stets schon als positiven Arbeitsanreiz (Feist 2000: 74 ff.; Loeffelholz et al. 1997: 68; Sell 1998b). Drei Jahre nach der Einführung des Absetzbetrages verdeutlichte die Regierung Kohl im Rahmen des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts ihre Zielsetzung, indem sie den Freibetrag auf jenen Adressatenkreis beschränkte, der berechtigt war, Hilfe zum Lebensunterhalt zu beziehen und damit jene ausschloss, die Hilfe in besonderen Lebenslagen (nach §§ 28 ff. BSHG) erhielten, da sich der Absetzbetrag „bei diesen Personen nicht als zusätzlicher Arbeitsanreiz auswirkt“ (BT-Drs. 13/2440: 27). Dass nicht der Ausgleich eines durch die Erwerbstätigkeit entstehenden höheren Bedarfs an zum Beispiel Nahrung und Kleidung das Ziel der „systemati-

68 Siehe hierzu die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Petra Bläss et al. „Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger und Sozialhilfeempfängerinnen“ (BT-Drs. 13/1507); vgl. Berlitz (1999) sowie Spindler (2000).

schen Umstellung“ (BT-Drs. 13/2440: 27) auf einen Freibetrag war, sondern der „Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit“ (BR-Drs. 1039/97: 6), und dass die Bereitschaft, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, nicht allein durch negative Anreize, also durch angedrohte Leistungskürzung im Falle abgelehnter zumutbarer Arbeit, herbeigeführt werden könne, hob die Bundesregierung in ihrem Entwurf zur Veränderung der Durchführungsverordnung des § 76 BSHG (BR-Drs. 1039/97) nochmals hervor:

„Diese notwendige Sanktionsnorm [§25 BSHG, CB] kann jedoch den allgemeinen Erfahrungssatz nicht ersetzen, daß das notwendige eigene intensive Bemühen um einen Arbeitsplatz und das erforderliche eigene Engagement zur Erhaltung einer Erwerbstätigkeit in der Regel am ehesten dadurch gefördert wird, daß sich Arbeit auch finanziell lohnt. In Zeiten einer angespannten Arbeitsmarktlage erhält dieser Gedanke noch zusätzliche Bedeutung“ (BR-Drs. 1039/97: 7).

Der Freibetrag nach § 76 Abs. 2a BSHG in der Fassung des FKPG und nach den Veränderungen der Sozialhilfereform 1996 bestand aus einem Sockelbetrag in Höhe von einem Viertel des Eckregelsatzes zuzüglich eines Steigerungsbetrags in Höhe von 15 Prozent des den Sockelbetrag übersteigenden Betrages; er durfte maximal die Hälfte des Eckregelsatzes betragen.<sup>69</sup> Der im Entwurf der Durchführungsverordnung vorgeschlagene neue Freibetrag setzte sich ebenfalls aus einem Sockel- und einem Steigerungsbetrag zusammen. Die Höhe des neuen Sockelbetrages wäre nicht wie zuvor allein als prozentualer Anteil (15 Prozent) des Eckregelsatzes bemessen worden, sondern sie wäre zum einen durch eine Kinderkomponente (je vier Prozent des Eckregelsatzes pro Kind) und eine Komponente bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze (15 Prozent des Eckregelsatzes) ergänzt worden. Und die Höhe des neuen Steigerungsbetrages wäre anders als zuvor am gesamten Nettoerwerbseinkommen, differenziert und nach oben gekappt nach Haushaltsgröße<sup>70</sup>, mit zehn Prozent festgelegt worden (BR-Drs. 1039/97). Insgesamt befand sich der Vorschlag, über die Ausweitung der Freibeträge den monetären Arbeitsanreiz zu erhöhen, in einer „Lohnabstandsfall-

---

69 Ausgehend von dem bundesdurchschnittlichen Eckregelsatz in 1994 von 265 Euro war der Freibetrag demnach auf maximal 132,50 Euro begrenzt.

70 Steigerungsbetrag: 10 Prozent des Nettoerwerbseinkommens, jedoch maximal bei einem Ein-Personenhaushalt 25 Prozent des Regelsatzes, bei Haushalten mit zwei Personen 22 Prozent des Gesamtregelsatzes, mit drei Personen 19 Prozent, mit vier Personen 16 Prozent, mit fünf Personen 13 Prozent und bei mehr als fünf Personen 10 Prozent.

le“ (Sell 1998b: 29), da der Freibetrag nach § 76 Abs. 2a BSHG seit dem FKPG de facto den Mindestabstand zwischen Sozialhilfe und Löhnen definierte: Je höher der Freibetrag, desto prekärer stünde es rein rechnerisch um den Lohnabstand. Der Verordnungsentwurf der Bundesregierung scheiterte letztendlich an der ablehnenden Empfehlung des Finanzausschusses und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrats. Die Ausschüsse hatten sowohl die Diagnose (fehlende monetäre Anreize als Ursache für den Verbleib in der Sozialhilfe) als auch die Therapie (positive statt negative Anreize) sowie die Effizienz der Maßnahme (Vermittlung in Arbeit und fiskalische Entlastung) in Frage gestellt (BR-Drs. 546/98; vgl. Sell 1998b).

Mit der Sozialhilfereform 1996 setzte die Bundesregierung unter Kohl den sozialhilfepolitischen Perspektivwechsel des FKPG fort (BT-Drs. 13/10142: Tz 212). Im Mittelpunkt stand die Anreizstruktur der Sozialhilfe. Einerseits baute sie die vorhandenen negativen Anreize aus, andererseits erweiterte sie die positiven Anreize um Lohnsubventionen. Rechtlich hatte bereits vor dem Reformgesetz 1996 die Möglichkeit bestanden, Arbeitgebern Zuschüsse für die Einstellung von Sozialhilfeempfänger zu gewähren.<sup>71</sup> Die Bundesregierung strebte jedoch eine höhere Rechtssicherheit an und verwies zudem auf die bisher nicht mögliche Bezuschussung von Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfängern. Eine explizite Regelung von Lohnsubventionen trage aus ihrer Sicht dazu bei, „die Bereitschaft zur Förderung von Arbeitsverhältnissen zu erhöhen“ (BT-Drs. 13/2764: 2). Das Ziel, die Kommunen finanziell zu entlasten, wäre nicht durch den „Ausbau vorrangiger Leistungen“ (BT-Drs. 13/2764: 1), sondern durch den Umbau der Sozialhilfe in Richtung Arbeitsmarktintegration zu erreichen (BT-Drs. 13/2440: 16). Aspekte einer Politik des *market workfare* traten damit in den Vordergrund: Die Transferleistungen sollten als *in-work benefit* einen Anreiz zur Arbeitsmarktintegration bei den Empfängern von Sozialhilfe bewirken und zudem als Preissignal Nachfrage generieren.

---

71 Die Zahlung von Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber war rechtlich bereits zuvor im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen nach § 28 Abs. BSHG i.d.F. 1961 bis 2004 möglich, stand aber bis auf das so genannte „Gifhorner Modell“ (Ulbrich/Keuch 1987) nicht weiter zur Diskussion. Der Bundesrat lehnte daher Lohnkostenzuschüsse mit dem Hinweis ab, dass die bestehenden Regelung im Rahmen der Hilfe zur Arbeit ausreichend gewesen wären (BT-Drs. 13/2440: 39).

Tabelle 7: In-work benefits in der Sozialhilfe

Einführungsjahr	Bezeichnung
1961	Mehrbedarf für Erwerbstätige nach § 23 BSHG
	Lohnkostenzuschüsse im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen nach § 27 Abs. 2 BSHG
1993	Freibetrag für Erwerbstätige § 76 Abs. 2a BSHG ersetzt Mehrbedarf für Erwerbstätige nach § 23 BSHG
1996	Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber nach § 18 Abs. 4
	Kombilohn für Arbeitnehmer nach § 18 Abs. 5
1998	Experimentier- und Öffnungsklausel für weitere Kombilohnvarianten nach § 18 Abs. 5 BSHG

Quelle: BGBl. I, verschiedene Jahrgänge, eigene Zusammenstellung

Mit der Sozialhilfereform 1996 hatte die konservativ-liberale Bundesregierung Lohnsubventionen an Arbeitgeber und an Arbeitnehmer als neue Instrumente eingeführt. Umfragen des Deutschen Städtetages (DST 1997, 2001, 2003) unter seinen Mitgliedern ergaben, dass die neuen Instrumente in den Jahren 1996 bis 2002 im Vergleich zu den anderen Instrumenten der HzA kaum genutzt worden waren. Der Anteil der Beschäftigten mit Zuschüssen an allen HzA-Beschäftigten hatte sich von 1996 bis 1998 von knapp vier auf knapp acht Prozent verdoppelt und sank bis 2002 auf gut sieben Prozent (DST 1997, 2001, 2003; eigene Berechnungen). Eine Ausnahme war die Entwicklung des Arbeitnehmerzuschusses in den Jahren 2000 bis 20002: die Fallzahl stieg von 239 auf 1554 HzA-Beschäftigte. Dieser rasante Anstieg war jedoch auf allein drei Städte, die der DST in seiner Studie nicht nennt, zurückzuführen, so dass der Anstieg keine Breitenwirkung hatte (DST 2003: 31). Aufgrund dieser Daten bewertete der Deutsche Städtetag die Politik des *market workfare* als vorhersehbaren Misserfolg, da es „generell schwer ist, Sozialhilfeempfänger durch Subventionierung der Lohnkosten im allgemeinen Arbeitsmarkt unterzubringen“ (DST 1997: 13). Arbeitsanreize für die Angebotsseite wären ausreichend vorhanden, Anreize zur Arbeitsplatzschaffung wenig wirksam gewesen (DST 2001: 30; Czommer/Weinkopf 2002).

Weitere zwei Jahre später wurde zum einen die maximale Dauer der Kombilöhne von sechs auf zwölf Monate erhöht.<sup>72</sup> Und zum anderen erweiterte die konservativ-liberale Bundesregierung das Spektrum potenzieller Lohnsubventionen im BSHG durch eine „Experimentier- und Öffnungsklausel“ (BT-Drs. 13/11021: 10), den Zuschuss an ehemalige Sozialhilfeempfänger freier zu gestalten. Ein Modellversuch, der aus dieser Änderung folgte, war das so genannte „Einstiegsgehalt“ in Baden-Württemberg, das einen Kombilohn in Form veränderter Anrechnungsregeln vorsah.

## Lohnsubventionen: Kombilöhne und Lohnkostenzuschüsse

### Breite Rezeption der Negativen Einkommenssteuer

Dass mit der Sozialhilfereform 1995 keine weitreichende Einführung von *in-work benefits* erreicht worden war, war weniger den parteipolitisch-inhaltlichen Differenzen als den machtpolitischen Konstellationen von Bundesrat und Bundestag geschuldet. Sowohl konservative wie auch in sozialdemokratische Kreisen diskutierten seit Beginn der 1990er Jahre intensiv über eine Politik, die Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren sollte. Besondere Aufmerksamkeit erfuhr die Gruppe der „suboptimal produktiven Arbeitskräfte“ (Kaufmann 1997: 92 ff.), also der Geringqualifizierten. In konservativen Kreisen kursierten Reformvorschläge, die ebenso auf Milton Friedmans (2004) Modell der negativen Einkommenssteuer wie auch auf Vorstellungen des Kronberger Kreises<sup>73</sup> (1986) rekurrierten. Mit dem Begriff Negative Einkommenssteuer (NES) bzw. „Bürgergeld“ wurden unterschiedliche Modellvarianten bezeichnet. Allen Varianten war der Vorschlag gemein, das Steuersystem durch einen negativen Steuerbereich zu ergänzen, so dass bei Unterschreiten eines zu definierenden Einkommens nicht nur keine Steuern erhoben, sondern Transfers auszuzahlen gewesen wären. Während die erste Grundvariante das gesamte System sozialer Sicherung durch allgemeine steuerfinanzierte und vom Finanzamt auszuzahlende Transfers ersetzen will, beschränkt sich die zweite Grundvariante auf eine Ergänzung zu den Sozialversicherungen. In der bundesdeutschen Diskussion war überwiegend von der zweiten Variante die Rede, wenn der Begriff „Bürgergeld“ bzw. „Negative Einkommenssteuer“ benutzt wurde. Modelle, die auf dieser zweiten Variante aufbauen, wurden von der FDP (1994, 1998), der CDA (1993, 1995, 1997) und

72 Die Änderung erfolgte durch Artikel 2 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Medizinproduktegesetzes (1. MPG-ÄndG) vom 06. August 1998, BGBl. I 1998, S. 2005.

73 Der Kronberger Kreis ist der wissenschaftliche Beirat des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung e.V.

der Wirtschaftsvereinigung der CDU (WIR) sowie auf sozialdemokratischer Seite von Fritz W. Scharpf (1993, 1994 a, 1994b, 1995) und der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (Zukunftskommission FES 1998) vertreten. Darüber hinaus sprach auch das Wuppertal Institut in seiner Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ der Negativen Einkommenssteuer eine positiv nachhaltige Wirkung auf den Umbau der Gesellschaft zu (Bund/Misereor 1997).

Die Ausgangspunkte des Bürgergeldes wie auch der negativen Einkommenssteuer lagen im diskursiven Übergang vom schlanken zu einem aktivierenden, an *market workfare* orientiertem Staat, der bedürftige Erwerbsfähige im Rahmen der Logik gemischter Einkommensquellen Hilfe gewährt. Am bisherigen Sozialsystem wurden zum einen die Ineffizienz (unkoordinierte Leistungen führen zu Sozialleistungsmissbrauch) und die zu hohen Verwaltungskosten und zum anderen die abschreckende Sozialbürokratie („verschämte Armut“) sowie die fehlenden positiven Anreize zur Erwerbsarbeit in der Sozial- und Arbeitslosenhilfe („Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle“) kritisiert (Meinhardt et al. 1994; Mitschke 1995a, 1995b; Spermann 1994; siehe auch Kapitel 3.2). Mitschke adressierte seinen Vorschlag sowohl an die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes, indem er niedrigere Lohnkosten in Aussicht stellte, als auch an die Anbieter von Arbeitskraft, denen er ein Existenz sicherndes Einkommen trotz Niedriglohn ermöglichen wollte: „Das Bürgergeld beschreibt einen für Arbeitnehmer und Gewerkschaften annehmbaren Weg, nicht existenzsichernde Löhne bedarfsgerecht auszufüllen“ (Mitschke 1995a: 83). Die negative Einkommenssteuer war eine Variante der Logik gemischter Einkommensquellen, die nicht zur Anwendung gelangte. Stattdessen wurden Lohnsubventionen in Form von Kombilöhnen oder Lohnkostenzuschüssen diskutiert, umgesetzt und teilweise auch evaluiert.

## Varianten der Lohnsubvention

Im Wesentlichen können die Varianten der Lohnsubvention entlang von fünf Merkmalen unterschieden werden (siehe Tabelle 15). Das *erste Merkmal* bestimmt die Zielgruppe, also die Adressaten des Instruments. Zunächst ist zu unterscheiden, ob eine Lohnsubvention die Angebotsseite oder die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes adressiert, ob also zum einen von einem Kombilohn oder von einem Lohnkostenzuschuss die Rede ist und zum anderen ein Arbeitsangebot ausgelöst oder erhöht respektive eine Nachfrage generiert werden soll. Im BSHG waren mit der 1995er Sozialhilfereform beide Varianten eingeführt worden: Kombilöhne nach § 18 Abs. 5 BSHG und Lohnkostenzuschüsse nach § 18 Abs. 4 BSHG. Im AFG war seit 1996 die „Arbeitnehmerhilfe“ (ANHI) als Kombilohn und seit 1992 die „produktive Arbeitsförderung Ost“ als Lohnkostenzuschuss verfügbar.

Tabelle 8: Differenzierungsmerkmale von Lohnsubventionen

Merkmal	Kriterium	Beispiele
Adressaten	Lohnkostenzuschuss an Arbeitgeber	§ 18 Abs. 4 BSHG; SGI Modell
	Kombilohn an Arbeitnehmer	§ 18 Abs. 5 BSHG
	Quasi universell	De facto Lohnsubvention durch „solidarisches Bürgergeld“ und Varianten des Grundeinkommens
	Kategorial	SGI-Modell, Förderung nach BSHG und AFG/SGB III
Disponibilität	Individuell verfügbar	Mini- und Midi-Jobs De facto Lohnsubvention durch „solidarisches Bürgergeld“ und Varianten des Grundeinkommens
	Sanktionsbewehrte Zuweisung qua Verwaltungsakt	Produktive Arbeitsförderung (AFG/SGB III) Arbeitnehmerhilfe (AFG)
Fristigkeit	Befristet	Förderung nach BSHG und AFG/SGB III
	Unbefristet	NES; Solidarisches Bürgergeld
Bezugsgröße	Stundenlohn – Monatslohn – Jahreslohn	k.A.
Zahlungsmodus	(pauschaler) Betrag	ANHI; Entgeltsicherung nach § 421 j SGB III
	(begrenzte) Freistellung von Abgaben	Mini- und Midi-Jobs; Magdeburger Alternative
	Transferentzugsrate	SGB II; Vorschläge SVRW, WB BMWi, ifo

Quelle: Eigene Darstellung nach SVRW 2006: 32, Tz. 40, 42, 52; Kaltenborn 2001; Jaehring/Weinkopf 2006; Sinn et al. 2007; eigene Ergänzungen.

Des Weiteren kann der Adressatenkreis danach differenziert werden, ob die Lohnsubvention kategorial oder universell gewährt wird. Kategoriale Lohnsubventionen sind auf bestimmte Gruppen oder bestimmte Beschäftigungsverhältnisse beschränkt. So adressiert die „produktive Arbeitsförderung“ ausschließlich bestimmte Gruppen von Leistungsberechtigten nach dem AFG/SGB III, und die ANHI war auf Bezieher von Arbeitslosenhilfe begrenzt.<sup>74</sup> Lohnsubventionen sind *per definitionem* keine universellen Transferleistungen, da sie anders als zum Beispiel ein garantiertes Grundeinkommen „Arbeitsbürger“ und nicht ohne weitere Einschränkungen „Staatsbürger“ adressieren. Das schließt nicht aus, dass ein Grundeinkommen *de facto* als Lohnsubvention wirken kann, weil es zum Beispiel nicht existenzsichernd ausgestaltet ist. Werden auch jene Formen der Transferleistungen hinzugenommen, die nicht *de jure* als Lohnsubventionen angelegt sind, jedoch *de facto* als solche wirken, so wäre das das Bürgergeldmodell des Thüringer Ministerpräsidenten Dieter Althaus (2007, vgl. Borchard 2007) ebenso ein Beispiel für eine „universelle“ Lohnsubvention wie andere Modelle des Grundeinkommens, die mit einer speziellen Ausgestaltung von Transferleistungsregeln die so genannten Armuts- oder Arbeitslosigkeitsfallen umgehen wollen (Vanderborght/Van Parijs 2005: 77 f. und 81 f.). Wenn von einer „universellen Lohnsubvention“ die Rede ist, dann sind sowohl die *de facto* Lohnsubventionen in Form nicht existenzsichernder Grundeinkommen gemeint als auch die *rechtlich* als *in-work benefits* gestalteten Transferleistungen, die als alleiniges Zugangskriterium ein abgeschlossenes Beschäftigungsverhältnis voraussetzen.

Ein *zweites Differenzierungsmerkmal* ist die Ausgestaltung der Disponibilität. Für die Frage, inwieweit staatliche Sozialpolitik die Handlungsoptionen des Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zur Sicherung seiner Existenz formt, ist es von grundlegender Bedeutung, ob und inwieweit der Zugang zu einem Instrument selbstbestimmt oder fremdbestimmt wird. Individuell disponible Lohnsubventionen können von den Einzelnen formell selbstbestimmt in Anspruch genommen werden, sofern die Einzelnen den Förderkriterien des jeweiligen Instruments entsprechen. So liegt zum Beispiel die formale Entscheidung, einen Mini-Job anzunehmen, grundsätzlich genauso im Ermessen des Einzelnen wie die Aufnahme einer vollständig sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Fremdbestimmt ist der Zugang dann, wenn der Einzelne Transferleistung-

---

74 Als Beispiele für kategoriale, auf geringqualifizierte Langzeitarbeitslose begrenzte Lohnsubventionen siehe auch die aktuellen Vorschläge des ifo (Sinn et al. 2002, 2006) und des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVRW 2006).

gen bezieht und ihm in Form eines Verwaltungsaktes sanktionsbewehrt die Inanspruchnahme der Lohnsubvention auferlegt wird. Beispiele für fremdbestimmte, also nicht individuell disponible Varianten waren die Lohnsubventionen im BSHG, die produktive Arbeitsförderung und die Arbeitnehmerhilfe im AFG/SGB III; seit 2005 zählen hierzu, mit Ausnahme der Freibetragsregelung, auch die Formen der Lohnsubventionen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II (siehe Kapitel 14.2).

Parallel zu den fortdauernden wissenschaftlichen und politischen Diskussionen um verschiedene Modellvarianten waren 1996 in das BSHG und bereits zuvor in das AFG *in-work benefits* eingeführt worden, die Lohnersatzleistungen zu Lohnergänzungsleistungen umwandelten.<sup>75</sup> Die als Lohnkostenzuschüsse konzipierten Subventionen an Arbeitnehmer im Rahmen des AFG waren nicht individuell disponibel, kategorial, zeitlich befristet und wurden als pauschale Beträge ausgezahlt. Zum 1. Januar 1993 trat ein regional, zeitlich sowie auf zusätzliche Tätigkeiten in bestimmten Bereichen begrenzter Lohnkostenzuschuss in Kraft, der später als „produktive Arbeitsförderung Ost“ bezeichnet worden war.<sup>76</sup> Das Instrument beruhte auf der Idee, „Beitragsmittel zur Arbeitslosenversicherung und Bundesmittel für die Arbeitslosenhilfe, die andernfalls für konsumtive Zwecke ausgegeben würden, beschäftigungswirksam im Bereich der Umweltsanierung zu verwenden“ (BT-Drs. 12/3211: 32). Statt Lohnersatzleistungen an Arbeitslose wurden Lohnkostenzuschüsse an Träger gewährt, die ohne Subventionen finanziell nicht in der Lage gewesen wären, bestimmte meritorische Güter – „Arbeiten, die der Umweltsanierung, der Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe dienen“ (§ 249 h Abs. 3 AFG i.d.F. von 1993) – herzustellen.

Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetzes 1994 (BGBl. I 1994, S. 1786) dehnte die Bundesregierung eineinhalb Jahre später die *in-work benefit* Logik der „Lohnersatzleistung [...] mit beschäftigungswirksamen Effekten“ (BT-Drs. 12/3211: 32) auf die alten Bundesländer aus (§ 242 s AFG i.d.F. BeschfG 1994) und erweiterte das Spektrum förderungsfähiger Tätigkeitsbereiche der produktiven Arbeitsförderung Ost.<sup>77</sup> Beide Lohnkostenzuschüsse waren durch eine Art

75 Zur Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung als eine Form der Subventionierung von Lohnkosten siehe Kapitel 10.

76 Gesetz zur Änderung von Förderungsvoraussetzungen im Arbeitsförderungsgesetz und in anderen Gesetzen, vom 18.12.1992, BGBl. I 1992, S. 2044.

77 Mit Lohnkostenzuschüssen kofinanzierbar waren fortan auch „Arbeiten zur Erhöhung des Angebots im Breitensport und in der freien Kulturarbeit sowie für Arbeiten zur

„Lohnabstandsgebot“ in der Höhe begrenzt auf Entgelte, die zehn Prozent unterhalb der erzielbaren Entgelte nicht geförderter Arbeitnehmer in gleicher Beschäftigung lagen. Unter der Bezeichnung „Strukturanpassungsmaßnahmen“ (SAM) wurde mit dem AFRG (BGBl. I 1997, S. 594) das Prinzip der produktiven Arbeitsförderung in das neu geschaffene Dritte Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) übernommen (§§ 270 ff. SGB III).

Einen kategorialen und zeitlich eng begrenzten, aber erstmalig nicht regional begrenzten Kombilohn führte die konservativ-liberale Bundesregierung mit dem Arbeitslosenhilfereformgesetz (AlhiRG, BGBl. I 1996, S. 878) ein: Die „Arbeitnehmerhilfe“ (ANHI) umfasste einen Lohnzuschuss von täglich 25 DM, der als Bedarfsausgleich, Arbeitsanreiz und Bestandteil moralischer Bedürftigkeitsprüfung eingesetzt worden war. Als Bedarfsausgleich sollte der Zuschuss die „durch die befristete Beschäftigung entstehende Mehrbelastung pauschal ausgleichen“ (BT-Drs. 13/2998: 7). Als Arbeitsanreiz sollte er insbesondere jüngere Bezieher von Arbeitslosenhilfe zur Aufnahme einer „vorübergehenden, niedriger entlohnerten Beschäftigung“ (BT-Drs. 13/2898: 7) anregen. Und als Instrument der moralischen Bedürftigkeitsprüfung zielte die ANHI auf die Unterscheidung würdiger von unwürdigen Leistungsempfängerinnen und -empfängern, da durch die ANHI geförderte Beschäftigung als zumutbare Arbeit sanktionsbewehrt von den Arbeitsämtern vermittelt werden konnte:

„Da die Nachfrage nach Arbeitsplätzen das Angebot übersteigt, kann die Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosenhilfebezieher\*innen vielfach nicht überprüft werden. Arbeitslosenhilfe können deshalb auch Personen beziehen, die keine Arbeit suchen. Sie nehmen die Arbeitslosenhilfe missbräuchlich in Anspruch. Die Verbesserung bestehender und die Erschließung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten und Trainingsmaßnahmen bewirken auch, daß die Arbeitsbereitschaft vermehrt überprüft und etwaiger Leistungsmissbrauch festgestellt werden kann. Insoweit ist mit Einsparungen zu rechnen“ (BT-Drs. 13/2898: 5).

Aufgrund ihrer Ausrichtung an niedrig entlohnerten, „der Natur der Sache nach auf längstens drei Monate befristeten“ Tätigkeiten (§134 b AFG i.d.F. AlhiRG 1996) wirkte die ANHI als sanktionsbewehrte Aufforderung zur Saisonarbeit, wie sie insbesondere für den primären Sektor typisch ist.<sup>78</sup>

---

Vorbereitung denkmalpflegerischer Maßnahmen“ (§ 249 h Absatz 1 i.d.F. BeschFG 1994). Siehe eine detaillierte Darstellung bei Bach (1995).

78 Siehe die Anlage-Tabellen zur Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zur Arbeitnehmerhilfe (BT-Drs. 13/8436: 4 ff.). Im SGB III wurde die ANHI unter den §§ 56 und 421 b fortgeführt.

Das *dritte Merkmal* zielt auf die Fristigkeit (befristet/unbefristet), das *vierte Merkmal* auf die Bezugsgröße der Transferleistung (Stundenlohn, Monatslohn, Jahreslohn). Das *fünfte Merkmal* differenziert Lohnsubventionen nach dem Zahlungsmodus. Ein pauschaler Betrag wurde zum Beispiel im Rahmen der Arbeitnehmerhilfe und im Hamburger Modell (Gerhardt/Larsen 2005; Jirjahn et al. 2006) gezahlt. Die Subventionierung geringfügiger Beschäftigung durch Mini- und Midi-Jobs erfolgt wie vormals bei dem „Mainzer Modell“<sup>79</sup> (Gerster/Deubel 1999; Kaltenborn et al. 2005) oder bei dem Vorschlag „Magdeburger Alternative“ (Schöb/Weimann 2005, 2007) durch eine begrenzte Freistellung von Abgaben. Lohnsubventionen können zuletzt auch über die Transferentzugsrate auf die Kumulierbarkeit von Transfer- und Markteinkommen wirken, wie es rudimentär bei der Freibetragsregel nach § 76 Abs. 2a BSHG sowie beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg (Dann et al. 2002), das auf der Experimentierklausel des § 18 Absatz 5 BSHG beruhte, der Fall war und wie es mit der Hinzuverdienstregelung seit dem SGB II der Fall ist.

### Status quo ante „Hartz IV“

Bei einem Vergleich der Instrumente ökonomischer Interventionen im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes mit der Gesetzeslage nach dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt fällt auf, dass es 2005, also nach Inkrafttreten des SGB II, nichts gibt, was es nicht bereits 2004 gegeben hätte. Allein die Mischungsverhältnisse, die Konfiguration der einzelnen Elemente ist merklich verändert worden. Einst dominante Elemente sind zugunsten zuvor randständiger Elemente in den Hintergrund getreten: Bedarfsdeckung war bis zur Zusammenlegung der Hilfe zum Lebensunterhalt mit der Arbeitslosenhilfe ein Ziel – nur dass der Bedarf nicht mehr zwangsläufig über die Regelsätze, sondern gemischt aus Transferleistungen und Markteinkommen angestrebt wurde. *In-work benefits*, die ebenfalls stets schon vorhanden, aber von marginaler Bedeutung waren, erhielten seit Beginn der 1990er Jahre eine zunehmend wichtigere Funktion. Was in der Diskussion im Übergang vom Mehrbedarfszuschlag zum Erwerbstätigenfreibetrag bereits angelegt und außerhalb der Sozialhilfe im AFG mit der produktiven Arbeitsförderung formuliert worden war, führte über die Debatte um Lohnsubventionen zu einer Neubestimmung der Mindestsicherung: statt Arbeitslosigkeit sollte Arbeit finanziert werden. Das System der Mindestsi-

---

79 Das Mainzer Modell wurde durch das Sonderprogramm der Bundesregierung „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“ fortgeführt und ist mit Einführung der Midi-Jobs 2003 eingestellt worden.

cherung hatte fortan nicht mehr allein das Ziel, einen Übergang zum ersten Arbeitsmarkt herzustellen, sondern wurde im Sinne eines *market workfare* zunehmend für die Funktion in Anspruch genommen, die Nachfrage über die Gestaltung des Preises der Arbeitskraft positiv zu beeinflussen. Die staatliche Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, der Art und Weise und des Umfang des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung war im Bereich der Mindestsicherung stets auf den Arbeitsmarkt bezogen. In den 1990er Jahre ist der Anspruch entstanden, dass die Sozialhilfe nicht allein auf eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt orientiert ist und dementsprechend auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes reagiert, sondern zunehmend sowohl aktivierend auf die potenziellen Anbieter als auch auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes Einfluss nehmen soll.

## 14 WORKFARE-POLITIK MIT DEM SGB II

Am 15. März 2002 hatte Bundeskanzler Schröder die fünfzehnköpfige „Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingesetzt, besser bekannt unter dem Namen ihres Leiters, des damaligen VW-Managers Peter Hartz. Fünf Monate später lag als Ergebnis ein dreizehn Module und 343 Seiten umfassender Bericht vor, der einschneidende Veränderungen in den Strukturen der Arbeitsmarktpolitik vorsah. Ein Jahr später, am 13. März 2003, rief Schröder zu „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“ auf. Mit dieser Regierungserklärung formulierte er an Hartz anschließenden und darüber hinausreichenden Reformbedarf einer „Agenda 2010“ in den drei Bereichen Konjunktur und Haushalt, Arbeit und Wirtschaft sowie soziale Absicherung im Alter und bei Krankheit (PIPr. 15/32: 2479-2493). Vorschläge der Hartz-Kommission, wie vor allem die Streichung der Arbeitslosenhilfe zugunsten eines neuen Systems von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, die im „Ersten“ und „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz I u. II“) vom Dezember 2002 noch nicht umgesetzt wurden, kamen erneut zur Sprache. Am 17.10.2003 beschloss der deutsche Bundestag das Dritte und Vierte Hartz-Gesetz („Hartz III u. IV“). Der Übergang vom BSHG zur Grundsicherung für Arbeitssuchende im SGB II war in der öffentlichen Wahrnehmung jener „big bang“, der eine Abkehr vom althergebrachten Paradigma der sozialen Sicherung einleitete. Den paradigmatischen Wandel hat es tatsächlich gegeben – nur nicht in Form einer *critical juncture*. Der paradigmatische Wandel der Mindestsicherung hatte bereits Ende des ersten Drittels der 1990er Jahre eingesetzt, ohne dass er in der breiten Öffentlichkeit und in der Forschung zum Wohlfahrtsstaatswandel zur Kenntnis ge-

nommen worden ist. Die Sonderstellung des Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt besteht darin, die einzelnen Stränge des paradigmatischen Wandels zu einer neuen Form der Mindestsicherung zusammengefügt zu haben.

Mit der Grundsicherung für Arbeitssuchende führte die rot-grüne Bundesregierung den Politikwechsel in der staatlichen Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung fort.<sup>80</sup> Im Bereich der auf den Rechtsstatus der Einzelnen zielenden Interventionen knüpfte Rot-Grün an eine Politik an, die im Jahr 2001 mit dem Job-AQTIV-Gesetz rechtlich kodifiziert wurde. Diese Politik verfolgte den Anspruch, die Optionen der Einzelnen in den Beziehungen zur Arbeits- und Sozialverwaltung grundlegend zu verändern; sie wird als neuer Kontraktualismus bezeichnet. Im Bereich der ökonomischen Interventionen griff die rot-grüne Bundesregierung den von der vorhergehenden Regierung begonnen Ausbau des *market workfare* in der Mindestsicherung wieder auf und radikalisierte ihn.

