

Katrin Mohr

Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat

Arbeitslosensicherung und
Sozialhilfe in Großbritannien
und Deutschland

ARBEIT GRENZEN POLITIK WANDLUNG METHODEN GEWALT SPRACHE WISSEN
SCHAFT DISKURS SCHICHT MOBILITÄT SYSTEM INDIVIDUUM KONTROLLE
ZEIT ELITE KOMMUNIKATION WIRTSCHAFT VERECHTIGKEIT STADT WERTE
RISIKO ERZIEHUNG GESELLSCHAFT RELIGION UMWELT SOZIALISATION
RATIONALITÄT VERANTWORTUNG KRANTZ PROZESS LEBENSSTIL GELIN
QUENZ KUNST UNGLEICHHEIT ORGANISATION NORMEN REGULIERUNG
IDENTITÄT NEBENSCHNITT VERGLEICH SOZIALSTRUKTUR BIOGRAPHIE KRITIK
WISSEN NACHSCHNITT EXKLUSION BEHEHATION THEORIE HIERARCHIE
GELINDELEIT NETZWERK LEBENSSTILF KONSUM FREIHEIT BETEILIGUNG
GEMEINSCHAFT INFORMATION WÄNDL DIVERGENZ WOHLFAHRTSSTAAT
ETHNIE BERUF RITUAL KÖPFEN MODERNISIERUNG GESCHLECHT WÄNDL
TIE EVOLUTION INTEGRATION KAPITAL REALITÄT KRIEG BILDUNG ALLTAG
KULTUR VERTRAUEN LIEBE VERBUNDUNG GLOBALISIERUNG BEOBSCHTUNG
RECHT EXTREMISMUS STATISTIK INTERAKTION KRIMINALITÄT ZUKUNFT
ALTER ERKENNTNIS MORAL RAUM KLASSE STEUERUNG GELD CIVILISATION
EMPIRIE GUFYKLAPUNG ARMUT ENTSCHEIDUNG TECHNIK MIGRATION OFFENT



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Katrin Mohr

Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat

Katrin Mohr

Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat

Arbeitslosensicherung und
Sozialhilfe in Großbritannien
und Deutschland



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

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.

1. Auflage April 2007

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Lektorat: Monika Mülhausen

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Satz: Anke Vogel

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15280-6

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	9
Vorwort	11
1 Einleitung	13
2 Soziale Exklusion und Wohlfahrtsstaat	25
2.1 Soziale Exklusion als Metapher gesellschaftlicher Transformation ...	25
2.2 Soziale Exklusion als neue soziale Frage	34
2.3 Die Gleichzeitigkeit von ‚Dinnen und Draußen‘ im wohlfahrtsstaatlich moderierten Kapitalismus	39
3 Die Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen	49
3.1 Ambivalenzen wohlfahrtsstaatlicher Vergesellschaftung	49
3.1.1 Social Citizenship: Inklusion durch soziale Rechte	50
3.1.2 Die Kehrseite wohlfahrtsstaatlicher Inklusion: Kommodifizierung – soziale Kontrolle – Stratifizierung	53
3.2 Die Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen – Ein Analyserahmen	66
4 Sozialmodell, soziale Sicherungssysteme und Sozialstruktur in Großbritannien und Deutschland	73
4.1 Sozialmodell	74
4.2 Wohlfahrtsmodell und soziale Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut	78
4.2.1 „Welfare Regime“ und „Unemployment Welfare Regime“	78
4.2.2 Ursprünge und Grundzüge der sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut	80
4.3 Sozialstruktur, Arbeitslosigkeit und Armut	83

5	Draußen: Barrieren wohlfahrtsstaatlicher Inklusion	91
5.1	Mitgliedschaftsgrenzen	93
5.1.1	Muster staatsbürgerlicher Stratifizierung sozialer Rechte	94
5.1.2	Mechanismen des sozialstaatlichen Ausschlusses von Migranten	100
5.1.3	Entwicklungen sozialer Rechte von Migranten	102
5.2	Berechtigungsgrenzen	106
5.2.1	Versicherungsgrenzen als Berechtigungsgrenzen	107
5.2.2	Bedürftigkeitsprüfungen als Berechtigungsgrenzen	114
5.2.3	Verschiebung von Berechtigungsgrenzen	130
5.3	Faktische Zugangsgrenzen	134
5.3.1	Atypische Beschäftigung als indirekter Indikator für faktische Zugangsgrenzen	135
5.3.2	Direkte Indikatoren für LÖcher im Netz der sozialen Sicherheit	143
5.4	Konfiguration und Rekonfiguration von Zugangsgrenzen – Eine Zwischenbilanz	148
6	Drinnen und doch Draußen: Die ambivalente Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion	153
6.1	Leistungshöhe und Armutsvermeidung	153
6.1.1	„Einkommenspakete“ und absolute Leistungshöhe	154
6.1.2	Die Effektivität von Leistungen der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe bei der Bekämpfung von Armut	162
6.1.3	Debatten über Angemessenheit und Entwicklung der Leistungshöhe	166
6.2	Würdigkeit und das Stigma des Status	170
6.2.1	Attribuiertes Stigma	172
6.2.2	Institutionell eingelagertes Stigma	174
6.2.3	Erfahrenes Stigma	178
6.3	Die ambivalente Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion – Eine Zwischenbilanz	179

7 Zwischen Drinnen und Draußen: Wohlfahrtsstaatlich induzierte Inklusions- und Exklusionskarrieren	181
7.1 Abstieg im sozialen Netz	182
7.2 Politik im Namen der Inklusion	185
7.2.1 New Labours Politik im Namen der Inklusion	190
7.2.2 Deutschland: ‚Fördern und Fordern‘ im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit	198
7.2.3 Das Paradox der Inklusion	207
7.3 Wohlfahrtsstaatlich induzierte Inklusions- und Exklusionskarrieren – Eine Zwischenbilanz	214
8 Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen – Eine vergleichende Zusammenschau der deutschen und britischen Erfahrungen	217
8.1 Wohlfahrtsstaatliche Strukturierungslogiken	219
8.2 Restrukturierung der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe	227
8.3 Ausblick: Überlegungen zur Eingrenzung sozialer Ausgrenzung	234
Literatur	239

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i>	Institutionelle Strukturierungslogiken sozialer Exklusion	71
<i>Abbildung 2:</i>	Selektivitäten sozialer Sicherung	92
<i>Abbildung 3:</i>	Zuverdienstregelungen in der Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe, unter ‚Hartz IV‘ und nach dem Freibetragsneuregelungsgesetz	125
<i>Abbildung 4:</i>	Anrechnungsfreier Zuverdienst bzw. Bonus in Großbritannien	128
<i>Abbildung 5:</i>	Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung in Deutschland 1999 bis 2005	141
<i>Abbildung 6:</i>	Coverage Rate Arbeitslosengeld 1975 bis 2004 in Prozent ...	144
<i>Abbildung 7:</i>	Abstieg im sozialen Netz in Großbritannien	183
<i>Abbildung 8:</i>	Abstieg im sozialen Netz in Deutschland, altes System	184
<i>Abbildung 9:</i>	Abstieg im sozialen Netz in Deutschland, neues System	185
<i>Tabelle 1:</i>	Standardisierte Arbeitslosenquoten, Deutschland und Großbritannien	84
<i>Tabelle 2:</i>	Langzeitarbeitslose (12 Monate und mehr) als prozentualer Anteil an der Erwerbsbevölkerung	84
<i>Tabelle 3:</i>	Armut in Großbritannien und Deutschland	87
<i>Tabelle 4:</i>	Versicherungsbasierte Leistungen der Arbeitslosenunterstützung in Großbritannien und Deutschland vor ‚Hartz IV‘	108
<i>Tabelle 5:</i>	Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Deutschland und Großbritannien vor und nach ‚Hartz IV‘	115
<i>Tabelle 6:</i>	Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung 1985-2005 in Deutschland	137
<i>Tabelle 7:</i>	Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung 1985-2005 in Großbritannien	138

<i>Tabelle 8:</i>	Einkommenspakete in der Sozialhilfe, der Grundsicherung für Arbeitsuchende und bei Jobseeker's Allowance/Income Support	155
<i>Tabelle 9:</i>	Monatliches Netto-Einkommen von Sozialhilfeempfängern 1992 in £	161
<i>Tabelle 10:</i>	Lohnersatzrate der Sozialhilfe in Deutschland und Großbritannien, 1992	161
<i>Tabelle 11:</i>	Wohlfahrtsstaatliche Strukturierungslogiken in Großbritannien und Deutschland im Vergleich	223
<i>Tabelle 12:</i>	Wandel der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland	228

Vorwort

Das vorliegende Buch stellt die überarbeitete Fassung meiner im Dezember 2005 bei der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Georg August-Universität Göttingen eingereichten Dissertationsschrift dar. Anlass für diese Arbeit war die zur Jahrhundertwende auch in Deutschland zunehmend virulente Debatte über Arbeitslosigkeit und Armut, die die Ursachen dieser Marginalisierungsphänomene weniger in strukturellen gesellschaftlichen Umbrüchen als im Verhalten der Individuen und in institutionellen ‚Fehlanreizen‘ sucht. Dass diese sich innerhalb kurzer Zeit auch in grundlegenden institutionellen Veränderungen niederschlagen würde, wie sie mit den ‚Hartz-Gesetzen‘ in den Jahren 2003 bis 2005 vorgenommen wurden, war zu Beginn der Arbeit im Jahr 2001 noch kaum absehbar. Die Untersuchung der Verfasstheit und der Veränderungen des deutschen Systems der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe stellte sich daher in weiten Teilen als Verfolgung eines ‚*moving target*‘ dar.

Bei der Arbeit haben mich eine ganze Reihe von Personen und Institutionen unterstützt, denen ich an dieser Stelle danken möchte. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat mich drei Jahre lang mit einem Stipendium gefördert. Das Graduiertenkolleg „Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells“ der Universität Göttingen, an dem große Teile der Dissertation entstanden sind, bot mir mit seiner guten Infrastruktur und seinen anregenden Diskussionen über mehrere Jahre einen motivierenden Rahmen für meine Arbeit. Die Recherchen für die britische Fallstudie wurden durch ein Forschungsstipendium der *European Union Social Science Information Research Facility* (EUSSIRF) unterstützt.

Meinen beiden Gutachtern Martin Kronauer und Stephan Lessenich möchte ich für ihre weit über das übliche Maß hinausgehende Bereitschaft danken, den Entstehungsprozess dieser Arbeit kritisch und konstruktiv zu begleiten. Mein ganz besonderer Dank gilt Erwin Riedmann, Christian Brütt, Tanja Smolenski und Dirk Jacobi, die das Manuskript ganz oder teilweise gelesen und kommentiert haben, sowie Annette Blaschke, Tanja Smolenski und Janina Söhn für die Endkorrekturen, vor allem aber für ihre langjährige Freundschaft.

Widmen möchte ich die Arbeit meinen Eltern, Maria Mohr und Manfred Mohr, die mir jede/r auf seine bzw. ihre Weise Unterstützung und Anerkennung gegeben haben, sowie Erwin Riedmann, meinem Gefährten in Wissenschaft und Leben.

1 Einleitung

In den letzten Jahren hat das Konzept der sozialen Exklusion breite Beachtung in der soziologischen Theorie, der Sozialpolitikforschung und der empirischen Sozialforschung sowie in der politischen Arena gewonnen. Insbesondere die Europäische Union verlagerte in den 1990er Jahren den Fokus ihrer Sozialpolitikanalysen von der Erforschung von Armut hin zur Untersuchung der Mechanismen sozialer Exklusion und Inklusion (Room 1995). In Großbritannien machte Tony Blairs *Labour*-Regierung *Social Exclusion* zu einem ihrer zentralen gesellschaftspolitischen Themen- und Profilierungsfelder. In Deutschland wurde Ausgrenzung bisher vor allem im Rahmen der politikberatenden Diskussion über die Spaltung der Arbeitsmärkte in *Insider* und *Outsider* (vgl. Streeck 1996) thematisiert, der Begriff der sozialen Exklusion blieb weitgehend auf die akademische Debatte beschränkt. Auch hier hält jedoch in die politische Öffentlichkeit zunehmend ein Diskurs Einzug,¹ der die Existenz einer Gruppe von ‚Überflüssigen‘ postuliert und die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt um beinahe jeden Preis als das zentrale Ziel der Überwindung von Ausgrenzung identifiziert.

Die „Karriere des Ausgrenzungsgedankens“ (Kronauer 2002: 27) begann Mitte der 1980er Jahre, als neue soziale Spaltungen und Ungleichheiten zunächst vor allem in Frankreich unter dem Stichwort ‚*exclusion*‘ debattiert wurden. Von dort fand der Ausgrenzungsbegriff Eingang in Diskussionen auf europäischer Ebene und wurde bald auch in anderen Mitgliedsstaaten aufgegriffen.² Mittlerweile hat sich eine breite, kaum noch zu überschauende internationale Diskussion über soziale Ausgrenzung entwickelt.

Über den gesellschaftstheoretischen und analytischen Wert, die empirische Operationalisierbarkeit und Stichhaltigkeit des Konzepts sowie seine gesell-

-
- 1 Siehe die Feuilleton-Debatte deutscher Tages- und Wochenzeitungen im Frühjahr 2005 (hier exemplarisch Uchatius 2005) sowie die durch den SPD-Vorsitzenden Kurt Beck und die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung „Gesellschaft im Reformprozess“ (Müller-Hilmer 2006) im Herbst 2006 erneut angestoßene Diskussion zur ‚neuen Unterschicht‘.
 - 2 Etwa gleichzeitig gewann der Begriff der ‚Underclass‘ einen starken Einfluss auf die US-amerikanische Armutsdiskussion. Er wurde später aber auch in Europa aufgegriffen. Für eine kontrastierende Diskussion des europäischen Exklusions- und des US-amerikanischen Underclass-Begriffs vgl. Kronauer 2002: 52-75.

schaftspolitischen Implikationen wird dabei unter Gesellschaftstheoretikern, Ungleichheits- und Sozialpolitikforschern sowie Politikern heftig gestritten. „Social exclusion is an essentially contested concept“ – so die US-amerikanische Soziologin Hilary Silver (1994: 540). Auch in der Debatte über den Wohlfahrtsstaat wird der Begriff der Exklusion höchst unterschiedlich verwendet und strategisch eingesetzt. Während die einen den Wohlfahrtsstaat³ als Gegenstück und zentrales Mittel im Kampf gegen soziale Ausgrenzung betrachten, sehen die anderen in ihm den eigentlichen Verursacher sozialer Exklusion. Eine dritte Strömung setzt Exklusion kurzerhand mit dem Ausschluss aus Erwerbsarbeit gleich und leitet daraus entsprechende sozialpolitische Strategien ab.

In der ersten Position werden sozialstaatliche Institutionen als zentrale Präventions- bzw. Kompensationsinstanzen sozio-ökonomischer Marginalisierung betrachtet (Walker/Walker 1997, Walker 1998, Lister 1998, Commission on Social Justice 1994). Exklusion wird dabei im Rückgriff auf Marshalls (1992a) Konzept von *Social Citizenship* als Verweigerung oder mangelhafte Verwirklichung sozialer Rechte konzeptualisiert.

