

Aus:

CHRISTIAN BRÜTT

Workfare als Mindestsicherung

Von der Sozialhilfe zu Hartz IV.

Deutsche Sozialpolitik 1962 bis 2005

Juni 2011, 394 Seiten, kart., 29,80 €, ISBN 978-3-8376-1509-8

Die individuelle Möglichkeit, Notwendigkeit sowie Art und Weise, die eigene Arbeitskraft zur Existenzsicherung zu verkaufen, werden von staatlicher Sozialpolitik geformt. Neu an einer Workfare-Politik ist nicht, dass Einzelne ihre Arbeitskraft verkaufen (müssen). Neu an Workfare sind vielmehr die Rahmenbedingungen, die mit sozialpolitischen Maßnahmen gesetzt werden. Anhand der Entwicklung der Mindestsicherung zeichnet das Buch die Ursprünge, Ansätze und Ausdehnung der Workfare-Logik in der deutschen Sozialhilfe von 1962 bis zu deren voller Blüte im SGB II alias Hartz-IV-Gesetz nach.

Christian Brütt (Dr. phil.) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Bundestag.

Weitere Informationen und Bestellung unter:

www.transcript-verlag.de/ts1509/ts1509.php

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 Familiennährermodell? | 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

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 Marginalie 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 Fürsorgepolitik 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 veraltet sind (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/Tilmann 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 gezeitigt 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. Arbeitsmarktfremde 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 dementsprechend 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 rekurrieren, 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 international 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 Sozialberichten¹ 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 Familiernährermodells, 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 Familiernährermo-

1 Bis auf den ersten Sozialbericht, der nicht als Drucksache des Deutschen Bundestages vorliegt, werden alle weiteren Berichte über ihre Drucksachenummer 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 Bundesgesetzblatt², 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.