### Vom Hilfeempfänger zum bedürftigen Kunden

T.H. Marshall hat den Ausbau sozialer Rechte als ein Eindringen von Elementen des Rechtsstatus in den Vertrag interpretiert. Die Gegenbewegung, der „neue Kontraktualismus“ oder die Entwicklung „from status to contract“ (Handler 2004; Lødemel/Trickey 2001; Reis/Brülle 2001), überformt den Rechtsstatus durch Elemente des Vertrags. Bezogen auf die Mindestsicherung suggeriert der Vertragsgedanke eine Umstellung der vormals bürokratisch geprägten, vertikalen sozialen Beziehung zwischen Hilfeempfänger und Verwaltungsmitarbeiter auf eine horizontale soziale Beziehung zwischen dem „Kunden“ und dem Dienstleister. Aus dem Klienten „Arbeitsloser“ der Sozialverwaltung, der einen sozialrechtlich verbürgten Anspruch gegenüber dem Amt geltend machen konnte, sollte mit der rhetorischen Volte ein „Partner“ und „Kunde“ eines „modernen Dienstleisters“ werden (Job-AQTIV-Gesetz, BT-Drs. 14/6944: 28; vgl. Kommission MDA 2002: 48 ff., 67 ff.; BT-Drs. 15/1515: 71 ff.). Bereits mit dem Job-AQTIV-Gesetz<sup>81</sup> legte die rot-grüne Bundesregierung dem partnerschaftli-

80 Nachfolgende Verweise auf das SGB II beziehen sich auf die erste Fassung des SGB II in Artikel 1 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BGBl. I 2003, S. 2954).

81 Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz) vom 10.12.2001 (BGBl. I 2001, S. 3443).

chen Dienstleistungsverhältnis die Leitnorm des „Förderns und Forderns“ (BT-Drs. 14/6944: 25) zugrunde (Kapitel 6.3). Auf der Grundlage eines Profiling müssen seitdem Dienstleister und Kunde eine Eingliederungsvereinbarung schließen. Als „Profiling“ bezeichneten die Fraktionen von SPD und von Bündnis 90/Die Grünen im Gesetzentwurf „eine obligatorische individuelle Chanceneinschätzung [...], die das Arbeitsamt gemeinsam mit dem Arbeitslosen vorzunehmen hat“ (BT-Drs. 14/6944: 28). Mit dem Job-AQTIV-Gesetz setzte die rot-grüne Mehrheit durch, dass im Rahmen des Profiling „die für die Vermittlung erforderlichen beruflichen und persönlichen Merkmale des Arbeitslosen, seine beruflichen Fähigkeiten und seine Eignung“ festzustellen sowie zu klären war, „ob eine berufliche Eingliederung erschwert ist und welche Umstände sie erschweren“ (§ 6 Absatz 1 SGB III i.d.F. Job-AQTIV-Gesetz 2001). Sofern das Profiling unverwertbar blieb, musste der Kunde an einem so genannten Assessment-Verfahren teilnehmen, das die Funktion hatte, die Beschäftigungsfähigkeit des Arbeitslosen zu ermitteln (§§ 35 und 49 SGB III i.d.F. Job-AQTIV-Gesetz 2001; vgl. Körner 2002; Steinmeyer 2002). Das Kunden-Dienstleister-Verhältnis wurde im Wesentlichen durch das mit dem Job-AQTIV-Gesetz eingeführte Instrument der Eingliederungsvereinbarung geformt. An die Stelle des einseitigen und hierarchischen Verwaltungshandelns trat der Idee nach eine kooperative Handlungsform der Verwaltung mit der Erwartung, dass sich aus dem Prozess des Vereinbarens selbstaktivierendes, jedenfalls aktives, konformes Verhalten des Kunden gegenüber den getroffenen Vereinbarungen ergäbe (zur Kritik Schweiger 2002). Wie schon zuvor in der Arbeitsförderung des SGB III beruht auch in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II die Kunden- und Dienstleistungsrhetorik im Wesentlichen auf zwei Aspekten: zum einen auf einer Unklarheit über das angebotene Produkt, zum anderen auf einer im hohen Maße asymmetrischen Beziehung zwischen Kundschaft und Dienstleister.

## Das Gut des SGB II

Dienstleistungen bilden mit Geldleistungen und Sachleistungen die drei Leistungsarten des Sozialleistungsrechts (§ 11 SGB I). Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist vorgesehen, jede dieser drei Leistungen anzubieten (§ 4 SGB II). Die fürsorglerische, arbeitsmarktnahe Dienstleistung, die mit dem SGB II als Gut angeboten wird, ist nicht beschränkt auf die sozialrechtliche Leistungsart „Dienstleistung“, sondern umfasst jede der drei genannten Leistungsarten. Damit ist zunächst nicht mehr gesagt, als dass die „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ mit ökonomischen, pädagogischen und ökologischen Interventionen die Handlungsoptionen Einzelner zu formen beabsichtigt, indem entsprechende Leistungen angeboten werden. Eine genauere Bestimmung des Gutes des

SGB II gelingt, wenn zunächst allgemein unter einer Dienstleistung ein immaterielles Gut verstanden wird, das *erstens uno-actu* produziert und konsumiert wird, *zweitens* in Ko-Produktion und auch Ko-Präsenz hergestellt wird, dessen Qualität – *drittens* – im hohen Maße von der Interaktion von Dienstleister und Kunde abhängt und das *viertens* stets in einem aktuellen Prozess hergestellt werden muss, da es immateriell und nicht speicherbar und *fünftens* heterogen, das heißt nur im geringen Maße standardisierbar ist (Berger/Offe 1984; Reis/Brülle 2001; Weihrich/Dunkel 2003). Über die fünf Formaspekte hinaus weisen Dienstleistungen des Weiteren funktionale Aspekte auf. Berger und Offe (1984) bestimmen die gemeinsame Funktionalität aller Dienstleistungen in der „Instandhaltungsarbeit“ bzw. der „Instandhaltung von etwas“:

„Unserem Ansatz zufolge besteht die soziologische Gemeinsamkeit aller Dienstleistungsarbeiten darin, daß sie sämtlich mit der Sicherung, Bewahrung, Verteidigung, Überwachung, Gewährleistung usw. der historischen Verkehrsformen und Funktionsbedingungen einer Gesellschaft und ihrer Teilsysteme zu tun haben. Ihr unterscheidendes Merkmal ist die ‚Instandhaltung von etwas‘“ (Berger/Offe 1984: 235).

Die Dienstleistung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende trägt zur sozialstaatlichen Regulation der Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs ihrer Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung bei. Das Gut des SGB II ist eine Dienstleistung, die auf die Instandhaltung der lohnarbeitzentrierten Eigenverantwortlichkeit unter der Bedingung von Unterbeschäftigung und in der Denkweise eines *market workfare* zielt. Dementsprechend sind die Leistungen des SGB II *erstens* auf das Vermeiden oder Beseitigen, Verkürzen oder Vermindern der Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit, *zweitens* auf das Erhalten, Verbessern und Wiederherstellen der Erwerbsfähigkeit und *drittens* auf das Entgegenwirken geschlechtsspezifischer Nachteile, die Berücksichtigung familien-spezifischer Lebensverhältnisse und das Überwinden behindertenspezifischer Nachteile ausgerichtet (§§ 1 Abs. 1 Satz 4 und 3 SGB II). Die Grundsicherung für Arbeitssuchende zielt mit dem Zuschnitt ihres Adressatenkreises – 15- bis 65-jährige, hilfebedürftige Erwerbsfähige (§§ 7 und 8 SGB II) – auf eine weitgehende Kommodifizierung des verfügbaren hilfebedürftigen Arbeitskräftepotenzials.

Sowohl im BSHG von 1961 als auch im SGB II von 2003 ist das Ziel formuliert, dass die Hilfe zur Unabhängigkeit der Empfängerinnen und Empfänger von der Transferleistung beitragen soll. Der Unterschied zwischen BSHG und SGB II wird an einer Verschiebung in der Zielhierarchie deutlich: Im BSHG war an

erster Stelle das Ziel formuliert, dem bedürftigen Einzelnen das Führen eines Lebens zu ermöglichen, „das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Abs. 2 BSHG i.d.F. 1961); im SGB II steht an erster Stelle die Stärkung der „Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben“ (§ 1 Abs. 1 SGB II i.d.F. Hartz IV 2003). Die unterschiedliche Prioritätensetzung ist eine Folge der Ausdifferenzierung des Adressatenkreises (siehe Kapitel 11.2). Mit dem BSHG sollte das sozio-kulturelle Existenzminimum aller aus dem Arbeitsmarkt sowie der familialen und sozialversicherungsrechtlichen Absicherung Herausgefallenen gesichert werden. Das BSHG war als residuale und als universelle Mindestsicherung angelegt worden. Es beruhte auf der prognostischen Prämisse, dass Arbeitslosigkeit (oder gar Massenarbeitslosigkeit) nicht als Problem einer Mindestsicherung in Betracht kommen. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende im SGB II adressiert hingegen kategorial residual, weil sie auf erwerbsfähige Hilfsbedürftige ausgerichtet ist. Das SGB II beruht hingegen auf der prognostischen Prämisse, dass es nachhaltig oder immer wieder gelingt, die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren, indem es im Sinne der Kommission Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt Hilfe zur Selbstintegration leistet:

„Stellt der Grundsatz ‚Fördern und Fordern‘ aus der Versicherungslogik heraus die Förderleistung in den Vordergrund und verbindet sie mit Sanktionen bei regelwidrigem Verhalten, so betont ‚Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen‘ in erster Linie die eigene Integrationsleistung des Arbeitslosen, die durch das Dienstleistungs- und Förderangebot gestützt und abgesichert wird“ (Kommission MDA 2002: 45).

Das BSHG beruhte jedoch auf einer prognostischen Fehlleistung. Sie bestand in der Annahme, dass sowohl die Hilfe in Einzelfällen als auch das gesamte Programm transitorischen Charakter habe: den Einzelfällen hätte schnell geholfen werden können, und bald verschwände Bedürftigkeit als Problem der Sozialpolitik. Die prognostische Fehlleistung des SGB II könnte darin bestehen, dass es eine dauerhafte, der Menschenwürde entsprechende soziale Absicherung außerhalb des Arbeitsmarktes nicht als Kernproblem betrachtet. Das BSHG in der Fassung von 1961 und das SGB II aus dem Jahre 2003 weisen als Gemeinsamkeit einen optimistischen Blick auf den Arbeitsmarkt auf. In der Art und Weise, wie der Optimismus begründet ist, unterscheiden sie sich. Während der Optimismus des BSHG auf externen Faktoren beruhte – Wirtschaftswachstum, aktive Arbeitsmarktpolitik, Ausbau der vorgelagerten sozialen Sicherung – verbucht das SGB II die Gründe für den Optimismus zum Teil als Eigenleistung – Erhalten oder Wiederherstellen der lohnarbeitszentrierten Eigenverantwortlichkeit

durch quantitative und preisliche Regulierung der Arbeitskraft im Sinne eines *market workfare*.

### Eindringen des Vertrags in den Status

Aus funktionaler Sicht ist mit dem SGB II die soziale Absicherung sowohl des Erhalts als auch der Wiederherstellung von Beschäftigungsfähigkeit vorgesehen, welche in Eigenverantwortlichkeit als (Bereitschaft zur) Kommodifizierung mündet und dazu beiträgt, das vorhandene Potenzial an Arbeitskräften für eine Ausdehnung des Niedriglohnssektors zu mobilisieren. Dementsprechend ist es die Aufgabe der Fallmanager, bei den Kunden eine Akzeptanz gegenüber den Bedingungen eines flexiblen Arbeitsmarktes herzustellen (Ludwig-Mayerhofer et al. 2008).

Mit einem interaktionsorientierten Ansatz können die Spezifika der sozialen Beziehung zwischen dem Fallmanager als Dienstleister und den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als Kunden analysiert werden. Weihrich und Dunkel (2003) modellieren in Anschluss an Ervin Goffman (1973) eine Dienstleistungsbeziehung als Dreieck zwischen Dienstleistungsgeber, Dienstleistungsnehmer und einem Gegenstand der Dienstleistung. Das Objekt der Dienstleistungsbeziehung ist in Goffmans Beispiel<sup>82</sup> ein beschädigtes „komplexes physisches System“ im Eigentum des Dienstleistungsnehmers. Der Dienstleistungsgeber hat dieses beschädigte Objekt „zu reparieren, aufzubauen oder helfend an ihm einzugreifen“ (Goffman 1973: 309; vgl. Nerdinger et al. 2008: 30 ff.; Weihrich/Dunkel 2003: 763). Die „Instandhaltung von etwas“ (Berger/Offe 1984) als Funktion von Dienstleistungen wird hier als Gegenstand eines Interaktionsprozesses zweier Akteure konzipiert, deren unterschiedliche Interessen die Dienstleistungsbeziehung prägen. Weihrich und Dunkel argumentieren, dass auch in Tausch basierten Dienstleistungsbeziehungen die Beziehung „mit Tausch allein nicht hinreichend zu fassen ist“ (Weihrich/Dunkel 2003: 763), dass also nicht allein Preissignale ausschlaggebend seien, sondern zusätzlich Kooperation notwendig sei. Das Kooperationserfordernis ziehe jedoch vier Kooperationsprobleme (ebd. 764 f.) nach sich: Erstens, die Problembeschreibung sei kontingent und somit Gegenstand von Aushandlungen (der Haarschnitt beim Friseur), Anamnese (medizinische Leistung) oder – bezogen auf das SGB II – des Profiling. Zweitens, die Kooperationsbeziehung muss im Sinne einer Ko-Produktion und Ko-Präsenz hergestellt und für die Dauer der Dienstleistungserbringung aufrechterhalten werden:

---

82 Goffman (1973: 305 ff.) analysiert in seinem Aufsatz „Das ärztliche Berufsmodell und die psychiatrische Hospitalisierung. Einige Bemerkungen zum Schicksal der helfenden Berufe“ persönliche Dienstleistungsberufe.

Der Friseurkunde muss still sitzen bleiben, der Patient die Medikamente einnehmen und der erwerbslose Hilfesuchende muss sich beraten, vermitteln oder Maßnahmen zuweisen lassen. Drittens führen Wehrich und Dunkel (2003: 765) das „Problem des unvollständigen Vertrages“ an, das sich aus dem Umstand ergebe, dass weder Prozessverlauf noch Prozessergebnis vorab genau bestimmbar seien: Die Frisur entspricht der Vereinbarung aus Sicht des Friseurs, nicht aber aus Sicht des Kunden, die Behandlung verlief erfolgreich aus Sicht des Arztes, nicht aber aus Sicht des Patienten und die Eingliederungsmaßnahme ist in der Interpretation des Fallmanagers das Beste für den Kunden, doch der Kunde interpretiert das Gegenteil. Viertens bestehe bei kommerziellen Dienstleistungen das „Problem des Verhältnisses von Tausch- und Kooperationsbeziehung“ (ebd.) Im Bewusstsein der Spezifika von Dienstleistungsbeziehungen könnten die Dienstleistungsnehmer und Dienstleistungsgeber damit rechnen, das entweder die Leistung oder die Gegenleistung geringer als vereinbart ausfällt. Doch das Problem des Zurückhaltens von Geldleistungen durch den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als Kunden besteht in den Dienstleistungsverhältnissen nicht, da das im Rahmen „staatlich-öffentlicher Dienste“ (Berger/Offe 1984: 247) bestehende Dienstleistungsverhältnis nicht auf einer ökonomischen, sondern auf einer rechtlichen Basis beruht. Es ist kein Tauschverhältnis, in dem Leistung gegen Geld getauscht wird, sondern die Dienstleistung wird als „Gebrauchswert“ gewährt. Das heißt jedoch nicht, dass keine Gegenleistung erwartet wird. Die Gegenleistung zum Gut des SGB II – wie auch schon zuvor im BSHG – besteht in einer umfassenden Normkonformität, die in den Kriterien moralischer Bedürftigkeit zum Ausdruck kommt. Eigenverantwortung ist sowohl Ziel als auch Gegenleistung der Dienstleistungsbeziehung im Rahmen des SGB II. Eigenverantwortung wird den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in fürsorgerischer Logik unter Bedingungen von Heteronomie abverlangt. Die Heteronomie umfasst weit mehr als die im Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuches (SGB I) geregelte Mitwirkungspflicht (§§ 60-62 und 65-67 SGB I), welche auf jenes Maß von Ko-Produktion und Ko-Präsenz gerichtet ist, das für die Herstellung der sozialen Dienstleistung erforderlich ist. Die Heteronomie ergibt sich aus der konkreten Ausgestaltung der rechtlichen Intervention, mit der die Bedingungen des Zugangs zur Transferleistung wie des Verbleibs im Leistungsbezug entlang von finanzieller und insbesondere moralischer Bedürftigkeit festgelegt werden. Bis auf das Problem der Spannungen zwischen Tauschverhältnis und Kooperationsverhältnis tritt jedes der von Wehrich und Dunkel (2003) angeführten Kooperationsprobleme auch in einer Dienstleistungsbeziehung von Fallmanager und erwerbsfähigem Hilfebedürftigen auf. Doch im Gegensatz zu kommerziellen Dienstleistungsverhältnis-

sen kann der Dienstleistungsanbieter im Rahmen des SGB II sanktionsbewehrt auf die Probleme einwirken und sie somit einseitig beeinflussen.

Das Dienstleistungsverhältnis zwischen einem „erwerbsfähigem Hilfebedürftigen“ (§ 1 SGB II) und dem als „persönlicher Ansprechpartner“ (§ 14 SGB II) fungierenden Fallmanager weist die Merkmale einer sozialen Beziehung auf, die mit Goodin (1988: 175 f.) als „ausbeutbare Abhängigkeit“ bezeichnet werden kann. Die Merkmale einer ausbeutbaren Abhängigkeit sind: die Asymmetrie der Sozialbeziehung, die einseitige existenzielle Angewiesenheit auf die Sozialbeziehung, das nicht Vorhandensein einer *exit*-Option und die monopolartige Anbieterstellung in Verbindung mit weitgehender Ermessensfreiheit beim Abgeben oder Einbehalten des Gutes. Die Beziehung zwischen einem bedürftigen Kunden, alias Arbeitssuchender oder erwerbsfähiger Hilfebedürftiger (§§ 1 und 7 SGB II), und einem Fallmanager ist asymmetrisch, weil die Möglichkeiten zur Gestaltung der Beziehung überwiegend auf der Seite des Fallmanagers liegen. Der erwerbsfähige Hilfesuchende geht nach der Überprüfung seiner Zugangsberechtigung – Altersgrenze, Erwerbsfähigkeit sowie finanzielle und moralische Bedürftigkeit (§ 7 SGB II) – aus einer Position der Schwäche in die Beziehung hinein. Hingegen kann der Fallmanager zum einen Art und Umfang der zu erbringenden Dienstleistung bestimmen und zum anderen die Kriterien der kundenseitig zu beweisenden moralischen Bedürftigkeit festlegen. Wie zuvor im Rahmen des BSHG ist die moralische Bedürftigkeit sowohl eine Bedingung für den Zugang zum und für den Verbleib im Transferleistungsbezug als auch für die Transferleistungshöhe (siehe Kapitel 10.2). Als zentrales Kriterium moralischer Bedürftigkeit gilt eigenverantwortliches Handeln. Als eigenverantwortlich gilt jedes Handeln, das dem „Ziel der Eingliederung in Arbeit“ (§ 14 SGB II) dient. Zum Bereich des Zumutbaren zählen daher auch „im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten“, die entweder in Form einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder als Mehraufwandsentschädigungsvariante angeboten werden können (§ 16 Abs. 3 SGB II<sup>83</sup>). Der Einzelne muss also jede zumutbare, das heißt oberhalb einer sittlich-moralischen Untergrenze liegende Gelegenheit zum Verkauf seiner Arbeitskraft anstreben, annehmen oder perpetuieren (§ 10 SGB II), um „die Belastung der Allgemeinheit durch seine Hilfebedürftigkeit zu minimieren“ (BT-Drs. 15/1516: 53).

Mit dem Bezug auf die Belange der Allgemeinheit, d.h. konkret auf die Bereitschaft der Steuerzahler, eine Mindestsicherung zu finanzieren, tritt ein weite-

---

83 Seit dem „Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ vom 21.12.2008 (BGBl I 2008, S. 2917) sind die Arbeitsgelegenheiten in § 16d SGB II geregelt.

res Moment, das für grundlegend für jede Form steuerfinanzierter Mindestsicherung ist und grundsätzlich zur Asymmetrie zwischen Dienstleister und Kunden beiträgt: „Es gibt nicht einen Kunden, sondern zwei, die potentiell differierende Interessen aufweisen“ (Reis/Brülle 2001: 9). Dienstleistungsnehmer und Finanzierer der Dienstleistung sind nicht identisch. Neben dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sitzt dem Fallmanager ein dritter Interessent – die steuerzahlende Allgemeinheit – gegenüber.

In der Form der Eingliederungsvereinbarung ist die Asymmetrie ebenfalls systematisch angelegt. Die Eingliederungsvereinbarung zählt zu den so genannten „öffentlich-rechtlichen Verträgen“ (§§ 53 ff. SGB X; vgl. zur Diskussion Berlit 2003: 205; Lang 2006: 181 ff.; Spellbrink 2008: Rn. 8 ff.), sie „konkretisiert das Sozialrechtsverhältnis zwischen dem Erwerbsfähigen und der Agentur für Arbeit“ (BT-Drs. 15/1516: 54). Das Spezifische an der Vertragskonstruktion der Eingliederungsvereinbarung ist, dass sowohl der Vertragsschluss als auch der Vertragsinhalt einseitig vom Fallmanager unter Androhung von Sanktionen festgelegt werden kann. Der Kunde unterliegt einem „sanktionsbewehrten Kontrahierungszwang“ (Berlit 2003: 205); die Eingliederungsvereinbarung ist somit ein Vertragstyp, der unter Verzicht auf das Freiwilligkeitsprinzip konstruiert worden ist. Weigert sich ein Kunde, eine Vereinbarung abzuschließen oder Vereinbartes einzuhalten, muss er mit einer Leistungskürzung rechnen, die auf der ersten Stufe 30 Prozent beträgt (§ 31 Abs. 1 Nr. 1a und 1b SGB II). Kommt eine Eingliederungsvereinbarung aus welchen Gründen auch immer nicht zustande, legt der Fallmanager die Pflichten des Kunden – also den Nachweis moralischer Bedürftigkeit – in einem wiederum sanktionsbewehrten Verwaltungsakt fest (§ 15 Abs. 1 Satz 6 SGB II). Der Dienstleister ist also jederzeit in der Lage, den Modus der vertraglichen, vereinbarungsorientierten Beziehung gegen den Modus einseitigen Verwaltungshandelns auszutauschen. Während das von Wehrich und Dunkel (2003) benannte Problem der Definition des Gegenstandes der Dienstleistungsbeziehung bereits allgemein durch das im Rahmen des SGB II angebotene Gut und individuell durch das Profiling eingegrenzt ist, werden die weiteren Kooperationsprobleme in Form der Eingliederungsvereinbarung bearbeitet: Das Problem der Herstellung der Kooperationsbeziehung ist damit seitens des Dienstleistungsanbieters einseitig beeinflussbar, genauer: sanktionierbar. Das Problem des unvollständigen Vertrages ist für beide Seite eingegrenzt: Dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entstehen aus der Eingliederungsvereinbarung Ansprüche auf das Vereinbarte, so dass der Fallmanager bestimmte Leistungen nicht einfach zurückziehen kann; und der Fallmanager kann jederzeit Sanktionen verhängen, sofern der erwerbsfähige Hilfebedürftige seine „Gegenleistungen“ zurück hält, in dem er zum Beispiel an vereinbarten Maßnahmen nicht teil-

nimmt. Ob des Kontrahierungszwanges sind jedoch auch hier die Möglichkeiten, den unvollständigen Vertrag für sich zu nutzen, ungleich verteilt.<sup>84</sup>

Goodins zweites Merkmal, dass der unterlegene Beziehungspart auf das vom angebotene Gut unbedingt angewiesen ist, während die Anbieterseite, also die Verwaltung, ebenso gut auf die Beziehung verzichten könnte, liegt ebenso in der Konstruktionslogik fürsorgelogischer Mindestsicherung wie das dritte Merkmal: Der erwerbsfähige Hilfebedürftige verfügt hinsichtlich der Geldleistungen, die der Dienstleister anbietet, weder *de jure* noch *de facto* über eine *exit*-Option (die Diskussion in Kapitel 3.1.3).<sup>85</sup> Zum einen ist es *de jure* eine Voraussetzung des Leistungszugangs, dass der vom Dienstleister akzeptierte „Kunde“ weder auf familiäre noch auf marktliche Einkommensquellen ausweichen kann. Zum anderen fehlt dem „Kunden“ innerhalb der Verwaltungsorganisation eine *exit*-Option. Voßkuhle hebt dies als grundsätzliche, in der Rhetorik vom „Dienstleistungsstaat“ all zu schnell übersehene Grenze hervor: „Er [der Kunde, CB] kann aufgrund der Gesetzesbindung der Verwaltung und der notwendigen Zuständigkeitsordnung in einem föderalen Gebilde nicht ohne weiteres wählen, welche Verwaltungshandlung er gerne hätte und von wem“ (Voßkuhle 2001: 520).

Mit der Verwaltungslogik unmittelbar verbunden ist das nach Goodin vierte Merkmal ausbeutbarer Abhängigkeit: Der Anbieter eines existenziell notwendigen Gutes verfügt sowohl über eine monopolartige Stellung als auch über die Möglichkeit, das nachgefragte Gut nach eigenem Ermessen abzugeben oder einzubehalten. Den gestärkten Verkehrsmitteln Recht und Geld auf der Seite des „Dienstleisters“ steht ohne „Konsumentensouveränität“ ein rechtlich geschwäch-

84 Prüffragen wären: Welcher Hilfeempfänger wird sich beschweren, wenn er ein Maßnahme, die er für unsinnig erachtet, aus welchen Gründen auch immer nicht wird annehmen müssen? Welcher Fallmanager wird trotz der gesetzlichen Gebotenheit (§ 31 Abs. 1 Nr. 1b SGB II) keine Sanktionen verhängen, wenn der Hilfeempfänger der vereinbarten Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit nicht nachkommt?

85 Däubler (2005) konstruiert in einem Kommentar zu den Wirkungen des SGB II ein rationales Individuum, das in voller Kenntnis der rechtlich gegebenen Handlungsoptionen Nutzen und Kosten des Bezugs von Leistungen des SGB II unter der Bedingung eines so genannten Ein-Euro-Jobs ökonomisch und sozial kalkuliert und mit den Bedingungen eines Strafgefangenenverhältnisses vergleicht. Er schlussfolgert, dass die Tätigkeit unter dem SGB II dem Arbeitsverhältnis nach dem Strafvollzugsgesetz ökonomisch kurzfristig nicht überlegen sei, so dass ein „kleiner Straßenraub“ als Zugangshandlung zum Strafvollzug allein aus moralischen Erwägungen und langfristig wirkenden sozialen Gründen, nicht jedoch aus ökonomischen eine Alternative zum Hartz-IV-Bezug sei.

ter und ökonomisch impotenter „Kunde“ Arbeitsloser gegenüber (Bogumil/Kißler 1995; Trube 2002). Insgesamt bleibt der „Kunde“ auf die rechtsstaatliche *voice*-Option in Form der Sozialgerichtsbarkeit verwiesen, wenn er seine sozialen Rechte wahrnehmen will.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist mit jedem einzelnen ökonomisch intervenierenden Instrument auf die Förderung oder Wiederherstellung der lohnarbeitszentrierten Eigenverantwortlichkeit ausgerichtet. Da die Leistungen unter Bedingungen strikter finanzieller wie moralischer Bedürftigkeit gewährt werden, sieht Brühl (2004b) im SGB II ein Rückfall des Mindestsicherungsrechts hinter das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts von 1954, mit dem dem Fürsorgeempfänger ein subjektiv-rechtlicher Anspruch auf gesetzlich vorgesehene Leistungen und somit eine *voice*-Option gegenüber dem Verwaltungshandeln eingeräumt worden war. Dieses Verdikt ist jedoch übertrieben – nicht weil die Rechtslage im Rahmen des SGB II als zu strikt dargestellt wird, sondern weil die Rechtslage im BSHG für die Einzelnen als reicher an individuell disponiblen Optionen interpretiert wird (Kapitel 10.1).

## **Market Workfare mit dem SGB II**

Nicht jedes Instrument der Grundsicherung für Arbeitssuchende, mit dem die Handlungsoptionen von Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung ökonomisch intervenierend geformt wird, ist de jure ein *in-work benefit*. Doch die wesentliche Zielsetzung dieser Instrumente, sowohl die Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums als auch die Leistungen mit explizitem Bezug auf die Integration in den Arbeitsmarkt, ist auf eine Eigenverantwortung als Kommodifizierung ausgerichtet. Die zwei bereits im BSHG angelegten Grundvarianten der Bestimmung des individuellen Leistungsvolumens – die Minderungsvariante und die Aufstockungsvariante – sind im SGB II systematisch ausgebaut worden.

## **Existenzminima**

Wie zuvor im BSHG wirken sich die Verkaufsbemühung und *-bereitschaft* sowie die Verkaufsfähigkeit auf das Leistungsvolumen aus: Einerseits werden Leistungen gekürzt, sofern die Hilfeempfänger den moralischen Bedürftigkeitskriterien *vor* dem Transferbezug oder *während* des Transferbezugs nicht entsprechen, also aufgrund absichtlich herbeigeführter finanzieller Bedürftigkeit oder aufgrund von Sperrzeiten im Rahmen des SGB III bedürftig geworden sind. Andererseits erhöhen bestimmte anerkannte und typisierte Bedarfslagen – Schwangerschaft,

allein erziehend, Behinderung, krankheitsbedingte besondere Ernährung (§ 21 SGB II) – die Transferleistungen (Tabelle 9).

Abweichungen vom Finalitätsprinzip waren bereits im BSHG vorhanden. Neu hinzugekommen ist, dass anders als im BSHG der Verkaufserfolg nicht nur *während* des Transferbezugs (BSHG 1961: Mehrbedarf für Erwerbstätige, SGB II 2005: Freibeträge bei Erwerbstätigkeit), sondern ebenso *vor* dem Transferbezug positiv auf die Höhe des Leistungsvolumens wirkt (Tabelle 11). Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die Arbeitslosengeld nach dem SGB II im Anschluss an Arbeitslosengeld nach dem SGB III – dem so genannten „Arbeitslosengeld I“ – beziehen, erhalten einen auf zwei Jahre begrenzten Zuschlag (§ 24 SGB II).

*Tabelle 9: Abweichung vom Finalitätsprinzip im SGB II*

<b>Tatbestand</b>	<b>Wirkung auf Transferhöhe</b>	<b>Instrument</b>
Verkaufserfolg <i>vor</i> dem Leistungsbezug: vorheriger Bezug von Alg I	Erhöhung	Zuschlag Statusschutzes nach § 24 SGB II
Verkaufserfolg <i>während</i> des Leistungsbezugs: <i>in-work benefits</i>	Erhöhung	Freibeträge nach §§ 11 und 30 SGB II Zuschuss in Form des Einstiegs- geldes nach § 29 SGB II Mehraufwandsentschädigung im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 (so genannte „Ein-Euro-Jobs“)
Finanzielle Bedürftigkeit: Herbeiführen durch Absen- ken des Vermögens und Ein- kommens	Absenkung	Kürzung nach § 31 Abs. 4 Nr. 1 SGB II
Moralische Bedürftigkeit: Zugang SGB II aufgrund Sperrzeit im Alg I-Bezug	Absenkung	Kürzung nach § 31 Abs. 4 Nr. 3 SGB II

Quelle: Eigene Darstellung

Dieser Zuschlag wird nicht an einer Bedarfslage final ausgerichtet, sondern ist – obschon über den Bezug von Arbeitslosengeld I vermittelt – kausal auf einen frühen Verkaufserfolg auf dem Arbeitsmarkt bezogen:

„Der befristete Zuschlag soll berücksichtigen, dass der ehemalige Arbeitslosengeldempfänger durch häufig langjährige Erwerbstätigkeit – im Unterschied zu solchen Empfängern der neuen Leistung, die nur jeweils kurzfristig bzw. noch nie erwerbstätig waren – vor dem Bezug der neuen Leistung einen Anspruch in der Arbeitslosenversicherung erworben hat“ (BT-Drs. 15/1516: 58).

Mit dem Zuschlag wird ein vorübergehender Statusschutz Bestandteil einer bedarfsorientierten Mindestsicherung. Das Finalitätsprinzip mit der Zahlungslogik „bei moralischer und finanzieller Bedürftigkeit nach Bedarf“ wird temporär durch das Kausalitätsprinzip mit der Zahlungslogik „Transferleistung nach Vorleistung“ erweitert. Der befristeten Zuschlag ist jedoch funktional nicht mehr als ein Residuum der früheren Arbeitslosenhilfe, die den Übergang von der „Beletage“ der Sozialversicherung in das „Souterrain“ der Fürsorge zeitweise aufhalten und abmildern sollte. Mit dem befristeten Zuschlag liegt eine Schwundform der früheren Arbeitslosenhilfe vor, die zwei Drittel der Differenz zwischen vormaligem Arbeitslosengeld zuzüglich Wohngeld und Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld) bei Bedürftigkeit umfasst.<sup>86</sup>

Nicht die individuelle, sondern die allgemeine Höhe der Leistungen des SGB II betrifft die systematische Abkehr vom Individualisierungsprinzip, also von der konkreten Bestimmung und Deckung des individuellen Bedarfs. In Form von Modellversuchen, die mit der 1999<sup>87</sup> in das BSHG eingeführten Experimentierklausel ermöglicht worden waren, konnten bereits im BSHG Leistungen pauschaliert werden. Mit der Pauschalierung versuchte die Bundesregierung einen „Weg zu mehr Selbständigkeit“ (BT-Drs. 14/5990: 154) durch eine „größere Dispositionsfreiheit der Hilfeempfänger“ (BT-Drs. 14/8770: 95) zu ebnen und zugleich die Verwaltungskosten bei der Gewährung einmaliger Hilfen zu senken. Bis auf drei explizit genannte Ausnahmen – Erstaussstattung Wohnung, Erstaussstattung Geburt und Schwangerschaft, Klassenfahrten (§23 Abs. 3 SGB II) – sind vormalig im BSHG als Einmalhilfen bekannte Leistungen pauschal im Regelsatz enthalten, so dass die neue Form der Existenzsicherung mit dem SGB

---

86 Diese Schwundform einer Statussicherung im SGB II hat die schwarz-gelbe Bundesregierung mit den Haushaltsbegleitgesetz 2011 (BGBl. I 2010, 1885) mit der Begründung gestrichen, dass der Zuschlag einer bedürftigkeitsgeprüften Leistungen wie dem SGB II systemfremd sei und daher grundrechtlich nicht geboten und zudem aufgrund der durch ihn gegebenen Fehlanreize nicht zur „Funktionsfähigkeit der Grundversicherung für Arbeitssuchende“ beitrage (BT-Drs. 17/3030: 49).