Citizenship has taken on a central role in these debates as the socially excluded have increasingly been identified with those for whom citizenship rights have either not been actualised or denied (Atkinson 1997: 2).⁴

Aus dieser Perspektive muss sozialer Exklusion in erster Linie mit einer Optimierung wohlfahrtsstaatlicher Inklusionsmechanismen und mit der Ausweitung sozialer Rechte begegnet werden. Da eine zentrale Ursache sozialer Exklusion in der mangelhaften Verwirklichung sozialer Rechte gesehen wird, beinhaltet diese Formulierung des Verhältnisses von Wohlfahrtsstaat und sozialer Exklusion außerdem eine implizite Kritik am Abbau sozialstaatlicher Leistungen und Sicherungsgarantien (vgl. Room 1999).

Den neoklassischen Sozialstaatskritikern der zweiten Position gelten ausgebaut soziale Sicherungssysteme und arbeitsrechtliche Regularien dagegen als ‚Rigiditäten‘, die die flexible Anpassung von Arbeitsmärkten nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage verhindern und zu Spaltungen der Arbeitsmärkte in

3 In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff Wohlfahrtsstaat und nicht der Begriff Sozialstaat verwendet, da dieser international gebräuchlicher ist und neben der Einkommenssicherung im Fall des Ausfalls der Arbeitskraft auch andere Bereiche wohlfahrtsorientierter Staatstätigkeit wie Gesundheitspolitik, Wohnungs- und Bildungspolitik umfasst. Außerdem stellt der Begriff Sozialstaat laut Alber und Schölkopf (1996: 706) eine Kampfansage an den vermeintlich ausufernden und freiheitsgefährdenden ‚Wohlfahrtsstaat‘ dar.

4 Vgl. auch Dahrendorf 1988, 1994a.

Insider- und *Outsidergruppen* führen.⁵ Soziale Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit und Armut werden aus dieser Perspektive regelmäßig als zu hoch und als Verursacher so genannter ‚Armutfallen‘ betrachtet: In ihrer Funktion als faktische Mindestlöhne würden derartige Ersatzleistungen die markträumende Anpassung der Löhne behindern und die Anreize für Leistungsempfänger, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen untergraben.⁶ Diese würden sich stattdessen lieber in der ‚Abhängigkeit‘ von Sozialleistungen einrichten und eine von den Werten der *Mainstream*-Gesellschaft abweichende Kultur der Abhängigkeit und Armut entwickeln, die wiederum die soziale Isolation verstärke und eine Wiedereingliederung in die Gesellschaft auf Dauer verhindere.⁷ Aus der neoliberalen wie aus der neokonservativen Perspektive⁸ ist demnach ein ausgebauter Sozialstaat die wahre Quelle sozialer Exklusion. Gegenstrategien werden daher vor allem im Abbau sozialstaatlicher Leistungen und Regularien gesehen (vgl. wiederum Sachverständigenrat 2002/2003). Je nach normativer Ausrichtung wird häufig auch eine paternalistisch-autoritär ausgerichtete Politik der Bekämpfung von ‚Abhängigkeit‘ befürwortet.⁹

-
- 5 Vgl. exemplarisch die einflussreiche OECD Jobs Study (1994), das Jahresgutachten 2002/2003 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat 2002/2003) sowie Haveman 1998 und Hemerijck 1999. Zur empirisch fundierten Kritik dieser Position vgl. Ganßmann 2000: 95-109.
 - 6 Vgl. exemplarisch die Beiträge des in Deutschland wohl exponiertesten und politisch entschlossensten Vertreters dieser Position, Hans-Werner Sinn vom IFO-Institut (Sinn 2001, Sinn/Holzner/Meister u.a. 2002). Vgl. auch Sachverständigenrat 2002/2003: 268-271 und 276-277 sowie Zimmermann 2005.
 - 7 Diese Argumentation wurde vor allem von zwei prominenten US-amerikanischen Politikberatern verfochten, denen es damit gelang, nicht nur intellektuellen Einfluss auf die US-amerikanische *Underclass*-Diskussion und die Reform der Sozialhilfe unter Clinton zu nehmen, sondern auch Debatten in Europa zu beeinflussen (vgl. Murray 1984, 1996, Mead 1996, 1998).
 - 8 Teilweise wird diese Argumentation mittlerweile auch von Experten vertreten, die der Sozialdemokratie nahe stehen, in Deutschland etwa von Streeck (1999). Vgl. auch Kapitel 7.2.
 - 9 Goos und Schmid (1999) unterscheiden innerhalb dieser Position zwischen einer libertär-konservativen Politik der „Integration durch Not“ einerseits, bei der Kürzungen und Einschränkung von sozialen Leistungen den primären Ansatzpunkt darstellen, und einer autoritär-konservativen Politik der „Integration durch Zwang“ andererseits, die in staatlich administrierten Aktivierungsmaßnahmen das Instrument zur Überwindung von ‚Abhängigkeit‘ sieht, und ordnen diese Charles Murray auf der einen, Lawrence Mead auf der anderen Seite zu. In der Praxis wohlfahrtsstaatlicher Reform treten diese Idealtypen jedoch nicht in Reinform, sondern in spezifischen Mischungsverhältnissen auf. Auch in die US-amerikanische *Welfare Reform* flossen beide Positionen mit ein (Goos/Schmid 1999: 21).

Mittlerweile hat sich zu diesen Strömungen noch eine dritte gesellt, die sowohl in den sozialpolitischen Reformen modernisierter sozialdemokratischer Parteien wie der britischen *Labour*-Partei und der deutschen SPD als auch in den neuen Ansätzen einer gemeinsamen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Europäischen Union¹⁰ zu Tage tritt. Innerhalb dieser Strömung wird soziale Exklusion mit dem Ausschluss von Erwerbsarbeit gleich gesetzt¹¹ und der zentrale Ansatzpunkt einer Anti-Exklusionspolitik in der (Wieder-)Eingliederung von Leistungsempfängern in den ersten Arbeitsmarkt gesehen. Aktivierungs- bzw. *Welfare-to-Work*-Maßnahmen¹² kommt dabei eine zentrale Rolle zu (European Commission 1994, Joseph Rowntree Foundation 1995, Boeri/Layard/Nickell 2000). Auch in Deutschland hat sich in den letzten Jahren zunehmend eine solche Deutung der Ursachen von sozialer Ausgrenzung durchgesetzt und sozialpolitische Reformen beeinflusst.

Obwohl die drei Strömungen sich begrifflich, normativ und politisch-strategisch erheblich voneinander unterscheiden, ist ihnen ein einseitiges und unterkomplexes Bild des Wohlfahrtsstaats gemein. Ihnen gelingt es daher nicht, die Vielschichtigkeit und Ambivalenz wohlfahrtsstaatlicher Institutionen in Bezug auf soziale Exklusion zu erfassen. Dagegen arbeiten Theoretikerinnen und Theoretiker des Wohlfahrtsstaats seit mehreren Dekaden daran, das analytische wie sozialpolitische Verständnis für die unterschiedlichen Funktions- und Strukturierungslogiken des Wohlfahrtsstaats und die Ambivalenzen wohlfahrtsstaatlicher Vergesellschaftung zu schärfen. Insbesondere die neo-marxistisch inspirierte Wohlfahrtsstaatsdiskussion der 1970er Jahre (O'Connor 1973, Gough 1979, Offe 1984a) hat gezeigt, dass der Sozialstaat sowohl wohlfahrtssteigernde, dekommodifizierende und emanzipatorische Funktionen beinhaltet als auch Aspekte sozialer Kontrolle sowie der Zurichtung der Individuen auf die Erfordernisse der Marktgesellschaft. In jüngerer Zeit ist die Debatte um unterschiedliche Funktionslogiken des Wohlfahrtsstaats in Auseinandersetzung mit dem Werk von

10 “[T]he best safeguard against social exclusion is a job” (Europäischer Rat 2000: Ziffer 32, vgl. auch European Commission 1994, insbesondere Kapitel VI ‚Social Policy and Social Protection – An Active Society for All‘ sowie European Commission 1992).

11 Zur Analyse und Kritik dieses reduzierten Exklusionsbegriffs vgl. Levitas 1996, 1998.

12 Mit Aktivierung oder *Welfare-to-Work* werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bezeichnet, die die Integration von Erwerbslosen in den ersten Arbeitsmarkt befördern sollen. Der Begriff ‚*Welfare-to-Work*‘ wird vor allem im britischen Kontext benutzt, in Deutschland wird zumeist der Begriff der Aktivierung verwendet. Für die Diskussion der Auswirkungen von *Welfare-to-work*- bzw. Aktivierungsmaßnahmen auf soziale Ausgrenzungsprozesse vgl. Kapitel 7.2.

Gøsta Esping-Andersen (1990) von unterschiedlichen Seiten wieder aufgenommen worden, und auch in der neueren Ungleichheitsforschung wird der Rolle staatlicher Institutionen bei der Strukturierung sozialer Ungleichheit verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet (vgl. etwa Vogel 2004a, Groß/Wegener 2004, Leisering 2004). Vor dem Hintergrund dieser theoretischen Ansätze, Einsichten und analytischen Konzepte wird in dieser Arbeit die *Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen* am Beispiel der Arbeitslosensicherung und der Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland untersucht.

Wie sind die sozialen Sicherungssysteme Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland institutionell verfasst, welche inkludierenden und exkludierenden Mechanismen und Logiken weisen sie auf? Welche möglichen Konsequenzen ergeben sich daraus für Prozesse sozialer Ausgrenzung sowie für Chancen der Inklusion? Wo liegen die kritischen Punkte, an denen die Sicherungssysteme in ihrer Präventions- und Kompensationsfunktion sozialer Exklusion versagen? Verringern wohlfahrtsstaatliche Restrukturierungsprozesse das Inklusionspotenzial sozialer Sicherungssysteme und damit auch die Kompensationsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats in Bezug auf Prozesse sozialer Exklusion? Verlaufen die Restrukturierungsprozesse wohlfahrtsstaatlicher Institutionen in den beiden Ländern unterschiedlich oder lassen sich Konvergenzen ausmachen? So lassen sich die forschungsleitenden Fragen formulieren, die auf der Grundlage eines Vergleichs der institutionellen Logiken der Arbeitslosensicherung und der Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland beantwortet werden sollen.

Die Systeme der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialhilfe bilden den Gegenstand der empirischen Untersuchung, weil sie für Ausgrenzungsprozesse eine zentrale Rolle spielen. Diese können ihren Ausgangspunkt zwar in unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären nehmen, ökonomische Ausgrenzung in Form von Erwerbslosigkeit, Armut oder Marginalität am Arbeitsmarkt¹³ ist aber eine notwendige Bedingung sozialer Exklusion.¹⁴ Für alle drei Formen ökonomi-

13 Marginalität am Arbeitsmarkt bedeutet, dass das Erwerbseinkommen so niedrig ist, dass Armut trotz Arbeit nicht verhindert werden kann, impliziert aber auch Prekariät von Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsunsicherheit.

14 Der Ausschluss von Erwerbsarbeit muss nicht zwangsläufig zu sozialer Ausgrenzung führen. Entscheidend dafür, ob Erwerbslosigkeit tatsächlich als soziale Exklusion erfahren wird, ist angesichts der fortbestehenden Zentralität der Erwerbsarbeit in westlichen Wohlfahrtsstaaten, ob für Nichterwerbstätige gesellschaftlich anerkannte Alternativrollen bereit stehen, die soziale Anerkennung sowie Existenzsicherung gewähren und von den Individuen freiwillig angenommen werden. Allerdings werden Statusalternativen wie die Hausfrauenrolle oder der Vorruhestand im Wandel von der Hausfrauen-/Versorgerrolle zu anderen Formen der Arbeitsteilung in der

scher Ausgrenzung bilden entweder die Arbeitslosensicherung oder die Sozialhilfe die zuständige wohlfahrtsstaatliche Instanz. Im Fall der Erwerbslosigkeit ist es die Arbeitslosenversicherung, die durch die Gewährung von Transfereinkommen den Verlust von Markteinkommen kompensiert und unter bestimmten Umständen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt fördert. Die Sozialhilfe sicherte bisher als letztes Netz sozialer Sicherung nicht nur die Existenz von nichterwerbsfähigen Gruppen, die von Einkommensarmut betroffen sind, sondern auch von Erwerbslosen, die keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld hatten. Im Fall der ‚Armut trotz Arbeit‘ sind es entweder ergänzende Leistungen der Arbeitslosenunterstützung bzw. der Sozialhilfe oder Formen der steuerlichen Subventionierung von Niedrigeinkommen, die dazu gedacht sind, nicht existenzsichernde Erwerbseinkommen aufzustocken.¹⁵ Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe stellen damit die primären wohlfahrtsstaatlichen Kompensationsinstanzen ökonomischer Ausgrenzung dar.¹⁶ Die institutionellen Logiken dieser Sicherungssysteme, ihre jeweiligen Zugangsbedingungen, die Substanz der sozialen Leistungen sowie die institutionellen Operationsmodi, denen sie folgen, sind daher von zentraler Bedeutung für die Art und Weise, wie wohlfahrtsstaatliche Institutionen soziale Exklusion strukturieren.

Dennoch handelt es sich bei den beiden Leistungssystemen nur um einen Ausschnitt aus dem Spektrum wohlfahrtsorientierter Staatstätigkeit. Wollte man das komplette Bild der Strukturierung sozialer Exklusion durch den Wohlfahrtsstaat zeichnen, müssten letztendlich alle Bereiche sozialer Sicherung und Dienstleistungen in den Blick genommen werden, die zur Vermeidung oder Überwindung ökonomischer Ausgrenzung einen Beitrag leisten können. Entsprechend wären das Rentensystem und das Gesundheitssystem ebenso zu untersuchen wie das Steuersystem, der soziale Wohnungsbau ebenso wie Kinder-, Jugend- und

Familie sowie im Zuge der Rücknahme der Frühverrentungspolitik zunehmend problematisch und/oder delegitimiert (Kronauer 2002: 157).

- 15 Insbesondere in den liberalen Wohlfahrtsstaaten sind in den letzten Jahren Programme zur Subventionierung von Niedrigeinkommen in Form von Steuerfreibeträgen oder negativen Einkommenssteuern eingeführt worden. So spielen in Großbritannien etwa Maßnahmen ‚to make work pay‘ eine zentrale Rolle innerhalb der von der *Labour*-Regierung unter Blair vorgenommenen Restrukturierung des Steuer- und Leistungssystems (vgl. Kapitel 7.2.2.).
- 16 Die Ursachen ökonomischer Ausgrenzung sowie die Priorität der sozialstaatlichen Kompensationsinstanzen können sich im historischen Verlauf verändern. So war z.B. Armut in der Bundesrepublik der Nachkriegszeit vor allem ein Problem des Alters und unzureichender Rentenansprüche speziell von Frauen, das Rentensystem daher die zentrale sozialstaatliche Kompensationsinstanz (Leibfried/Leisering/Buhr u.a. 1995: 211-216).