87 Siehe das Siebte Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes, vom 25.06.1999 (BGBl. I 1999, S. 1442).

II anders als zuvor die Sozialhilfe nach dem BSHG und anders als die um weitere Optionen zur Bedarfsdeckung erweiterte Mindestsicherung nach dem SGB XII weitestgehend ohne Bezug auf den Individualisierungsgrundsatz bedarfsdeckend sein soll (Rothkegel 2005). Die Regelsätze für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres sind ohne weitere Altersdifferenzierung pauschal auf 60 Prozent des Regelsatzes für Erwachsene festgelegt, im 15. Lebensjahr auf 80 Prozent. Kriterien eines nach Alter gestaffelten Bedarfs von Kindern spielen bei der Festlegung also keine Rolle.<sup>88</sup>

Wie zuvor im BSHG sollen die pauschalen Leistungen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, so die Erläuterungen der Bundesregierung im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht, eine „größere Selbstständigkeit“ sowie einen „eigenverantwortlichen Umgang mit Geld“ ermöglichen (BT-Drs. 15/5015: 165). Zu diesem Zwecke verfügt jedes Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft über einen Ansparfreibetrag von 750 Euro. Dass die pauschalen Regelleistungen nicht in jedem individuellen Fall den Bedarf decken, ist unumstritten (Bieback 2005; Münder 2008). Ob die Regelleistungen des SGB II eine Ansparrung ermöglichen, ist fragwürdig. Anfang 2007 lagen der Bundesregierung noch keine Erkenntnisse darüber vor, ob tatsächlich ein Teil der Pauschale für größere Anschaffungen gespart oder ob für derartige Anschaffungen Darlehen aufgenommen worden sind (BT-Drs. 16/4210: 19).

### In-work benefits im SGB II

Anders als im BSHG sind *in-work benefits* im SGB II keine Randerscheinung, sondern sie nehmen eine zentrale Stellung ein. *In-work benefits* sind an den erfolgreichen Verkauf der Arbeitskraft geknüpfte Transferleistungen. Im Rahmen des SGB II sollen sie dem allgemeinen Ziel der „schnellen und passgenauen Eingliederung in Arbeit“ (BT-Drs. 15/1516: 2) dienen, indem sie das Einkommen aus den Verkauf der Arbeitskraft erhöhen oder die Lohnkosten senken. Für die Anbieter der Arbeitskraft wird ein Anreiz gesetzt, die Arbeitskraft erstmalig anzubieten oder das Angebot auszuweiten. Der Anreiz erfolgt über einen direkten oder indirekten Zuschuss zum erzielbaren Marktlohn in Form eines abhängi-

---

88 Am 27. Januar 2009 hat das Bundessozialgericht diesen Modus der Regelsatzberechnung als verfassungswidrig bewertet und dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt. Mit seinem Urteil vom 09.02.2010 hat das Bundesverfassungsgericht diese Bewertung bestätigt und den Gesetzgeber verpflichtet, die Regelleistung für Kinder eigenständig und transparent zu berechnen; siehe zu diesem Aspekt des Urteils Lenze (2010b), allgemein zum Urteil Berlit (2010), Lenze (2010a) und Rothkegel (2010).

gen Beschäftigungsverhältnisses (Einstiegs geld, Freibeträge bei Erwerbstätigkeit) oder in Form einer selbständigen Tätigkeit (Einstiegs geld) (siehe Tabelle 10).

Tabelle 10: In-work benefits im Bereich der Grundsicherung (2007)

Typ	Bezeichnung	
Kombilohn	Freibeträge bei Erwerbstätigkeit	
	Einstiegs geld	
	Kinderzuschlag	
Lohnkostenzuschuss	Eingliederungszuschuss	
	Beschäftigungszuschuss	
Existenzgründungs- zuschuss	Einstiegs geld	
Öffentlich geförderte Beschäftigung/ „Produktive Mindest- sicherung“	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	
	Arbeitsgelegen- heiten	Mehraufwandsentschädigungs- variante („Ein-Euro-Jobs“)
		Entgeltvariante

\*Der Kinderzuschlag wurde mit Artikel 46 des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ in das Bundeskindergeldgesetz eingefügt. Formal zählt er also nicht zu den Instrumenten des SGB II, sytematisch jedoch zu den in-work-benefits im Bereich der Grundsicherung.Siehe hierzu Seiler (2008) und zur Reform des Kinderzuschlag im Juli 2009 Staiger (2010).

„Stand Dezember 2007“ bezieht die Änderung durch die in der Quellenangabe genannten Gesetze mit ein.

Quellen: Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003 (BGBl. I 2003, S. 2954); Kommunales Optionsgesetz vom 30.07.2004 (BGBl. I 2004, S. 2014); Freibetragsneuregelungsgesetz vom 14.08.2005 (BGBl. I 2005, S. 2407); Zweites Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen – JobPerspektive vom 10.10.2007 (BGBl. I 2007, S. 2326); eigene Darstellung.

Die Lohnsubventionen im Rahmen des SGB II sind kategoriale Transferleistungen, weil sie auf das Ziel ausgerichtet sind, eine bestimmte Personengruppe – Hilfebedürftige in der Definition des SGB II – hinsichtlich eines bestimmten Zwecks – Vermeiden, Verringern oder Beenden von Hilfebedürftigkeit und somit des Bezugs von Arbeitslosengeld II – zu unterstützen. Sie sollen auf Basis einer minimierten Selbstbestimmung maximale Selbstverantwortung, verstanden als Arbeitsmarktteilnahme, bewirken.

Zum größten Teil sind die Lohnsubventionen im SGB II nicht individuell disponibel, das heißt die Adressaten können nicht selbst bestimmen, wann sie die Instrumente einsetzen. Das größte Maß an individueller Disponibilität ist im Bereich der hier diskutierten Lohnsubventionen damit erreicht, dass die Hilfeempfänger sie eigeninitiativ beantragen und im Rahmen gewisser Kriterien einen Rechtsanspruch geltend machen können. Außerhalb des SGB II trifft dies auf den im Bundeskindergeldgesetz geregelten Kinderzuschlag zu, der aufgrund seiner inhaltlichen Ausrichtung, Bedürftigkeit zu vermeiden, systematisch zur Grundsicherung gehört (Seiler 2008). Im Rahmen des SGB II wird dieser Grad an individueller Disponibilität ausschließlich mit der Hinzuverdienstregel erreicht: Entweder können Erwerbstätige, sofern ihr Markteinkommen unterhalb eines existenzsichernden Niveaus für Alleinsehende oder auch für eine Familie liegt, ergänzend Arbeitslosengeld II beantragen. Oder Empfänger von Arbeitslosengeld II nehmen eine Beschäftigung auf, die allein nicht existenzsichernd ist. Diese so genannten „Aufstocker“<sup>89</sup> verfügen über das größte Maß an Selbstbestimmung innerhalb des SGB II. Eine optimistische Interpretation sieht in dieser Form der Selbstbestimmung eine Chance, dass insbesondere die Kombination aus nicht die Existenz sicherndem Einkommen – vor allem in Form eines Mini-Jobs – und Arbeitslosengeld II eine Brücke in eine Existenz sichernde Beschäftigung bilden könnte. Bisher spricht wenig für diesen Optimismus (Kapitel 10.2). Eine zweite Interpretation betont das Potenzial der Aufstockungsregel, Abhängigkeit im Sinne der Rationalitätsfalle oder deviantes Verhalten im Sinne des *cultural model* zu erzeugen (Kapitel 3.2.): Unter den so genannten „Aufstockern“ könnte sich eine Gruppe befinden, die sich mit dem Kombieinkommen arrangiert und daher gar nicht anstrebe, ohne Transferleistungen auszukommen, weil eine Ausweitung des Arbeitskraftangebots sich entweder nicht „rechne“ oder ein Mini-Job plus Aufstockung durch SGB-II-Leistungen als „Tarnkappe“ für Schwarzarbeit (Luchtmeier/Ziemendorff 2007: 799) genutzt werde oder ohnehin eher die Freizeit als die Arbeitszeit als höheres Gut bewertet werde (Bonin

---

89 Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA 2008) waren im Juni 2008 von den 5,1 Millionen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Leistungsbezug des SGB II gut 1,3 Millionen (26,5 Prozent) erwerbstätig. Mehr als die Hälfte der erwerbstätigen Leistungsbezieherinnen und -bezieher (53,8 Prozent) übte eine geringfügige Beschäftigung auf dem Niveau eines Mini-Jobs aus (Einkommen  $\leq$  400 Euro), weniger als ein Fünftel (18,0 Prozent) übten Tätigkeiten im Midi-Job-Bereich aus ( $>$  400 bis  $\leq$  800 Euro) und mehr als ein Viertel (28,3 Prozent) verfügten über Markteinkommen über 800 Euro (zur Diskussion Adamy 2008; Brenke/Ziemendorff 2008; Bruckmeier et al. 2007, 2008).

et al. 2007). Eine dritte Interpretation im Sinne des *market workfare*-Arguments bestätigt den in der zweiten Interpretation konstatierten Anreizmechanismus, bewertet ihn jedoch anders: es liege kein Fehlanreiz in der Anrechnungsregel oder Fehlverhalten seitens der Aufstocker vor, sondern die Aufstockung entspreche exakt dem intendierten Ergebnis: der Kombilohn ermögliche eine weitere Spreizung der Löhne nach unten, indem er das nicht existenzsichernde Markteinkommen durch einen Zuschuss individuell akzeptabel macht (SVRW 2006). Aus gewerkschaftlicher Sicht berge daher die individuelle Selbstbestimmung im Rahmen des SGB II die Gefahr, dass individuell rationale Entscheidungen zu kollektiver Irrationalität in Form eines insgesamt sinkenden Lohnniveaus führen könnten (DGB 2008). Selbstgefährdung ist in dieser Interpretation eine Folge unregulierter Selbstbestimmung, die die Einzelnen dazu führe, aus ökonomischer Not und dem Wunsch nach sozialer Integration ihre Arbeitskraft unter Wert zu verkaufen. Eine vierte, die Argumentation der dritten aufnehmende Interpretation hebt hervor, dass die Anrechnungsregel allein deshalb das höchste Maß an Selbstbestimmung biete, weil alle andere Formen der Lohnsubvention diesbezüglich außerordentlich schlechter abschneiden. Diese zynische Interpretation kann sich darauf berufen, dass der Zugang zu den anderen Formen der *in-work benefits* im SGB II, zum Beispiel die Lohnsubvention mit Einstiegsgeld und die produktive Mindestsicherung mit den beiden Varianten der Arbeitsgelegenheiten, nicht an die Selbstbestimmung der Adressaten, sondern an das Ermessen der Fallmanager geknüpft ist. Die *market workfare* orientierte Transferleistung beruht in diesen Fällen entweder auf einer unter Kontrahierungszwang unterzeichneten Vereinbarung oder auf einem hoheitlichen Verwaltungsakt. Diese Formen der *in-work benefits* im SGB II wirken daher nicht allein oder zum Teil gar nicht über ökonomische Anreize. Sobald eine Lohnsubventionierung durch den Fallmanager angeboten wird, kann der „Kunde“ das Angebot nur dann ablehnen, wenn er einen aus Sicht des Fallmanagers akzeptablen Grund vorweisen kann oder bereit ist, Leistungskürzungen zu verkraften. Inwieweit positive Anreize in Form von Lohnsubventionen im Rahmen des SGB II tatsächlich in dem Sinne wirken, dass Arbeitskraft erstmalig, erneut oder erweitert angeboten wird, ist daher grundsätzlich fragwürdig.

### Ein-Euro-Jobs als Sonderfall von *in-work benefits*

Die rot-grüne Bundesregierung hat das Instrument der „Arbeitsgelegenheit“ in der Mehraufwandsentschädigungsvariante explizit als Fortsetzung der bereits seit 1961 bestehenden und bis Ende 2004 im BSHG geltenden Regelung der Mehraufwandsentschädigungsvariante der Hilfe zur Arbeit eingeführt (BT-Drs. 15/1516: 54; siehe Kapitel 10.2). Die Arbeitsgelegenheiten in der Mehrauf-

wandsentschädigungsvariante werden abgekürzt als „MAE“ oder synonym als „Zusatzjobs“ oder „Ein-Euro-Jobs“ bezeichnet. Das Instrument „Ein-Euro-Job“ umfasst rechtliche, ökonomische und pädagogische Interventionen. Rechtlich betonen die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsentschädigungsvariante den Status der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als behördlich verfügbare Arbeitskräfte. Wie zuvor im BSHG sind die „Ein-Euro-Jobs“ eine Form der moralischen Bedürftigkeitsprüfung, insofern mit ihnen die Arbeitsbereitschaft überprüft werden soll. Inwiefern die Ein-Euro-Jobs einen ökonomischen Anreiz für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bieten, ist umstritten. De jure ist die Entschädigung des Mehraufwandes an der Bedarfs- und nicht an der Entgeltlogik ausgerichtet und somit nicht als ökonomischer Anreiz angelegt (Bieritz-Harder 2005). De facto hängt der ökonomische Anreiz davon ab, ob die Mehraufwandsentschädigung als zusätzliches Einkommen verfügbar ist oder im vollen Umfang für die tatsächlichen Mehraufwendungen verbraucht wird. In den an die durchführende Verwaltung gerichteten „Arbeitshilfen“ für die Anwendung der Arbeitsgelegenheiten (Stand 2005) empfahl die Bundesagentur für Arbeit, die Höhe der Mehraufwandsentschädigung so zu bemessen, „dass ein Anreiz zur Aufnahme einer entsprechenden regulären Beschäftigung nach tariflicher oder ortsüblicher Entlohnung besteht“ (BA 2005: B 1.3 5b). In der „Arbeitshilfe“ 2007 ist diese Marktlohnabstandsklausel nicht mehr enthalten (BA 2007b: B 3.1).<sup>90</sup> Darüber hinaus ist, wie zuvor im Rahmen des BSHG, das Instrument „Ein-Euro-Job“ ein negativer Anreiz: Denn eine Arbeitsgelegenheit verursacht insofern Kosten, als dass ob des Zeitaufwandes für den Ein-Euro-Job weder ein Einkommen aus einer illegalen Tätigkeit erzielt noch Eigenarbeit geleistet werden kann.

Als pädagogische Intervention zielt das Instrument der Ein-Euro-Jobs auf die Erhaltung oder die Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit: Es soll verhindern, dass die Qualifikation der Trägerinnen und Träger der Arbeitskraft unter das Niveau grundlegender Anforderungen – wie Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Regelmäßigkeit von Abläufen usw. – sinkt. Ein-Euro-Jobs können aus dieser Sicht sowohl der Resozialisierung Einzelner im Sinne einer Arbeitsethik konformen Lebensführung dienen als auch zur Erprobung im Sinne eines verlängerten *assessment* herangezogen werden, um – so die Auffassung der konservativ-sozialdemokratischen Bundesregierung – „Erkenntnisse über Eignung und Qualifikation, Motivation und Arbeitsbereitschaft der erwerbsfähigen Hilfebe-

---

90 Bundesweit wurde in 2005 im Durchschnitt eine Mehraufwandsentschädigung in Höhe von 1,26 Euro, in 2006 und 2007 in Höhe von 1,25 Euro pro Stunde gezahlt (BA 2006a, 2007a, 2008b).

dürftigen“ ermitteln zu können und dadurch „zur Entwicklung weiterführender Integrationsstrategien“ (BT-Dr. 16/8934: 3) beizutragen (Bellmann et al. 2006). Mit den Ein-Euro-Jobs wird ein Arbeitstest durchgeführt, mit sowohl die Beschäftigungswilligkeit als auch die Beschäftigungsfähigkeit geprüft werden soll. Zugleich sollen Ein-Euro-Jobs als Integrationsinstrument eingesetzt werden. Um die pädagogischen Ziele erreichen zu können, müssten in jedem Fall entsprechende Defizite festgestellt und angemessene Ein-Euro-Jobs zugewiesen werden. Dementsprechend argumentiert bereits die rot-grüne Bundesregierung, dass die Zusatzjobs „grundsätzlich die erste Stufe einer Eingliederungsleiter“ (BT-Drs. 15/5191: 5) bildeten: „Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Förderung durch einen Zusatzjob nur dann sinnvoll, wenn unmittelbar auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt ausgerichtete Fördermaßnahmen nicht möglich sind“ (ebd.).

Während das Ziel der moralischen Bedürftigkeitsprüfung mittels Ein-Euro-Jobs realistisch ist, sind die pädagogischen, sozial-integrativen Absichten fragwürdig: Sowohl hinsichtlich der finanziellen Aufwendungen als auch hinsichtlich der Teilnehmerzahl ist die Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsentschädigungsvariante das gewichtigste Instrument im Rechtskreis des SGB II. Für Arbeitsgelegenheiten wurden 2005 und 2006 mehr als ein Drittel der insgesamt 3,1 Milliarden bzw. 3,8 Milliarden Euro im Eingliederungstitel SGB II ausgegeben; in 2007 betrug der Anteil noch knapp ein Drittel (31,3 Prozent) der insgesamt 4,2 Milliarden Euro. Darunter betrug allein der Anteil der Ausgaben für Ein-Euro-Jobs an den Gesamtausgaben im Eingliederungstitel SGB II in 2005 und 2006 rund 29 Prozent und in 2007 knapp ein Viertel (BT-Drs. 16/8934: 2 und Anlage 1). Aufgrund des massenhaften Zugangs zu den Zusatzjobs, in 2005 wurden über 600 Tausend neue „Ein-Euro-Jobber“ registriert, in 2006 waren es 700 Tausend und in 2007 über 660 Tausend, muss bezweifelt werden, dass die pädagogischen Absichten umgesetzt werden konnten oder gar vorhanden waren (BA Förderstatistik). Der Anteil der Ein-Euro-Jobber am jahresdurchschnittlichen Bestand aller Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im Rechtskreis des SGB II betrug 2005 mehr als ein Drittel und sank bis 2007 auf knapp ein Fünftel. Trotz des Rückganges der Bestand- und Zugangszahlen sind demgegenüber die entsprechenden Anteile der durch andere Lohnsubventionen geförderten Teilnehmer als sehr gering zu bezeichnen: für das Instrument Eingliederungszuschüsse betrug der Bestandswert in 2005 gut vier Prozent und in 2007 gut sieben Prozent; der Anteil der Teilnehmerbestandszahlen beim Einstiegsgeld in abhängige Beschäftigung stieg von 0,2 Prozent in 2005 auf 1,1 Prozent 2007, und der Anteil für das Einstiegsgeld in Selbständigkeit stieg von

1,4 Prozent in 2005 auf 2,6 Prozent in 2007 (BA Förderstatistik; eigene Berechnungen).

Neu am Instrument der Ein-Euro-Jobs ist also zweierlei: zum einen die Bezeichnung und zum anderen die massenhafte Anwendung des Instruments, die weit über die Anwendungshäufigkeit im BSHG bis 2004 hinausreicht. De facto handelt es sich bei den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsentschädigungsvariante um eine Form der „produktiven“ Mindestsicherung: bedürftigkeitsgeprüfte Transferleistungen werden sanktionsbewehrt bei Verrichtung von im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeiten gewährt. Die Gewährung der Transferleistung wird faktisch – obwohl dies im Gesetz so nicht vorgesehen ist (Bieritz-Harder 2005) – an eine Gegenleistung in Form des Einsatzes der Arbeitskraft geknüpft. Da die Zusatz-Tätigkeiten nicht in arbeitsrechtlicher, sondern sozialrechtlicher Form verrichtet werden, stellen sie eine Form von *workfare without work* dar, die ob der Kriterien der Gemeinnützigkeit und Zusätzlichkeit auf den ersten Blick keine Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat. Aus der Kritik, die der Bundesrechnungshof in seinen Berichten zum SGB II 2006 und 2008 übte, und aus den Forschungsergebnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Bellmann et al. 2006; Hohendanner 2007; Hohmeyer et al. 2006; Kettner/Rebien 2007; Wolff/Hohmeyer 2008) geht hervor, dass statt Integration in den Arbeitsmarkt negative Wirkungen auf den Arbeitsmarkt bestünden. So kritisiert der Bundesrechnungshof in Berichten aus den Jahren 2006 und 2008, dass die Förderkriterien – Zusätzlichkeit, Gemeinnützigkeit, Bestehen eines öffentlichen Interesses, Wettbewerbsneutralität (BA 2005: B 6) – für die Einrichtung von Ein-Euro-Jobs in einem Viertel (Bericht 2006) beziehungsweise zwei Dritteln (Bericht 2008) der Fälle nicht beachtet worden seien (Bundesrechnungshof 2006, 2008; vgl. BT-Drs. 16/9545). Insbesondere rügte der Bundesrechnungshof (2008), dass im Rahmen der Ein-Euro-Jobs reguläre Aufgaben öffentlicher Träger verrichtet worden seien. Daher könnten Substitutions- oder Verdrängungseffekte nicht ausgeschlossen werden.<sup>91</sup>

---

91 Kettner und Rebien (2007) unterscheiden drei Arten von Substitution: Direkte Substitution liegt vor, wenn Ein-Euro-Jobber die Arbeit von entlassenen Personal übernehmen; verdeckte Substitution liegt vor, wenn frei werdende sozialversicherungspflichtige Stellen, z.B. in Anschluss an befristete Arbeitsverträge oder bei Renteneintritt, durch Ein-Euro-Jobs ersetzt werden oder wenn ein geplanter und notwendiger Personalausbau durch Ein-Euro-Jobber gedeckt wird; schleichende Substitution von Beschäftigungsinhalten liegt vor, wenn Tätigkeiten der regulär beschäftigten sukzessive auf Ein-Euro-Jobber umgeleitet wird.

Die ökonomischen Anreize für die Arbeitgeber sind bezüglich der Lohnkosten eindeutig, da bei Ein-Euro-Jobs der Lohnkostenzuschuss 100 Prozent beträgt. Für Maßnahmeträger setzt die Trägerpauschale einen zusätzlichen Anreiz, Ein-Euro-Jobs einzurichten, insbesondere dann, wenn der zweckgemäße Einsatz der Pauschale – das Abdecken tatsächlich entstandener Maßnahmekosten – nicht ausreichend überprüft wird (Bundesrechnungshof 2006: 4, 16) und die Trägerpauschale für die Absicherung der ökonomischen Existenz des Betriebes eingesetzt wird (Bellmann et al. 2006). Die in der Förderstatistik der Bundesagentur als Maßnahmenkostenpauschale bezeichnete Trägerpauschale betrug für Ein-Euro-Jobs durchschnittlich 322 Euro in 2005, 258 Euro in 2006 und 240 Euro in 2007 (BA 2006, 2007a, 2008b).

Die verfügbare Arbeitszeit ist ein weiterer Anreiz: Je kürzer die Arbeitszeit, desto geringer die Substitutionsgefahr (Hohendanner 2007: 10). Gemäß der von der Bundesagentur für Arbeit herausgegebenen Arbeitshilfe für Arbeitsgelegenheiten soll die Arbeitszeit 30 Wochenstunden nicht überschreiten (BA 2007b). Tatsächlich wird seit 2005 die maximal mögliche Arbeitszeit in mehr als zwei Drittel aller Ein-Euro-Jobs voll ausgeschöpft (2005: 68,4 Prozent, 2006: 69,4 Prozent, 2007: 68, 1 Prozent; vgl. BA 2006, 2007a, 2008b). Ein Nebeneffekt langer Wochenarbeitszeiten ist, dass ab einer Arbeitszeit von mehr als fünfzehn Stunden in der Woche Ein-Euro-Jobber nicht mehr als arbeitslos gelten und dementsprechend nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik erfasst werden (§ 16 SGB III).

Substitutionseffekte sind insbesondere auch dann zu erwarten, wenn im Rahmen von Ein-Euro-Jobs nicht ausschließlich so genannte arbeitsmarktferne Gruppen, sondern auch Arbeitssuchende beschäftigt werden, deren Beschäftigungsfähigkeit durch Ein-Euro-Jobs gar nicht erweitert werden kann. So stellt Hohendanner in seiner Studie zu Substitutionseffekten von Zusatzjobs fest: „Ginge es ausschließlich um schwer vermittelbare, gering qualifizierte Langzeitarbeitslose, dürften die Anreize für die Betriebe gering ausfallen, ihre regulär Beschäftigten durch Ein-Euro-Jobber auszutauschen“ (Hohendanner 2007: 12). Qualifizierte Ein-Euro-Jobber sind hingegen flexible und preisgünstige Arbeitskräfte. Der massenhafte Einsatz von Ein-Euro-Jobs und die mehrheitlich volle Ausschöpfung der empfohlenen Wochenarbeitszeit von 30 Stunden weist darauf hin, dass die Arbeitsgelegenheiten nicht ausschließlich auf so genannte arbeitsmarktferne Gruppen ausgerichtet sind, sondern zum einen von der Sozialverwaltung als zusätzliche moralische Bedürftigkeitsprüfung, also als Arbeitstest durch die Träger des SGB II genutzt werden. Zum anderen betreiben die Sozialverwaltungen – ob sie dies nun beabsichtigen oder nicht – eine Art bürokratische Arbeitskraftallokation mit starkem Zufuhreffekt zum Null-Lohnsektor.

## Fazit

---

In der deutschen Sozialpolitik hat ein Paradigmenwechsel stattgefunden. Die soziale Mindestsicherung folgt nunmehr einer *workfare*-Logik – sowohl in ihren orientierenden als auch in ihren regulierenden Funktionen. Insofern formt die staatliche Sozialpolitik die Handlungsoptionen der Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung entlang paradigmatisch anderer Grundsätze.

*Workfare*-Politik fördert und fordert die Kommodifizierung der Arbeitskraft. Doch in dieser grundlegenden Funktion unterscheidet sie sich nicht von anderen Phasen und Formen staatlicher Sozialpolitik. Die *workfare*-Politik des aktivierenden Staates fungiert ebenso wie die Mindestsicherung in der Leitbildphase des aktiven Staates unter dem Primat der Kommodifizierung der Arbeitskraft.

Der Wandel ging schleichenden vonstatten. Kein „*big bang*“, sondern inkrementale Anpassungen, die für sich genommen einen Paradigmenwechsel weder beabsichtigten noch bewirkten, charakterisieren den Wandel. In den Hartz-Reformen fanden diese schleichenden Veränderungen in der Diagnostik, im Kontext, in der Programmatik sowie in der Prognostik der Mindestsicherung ihren offensichtlichen Kulminationspunkt.

## DIAGNOSTIK

*Market workfare* als Mindestsicherung ist die sozialpolitische Antwort des aktivierenden Staates auf Marktversagen *und* Staatsversagen. Mit dem Leitbild des „aktiven Staates“ teilt der „aktivierende Staat“ die Einsicht, dass ein Markt für Arbeitskraft nicht ohne politische Regulierung bestehen kann, dass staatliche Sozialpolitik nicht allein marktkorrigierend, sondern notwendig auch marktschaffend wirkt. Mit dem Leitbild des „schlanken Staates“ teilt der „aktivierende Staat“ die Einsicht, dass sozialstaatliche Interventionen misslingen können. Mit

dem Leitbild des „aktivierenden Staates“ wird ein sozialpolitisches Staatsversagen konstatiert, das an der Schnittstelle zwischen dem System sozialer Sicherung und dem Arbeitsmarkt als Problem von Abhängigkeit formuliert wird. Abhängigkeit wird dabei nicht als Problem in bestehenden, sondern als Problem aufgrund fehlender Arbeitsbeziehungen charakterisiert. Das Staatsversagen besteht aus dieser Sicht darin, dass staatliche Sozialpolitik Fehlanreize, Fatalismus und Fehlverhalten erzeuge, die die Handlungsoptionen der Einzelnen auf eine Existenzsicherung mittels Sozialleistungsbezug einenge. Die Einzelnen würden somit in die sozialstaatliche Abhängigkeit getrieben. Fehlanreize seien dort zu beklagen, wo die Höhe der Transferleistungen und die Art der Anrechnung von erarbeiteten Einkommen auf Sozialleistungen dazu führten, dass der Einzelne seine Arbeitskraft in einem zu geringen Umfang oder gar nicht auf dem Arbeitsmarkt anbiete und daher in einer Armuts- oder Arbeitslosigkeitsfalle sitze. Fatalismus sei die Folge unzureichender Förderung und das Ergebnis einer erlernten Hilflosigkeit. Auch hier führe der Bezug von Sozialleistung zum Rückzug aus dem Arbeitsmarkt. Fehlverhalten entstehe, wenn die Einzelnen mit Hilfe der Mindestsicherung ihre Handlungsoptionen gänzlich außerhalb der Arbeitsethik anlegten. Eine liberale Lesart von Abhängigkeit betont die Fehlanreize und antwortet mit einer neuen Anreizstruktur, also überwiegend mit ökonomischen Interventionen; eine „traditionell“ sozialdemokratische Antwort betont die fehlgelaufenen Lernprozesse und antwortet mit ökologischen und pädagogischen Interventionen; eine konservative Lesart der Abhängigkeit betont das abweichende Verhalten und setzt mittels Intervention in den rechtlichen Status der Einzelnen auf die Schwächung individueller Dispositionen und eine paternalistische Lenkung individuellen Verhaltens.

Die *workfare*-Politik im aktivierenden Sozialstaat Deutschlands beruht vor allem auf Anreizpolitik und Paternalismus. Anreize in Form von *in-work benefits* sollen vermitteln, dass eine Teilnahme am Arbeitsmarkt sich wieder lohne. Der rational kalkulierende Einzelne soll zu dem Schluss kommen, dass jedwelcher Umfang und jedwelche Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zu einer Besserstellung gegenüber dem alleinigen Verbleib im Transferleistungsbezug führe. Leistungsbezieher werden als „Kunden“ angesprochen, die mit der Sozialverwaltung als Dienstleister vereinbaren, wie ihre Situation zu verbessern wäre. Doch offensichtlich ist das Zutrauen in die Anreiz-Politik unzureichend. Paternalismus schließt die politische Zutrauenslücke, indem die möglichen Wahlentscheidungen im Rahmen der Anreizstruktur eindeutig auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt focussiert werden: Vereinbarungen stehen unter Kontrahierungszwang, Instrumente der Arbeitsmarktintegration liegen im Ermessen der Sozialverwaltung, abweichendes Verhalten wird strikt sanktioniert.

## KONTEXT

Die Mindestsicherung im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes bot zu keinem Zeitpunkt eine individuell disponible *exit*-Option zur Notwendigkeit, die Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung zu verkaufen. An der grundsätzlich strikten Notwendigkeit, vorrangig über eine Teilnahme am Arbeitsmarkt für die eigene Teilhabe zu sorgen, hat sich wenig geändert. Der gesetzlich verankerte Zwang zur Kommodifizierung der Arbeitskraft ist kein neues Merkmal der jüngeren Mindestsicherung, die der *workfare*-Logik folgt, sondern er war bereits zuvor grundlegender Bestandteil des Bundessozialhilfegesetzes und – unter Berücksichtigung des beruflichen Status – auch der vorgelagerten Arbeitsförderung.

*Tabelle 11: Kontext der Mindestsicherung – BSHG 1961 und SGB II 2005*

	<b>BSHG</b>	<b>SGB II</b>
Leitbild Staat	Aktiver Staat	Aktivierender Staat
Institutioneller Kontext	Familienernährermodell	Adult worker model
	Normalarbeitsverhältnis	Flexibilisierter Arbeitsmarkt
Arbeitsmarktlage	Überbeschäftigung	Unterbeschäftigung
Ziel Arbeitsmarktpolitik	Full employment	Full employability
Arbeitskraft-nutzung	Teilbrachlegung der Arbeitskraft von Frauen/Müttern	Mobilisierung des gesamten Arbeitskräftepotenzials
Reichweite	Universell residual	Kategorial residual
Markteinkommen	Im Normfall existenzsichernd	Akzeptanz und Förderung nicht existenzsichernder Löhne
Diagnostik	Einzelfallorientierung	Abhängigkeit aufgrund Fehl-anreize und Fehlverhalten
Prognose	Positiv aufgrund externer Faktoren	Positiv aufgrund endogener Faktoren

Quelle: Eigene Darstellung

Das Primat der Kommodifizierung im Rahmen der Mindestsicherung war in das institutionelle Arrangement des so genannten „Normalarbeitsverhältnisses“ einge-lassen, das einen Teil des Arbeitskräftepotenzials systematisch „aus der Waren-form herausfallen“ (Offe 1972) ließ. So wurde die Arbeitskraft von Frauen mittels sozial-, familien- und steuerrechtlicher Anreize nicht oder nur teilweise kommo-difiziert: Ihre geringfügige Beschäftigung galt als Zuverdienst zum Familienlohn

des vollzeit erwerbstätigen Ehemannes; sie wurde sowohl über die Familienmitversicherung als auch über das Ehegattensplitting begünstigt. Regelungen zu Erziehungszeiten sowohl im Arbeitsrecht als auch im Sozialrecht enthielten für verheiratete Mütter Anreize, statt der (Wieder-)Einstiegs- oder Verbleibs-Option einen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt zu wählen, der nicht eigenständig, sondern abgeleitet vom sozialen Status des Familienernährers sozial abgesichert war.

Das institutionelle Arrangement, in das die Mindestsicherung nach dem SGB II eingebettet ist, stellt sich anders dar. Sowohl die empirische Normalität als auch die normativen Normalitätsanforderungen weichen deutlich vom vormaligen so genannten Normalarbeitsverhältnis ab. Das sich herausbildende neue institutionelle Arrangement beruht nicht mehr auf der geschlechterhierarchischen Brachlegung eines Teils des Arbeitskräftepotenzials, sondern zielt nunmehr auf die Mobilisierung des gesamten Arbeitskräftepotenzials. Eine Voraussetzung hierfür ist die Abkehr von normativen Vorstellungen des male breadwinner models. Die Teilnahme am Arbeitsmarkt und die Ermöglichung von Teilhabe über den Arbeitsmarkt gilt im aktivierenden Sozialstaat als universeller Maßstab, der unter anderem im so genannten adult worker model seinen Ausdruck findet. Geschlechterpolitisch geht damit eine Erweiterung der Handlungsoptionen für Frauen einher. Arbeitsmarktpolitisch eröffnet sich ein neues Feld kommodifizierbarer Tätigkeiten im Haushalt und bei personennahen Dienstleistungen, das in der Regel wiederum von Frauen zu prekären Beschäftigungsbedingungen besetzt wird. Sozialpolitisch komplementär wirken hierbei Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Ausdehnung des Niedriglohnbereichs unter anderem durch die Konversion der geringfügigen Beschäftigung vom Zuverdienst zur dauerhaften Subvention des Niedriglohnbereichs in Form von Mini-Jobs.

## PROGRAMMATIK

Anreizpolitik und Paternalismus geben auf die Frage, welche Eigenschaften die Adressaten der neuen Mindestsicherung aufweisen sollen, ein gemeinsames Merkmal an: Erwerbsfähigkeit. Zum einen sind erwerbsfähige Hilfebedürftige in der Lage, rational auf Anreize zu reagieren, die auf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt zielen. Zum anderen kann nur von erwerbsfähigen Hilfeempfängern erwartet werden, Selbsthilfe durch den Verkauf der eigenen Arbeitskraft zu leisten. Nur ihnen kann vorgeworfen werden, dass sie nicht ausreichend Bereitschaft entwickelten, ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt zwecks Existenzsicherung zu verkaufen. Erwerbsfähige sind potenziell „unwürdige“ Arme, ihr Leistungsbezug steht unter dem Verdacht abweichenden Verhaltens. Kurzum: der Missbrauchsverdacht ist konstitutiv für die neue Mindestsicherung nach dem SGB II.

Der Paternalismus der *workfare*-Politik besteht darin, dass der Einzelne im Sozialleistungsbezug bei Minimierung seiner Selbstbestimmung gleichzeitig mit einer Maximierung der Anforderungen an seine Selbstverantwortung konfrontiert wird. Der sowohl aus der Warenform als auch aus dem vorgelagerten System sozialer Sicherung herausgefallene Bedürftige ist nicht mehr der Adressat einer einheitlichen Mindestsicherung, wie sie zu Beginn der 1960er Jahre in Form des BSHG bestanden hatte. Im BSHG, dem „Souterrain“ des Systems sozialer Sicherung, sind Umbaumaßnahmen verrichtet worden, die zu einer Ausgliederung des Adressatenkreises und zu einer Differenzierung der Mindestsicherung insgesamt geführt hat. Entlang von Kriterien, die historisch die Trennung so genannter „würdiger Armer“ von so genannten „unwürdigen Armen“ markierte, erfolgte seit Beginn der 1990er Jahre die Umstrukturierung des Gebäudes sozialer Sicherung. Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz wurde das Souterrain unterkellert. „Ortsfremde“ wurden aus dem BSHG nach „unten“ ausgegliedert. Auf eine Ausgliederung in die entgegen gesetzte Richtung, also nach „oben“ in die „Beletage“ der Sozialversicherungen, zielte 1993 das Pflegeversicherungsgesetz, mit dem „würdige“, weil aufgrund von Pflegebedürftigkeit nicht mehr erwerbsfähige Arme ausgegliedert werden sollten. Die 2001 eingeführte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gleicht einem „Hochparterre“ für jene Bedürftigen, die ihre Arbeitskraft medizinisch anerkannt nicht verkaufen können oder mit Erreichen des Renteneintrittsalters nicht mehr verkaufen müssen. Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die damit verbundene Aufteilung der nach Sozialhilfekriterien Bedürftigen entlang des zentralen Kriteriums „Erwerbsfähigkeit“ auf die neu geschaffenen Bücher Zwei und Zwölf des Sozialgesetzbuches (SGB II und SGB XII) bildet den Abschluss der Ausdifferenzierung und Kategorialisierung der Mindestsicherung nach Würdigkeit: Sozialhilfe nach dem SGB XII beziehen nunmehr allein jene, die anderen Programmen des Systems sozialer Sicherheit nicht zugeordnet werden können. Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) besteht eine Form der Mindestsicherung, die Hilfebedürftige sowohl mit einer Politik ökonomischer Anreize als auch mit einer Politik eines auf lohnarbeitszentrierter Lebensführung zielenden Paternalismus adressiert.

Dem Bundessozialhilfegesetz lag die empirisch wie normativ gestützte Annahme zugrunde, dass ein Markteinkommen mindestens die Existenz des Einzelnen sichert und normalerweise auch als Familienlohn ausreicht. Die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II beruht weder empirisch noch normativ auf dieser Annahme. Folglich ist das SGB II im Gegensatz zum BSHG in wesentlichen Bereichen als *in-work benefit* konstruiert: an die Stelle des Entweder-Oder – entweder Markteinkommen oder Sozialhilfe – tritt ein Sowohl-als-Auch. Insofern ist die neue Mindestsicherung für Erwerbsfähige keine das

Markteinkommen ersetzende Alternative, sondern eine *Lohnergänzungsleistung*. Auf der Ebene der Instrumente dominieren dementsprechend Lohnsubventionen, also Kombilöhne und Lohnkostenzuschüsse. Zwar standen bereits im BSHG von Beginn an Instrumente zur Verfügung, die als *in-work benefits* gelten konnten. Doch ihnen kam weder normativ noch quantitativ die Bedeutung zu, welche vergleichbare und weiterentwickelte Instrumente heute im SGB II haben. *In-work-benefits* in der Mindestsicherung sind Instrumente, die nicht nur gemäß der Logik moralischer Bedürftigkeit dem Einzelnen abverlangen, seine Bereitschaft zum Verkauf der Arbeitskraft zu demonstrieren, sondern zusätzlich erfordern, dass die Arbeitskraft tatsächlich verausgabt, also auf dem Markt verkauft oder in Beschäftigungsmaßnahmen eingesetzt wird. So gesehen kann nicht das gesamte SGB II als *in-work benefit* bezeichnet werden, da *de jure* das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld nicht an den tatsächlich erfolgten Verkauf oder die tatsächliche Verausgabung der Arbeitskraft gekoppelt sind.

Die in der Logik von *in-work-benefits* konstruierten Instrumente des BSHG sind Lohnsubventionen und Formen der „produktiven Mindestsicherung“, die bis auf die Regelung der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit nicht individuell disponibel sind. Ob ein Kombilohn wie das Einstiegsgeld oder eine produktive Mindestsicherung wie die Arbeitsgelegenheit nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante („Ein-Euro-Job“) eingesetzt wird, obliegt nicht der Entscheidung des Einzelnen „Kunden“. Seine Handlungsoptionen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft muss der „Kunde“ entweder in Form einer unter Kontrahierungszwang entstandenen Eingliederungsvereinbarung oder infolge eines hoheitlichen Verwaltungsaktes an den „Dienstleister“ abtreten.

Mit den *in-work benefits* im SGB II setzt sich die *workfare*-Logik der neuen Mindestsicherung durch: Als hauptsächliches Problem wird Abhängigkeit identifiziert, die wiederum als eine Folge eines „passiven“ Transferleistungsbezugs erklärt wird. Dementsprechend zielt die sanktionsbewehrte Pflicht zum Einsatz der Arbeitskraft zu nicht Existenz sichernden Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt oder auch zu nicht arbeitsrechtlichen Bedingungen in Ein-Euro-Jobs zum einen auf eine Beendigung der Abhängigkeit. Die damit verbundene Politik der *employability*, der allumfassenden Beschäftigungsfähigkeit, zielt darauf ab, die Verkaufsbereitschaft und Verkaufsfähigkeit unabhängig vom tatsächlichen Verkaufserfolg und von den Verkaufsbedingungen zu maximieren. Eine weiter reichende Unabhängigkeit im Sinne einer Selbstbestimmung trotz Erwerbslosigkeit und Transferbezug ist nicht vorgesehen. Zum anderen zielt das SGB II nicht nur auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes, sondern auch auf die Nachfrageseite: Bei ausreichend preislich-moralischer Elastizität der Anbieter von Arbeitskraft werde

sich, so die Annahme, entsprechende Nachfrage im Niedriglohnbereich von alleine einstellen. Oder anders formuliert: Je billiger und williger die Einzelnen ihre Arbeitskraft anbieten, desto eher wird sich eine Nachfrage entwickeln.

*Tabelle 12: Rechtliche und ökonomische Interventionen: BSHG 1961 u. SGB II 2005*

		<b>BSHG 1961</b>	<b>SGB II 2005</b>
Rechtsstatus	Adressaten	Hilfebedürftige	Erwerbsfähige Hilfebedürftige
	Subjekt-Rhetorik	Hilfeempfänger	Kunde resp. Arbeitssuchender
	Rechtsanspruch	Subjektiv-rechtlich	Subjektiv-rechtlich
	Zugang	Finanzielle Bedürftigkeit	Erwerbsfähigkeit finanzielle Bedürftigkeit
	Verbleib	Finanzielle Bedürftigkeit Moralische Bedürftigkeit	Finanzielle Bedürftigkeit Moralische Bedürftigkeit
	Zumutbarkeitsgrenze	Sittlich-moralische Untergrenze	Sittlich-moralische Untergrenze
	Sanktionen	Leistungskürzungen (kann) Arbeitshaus (bis 1974)	Leistungskürzungen (muss)
	Leistungsprinzip	Strikt subsidiär	Strikt subsidiär
	Bedarfsdeckung	Individualisierungsgrundsatz	Pauschalierung
	Bemessung	Soziokulturelles Existenzminimum Warenkorb	Soziokulturelles Existenzminimum Rentenentwicklung
Ökonomische Intervention	Schnittstelle Arbeitsmarkt	Entweder-oder Alternative zum Markteinkommen	Sowohl-als-auch Ergänzung des Markteinkommens
	<i>In-work benefits</i>	Marginal	Dominant
		Kombilohn Anrechnungsregel/Mehrbedarf für Erwerbstätige	Kombilöhne Freibeträge bei Erwerbstätigkeit Entgeltsicherung für Ältere Einstieggeld: Zuschuss zu abhängiger Beschäftigung oder Existenzgründung
			Lohnkostenzuschuss: Eingliederungszuschuss
		„Produktive Mindestsicherung“ Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der Hilfe zur Arbeit (HzA) Entgeltvariante Mehraufwandsentschädigungsvariante Besondere Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung für „Arbeitsentwöhnte“	„Produktive Mindestsicherung“ Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) Arbeitsgelegenheiten (AGH) Entgeltvariante Mehraufwandsentschädigungsvariante (MAE alias „Ein-Euro-Job“)

Quelle: Eigene Darstellung

Die *market-workfare-Logik* dieser Argumentation wird durch die Eigenart und die massenhafte Anwendung der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsentschädigungsvariante, die so genannten „Ein-Euro-Jobs“, relativiert. Die „Ein-Euro-Jobs“ gehören zu den Instrumenten, die im BSHG im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ von Beginn an verfügbar waren. Ihre Bedeutung lag vor allem in der Kontrolle der moralischen Bedürftigkeit der Sozialhilfempfängerinnen und -empfänger. Auf diesem Wege sollte die grundlegende Arbeitsbereitschaft überprüft, die Zeit für alternative Tätigkeiten wie Schwarzarbeit und Eigenarbeit verknappt, sowie die Sozialhilfe an Erwerbsfähige über die Erbringung einer *de jure* nicht vorgesehenen aber *de facto* so interpretierten „Gegenleistung“ legitimiert werden. Von dem Vorläufer der Ein-Euro-Jobs im BSHG wurde jedoch nicht erwartet, einen Beitrag zur Integration von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt zu leisten. Und auch heute geht es im SGB II vielmehr um die (Wieder-)Herstellung grundlegender Qualifikationen für den Arbeitsmarkt (Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit etc.), nicht jedoch um die Ausdehnung eines privat-rechtlichen Niedriglohnsektors. Dennoch entfalten sie genau diese Wirkung: Für Arbeitgeber sind „Ein-Euro-Jobs“ Lohnkostenzuschüsse außerhalb privat-rechtlicher Beschäftigungsverhältnisse. Für Arbeitnehmer sind „Ein-Euro-Jobs“ unter Suspendierung ihrer Vertragsfreiheit erzwungene Beschäftigungsverhältnisse. Auf dem Arbeitsmarkt sind „Ein-Euro-Jobber“ bürokratisch allozierte und voll subventionierte Arbeitskräfte. „Ein-Euro-Jobs“ bergen das Potenzial, reguläre Jobs im Niedriglohnbereich zu substituieren und zu verdrängen. Insofern läuft die Praxis der „Ein-Euro-Jobs“ der *market-workfare-Logik* zuwider. Der Lohndruck im Niedriglohnsektor wird dadurch dennoch erhöht. „Ein-Euro-Jobs“ entsprechen dem „old-style“ *workfare*-Ansatz; sie sind Instrumenten eines „*workfare-without work*“, das in Abgrenzung zum „*market workfare*“ als „*state workfare*“ begriffen werden kann.

## PROGNOSTIK

In der Leitbildphase des „aktiven Staates“ ging das Primat der Kommodifizierung mit der Brachlegung eines Teils des Arbeitskräftepotenzials und einem Willen zur optimalen Gestaltung der Bedingungen für die verkaufte Arbeitskraft einher. Optimale *stay*-Optionen für Familienernährer und *non-entry*- und *exit*-Optionen für Ehefrauen während der potenziellen Erwerbsphase sowie Status sichernde Altersrenten und gegebenenfalls davon abgeleitete Hinterbliebenenrenten als *exit*-Optionen nach der aktiven Erwerbsphase, also in der Regel mit Erreichen des gesetzlich festgelegten Renteneintrittsalters, bildeten die Normalitäts-

annahmen. Die Sozialpolitik des „aktiven Staates“ war auf Vollbeschäftigung im Sinne dieser Normalitätsannahmen ausgerichtet. Und sie fand diese Art der Vollbeschäftigung als Normalität im empirischen Sinne vor. Optimismus herrschte sowohl hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit des Staates als auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung. Auf die Sozialhilfe wirkte der Optimismus in zweifacher Weise: Wer seine Arbeitskraft verkauft hatte, galt als nicht bedürftig, bedurfte also keiner Transferleistung. Der Sozialhilfebezug endete, wenn eine Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt aufgenommen worden war. Mindestsicherung und erfolgreicher Verkauf der Arbeitskraft galten als Gegensätze – entweder das eine, oder das andere. Ergänzt wurde die Entweder-Oder-Logik durch die zweite optimistische Annahme, dass alle, die lohnarbeiten sollen, stets auch lohnarbeiten können. Im „Traum immerwährender Prosperität“ (Lutz) kam eine Auffangposition für Arbeitsfähige und Arbeitswillige langfristig nicht vor. Folglich galt die Sozialhilfe als Residualkategorie ohne direkte arbeitsmarktpolitische Bedeutung.

Die Mindestsicherungspolitik nach der *workfare*-Logik ist nicht minder optimistisch. Doch ihr Optimismus ist anders begründet. Während der Optimismus der Sozialhilfe im Rahmen des institutionellen Arrangements des Normalarbeitsverhältnisses auf externen Faktoren beruhte – Wirtschaftswachstum, aktive Arbeitsmarktpolitik, Ausbau der „Beletage“ der sozialen Sicherung – verbucht die Mindestsicherungspolitik nach der *workfare*-Logik die Gründe für den Optimismus zum Teil als Eigenleistung. Im Sinne eines *market workfare* zielt die Mindestsicherung direkt auf die Gestaltung des Arbeitsmarktes, indem sie zum einen die lohnarbeitszentrierte Eigenverantwortlichkeit der Einzelnen durch quantitative und preisliche Regulierung der Arbeitskraft erhält oder wiederherstellt und zum anderen Lohnkosten für Arbeitgeber senkt.

Der Optimismus der Politik der Mindestsicherung im aktiven Sozialstaat beruhte auf der prognostischen Fehlleistung, Massenarbeitslosigkeit nicht für möglich zu halten. Überschätzt wurden die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes sowie die Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik und des vorgelagerten Sozialversicherungssystems. *Workfare*-Politik als Mindestsicherung leidet ebenfalls an Selbstüberschätzung. Ihr Optimismus beruht auf der prognostischen Prämisse, dass es ihr nachhaltig oder doch immer wieder gelänge, erwerbsfähige Hilfebedürftige durch ein Drängen und Schubsen zur Selbsthilfe in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren. Die prognostische Fehlleistung der Mindestsicherungspolitik mit dem SGB II könnte darin bestehen, dass sie eine dauerhafte, der Menschwürde entsprechenden sozialen Absicherung außerhalb des Arbeitsmarktes als Grundlage für die Autonomie der Einzelnen nicht als Kernproblem betrachtet.



# Literatur

---

- Abendroth, Wolfgang, 1968 [1954]: Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Ernst Forsthoff (Hg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays. Darmstadt, 114-144.
- Abendroth, Wolfgang, 1985: Die Funktion des Politikwissenschaftlers und Staatsrechtslehrers Hermann Heller in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik Deutschland, in: Christoph Müller/Ilse Staff (Hg.): Staatslehre in der Weimarer Republik. Hermann Heller zu ehren. Frankfurt, 43-63.
- Abrahamson, Peter, 1999: The Welfare Modelling Business, in: Social Policy and Administration 33, 394-415.
- Abramovitz, Mimi, 2006: Welfare Reform in the United States: gender, race and class matter, in: Critical Social Policy 26, 336-364.
- Achinger, Hans, 1958: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat. Hamburg.
- Achinger, Hans, 1966: Soziologie und Sozialreform, in: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (Hg.): Soziologie und moderne Gesellschaft. Verhandlungen des 14. Deutschen Soziologentages, Zweite Auflage. Stuttgart, 39-52.
- Achten, Udo et al., 1978: Recht auf Arbeit – eine politische Herausforderung. Neuwied/Darmstadt.
- Adamy, Wilhelm, 1998: Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit. Gibt es eine Arbeitslosigkeitsfalle in der Sozialhilfe?, in: Soziale Sicherheit 47, 29-36.
- Adamy, Wilhlem, 2008: Das Verarmungsrisiko von Erwerbstätigen ist gestiegen. Staat subventioniert Armutslöhne mit Milliardenbeträgen, in: Soziale Sicherheit 57, 219-226.
- Adamy, Wilhelm/Naegele, Gerhard, 1985: Armenpolitik in der Krise: Bestandsaufnahme und Entwicklungstrends, in: Stephan Leibfried/Florian Tennstedt (Hg.): Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats. Frankfurt, 94-121.

- Alber, Jens, 1989: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983. Frankfurt/New York.
- Alber, Jens, 1998: Der deutsche Sozialstaat im Lichte international vergleichender Daten, in: *Leviathan* 26, 199-227.
- Alber, Jens, 2000: Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl: Diagnosen und Daten, in: Stephan Leibfried/Uwe Wagschal (Hg.): *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Frankfurt, 235-275.
- Albert, Gert, 2007: Idealtypen und das Ziel der Soziologie, in: *Berliner Journal für Soziologie* 17, 51-75.
- Allmendinger, Jutta, 1994: Lebensverlauf und Sozialpolitik. Die Ungleichheit von Mann und Frau und ihr öffentlicher Ertrag. Frankfurt/New York.
- Althammer, Jörg, 2002: Familienbesteuerung – Reformen ohne Ende?, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 71, 67-82.
- Althaus, Dieter, 2007: Das Solidarische Bürgergeld. Sicherheit und Freiheit ermöglichen Marktwirtschaft, in: Michael Borchard, 2007: *Das Solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reformidee*. Stuttgart, 1-12.
- Altmann, Georg, 2003: Vollbeschäftigung durch Planung? Das Reformprojekt „Vorausschauende Arbeitsmarktpolitik“ in den 1960er Jahren, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teepe (Hg.): *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*. Paderborn et al., 283-304.
- Altmann, Georg, 2004: Aktive Arbeitsmarktpolitik. Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland. *Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Beihefte* 176. Wiesbaden.
- Altvater, Elmar, 1992: Die Zukunft des Marktes. Ein Essay über die Regulation von Geld und Natur nach dem Scheitern des »real existierenden Sozialismus«. Zweite Auflage. Münster.
- Altvater, Elmar/Hoffmann, Jürgen/Semmler, Willi, 1979: Vom Wirtschaftswunder zur Wirtschaftskrise. Ökonomie und Politik in der Bundesrepublik. Berlin.
- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit, 2002: Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, Schmutziges Geld und informelle Politik. Münster.
- André, Christine, 2002: The welfare state and institutional compromises: From origins to contemporary crisis, in: Robert Boyer/Yves Saillard (eds.): *Regulation Theory: The State of the Art*. London/New York, 94-100.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 1995: Memorandum '95. Stärkung des Sozialstaats – Wirtschaftspolitik für Arbeit und ökologischen Umbau. Köln.
- Arendt, Hannah (2002 [1958]): *Vita Activa oder vom tätigen Leben*. München.

- Arndt, Christian/Dann, Sabine/Kleimann, Rolf/Strotmann, Harald/Volkert, Jürgen, 2006: Das Konzept der Verwirklichungschancen (A. Sen). Empirische Operationalisierung im Rahmen der Armuts- und Reichtumsmessung. Machbarkeitsstudie. Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin.
- Arneson, Richard J., 1994: Gleichheit und gleiche Chancen zur Erlangung von Wohlergehen, in: Axel Honneth (Hg.): Pathologien des Sozialen. Die Aufgaben der Sozialphilosophie. Frankfurt, 330-350.
- Arts, Bas, 1994: Nachhaltige Entwicklung. Eine begriffliche Abgrenzung, in: *Peripherie* 54, 6-27.
- ASMK, 2000: 77. Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Länder, Konzentrierte Aktion zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit. Manuskript. Geneva.
- Aust, Andreas, 2000: „Dritter Weg“ oder „Eurokeynesianismus“? Zur Entwicklung der europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29, 269-283.
- Aust, Andreas/Arriba, Ana, 2005: Towards activation? Social assistance reforms and discourses, in: Peter Taylor-Gooby (ed.): *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Basingstoke, 100-123.
- Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan, 2000: Einleitung: Sozialmodell Europa. Eine konzeptionelle Annäherung, in: Andreas Aust/Sigrid Leitner/Stephan Lessenich (Hg.): *Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens. Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien* 4. Opladen, 7-22.
- Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan, 2002: Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik, in: *Politische Vierteljahresschrift* 43, 272-301.
- Axtmann, Roland, 2004: The state of the state: The model of the modern state and its contemporary transformation, in: *International Political Science Review* 25, 259-279.
- BA, 2004: Bundesagentur für Arbeit: Mini- und Midi-Jobs in Deutschland. Sonderbericht. Nürnberg.
- BA, 2005: Bundesagentur für Arbeit: SGB II: Arbeitshilfen AGH. Stand: 02.09.2005. Nürnberg.
- BA, 2006: Bundesagentur für Arbeit: Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2005. Tabellenanhang zum Sonderbericht. Nürnberg.
- BA, 2007a: Bundesagentur für Arbeit: Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2006. Nürnberg.

- BA, 2007b: Bundesagentur für Arbeit: SGB II. Arbeitshilfe AGH. Stand 27.07.2007. Nürnberg.
- BA, 2008a: Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Berichtsmonat Mai – endgültige Daten mit Wartezeit von 3 Monaten. Zeitreihe zu Eckwerte nach SGB II nach Ländern, in: <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/1.html>, 18.09.2008.
- BA, 2008b: Bundesagentur für Arbeit: Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2007. Nürnberg.
- Bach, Heinz Willi, 1995: Pauschalierte Lohnkostenzuschüsse zur produktiven Arbeitsförderung (§§ 249 h, 242 s AFG), in: Sozialer Fortschritt 44, 220-230.
- Bäcker, Gerhard, 2007: Was heißt hier „geringfügig“? Minijobs als wachsendes Segment prekärer Beschäftigung, in: Berndt Keller/Hartmut Seifert (Hg.): Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken. Berlin, 107-126.
- Bäcker, Gerhard/Hanesch, Walter: Kombi-Lohn, 1997: Kein Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit, in: WSI Mitteilungen 50, 701-712.
- Bäcker, Gerhard/Steffen, Johannes, 1995: Lohnt es sich noch zu arbeiten? Zur Diskussion über Sozialhilfe, Negativsteuer und Niedrigeinkommen, in: WSI Mitteilungen 48, 3-11.
- Backhaus-Maul, Holger (Hg.), 1999: Von der Sozialhilfe in die Erwerbsarbeit. Die Welfare Reform in den USA als Vorbild? Frankfurt.
- Bandemer, Stephan von et al., 1995: Staatsaufgaben – Von der „schleichenden Privatisierung“ zum „aktivierenden Staat“, in: Fritz Behrens et al. (Hg.), 1995: Den Staat neu denken. Reformperspektiven für Landesverwaltungen. Zweite, unveränderte Auflage. Berlin, 41-60.
- Bandemer, Stephan von/Hilbert, Josef, 2001: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: Bernhard Blanke et al. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Zweite, erweiterte und durchgesehene Auflage. Opladen, 17-25.
- Bandemer, Stephan von/Hilbert, Josef, 2001: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: Bernhard Blanke et al. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Zweite, erweiterte und durchgesehene Auflage unter Mitarbeit von Stephan Plaß. Opladen, 17-25.
- Bank, Hans-Peter/Kreikebohm, Ralf, 1989: Notwendigkeit und Rahmen für eine Reform der Geringfügigkeitsgrenze, in: Zeitschrift für Sozialreform 35, 509-528.
- Barabas, Friedrich K./Erler, Michael, 2002: Die Familie. Lehr und Arbeitsbuch für Familiensoziologie und Familienrecht. Zweite, völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Weinheim/ München.

- Barben, Daniel, 1994: Anarchie der Produktion, in: Wolfgang Fritz Haug (Hg.): Historisch-Kritisches Wörterbuch des Marxismus. Band 1: Abbau des Staates bis Avantgarde. Hamburg, 205-210.
- Barbier, Jean-Claude, 2004a: Systems of social protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third, in: Jens Lind/Herman Knudsen/Henning Jørgensen (eds.): Labour and Employment regulation in Europe. Brussels et al., 233-253.
- Barbier, Jean-Claude, 2004b: Activation policies: a comparative perspective. In : Amparo Serrano Pascal (ed.): Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People. Brussels, 47-83.
- Barbier, Jean-Claude/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang, 2004: Introduction: The many worlds of activation, in: European Societies 6, 423-436.
- Baron, Rüdiger, 1979: Weder Zuckerbrot noch Peitsche. Historische Konstitutionsbedingungen des Sozialstaats in Deutschland, in: Gesellschaft. Beiträge zur Marxschen Theorie 12, 13-55.
- BDA, 1993: Ungereimtheiten im Bereich der Sozialhilfe. Vorschlagskatalog zur Abhilfe. Köln.
- BDA, 1994: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Sozialstaat vor dem Umbau. Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit sichern. Köln.
- BDA, 1998: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Sozialpolitik für mehr Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Ordnungspolitische Grundsätze der BDA. Köln.
- BDA, 2002: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Bremsklötze beseitigen – Beschäftigung schaffen. Der Leitfaden der BDA für eine neue Arbeitsmarktverfassung. Berlin: BDA.
- Bebel, August, 1974 [1879]: Die Frau und der Sozialismus. Berlin.
- Beblo, Miriam/Wolf, Elke, 2002: Die Folgekosten von Erwerbsunterbrechungen, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 71, 83-94.
- Becker, Irene/Hauser Richard, 2003: Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie). Endbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. [http://www.bmas.de/coremedia/generator/1736/property=pdf/nicht\\_\\_inanspruchnahme\\_\\_zustehender\\_\\_sozialhilfe.pdf](http://www.bmas.de/coremedia/generator/1736/property=pdf/nicht__inanspruchnahme__zustehender__sozialhilfe.pdf), 15.09.2008.
- Beckmann, Petra, 2003: EU-Beschäftigungsquote. Auch richtige Zahlen können in die Irre führen. IAB-Kurzbericht Nr. 11. Nürnberg.
- Behrens, Fritz et al. (Hg.), 1997: Den Staat neu denken. Reformperspektiven für Landesverwaltungen. Zweite, unveränderte Auflage. Berlin.

- Behrens, Fritz et al. (Hg.), 2005: Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin.
- Bellermann, Martin, 1977: Der Sozialstaat der BRD. Krise und Grenzen, in: Brandes, Volkhard et al. (Hg.): Handbuch 5: Staat. Frankfurt/Köln, 352-371.
- Bellmann, Lutz/Hohendammer, Christian/Promberger, Markus, 2006: Welche Arbeitgeber nutzen Ein-Euro-Jobs? Verbreitung und Einsatzkontexte der SGB II-Arbeitsgelegenheiten in deutschen Betrieben, in: Sozialer Fortschritt 55, 201-207.
- Benkhoff, Birgit/Hermet, Vicky, 2008: Zur Verbreitung und Ausgestaltung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse im Einzelhandel. Eine explorative Studie aus der Perspektive von Management und Beschäftigten, in: Industrielle Beziehungen 15, 5-31.
- Berger, Johannes, 1994: Ausbeutung, in: Wolfgang Fritz Haug (Hg.): Historisch-Kritisches Wörterbuch des Marxismus. Band 1: Abbau des Staates bis Avantgarde. Hamburg, 736-743.
- Berger, Johannes, 1995: Warum arbeiten die Arbeiter? Neomarxistische und neodurkheimianische Erklärungen, in: Zeitschrift für Soziologie 24, 407-421.
- Berger, Johannes/Offe, Claus 1982: Die Zukunft des Arbeitsmarktes. Zur Ergänzungsbedürftigkeit eines versagenden Allokationsprinzips, in: Gert Schmidt/Hans-Joachim Braczyk/Jost von dem Knesebeck (Hg.): Materialien zur Industriesoziologie. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 24. Opladen, 358-371.
- Berger, Johannes/Offe, Claus, 1984: Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors, in: Claus Offe: „Arbeitsgesellschaft“. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt/New York, 229-270.
- Berghahn, Sabine/Künzel, Annegret/Rostock, Petra/Wersig, Maria/Asmus, Antje/Reinelt, Julia/Liebscher, Doris/Schneider, Julia, 2007: Ehegattenunterhalt und sozialrechtliches Subsidiaritätsprinzip als Hindernisse für eine konsequente Gleichstellung von Frauen in der Existenzsicherung. Projektbericht (Mediumfassung). Forschungsprojekt gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung (Projekt-Nr. 2004-592-4). <http://web.fu-berlin.de/ernaehrermodell/mediumfassung.pdf>, 14.11.2007.
- Berkel, Rik van/Møller, Iver Hornemann, 2002: The concept of activation, in: Rik van Berkel/Iver Hornemann Møller (eds.): Active Social Policy in the EU: Inclusion through Participation? Bristol, 45-71.
- Berkel, Rik van/Møller, Iver Hornemann/Williams, Clin C., 2002: The concept of inclusion/exclusion and the concept of work, in: Rik van Berkel/Iver Hornemann Møller (eds.): Active Social Policies in the EU: Inclusion through Participation? Bristol, 15-44.

- Berlin, Isaiah, 2006: Freiheit. Vier Versuche. Frankfurt.
- Berlit, Uwe, 1999: Hilfe zur Arbeit im Kontext aktueller sozialpolitischer Entwicklungen, in: Petra Fuchs/Matthias Schulze-Böing (Hg.): Hilfe zur Arbeit und kommunale Beschäftigungspolitik. Zwischenbilanz und Perspektiven. Dokumentation einer Fachtagung des Deutschen Vereins. Schriften allgemeinen Inhalts 37. Frankfurt, 15-57.
- Berlit, Uwe, 2003: Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Bemerkungen zu den Gesetzentwürfen von Bundesregierung und hessischer Landesregierung für ein neues SGB II und SGB XII, in: info also 21, 195-208.
- Berlit, Uwe, 2010: Paukenschlag mit Kompromisscharakter – zum SGB II-Regelleistungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010, in: Kritische Justiz 43, 145-162.
- Bertram, Hans/Rösler, Wiebke/Ehlert, Nancy, 2005: Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik. Berlin.
- Besley, Timothy/Coate, Stephen, 1992: Workfare versus Welfare: Incentive arguments for work requirements in poverty-alleviation programs, in: American Economic Review 82, 249-61.
- Bethge, Dietrich, 2006: Arbeitsschutz, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv. Band 5: 1966-1974. Bundesrepublik Deutschland. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. Bandherausgeber: Günter Hockerts. Baden-Baden, 277-330.
- Beveridge, William H., 1944: Full Employment in a Free Society. London.
- Beyme, Klaus von, 1984: Unregierbarkeit in westlichen Demokratien, in: Leviathan 12, 39-49.
- Beyme, Klaus von, 1991: Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne. Frankfurt.
- Bieback, Karl-Jürgen, 2005: Probleme des SGB II. Rechtliche Probleme des Konflikts zwischen Existenzsicherung und Integration in den ersten Arbeitsmarkt, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 14, 337-343.
- Bieback, Karl-Jürgen/Stahlmann, Günther, 1987: Existenzminimum und Grundgesetz. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Festlegung der Regelsätze in der Sozialhilfe, in: Sozialer Fortschritt 36, 1-15.
- Bien, Walter, 2006: Familie zwischen Wunsch und Wirklichkeit, zwischen Ideologie und Realität. Expertise zum „Wandel und Entwicklung familialer Lebensformen“, in: Hans Bertram/Helga Krüger/C. Katharina Spieß (Hg.): Wem gehört die Familie? Expertisen zum 7. Familienbericht der Bundesregierung. Opladen, 259-277.