Familienhilfen. Dies verweist auf die Beschränkungen, die dieser Arbeit notwendigerweise inhärent sind, diskutiert sie doch die Strukturierungslogiken wohlfahrtsstaatlicher Institutionen ‚nur‘ anhand zweier Teilbereiche sozialstaatlicher Intervention. Allerdings – so meine Überzeugung – lassen sich aus dieser Teilanalyse über die untersuchten sozialen Sicherungssysteme hinaus gehende Einsichten in die Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen gewinnen und konzeptionelle Instrumente entwickeln, die auf andere sozialpolitische Bereiche übertragen werden können. Zudem erhebt die Arbeit nicht den Anspruch, alleine ein umfassendes Bild des Verhältnisses von Wohlfahrtsstaat und sozialer Exklusion zeichnen zu wollen, sondern begreift sich als Teil eines Puzzles, das es in wissenschaftlicher Kooperation und gegenseitiger Ergänzung zu vervollständigen gilt.

Unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Arrangements – davon ist auszugehen – strukturieren soziale Exklusion auf unterschiedliche Weise. In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung hat sich zur Analyse von Unterschieden zwischen nationalstaatlich verfassten Wohlfahrtsstaaten der so genannte Regime-Ansatz etabliert. Dieser versteht unter einem Wohlfahrtsstaatsregime „the specific institutional arrangement adopted by societies in the pursuit of work and welfare“ (Esping-Andersen 1987: 6) und unterscheidet Regimetypen danach, in welchem Ausmaß sie die Abhängigkeit der Gesellschaftsmitglieder vom Arbeitsmarkt verringern (De-Kommodifizierung),¹⁷ welche Art der sozialen Schichtung (Stratifizierung) durch das institutionelle Arrangement befördert wird und wie die Aufgabenverteilung zwischen Staat, Markt und Familie geregelt ist. Mittlerweile gibt es einen umfangreichen Korpus von Literatur zur Identifikation und Abgrenzung unterschiedlicher Regimetypen, zur empirischen Anreicherung und zur Verfeinerung der analytischen Konzepte des Regime-Ansatzes (vgl. exemplarisch Esping-Andersen 1990, Castles 1992, Ferrera 1998, Lessenich/ Ostner 1998 sowie die Übersicht in Lessenich 2003a: 84/85). Außerdem wurde versucht, den Ansatz, der zur Beschreibung ganzer wohlfahrtsstaatlicher Arrangements entwickelt wurde, auf einzelne Problembereiche und soziale Sicherungssysteme anzuwenden.¹⁸

Das große Verdienst des Regime-Ansatzes ist es, die begrenzte Perspektive früherer vergleichender Forschung auf Staatsausgaben und Sozialbudgets überwunden und den Blick auf die Inhalte und qualitativen Aspekte von Wohlfahrtsstaatlichkeit gelenkt zu haben. Allerdings arbeitet die Regimeforschung in der

17 Für eine ausführlichere Diskussion des De-Kommodifizierungsbegriffs vgl. Kapitel 2.1.2.

18 So etwa auf die geschlechtsspezifischen Implikationen bestimmter institutioneller Arrangements (Langan/ Ostner 1991, Lewis 1992, Ostner 1998, Sainsbury 1999), aber auch auf die Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit (Gallie/Paugam 2000b).

Regel mit sehr groben Indikatoren zur Klassifizierung wohlfahrtsorientierter Staatstätigkeit, die keine detaillierte Analyse einzelner Sicherungssysteme und ihrer Strukturierungslogiken erlauben. Auch werden die Fälle zumeist auf wenige Variablen reduziert, um sie für quantitative Kausalanalysen handhabbar zu machen. Die hier vorgelegte Untersuchung unternimmt dagegen eine detaillierte und feinkörnige Bestandsaufnahme der institutionellen Strukturierungslogiken und -mechanismen sozialer Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut in zwei Ländern und greift dabei auf die Methode des qualitativen, fallorientierten Vergleichs (Ragin 1987) zurück, bei der der einzelne Fall als Ganzes und in seinem gesellschaftlichen und politischen Kontext betrachtet wird.¹⁹ Ein solch holistischer ‚*Few Countries - Many Factors*‘-Ansatz ist eher in der Lage, der Komplexität der wohlfahrtsstaatlichen Strukturierung sozialer Ausgrenzungsprozesse gerecht zu werden. Auch für die Untersuchung des Wandels wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, dessen komplexe Prozesse, inkrementelle Schritte und kritischen Wendepunkte den Augen der auf die Bildung von Idealtypen, Clustern und aggregierten Daten fixierten Wohlfahrtsstaatsforschung nur allzu häufig entgehen, ist ein solcher Vergleich besser geeignet als der sparsame Ansatz der typologienbildenden Komparatistik (Daly 1997: 144).

Großbritannien und Deutschland wurden deshalb als Vergleichsfälle gewählt, weil sie den gängigen Typologien zufolge unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Regimetypen angehören. Im deutschen Sozialsystem, das den ‚Bismarck-Systemen‘ zuzurechnen ist, wird Sozialpolitik traditionell als „Arbeiterpolitik“ (Leibfried/Tennstedt 1985) betrieben und den Risiken der Lohnarbeit in erster Linie durch einkommensbezogene, beitragsfinanzierte Sozialversicherungssysteme begegnet. Großbritannien gehört dagegen zu den ‚Beveridge-Staaten‘, deren wohlfahrtsstaatliche Interventionen in erster Linie auf Armutsbekämpfung ausgerichtet sind und vor allem in der Form einheitlicher steuerfinanzierter sozialer Fürsorgeleistungen erfolgen (Lessenich 2003a: 82). Auch gemäß der bekannten Typologie von Esping-Andersen (1990) sind Großbritannien und Deutschland unterschiedlichen Wohlfahrtsmodellen – dem liberalen angelsächsischen Modell und dem konservativ-korporatistischen kontinentaleuropäischen Modell – zuzuordnen²⁰ und auch in Hinblick auf Produktionsmodell und Arbeitsmarkt, Immigrationsregime und politisches System werden beide Länder in der Regel unterschiedlichen Modellen zugerechnet (vgl. Kapitel 4). Schließlich

19 Zur Methode des fallorientierten Vergleichs vgl. Ragin 1987. Zum Unterschied zwischen fallorientierter und variablenorientierter Methode vgl. auch Trampusch 2000: 64/65.

20 Die Einordnung des britischen Wohlfahrtsstaats in das liberale Regimecluster ist wegen seines Beveridge’schen Erbes und des Fortbestehens des universalaistischen nationalen Gesundheitsdienstes allerdings umstritten.

schneiden beide Länder in den letzten Jahren sehr unterschiedlich hinsichtlich ihrer beschäftigungspolitischen Performanz ab. Während Großbritannien als neues ‚Beschäftigungswunder‘ gilt, hat Deutschland die ehemals britische Rolle des ‚kranken Manns‘ Europas übernommen. Hinsichtlich der Kontextbedingungen, vor deren Hintergrund die sozialen Sicherungssysteme ihre Strukturierungslogiken entfalten, bilden die Länder also Antipoden, womit die Untersuchung der Methode des ‚most different systems‘-Vergleichs folgt. Gleichzeitig wurde die Fallauswahl aber auch durch Überlegungen zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Arrangements bestimmt. Es wurde angenommen, dass sich im Zuge wohlfahrtsstaatlicher Umbauprozesse das deutsche Modell eher dem residual-liberalen angelsächsischen Modell angleicht als den gut ausgebauten universalistischen Wohlfahrtsstaaten skandinavischer Prägung. Dies war – neben forschungspragmatischen Erwägungen – auch der Grund, warum kein Vertreter des sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimes untersucht wurde.

Indem das Projekt eine Untersuchung der Strukturierungslogiken und -mechanismen sozialer Ungleichheit durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen unternimmt, nimmt es neben einer politikwissenschaftlichen auch eine dezidiert soziologische Perspektive ein. Der Wohlfahrtsstaat wird mit Esping-Andersen als ‚active force in the ordering of social relations‘ (Esping-Andersen 1990: 23) verstanden, d.h. wohlfahrtsstaatliche Institutionen werden in ihr Recht als eigenständiges Moment gesellschaftlicher Strukturierung gesetzt (Lessenich 1998: 91). Wie strukturiert der Wohlfahrtsstaat Lebenslagen und Inklusionschancen? So ließe sich das Erkenntnisinteresse auf einem abstrakteren theoretischen Niveau formulieren. Damit wird gleichsam eine ‚Soziologie der Sozialpolitik‘ unternommen, die nach den *möglichen* Effekten institutioneller Strukturen auf soziale Lagen und Prozesse sozialer Ungleichheit fragt.

Über *tatsächliche* Effekte der Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen können aus einer solchen institutionellen Perspektive allerdings nur begrenzt Aussagen gemacht werden. So muss zum einen die Frage nach der Implementation institutioneller Regeln durch konkrete (lokale) Akteure wie Arbeitsbehörden und Sozialämter unbeantwortet bleiben. Zum anderen bleibt die subjektive Perspektive, also die Frage, wie die Betroffenen selbst die sozialen Leistungssysteme wahrnehmen und hinsichtlich ihrer inklusions- bzw. exklusionsstrukturierenden Wirkung bewerten,²¹ notwendigerweise außen vor. Da es bisher kaum Beiträge gibt, die sich mit der Rolle wohlfahrtsstaatlicher Institutionen in Prozessen sozialer Exklusion beschäftigen,²² bildet die

21 Dies könnte Gegenstand eines Folgeforschungsprojekts sein.

22 Ausnahmen bilden die Beiträge, die aus dem *Centre for the Study of Social Exclusion (CASE)* an der *London School of Economics and Political Science* hervorgegangen sind. Vgl. etwa Hills/Le Grand/Piachaud 2002, darin insbesondere die

hier gewählte institutionelle Perspektive aber einen sinnvollen und notwendigen Ausgangspunkt für die Analyse des Verhältnisses von Wohlfahrtsstaat und sozialer Exklusion. Außerdem leistet die Arbeit mit dieser Herangehensweise einen Beitrag zu einer in Deutschland noch wenig entwickelten Ungleichheitsforschung mit institutionellem Fokus (vgl. Vogel 2004b).

*

Wie soll die bisher skizzierte Untersuchung aber nun von statten gehen?

Kurz gesagt, werden im zweiten Teil der Arbeit (Kapitel 2 und 3) die theoretischen Grundlagen für die Analyse der Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen gelegt. Im dritten überleitenden Teil (Kapitel 4) werden als Hintergrund für die empirische Analyse die beiden Sozialmodelle Großbritanniens und Deutschlands entlang ihrer charakteristischen institutionellen, sozialpolitischen und sozialstrukturellen Merkmale und Profile skizziert. Im vierten Teil (Kapitel 5 - 7) werden die sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut in beiden Ländern in Hinblick auf ihre Strukturierungslogiken analysiert und verglichen. Der fünfte Teil (Kapitel 8) dient der Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse.

Ausführlicher liest sich die Dramaturgie der Arbeit folgendermaßen: Im folgenden *zweiten Kapitel* wird es zunächst darum gehen, zu klären, welches Verständnis von sozialer Exklusion der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt: Exklusion wird als eine ‚neue‘ Form sozialer Ungleichheit begriffen, die durch verschiedene ökonomische, gesellschaftliche und politische Transformationen hervorgebracht wird. Soziale Exklusion stellt keine unnötige Erfindung neuer Begriffe für alte Probleme dar, sondern ist ein „Kind des gesellschaftlichen Umbruchs und der ihm vorausgegangenen Integrationsphase“ (Kronauer 2002: 23). Sie ist demnach auch nicht ohne Bezug auf den Wohlfahrtsstaat zu begreifen. Das Konzept der sozialen Ausgrenzung setzt dessen Existenz und bis weit in die 1970er Jahre hineinreichende Erfolgsgeschichte der Steigerung des Massenwohlstands und der Einbindung der arbeitenden Klassen durch die Ausweitung sozialer Rechte immer schon voraus. Es zwingt also dazu, den Wohlfahrtsstaat zunächst einmal als relativ erfolgreiche Inklusionsinstanz zu begreifen.

Allerdings ist der Wohlfahrtsstaat nicht ausschließlich Inklusionsinstanz, sondern stets auch Quelle der selektiven Einbindung und Stratifizierung von Lebenschancen, der Kommodifizierung und der sozialen Kontrolle. Um das Verhältnis von Wohlfahrtsstaat und sozialer Exklusion angemessen konzeptualisieren zu können, gilt es daher die *Ambivalenzen wohlfahrtsstaatlicher Ver-*

gesellschaftung herauszuarbeiten, die auch im Hinblick auf die in dieser Arbeit diskutierte Problematik – die Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen – ihre Wirkung entfalten, und Veränderungen ihres Charakters zu diskutieren. Dies soll im *dritten Kapitel* im Rückgriff auf Theorien der Strukturierung sozialer Beziehungen durch den Wohlfahrtsstaat geschehen, um dann auf Basis dieser Diskussion einen Analyserahmen zur Untersuchung wohlfahrtsstaatlicher Strukturierungslogiken sozialer Exklusion zu entwickeln, der auf die empirische Analyse der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland angewendet werden kann.

Soziale Sicherungssysteme strukturieren soziale Exklusionsprozesse *erstens* – so wird dabei argumentiert – ganz wesentlich dadurch, wie sie den Zugang zu ihren Ressourcen organisieren. *Barrieren wohlfahrtsstaatlicher Inklusion* ergeben sich dabei zunächst einmal aus aufenthaltsrechtlichen Regelungen, durch die Personen, die nicht über die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Landes oder einen bestimmten Aufenthaltsstatus verfügen, der Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen ganz oder teilweise verwehrt wird. Des Weiteren bestimmen sozialrechtliche Anspruchsbedingungen darüber, wer unter welchen Voraussetzungen auf sozialstaatliche Unterstützung zurückgreifen kann. Schließlich ist für die Frage, inwiefern soziale Sicherungssysteme an der Produktion und Reproduktion sozialer Exklusion mitwirken, auch relevant, welche Bedingungen am Arbeitsmarkt herrschen und wie diese mit den formal-rechtlichen Zugangsregeln korrespondieren.

Die Fähigkeit wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, soziale Exklusion zu vermeiden oder zu kompensieren, hängt zweitens stark von der *Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion* ab. Bloße formal-rechtliche Inklusion bedeutet nämlich nicht unbedingt, dass damit Probleme sozialer Exklusion gelöst sind. Die Fähigkeit wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, soziale Exklusion zu verhindern oder zu kompensieren, hängt außerdem wesentlich davon ab, ob soziale Rechte so beschaffen sind, dass sie Armut überwinden sowie Marginalisierungs- und Stigmatisierungserfahrungen entgegenwirken können. Zugangsmodalitäten bestimmen also über das ‚Ob‘, über das ‚Wie‘ der Inklusion entscheidet dagegen die Qualität der Einbindung in wohlfahrtsstaatliche Leistungssysteme. Hier spielen materielle Eigenschaften wie das Leistungsniveau eine wichtige Rolle. Aber auch qualitative und symbolische Merkmale sozialer Rechte haben einen Einfluss darauf, ob der Bezug sozialer Leistungen als entwürdigend, stigmatisierend und damit zusätzlich ausgrenzend empfunden wird.