- Bieritz-Harder, Renate, 2001: Menschenwürdig leben. Ein Beitrag zum Lohnabstandsgebot, seiner Geschichte und verfassungsrechtlichen Problematik. Berlin.
- Bieritz-Harder, Renate, 2005: „Ein-Euro-Jobs“. Die Arbeitsgelegenheiten des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 44, 259-263.
- Blancke, Susanne/Roth, Christian/Schmid, Josef, 2000: Employability („Beschäftigungsfähigkeit“) als Herausforderung für den Arbeitsmarkt – Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft. Eine Konzept- und Literaturstudie. Arbeitspapier Nr. 157. Stuttgart.
- Blanke, Bernhard/Heinelt, Hubert/Macke, Carl-Wilhelm/Rüb, Friedbert W., 1987: Staatliche Sozialpolitik und die Regulierung der Nichterwerbstätigkeit, in: Heidrun Abromeit/Bernhard Blanke (Hg.): Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren. Opladen, 296-314.
- Blanke, Bernhard/Plaß, Stefan, 2005: Vom schlanken Staat zum aktivierenden Staat. Leitbilder der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in: Fritz Behrens et al. (Hg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin, 27-42.
- Blanke, Thomas, 1990: Sozialer Rechtsstaat: Verfassungsgebot für soziale Sicherheit?, in: H. Tristram Engelhardt/Christoph Sachße (Hg.): Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt, 133-157.
- Blaug, Mark, 1963: The myth of the Old Poor Law and the making of the new, in: Journal of Economic History 23, 151-184.
- Bleses, Peter, 1994: Die staatliche Regulierung der Zuverlässigkeit monetärer Mindestschwellen in der Bundesrepublik Deutschland. Egelsbach/Frankfurt/Washington.
- Bleses, Peter/Seeleib-Kaiser, Martin, 2004: The Dual Transformation of the German Welfare State. Basingstoke.
- Block, Fred/Somers, Margaret, 2003: In the shadow of Speenhamland: Social policy and the Old Poor Law, in: Politics & Society 31, 283-323.
- Blos, Kerstin/Rudolph, Helmut, 2005: Simulationsrechnung zum Arbeitslosengeld II. Verlierer, aber auch Gewinner. IAB Kurzbericht Nr. 17. Nürnberg.
- BMAS, 1969: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Sozialbudget 1968. Bonn.
- BMAS, 2007: Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Statistisches Taschenbuch 2007. Bonn.
- BMFSFJ, 2002: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bundesstatistik Erziehungsgeld 2001. Auswertung, in: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/PRM-24020->

- Statistik-zum-Bundeserziehungs.property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf, 10.1222.2007.
- BMFSFJ, 2003: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bundesstatistik Erziehungsgeld 2002, in: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/bundesstatistik-erziehungsgeld-2002.property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf>, 10.12.2007.
- BMFSFJ, 2007: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Ursula von der Leyen: „Ein guter Tag für junge Familien“. Pressemitteilung vom 28.09.2007, in: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Presse/pressemitteilungen,did=100442.html>, 17.01.2008.
- BMFSFJ/FIT, 2006: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/Fraunhofer Institut: Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates, in: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Internetredaktion/Pdf-Anlagen/kompetenzzentrum-leistungen.property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf>, 18.12.2007.
- BMG, 1995: Bundesministerium für Gesundheit (Hg.): Hilfe zur Arbeit. Dokumentation einer Fachtagung des Bundesministeriums für Familie und Senioren am 23. Juni 1994 in Bonn-Bad Godesberg. Baden-Baden.
- BMGS, 2003: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Nachhaltige Entwicklung in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission. Berlin.
- BMGS, 2004: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Übersicht über das Sozialrecht. Nürnberg.
- BMGS, 2005: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Übersicht über das Sozialrecht. Zweite Auflage. Nürnberg.
- Boecken, Winfried, 2003: Eigenverantwortung in der Sozialhilfe: Einführung einer Beweislastumkehr bei der Hilfe zur Arbeit, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht 30, 45-56.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1991: Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie und Verfassungsgeschichte. Frankfurt.
- Böckmann-Schewe, Lisa/Röhrig, Anne, 1997: „Hilfe zur Arbeit“. Analyse der Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung für SozialhilfeempfängerInnen. Abschlußbericht des Forschungsprojekts Berlin-Brandenburg Institut für Sozialforschung und sozialwissenschaftliche Praxis e.V. Hans-Böckler-Stiftung, Graue Reihe 131. Düsseldorf.
- Bofinger, Peter/Dietz, Martin/Genders, Sascha/Walwei, Ulrich, 2006: Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das Sächsische Ministe-

- rium für Wirtschaft und Arbeit. [http://www.smwa.sachsen.de/set/431/gutachten\\_niedriglohnbereich.pdf](http://www.smwa.sachsen.de/set/431/gutachten_niedriglohnbereich.pdf).
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo, 1995: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung. Berlin.
- Böhle, Fritz, 1977: Humanisierung der Arbeit und Sozialpolitik, in: Christian von Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hg.): *Soziologie und Sozialpolitik*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 19. Opladen, 290-324.
- Boltanski, Luc/Chiapello, Ève, 2006: *Der neue Geist des Kapitalismus*. Konstanz.
- Bonin, Holger/Kempe, Wolfram/Schneider, Hilmar, 2002: Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper Nr. 587. Bonn.
- Bonin, Holger/Falk, Armin/Schneider, Hilmar, 2007: Workfare – praktikabel und machbar, in: *ifo Schnelldienst* 60, 33-37.
- Bonoli, Giuliano, 2005: The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states, in: *Policy & Politics* 33, 431-449.
- Bonß, Wolfgang, 1980: Gewerkschaftliches Handeln zwischen Korporatismus und Selbstverwaltung – Die Konzertierte Aktion und ihre Folgen, in: Volker Ronge (Hg.): *Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*. Frankfurt/New York, 125-169.
- Borchard, Michael (Hg.), 2007: *Das Solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reformidee*. Stuttgart.
- Borchert, Jens, 1995: *Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich*. Frankfurt/New York.
- Borchert, Jens, 1998: Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt/New York, 137-176.
- Bosch, Friedrich Wilhelm, 1987: Entwicklungslinien des Familienrechts in den Jahren 1947 bis 1987, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 40, 2617-2630.
- Boss, Alfred, 2002: *Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize. Empirische Analyse für Haushaltstypen und Branchen in West- und Ostdeutschland*. Berlin.
- Bothfeld, Silke, 2005: *Vom Erziehungsurlaub zur Elternzeit. Politisches Lernen im Reformprozess*. Frankfurt/New York.

- Bothfeld, Silke/Schmidt, Tanja/Tobsch, Verena, 2005: Erosion des männlichen Ernährermodells? Die Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern unter drei Jahren. Berlin.
- Boyer, Robert/Saillard, Yves (eds.), 2002: *Régulation Theory: The State of the Art*. London/New York.
- Brand, Karl-Werner, 1997: Probleme und Potentiale einer Neubestimmung des Projekts der Moderne unter dem Leitbild „nachhaltige Entwicklung“. Zur Einführung, in: Karl-Werner Brand (Hg.): *Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung für die Soziologie*. Opladen, 9-32.
- Brenke, Karl/Ziemendorff, Johannes, 2008: Hilfebeürftig trotz Arbeit? – Kein massenphänomen in Deutschland, in: *DIW Wochenbericht* 75, 33-40.
- Breuer, Stefan, 1998: *Der Staat. Entstehung, Typen, Organisationsstadien*. Rowohlt.
- Breuer, Wilhelm/Engels, Dietrich, 1994: Bericht und Gutachten zum Lohnabstandsgebot. Bericht der Bundesregierung zur Frage der Einhaltung des Lohnabstandsgebotes nach § 22 Abs. 3 Bundessozialhilfegesetz. Stuttgart.
- Breuer, Wilhelm/Hartmann, Helmut, 1982: Sozialhilfeniveau und Einkommen von Arbeitnehmern in unteren Lohngruppen, in: *WSI Mitteilungen* 35, 457-481.
- Bröckling, Ulrich, 2004: Unternehmer, in: Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/Thomas Lemke (Hg.): *Glossar der Gegenwart*. Frankfurt, 271-276.
- Bruckmeier, Kerstin/Graf, Tobias/Rudolph, Helmut, 2007: Erwerbstätige Leistungsbezieher im SGB II. Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit. IAB-Kurzbericht 22. Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin/Graf, Tobias/Rudolph, Helmut, 2008: Working poor: Arm oder bedürftig? Eine Analyse zur Erwerbstätigkeit in der SGB-II-Grundsicherung mit Verwaltungsdaten. IAB Discussion Paper 34. Nürnberg.
- Brühl, Albrecht, 1997: Die Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG-Reformgesetz, in: *info also* 15, 64-71, 117-125.
- Brühl, Albrecht (2004a): Florida-Rolf, Viagra-Kalle und Yacht-Hans, in: *info also* 22, 3-5.
- Brühl, Albrecht, 2004b: SGB II: Zurück in die Arbeitsfürsorge, in: *info also* 22, 104-110.
- Brülle, Heiner/Reis, Claus (Hg.), 2001: *Neue Steuerung in der Sozialhilfe. Sozialberichterstattung, Controlling, Benchmarking, Casemanagement. Luchterhand*.
- Brütt, Christian, 2003: Von Hartz zur Agenda 2010: Die Realpolitik im „aktivierenden Sozialstaat“, in: *Prokla* 33, 645-665.

- Brütt, Christian, 2009: Workfare als Mindestsicherung – der Fall Deutschland, in: Kurswechsel Nr. 4, 68-78.
- Brütt, Christian, 2010: Workfare als Soziales. Zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der Großen Koalition, in: Sebastian Bukow/Wenke Seemann (Hg.): Die große Koalition – Eine Bilanz. Wiesbaden, 121-139.
- BSG, 2009: Bundessozialgericht: Vorschrift über die abgesenkte Regelleistung für Kinder unter 14 Jahre ist verfassungswidrig. Medieninformation 3/09, in: <http://juris.bundessozialgericht.de/>, 08.03.2009.
- Bueb, Eberhard et al., 1988: Das Grüne Modell einer bedarfsorientierten Grundsicherung in allen Lebenslagen, in: Michael Opielka/Margherita Zander (Hg.): Freiheit von Armut. Das Grüne Grundsicherungsmodell in der Diskussion. Essen, 35-42.
- Büchel, Felix/Spieß, C. Katharina, 2002: Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarkterhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Band 220. Stuttgart.
- Büchs, Milena, 2007: New Governance in European Social Policy. The Open Method of Coordination. Basingstoke.
- Büchs, Milena, 2008: The Open Method of Coordination as a 'two-level-game', in: Policy and Politics 36, 21-37.
- Buhr, Petra/Leisering, Lutz/Ludwig, Monika/Zwick, Michael, 1991: Armutspolitik und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hg.): Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel. Leviathan. Sonderheft 12. Opladen, 502-546.
- BUND/Misereor (Hg.), 1996: Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Basel, Boston, Berlin.
- Bundesrechnungshof, 2006: Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO. Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Bonn.
- Bundesrechnungshof, 2008: Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – Vermittlungstätigkeit (einschließlich Fallmanagement) – Anwendung zentraler arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Bonn.

- Bundesregierung, 1999: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitbild und Programm der Bundesregierung. Kabinettsbeschluss vom 1.12.1999, hg. vom Bundesministerium des Inneren. Berlin.
- Bundesregierung, 1999: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitbild und Programm der Bundesregierung. Kabinettsbeschluss vom 1.12.1999, hg. vom Bundesministerium des Inneren. Berlin.
- Bundesregierung, 2002: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Bilanz 2002. Kabinettsbeschluss vom 27.02.2002. Berlin.
- CDA, 1993: Pressekonferenz CDA und WIR zum Thema „Negativsteuer – Bürgergeld“. Pressemitteilung vom 22.11.1993.
- CDA, 1995: Unsere Gesellschaft braucht Reformen – ohne Gerechtigkeit keine Zukunft! Pressemitteilung vom 11.08.1995.
- CDA, 1997: Sozial ist, was Beschäftigung schafft. Neuer Aufbruch für die soziale Marktwirtschaft. Königswinter.
- Columbus, Joachim, 1982: Arbeitspflicht für Asylbewerber?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2, 148-157, 199-202.
- Concialdi, Pierre, 2004: Soziale Mindestsicherung und Sozialhilfe: ein deutsch-französischer Vergleich, in: Wolfgang Neumann (Hg.): Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland. Wiesbaden, 155-180.
- Cornelißen, Waltraud/Dressel, Christian/Lohel, Vera, 2005: Erwerbseinkommen von Frauen und Männern, in: Waltraud Cornelißen (Hg.): Gender-Datenreport. 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Zweite Fassung, in: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Publikationen/genderreport/01-Redaktion/PDF-Anlagen/gesamtdokument.property=pdf,bereich=genderreport,sprache=de,rwb=true.pdf>, geladen am 28.11.2007, 159-223.
- Coser, Lewis A., 1992: Soziologie der Armut: Georg Simmel zum Gedächtnis, in: Stephan Leibfried/Wolfgang Voges (Hg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 32. Opladen, 34-47.
- Cox, Robert Henry, 1998: From safety net to trampoline: Labour market activation in the Netherlands and Denmark, in: Governance 11, 397-414.
- Crompton, Rosemary/Lyonette, Clare, 2005: The new gender essentialism – domestic and family “Choices” and their relation to attitudes, in: British Journal of Sociology 56, 601-620.

- Crozier, Michael J., 1975: Western Europe, in: Michel J. Crozier/Samuel P. Huntington/Joji Watanuki: *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York, 11-57.
- Crozier, Michel J./Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji, 1975: *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York.
- Cyprian, Gudrun, 2003: Familienbilder als Forschungsthema, in: Gudrun Cyprian/Marianne Heimbach-Steins (Hg.): *Familienbilder. Interdisziplinäre Sondierungen*. Opladen, 9-19.
- Czommer, Lars/Weinkopf, Claudia, 2002: Modellprojekte zur Erprobung des § 18 Absatz 5 BSHG in Nordrhein-Westfalen, in: Sabine Dann et al. (Hg.): *Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?* Baden-Baden, 87-105.
- Däubler, Wolfgang, 2005: Wie wär's mit einem kleinen Straßenraub?, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 58, 402-403.
- Daguerre, Anne/Taylor-Gooby, Peter, 2004: Neglecting Europe: explaining the predominance of American ideas in New Labour's welfare policies since 1997, in: *Journal of European Social Policy* 14, 25-39.
- Dahl, Espen, 2003: Does 'workfare' work? The Norwegian experience, in: *International Journal of Social Welfare* 12, 274-288.
- Dankowski, Wulf/Rösener, Anke, 2003: *Auf dem Weg zum aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept*. Berlin.
- Dann, Sabine/Kirchmann, Andrea/Spermann, Alexander/Volkert, Jürgen, 2002: Das Einstiegsgeld – eine zielgruppenorientierte negative Einkommenssteuer: Konzeption, Umsetzung und eine erste Zwischenbilanz nach 15 Monaten in Baden-Württemberg, in: Sabine Dann/Andrea Kirchmann/Alexander Spermann/Jürgen Volkert (Hg.): *Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?* Baden-Baden, 67-86.
- Dean, Hartley/Taylor-Gooby, Peter, 1992: *Dependency Culture. The Explosion of a Myth*. New York.
- Demirović, Alex, 1992: Regulation und Hegemonie. Intellektuelle, Wissenspraktiken und Akkumulation, in: Alex Demirovic/Hans-Peter Krebs/Thomas, Sablowski (Hg.): *Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß*. Münster, 128-157.
- Demirović, Alex, 1997: Nachhaltige Entwicklung, Transformation der Staatlichkeit und globale Zivilgesellschaft, in: Alex Demorovic: *Demokratie und Herrschaft. Aspekte kritischer Gesellschaftstheorie*. Münster, 218-259.
- Demirović, Alex, 2007: *Demokratie in der Wirtschaft. Positionen – Probleme – Perspektiven*. Münster.

- Deregulierungskommission, 1991: Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen: Marktöffnung und Wettbewerb. Berichte 1990 und 1991. Stuttgart.
- Dettling, Warnfried, 1976: Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie. Bonn.
- Dettling, Warnfried, 1982: Die „Neue soziale Frage“, in: Heribert Becher (Hg.): Die Neue Soziale Frage. Zum soziologischen Gehalt eines sozialpolitischen Konzepts. Opladen, 1-32.
- Deutsche Bundesbank, 1996: Exkurs: Fiskalische Hemmnisse bei der Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit im unteren Lohnbereich, in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank 48, 61-66.
- Deutscher Verein, 1984: Gemeinnützige und zusätzliche Arbeit in der Sozialhilfe. Bericht über eine Fachtagung des Deutschen Vereins vom 13. bis 15. Dezember 1983 in Frankfurt/Main. Frankfurt.
- Deutschmann, Christoph, 2002: Postindustrielle Industriesoziologie: Theoretische Grundlagen, Arbeitsverhältnisse und soziale Identitäten. Weinheim/München.
- DGB, 2008: Deutscher Gewerkschaftsbund: Armut trotz Erwerbstätigkeit steigt. Arbeitsmarkt aktuell Nr. 1. Berlin.
- Dienel, Christiane, 2004: Eltern, Kinder und Erwerbsarbeit. Die EU als familienpolitischer Akteur, in: Sigrid Leitner/Ilona Ostner/Margit Schratzenstaller (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnisse im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden, 285-307.
- Dierkes, Meinolf/Hoffmann, Ute/Marz, Lutz, 1992: Leitbild und Technik. Zur Entstehung und Steuerung technischer Innovationen. Berlin.
- Dierkes, Meinolf/Marz, Lutz, 1998: Leitbildzentriertes Organisationslernen und technischer Wandel. Discussion Paper FS II 93-110, Berlin.
- Dingeldey, Irene, 2000: Einkommenssysteme und familiäre Erwerbsmuster im europäischen Vergleich, in: Irene Dingeldey (Hg.): Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen. Begünstigungen verschiedener familiärer Erwerbsmuster im Ländervergleich. Opladen, 11-46.
- Dingeldey, Irene, 2001: Familienbesteuerung in Deutschland. Kritische Bilanz und Reformperspektiven, in: Achim Truger (Hg.): Rot-grüne Steuerreformen in Deutschland. Eine Zwischenbilanz. Marburg, 201-227.
- DJI, 2004: Deutsches Jugendinstitut Early Childhood Policy Review 2002-2004. Hintergrundbericht Deutschland. Fassung 22.11.2004. Erstellt für das und hg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.

- Dolowitz, David P./Marsh, David, 2000: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: *Governance* 13, 5-23.
- Dörre, Klaus, 2005: Prekarisierung contra Flexicurity. Unsichere Beschäftigungsverhältnisse als arbeitspolitische Herausforderung, in: Martin Kronauer/Gudrun Linne (Hg.): *Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität*. Berlin, 53-71.
- Dörre, Klaus et al., 1999: Die Strategie der „Neuen Mitte“. Verabschiedet sich die moderne Sozialdemokratie als Reformpartei? Hamburg.
- Dostal, Jörg Michael, 2004: Campaigning on expertise: how the OECD framed EU welfare and labour market policies – and why success could trigger failure, in: *Journal of European Public Policy*, 11, 440-460.
- DST, 1994: Deutscher Städtetag: Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG, zweite überarbeitete Auflage. Köln.
- DST, 1997: Deutscher Städtetag: Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage von 1997 über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG. Köln.
- DST, 2001: Deutscher Städtetag: Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage von 2000 über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III. Köln.
- DST, 2003: Deutscher Städtetag: Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2002. Köln.
- Dünn, Sylvia/Rüb, Katrin, 2004: Die Neuregelung der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 1. Januar 2005, in: *Deutsche Rentenversicherung* 59, 614-627.
- Eardley, Tony et al., 1996: *Social Assistance in OECD Countries. Volume II: Country Reports*. London.
- Ebbinghaus, Bernhard/Manow, Philip, 2001: Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism, in: Bernhard Ebbinghaus/Philip Manow (eds.): *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London, 1-24.
- Ehlert, Nancy, 2008: Elterngeld als Teil nachhaltiger Familienpolitik. Materialien aus dem Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.
- Ehrenberg, Herbert/Fuchs, Anke, 1980: *Sozialstaat und Freiheit. Von der Zukunft des Sozialstaats*. Frankfurt.
- Eichhorst, Werner et al., 2007: Vereinbarkeit von Familie und Beruf im internationalen Vergleich. Zwischen Paradigma und Praxis. Gütersloh.

- Ellwood, David T., 1994: Understanding Dependency, in: Mary Jo Bane/David T. Ellwood: *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*. Cambridge, 67-123.
- Elster, Jon, 1988: Is there (or should there be) a right to work?, in: Amy Gutmann (ed.): *Democracy and the welfare state*. Princeton, 53-78.
- Engelbrech, Gerhard, 1997: Erziehungsurlaub – und was dann? Die Situation von Frauen bei ihrer Rückkehr auf den Arbeitsmarkt. Ein Ost/West-Vergleich. IAB Kurzbericht Nr. 8. Nürnberg.
- Engelbrech, Gerhard/Gruber, Hannelore/Jungkunst, Maria, 1997: Erwerbsorientierung und Erwerbstätigkeit ost- und westdeutscher Frauen unter veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 30, 150-169.
- Engelbrech, Gerhard/Jungkunst, Maria, 2001a: Erwerbsbeteiligung von Frauen. Wie bringt man Beruf und Kinder unter einen Hut? IAB-Kurzbericht 7. Nürnberg.
- Engelbrech, Gerhrad/Jungkunst, Maria, 2001b: Erziehungsurlaub. Hilfe zur Wiedereingliederung oder Karrierehemmnis? IAB-Kurzbericht 11. Nürnberg.
- Engels, Dietrich, 1999: Der Abstand zwischen der Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht 276. Bonn.
- Engels, Dietrich, 2001: Abstand zwischen Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen: Neue Ergebnisse zu einer alten Kontroverse, in: *Sozialer Fortschritt* 50, 56-62.
- Engels, Dietrich, 2002: Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, in: Stefan Sell (Hg.): *Armut als Herausforderung. Bestandsaufnahme und Perspektiven der Armutforschung und Armutsberichterstattung*. Berlin, 263-285.
- Engels, Friedrich, 1962 [1892]: *Die Lage der arbeitenden Klasse in England*. MEW 2. Berlin.
- Enste, Dominik H./Schneider, Friedrich, 2006: Welchen Umfang haben Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit? Ein Versuch zur Lösung des Rätsels, in: *Wirtschaftsdienst* 86, 185-191.
- Erbe, Rainer/Erbe, Susanne, 1993: Sozialhilfe auf dem Prüfstand, in: *Wirtschaftsdienst* 73, 588-596.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1985: *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge.

- Esping-Andersen, Gøsta, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford.
- Esping-Andersen, Gøsta, 2000a: Multi-dimensional decommodification: A reply to Graham Room, in: *Policy and Politics* 28, 353-359.
- Esping-Andersen, Gøsta, 2000b: Who is harmed by labour market regulations? Quantitative Evidence, in: Gøsta Esping-Andersen/Marion Regini (eds.): *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford, 66-98.
- Esping-Andersen, Gøsta, 2002a: Towards the Good Society, Once Again?, in: Gøsta Esping-Andersen et al.: *Why We Need a New Welfare State*. Oxford, 1-25.
- Esping-Andersen, Gøsta 2002b: A Child-Centred Social Investment Strategy, in: Gøsta Esping-Andersen et al.: *Why We Need a New Welfare State*. Oxford, 26-67.
- Esping-Andersen, Gøsta/Gallie, Duncan/Hemerijck, Anton/Myles, John, 2002: *Why We Need a New Welfare State*. Oxford.
- Esping-Andersen, Gøsta/Korpi, Walter, 1987: From poor relief to institutional welfare states: The development of Scandinavian social Policy, in: Robert Erikson et al. (eds.): *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*. New York: M.E. Sharpe, 39-74.
- Euchner, Walter, 1980: Versuch über Mandevilles Bienenfabel, in: Bernard Mandeville: *Die Bienenfabel oder private Laster, öffentliche Vorteile*. Frankfurt, 7-55.
- European Council, 2002: Presidency conclusions. Barcelona European Council, 15-16 March 2002. [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf), 14.01.2008.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas, 1996: Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs, in: Adalbert Evers/Thomas Olk (Hg.): *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen, 9-60.
- Fasselt, Ursula, 1993: Der sozialhilferechtliche Mindestbedarf als Maßstab für das einkommensteuerliche Existenzminimum. Eine Anmerkung zur Reaktion des Gesetzgebers auf den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25.9.1992, in: *Sozialer Fortschritt* 42, 293-295.
- FDP, 1994: „Liberal denken. Leistung wählen“. Das Programm der FDP zur Bundestagswahl 1994.
- FDP, 1998: „Es ist Ihre Wahl“. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 1998.
- Feist, Holger, 2000: *Arbeit statt Sozialhilfe. Zur Reform der Grundsicherung in Deutschland*. Tübingen.

- Fels, Gerhard/Heinze, Rolf G./Pfarr, Heide/Streeck, Wolfgang, 1999: Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer. Online-Version, November 1999. Manuskript.
- Fels, Gerhard/Heinze, Rolf G./Pfarr, Heide/Schmid, Günther/Streeck, Wolfgang, 2001: Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Stand: April 2001. Manuskript.
- Fendrich, Sandra/Fischer, Jörg/Schilling, Matthias, 2005: Erziehungsgeld und Elternzeit. Bericht des Jahres 2003 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Dortmund.
- Ferber, Christian von 1967: Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft. Was stimmt nicht mit der deutschen Sozialpolitik? Hamburg.
- Ferrera, Maurizio, 1996: The ‚Southern Model‘ of Welfare in Social Europe, in: *Journal of European Social Policy* 6, 17-37.
- Ferrera, Maurizio, 2005: The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection. Oxford.
- Ferrera, Maurizio/Rhodes, Hemerijck, 2003: Recalibrating Europe’s Welfare Regimes, in: Zeitlin, Jonathan/Trubek, David M. (eds.): *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Oxford, 88-128.
- FES, 1982: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung: Ein Programm und seine Wirkung: Analyse von Zielen und Aspekten zur Forschung „Humanisierung des Arbeitslebens. Frankfurt/New York.
- Finn, Dan, 2000: From full employment to employability: a new deal for Britain’s unemployed?, in: *International Journal of Manpower* 21, 384-399.
- Flassbeck, Heiner/Giddens, Anthony/Wiethold, Franziska/Zwickel, Klaus, 2000: Ein dritter Weg in das dritte Jahrtausend. Von der Standort- zur Zukunftsdebatte. Hamburg.
- Forsthoff, Ernst, 1968a [1954]: Verfassungsprobleme des Sozialstaats, in: Ernst Forsthoff (Hg.): *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*. Aufsätze und Essays. Darmstadt, 145-164.
- Forsthoff, Ernst, 1968b [1954]: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: Ernst Forsthoff (Hg.): *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*. Aufsätze und Essays. Darmstadt, 165-200.
- Forsthoff, Ernst, 1971: Der Staat in der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. München.
- Fraser, Derek, 1982: Das Armengesetz und die Ursprünge des britischen Wohlfahrtsstaates, in: Wolfgang Mommsen/Wolfgang Mock (Hg.): *Die Entste-*

- hung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950. Stuttgart, 17-39.
- Fraser, Derek, 1984: *The Evolution of the British Welfare State*, second edition. Houndmills et al.
- Fraser, Nancy, 1994: After the family wage. Gender equity and the welfare state, in: *Political Theory* 22, 591-618.
- Fraser, Nancy/Gordon, Linda, 1994: „Dependency“ demystified: Inscriptions of power in a keyword of the welfare state, in: *Social Politics*, 1, 4-29.
- Frerich, Johannes/Frey, Martin, 1993: *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit*. München/Wien.
- Friedman, Milton, 2004: *Kapitalismus und Freiheit*. München/Zürich.
- Fuller, Steve, 2008: Commodification: A necessary evil?, in: Stephan A. Janßen/Eckhard Schröter/Nico Stehr (Hg.): *Mehrwertiger Kapitalismus. Multidisziplinäre Beiträge zu Formen des Kapitalismus und seiner Kapitalien*. Wiesbaden, 55-68.
- Funke, Rainer, 1978: Zur sozialpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Tim Guldemann et al. (Hg.): *Sozialpolitik als soziale Kontrolle*. Starnberger Studien 2. Frankfurt, 242-266.
- Galperin, Peter, 1985: Sozialhilfe und Bedarfsprinzip. Zum Streit um die Konkretisierung der Bedarfsdeckung, in: Stephan Leibfried/Florian Tennstedt (Hg.): *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*. Frankfurt, 153-168.
- Gans, Herbert J., 1992: Über die positiven Funktionen der unwürdigen Armen. Zur Bedeutung der „underclass“ in den USA, in: Stephan Leibfried/Wolfgang Voges (Hg.): *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 32. Opladen, 48-62.
- Ganßmann, Heiner, 2004: 30 Jahre Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik – ein deutscher Sonderweg, in: *Leviathan* 32, 164-184.
- Gavanas, Anna/Williams, Fiona, 2004: Eine neue Variante des Herr-Knecht-Verhältnisses? Überlegungen zum Zusammenspiel von Geschlechterverhältnis, Familienarbeit und Migration, in: Sigrid Leitner/Ilona Ostner/Margit Schratzenstaller (Hg.): *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnisse im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?* Wiesbaden, 308-330.
- Gebauer, Ronald, 2007: *Arbeit gegen Armut. Grundlagen, historische Genese und empirische Überprüfung des Armutsfallentheorems*. Wiesbaden.
- Gebauer, Ronald/Petschauer, Hanna/Vobruba, Georg, 2002: *Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt*. Berlin.

- Gebhardt, Thomas, 1998: Arbeit gegen Armut. Die Reform der Sozialhilfe in den USA. Opladen/Wiesbaden.
- Geißler, Heiner, 1976: Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente. Freiburg.
- Geldof, Dirk, 1999: New Activation Policies: Promises and Risks, in: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Linking Welfare and Work. Luxembourg, 13-26.
- Genschel, Philipp/Leibfried, Stephan, 2008: Schupperts Staat. Wie beobachtet man den Wandel einer Formidee?, in: Der Staat 47, 359-380.
- Geremek, Bronislaw, 1991: Geschichte der Armut. Elend und Barmherzigkeit in Europa. München.
- Gerhard, Ute, 1992: Frauenleitbilder und Etappen bundesrepublikanischer Frauenpolitik, in: Mechthild Veil/Karin Prinz/Ute Gerhard (Hg.): Am modernen Frauenleben vorbei. Verliererinnen und Gewinnerinnen der Rentenreform 1992. Berlin, 17-41.
- Gerhardt, Michael/Meyer Larsen, Ingolf, 2005: Das „Hamburger Modell“ zur Beschäftigungsförderung. Auswertungsbericht. Hamburg: Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg.
- Gerlach, Irene/Hornstein, Walter, 2007: Familien-, Jugend- und Altenpolitik, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv. Band 11: 1989-1994. Bundesrepublik Deutschland. Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung. Bandherausgeber: Gerhard A. Ritter. Baden-Baden, 801-860.
- Gerster, Florian/Deubel, Ingolf, 1999: Arbeit muß sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung, in: Wirtschaftsdienst 79, 39-43.
- Ghisu, Sebastiano, 1997: Entfremungsdiskussion, in: Wolfgang Fritz Haug (Hg.): Historisch-Kritisches Wörterbuch des Marxismus. Band 1: Abbau des Staates bis Avantgarde. Hamburg, 469-480.
- Giddens, Anthony 1999a: The Third Way: The Renewal of Social Democracy. Cambridge.
- Giddens, Anthony 1999b: Der Dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie. Frankfurt.
- Giddens, Anthony, 2000: The Third Way and its Critics. Cambridge.
- Giddens, Anthony (ed.), 2001: The Global Third Way Debate. Cambridge.
- Giese, Dieter, 1982: Zur Reduktionsgesetzgebung auf dem Gebiet der Sozialhilfe – Änderungen des Bundessozialhilfegesetzes durch Art. 21 des 2. Haushaltsbegleitgesetzes, in: Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung 36, 285-294.

- Giese, Dieter, 1986: 25 Jahre Bundessozialhilfegesetz. Entstehung – Ziele . Entwicklung, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 25, 249-258, 305-314, 374-382.
- Giese, Dieter, 1988: Die Entwicklung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) seit 1962, in: Johannes Münder (Hg.): Zukunft der Sozialhilfe. Sozialpolitische Perspektiven nach 25 Jahren BSHG. Münster, 9-20.
- Gilbert, Neil/Van Voorhis, Rebecca A. (eds.), 2001: Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies. New Brunswick/London.
- Göhler, Gerhard, 1994: Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Gerhard Göhler (Hg.): Die Eigenart der Institutionen – Zum Profil politischer Institutionentheorie. Baden-Baden, 19-64.
- Göhler, Gerhard, 1997: Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel, in: Gerhard Göhler (Hg.): Institutionenwandel. Leviathan. Sonderheft 16. Opladen, 23-56.
- Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter, 1998: Politische Steuerung. Ein Studienbuch. Zweite Auflage. Opladen.
- Goffman, Erving, 1973: Asyl. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen. Frankfurt.
- Goodin, Robert E., 1988: Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State. Princeton.
- Goodin, Robert E., 1996: Institutions and their Design, in: Robert E. Goodin (ed.): The Theory of Institutional Design. Cambridge, 1-53.
- Goodin, Robert E./Le Grand, Julian/Dryzek, John/Gibson, D.M./Hanson, Russell/Haveman, Robert H. Winter, David, 1987: Not Only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State. London.
- Goodin, Robert E./Headey, Bruce/Muffels, Ruud/Dirven, Henk-Jan, 1999: The Real Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge.
- Gorz, André, 1980: Das Ende der Politik der Vollbeschäftigung, in: Freimut Duve (Hg.): Technologie und Politik 15. Leben ohne Vollbeschäftigung. Zukunft der Arbeit 3. Reinbek, 8-28.
- Gorz, André, 1983: Wege ins Paradies. Thesen zur Krise, Automation und Zukunft der Arbeit. Berlin.
- Gorz, André, 1988: Abschied vom Proletariat. Jenseits des Sozialismus. Frankfurt.
- Gorz, André, 1994: Kritik der ökonomischen Vernunft. Sinnfragen am Ende der Arbeitsgesellschaft. Hamburg: Rotbuch.
- Gorz, André, 2000: Arbeit zwischen Misere und Utopie. Frankfurt.

- Gough, Ian/Bradshaw, Jonathan/Ditch, John/Eardley, Tony/Whiteford, Peter, 1997: Social assistance in OECD countries, in: *Journal of European Social Policy* 7, 17-43.
- Gray, Anne, 2002: European perspectives on welfare reform: A tale of two vicious circles?, in: *European Societies* 4, 359-380.
- Gray, Anne, 2004: *Unsocial Europe: Social Protection or Flexploitation?* London/Ann Arbor: Pluto Press.
- Grell, Britta, 2008: *Workfare in den USA. Das Elend der US-amerikanischen Sozialhilfepolitik.* Bielefeld.
- Greve, Georg/Pfeiffer, Roman/Vennebusch, Thorsten, 2007: Minijob-Zentrale – Enzwicklung und Status quo der geringfügigen Beschäftigung, in: *RV aktuell* 54, 38-43.
- Greven, Michael Th., 1980: Soziale Probleme und politische Antworten. Sozialpolitische Konzeptionen und Konflikte der siebziger Jahre, in: Michael Th. Greven/Rainer Prätorius/Theo Schiller: *Sozialstaat und Sozialpolitik. Krise und Perspektiven.* Neuwied/Darmstadt, 91-196.
- Greven, Michael Th., 1986: Von der Sozialleistung zum Bürgergehalt. Die Entprivatisierung des gesellschaftlichen Reichtums, in: Michael Opielka/Georg Vobruba (Hg.): *Das Garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung.* Frankfurt., 63-69.
- Grimm, Dieter, 1991: *Die Zukunft der Verfassung.* Frankfurt.
- Grimm, Dieter (Hg.), 1994a: *Staatsaufgaben.* Baden-Baden.
- Grimm, Dieter 1994b: Staatsaufgaben – eine Bilanz, in: Dieter Grimm (Hg.): *Staatsaufgaben.* Baden-Baden, 771-785.
- Groß, Martin, 2008: *Klassen, Schichten, Mobilität. Eine Einführung.* Wiesbaden.
- Grover, Chris/Stewart, John, 1999: „Market Workfare“: Social Security, Social Regulation and Competitiveness in the 1990s, in: *Journal of Social Policy* 28, 73-96.
- Habermas, Jürgen, 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus.* Frankfurt.
- Habermas, Jürgen, 1985: Die Neue Unübersichtlichkeit. Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien, in: *Merkur* 39, 1-14.
- Hakim, Catherine, 2004: Lifestyle preferences versus patriarchal values: causal and non-causal attitudes, in: Janet Zollinger Giele/Elke Holst (eds.): *Changing Life Patterns in Western Industrial Societies.* Oxford, 69-91.
- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics* 25, 275-296.
- Hall, Peter A./Soskice, David, 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism, in: Peter A. Hall/David Soskice (eds.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage.* Oxford, 1-68.

- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C. R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: *Political Studies* 44, 936-957.
- Halvorsen, Knut, 1998: Symbolic purposes and factual consequences of the concepts "self-reliance" and "dependency" in contemporary discourse on welfare, in: *Scandinavian Journal of Social Welfare* 7, 56-64.
- Halvorsen, Rune/Jensen, Per H., 2004: Activation in Scandinavian welfare policy: Denmark and Norway in a comparative perspective, in: *European Societies* 6, 461-483.
- Hammel, Manfred, 2004: Von Wisconsin zur Sozialreform in Deutschland, in: *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch* 43 147-160, 532-548.
- Handler, Joel F., 2004: *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*. Cambridge.
- Hanesch, Walter, 1985: Armutspolitik und neue Beschäftigungsformen. Perspektiven jenseits des Arbeitszwangs, in: Stephan Leibfried/Florian Tennstedt (Hg.): *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*. Frankfurt, 268-294.
- Hanesch, Walter 1995a: Sozialhilfe und Niedrigeinkommen. Empirische Befunde und politische Strategien, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 46, 183-195.
- Hanesch, Walter 1995b: Reform der Sozialhilfe. Eine kritische Würdigung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Reform des Sozialhilferechts. Eine Expertise im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Graue Reihe, Band 103. Düsseldorf.
- Hanesch, Walter, 1999: The debate on reforms of social assistance in Western Europe, in: *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Linking Welfare and Work*. Luxembourg, 71-85.
- Hanesch, Walter, 2001: From Welfare to Work. Neue Reformkonzepte in der Sozialhilfe, in: Christien Stelzer-Orthofer (Hg.): *Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion*. Linz, 167-192.
- Hanesch, Walter/Adamy, Wilhelm/Martens, Rudolf/Rentzsch, Doris/Schneider, Ulrich/Schubert, Ursula/Wißkirchen, Martin, 1994: *Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes*. Rowohlt.
- Hanesch, Walter/Stelzer-Orthofer, Christine/Balzter, Nadine, 2001: Activation policies in minimum income schemes, in: Matti Heikkilä/Elsa Keskitalo (eds.): *Social Assistance in Europe. A Comparative Study on Minimum Income in Seven European Countries*. Helsinki: STAKES, 122-151.
- Hank, Karsten/Kreyenfeld, Michaela/Spieß, C. Katharina, 2003: *Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland*. DIW Diskussionspapier 331. Berlin.

- Hartmann, Helmut, 1981: Sozialhilfebedürftigkeit und „Dunkelziffer der Armut“. Bericht über das Forschungsprojekt zur Lage potentiell Sozialhilfeberechtigter. Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Band 98. Stuttgart et al.
- Hartmann, Helmut, 1984: Die Praxis der Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz. Eine empirische Untersuchung über den Arbeitseinsatz von Sozialhilfeempfängern gemäß §§ 18 ff. Bundessozialhilfegesetz. Hans-Böckler-Stiftung, Graue Reihe Nr. 20. Düsseldorf.
- Hase, Friedhelm, 2003: Familienbilder im deutschen Sozialversicherungsrecht. Eine Skizze, in: Gudrun Cyprian/Marianne Heimbach-Steins (Hg.): Familienbilder. Interdisziplinäre Sondierungen. Opladen, 219-233.
- Haug, Frigga, 1994: Arbeit, in: Wolfgang Fritz Haug (Hg.): Historisch-Kritisches Wörterbuch des Marxismus, Band 1: Abbau des Staates bis Avantgarde. Hamburg, 401-421.
- Hauser, Richard/Fischer, Ingo/Klein, Thomas, 1985: Verarmung durch Arbeitslosigkeit?, in: Stephan Leibfried/Florian Tennstedt (Hg.): Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats. Frankfurt, 213-248.
- Hauser, Richard/Neumann, Udo, 1992: Armut in der Bundesrepublik Deutschland. Die sozialwissenschaftliche Thematisierung nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Stephan Leibfried/Wolfgang Voges (Hg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 32. Opladen, 237-271.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter, 1995: Dienstleistungsgesellschaften. Frankfurt.
- Haustein, Thomas/Dorn, Markus, 2007: Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2006, in: Wirtschaft und Statistik Nr. 12, 1245-1260.
- Hayek, Friedrich A. von, 2003: Das Trugbild sozialer Gerechtigkeit, in: Friedrich A. von Hayek: Recht, Gesetz und Freiheit. Tübingen.
- Hayek, Friedrich A. von, 2005: Die Verfassung der Freiheit. Vierte Auflage. Tübingen.
- Heidbrink, Ludger, 2007: Autonomie und Lebenskunst. Über die Grenzen der Selbstbestimmung, in: Wolfgang Kerstin/Claus Langbehn (Hg.): Kritik der Lebenskunst. Frankfurt, 261-286.
- Heimann, Eduard (1980 [1929]): Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik. Frankfurt.
- Heineck, Guido/Schwarze, Johannes, 2001: Auswirkungen der Einführung der Sozialversicherungspflicht für geringfügige Beschäftigung. Eine Evaluation des „630-DM-Job“-Reformgesetzes, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 34, 314-327.

- Heinemann-Knoch, Marianne/Kardoff, Ernst von, 1989: Sozialpolitische Aspekte der Pflegebedürftigkeit, in: Barbara Riedmüller/Marianne Rodenstein (Hg.): Wie sicher ist die soziale Sicherung? Frankfurt, 182-209.
- Heinze, Rolf G., 1986: „Neue Subsidiarität“ – Zum soziologischen und politischen Gehalt eines aktuellen sozialpolitischen Konzepts, in: Rolf G. Heinze (Hg.): Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik? Opladen, 13-38.
- Heinze, Rolf G., 1998: Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des „Modell Deutschland“. Opladen.
- Heller, Hermann, 1983 [1934]: Staatslehre. In Bearbeitung von Gerhart Niemeyer. Tübingen.
- Heller, Hermann, 1992a [1928]: Politische Demokratie und soziale Homogenität, in: Hermann Heller: Gesammelte Schriften. Zweiter Band: Recht, Staat, Macht. Hg. von Christoph Müller. Tübingen, 421-433.
- Heller, Hermann, 1992b [1929]: Rechtsstaat oder Diktatur, in: Hermann Heller: Gesammelte Schriften. Zweiter Band: Recht, Staat, Macht. Hg. von Christoph Müller. Tübingen, 443-462.
- Hempel, Carl G., 1971 [1952]: Typologische Methoden in den Sozialwissenschaften, in: Ernst Topitsch (Hg.): Logik der Sozialwissenschaften. Siebte Auflage. Köln/Berlin, 85-103.
- Hennis, Wilhelm, 1977: Zur Begründung der Fragestellung, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmannsegg/Ulrich Matz (Hg.): Regierbarkeit: Studien zu ihrer Problematisierung, Band 1. Stuttgart, 9-21.
- Hennis, Wilhelm/Kielmannsegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hg.), 1977: Regierbarkeit: Studien zu ihrer Problematisierung, Band 1. Stuttgart.
- Hentschel, Volker, 1983: Geschichte der deutschen Sozialpolitik: 1880-1980. Frankfurt.
- Herbert, Ulrich, 1986: Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter. Berlin/Bonn.
- Herbert, Ulrich, 2003: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Bonn.
- Hess, Doris/Schröder, Helmut/Smid, Menno/Reis, Claus, 2004: MoZArT – neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. BMWA-Dokumentation 541. Berlin.
- Hinrichs, Karl, 1995: Die Soziale Pflegeversicherung – eine institutionelle Innovation in der deutschen Sozialpolitik, in: Staatswissenschaft und Praxis 6, 227-259.
- Hinrichs, Karl, 1996: Das Normalarbeitsverhältnis und der männliche Familienernährer als Leitbilder der Sozialpolitik. Sicherungsprobleme im sozialen Wandel, in: Sozialer Fortschritt 45, 102-107.

- Hinrichs, Karl 2004a: Alterssicherungspolitik in Deutschland: Zwischen Kontinuität und Paradigmenwechsel, in: Petra Stykow/Jürgen Beyer (Hg.): Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik. Festschrift für Helmut Wiesenthal. Wiesbaden, 266-286.
- Hinrichs, Karl 2004b: Active citizens and retirement planning: Enlarging freedom of choice in the course of pension reforms in Nordic Countries and Germany. ZeS-Arbeitspapier Nr. 11. Bremen.
- Hinrichs, Karl/Kangas, Olli, 2003: When is a change big enough to be a system shift? Small system-shifting changes in German and Finnish Pension Policies, in: Social Policy & Administration 37, 535-591.
- Hirsch Hadorn, Gertrude, 1997: Webers Idealtypus als Methode zur Bestimmung des Begriffsinhaltes theoretischer Begriffe in den Kulturwissenschaften, in: Journal for General Philosophy of Science 28, 275-296.
- Hirsch, Joachim, 1983: Nach der „Staatsableitung“. Bemerkungen zur Reformulierung einer materialistischen Staatstheorie, in Sonderband 100: Aktualisierung Marx'. Hamburg, 158-170.
- Hirsch, Joachim, 1995: Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin/Amsterdam.
- Hirsch, Joachim/Roth, Roland, 1986: Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-Fordismus. Hamburg.
- Hirschman, Albert O., 1970: Exit, Voice, and Loyalty: Responses to the Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge.
- Hirschman, Albert O., 1981: Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond. Cambridge.
- Hirschman, Albert O., 1987: Leidenschaften und Interessen. Politische Begründungen des Kapitalismus vor seinem Sieg. Frankfurt.
- Hirschman, Albert O., 1991: The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy. Cambridge/London: Belknap.
- Hirschman, Albert O., 1992: Exit and Voice: An expanding sphere of influence, in: Albert O. Hirschman: Rival Views of Market Society and other Recent Essays. Cambridge, 77-101.
- Hirschman, Albert O., 1995: Denken gegen die Zukunft. Die Rhetorik der Reaktion. Frankfurt.
- Hirschman, Albert O., 1996: Selbstbefragung und Erkenntnis. München/Wien.
- Hobson, Barbara, 1990: No exit, no voice: women's economic dependency and the welfare state, in: Acta Sociologica 33, 235-250.
- Hofäcker, Dirk, 2004: Typen europäischer Familienpolitik – Vehikel oder Hemmnis für das „adult worker model“?, in: Sigrid Leitner/Ilona Ostner/

- Margit Schratzenstaller (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnisse im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden, 257-284.
- Hofäcker, Dirk/Lück, Detlev, 2004: Zustimmung zu traditionellem Alleinverdienermodell auf dem Rückzug. Einstellungen von Frauen zur geschlechterspezifischen Arbeitsteilung im internationalen Vergleich, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren 32, 12-15.
- Hohendanner, Christian, 2007: Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigung in Betrieben? IAB Discussion Paper 8. Nürnberg.
- Hohmeyer, Katrin/Schöll, Christoph/Wolff, Joachim, 2006: Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Viele Zielgruppen werden noch vernachlässigt. IAB Forschungsbericht 22. Nürnberg.
- Hoppensack, Hans-Christoph/Wenzel, Gerd, 1985: Hilfe zur Arbeit und Arbeitszwang. Sozialhilfe und administrative „Normalisierung“ von Lohnarbeit, in: Stephan Leibfried/Florian Tennstedt (Hg.): Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats. Frankfurt, 249-267.
- Huber, Joseph, 1979: Anders arbeiten anders wirtschaften. Die Zukunft zwischen Dienst- und Dualwirtschaft, in: Joseph Huber (Hg.): Anders arbeiten – anders wirtschaften. Dualwirtschaft: Nicht jede Arbeit muß ein Job sein. Frankfurt, 17-35.
- Hübner, Kurt, 1990: Theorie der Regulation. Eine kritische Rekonstruktion eines neuen Ansatzes der Politischen Ökonomie. Zweite, durchgesehen und erweiterte Auflage. Berlin.
- Hvinden, Bjørn, 1999: Activation: a Nordic Perspective, in: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Linking Welfare and Work. Luxembourg, 27-42.
- Illich, Ivan, 1978: Fortschrittsmythen. Schöpferische Arbeitslosigkeit oder die Grenzen der vermarktung, Energie und Gerechtigkeit, Wider die Verschulung. Hamburg.
- ILO, 2005: A Global Alliance against Forced Labour: Report of the Director-General. Geneva: ILO.
- Immergut, Ellen M., 2006: Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change, in: Andreas Wimmer/Reinhard Kössler (eds.): Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors. Basingstoke, 237-259.
- Infratest/FIA/INFES, 2004: Infratest Sozialforschung/Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt/Institut für empirische Sozialökonomie: Geringfügige Beschäftigung und Nebenerwerbstätigkeiten in Deutschland 2001/2002. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dokumentation Nr. 530. Berlin.

- Institut für Demoskopie Allensbach, 2005: Einstellungen junger Männer zu Elternzeit, Elterngeld und Familienfreundlichkeit im Betrieb. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, in: [http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/allensbach-v\\_C3\\_A4ter,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/allensbach-v_C3_A4ter,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf), 10.12.2007.
- ISG, 1993: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik: Sozialversicherungsfreie Beschäftigung. Wiederholungsuntersuchung 1992. Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung. Forschungsbericht 181a. Bonn.
- ISG, 1995: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik: Empirische Untersuchung über den Arbeitseinsatz von Sozialhilfeempfänger/innen gemäß §§ 18 ff. BSHG, in: Bundesministerium für Gesundheit (Hg.): Hilfe zur Arbeit. Dokumentation einer Fachtagung des Bundesministeriums für Familie und Senioren am 23. Juni 1994 in Bonn-Bad Godesberg. Baden-Baden, 107-183.
- ISG/Kienbaum, 1999: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik/Kienbaum: Geringfügig Beschäftigte nach der Neureglung des „630-DM-Gesetzes“. Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Heft 27. Köln/Düsseldorf.
- IZA, 2003: Institut zur Zukunft der Arbeit: „Workfare“ auf dem deutschen Arbeitsmarkt?, in: IZA Compact April/Mai 2003, 5-6.
- Jaehrling, Karen/Weinkopf, Claudia, 2006: Kombilöhne in Deutschland – neue Wege, alte Pfade, Irrweg? Bonn.
- Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul F./Zeisel, Hans 1975 [1933]: Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit. Mit einem Anhang zur Geschichte der Soziographie. Frankfurt.
- Jänicke, Martin, 1986: Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft. München.
- Jänicke, Martin, 1993: Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung? Ein System aus Verlegenheitslösungen sucht seine Form, in: Carl Böhrer/Göttrik Wewer (Hg.): Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag. Opladen, 63-77.
- Jann, Werner, 2006: Wandlungen von Verwaltungsmanagement und Verwaltungspolitik in Deutschland, in: Werner Jann/Manfred Röber/Hellmuth Wollmann (Hg.): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin, 35-48.

- Jann, Werner/Schmid, Günther, 2004: Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin.
- Jann, Werner/Wewer, Göttrik, 1998: Helmut Kohl und der „schlanke Staat“. Eine verwaltungspolitische Bilanz, in: Göttrik Wewer (Hg.): Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998. Opladen, 229-266.
- Jessop, Bob, 1992: Regulation und Politik. Integrale Ökonomie und integraler Staat, in: Alex Demirovic/Hans-Peter Krebs/Thomas Sablowski (Hg.): Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess. Münster, 232-262.
- Jessop, Bob, 1994: The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state, in: Roger Burrows/Brian Loader (eds.): Towards a Post-Fordist Welfare State? London/New York, 13-37.
- Jessop, Bob, 1997a: Twenty Years of the (Parisian) Regulation Approach: The Paradox of Success and failure at Home and Abroad, in: New Political Economy 2, 503-526.
- Jessop, Bob, 1997b: Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? – Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, in: Steffen Becker u.a. (Hg.): Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Berlin/Hamburg, 50-95.
- Jessop, Bob, 1999: The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. Social Policy and Administration 33, 348-359.
- Jessop, Bob, 2001: Nach dem Fordismus. Das Zusammenspiel von Struktur und Strategie, in: Das Argument 239 43, 9-22.
- Jessop, Bob, 2002: The Future of the Capitalist State. Cambridge.
- Jirjahn, Uwe/Pfeifer, Christian/Tsertsvadze, Georgi/Koch, Susanne, 2006: Kombilohn in Hamburg. Befristete Lohnsubvention mit nachhaltigem Erfolg. IAB Kurzbericht Nr. 20. Nürnberg.
- John, Birgit/Schmidt, Heike, 2001: Erziehungsurlaub. Regelungen, Inanspruchnahme und Evaluation. Hg. V. Sozialministerium Baden-Württemberg
- Kaiser, Joseph H. 1965a: Vorwort, in: Joseph H. Kaiser (Hg.): Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft. Baden-Baden, 7-9.
- Kaiser, Joseph H. 1965b: Einleitung: Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung, in: Joseph H. Kaiser (Hg.): Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft. Baden-Baden, 11-34.
- Kaiser, Joseph H., 1966: Einleitung: Der Plan als ein Institut des Rechtsstaats und der Marktwirtschaft. Umriss eines Aktionsmodells, in: Joseph H. Kaiser (Hg.): Planung II. Begriff und Institut des Plans. Baden-Baden, 11-28.

- Kaldybajewa, Kalamkas/Mielitz, Bernd/Thiede, Reinhold, 2006: Minijobs: Instrument für Beschäftigungsaufbau oder Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung?, in: RV aktuell 53, 126-132.
- Kaltenborn, Bruno et al., 2005: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell. Forschungsbericht Nr. 552 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Berlin.
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia, 2006: Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? IAT-Report 3. Gelsenkirchen.
- Kaltenborn, Bruno, 1999: Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten. IAB Werkstattbericht Nr. 19. Nürnberg.
- Kaltenborn, Bruno, 2001: Kombilöhne in Deutschland. Eine systematische Übersicht. IAB Werkstattbericht Nr. 14. Nürnberg.
- Kaltenborn, Bruno/Krug, Gerhard/Rudolph, Helmut/Weinkopf, Claudia/Wiedermann, Eberhard, 2005: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Forschungsbericht Nr. 552. Berlin.
- Kaltenborn, Bruno/Pilz, Lars, 2002: Kombilöhne im internationalen Vergleich. IAB Werkstattbericht Nr. 10. Nürnberg.
- Kangas, Olli/Rostgaard, Tine, 2007: Preferences or institutions? Work-family life opportunities in seven European countries, in: Journal of European Social Policy 17, 240-256.
- Karasch, Jürgen R., 2005: Die Entwicklung des Sperrzeitenrechts in der deutschen Arbeitslosenversicherung vom AVAVG 1927 bis zu den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2005. Eine rechtshistorische Betrachtung, in: arbeit und beruf 56, 3-5, 35-38, 67-70.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1982: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Interventionen, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie. München/Wien, 49-86.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1993: Familienpolitik in Europa, in: Bundesministerium für Familie und Senioren (Hg.): 40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Neuwied, 141-167.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1994: Diskurse über Staatsaufgaben, in: Dieter Grimm (Hg.): Staatsaufgaben. Baden-Baden, 15-41.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1995: Zukunft der Familie im vereinten Deutschland: gesellschaftliche und politische Bedingungen. München.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: Herausforderungen des Sozialstaats. Frankfurt.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003a: Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition. Frankfurt.

- Kaufmann, Franz-Xaver 2003b: Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2005: Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen. Zweite, erweiterte Auflage. Wiesbaden.
- Kemmerling, Achim/Bruttel, Oliver, 2006: „New Politics“ in German labour market policy? The implications of the recent Hartz Reforms for the German welfare state, in: *West European Politics* 29, 90-112.
- Kersbergen, Kees van, 2001: The declining resistance of welfare states to change?, in: Stein Kuhnle (ed.): *Survival of the European Welfare State*. London/New York, 19-36.
- Kersting, Wolfgang, 2000: *Theorien der sozialen Gerechtigkeit*. Stuttgart/Weimar.
- Kettner, Anja/Rebien, Martina, 2007: Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive. IAB Forschungsbericht 2. Nürnberg.
- Kirchheimer, Otto, 1981 [1930]: Weimar – und was dann? Analyse einer Verfassung, in: Otto Kirchheimer: *Politik und Verfassung*. Frankfurt, 9-56.
- Kirner, Ellen/Schulz, Erika, 1992: Das „Drei-Phasen-Modell“ der Erwerbsbeteiligung von Frauen – Begründung, Norm und empirische Relevanz, in: Notburga Ott/Gert Wagner (Hg.): *Familie und Erwerbstätigkeit im Umbruch*. Referate der Herbsttagung 1991 des Arbeitskreises „Bevölkerungsökonomie“ der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft. Berlin, 17-55.
- Klammer, Ute/Tillmann, Katja, 2001: Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Klein, Thomas, 1989: Sozialhilfeniveau und untere Lohneinkommen, in: *Ifo-Studien* 35, 53-76.
- Knapp, Ulla, 2002: Beschäftigung und Geschlechterverhältnis, in: Friederike Maier/Abgela Fiedler (Hg.): *Gender Matters. Feministische Analysen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*. Berlin, 11-60.
- Knapp, Ulla, 2006: Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, in: Torsten Niechoj/Marco Tullney (Hg.): *Geschlechterverhältnisse in der Ökonomie*. Marburg, 121-163.
- Knijn, Trudie/Ostner, Ilona, 2002: Commodification and de-commodification, in: Barbara Hobson/Jane Lewis/Birte Siim (eds.): *Contested Concepts in Gender and Social Politics*. Cheltenham/Northampton, 141-169.

- Koch, Susanne/Stephan, Gesine/Walwei, Ulrich, 2005: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 38, 419-440.
- Koch, Walter A., 2005: Das Schwarzarbeit-Änigma, in: Wirtschaftsdienst 85, 715-723.
- Koch, Walter A., 2006: Das Rätsel bleibt ungelöst – Eine Erwiderung, in: Wirtschaftsdienst 86, 192-198.
- Kohli, Martin, 1985: Die Institutionalisierung des Lebenslaufs. Historische Befunde und theoretische Argumente, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 37, 1-29.
- Kohli, Martin, 1988: Normalbiographie und Individualität: Zur institutionellen Dynamik des gegenwärtigen Lebenslaufregimes, in: Hanns-Georg Brose/Bruno Hildenbrand (Hg.): Vom Ende des Individuums zur Individualität ohne Ende. Opladen, 33-53.
- Kohli, Martin, 2003: Der institutionalisierte Lebenslauf: ein Blick zurück und nach vorn, in: Jutta Allmendinger (Hg.): Entstaatlichung und Soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002. Opladen, 523-545.
- Kolbe, Wiebke, 2002: Elternschaft im Wohlfahrtsstaat. Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich 1945-2000. Frankfurt/New York.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, 1997: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage. Bonn.
- Kommission GFR, 2003: Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen: Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ vom 17.04.2003, in: [http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02\\_politik/hartz\\_iv/gemeindefinanzreform/2003\\_04\\_17\\_abschlussbericht.pdf](http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/02_politik/hartz_iv/gemeindefinanzreform/2003_04_17_abschlussbericht.pdf).
- Kommission MDA, 2002: Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Bericht der Kommission. Berlin.
- Körner, Marita, 2002: Die Reform des SGB III durch das Job-AQTIV-Gesetz. Ein kritischer Überblick, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 19, 241-246.
- Krahmer, Utz, 1982: Asylsuchende als Zwangsarbeiter nach § 19 Bundessozialhilfegesetz?, in: Demokratie und Recht 10, 412-415.
- Krahmer, Utz, 1983: Zwang zur Ableistung gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit nach dem BSHG – zur Entscheidung des BVerwG vom 10.2.1983, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 22, 211-214.

- Krätke, Michael, 1990: Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, in: *Das Argument* 32, 675-692.
- Krebs, Angelika, 2002: *Arbeit und Liebe. Die philosophischen Grundlagen sozialer Gerechtigkeit*. Frankfurt.
- Krebs, Angelika (Hg.), 2000: *Gleichheit oder Gerechtigkeit. Texte der neuen Egalitarismuskritik*. Frankfurt.
- Kress, Ulrike, 1998: Vom Normalarbeitsverhältnis zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes – Ein Literaturbericht, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31, 488-505.
- Kreyenfeld, Michaela/Geisler, Esther, 2006: Müttererwerbstätigkeit in Ost- und Westdeutschland, in: *Zeitschrift für Familienforschung* 18, 333-360.
- Kronauer, Martin, 2002: *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*. Frankfurt/New York.
- Kronauer, Martin/Linne, Gudrun (Hg.), 2005: *Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität*. Berlin.
- Kronberger Kreis 1986a: *Mehr Markt im Arbeitsrecht*. Bad Homburg.
- Kronberger Kreis (1986b): *Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen*. Bad Homburg.
- Kropp, Sabine, 2004: Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte, in: *Politische Vierteljahresschrift* 45, 416-439.
- Krug, Walter/Meckes, Rainer, 1995: *Hilfe zu Arbeit. Arbeitspotentialeinschätzung*. Baden-Baden.
- Krug, Walter/Meckes, Rainer, 1997: *Hilfe zur Arbeit. Aktualisierte Arbeitspotentialeinschätzung 1994*. Baden-Baden.
- Kühl, Jürgen, 1982: Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 15, 251-260.
- Kuhn, Thomas S., 1967: *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*. Frankfurt.
- Kulawik, Teresa, 1989: Auf unsicheren Wegen. Perspektiven der sozialen Sicherung von Frauen, in: Barbara Riedmüller/Marianne Rodenstein (Hg.): *Wie sicher ist die soziale Sicherung?* Frankfurt, 241-265.
- Kuller, Christiane: *Familienpolitik im föderativen Sozialstaat. Die Formierung eines Politikfeldes in der Bundesrepublik 1949 – 1975*. München.
- Kunkel, Peter-Christian, 2003: Grundsicherungsgesetz und Sozialhilfegesetz im Vergleich, in: *info also* 21, 101-102.
- Lampert, Heinz, 1989: 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 22, 173-186.
- Lampert, Heinz, 1996: *Priorität für die Familie. Plädoyer für eine rationale Familienpolitik*. Berlin.

- Lampert, Heinz/Althammer, Jörg, 2004: Lehrbuch der Sozialpolitik. Siebte Auflage. Berlin et al.
- Lamping, Wolfram/Schridde, Henning, 1999: Konturen neuer Sozialstaatlichkeit: Sozialhilfepolitik zwischen Kontinuität und Wandel, in: Zeitschrift für das Fürsorgewesen 51, 74-100.
- Lamping, Wolfram/Schridde, Henning/Platz, Stefan/Blanke, Bernhard, 2002: Der Aktivierende Staat: Positionen, Begriffe, Strategien. Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Landenberger, Margarete, 1993: Familienpolitische Maßnahmen und ihre Wirkungen auf Arbeitsmarktchancen und soziale Sicherung von Frauen, in: Claudia Gather et al. (Hg.): Frauen-Alterssicherung. Lebensläufe von Frauen und ihre Benachteiligung im Alter. Zweite, durchgesehene und überarbeitete Auflage. Berlin, 83-105.
- Lang, Heinrich, 2006: Die Eingliederungsvereinbarung zwischen Autonomie und Bevormundung. Rechts- und Verfassungsfragen des SGB II, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 15, 176-184.
- Lang, Sabine/Mayer, Margit/Scherrer, Christoph (Hg.), 1999: Jobwunder USA – Modell für Deutschland? Münster.
- Lantzsich, Jana, 2003: Die Abkehr vom politischen Ziel der Vollbeschäftigung, in: Zeitschrift für Soziologie 32, 226-236.
- Le Grand, Julian, 1997: Knights, Knaves or Pawns? Human Behaviour and Social Policy, in: Journal of Social Policy 26, 149-169.
- Le Grand, Julian, 1991: The theory of government failure, in: British Journal of Political Science 21, 423-442.
- Lehmbruch, Gerhard, 1996: Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie, in: Politische Vierteljahresschrift 37, 735-751.
- Lehmbruch, Gerhard, 1999: Die Große Koalition und die Institutionalisierung der Verhandlungsdemokratie, in: Max Kaase/Günther Schmid (Hg.): Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Berlin, 41-61.
- Leibfried, Stephan, 1976: Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik. Zum Prozess des Filterns von Ansprüchen auf Sozialhilfe, in: Kritische Justiz 9, 377-393.
- Leibfried, Stephan, 1988: Perspektiven der Sozialhilfepolitik, in: Johannes Mün-der (Hg.): Zukunft der Sozialhilfe. Sozialpolitische Perspektiven nach 25 Jahren BSHG. Münster, 91-111.
- Leibfried, Stephan et al., 1995: Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat. Frankfurt.

- Leibfried, Stephan/Hansen, Eckhard/Heisig, Michael, 1987: Sozialpolitik und kommunale soziale Grundsicherung: Zur Verrechtlichung des Existenzminimums nach dem Zweiten Weltkrieg und der Entstehung des Warenkorbts 1955, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hg.): Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe. Bedingungsanalysen sozialpolitischer Interventionen. München, 41-66.
- Leibfried, Stephan/Tennstedt, Florian, 1985: Die Spaltung des Sozialstaats und die Politik der Armut, in: Stephan Leibfried/Florian Tennstedt (Hg.): Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats. Frankfurt, 13-36.
- Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe (Hg.), 2000: Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven. Frankfurt/New York.
- Leisering, Lutz, 1993: Zwischen Dramatisierung und Verdrängung. Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft, in: Soziale Welt 44, 457-511.
- Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratenstaller, Margit, 2004: Einleitung: Was kommt nach dem Ernährermodell? Sozialpolitik zwischen Re-Kommodifizierung und Re-Familialisierung, in: Sigrid Leitner/Ilona Ostner/Margit Schratenstaller (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden, 9-27.
- Lenhardt, Gero/Offe, Claus, 1977: Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: Christian von Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hg.): Soziologie und Sozialpolitik. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 19. Opladen, 99-127.
- Lenk, Kurt, 1966: Aspekte der gegenwärtigen Planungsdiskussion in der Bundesrepublik, in: Politische Vierteljahresschrift 7, 364-376.
- Lenze, Anne, 2010a: Hartz IV Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe. Das Urteil des BVerfG vom 9.2.2010 und seine Folgen. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Lenze, Anne, 2010b: Die Gewährleistung des Existenzminimums von Kindern im föderalen System, in: Neue zeitschrift für Sozialrecht 19, 534-540.
- Lepsius, M. Rainer, 1995: Institutionenanalyse und Institutionenpolitik, in: Brigitta Nedelmann (Hg.): Politische Institutionen im Wandel. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 35. Opladen, 392-403.
- Lepsius, M. Rainer, 1997: Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien, in: Gerhard Göhler (Hg.): Institutionenwandel. Leviathan. Sonderheft 16. Opladen, 57-69.