Indem sie *Inklusions- und Exklusionskarrieren* mit bedingen, strukturieren wohlfahrtsstaatliche Institutionen Prozesse sozialer Exklusion schließlich auch in einer zeitlichen Perspektive. Denn zum einen sind in die sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit zeitliche Schwellen eingebaut, die eine Dynamik des

Statusverlusts in Gang setzen. Zum anderen beinhalten sie aber auch eine Reihe von Elementen, die darauf ausgerichtet sind, Leistungsbezieher wieder in Erwerbsarbeit zu bringen und damit eine wichtige Ursache sozialer Ausgrenzung zu überwinden. Diese ‚aktivierenden‘ Elemente sind in den meisten westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten in den letzten Jahren stark ausgebaut worden.

Der Trend zu einer stärker auf Aktivierung ausgerichteten Politik macht deutlich, dass die sozialen Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit und Armut im Zuge wohlfahrtsstaatlicher Restrukturierung Wandlungsprozessen unterworfen sind. Die institutionellen Logiken und Mechanismen der Strukturierung sozialer Exklusion können daher nicht nur in einer Momentaufnahme betrachtet, sondern müssen auch auf ihre Veränderungen im Zeitverlauf hin analysiert werden. Beides soll im empirischen Teil der Arbeit (Kapitel 5 bis 7) geschehen. Hier werden die institutionellen Strukturierungslogiken der sozialen Leistungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut in Großbritannien und Deutschland entlang der im Analyserahmen entwickelten Dimensionen *Barrieren wohlfahrtsstaatlicher Inklusion* (Kapitel 5), *Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion* (Kapitel 6) und *wohlfahrtsstaatlich induzierte Inklusions- und Exklusionskarrieren* (Kapitel 7) beschrieben und auf ihre möglichen Effekte für Prozesse sozialer Exklusion diskutiert. Bevor diese Analyse jedoch vorgenommen werden kann, wird es nötig sein, den ökonomischen, wohlfahrtsstaatlichen und sozialstrukturellen Kontext, kurz: das Sozialmodell beider Länder zu skizzieren (Kapitel 4).

Im abschließenden Teil wird es darum gehen, Schlussfolgerungen zu ziehen und Konsequenzen der Untersuchung aufzuzeigen. In *Kapitel 8* werden deshalb die Unterschiede in den Strukturierungslogiken der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland diskutiert sowie die Entwicklungen der Systeme im Zeitverlauf verglichen. Schließlich dient das Schlusskapitel auch der Skizzierung von Perspektiven und möglichen politischen Ansätzen zur Eingrenzung sozialer Ausgrenzung im Wohlfahrtsstaat.

2 Soziale Exklusion und Wohlfahrtsstaat

Im Zentrum der heutigen sozialen Frage stehen erneut die ‚Nutzlosen‘, Überzähligen, und um sie herum ein diffuser Bereich von Situationen, die von Prekarität und der Ungewissheit über den jeweils nächsten Tag geprägt sind und vom Wiederauftreten massenhafter Verwundbarkeit zeugen. (Castel 2000b: 401)

Eine Untersuchung der Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen muss notwendigerweise mit der Klärung von Begriffen und Konzepten beginnen. Gerade ein so umstrittenes Konzept wie das der sozialen Exklusion nötigt dazu, zunächst einmal die Konturen und Bedeutungsgehalte des Begriffs herauszuarbeiten, um zu klären, welches Verständnis von Exklusion der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt und mit welchem Realitätsausschnitt sie sich beschäftigt. Dies soll im Folgenden geschehen. Dabei wird zunächst auf die in der Literatur identifizierten Charakteristika des Exklusionsbegriffs eingegangen, die ihn von bisherigen Konzepten zur Beschreibung sozialer Marginalisierung und Ungleichheit unterscheiden (2.1.). Da soziale Exklusion in der Literatur häufig als eine Art Metapher gesellschaftlicher Transformation verwendet wird, werden außerdem skizzenhaft die gesellschaftlichen Veränderungen dargestellt, die in der Diskussion als Ursache neuer sozialer Verwundbarkeiten verhandelt werden. Weiterhin wird es darum gehen, zu zeigen, dass soziale Exklusion als *neue* soziale Frage nur vor dem Hintergrund der Existenz des Wohlfahrtsstaats verstanden werden kann (2.2.), und die spezifische Form, die Ausgrenzung im wohlfahrtsstaatlich moderierten Kapitalismus annimmt, am besten als eine Konstellation der Gleichzeitigkeit von ‚Dinnen‘ und ‚Draußen‘ zu charakterisieren ist (2.3.).

2.1 Soziale Exklusion als Metapher gesellschaftlicher Transformation

Soziale Exklusion umschreibt neue Formen gesellschaftlicher Spaltung und sozialer Ungleichheit, die durch die Reorganisation der globalen Arbeitsteilung, Umbrüche in der Erwerbsarbeit, die Erosion sozialer Sicherung sowie durch die zunehmende Diversität und Instabilität von Haushaltsstrukturen hervorgebracht werden. Im Zuge des gesellschaftlichen Wandels, der sich als Entwicklung vom

Fordismus²³ zum Post-Fordismus²⁴ beschreiben lässt, nimmt die Gefahr der Marginalisierung bestimmter Personengruppen zu. Arbeitslosigkeit, Armut und andere Formen gesellschaftlicher Benachteiligungen können zum Ausschluss von Individuen oder Gruppen aus zentralen Instanzen der gesellschaftlichen Teilhabe führen. Dieser Trend lässt sich in unterschiedlichen Ausprägungen – strukturiert durch die jeweiligen nationalen ökonomischen, sozialstrukturellen und institutionellen Kontextfaktoren – in allen entwickelten Industriegesellschaften beobachten. „(T)oday’s transformations are giving rise to new conceptions of social disadvantage: the ‚underclass‘, the ‚new poverty‘, and ‚social exclusion‘“

-
- 23 Der Begriff des Fordismus wurde von Gramsci (1971/1992) geprägt und später von der französischen Regulationsschule (Aglietta 1987, Boyer 1990, Lipietz 1998a) in den Sozialwissenschaften etabliert. Er bezeichnet eine Epoche kapitalistischer Vergesellschaftung, die in den USA in den Dreißigerjahren, in Europa nach dem zweiten Weltkrieg begann und bis zu den Wirtschaftskrisen der Siebzigerjahre andauerte, und durch ein spezifisches Akkumulationsregime und eine diesem entsprechende Regulationsweise gekennzeichnet war. Das Akkumulationsregime des Fordismus beruhte auf der tayloristisch organisierten Massenproduktion standardisierter Konsumgüter und ermöglichte ein relativ starkes und beständiges ökonomisches Wachstum. Gebaute Sozialstaaten, korporatistische Verhandlungssysteme von Staat, Arbeitgebern und starken, zentralisierten Gewerkschaften sowie eine keynesianische Wirtschaftspolitik bildeten die Formen gesellschaftlicher und politischer Regulation, die die Stabilisierung der fordistischen Produktionsweise sicherstellten. Für große Teile der Bevölkerung hatte das institutionelle Arrangement des Fordismus den Effekt deutlicher Wohlstandssteigerungen. Automobil, Waschmaschine und Fernseher wurden von der Luxus- zur Massenware und unterstützten kleinfamiliäre Lebensweisen und suburbane Wohnformen. Das Lebens- und Konsummodell orientierte sich an standardisierten Normalarbeitsverhältnissen sowie einer klassischen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung zwischen (männlichem) Familienernährer und (weiblicher) Hausfrau bzw. Zuverdienerin. Als Fordismus wird diese Epoche deshalb bezeichnet, weil Henry Ford in den Zwanzigerjahren des 19. Jahrhunderts in seinen Fabriken die industrielle Massenproduktion mit Hilfe tayloristischer Arbeitsorganisation entwickelte und durch seine Lohnpolitik dafür sorgte, dass die Arbeitenden die von ihnen produzierten Autos auch kaufen konnten. Die Fordsche Fabrik steht damit für ein gesellschaftliches Reproduktionsmodell, in dem Massenproduktion und Massenkonsum aneinander gekoppelt sind.
- 24 Mangels einer allgemein anerkannten Charakterisierung hat sich zur Bezeichnung der neuen gesellschaftlichen Entwicklungsweise der Begriff Post- oder Nach-Fordismus eingebürgert. Autoren, die davon ausgehen, dass sich noch keine neue kohärente Entwicklungsweise herausgebildet hat, sprechen eher von „Nach-Fordismus“ (Peck/Tickell 1995); Autoren, die eine stabile Kohärenz gesellschaftlicher Verhältnisse bereits wieder hergestellt sehen, bezeichnen das neue Entwicklungsmodell z.B. als Neoliberalismus (Candeias 2004).

(Silver 1994: 531) – so lassen sich die zahlreichen Beiträge der internationalen Diskussion über soziale Ausgrenzung wohl am ehesten auf einen gemeinsamen Nenner bringen.

Der Ausgrenzungsbegriff beinhaltet mehrere Thesen (vgl. Room 1995, Herkommer 1999a, Kronauer 2002). So ist darin zum einen die Behauptung enthalten, dass die herkömmlichen Kategorien zur Analyse sozialer Ungleichheiten und Benachteiligungen den neuen Formen sozialer Deprivation nicht mehr angemessen bzw. nicht mehr ausreichend seien. Die ‚alten‘ vertikalen sozialen Ungleichheiten würden durch eine neue Spaltung, die mit der Logik von Klassen und Schichten bricht, ersetzt bzw. überlagert (Touraine 1991, Herkommer 1999b, Kronauer 2002).

At this moment we live in a change from a vertical society, which we have grown used to name a class society with people on top and people at the bottom, to a horizontal society, where the important thing is to know whether one is at the centre or at the periphery. Today it is not about being ‚up or down‘, but ‚in or out‘ (Touraine 1991, zitiert nach Abrahamson 1998).

In der Vorstellung von Zentrum und Peripherie, die in den neuen Konzeptionalisierungen sozialer Benachteiligung enthalten ist, schwingt auch mit, dass es beim Ausgrenzungsgedanken um mehr geht als um einen Mangel an materiellen Ressourcen. Zwar ist Armut eine notwendige und zentrale Bedingung sozialer Exklusion, der Unterschied zwischen beiden besteht jedoch darin, dass der Armutsbegriff auf materielle Deprivation fokussiert, während Exklusion mangelnde soziale Teilhabe thematisiert.

[T]he notion of poverty is primarily focused upon distributional issues: the lack of resources at the disposal of an individual or a household. In contrast, notions such as social exclusion focus primarily on relational issues, in other words, inadequate social participation, lack of social integration and lack of power (Room 1995: 5).

Zwar hat auch der relative Armutsbegriff, wie ihn Peter Townsend in den 1970ern in Großbritannien entwickelt hat,²⁵ gesellschaftliche Maßstäbe sozialer Teilhabe zum Gegenstand und kann damit als Vorläufer des Exklusionsbegriffs betrachtet werden (Kronauer 2002: 175-177, Room 1999: 169). Der Exklusionsbegriff ist jedoch umfassender, thematisiert er doch den *multiplen Ausschluss* aus verschiedenen Bereichen gesellschaftlicher Teilhabe, nicht nur den von materieller Teilhabe an Einkommen und Konsum.

25 Vgl. Townsend 1979 sowie die Diskussion bei Kronauer 2002: 175-177.

Die US-amerikanische Soziologin Hilary Silver macht allerdings darauf aufmerksam, dass der Exklusionsbegriff schnell unscharf wird, je mehr Formen sozialen Ausschlusses in die Definition einbezogen werden:

[C]onsider just a few things the literature says people may be excluded from: a livelihood; secure, permanent employment; earnings; property; credit, or land; housing; the minimal or prevailing consumption level; education, skills, and cultural capital; the benefits provided by the welfare state; citizenship and equality before the law, participation in the democratic process; public goods; the nation or the dominant race; the family and sociability; humane treatment, respect, personal fulfilment, understanding (Silver 1994: 541).

Um dieses Dickicht gesellschaftlicher Exklusionen zu lichten, haben verschiedene Autoren zentrale Instanzen sozialer Teilhabe identifiziert, von denen ein Ausschluss soziale Exklusion bedeutet oder zu dieser führen kann. So betrachtet Berghman (1995: 90) den Ausschluss von Staatsbürgerschaft, vom Arbeitsmarkt, aus wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und schließlich aus Familien- und sozialen Netzwerkbeziehungen als wesentliche Dimensionen der Ausgrenzung von gesellschaftlicher Teilhabe. Ähnlich definieren Hills, Le Grand und Piachaud (2002) soziale Exklusion als Ausschluss von wesentlichen gesellschaftlichen Aktivitäten und identifizieren als relevante Bereiche Teilhabe an Konsum, Produktion bzw. Teilhabe an ökonomischen oder anderen sozial wertgeschätzten gesellschaftlichen Tätigkeiten, politische Teilhabe und soziale Interaktion. Kronauer (2002: 151-156) fasst soziale Ausgrenzung in Anlehnung an Castel (2000b) als Ausschluss aus gesellschaftlichen Interdependenzbeziehungen, die über Arbeit und soziale Netze vermittelt werden, sowie Ausschluss von materiellem, politisch-institutioneller und kultureller Teilhabe. Während Berghman (1995) sowie Hills, Le Grand und Piachaud (2002) bereits den Ausschluss aus einem der genannten Bereiche gesellschaftlicher Teilhabe als hinreichend ansehen, betrachtet das Gros der Forscherinnen und Forscher Exklusion jedoch als soziale Lage, die durch multiple Ausgrenzungen gekennzeichnet ist.

Geht es bei sozialer Exklusion also um die Mehrdimensionalität sozialer Marginalisierung und Deprivation, verweist der Begriff der Ausgrenzung außerdem stärker als der Armutsbegriff darauf, dass es sich bei den damit umschriebenen Phänomenen sozialer Benachteiligung um dynamische *Prozesse* handelt, bei denen am Ende einer „Spirale der Prekarität“ (Paugam 1995) ein *Zustand* der Ausgrenztheit eintreten kann. Damit greift der Ausgrenzungsgedanke auf Einsichten aus der dynamischen Armutsforschung²⁶ zurück, die gezeigt hat, dass Armut zwar für viele Betroffene nur eine vorübergehende Episode innerhalb

26 Vgl. den wegweisenden Band von Leibfried/Leisering/Buhr u.a. 1995.

ihres Lebenslaufs darstellt, in manchen Fällen jedoch Abstiegskarrieren einleiten und sich verfestigen kann.²⁷ Der Begriff sozialer Exklusion beschreibt beide Phänomene – sowohl die soziale Lage²⁸ multipler Deprivation als auch Prozesse, die eine solche soziale Lage hervorbringen können. Insofern geht er auch über den häufig synonym verwendeten Begriff der Marginalisierung hinaus, der vor allem Prozesse beschreibt und auf die Charakterisierung des Zustands sowie auf die Benennung von Grenzen und Bruchpunkten zwischen ‚Dinnen‘ und ‚Draußen‘ verzichtet (Kronauer 2002: 51).²⁹

Schließlich impliziert der Ausgrenzungsbegriff wesentlich stärker als der Armutsbegriff, dass Armut und Arbeitslosigkeit nicht allein als individuelle soziale Lage bestimmter Personen, sondern als *gesellschaftliche Verhältnisse* begriffen werden müssen. Damit rücken auch die gesellschaftlichen Instanzen, die soziale Exklusionsprozesse bewirken, auslösen oder verstärken können – wie die Strategien von Unternehmen, institutionelle Regelungen und Verfahrensweisen (z.B. des Sozialstaats) sowie soziales Handeln in Alltagssituationen – verstärkt ins Zentrum der Aufmerksamkeit (Kronauer 2002: 18).

Jenseits davon, dass es sich bei sozialer Ausgrenzung um ein prozesshaftes soziales Verhältnis multipler sozialer Deprivation handelt, ist noch eine weitere wichtige Aussage in Begriffen wie dem der ‚Exklusion‘, der ‚Underclass‘, der ‚neuen Armut‘ oder ‚advanced marginality‘ enthalten. Wie Kronauer überzeugend herausgearbeitet hat, werden in der internationalen Exklusionsdebatte zwar unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet bzw. gleiche Begriffe mit unterschiedlichen Konnotationen belegt, die grundlegende Gemeinsamkeit der unterschiedlichen Strömungen der Exklusionsdebatte besteht jedoch darin, dass

sich die Begriffe ‚Exklusion‘ und ‚Underclass‘, wie sie in der internationalen Diskussion über Arbeitslosigkeit und Armut verwendet werden, auf eine spezifische historische Konstellation des gesellschaftlichen Umbruchs beziehen (Kronauer 2002: 27).³⁰

-
- 27 Der Zustand verfestigter Armut und mehrfacher extremer Deprivation ist auch mit Begriffen wie „disabling poverty“ (Paugam 1998) oder „advanced marginality“ (Wacquant 1996) beschrieben worden. Vgl. auch Room (1999: 171): „We are speaking of people who are suffering such a degree of multidimensional disadvantage, of such duration, (...) that their relational links with the wider society are ruptured to a degree which is to some considerable degree irreversible“.
- 28 Zum Konzept der sozialen Lage vgl. Hradil 1983, 1987.
- 29 Ist von *Prozessen* sozialer Exklusion die Rede, wird daher in der Arbeit auch des Öfteren der Begriff der Marginalisierung verwendet. Geht es um Exklusion als *Zustand*, wird dagegen die Formulierung „Exklusion als soziale Lage“ benutzt.
- 30 Damit betont die sozialstrukturell orientierte internationale Exklusionsdebatte das „historisch Besondere“ ebenso wie „die länderübergreifende Allgemeinheit des Ex-

„Contemporary social exclusion is a product of the phase shift in the character of contemporary capitalism“ (Byrne 1999: 77/78) – diese Charakterisierung würden sicher viele Exklusionsforscherinnen und –forscher unterschreiben. Denn ob im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus (Byrne 1999, Dangschat/Dietrich 1999, Mingione 1995), im „Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft“ (Vobruba 1999) oder in „neuen Spaltungen und Antagonismen (...), die die Globalisierung hervorgebracht hat“ (Dahrendorf 2000) – sehen doch Autoren unterschiedlicher theoretischer und normativer *Couleur* die Ursache neuer Spaltungslinien und Marginalisierungsprozesse gleichermaßen in einem epochalen Wandel der Formen und Bedingungen kapitalistischer Vergesellschaftung. Soziale Exklusion bildet dabei eine Chiffre zur Beschreibung dieses weitreichenden sozialen Wandels und der neuen Verwundbarkeiten, die dabei entstehen; der Begriff fungiert somit als eine „Metapher gesellschaftlicher Transformation“ (Katz 1993b).³¹

Die weit reichenden gesellschaftlichen Veränderungen, die von diesen Ansätzen als Ursachen neuer sozialer Polarisierungs- und Marginalisierungsprozesse identifiziert werden, lassen sich nach Kronauer (2002: 96-100) grob drei Komplexen zuordnen: Erstens Umbrüchen in der Erwerbsarbeit, zweitens Veränderungen der sozialen Nahbeziehungen und Lebensformen sowie drittens Restrukturierungsprozessen sozialstaatlicher Sicherung.³²

Variierte die Arbeitslosigkeit in früheren Phasen kapitalistischer Entwicklung mit dem wirtschaftlichen Konjunkturzyklus, sehen wir heute in den fortgeschrittenen kapitalistischen Gesellschaften eine Dissoziation von ökonomischem Wachstum und Beschäftigung, die durch ein Bündel mehrerer Faktoren bedingt wird.³³ Zum einen ermöglichen technologische Fortschritte den Unternehmen die Rationalisierung von Arbeitsplätzen sowie die Einführung neuer Formen flexibler Produktion. Zum anderen ist der Verlust von Arbeitsplätzen vor allem in den traditionellen, technologisch ausgereiften Branchen der Massenproduktion auch

klusionsproblems“ und lässt sich dadurch sowohl von systemtheoretischen als auch von kulturalistischen Lesarten des Exklusionsproblems abgrenzen (Kronauer 2002: 28-30). Über den systemtheoretischen Exklusionsbegriff wird unter 2.1.3. noch zu sprechen sein. Für eine kulturalistische Lesart des Exklusionsbegriffs vgl. Silver (1993, 1994, 1996), die in ihren Beiträgen zeigt, wie die Bedeutung der Begriffe Exklusion und Unterklasse in verschiedenen Ländern variiert und von spezifischen intellektuellen Strömungen und historischen Kontexten geprägt ist. In ähnlicher Weise ordnet auch Byrne (1999) die akademischen und politischen Debatten über soziale Exklusion unterschiedlichen politisch-philosophischen Strömungen zu.

31 Vgl. auch Kronauer 2002: 37.

32 Da letztere für die hier bearbeitete Fragestellung von besonderer Bedeutung sind, werden sie in einem eigenen Unterkapitel (2.2.) behandelt.

33 Vgl. hierzu Kronauer 2002: 101-107 sowie Dangschat 1998: 76/77.

der Verlagerung von Arbeitsplätzen an Orte mit profitableren Produktionsbedingungen geschuldet. Von diesen Beschäftigungsverlusten sind vor allem ungelernete und angelernte Arbeiter in der Industrie betroffen. Der Dienstleistungssektor wächst zwar, kann diese im Zuge von De-Industrialisierung entstehenden Beschäftigungsverluste aber nur ungenügend kompensieren und ist in vielen Bereichen selbst von Rationalisierung betroffen. Der tertiäre Sektor ist außerdem wesentlich deutlicher als der sekundäre von polarisierten Qualifikations- und Entlohnungsstrukturen sowie von starken Unterschieden hinsichtlich der Arbeitsplatzsicherheit gekennzeichnet (Dangschat 1998: 77). Schließlich führen die im Rahmen staatlicher Austeritätspolitik getätigten Einsparungen im öffentlichen Sektor zu weiteren Beschäftigungsverlusten. Diese ökonomischen Restrukturierungsprozesse schlagen sich in einem wachsenden Sockel von Arbeitslosigkeit und Armut nieder, der zwar zwischen verschiedenen Ländern in seiner jeweiligen Zusammensetzung und Größe variiert, mittlerweile jedoch überall vorhanden ist und eine wachsende Zahl von Langzeit- und/oder Mehrfachbetroffenen umschließt (Kronauer 2002: 14).³⁴

Als Folge neuer Unternehmensstrategien und verschärfter Konkurrenz zwischen Arbeitnehmern und Standorten wandelt sich auch die Struktur der Beschäftigung. Unternehmen versuchen mithilfe flexibler Produktionsstrategien Wettbewerbsvorteile zu erzielen und setzen dabei auf neue innerbetriebliche Organisationsformen und eine Auslagerung von Produktions- und Dienstleistungsaufgaben an Zuliefererbetriebe. Dabei entstehen neue

Abstufungen zwischen Stamm- und Randbelegschaften und damit zugleich zwischen Arbeitsplatzsicherheit und -unsicherheit, zwischen kollektiver sozialer Anspruchsberechtigung und individueller Risikozumutung, zwischen Verhandlungsmacht und -ohnmacht (Kronauer 2002: 104).

Gleichzeitig untergräbt die strukturelle Arbeitslosigkeit sowie die durch die Globalisierung real gewordene Drohung der Verlagerung von Arbeitsplätzen die Verhandlungsmacht von Arbeitnehmern und Gewerkschaften und ermöglicht so die Ausweitung niedrig entlohnter, irregulärer und prekärer Beschäftigung. Folge dieser Entwicklungen sind neue Verwundbarkeiten und Spaltungen innerhalb der Arbeitnehmerschaft.

34 Wie später noch für Großbritannien zu zeigen sein wird (vgl. Kapitel 4.3.), was aber auch für andere beschäftigungspolitisch vermeintlich erfolgreiche Länder wie Dänemark gilt, darf eine niedrige Arbeitslosenquote nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch Länder, denen es gelungen ist, die Arbeitslosigkeit einzudämmen, Probleme der Inaktivität und Unterbeschäftigung haben. Vgl. hierzu z.B. Knuth/Schweer/Siemens 2004.

Diese spiegeln sich auch in der Einkommensstruktur wider. Nachdem Einkommensungleichheiten in der Prosperitätsphase der Nachkriegszeit fast überall stetig zurückgegangen waren, nehmen sie heute in den meisten westlichen Gesellschaften – am stärksten in den angelsächsischen Ländern – wieder zu. So sieht etwa Byrne eine sich entwickelnde dreifache Spaltung der Gesellschaft in ‚die Reichen‘, eine gestauchte Mittelklasse von relativ abgesicherten Arbeitnehmern und eine große Zahl von ausgeschlossenen Armen (Byrne 1999: 64). Manche Forscher diagnostizieren gar die Verformung der Einkommensstruktur, die im Fordismus durch eine breite Mittelklasse gekennzeichnet war und häufig in Form einer Zwiebel mit einem breiten Bauch und sich verjüngenden Enden dargestellt wurde, zu einer Sanduhr mit einer schmalen Mitte und breiten Enden oben und unten (Lipietz 1998b). Im Zuge wirtschaftlicher Restrukturierung schließen sich außerdem auch Möglichkeiten sozialer Aufwärtsmobilität, die im Fordismus für breite Teile der Bevölkerung als selbstverständlich gegolten hatten. Ein zunehmender Teil der Bevölkerung bleibt innerhalb der neuen Arbeitsmarktstrukturen dauerhaft auf prekäre Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich verwiesen.

Von Marginalisierung und Ausgrenzung in der Folge wirtschaftlichen Strukturwandels sind jedoch nicht alle Gesellschaftsmitglieder gleichermaßen betroffen. „[W]e should not think for a moment that the risk of exclusion is equal for all individuals, whatever their social situation“, so Paugam (1998: 43), der die Behauptung, jeder oder jede könne von sozialer Ausgrenzung betroffen werden, Exklusion sei also eine „transversale Kategorie“ (Bude 1998), aufs Schärfste kritisiert und am Beispiel der französischen Gesellschaft widerlegt. Für Deutschland haben insbesondere Kronauer und Vogel (1998: 341) gezeigt, dass das Risiko sozialer Ausgrenzung höchst ungleich verteilt ist³⁵ und dass die Problemgruppen des hiesigen Arbeitsmarkts am ehesten betroffen sind: Die un- und angelernte Industriearbeiterschaft hat am stärksten unter dem Strukturwandel der Arbeitsmärkte zu leiden. Außerdem sind ältere Arbeitnehmer sowie Arbeitnehmer aus Regionen, in denen die Beschäftigungskrise ein besonders starkes Ausmaß annimmt – etwa in Ostdeutschland oder den alten Industrieregionen im Westen – besonders betroffen. Auch Arbeitsmigranten der ‚ersten Generation‘ – so lässt sich das Profil der Risikogruppen von Kronauer und Vogel um eine wichtige Gruppe ergänzen – sind in besonderem Maße Opfer des wirtschaftlichen Strukturwandels, da sie häufig in Branchen beschäftigt sind bzw. waren, die der Rationalisierung und Verlagerung von Arbeitsplätzen am stärksten unterworfen sind. Aufgrund mangelnder Qualifikationen sowie von sozialen Schließungs-

35 In einer jüngeren Studie wird dieser Befund von Groh-Samberg (2005) bestätigt.

prozessen aufgrund askriptiver Merkmale³⁶ sind aber auch jüngere Migranten bzw. Personen mit Migrationshintergrund in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit und Marginalisierung am Arbeitsmarkt bedroht.³⁷

Die zweite grundlegende Transformation, die zu neuen sozialen Gefährdungen führt, besteht im Wandel sozialer Nahbeziehungen und privater Lebensformen. Noch bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts spielten Subsistenzwirtschaft und Eigenarbeit im familiären Kontext eine wichtige Rolle für die Ergänzung von Markteinkommen, ebenso als wirtschaftlicher Rückhalt in Not- oder Krisenzeiten (Vobruba 1999: 34/35). Die familiale Wohlfahrtsproduktion war von großer Bedeutung für die Existenzsicherung und Reproduktion des Einzelnen (Kaufmann 1997: 58 ff.). Im Zuge der allgemeinen Wohlstandssteigerung und der Einkommenszuwächse der Arbeiterschaft in der Nachkriegszeit verlor die Subsistenzwirtschaft jedoch mehr und mehr ihre ökonomische Notwendigkeit und wurde zum Hobby oder zu einer Art Zusatzkapital (Kronauer 2002: 108). Modernisierungs- und Individualisierungsprozesse führten zur Auflösung traditioneller Wirtschaftsformen und der sie tragenden Sozialbeziehungen, insbesondere der Großfamilie und der dörflichen Gemeinschaft, die bisher wichtige Funktionen für die soziale Sicherheit ihrer Mitglieder übernommen hatten. Bedeutete diese Herauslösung aus traditionellen Bindungen auf der einen Seite eine Befreiung von Abhängigkeiten und Möglichkeiten der Emanzipation, führte sie gleichzeitig aber auch zu einer „zunehmenden Abhängigkeit aller Lebensbereiche vom Markt und damit von Erwerbseinkommen“ (ebd.). Diese Abhängigkeit eines großen Teils der Bevölkerung vom Markt und von marktvermittelten Transfer-einkommen wird aber dann zum Problem und erzeugt neue Risiken und Verwundbarkeiten, wenn der Markt existenzsichernde Arbeitsplätze nicht mehr in ausreichender Anzahl zur Verfügung stellt.