- Lessenich, Stephan, 1995: Wohlfahrtsstaatliche Regulierung und die Strukturierung von Lebensläufen. Zur Selektivität sozialpolitischer Interventionen, in: *Soziale Welt* 46, 51-69.
- Lessenich, Stephan, 1998: „Relations matter“: De-Kommodifizierung als Verteilungsproblem, in: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt, 91-108.
- Lessenich, Stephan, 1999: Vorwärts – und nichts vergessen. Die neue deutsche Sozialstaatsdebatte und die Dialektik sozialpolitischer Interventionen, in: *Prokla* 29, 411-430.
- Lessenich, Stephan (2003a): Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell. Frankfurt/New York.
- Lessenich, Stephan (2003b): Der Arme in der Aktivgesellschaft – zum sozialen Sinn des “Fördern und Forderns”, in: *WSI-Mitteilungen* 56, 214-220.
- Lessenich, Stephan, 2004: Ökonomismus zum Wohlfühlen: Gøsta Esping-Andersen und die neue Architektur des Sozialstaats, in: *Prokla*, 34, 439-476.
- Lessenich, Stephan, 2005: „Frozen Landscapes“ revisited: Path creation in the European Social Model, in: *Social Policy & Society* 4, 345-356.
- Letablier, Marie-Thérèse/Jönsson, Ingrid, 2003: Kinderbetreuung und politische Handlungslogik, in: Ute Gerhard/Trudje Knijn/Anja Weckwert (Hg.): *Erwerbstätige Mütter. Ein europäischer Vergleich*. München, 85-109.
- Leu, Hans Rudolf, 2005: Kindertagesbetreuung – ein Feld in Bewegung. Zur Einführung, in: *Deutsches Jugendinstitut: Zahlenspiegel 2005. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik*. München, 9-14.
- Levitas, Ruth, 1998: *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. London.
- Levy, René, 1996: Zur Institutionalisierung von Lebensläufen. Ein theoretischer Bezugsrahmen, in: Johann Behrens/Wolfgang Voges (Hg.): *Kritische Übergänge. Statuspassagen und sozialpolitische Institutionalisierung*. Frankfurt/New York, 73-113.
- Lewis, Jane, 2001: The decline of the male breadwinner model: Implications for work and care, in: *Social Politics*, 8, 152-169.
- Lewis, Jane, 2004: Auf dem Weg zur „Zwei-Erwerbstätigen“ Familie, in: Sigrid Leitner/Ilona Ostner/Margit Schratzenstaller (Hg.): *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?* Wiesbaden, 62-84.
- Lewis, Jane/Bennett, Fran, 2004: Themed issue on gender and individualisation, in: *Social Policy and Society* 3, 43-45.

- Lewis, Jane/Giullari, Susanna, 2005: The adult worker model family, gender equality and care: the search for new policy principles and the possibilities and problems of a capabilities approach, in: *Economy and Society* 34, 76-104.
- Limbach, Jutta/Willutzki, Siegfried, 2002: Die Entwicklung des Familienrechts seit 1949, in: Rosemarie Nave-Herz (Hg.): *Kontinuität und Wandel der Familie in Deutschland. Eine zeitgeschichtliche Analyse*. Stuttgart, 7-43.
- Lindbeck, Assar/Snowder, Dennis J., 2001: Insiders versus Outsiders, in: *Journal of Economic Perspectives* 15, 165-188.
- Lipietz, Alain, 1985: Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise. Einige methodische Überlegungen zum Begriff der „Regulation“, in: *Prokla* 15, 109-137.
- Lipietz, Alain, 1991: Demokratie nach dem Fordismus, in: *Das Argument* 33, 677-694.
- Lipietz, Alain, 1993: Politische Ökologie und Arbeiterbewegung. Ähnlichkeiten und Unterschiede, in: *Prokla* 23, 387-395.
- Loeffelholz, Hans Dietrich von/Fritzsche, Bernd/Köpp, Günter, 1997: Aktuelle Bestandsaufnahme des deutschen Transfersystems. Eine empirische Analyse unter Effektivitäts- und Anreizgesichtspunkten. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht 270. Bonn.
- Lødemel, Ivar, 2001a: National objectives and local implementation of workfare in Norway, in: Ivar Lødemel, Heather Trickey (eds.): *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol, 133-158.
- Lødemel, Ivar, 2001b: Discussion: workfare in the welfare state, in: Ivar Lødemel/Heather Trickey (eds.): *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol, 295-343.
- Lødemel, Ivar/Trickey, Heather (eds.), 2001a: *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol.
- Lødemel, Ivar/Trickey, Heather, 2001b: A new contract for social assistance, in: Ivar Lødemel/Heather Trickey (eds.): *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol, 1-39.
- Lohr, Karin/Nickel, Hildegard Maria (Hg.), 2005: *Subjektivierung von Arbeit. Riskante Chancen*. Münster.
- Lompe, Klaus, 1971: *Gesellschaftspolitik und Planung. Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie*. Freiburg: Rombach.
- Luchtmeier, Hendrik/Ziemendorff, Johannes, 2007: Aufstocker – Kein Indiz für ein Niedriglohnproblem, in: *Wirtschaftsdienst* 87, 794-799.

- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf/Sondermann, Ariadne, 2008: Disziplinieren und Motivieren: Zur Praxis der neuen Arbeitsmarktpolitik, in: Adalbert Evers/Rolf G. Heinze (Hg.): Sozialpolitik. Ökonomisierung und Entgrenzung. Wiesbaden, 276-300.
- Luhmann, Niklas, 1975: Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen, in: Niklas Luhmann: Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft. Opladen, 134-149.
- Luhmann, Niklas, 1993: Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. Vierte Auflage. Frankfurt.
- Luhmann, Niklas, 2002: Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt.
- Lüscher, Kurt, 1997: Familienrhetorik, Familienwirklichkeit und Familienforschung, in: Lazlo A. Vaskovics (Hg.): Familienbilder und Familienrealitäten. Opladen, 50-67.
- Lutz, Burkhard, 1989: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts. Frankfurt/New York.
- Lütz, Susanne/Czada, Roland, 2000: Marktkonstitution als politische Aufgabe: Problemskizze und Theorieüberblick, in: Roland Czada/Susanne Lütz (Hg.): Die politische Konstitution von Märkten. Wiesbaden, 9-35.
- Lütz, Susanne/Czada, Roland (Hg.), 2004: Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven. Wiesbaden.
- Macpherson, Crawford B., 1973: Die politische Theorie des Besitzindividualismus. Von Hobbes bis Locke. Frankfurt.
- Mandeville, Bernard, 1980 [1724]: Die Bienenfabel oder private Laster, öffentliche Vorteile. Frankfurt.
- Maneval, Helmut, 1988: Arbeitslosigkeit, in: Willi Alber et al. (Hg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Ungekürzte Studienausgabe. Erster Band: Absatz bis Bilanztheorien. Stuttgart/New York: Fischer, 267-279.
- March, James G./Olsen, Johan P., 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: American Political Science Review 78, 734-749.
- Marshall, Thomas H., 1992 [1949]: Staatsbürgerrechte und soziale Klassen, in: Thomas H. Marshall: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Hg. und übersetzt von Elmar Rieger. Frankfurt/New York, 33-94.
- Marx, Detlef, 1970: Aspekte einer aktiven Sozialpolitik. Votum zu dem gleichnamigen Beitrag von H.P. Widmaier, in: Horst Sanmann (Hg.): Zur Problematik der Sozialinvestitionen. Berlin, 45-56.

- Marx, Karl 1972 [1890]: Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band. MEW 23. Berlin.
- Marx, Karl 1966 [1894]: Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Dritter Band. MEW 25. Berlin.
- Marx, Karl/Engels, Friedrich 1964 [1848]: Manifest der Kommunistischen Partei. MEW 4. Berlin.
- Mattes, Monika, 2005: „Gastarbeiterinnen“ in der Bundesrepublik. Anwerbe- politik, Migration und Geschlecht in den 50er bis 70er Jahren. Frankfurt/New York.
- Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungs- probleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.): Jahr- buch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1. Baden-Baden, 89- 110.
- Mayntz, Renate, 1995: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Trans- formation einer Theorie, in: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. Politische Vierteljahresschrift. Son- derheft 26. Opladen, 148-168.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1973: Kriterien, Voraussetzungen und Ein- schränkungen aktiver Politik, in: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.) Pla- nungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Ver- waltung des Bundes. München, 115-145.
- McLaughlin, Eithne/Glendingin, Caroline, 1994: Paying for Care in Europe: is there a Feminist Approach?, in: Linda Hantrais/Steen Mangen (eds.): Familiy Policy and the Welfare of Women. Cross-National Research Papers, third se- ries. Loughborough, 52-69.
- Mead, Lawrence M., 1986: Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citi- zenship. New York.
- Mead, Lawrence M. 1997b: The rise of paternalism, in: Lawrence M. Mead (ed.): The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty. Washing- ton, D.C, 1-38.
- Mead, Lawrence M. 1997c: Welfare employment, in: Lawrence M. Mead (ed.): The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty. Washington, D.C, 39-88.
- Mead, Lawrence M. (ed.) 1997a: The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty. Washington, D.C.
- Meinhardt, Volker et al., 1994: „Bürgergeld“: Kein sozial- und arbeitsmarktpoli- tischer deus ex machina, in: WSI Mitteilungen 47, 624-635.

- Merkel, Wolfgang, 2000: Die Dritten Wege der Sozialdemokratie ins 21. Jahrhundert, in: *Berliner Journal für Soziologie* 10, 99-124.
- Merkel, Wolfgang, 2001: Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, in: *Berliner Journal für Soziologie* 11, 135-157.
- Mertens, Dieter/Kühl, Jürgen, 1988: Arbeitsmarktpolitik, in: Willi Alber et al. (Hg.): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Ungekürzte Studienausgabe. Erster Band: Absatz bis Bilanztheorien*. Stuttgart/New York, 279-292.
- Merz-Benz, Max/Wagner, Gerhard, 2007: Idealtypus und Verstehen. Max Webers Logik der Handlungsdeutung, in: Carsten Klingemann (Hg.): *Jahrbuch für Soziologiegeschichte. Soziologisches Erbe: Georg Simmel – Max Weber – Soziologie und Religion – Chicagoer Schule der Soziologie*. Wiesbaden, 53-66.
- Metzler, Gabriele, 2003: „Geborgenheit im gesicherten Fortschritt“. Das Jahrzehnt von Planbarkeit und Machbarkeit, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.): *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*. Paderborn et al., 777-797.
- Mezger, Erika/West, Klaus-W. (Hg.), 2000: *Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln*. Zweite, erweiterte Auflage. Marburg.
- Miller, David, 1976: *Social Justice*. Oxford.
- Mitschke, Joachim 1995a: Steuer- und Sozialpolitik für mehr reguläre Beschäftigung, in: *Wirtschaftsdienst* 75, 75-84.
- Mitschke, Joachim 1995b: Einleitungsreferat Pro Bürgergeld: „Bürgergeld als beschäftigungs- und sozialpolitische Chance“, in: Bundestagsfraktion SPD: *Soziale Grundsicherung contra Bürgergeld. Fachtagung der SPD-Bundestagsfraktion am 5. Juli 1995*. Zweite, verbesserte Auflage. Bonn, 12-23.
- Mohr, Katrin, 2007: *Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat. Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland*. Wiesbaden.
- Morel, Sylvie, 1998: The new reciprocity in the “Relation of Assistance”: American workfare versus French Insertion Policies, in: *International Review of Comparative Public Policy* 10, 77-97.
- Morel, Sylvie, 2004: Workfare and Insertion: How the U.S. and French models of social assistance have been transformed, in: Neil Gilbert/Antoine Parent (eds.): *Welfare Reform: A Comparative Assessment of the French and U.S. Experiences*. New Brunswick/London, 93-142.
- Mrozynski, Peter, 2004: Grundsicherung für Arbeitssuchende, im Alter, bei voller Erwerbsminderung und die Sozialhilfereform, in: *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch* 43, 198-221.

- Mückenberger, Ulrich, 1985: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?, in: Zeitschrift für Sozialreform 31, 415-434, 457-475.
- Mückenberger, Ulrich, 1989: Der Wandel des Normalarbeitsverhältnisses unter Bedingungen der „Krise der Normalität“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 40, 211-223.
- Mückenberger, Ulrich, 1990: Normalarbeitsverhältnis: Lohnarbeit als normativer Horizont sozialer Sicherheit?, in: Christoph Sachße/H. Tristram Engelhardt (Hg.): Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt, 158-178.
- Mühling, Tanja/Rost, Harald/Rupp, Marina/Schulz, Florian, 2006: Kontinuität trotz Wandel. Die Bedeutung traditioneller Familienleitbilder für die Berufsverläufe von Müttern und Vätern. Weinheim und München.
- Müller, Hans-Peter, 2005: Lebensführung durch Arbeit? Max Weber und die Soziologie von Arbeit und Beruf heute, in: Karin Lohr/Hildegard Maria Nickel (Hg.): Subjektivierung von Arbeit. Riskante Chancen. Münster, 17-33.
- Müller, Wolfgang/Neusüß, Christel, 1971: Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital, in: Probleme des Klassenkampfes 1. Sonderheft 1, 7-70.
- Müller-Jentsch, Walther, 1974: Die spontane Streikbewegung 1973, in: Otto Jacoby/Walther Müller-Jentsch/Eberhard Schmidt (Hg.): Gewerkschaften und Klassenkampf. Kritisches Jahrbuch `74. Frankfurt, 44-54.
- Münch, Ursula, 1992: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen. Opladen.
- Münder, Johannes, 2008: Das Leistungsrecht des SGB II: Erfahrungen mit pauschalierten Leistungen, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 17, 169-172.
- Murray, Charles, 1994: Losing Ground. American Social Policy 1950-1980. Tenth-anniversary edition. New York.
- Myles, John, 1990: States, Labor Markets and Life Cycles, in: Roger Friedland and A.F. Robertson (eds.): Beyond the Marketplace: Rethinking Economy and Society. New York, 271-298.
- Myrdal, Alva/Klein, Viola, o.J. [orig. 1956]: Die Doppelrolle der Frau in Familie und Beruf. Köln/Berlin.
- Narr, Wolf-Dieter, 1984: Ökologische Sozialpolitik – Nur ein modischer Sprachumhang?, in: Widersprüche 12, 4, 15-27.
- Nathan, Richard P., 1993: Turning Promises into Performance: The Management Challenges of Implementing Workfare. New York.
- Nerdinger, Friedemann W./Blickle, Gerhard/Schaper, Niclas, 2008: Arbeits- und Organisationspsychologie. Heidelberg.

- Nickell, Stephen, 1997: Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America, in: *Journal of Economic Perspectives* 11, 55-74.
- Noël, Alain, 1995: The politics of workfare, in: Adil Sayeed (ed.): *Workfare: Does it work? It is fair?* Montreal, 39-73.
- North, Douglass C., 2005: Understanding the process of economic change, in: Max Miller (ed.): *Worlds of Capitalism. Institutions, Governance and Economic Change in the Era of Globalization*. London/New York, 93-105.
- Nussbaum, Martha C., 2003: Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice, in: *Feminist Economics* 9, 33-59.
- Oberbracht, Dirk, 1993: *Die Parlamentarisierung des sozialhilferechtlichen regelsatzes*. Baden-Baden.
- O'Connor, James, 1974: *Die Finanzkrise des Staates*. Frankfurt.
- O'Donnell, Guillermo, 1986: On fruitful convergence of Hirschman's Exit, Voice, and Loyalty and Shifting Involvements: Reflections from recent Argentine Experience, in: Alexandro Foxley/Michael S. McPherson/Guillermo O'Donnell (eds.): *Development, Democracy, and the Art of Trespassing: Essays in Honor of Albert O. Hirschman*. Notre Dame, 249-268.
- OECD, 1990: *Labour Market Policies for the 1990s*. Paris.
- OECD, 1993: *Employment Outlook*. Paris.
- OECD, 1994: *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*. Paris.
- OECD, 1996: *Employment Outlook*. Paris.
- OECD, 1997: *Making Work Pay: Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*. Paris.
- OECD (1998a): *The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*. Paris.
- OECD (1998b): *The Battle Against Exclusion, Volume II: Social Assistance in Belgium: The Czech Republic, the Netherlands and Norway*. Paris.
- OECD, 2001: *Employment Outlook*. Paris.
- OECD, 2003: *Employment Outlook 2003: Towards More and Better Jobs*. Paris.
- OECD, 2004: *Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Länderbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)*. Paris.
- Oertzen, Christine von, 1999: *Teilzeitarbeit und die Lust am Zuverdienen. Geschlechterpolitik und gesellschaftlicher Wandel in Westdeutschland 1948-1969*. Göttingen.
- Oertzen, Christine von, 2000: Abschied vom Normalarbeitstag. Die rechtliche Einbürgerung der Teilzeitarbeit in Westdeutschland, 1955-1969, in: *L'Homme. Zeitschrift für feministische Geschichtswissenschaft* 11, 65-82.

- Offe, Claus 1972a: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie. Frankfurt.
- Offe, Claus 1972b: Advanced Capitalism and the Welfare State, in: *Politics and Society* 2, 479-488.
- Offe, Claus 1975a: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Gisela Kress/Dieter Senghaas (Hg.): *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*. Frankfurt, 135-164.
- Offe, Claus 1975b: Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt.
- Offe, Claus, 1979: „Unregierbarkeit“. Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: Jürgen Habermas (Hg.): *Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“*. Band 1: Nation und Republik. Frankfurt, 294-318.
- Offe, Claus, 1983: Arbeit als soziologische Schlüsselkategorie?, in: Jochen Matthes (Hg.): *Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg*. Frankfurt/New York, 38-65.
- Offe, Claus, 1984: *Contradictions of the Welfare State*. London.
- Offe, Claus, 1985: New Social Movements: Challenging boundaries of institutional politics, in: *Social Research* 52, 817-868.
- Offe, Claus, 1987: Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, in: Ellwein, Thomas et al. (Hg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Band 1. Baden-Baden, 309-320.
- Offe, Claus, 1990: Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik, in: H. Tristram Engelhardt/Christoph Sachße (Hg.): *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt, 179-202.
- Offe, Claus, 1993: Zur Typologie von sozialpolitischen „Regimes“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 39, 83-86.
- Offe, Claus, 1995: Schock, Fehlkonstrukt oder Droge? Über drei Lesarten der Sozialstaatskrise, in: Werner Fricke (Hg.): *Zukunft des Sozialstaats*. Jahrbuch Arbeit und Technik 1995. Bonn, 31-41.
- Offe, Claus 1996a: *Modernity and the State*. East, West. Cambridge: MIT Press.
- Offe, Claus 1996b: Designing Institutions in East European Transitions, in: Robert E. Goodin (ed.): *The Theory of Institutional Design*. Cambridge, 199-226.
- Offe, Claus, 1998: Der deutsche Wohlfahrtsstaat: Prinzipien, Leistungen, Zukunftsaussichten, in: *Berliner Journal für Soziologie* 8, 359-380.
- Offe, Claus, 2002: Der Niedriglohnsektor und das „Modell Deutschland“, in: Uwe Fachinger/Heinz Rothgang/Holger Viebrock (Hg.): *Die Konzeption sozialer Sicherung*. Festschrift für Winfried Schmähl. Baden-Baden, 273-288.

- Offe, Claus, 2008: Sozialstaat. Hertie School of Governance – working papers, No. 30. Berlin.
- Offe, Claus/Ronge, Volker, 1977: Thesen zur Begründung des Konzepts des „kapitalistischen Staates“ und zur materialistischen Politikforschung, in: Claudio Pozzoli (Hg.): Rahmenbedingungen und Schranken staatlichen Handelns. Zehn Thesen. Frankfurt, 54-70.
- Olk, Thomas/Riedmüller, Barbara, 1994: Grenzen des Sozialversicherungsstaates oder grenzenloser Sozialversicherungsstaat? Eine Einführung, in: Barbara Riedmüller/Thomas Olk (Hg.): Grenzen des Sozialversicherungsstaates. Leviathan. Sonderheft 14. Opladen, 9-33.
- Olson, Mancur, 1998: Die Logik kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Vierte, durchgesehene Auflage. Tübingen.
- Opielka, Michael (Hg.), 1985: Die ökosoziale Frage. Entwürfe zum Sozialstaat. Frankfurt.
- Opielka, Michael/Stalb, Heidrun, 1986: Das garantierte Grundeinkommen ist unabdingbar, aber es genügt nicht, in: Michael Opielka/Georg Vobruba (Hg.): Das Garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung. Frankfurt, 73-97.
- Oppolzer, Alfred, 1997: Entfremdung, in: Wolfgang Fritz Haug (Hg.): Historisch-Kritisches Wörterbuch des Marxismus, Band 1: Abbau des Staates bis Avantgarde. Hamburg, 460-469.
- Oppolzer, Alfred et al., 1977: Humanisierung der Lohnarbeit? Der Kampf um die Arbeitsbedingungen. Hamburg.
- Orloff, Ann Shola, 1993: Gender and the Social Right of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States, in: American Sociological Review 58, 303-328.
- Ostheim, Tobias/Zohnhöfer, Reimut, 2004: Europäisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik? Der Einfluss des Luxemburg-Prozesses auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik, in: Susanne Lütz/Roland Czada (Hg.): Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven. Wiesbaden, 373-401.
- Ostner, Ilona, 1995: Sozialstaatsmodelle und die Situation der Frauen, in: Werner Fricke (Hg.): Zukunft des Sozialstaats. Jahrbuch Arbeit und Technik 1995. Bonn, 57-67.
- Ostner, Ilona (2004a): Kinder und Frauen zuerst!? Ein Review-Essay, in: Zeitschrift für Sozialreform 50, 211-217.
- Ostner, Ilona (2004b): „Individualisation“ – The origins of the concept and its impact on German social policies, in: Social Policy and Society 3, 47-56.
- Ott, Notburga, 2000: Ökonomische Effizienz und Familienlastenausgleich – eine konzeptionelle Klärung, in: Bernhard Jans/André Habisch/Erich Stutzer

- (Hg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Max Wingen zum 70.Geburtstag. Grafschaft, 185-200.
- Pabst, Stefan/Rothgang, Heinz, 2000: Reformfähigkeit und Reformblockaden: Kontinuität und Wandel bei Einführung der Pflegeversicherung, in: Stephan Leibfried/Uwe Wagschal (Hg.): Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven. Frankfurt/New York, 340-377.
- Pankoke, Eckart, 1990: Die Arbeitsfrage. Arbeitsmoral, Beschäftigungskrisen und Wohlfahrtspolitik im Industriezeitalter. Frankfurt.
- Parijs, Philippe Van/Vanderborght, Yannick, 2005: Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags. Frankfurt/New York.
- Paugam, Serge, 2003: The Revenue Minimum d'Insertion (RMI) in France: the limits of a progressive social policy, in: Guy Standing (ed.): Minimum Income Schemes in Europe. Geneva, 29-53.
- Paugam, Serge, 2008: Die elementaren Formen der Armut. Hamburg: Hamburger Edition HIS.
- Peck, Jamie, 1996: Work-Place: The Social Regulation of Labor Markets. New York/London.
- Peck, Jamie, 2001: Workfare States. New York/London.
- Peck, Jamie, 2003: The rise of the workfare state, in: Kurswechsel Nr. 3, 75-87.
- Peck, Jamie/Theodore, Nikolas, 2000: Beyond "employability", in: Cambridge Journal of Economics 24, 729-749.
- Peters-Lange, Susanne, 1992: Zumutbarkeit von Arbeit. Ein Plädoyer zur Rechtsfortentwicklung. Köln.
- Pfau-Effinger, Birgit, 1998: Der soziologische Mythos von der Hausfrauenehe – sozio-historische Entwicklungspfade der Familie, in: Soziale Welt 49, 167-182.
- Pfau-Effinger, Birgit, 2000: Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs. Opladen.
- Piachaud, David, 1992: Wie misst man Armut?, in: Stephan Leibfried/Wolfgang Voges (Hg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 32. Opladen, 63-87.
- Pierik, Roland/Robeyns, Ingrid, 2007: Resources versus Capabilities: Social Endowments in Egalitarian Theory, in: Political Studies 55, 133-152.
- Pierson, Paul, 1996: The new politics of the welfare state, in: World Politics 48, 143-179.
- Pierson, Paul, 2001: Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies, in: Paul Pierson (ed.): The New Politics of the Welfare State. Oxford/New York, 410-456.

- Pilgrim, Anneke, 1990: Die Praxis der „Hilfe zur Arbeit“. Ergebnisse einer bundesweiten Untersuchung in der „Arbeit“ nach dem BSHG durch Sozialhilfeträger. BBJ-Consult Info II/1990. Berlin.
- Pinker, Robert, 1992: Armut, Sozialpolitik und Soziologie. Der englische Weg von der industriellen Revolution zum modernen Wohlfahrtsstaat (1830 bis 1950), in: Stephan Leibfried/Wolfgang Voges (Hg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 32. Opladen, 124-148.
- Piven, Francis Fox/Cloward, Richard A., 1977: Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt. Frankfurt.
- Plant, Raymond, 1998: The Third Way. Friedrich-Ebert-Stiftung London Office Working Paper 5. London.
- Plantenga, Janneke/Remery, Chantal, 2005: Reconciliation of Work and Private Life: A Comparative Review of Thirty European Countries. Luxembourg.
- Plantenga, Janneke/Remery, Chantal, 2006: The Gender Pay Gap –Origins and Policy Responses: A Comparative Review of 30 European Countries. Luxembourg.
- Plitzko, Alfred (Hg.) (1964): Planung ohne Planwirtschaft. Frankfurter Gespräch der List Gesellschaft 7.-9. Juni 1963. Basel/Tübingen.
- Pohl, Rüdiger, 2000: Der Konflikt zwischen tariflichen oder staatlichen Mindestlöhnen und dem Sozialhilfeniveau, in: Richard Hauser (Hg.): Die Zukunft des Sozialstaats. Berlin, 229-271.
- Polanyi, Karl 1992 [1957]: The Economy as Instituted Process, in: Mark Granovetter/Richard Swedberg (eds.): The Sociology of Economic Life. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press, 29-51.
- Polanyi, Karl 1995 [1944]: The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Frankfurt.
- Pollmann-Schult, Matthias/Diewald, Martin, 2007: Auswirkungen der Familiengründung auf den Berufsverlauf von Männern, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 59, 440-458.
- Pongratz, Hans J./Voß, G. Günter, 2003: Arbeitskraftunternehmer. Erwerbsorientierungen in entgrenzten Arbeitsformen. Berlin.
- Prein, Gerald/Buhr, Petra, 1998: Does welfare lead to dependency? Effectiveness and undesirable side-effects of welfare, in: Gaby Flösser/Hans-Uwe Otto (eds.): Towards More Democracy in Social Services. Berlin/New York, 75-89.
- Priester, Tom/Klein, Peter, 1992: „Hilfe zur Arbeit“. Ein Instrument für die kommunale Arbeitsmarktpolitik? Augsburg.

- Pühl, Katharina, 2003: Der Bericht der Hartz-Kommission und die „Unternehmerin ihrer selbst“: Geschlechterverhältnisse, Gouvernementalität und Neoliberalismus, in: Marianne Pieper/Encarnación Gutiérrez Rodríguez (Hg.): *Gouvernementalität. Ein sozialwissenschaftliches Konzept in Anschluss an Foucault*. Frankfurt/New York, 111-135.
- Rauschenbach, Thomas/Riedel, Birgit/Schilling, Matthias, 2007: *Der Streit um die Zahlen – Bedarfsszenarien für unter Dreijährige und ihre Berechnungsgrundlagen*. München.
- Rauschenbach, Thomas/Schilling, Matthias, 2007: *Erwartbare ökonomische Effekte durch den Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige auf 750.000 Plätze bis 2013, aktualisierte Fassung 25.10.2007*. München.
- Rehberg, Karl-Siegbert, 1994: Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen, in: Gerhard Göhler (Hg.): *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionen*. Baden-Baden, 47-84.
- Rehberg, Karl-Siegbert, 1997: Institutionenwandel und die Funktionsveränderung des Symbolischen, in: Gerhard Göhler (Hg.): *Institutionenwandel*. Leviathan. Sonderheft 16. Opladen, 94-118.
- Rehberg, Karl-Siegbert, 2002: Institutionen, Kognitionen und Symbole – Institutionen als symbolische Verkörperungen. Kulturosoziologische Anmerkungen zu einem handlungstheoretischen Forschungsprogramm, in: Andrea Maurer/Michael Schmid (Hg.): *Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen*. Frankfurt/New York, 39-56.
- Rein, Harald, 1998: Zur rechtlichen Entwicklung von erzwungenen Arbeitseinsätzen im Sozialhilfe- und Arbeitslosenrecht, in: *Frankfurter Arbeitslosenzentrum – FALZ* (Hg.), 1998: *Arbeitsdienst – wieder salonfähig? Zwang zur Arbeit in Geschichte und Sozialstaat*. Frankfurt: Fachhochschulverlag, 9-28.
- Reis, Claus/Brülle, Heiner, 2001: Sondierungen in unwegsamem Gelände – Sozialhilfe als sperrige Dienstleistung, in: Heiner Brülle/Claus Reis (Hg.), 2001: *Neue Steuerung in der Sozialhilfe. Sozialberichterstattung, Controlling, Benchmarking, Casemanagement*. Luchterhand, 1-18.
- Riedel, Birgit, 2005a: Versorgungslage und Entwicklung der Angebote in Tageseinrichtungen für Kinder zwischen 1998 und 2002, in: *Deutsches Jugendinstitut: Zahlenspiegel 2005. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik*. München, 44-78.
- Riedel, Birgit (2005b): Das institutionelle Angebot für Kinder ab 6 Jahren (Grundschulalter), in: *Deutsches Jugendinstitut: Zahlenspiegel 2005. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik*. München, 143-155.

- Riedmüller, Barbara, 1985: Armutspolitik und Familienpolitik. Die Armut der Familie ist die Armut der Frau, in: Stephan Leibfried/Florian Tennstedt (Hg.): Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats. Frankfurt, 311-335.
- Rieger, Elmar, 1998: Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat, in: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/New York 59-89.
- Ritter, Gerhard A., 1983: Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich. München.
- Ritter, Gerhard A., 1991: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. Zweite, überarbeitete und erheblich erweiterte Auflage. München.
- Rixen, Stephan, 2006: Erwerbsfähigkeit als Schlüsselbegriff der Arbeitsmarktreform, insbesondere im SGB II, in: info also 24, 153-161.
- Rödel, Ulrich/Guldimann, Tim, 1978: Sozialpolitik als soziale Kontrolle. Tim Guldimann/Marianne Rodenstein et al. (Hg.): Sozialpolitik als soziale Kontrolle. Starnberger Studien 2. Frankfurt, 11-55.
- Rohde, Helmut (1972): Sozialplanung. Bonn.
- Ronge, Volker/Schmiege, Günter, 1971: Einleitung, in: Volker Ronge/Günter Schmiege (Hg.): Politische Planung in Theorie und Praxis. München, 7-25.
- Room, Graham, 1999: Social exclusion, solidarity and the challenge of globalization, in: International Journal of Social Welfare 8, 166-174.
- Room, Graham, 2000: Commodification and Decommodification: A Developmental Critique, in: Policy and Politics 28, 331-351.
- Rosenschon, Astrid, 2006: Finanzpolitische Maßnahmen zugunsten von Familien – Eine Bestandsaufnahme für Deutschland. Kieler Arbeitspapier Nr. 1273. Kiel.
- Rosner, Siegfried, 1990: Normalitätsprofile sozialstaatlicher Inanspruchnahme: Sozialleistungsbezug und gesellschaftliche Ausgrenzung, in: Soziale Welt 41, 289-321.
- Rothgang, Heinz, 1997: Ziele und Wirkungen der Pflegeversicherung. Eine ökonomische Analyse. Frankfurt/New York.
- Rothkegel, Ralf, 2000: Die Strukturprinzipien des Sozialhilferechts. Bestand, Bedeutung und Bewertung. Baden-Baden.
- Rothkegel, Ralf, 2005: Rechtliche Prinzipien der Sicherung des Lebensunterhalts nach SGB II, SGB XII und AsylbLG, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 44, 391-400.