Der von Ulrich Beck in seinem einflussreichen Aufsatz von 1983 (Beck 1983) beschriebene ‚Doppelcharakter‘ der Individualisierung offenbart sich auch in Hinblick auf einen weiteren zentralen Prozess der Veränderung sozialer Nahbeziehungen und Lebensformen: die gewandelte Arbeits- und Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern (vgl. Kaufmann 1997: 58-62). Dominierte in der vorindustriellen Gesellschaft der patriarchalisch geprägte Familienbetrieb, führte im Zuge der Industrialisierung die Auflösung der Hauswirtschaft und die bürgerliche Auffassung von Ehe als Rechtsverhältnis zweier grundsätzlich gleichberechtigter, aber wesensverschiedener Personen unterschiedlichen Geschlechts zum Leitbild der ‚Hausfrauenehe‘. Dieses hat die familien- und zivilrechtlichen

36 Zur Bedeutung askriptiver Merkmale für die Strukturierung sozialer Ungleichheit vgl. Bader/Benschop 1989.

37 Vgl. auch die Ausführungen zur Arbeitsmarktsituation von Migranten in Großbritannien und Deutschland in Kapitel 4.3.

Kodifikationen des 19. und 20. Jahrhunderts tief greifend geprägt (Kaufmann 1997: 58/59). Insbesondere in Deutschland setzte die entstehende Sozialpolitik „die *Hausfrauenehe als den typischen Normalfall* menschlicher Existenz voraus“ (Kaufmann, 1997: 59; H.i.O.). Im Zuge von Individualisierungsprozessen ist aber auch diese Normalitätsvorstellung, die bis heute dem sozialstaatlichen institutionellen Arrangement zugrunde liegt, zunehmend problematisch geworden. Frauen haben in den letzten 50 Jahren einen starken Zuwachs an Bildungschancen, beruflichen Möglichkeiten und damit auch Unabhängigkeit gewonnen. Die gleichberechtigte Teilhabe an Erwerbsarbeit ist für immer mehr Frauen zum selbstverständlichen Lebensziel geworden und immer weniger Frauen sind bereit, die ‚stille Reserve‘ des Arbeitsmarkts zu bilden und als ‚Ausfallbürgerinnen‘ des Sozialstaats zu fungieren. Gleichzeitig gehen Partnerschaften heute leichter auseinander, wenn sie sich nicht mehr als tragfähig erweisen, was

einerseits Befreiung bedeuten [kann], aber auch zunehmendes Risiko für den Teil des vorherigen Gespanns, der sich vornehmlich um die Kinder kümmern muss und am Arbeitsmarkt die schlechteren Karten hat – in der Regel immer noch die Frau (Kronauer 2002: 110).

Aufgrund der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses (vgl. Mückenberger 1985 sowie Kapitel 5.3.) und damit des Familienlohns wird die Erwerbstätigkeit von Frauen aber auch für immer mehr Familien zur ökonomischen Notwendigkeit. In einer Gesellschaft, in der Frauenerwerbstätigkeit zunehmend zur Normalität wird, erodiert aber auch die Alternativrolle der Hausfrau, in die sich Frauen im Falle ihres Scheiterns am Arbeitsmarkt bisher häufig noch zurückziehen konnten. Ausschluss von Erwerbsarbeit bedeutet daher zunehmend auch für Frauen nicht nur wirtschaftliche Not, sondern auch Mangel an gesellschaftlicher Anerkennung und Teilhabe.

2.2 Soziale Exklusion als neue soziale Frage

Der Wandel des Wohlfahrtsstaats stellt die dritte grundlegende Transformation gesellschaftlicher Verhältnisse dar, die den Hintergrund für das Auftreten sozialer Exklusion als neuer sozialer Frage bildet. Wie unter anderem Robert Castel (2000b: 344) gezeigt hat,³⁸ hat sich der Sozialstaat als Antwort auf die Risiken der Moderne, in der gemeinschaftliche Solidaritäten im Zuge von Industrialisierung, Urbanisierung und Individualisierung fragil geworden sind, herausgebildet und die Lücken primärer Sozialbeziehungen ebenso wie der Existenzsicherung

38 Vgl. auch Vobruba 1999.

durch Markteinkommen gefüllt. Er ist damit selbst zum Motor der Individualisierung geworden und hat die Distanz der Individuen zu ihren sozialen Herkunftsgruppen und damit auch ihre Abhängigkeit vom Staat vergrößert. Diese wird dann zum Problem, wenn der Sozialstaat selbst ins Schleudern gerät (Castel 2000b: 345).

Deshalb beschreibt Castel (2000b) in seiner „Chronik der Lohnarbeit“ die heutige soziale Frage auch als eine, die sich nur vor dem Hintergrund wohlfahrtsstaatlicher Sicherung als *neue* soziale Frage stellen kann. Für ihn handelt sich bei den durch die Krise der Lohnarbeitsgesellschaft entstehenden Marginalisierungen „nicht um die ewige Wiederkehr des Unglücks, sondern um eine völlige Metamorphose, die heute in gänzlich neuer Form das Problem aufwirft, daß wir uns einer Verwundbarkeit *vor dem Hintergrund von Sicherungen* stellen müssen“ (Castel, 2000b: 401; Hervorhebungen im Original).

Auch für Kronauer besteht die neue soziale Frage darin, dass

Arbeitslosigkeit und Armut [...] heute vor dem Hintergrund einer historisch bislang einmaligen Phase der institutionellen Einbindung der arbeitenden Bevölkerung in diese [entwickelten kapitalistischen, K.M.] Gesellschaften und des materiellen Wohlstands auf[treten]. (Kronauer 2002: 11)

Zwar hat die Verbindung von Arbeitslosigkeit, Beschäftigungsunsicherheit und Armut sowie die Ausgrenzung von Arbeitslosen und Armen die Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften seit dem Übergang zur Neuzeit begleitet (Kronauer 1998: 13).³⁹ Im Gegensatz zu früheren Epochen

hat sich allerdings die soziale Wahrnehmung von Armut und Arbeitslosigkeit, somit auch das Verständnis dessen, was soziale Ausgrenzung bedeutet [verändert]. Verändert haben sich ebenfalls in einem beträchtlichen Maße die Formen der Ausgrenzung sowie die gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen Ausgrenzungsprozesse stattfinden. (Kronauer 2002: 75)

Waren die ‚alte‘ Arbeitslosigkeit und Armut Bestandteil eines sich entfaltenden Industriekapitalismus und stellten eine permanente Bedrohung der un- und angelernten Industriearbeiterschaft dar, die kollektiv erfahren wurde und zur Mobilisierung einer organisierten Arbeiterbewegung, aber auch zu sozialpolitischen Befriedungsstrategien von konservativer Seite führte, sind Arbeitslosigkeit und Armut seit dem ausgehenden 20. Jahrhundert dagegen mit dem Niedergang der industriellen Beschäftigung und der zunehmenden Bedeutung der Dienstleis-

39 Vgl. auch Kronauers (2002: 76-93) Ausführungen zur historischen Entwicklung der Exklusionsproblematik.

tungsarbeit verknüpft. „Mit beiden einher geht eine massive Entwertung der ungelerten Erwerbsarbeit. Eine neue Kategorie der ‚Überflüssigen‘ des Arbeitsmarkts tritt seit Mitte der 80er Jahre in Erscheinung, die sich in erster Linie aus den Un- und Angelehrten rekrutiert“ (Kronauer 2002: 15). Dieser fehlt heute, im Gegensatz zu den ‚Überzähligen‘ des 19. Jahrhunderts, der „soziale Transmissionsriemen“ einer organisierten Arbeiterbewegung, der im Zuge des eigenen Kampfes für bessere Lebensbedingungen und Emanzipation die Sache der Arbeitslosen und Armen mit ausfechten würde. Außerdem ist mit der Auflösung der Arbeitermilieus in den Städten die Möglichkeit, die eigene Arbeitslosigkeit als Klassenschicksal zu deuten, weitgehend verloren gegangen (ebd.). Gleichzeitig hat „die Phase der relativen Vollbeschäftigung, des Massenkonsums und der Ausweitung sozialstaatlicher Versorgung und Absicherung neue historische Maßstäbe gesetzt“ (Kronauer 2002: 16). Diese betreffen sowohl den allgemein erreichbaren materiellen und sozialen Lebensstandard als auch die Möglichkeiten der Gesellschaft, ihre Mitglieder vor ökonomischen Risiken zu schützen. „An diesen sozialen Maßstäben – und nicht einem absoluten Maßstab materieller Not – bemessen sich die Erfahrungen von Arbeitslosigkeit und Armut heute“ (Kronauer 2002: 16).

Spätestens seit den 1980er Jahren sind jedoch in allen westlichen Ländern die Architekturen der sozialen Sicherung des keynesianisch-fordistischen Wohlfahrtsstaates unter Druck geraten. Neue Herausforderungen haben den nationalstaatlichen sozialen Kompromiss der Nachkriegszeit in Frage gestellt (Offe 1995, Kaufmann 1997, Scharpf/Schmidt 2000a, Pierson 2001, Ostner/Leitner/Lesse-nich 2001). Die wichtigsten dieser Herausforderungen stellen der ökonomische Strukturwandel sowie die damit verbundenen Umbrüche der Erwerbsarbeit und Verschiebungen in den Interessen- und Konfliktlagen gesellschaftlicher Akteure, Prozesse der Globalisierung und der Verschärfung des internationalen Standortwettbewerbs sowie sozio-demografische Veränderungen dar.

Hatten sich das fordistische Akkumulationsregime und der entwickelte Wohlfahrtsstaat im ‚Goldenen Zeitalter‘ wechselseitig bedingt und stabilisiert, musste der fordistische Wohlfahrtsstaat mit der Krise der fordistischen Produktionsweise beinahe zwangsläufig ebenfalls in die Krise geraten,⁴⁰ beruhten beide doch auf Massenproduktion, Massenkonsum, Vollbeschäftigung (jedenfalls für Männer) und der massenhaften Einbeziehung der Bevölkerung in relativ einheitliche Sicherungsformen (die wiederum den Massenkonsum förderten). Mit der Verlangsamung der Produktivitätszuwächse in den fordistischen Kernländern

40 So auch Jessop (1999), der die Krise des Wohlfahrtsstaats als die Krise eines spezifischen Typus von Wohlfahrtsstaat – nämlich des keynesianischen – beschreibt, der nicht mehr mit den Bedingungen eines neuen Akkumulationsregimes harmoniert.

und steigender Arbeitslosigkeit konnte der sozialstaatliche Verteilungsmechanismus der fordistischen Epoche jedoch nicht mehr aus einem starken Wirtschaftswachstum finanziert werden.

Die fordistisch-sozialstaatliche ‚keynesianische‘ Regulationsweise, die über Jahre hinweg eine Stütze der Kapitalakkumulation dargestellt hatte, wurde damit zu ihrem Hemmnis. Die enge Verbindung von Massenkonsum, Sozialstaat und Akkumulation, die das ‚Goldene Zeitalter‘ des Fordismus gekennzeichnet hatte, zerbrach. (Hirsch 1995: 84)

Die im Zuge des Wandels vom Fordismus zum Post-Fordismus stattfindenden Veränderungen der Erwerbsarbeit, die bereits in Kapitel 2.1. angesprochen wurden, führten dazu, dass das bisherige, immer noch auf den Normalitätsvorstellungen der alten Epoche basierende wohlfahrtsstaatliche Arrangement veraltete (Kaufmann 1997: 49-62) und deshalb heute immer weniger in der Lage ist, die große Masse der Bevölkerung gegenüber neu entstehenden Risiken und Verwundbarkeiten abzusichern. Dadurch entstehen neue Ausdifferenzierungen und Polarisierungen, die zur Schwächung alter Solidaritäten und zu neuen Konfliktlinien führen. In diesem Zusammenhang steht auch die Schwächung der traditionellen Koalition aus Industriearbeiterschaft, traditioneller Sozialdemokratie und Gewerkschaften, die den Wohlfahrtsstaat politisch und ideologisch gestützt hat und durch die der Wohlfahrtsstaat tendenziell seine sozialmoralische und machtpolitische Verankerung verliert (Ostner/Leitner/Lessenich 2001: 11).

Auf internationaler Ebene setzte die Liberalisierung der Märkte und die wachsende Internationalisierung der Produktionsprozesse der Binnenmarktorientierung der fordistischen Wirtschaft ein Ende und führte zu verstärktem Wettbewerbsdruck und zur Einschränkung nationalstaatlicher Handlungsspielräume (Jessop 1999, Hirsch 1995). Der verschärfte Standortwettbewerb und der damit verbundene Steuerwettbewerb (Kuhnle 2000, Bonoli/George/Taylor-Gooby 2000) üben ebenso wie die (selbst auferlegte) Austeritätspolitik im Rahmen der europäischen Integration (Streeck 1999) Druck auf die Sozialabgaben aus und unterminieren damit die Finanzierbarkeit und Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats.

Schließlich haben sozio-demografische Veränderungen wie die wachsende Lebenserwartung, abnehmende Geburtenraten, grenzüberschreitende Migration und der Wandel familialer Lebensformen die Architekturen sozialer Sicherung vor neue Probleme gestellt (Kaufmann 1997, Ostner/Leitner/Lessenich 2001). Bedeuten Alterung und Geburtenrückgang vor allem eine Herausforderung für die längerfristige Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme, stellen Migration und ethnische Pluralisierung besondere Anforderungen an die sozialmoralischen Ressourcen des Wohlfahrtsstaats. Der sozio-kulturelle Wandel der Geschlechterrollen und familialen Lebensformen sowie die zunehmende Er-

werbsbeteiligung von Frauen bringen sowohl neue Handlungschancen für bestimmte Gruppen als auch neue Risiken hervor – wie die weit verbreitete Armut von Alleinerziehenden, aber auch neue Bedarfe wie die Ermöglichung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Auf die genannten Herausforderungen haben im Prinzip alle westlichen Wohlfahrtsstaaten mit Restrukturierungsversuchen reagiert und – mehr oder weniger entschieden – den Umbau ihrer hergebrachten sozialstaatlichen Arrangements vorangetrieben. Die Dekade der 1980er Jahre, mehr aber noch die der 1990er Jahre war in den meisten Ländern durch intensive Umbauversuche gekennzeichnet, die bis heute andauern. In Großbritannien wurden in den 1990er Jahren mehrere große ‚Reformen‘⁴¹ der sozialen Sicherung und der Arbeitsmarktpolitik unternommen; in der Bundesrepublik haben wir in jüngster Zeit mit den als ‚Hartz-Gesetzen‘ bekannt gewordenen Arbeitsmarktreformen⁴² und der ‚Agenda 2010‘ eine Phase intensiver Restrukturierung erlebt, der absehbar weitere Veränderungen in der Arbeits- und Sozialgesetzgebung folgen werden.

Wie die (Zwischen-)Ergebnisse dieser Restrukturierungsprozesse zu bewerten sind, ist unter wissenschaftlichen Expertinnen und Experten – ebenso wie in der politischen Arena – zutiefst umstritten. Während die einen sie als radikalen Sozialabbau bewerten oder gar die bereits weitgehend abgeschlossene Umsteuerung auf einen neoliberalen Pfad diagnostizieren,⁴³ sehen die anderen hergebrachte wohlfahrtsstaatliche Strukturen immer noch als weitgehend intakt und resistent gegenüber politischen Umbauversuchen an.⁴⁴ Identifizieren die einen den grundlegenden Wandel sozialer Rechte (Rose 1996, Cox 1998a, Jessop 1999, Handler 2004), betonen die anderen die institutionelle und normative Kon-

41 Ursprünglich war das Wort ‚Reformen‘ vor allem für sozialpolitische Innovationen gebräuchlich, die auf den Ausbau des Wohlfahrtsstaats und die Verbesserung der sozialen Absicherung der Bevölkerung abzielten. Gegenwärtig muss darunter aber eher eine Strategie des Rückbaus sozialstaatlicher Sicherungssysteme verstanden werden. Dieser kritischen Lesart eingedenk, wird im weiteren Text darauf verzichtet, das Wort in Anführungszeichen zu setzen.

42 Benannt nach dem Vorsitzenden der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Dr. Peter Hartz, die die Bundesregierung im Frühjahr 2002 beauftragt hatte, Reformvorschläge für die Arbeitsmarktpolitik zu entwickeln (siehe Bericht der Kommission 2002).

43 Für Deutschland vgl. etwa Butterwege 2001 und Candeias 2004.

44 Für diese Position vgl. etwa Schmidt 1999, 2000. Manche Autoren diagnostizieren gar einen „Reformstau“ und rufen die „blockierte Gesellschaft“ aus (Heinze 1998). In Bezug vor allem auf die erste Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung wurde sogar die These einer Renaissance „der klassischen Motive, Zielsetzungen, Inhalte und Methoden einer Arbeitersozialpolitik“ (Rieger 2002: 4) – also der Expansion sozialstaatlicher Intervention – vertreten. Ähnlich auch Schmidt 2003.

tinuität hergebrachter wohlfahrtsstaatlicher Strukturen (Esping-Andersen 1996b, Pierson 1995, 1998, Scharpf/Schmidt 2000b). Wo die einen schließlich konvergente Entwicklungstendenzen europäischer Wohlfahrtsstaaten sehen (Cox 1998a, Handler 2004, Serrano Pascual 2005), beharren die anderen darauf, dass auch im Zuge wohlfahrtsstaatlicher Restrukturierungsprozesse nationalspezifische Unterschiede fortbestehen und die Divergenz unterschiedlicher Regimetypen erhalten bleibt.⁴⁵

Mit der Untersuchung nicht nur der Mechanismen, sondern auch des Wandels wohlfahrtsstaatlicher Strukturierung sozialer Exklusionsprozesse, will die hier vorliegende Arbeit deshalb auch einen Beitrag zur sozialwissenschaftlichen Debatte um den Wandel des Wohlfahrtsstaats leisten. Sie will Antworten auf die Frage nach dem ‚Wie‘ des Wandels wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, den Konsequenzen wohlfahrtsstaatlicher Restrukturierung für das Inklusionspotenzial sozialer Rechte sowie nach möglichen Konvergenzen geben. Denn die Neukonzeption staatlicher Politik hat zentralen Einfluss auf die Gliederung der Gesellschaft, „sie formt und differenziert Lebenschancen“ (Vogel 2004a).

Der Übergang vom ‚sorgenden Staat‘ zum ‚gewährleistenden‘ Staat entfaltet [...] sehr ungleiche Wirkungen an unterschiedlichen Orten der Gesellschaft. Der Entzug der Statussicherung hat in der Mitte der Gesellschaft andere Konsequenzen als in deren Randlagen – dort geht es um die Prekarität des Wohlstands, hier um die Verfestigung der Armut, dort geht es um den Entzug der Statusstabilität, hier um verschärfte Kontrolle sozialer und materieller Abhängigkeiten (Vogel 2004a: 41).

2.3 Die Gleichzeitigkeit von ‚Dinnen und Draußen‘ im wohlfahrtsstaatlich moderierten Kapitalismus

Der Begriff der Exklusion scheint auf den ersten Blick das Herausfallen von Individuen und Gruppen aus gesellschaftlichen Bezügen zu suggerieren. Wie ich im Folgenden zeigen werde, muss der Vorstellung einer dichotomischen Innen-/Außenspaltung⁴⁶ der Gesellschaft aber aus mehrerlei Gründen höchst kritisch begegnet werden. Zum einen begibt sich ein solcher Exklusionsbegriff in theoretische Aporien, zum anderen birgt er aber auch problematische Implikationen für die Sozial- und Gesellschaftspolitik. Dagegen erlaubt es der Begriff sozialer Exklusion als Gleichzeitigkeit von ‚Dinnen‘ und ‚Draußen‘, wie ihn Kronauer

45 Siehe wiederum Esping Andersen 1996b, Pierson 1995, 1998, Scharpf/ Schmidt 2000b sowie Bonoli/Palier 2001 und Clasen/van Oorschot 2002b.

46 Zur Kritik an einem solch dichotomischen Exklusionsbegriff und zur Verteidigung gegen seinen mystifizierenden Gebrauch vgl. Kronauer 1999 sowie 2002: 123-150.

(2000, 2002) vorgeschlagen hat, Ausgrenzung als gesellschaftliches Verhältnis zu begreifen und Bezüge zwischen den Rändern und dem Kern der Gesellschaft zu thematisieren. Er erlaubt Ausgrenzung zugleich als Prozess und Zustand begreifen zu können und nach kritischen Schwellen sozialer Inklusion und Exklusion zu fragen. Außerdem ist nur der Begriff von Exklusion als Gleichzeitigkeit von ‚Dinnen‘ und ‚Draußen‘ in der Lage, die spezifischen Formen der Exklusion im wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus – der Ausgrenzung trotz Inklusion in gesellschaftliche Institutionen und Systeme – angemessen zu thematisieren.

Dass es aus einer gesellschaftstheoretischen Perspektive kein ‚Außen‘ der Gesellschaft geben kann, darauf hat z.B. Georg Vobruba entschieden hingewiesen: „There is nothing social outside society; hence there is no exclusion from society in a strict sociological sense“ (Vobruba 2003: 32). Selbst die Person, die von Sozialhilfe lebt und damit von der Teilhabe am gesellschaftlich anerkannten materiellen Lebensstandard ausgeschlossen bleibt, nimmt Teil am ökonomischen System der Gesellschaft; selbst dem Asylbewerber, dessen Antrag abgelehnt und der dadurch vom Verbleib auf dem Staatsgebiet ausgeschlossen wird, widerfährt dies innerhalb des Rechtssystems; selbst der Jugendliche, der in der Schule scheitert, erlebt dies als Teilnehmer des Bildungssystems usw. (Kronauer 2002: 130). Die Soziologie kann also nur von Ausgrenzungsprozessen innerhalb der Gesellschaft sprechen. „Exclusion is included within society“ (Vobruba 2003: 32).

Diese Einsicht, dass auch die vermeintlich ‚Überflüssigen‘ in gesellschaftliche Reproduktionsmechanismen einbezogen bleiben und innerhalb dieser bestimmte Funktionen ausüben, findet sich in zwei sehr unterschiedlichen Strängen der soziologischen Theorie: der Marxschen Kapitalismustheorie und der Luhmannschen Systemtheorie. Marx zufolge bilden die überzähligen Arbeitskräfte eine „industrielle Reservearmee“ (Marx 1867/1975: 657-677), die einerseits als Arbeitskräftereservoir dient, aus dem bei steigender Nachfrage der Bedarf der Unternehmen an Arbeitskraft gedeckt werden kann, deren Existenz in Zeiten geringer Nachfrage andererseits Druck auf den Arbeitsmarkt ausübt und somit für Disziplinierung und Lohnmäßigung auf Seiten der Arbeitsplatzbesitzer sorgt.⁴⁷

Zum anderen ist es vor allem die Luhmannsche Systemtheorie (Luhmann 1994, 1995a) gewesen, die – in ganz anderer Weise – die Unmöglichkeit der Nicht-Teilnahme an gesellschaftlichen Prozessen aufgezeigt hat. Luhmann zu-

47 Verschiedene neuere Zeitdiagnosen wie etwa die von Bauman (1998), Dahrendorf (1994b) oder Offe (1996) sind sich darin einig, dass die neue Qualität von Ausgrenzung gerade darin zu sehen sei, dass die Ausgegrenzten unserer Tage – anders als ihre historischen Vorläufer – schlicht nicht mehr gebraucht werden, also noch nicht einmal mehr die Rolle einer stillen Reserve des Arbeitsmarktes spielen, diskutieren jedoch nicht, welche gesellschaftstheoretischen Konsequenzen dieser Befund impliziert.

folge zeichnen sich moderne Gesellschaften dadurch aus, dass sie aus einer Reihe lose miteinander verbundener, nicht-hierarchisch geordneter Funktionssysteme bestehen, die jeweils ihren eigenen Regeln der internen Kommunikation folgen und nach systemeigenen Kriterien über Teilnahme oder Ausschluss, über Inklusion oder *Exklusion von der jeweiligen Systemkommunikation* entscheiden. *Gesellschaftliche Exklusion* im Sinne eines Totalausschlusses, aber auch im Sinne der Kumulation und Verfestigung von Ausgrenzungen, schließt die Logik der funktionalen Differenzierung jedoch aus (Luhmann 1995b). Exklusion bezeichnet in dieser systemtheoretischen Sicht nicht ein historisch erzeugtes, besonderes Problem ‚moderner‘ Gesellschaften, sondern stellt eine logische Voraussetzung für das Funktionieren gesellschaftlicher Funktionssysteme dar.

Durch die Konfrontation mit der Armut und Arbeitslosigkeit in den Favelas Brasiliens und den alten Industrieregionen Mittelenglands, die ihn feststellen ließ, „dass es doch Exklusionen gibt, und zwar massenhaft und in einer Art von Elend, die sich der Beschreibung entzieht“ (Luhmann 1995b: 147), sah sich Luhmann zur späten Modifikation seiner Theorie genötigt. Die Lösung des theoretischen Problems, Exklusion zugleich als allgemeine Grundkategorie der Systemtheorie zu behandeln, gleichzeitig aber zur Bezeichnung historisch konkreter Exklusionsphänomene verwenden zu können, suchte er dabei in der Unterscheidung des „Inklusionsbereichs“ und des „Exklusionsbereichs“ funktional differenzierter Gesellschaften. Im lose integrierten Inklusionsbereich werden Individuen mit Teilen ihrer Persönlichkeit in unterschiedliche Funktionssysteme einbezogen oder ausgeschlossen. Die Beziehungen zwischen den Funktionssystemen verändern sich und sind nicht gesamtgesellschaftlich determiniert. Hier folgt Vergesellschaftung also dem idealtypischen Muster der Systemtheorie. Dagegen stellt sich der Exklusionsbereich als hochintegrierter Bereich dar, „weil der Ausschluss aus einem Funktionssystem quasi automatisch den Ausschluss aus anderen nach sich zieht“ (Luhmann 1995a: 259). Die hohe Integration des Bereichs führt dazu, dass Interdependenzunterbrechungen zwischen einzelnen Systemen aufgehoben werden, Exklusionen dadurch kumulieren und sich gegenseitig verstärken können.⁴⁸ Der Exklusionsbereich stellt sich damit als von den funktional differenzierten Systemen weitgehend entkoppelter Bereich dar.

Ironischerweise hat sich der späte Luhmann beim Versuch, Exklusion als historisch besonderes soziales Phänomen begrifflich zu fassen, in theoretische Aporien verstrickt, die seine früheren Einsichten, dass es kein ‚Draußen‘ der

48 In den Augen des späten Luhmann wird die Logik funktionaler Differenzierung in der gegenwärtigen (Welt-) Gesellschaft zunehmend durch diese Unterscheidung von Inklusion als loser Integration und Exklusion mit fester Integration „supercodiert“, sie droht sogar zur Primärdifferenzierung der Gesellschaft zu werden (Luhmann 1995a: 259-261).

Gesellschaft geben kann, relativieren und sein eigenes Theoriegebäude ins Wanken bringen. Denn wie Kronauer (1998 sowie 2002: 126-138) überzeugend herausgearbeitet hat, bleiben mehrere Probleme, die die Unterscheidung von Inklusions- und Exklusionsbereich mit sich bringt, im Luhmannschen Spätwerk völlig ungeklärt: Erstens bleibt unbeantwortet, nach welchen Kriterien bestimmte Personen vom Zugang zu Funktionssystemen ausgeschlossen werden und warum dies bei prinzipiell auf die Inklusion der Gesamtbevölkerung angelegten Funktionssystemen überhaupt der Fall sein sollte (Kronauer 2002: 128). Außerdem ist nicht einzusehen, warum der Exklusionsbereich mit seiner hohen Integriertheit einer völlig anderen Logik folgen sollte als der Inklusionsbereich, der durch Interdependenzunterbrechungen gekennzeichnet bleibt (ebd.: 32). Noch grundsätzlicher stellt sich aber die Frage, ob Exklusion im Sinne einer historisch besonderen Problematik innerhalb der Systemtheorie überhaupt gedacht werden kann: Denn der von Luhmann in die Theorie eingeführte dichotomische Exklusionsbegriff widerspricht der ‚allinklusive‘ Inklusions-/Exklusionslogik der funktionalen Differenzierung. Insofern gelte ‚Luhmanns Feststellung noch immer: ‚Die Logik der funktionalen Differenzierung schließt gesellschaftliche Exklusionen aus‘‘ (Kronauer 2002: 132).

Jüngst hat Nassehi (2004) versucht, diese Aporien zu überwinden und durch die Einführung einer Unterscheidung in „unbestimmte“ und „bestimmte Exklusion“ neue Stützpfeiler in das systemtheoretische Theoriegebäude einzubauen. Unbestimmte Exklusion bezeichnet die normale Ordnungsfunktion der Systeme. Sie ist „nichts anderes als ein konstitutiver, zugleich aber unsichtbarer Ordnungsfaktor für Interaktionen, während die *bestimmte* Exklusion auf Operationen verweist, die die Ausschließung zum Thema machen und die Teilnahme *bestimmter* Personen an der Interaktion ausschließen“ (Nassehi 2004: 337, H.i.O.). Dass beide Arten von Operationen in der Logik der Systemtheorie denkbar sind, liegt laut Nassehi daran, dass sich die Vollinklusion in die Funktionssysteme durch „Organisationen als *Exklusionsmaschinen*“ (Nassehi 2004: 338, H.i.O.) vollzieht, die in ungleicher Weise inkludieren und in deren Einzugsbereich eine Kopplung von Exklusionen statt finden kann. Leuchtet diese Charakterisierung von Organisationen als ungleichheitsstrukturierende „Exklusionsmaschinen“ unmittelbar ein, so bleibt aber doch unklar, wie Organisationen und Funktionssysteme miteinander vermittelt sind und wie auf dem Weg der ungleichheitsrelevanten Inklusion bzw. Exklusion in Organisationen ungleichheitsblinde Inklusion in die bzw. Exklusion aus den Funktionssystemen entstehen kann. Nassehis Vorschlag dürfte daher kaum geeignet sein, die Widersprüche aufzulösen, in die sich die Systemtheorie bei ihrer Beschäftigung mit historisch spezifischen Formen der Exklusion begeben hat.