- Rothkegel, Ralf, 2010: Ein danaergeschenk für den gesetzgeber. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1, 3, 4/09 –, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 49, 135-146.
- Rüb, Friedbert W., 1998: Versicherungsprinzip und soziale Gerechtigkeit, in: Siegfried Blasche/Diether Döring (Hg.): Sozialpolitik und Gerechtigkeit. Frankfurt/New York, 314-355.
- Rüb, Friedbert W., 2003: Vom Wohlfahrtsstaat zum „manageriellen Staat“? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik, in: Roland Czada/Reinhard Zintl (Hg.): Politik und Markt. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 34. Wiesbaden, 256-299.
- Rucht, Dieter, 1994: Modernisierung und neue soziale Bewegungen. Deutschland, Frankreich und USA im Vergleich. Frankfurt/New York.
- Ruck, Michael, 2000: Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie. Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: Axel Schild/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften. Hamburg: Hans Christians Verlag, 362-401.
- Rudel, Gerd, 1981: Die Entwicklung der marxistischen Staatstheorie in der Bundesrepublik. Frankfurt/New York.
- Rudolph, Andrea, 1995: Die Kooperation von Strafrecht und Sozialhilferecht bei der Disziplinierung von Armen mittels Arbeit. Vom Arbeitshaus bis zur gemeinnützigen Arbeit. Frankfurt et al.: Peter Lang.
- Rudolph, Helmut, 1998: „Geringfügige Beschäftigung“ mit steigender Tendenz. Erhebungskonzepte, Ergebnisse und Interpretationsprobleme der verfügbaren Datenquellen. IAB Werkstattbericht 9. Nürnberg.
- Rudolph, Helmut, 1999: Geringfügige Beschäftigung. Das 630-DM-gesetz: Was ändert sich für wen? IAB Kurzbericht Nr. 11. Nürnberg.
- Ruland, Franz, 1990: Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts, in: Franz Ruland/VDR (Hg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Festschrift aus Anlass des 100jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung. Neuwied, 481-524.
- Rüb, Friedbert W., 2003: Vom Wohlfahrtsstaat zum „manageriellen Staat“? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik, in: Roland Czada/Reinhard Zintl (Hg.): Politik und Markt. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 34. Wiesbaden, 256-299.
- Rürup, Bert/Gruescu, Sandra, 2003: Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.

- RWI, 2004: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Aspekte der Entwicklung der Minijobs. Abschlussbericht. Essen.
- RWI/ISG, 2006: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung/ Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik: Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1, Modul 1f. Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Endbericht. Teil I: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen. Essen.
- Sachs, Wolfgang, 1997: Sustainable Development. Zur politischen Anatomie eines internationalen Leitbilds, in: Karl-Werner Brand (Hg.): Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung für die Soziologie. Opladen, 93-110.
- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian, 1982: Familienpolitik durch Gesetzgebung: Die juristische Regulierung der Familie, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie. München/Wien, 87-130.
- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian, 1986: Sicherheit und Disziplin: Eine Skizze zur Einführung, in: Christoph Sachße/Florian Tennstedt (Hg.): Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik. Frankfurt, 11-44.
- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian, 1998: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Band 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg. Zweite, verbesserte und erweiterte Auflage. Stuttgart.
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, o.J.: Abschlussbericht Band 1. Bonn.
- Schaak, Torsten, 1997: Die „Hilfe zur Arbeit“ nach dem Bundessozialhilfegesetz, in: Landessozialamt Hamburg: Armut in Hamburg II. Zweiter Armutsbericht für die Freie und Hansestadt Hamburg. Hamburg, 78-148.
- Schäfers, Bernhard, 1992: Zum öffentlichen Stellenwert von Armut im sozialen Wandel der Bundesrepublik Deutschland, in: Stephan Leibfried/Wolfgang Voges (Hg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 32. Opladen, 104-123.
- Schäffen, Katrin, 2000: Die Verdopplung der Ungleichheit. Sozialstruktur und Geschlechterverhältnisse in der Bundesrepublik und in der DDR. Opladen.
- Scharpf, Fritz W., 1973: Planung als politischer Prozess, in: Fritz W. Scharpf: Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt, 33-72.
- Scharpf, Fritz W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt/New York.
- Scharpf, Fritz W., 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Manfred G. Schmidt (Hg.): Staatstätig-

- keit. International und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 19. Opladen, 61-87.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Politische Steuerung und politische Institutionen, in: Politische Vierteljahresschrift 30, 10-21.
- Scharpf, Fritz W., 1993: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Einkommen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 44, 433-443.
- Scharpf, Fritz W. 1994a: Die negative Einkommenssteuer. Ein beschäftigungspolitisches Instrument?, in: Wirtschaftsdienst 74, 111-114.
- Scharpf, Fritz W. 1994b: Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern, in: Heinz-Werner Meyer (Hg.): Sozial gerecht teilen – ökologisch umsteuern? Köln, 24-42.
- Scharpf, Fritz W., 1995: Subventionierte Niedriglohnbeschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit?, in: Zeitschrift für Sozialreform, 41, 65-82.
- Schelsky, Helmut (1961): Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation. Köln/Opladen.
- Scheuer, Angelika/Dittmann, Jörg, 2007: Berufstätigkeit von Müttern bleibt kontrovers. Einstellungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Deutschland und Europa, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren 38, 1-5.
- Schlothfeldt, Stephan, 2000: Ein Recht auf Beteiligung an der Erwerbsarbeit, in: Wolfgang Kersting (Hg.): Politische Philosophie des Sozialstaats. Weilerwist, 372-403.
- Schmähl, Winfried, 2007: Die Einführung der „dynamischen Rente“ 1957. Gründe, Ziele und Maßnahmen. Versuch einer Bilanz. ZeS-Arbeitspapier Nr. 3. Bremen.
- Schmid, Alfons, 1984: Beschäftigung und Arbeitsmarkt. Eine sozioökonomische Einführung. Frankfurt/New York.
- Schmid, Günther, 2002: Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/New York.
- Schmid, Günther, 2004: Risikomanagement im europäischen Sozialmodell. Arbeitsmarktpolitische und normative Aspekte eines Paradigmenwechsels, in: Hartmut Kaelble/Günther Schmid (Hg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. WZB-Jahrbuch 2004. Berlin, 375-421.
- Schmid, Günther/Gazier, Bernard (eds.), 2002: The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets. Cheltenham/Northampton.
- Schmid, Günther/Oschmiansky, Frank, 2006: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945.

- Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv. Band 5: 1966-1974. Bundesrepublik Deutschland. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. Bandherausgeber: Günter Hockerts. Baden-Baden, 331-379.
- Schmid, Michael, 1994: Idealisierung und Idealtyp. Zur Logik der Typenbildung bei Max Weber, in: Wagner, Gerhard/Zipprrian, Heinz (Hg.), 1994: Max Webers Wissenschaftslehre. Interpretation und Kritik. Frankfurt, 415-444.
- Schmidt, Heike, 2000: Sprachwirrwarr. Die Begriffe Familienbesteuerung, Familienlastenausgleich und Familienleistungsausgleich, in: Bernhard Jans/Abdré Habisch/Erich Stutzer (Hg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Max Wingen zum 70. Geburtstag. Graftschaft, 201-206.
- Schmidt, Ingo, 1997: Gewerkschaften und Keynesianismus – eine regulationstheoretische Untersuchung keynesianischer Konzeptionen in der deutschen Gewerkschaftsbewegung. Münster.
- Schmidt, Manfred G., 1999: Immer noch auf dem „mittleren Weg“? Deutschlands Politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts. ZeS-Arbeitspapier Nr. 7. Bremen.
- Schmidt, Manfred G., 2005: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Dritte, vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden.
- Schmidt, Vivienne, 2002: Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?, in: Comparative Political Studies 35, 168-193.
- Schmitt, Carl 1968 [1953]: Nehmen/Teilen/Weiden. Ein versuch, die Grundfragen jeder Sozial- und Wirtschaftsordnung vom Nomos her richtig zu stellen, in: Ernst Forsthoff (Hg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays. Darmstadt, 95-113.
- Schmuhl, Jans-Walter, 2003: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002. Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt. Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung 270. Nürnberg.
- Schneider, Norbert F./Rost, Harlad, 1998: Vom Wandel keine Spur – warum ist Erziehungsurlaub weiblich?, in: Mechthild Oechsle/Birgit Geissler (Hg.): Die ungleiche Gleichheit. Junge Frauen und der Wandel im Geschlechterverhältnis. Opladen, 217-236.
- Schneider, Friedrich, 2008: Leichter (deutlicher) Rückgang der Schattenwirtschaft in Deutschland bei (Nicht-) Berücksichtigung der Mindestlöhne in 2008 In: [http://www.econ.jku.at/Schneider/Schatt\\_2008\\_D.pdf](http://www.econ.jku.at/Schneider/Schatt_2008_D.pdf), 17.03.2008.
- Schneider, Hilmar/Kempe, Wolfram, 2002: Lohnabstandsgebot kein hinreichendes Kriterium für positive Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich, in: Wirtschaft im Wandel 8, 85-91.

- Schoch, Dietrich, 2002: Zur Umsetzung des Grundsicherungsgesetzes, in: info also 20 (4+6), 157-163 und 243-247.
- Schoch, Dieter, 2004: Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach der Integration in das SGB XII (Sozialhilfe), in: Zeitschrift für das Fürsorgewesen 56, 197-208.
- Schöb, Ronnie/Weiman, Joachim, 2005: Über Hartz IV hinaus, in: Wirtschaftsdienst 85, 418-422.
- Schöb, Ronnie/Weimann, Joachim, 2007: Die Magdeburger Alternative: Lohnende Arbeit bezahlbar machen, in: ifo Schnelldienst 60, 42-44.
- Schreyer, Michael, 1987: Grundeinkommen – Das Brot der Emanzipation oder Schweigegehalt für Frauen?, in: Michael Opielka/Ilona Ostner (Hg.): Umbau des Sozialstaats. Essen, 270-276.
- Schröder, Gerhard/Blair, Tony, 1999: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ms. <http://www.spd.de/suche/archiv/perspektiven/01.html>, 19.05.2000.
- Schulze-Böing, Matthias, 1995: „Hilfe zur Arbeit“ positive Beispiel der Weiterentwicklung, in: Bundesministerium für Gesundheit (Hg.): „Hilfe zur Arbeit“. Dokumentation der Fachtagung des Bundesministeriums für Familie und Senioren am 23. Juni 1994 in Bonn-Bad Godesberg. Baden-Baden, 49-58.
- Schulze-Böing, Matthias, 2000: Leitbild „aktivierende Stadt“. Konzepte zur aktivierenden Sozialpolitik auf kommunaler Ebene, in: Erika Mezger/Klaus-W. West (Hg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg, 51-62.
- Schulze-Böing, Matthias, 2002: Fördern durch Fordern – Fordern durch Fördern? Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Rolle der Kommunen, in: Sozialer Fortschritt 5, 160-164.
- Schupp, Jürgen/Spieß, C. Katharina/Wagner, Gert G., 2006: Beschäftigungspotentiale in privaten Haushalten nicht überschätzen, in: Wochenbericht 73, 45-52.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2008: Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit?, in: Der Staat 47, 325-358.
- Schwarze, Johannes, 1998: Die Reform der geringfügigen Beschäftigung und das Arbeitsangebot verheirateter Frauen. DIW Diskussionspapier 165. Berlin.
- Schweiger, Maximilian, 2002: Rechtliche Einordnung der durch das Job-AQTIV-Gesetz in das Arbeitsförderungsrecht eingefügten Eingliederungsvereinbarung (§ 35 Abs. 4 SGB III n.F.), in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 11, 410-415.

- Seifert, Hartmut, 1978: Problemaspekte aktiver Arbeitsmarktpolitik während der Beschäftigungskrise, in: WSI Mitteilungen 31, 514-526.
- Seiler, Christian, 2008: Verwirrung durch Vielfalt: Die Neuregelung des Kinderzuschlags im Zusammenspiel mit sozialer Grundsicherung, Wohngeld und Kindergeld, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 17, 505-510.
- Seligman, Martin E., 1992: Erlernte Hilflosigkeit. Vierte Auflage, erweitert um: Franz Petermann, Neue Konzepte und Anwendungen. Weinheim.
- Sell, Stefan, 1995: Sozialhilfe, Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt 44, 214-220.
- Sell, Stefan, 1996: Zur normativen Funktionalität der „Zumutbarkeit“ von Arbeit in der Arbeitslosenversicherung, in: Sozialer Fortschritt 45, 84-88.
- Sell, Stefan 1998a: Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an flexible Arbeitsformen? Zur Zumutbarkeit von Arbeit und Eigenverantwortung von Arbeitnehmern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 31, 532-549.
- Sell, Stefan 1998b: Weiterentwicklung der Sozialhilfe an der Schnittstelle zwischen Leistungsbezug und Erwerbstätigkeit? Zur Neuregelung der Freibeträge für erwerbstätige Sozialhilfeempfänger, in: Sozialer Fortschritt 47, 27-30.
- Sen, Amartya, 2000: Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München.
- Senator für Gesundheit und Soziales der Freien Hansestadt Bremen (Hg.), 1992: Das Bundessozialhilfegesetz in der sozialpolitischen Praxis. Eine Zwischenbilanz nach 30 Jahren. Ergebnisse einer Fachtagung am 17. November 1992 in Bremen. Bremen.
- Serrano Pascual, Amparo, 2004: Are European activation policies converging?, in: Jens Lind/Herman Knudsen/Henning Jørgensen (eds.): Labour and Employment Regulation in Europe. Bruxelles et al., 211-231.
- Shragge, Eric, 1997: Workfare: An Overview, in: Shragge, Eric (ed.): Workfare: Ideology for a New Underclass. Toronto, 17-34.
- Simmel, Georg (1992 [1908]): Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Gesamtausgabe, Band 11. Herausgegeben von Otthein Rammstedt. Frankfurt.
- Sinn, Hans-Werner, 2002: Die Höhle der Eiger-Nordwand. Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich, in: ifo Schnelldienst 55, 20-25.
- Sinn, Hans-Werner/Holzner, Christian/Meister, Wolfgang/Ochel, Wolfgang/Werding, Martin, 2002: Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: ifo Schnelldienst 55, 3-24.

- Sinn, Hans-Werner/Holzner, Christian/Meister, Wolfgang/Ochel, Wolfgang/Werding, Martin, 2006: Aktivierende Sozialhilfe 2006. Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, in: ifo Schnelldienst 59, 3-24.
- Sinn, Hans-Werner/Holzner, Christian/Meister, Wolfgang/Ochel, Wolfgang/Werding, Martin, 2007: Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich: Ein Überblick, in: ifo Schnelldienst 60, 3-20.
- Somers, Margaret R./Block, Fred, 2005: From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions over 200 Years of Welfare Debate, in: *American Sociological Review* 70, 260-287.
- Soskice, David, 1999: Divergent production regimes: Coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s, in: Herbert Kitschelt et al. (eds.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge, 110-134.
- Soskice, David, 2007: Macroeconomics and varieties of Capitalism, in: Bob Hancké/Martin Thodes/Mark Thatcher (eds.): *Beyond Varieties of Capitalism. Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*. Oxford, 89-121.
- Sozialenquete-Kommission (o.J.) [1966]: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sozialenquete-Kommission. Stuttgart et al.
- Spangenberg, Ulrike, 2005: Neuorientierung der Ehebesteuerung: Ehegattensplitting und Lohnsteuerverfahren. Hans-Böckler-Stiftung Arbeitspapier 106. Düsseldorf.
- Spanger, Hans-Joachim, 2007: Staatszerfall und Staatenbildung: eine Bestandsaufnahme der internationalen Theoriebildung, in: Stefani Weiss/Joscha Schmierer (Hg.): *Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung*. Wiesbaden, 85-105.
- Spellbrink, Wolfgang, 2008: § 15 Eingliederungsvereinbarung, in: Wolfgang Eichler/Wolfgang Spellbrink (Hg.): *SGB II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Kommentar*. München.
- Spermann, Alexander, 1994: Das Bürgergeld – ein sozial- und beschäftigungspolitisches Wundermittel?, in: *Sozialer Fortschritt* 43, 105-111.
- SPD und Bündnis90/Die Grünen, 1998: Koalitionsvereinbarung. Aufbruch und Erneuerung. Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998, Ms.
- Spieß, C. Katharina/Wrohlich, Katharina, 2005: Wie viele Kinderbetreuungsplätze fehlen in Deutschland? Neue Bedarfsermittlung für Kinder unter drei Jahren auf der Basis von Mikrodaten, in: *DIW Wochenbericht* 72, 223-227.
- Spindler, Helga, 2000: Der Erwerbstätigenfreibetrag – seine Elemente und seine sozialpolitische Funktion, in: *info also* 18, 181-184.

- Staiger, Martin, 2010: Sozialleistungsfallstricke – Kinderzuschlag und Wohngeld als sinnvolle Alternative zu Hartz IV?, in: info also 28, 152-155.
- Standing, Guy, 1990: The road to workfare: Alternative to welfare or threat to occupation?, in: International Labour Review 129, 677-691.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2008: Soziale Mindestsicherung in Deutschland. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2003a): Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung – Umfang – Strukturen. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2003b): Statistik der Sozialhilfe. Erwerbsstatus der Sozialhilfeempfänger/ -innen. Mit Daten für das Jahr 2001. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2004: Statistik der Sozialhilfe. Erwerbsstatus der Sozialhilfeempfänger/ -innen 2003. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2005a: Sozialleistungen. Statistik der Sozialhilfe. Sozialhilfe – Hilfe zum Lebensunterhalt 2004. Fachserie 13, Reihe 2.1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2005b: Sozialleistungen. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2003. Fachserie 13, Reihe 8. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2006a: Leben und Arbeiten in Deutschland. Sonderheft 2: Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ergebnisse des Mikrozensus 2005. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2006b: Statistik der Sozialhilfe. Ausländer in der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2006c: Statistik der Sozialhilfe. Erwerbsstatus der Sozialhilfeempfänger/ -innen 2004. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2007a: Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Anträge vom 1. bis 3. Quartal 2007. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, 2008a: Sozialleistungen: Sozialhilfe 2006. Fachserie 13, Reihe 2. Wiesbaden.
- Steffen, Johannes, 1993: Das Verhältnis von Lohn und Sozialhilfe, in: Sozialer Fortschritt 42, 91-95.
- Steffen, Johannes (1994a): Verhältnis der Regelsätze zum Arbeitseinkommen. Das Lohnabstandsgebot in der Sozialhilfe, in: Sozialer Fortschritt 43, 69-72.
- Steffen, Johannes (1994b): Fatale Billig-Lohn-Ökonomie. Wer die Sozialhilfe kürzt, hat die Löhne im Visier, in: Soziale Sicherheit 43, 372-379.
- Steffen, Johannes, 2000: Alcatraz. Gefangen im Sozialstaat, in: Claus Schäfer (Hg.): Geringe Löhne – mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik. Hamburg, 114-143.
- Steffen, Johannes, 2006: Der Abstand zwischen Lohn und Sozialhilfe. Arbeitspapier zum Lohnabstandsgebot des § 28 Abs. 4 SGB XII, in: <http://www.>

- arbeit-nehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/05\_soziales/sgb\_xii/2006\_03\_06\_lohnabstands-gebot.pdf, 04.11.2006.
- Steiner, Viktor/Wrohlich, Katharina, 2006a: Introducing Family Tax Splitting in Germany: How Would It Affect the Income Distribution and Work Incentives? DIW Discussion Papers 612. Berlin.
- Steiner, Viktor/Wrohlich, Katharina, 2006b: Die Wirkungen ausgewählter familienpolitischer Instrumente auf das Arbeitsangebot von Eltern. Expertise für den Familienbericht der Bundesregierung. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 16. Berlin.
- Steinmeyer, Horst, 2002: Fördern und Fordern – Arbeitsvermittlung und Weiterbildung nach dem Job-AQTIV-Gesetz, in: info also 20, 4-11.
- Steinvorth, Ulrich, 1996: Das Recht auf Arbeit, in: Giuseppe Orsi et al. (Hg.): Rechtsphilosophische Hefte. Beiträge zur Rechtswissenschaft, Philosophie und Politik. Band 5: Arbeit – Arbeitslosigkeit. Frankfurt et al.: Peter Lang, 77-95.
- Stephan, Gesine, 1991: Fehlzeiten: Eine theoretische und empirische Untersuchung mit Individualdaten, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 24, 583-594.
- Sterzel, Dieter (1886): Grundrechtsschutz im Sozialhilferecht, in: Kritische Justiz, 19, 117-131.
- Stigler, George J., 1970: Director's Law of the public income redistribution, in: Journal of Law and Economics 13, 1-10.
- Stolterfoht, Barbara, 1988: Perspektiven der Sozialhilfe – Kommentierendes Statement, in: Johannes Münder (Hg.): Zukunft der Sozialhilfe. Sozialpolitische Perspektiven nach 25 Jahren BSHG. Münster, 115-119.
- Streeck, Wolfgang, 2000: Competitive Solidarity: Rethinking the „European Social Model“, in: Karl Hinrichs/Herbert Kitschelt/Helmut Wiesenthal (Hg.): Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften. Frankfurt/New York, 245-261.
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen, 2005b: Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: Wolfgang Streeck/Kathleen Thelen (eds.): Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford, 1-39.
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (eds.) (2005a): Beyond Continuity: Institutionale Change in Advanced Political Economies. Oxford.
- SVRW, 1967: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Stabilität im Wachstum. Jahresgutachten 1967/68. Stuttgart/Mainz.

- SVRW, 2002: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/03. Wiesbaden.
- SVRW, 2005: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/06. Wiesbaden.
- SVRW, 2006: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombi-lohnmodell. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden.
- SVRW, 2007: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08. Wiesbaden
- Taylor-Gooby, Peter (ed.), 2004: *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford/New York.
- Thelen, Kathleen, 2006: Institutionen und sozialer Wandel: Die Entwicklung der beruflichen Bildung in Deutschland, in: Jens Beckert/Bernhard Ebbinghaus/Anke Hassel/Philip Manow (Hg.): *Transformation des Kapitalismus*. Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag. Frankfurt/New York, 399-423.
- Thormälen, Thies/Schmidtke, Ringo, 2005: Zehn Jahre Existenzminimumbericht – eine Bilanz, in: *Wirtschaftsdienst* 85, 304-311.
- Tocqueville, Alexis de, 2007 [1835/1838]: *Das Elend der Armut. Über den Pauperismus*. Berlin.
- Torring, Jacob, 1999a: *Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State*, in: *Journal of European Social Policy* 9, 5-28.
- Torring, Jacob, 1999b: *Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime: Path-Shaping and Path-Dependency in Danish Welfare State Reform*, in: *Economy and Society* 28, 369-402.
- Torring, Jacob, 2001: *Path-dependent Danish welfare reforms: The contribution of the New Institutionalism to understanding evolutionary change*, in: *Scandinavian Political Studies* 24, 277-309.
- Townsend, Peter, 1987: *Deprivation*, in: *Journal of Social Policy* 16, 125-146.
- Trenk-Hinterberger, Peter, 2007: *Sozialhilfe*, in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv. Band 4: *Bundesrepublik Deutschland 1957-1966. Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstandes*. Bandherausgeber: Michael Ruck und Marcel Boldorf. Baden-Baden, 503-548.

- Trickey, Heather, 2001: Comparing workfare programmes – features and implications, in: Ivar Lødemel/Heather Trickey (eds.): *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol, 249-293.
- Trube, Achim, 2002: Neue Steuerung in der Sozialverwaltung und Sozialhilfe – Die Gratwanderung zwischen Euphorie, Aktivierung und Autoritarismus, in: *Sozialer Fortschritt* 51, 118-123.
- Trube, Achim, 2003: Vom Wohlfahrtsstaat zum Workfarestate – Sozialpolitik zwischen Neujustierung und Umstrukturierung, in: Heinz-Jürgen Dahme/Hans-Uwe Otto/Achim Trube (Hg.): *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*. Opladen, 177-203.
- Ulbrich, Dieter/Keuch, Elke, 1987: Lohnkostenzuschüsse nach § 27 Abs. 2 BSHG. Zwei Jahre Erfahrungen mit ersparter Hilfe zum Lebensunterhalt, in: *Zeitschrift für das Fürsorgewesen* 39, 218-225.
- Ulrich, Günter, 1994: Politische Steuerung. Staatliche Intervention aus systemtheoretischer Sicht. Opladen.
- Vanderborght, Yannick/Van Parijs, Philippe, 2005: Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags. Frankfurt/New York.
- Vaskovics, Laszlo A./Rost, Harald, 1999: Väter und Erziehungsurlaub. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 179. Stuttgart.
- Veil, Mechthild, 2002: Alterssicherung von Frauen in Deutschland und Frankreich. Reformperspektiven und Reformblockaden. Berlin.
- Vilmar, Fritz/Sattler, Karl-Otto, 1978: Wirtschaftsdemokratie und Humanisierung der Arbeit. Systematische Integration der wichtigsten Konzepte. Köln/Frankfurt.
- Vobruba, Georg, 1980: Recht auf Arbeit? Wider die unheilige Allianz der Profit- und Beschäftigungsmaximierer, in: Freimut Duve (Hg.): *Technologie und Politik* 15. *Leben ohne Vollbeschäftigung. Zukunft der Arbeit* 3. Reinbek, 126-145.
- Vobruba, Georg, 1983: *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt.
- Vobruba, Georg, 1987a: Sozialstaatskritik. Die neokonservative Konstellation, in: Michael Opielka/Ilona Ostner (Hg.): *Umbau des Sozialstaats*. Essen, 103-107.
- Vobruba, Georg (1987b): Entwicklung und Stand der deutschen Diskussion um ein garantiertes Grundeinkommen, in: Michael Opielka/Ilona Ostner (Hg.): *Umbau des Sozialstaats*. Essen, 259-269.
- Vobruba, Georg, 1990: Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit, in: Georg Vobruba (Hg.): *Strukturwandel der Sozialpolitik*.

- Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung. Frankfurt, 11-80.
- Vobruba, Georg, 1992: Autonomiegewinne. Konsequenzen von Verrechtlichung und Deregulierung, in: *Soziale Welt*, 43, 168-181.
- Vobruba, Georg, 2000: Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen. Frankfurt.
- Vobruba, Georg, 2003: Freiheit: Autonomiegewinne der Leute im Wohlfahrtsstaat, in: Stephan Lessenich (Hg.): *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*. Frankfurt/New York, 137-155.
- Voigt, Rüdiger, 2007: Den Staat denken. Der Leviathan im Zeichen der Krise. Baden-Baden.
- Volkert, Jürgen, 2002: Lohnabstandsgebot, Verpflichtung zur Arbeit und Sozialhilfefallen, in: Sabine Dann et al. (Hg.): *Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?* Baden-Baden, 11-32.
- Volkert, Jürgen, 2005 (Hg.): *Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen. Amartya Sens Capability-Konzept als Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung*. Wiesbaden.
- Vollmer, Franziska, 2004: Das Ehegattensplitting ist antastbar, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 55, 427-433.
- Voss-Dahm, Dorothea, 2005: Verdrängen Minijobs „normale“ Beschäftigung?, in: Institut für Arbeit und Technik, 2005: *Jahrbuch 2005*. Gelsenkirchen, 232-246.
- Voß, Günter G./Pongratz, Hans J., 1998: Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 50, 131-158.
- Voßkuhle, Andreas, 2001: Der „Dienstleistungsstaat“. Über Nutzen und Gefahren von Staatsbildern, in: *Der Staat* 40, 495-523.
- Wagner, Wolf, 1982: *Die nützliche Armut. Eine Einführung in die Sozialpolitik*. Berlin.
- Walkenhaus, Ralf/Voigt, Rüdiger, 2006: Verwaltungsreformen – Einführung in das Problemfeld, in: Rüdiger Voigt/Ralf Walkenhaus (Hg.): *Handwörterbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden, XI-XXXII.
- Walker, Robert/Wiseman, Michael, 2003: Making welfare work: UK activation policies under New Labour, in: *International Social Security Review* 56, 3-29.
- Wally, Stefan/Blümel, Barbara, 2000: Der Charakter der Texte „Nationaler Aktionsplan“ am Beispiel des Vergleichs Vereinigtes Königreich und Deutschland, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29, 301-314.

- WB BMWi, 2002: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit. BMWi-Dokumentation Nr. 512, Berlin.
- Weber, Max, 1988 [1904]: Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, in: Max Weber: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen, 146-214.
- Weber, Max, 2002 [1921]: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Fünfte, revidierte Auflage. Tübingen.
- Weeber, Joachim, 1991: Mindestsicherungsleistungen außerhalb des Systems der sozialen Sicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform 37, 301-315.
- Wehrich, Margit/Dunkel, Wolfgang, 2003: Abstimmungsprobleme in Dienstleistungsbeziehungen. Ein handlungstheoretischer Zugang, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 55, 758-781.
- Weinkopf, Claudia, 1997: Geringfügige Beschäftigung. Rechtliche Gestaltung, empirische Befunde, Gestaltungsvorschläge. Gelsenkirchen.
- Weinkopf, Claudia, 2003: Minijobs und Gleitzone – Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung? IAT-Report 2003-05. Gelsenkirchen.
- Weinkopf, Claudia, 2004: Chancen und Grenzen des Einsatzes neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente in der Kindertagespflege. Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts (DJI). Gelsenkirchen.
- Wendt, Claus/Maucher, Mathias, 2004: Wege des Wiedereinstiegs. Strategien der Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit in Dänemark, Deutschland und Frankreich, in: Zeitschrift für Familienforschung, 16, 5-37.
- Westphal-Georgi, Ursula, 1985: Frauenarbeit – Vorbild für das dualwirtschaftliche Konzept?, in: Rudolf Brun/Joseph Huber (Hg.): Erwerb und Eigenarbeit. Dualwirtschaft in der Diskussion. Frankfurt, 127-149.
- Weßels, Bernhard, 1999: Die deutsche Variante des Korporatismus, in: Max Kaase/Günter Schmid (Hg.): Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Berlin, 87-113.
- Whitehouse, Edward, 1996: Designing and implementing in-work benefits, in: Economic Journal 106, 130-141.
- Wichterich, Christa, 1998: Die globalisierte Frau. Berichte aus der Zukunft der Ungleichheit. Reinbek.
- Widmaier, Hans Peter, 1970: Aspekte einer aktiven Sozialpolitik. Zur politischen Ökonomie der Sozialinvestitionen, in: Horst Sanmann (Hg.): Zur Problematik der Sozialinvestitionen. Berlin, 9-44.
- Widmaier, Hans Peter (Hg.), 1978: Zur neuen sozialen Frage. Berlin.

- Wilde, Joachim/Kubis, Alexander, 2005: Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe. Eine empirische Analyse des Unerwarteten, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 225, 347-373.
- Wilke, Ralf A., 2004: Eine empirische Analyse von Sanktionen für Arbeitslose in Westdeutschland während der 1980er und 1990er Jahre, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 37, 45-52.
- Wilkinson, Frank, 2001: The theory and practice of wage subsidisation: Some historical reflections, in: Bennet, Fran/Hirsh, Donald (eds.), 2001: *The Employment Tax Credit and Issues for the Future of In-work Support*. York, 94-125.
- Willing, Matthias, 2003: *Das Bewahrungsgesetz (1918-1967). Eine rechtshistorische Studie zur Geschichte der deutschen Fürsorge*. Tübingen.
- Willing, Matthias, 2005: Fürsorge, in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv. Band 3: Bundesrepublik Deutschland 1949-1957. Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität. Bandherausgeber: Günther Schulz. Baden-Baden, 559-596.
- Willke, Helmut, 1983: *Entzauberung des Staates: Überlegungen zu einer sozieta-len Steuerungstheorie*. Königstein.
- Willke, Helmut, 1987: *Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation*, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft: Band 1*. Baden-Baden, 285-309.
- Willke, Helmut, 1992: *Ironie des Staates. Grundlinien einer Theorie polyzentrischer Gesellschaft*. Frankfurt.
- Willke, Helmut, 1997: *Supervision des Staates*. Frankfurt.
- Wilthagen, Ton, 2002: *The Flexibility-Security Nexus: New approaches to regulating employment and labour markets*. OSA-Working paper WP2002-18. Tilburg.
- Winter, Thomas von, 1997: *Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen*. Baden-Baden.
- Wirth, Heike/Dümmeler, Kerstin, 2004: Zunehmende Tendenz zu späteren Geburten und Kinderlosigkeit bei Akademikerinnen. Eine Kohortenanalyse auf Basis von Mikrozensusdaten, in: *Informationsdienst Soziale Indikatoren* 32, 1-6.
- Wirtschaftsdienst, 2007: Zeitgespräch. Reform der Pflegeversicherung, in: *Wirtschaftsdienst* 87, 351-369.

- Wiseman, Michael, 2001: Making work for welfare in the United States, in: Ivar Lødemel/Heather Trickey (eds.): *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol, 215-247.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, 2001: *Gerechtigkeit für Familien. Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten und Familienleistungsausgleichs*. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 202. Stuttgart.
- Wolff, Joachim/Hohmeyer, Katrin, 2008: *Wirkungen von Ein-Euro-Jobs. Für ein paar Euro mehr*. IAB-Kurzbericht 2. Nürnberg.
- Wrohlich, Katharina, 2004: *Child Care Cost and Mothers' Labor Supply: An Empirical Analysis for Germany*. DIW Discussion Paper 412. Berlin.
- Zacher, Hans F., 1989: Vierzig Jahre Sozialstaat – Schwerpunkte der rechtlichen Ordnung, in: Norbert Blüm/Hans F. Zacher (Hg.): *40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden, 19-129.
- Zeitlin, Jonathan, 2005: Introduction: The Open Method of Co-ordination in question, in: Jonathan Zeitlin/Philippe Pochet (eds.): *The Open method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels et al., 19-33.
- Ziefle, Andrea, 2004: Die individuellen Kosten des Erziehungsurlaubs. Eine empirische Analyse der kurz- und längerfristigen Folgen für den Karriereverlauf von Frauen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 56, 213-231.
- Zimmermann, Benedicte, 2006: *Arbeitslosigkeit in Deutschland. Zur Entstehung einer sozialen Kategorie*. Frankfurt/New York.
- Zukunftskommission FES, 1998: *Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg*. Bonn.
- Zuleeg, Manfred, 1983: Gemeinnützige Arbeit und Sozialhilfe vor der Verfassung, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 3, 188-193.