Führt der dichotomische Exklusionsbegriff also einerseits in gesellschaftstheoretische Aporien, transportiert er außerdem problematische gesellschaftspolitische Implikationen. Das Augenmerk allein auf Ausschlussmechanismen zu richten, führt dazu,

den Inklusionsbereich als unproblematisch vorzusetzen, eine stabile Kerngesellschaft mit einem problematischen Rand anzunehmen und dabei den Blick zu verlieren für die prekären Verhältnisse auch innerhalb des Inklusionsbereichs bzw. die graduellen Unterschiede zwischen den Dazugehörigen. Damit ist man dann wieder schnell bei klassischen Beschreibungen über Randgruppen und Marginalisierte angelangt (Schroer 2001).⁴⁹

Ein solches Verständnis von Exklusion manifestiert sich z.B. in der Anti-Exklusionspolitik der *Labour*-Regierung in Großbritannien.⁵⁰ 1997 hatte Tony Blair als eine seiner ersten Amtshandlungen dort an hoher Stelle innerhalb des Regierungsapparats eine Expertenarbeitsgruppe – die so genannte *Social Exclusion Unit* – eingerichtet, die sich mit Armut und Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit und Problemen benachteiligter Stadtviertel ebenso beschäftigen sollte wie mit der wachsenden Zahl minderjähriger Mütter, dem Schulabsentismus von Jugendlichen sowie Verbrechen und Delinquenz. Ziel der von *Labour* initiierten Anti-Exklusionspolitiken ist es, im Rahmen von sektoralen Partnerschaften und verwaltungsübergreifenden Arbeitsgruppen neue Ressourcen zu mobilisieren und innovative Ansätze zur Bekämpfung der als Manifestationen von Ausgrenzung identifizierten Probleme zu entwickeln.⁵¹ Soziale Exklusion wird hier als ein Bündel spezifischer, oftmals extremer sozialer Probleme verstanden (Burchardt/Le Grand/Piachaud 2002b: 4). Die britische Gesellschaft wird als in zwei Teile gespalten betrachtet: den Ausgrenzten (oder der ‚*Underclass*‘) auf der einen Seite steht die große Mehrheit der besser gestellten Durchschnittsbürger und -bürgerinnen auf der anderen Seite gegenüber.

Wie Levitas (1996, 1998) für Vorläuferdiskurse der Anti-Exklusionspolitik von *New Labour* gezeigt hat, verschleiert eine solche Vorstellung sozialer Exklusion soziale Ungleichheiten innerhalb der ‚Mehrheitsklasse‘ und blendet aus, dass sich gerade innerhalb der britischen Gesellschaft immer mehr Menschen am Rande des Inklusionsbereichs der *Mainstream*-Gesellschaft mit niedrig entlohn-

49 Vgl. auch Castel 2000a.

50 Siehe aber auch Castels (2000b) Kritik an der Eingliederungspolitik in Frankreich.

51 Siehe die Homepage der *Social Exclusion Unit* unter <http://www.socialexclusionunit.gov.uk>. Für eine Kritik am Ansatz der SEU vgl. Lavalette/Moo-ney 1999.

ten prekären Jobs über Wasser bzw. jenseits des Exklusionsbereichs halten müssen.⁵²

The concept works (...) to obscure the inequalities between paid workers - not to mention the inequalities between paid workers and the property-owning class who can afford not to work at all, but who are apparently not among the ranks of the socially excluded. (Levitas 1996: 19)

In einer solchen Vorstellung wird soziale Exklusion außerdem nicht als Produkt kapitalismusimmanenter sozio-ökonomischer Prozesse betrachtet, sondern – inspiriert durch ein Durkheimianisches Weltbild – als anomischer Niedergang der sozialen Ordnung gewertet. Der Denktradition entsprechend wird in einer (Re-) Integration der Ausgegrenzten in die *Mainstream*-Gesellschaft der zentrale Ansatzpunkt zur Überwindung des Ausgrenzungsproblems gesehen, nicht in der Veränderung von Verursachungszusammenhängen im Zentrum der Gesellschaft. Aus einer solchen Perspektive geht es politisch nur noch darum, diejenigen, die Außen stehen, gerade so über die Grenzlinie zwischen ‚Dinnen‘ und ‚Draußen‘ zu bringen, aber eben nicht mehr als das (Goodin 1996: 348). Indem der neo-Durkheimianische Ausgrenzungsdiskurs soziale Exklusion mit Ausschluss aus Erwerbsarbeit gleich setzt, wird das Ziel der gesellschaftlichen Integration auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt reduziert. Ein solchermaßen verkürztes Integrationsverständnis blendet aber die problematischen Seiten der Integration in kapitalistische Arbeitsmärkte, die den Prinzipien von Profit und Ausbeutung folgen, ebenso aus, wie es den Blick dafür verstellt, dass Exklusion eine Form gesellschaftlicher Integration sein kann (Levitas 1996: 18/19).⁵³

Es ist aber nicht nur die Verschleierung und Mystifizierung der sozialen Verhältnisse innerhalb des Inklusionsbereichs, der den dichotomischen Exklusionsbegriff aus gesellschaftspolitischer Perspektive problematisch erscheinen lässt. Der Begriff kann darüber hinaus auch dazu verwendet werden, die Ausgegrenzten als eigene Klasse mit von der *Mainstream*-Gesellschaft abweichenden Wertorientierungen zu porträtieren und selbst für ihr Schicksal verantwortlich zu machen. Dies ist insbesondere in der US-amerikanischen ‚*Underclass*‘-Debatte

52 Gerade in dieser Verschleierungsfunktion sieht Levitas (1996: 6) die besondere politische Attraktivität des Konzeptes.

53 Dies ist dann der Fall, wenn sie bestimmte Funktionen für die gesellschaftliche Ordnung erfüllt, etwa wenn der Ausschluss bestimmter Personengruppen aus den sozialen Sicherungssystemen dazu führt, dass diese aufgrund des Drucks, ihre Existenz sichern zu müssen, dem Arbeitsmarkt als kontingentes, billiges Arbeitskräftepotenzial zur Verfügung stehen. Vgl. hierzu auch die Diskussion in Kapitel 7.3.

geschehen,⁵⁴ wo der Begriff, seiner sozialkritischen Stoßrichtung (Myrdal 1965, Wilson 1990) beraubt,⁵⁵ zunehmend dazu verwendet wurde, der Welt der anständigen, arbeitsamen, für ihren Lebensunterhalt selbst sorgenden Bürger eine Welt der arbeitsfähigen, aber arbeitslosen, von der öffentlichen Wohlfahrt abhängigen Armen gegenüberzustellen, denen eine „Kultur der Armut“ und deviantes Verhalten zugeschrieben wurde (Murray 1984, Mead 1996).⁵⁶ Mitte der 1990er machte der ‚*Underclass*‘-Begriff, nicht zuletzt aufgrund einer transatlantischen ‚*Intellectual Relations*‘-Kampagne mit Charles Murray im Zentrum, auch in Großbritannien Karriere. Frank Field, der spätere Sozialminister im ersten Labour-Kabinett, schrieb ein Buch über die britische ‚*Underclass*‘ (Field 1999) und speiste den Diskurs in das sozialpolitische Denken der *Labour*-Partei ein.⁵⁷ In ihrer Analyse der später implementierten Sozialpolitik der *Labour*-Regierung identifizieren Lavalette und Mooney (1999) folglich auch etliche Topoi dieser moralisierenden Version des Ausgrenzungsbegriffs.

Der Ausgrenzungsgedanke kann also zwar einerseits

kritisch gegen gesellschaftliche Verhältnisse gewendet werden, die ausgrenzend wirken. Er kann aber auch personalisierend die Ausgegrenzten ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken, ihre Andersartigkeit hervorheben und damit seinerseits zu ihrer weiteren Ausschließung beitragen (Kronauer 2002: 11f).

-
- 54 Zur US-amerikanischen *Underclass*-Debatte vgl. Gans 1993 und Katz 1993a, zu Großbritannien vgl. Morris 1994.
- 55 Sowohl Myrdal, der Vater des *Underclass*-Begriffs, als auch Wilson erklären die Existenz einer solchen Unterklasse mithilfe struktureller Faktoren. So macht Wilson (1990) in seinem Buch „The Truly Disadvantaged“ den industriellen Strukturwandel und die damit einhergehende hohe Arbeitslosigkeit junger Schwarzer sowie selektive Wanderungsprozesse von den Innenstädten in die Vorstädte für die Entstehung einer ‚*Underclass*‘ in den US-amerikanischen Innenstädten verantwortlich. Dieser strukturelle Ansatz wurde im Zuge der Debatte zunehmend durch einen kulturalistischen Ansatz verdrängt, der im Verhalten der städtischen Armen selbst die Ursache für die Entwicklung einer ‚*Underclass*‘ sah. Wilson sah sich auf Grund dieser diskursiven Umwertung später genötigt, den Begriff über Bord zu werfen und durch den neutraleren Begriff der „Ghetto Poor“ zu ersetzen.
- 56 Eine ähnliche Perspektive vertritt in Deutschland Bude, der den Exkludierten „ein rein instrumentelles Verhältnis zur gesellschaftlichen Allgemeinheit“ unterstellt und „aus eben diesen Gründen“ in ihnen eine „Gefahr für alle“ sieht: „Sie verzehren die Grundlagen des Wohlfahrtsstaates, bilden eine unerreichbare Parallelwelt und fungieren als Resonanzboden für populistische Bestrebungen“ (Bude 2004: 5), belasten damit das Allgemeinwohl und gefährden die Demokratie.
- 57 Vgl. hierzu die Beiträge von zwei wichtigen Partei-Intellektuellen, die als Wegweiser für die spätere *Welfare Reform* dienten (Field 1998, Mandelson 1997). Zu *New Labours* Sozialreformen vgl. Kapitel 7.2.

Um diesen Fallstricken zu entgehen, gleichzeitig aber das kritische Potenzial des Exklusionsbegriffs zu bewahren, haben sich einige Theoretiker der Ausgrenzungsproblematik darum bemüht, den Exklusionsbegriff weiter zu entwickeln und gegenüber dem dichotomischen Ausgrenzungsbegriff abzugrenzen.

So hat etwa Robert Castel vorgeschlagen, statt von Exklusion besser von Prozessen der sozialen Deklassierung, Degradierung oder Marginalisierung zu sprechen, die neue „soziale Verwundbarkeiten“ hervorbringen und mit denen sich nicht nur Menschen an den Rändern der Gesellschaft konfrontiert sehen, sondern die bis in die Mitte der Gesellschaft hineinreichen und zur „Destabilisierung des Stablen“ (Castel 2000b: 357) führen. Castel verwehrt sich damit gegen die Auffassung fester Grenzen zwischen Rand und Zentrum der Gesellschaft, zwischen Innen und Außen, die der dichotomische Ausgrenzungsbegriff suggeriert. Er schlägt stattdessen eine Unterscheidung verschiedener *Zonen der Gefährdung* vor. Je nachdem, wie stabil ihre Einbindung in den Arbeitsmarkt sowie in soziale Netzwerke ist, finden sich Menschen in der Zone der Integration, der Zone der Verwundbarkeit, der Zone der Fürsorge oder der Zone der Entkopplung, der Exklusion (Castel 2000b: 360/361). Ähnlich wie seine Kollegen Room (1999) und Paugam (1998) möchte er den Exklusionsbegriff für extreme Formen multidimensionaler Deprivation reserviert sehen. Für Prozesse der Deklassierung und Marginalisierung, deren Ergebnis die Entkopplung sein kann, aber nicht zwangsläufig sein muss, schlägt Castel dagegen den Begriff der Ausgliederung – „*Désaffiliation*“ – vor (Castel 1996).

In ähnlicher Weise versucht auch Kronauer (2002) die Aporien des dichotomischen Exklusionsbegriffs zu überwinden. Im Gegensatz zu Castel ist er jedoch der Meinung, dass „Ausgrenzung als Prozeß [...] nicht zu verstehen [ist] ohne einen Begriff von dem Fluchtpunkt (oder den Fluchtpunkten) zu haben, auf den (die) er hinausläuft“ (Kronauer 2000: 83). Wolle man daran festhalten, dass Ausgrenzung als neue Form sozialer Ungleichheit etwas qualitativ anderes darstelle als die ‚alten‘ vertikalen sozialen Ungleichheiten entlang von Klasse und Schicht, müsse es ein theoretisch fundierter Exklusionsbegriff ermöglichen, „Ausgrenzung als abgestuften Prozess mit unterschiedlichen Graden der Gefährdung von Ausgrenzung als Zustand zu unterscheiden und gleichwohl beide aufeinander zu beziehen“ (Kronauer 2002: 146).

Die Schwierigkeit, den Exklusionsbegriff von seinen theoretischen und gesellschaftspolitischen Fallstricken zu befreien, gleichwohl jedoch an der Vorstellung vom ‚Dinnen‘ und ‚Draußen‘ (im Gegensatz zum ‚Oben‘ und ‚Unten‘) festzuhalten, sieht Kronauer vor allem darin begründet, dass der

Begriff der Ausgrenzung in seiner Bedeutung noch immer von der Dichotomie des rechtlichen und institutionellen Ausschlusses geprägt (ist), wie er für früher vorherr-

schende Ausgrenzungskonstellationen angemessen war, die aber heute nur noch ‚Sonderfälle‘ darstellen. Das Besondere der gegenwärtigen Problemlagen besteht [dagegen, K.M.] gerade darin, dass die Menschen mehr denn je über Marktbeziehungen und Staatsbürgerrechte miteinander verbunden sind – und gleichwohl und gerade deshalb Ausgrenzung möglich ist (Kronauer 2000: 83).

So ist zwar auch in heutigen Gesellschaften die soziale Lage bestimmter Gruppen, wie etwa die von Migranten, immer noch davon gekennzeichnet, dass sie ganz oder teilweise von bestimmten Rechten und institutionellen Ressourcen ausgeschlossen bleiben, dennoch spielt die Konstellation des absoluten rechtlichen oder institutionellen Ausschlusses in modernen westlichen Gesellschaften, in denen bürgerliche, politische und soziale Staatsbürgerschaftsrechte institutionalisiert worden sind, nur noch eine untergeordnete Rolle. Es ist vielmehr die Konstellation der „internen Exklusion“ (Offe 1996: 273), der Ausgrenzung von gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten und Standards bei gleichzeitigem rechtlichem und institutionellem Einschluss, die heute für die soziale Lage der „intern Ausgegrenzten“ (Bourdieu 1997: 527) kennzeichnend ist.

Mit dem dichotomischen Exklusionsbegriff lässt sich diese spezifisch zeitgenössische „soziale Konfiguration der Ausgrenzung trotz institutioneller Einschließung“ (Kronauer 2002: 148) nicht angemessen erfassen. Daher schlägt Kronauer in Anlehnung an Simmel (1908/1992) einen Begriff von sozialer Exklusion als einem Verhältnis der Gleichzeitigkeit von ‚Dinnen‘ und ‚Draußen‘ vor. Dieser erlaubt es nach der Art der Einbindung, d.h. der Qualität von Teilhabe zu fragen und sich auf die theoretische und empirische Suche nach den kritischen Schwellen zu machen, an denen Marginalisierung in Ausgrenzung umschlägt.

Für Simmel (1908/1992) stellt Armut keine individuelle soziale Lage dar, sondern ein gesellschaftliches Verhältnis, in dem die Gesellschaft durch kontrollierende Fürsorge in Beziehung zu den Armen tritt. Der Arme bleibt dadurch Teil der Gesellschaft – dieser Bestandteil der sozialen Beziehung markiert das ‚Dinnen‘; er wird jedoch einer ausgrenzenden Sonderbehandlung unterzogen und verbleibt weiterhin außerhalb gesellschaftlicher Teilhabe und sozialer Anerkennung, eben: draußen. Ähnlich wie die Armen bei Simmel sind auch die *Working Poor* unserer Tage zwar in den Arbeitsmarkt eingeschlossen, dies aber unter Bedingungen, die Armut hervorbringen oder zumindest nicht beseitigen können; sie sind also weiterhin von der Teilhabe am gesellschaftlich anerkannten Lebensstandard ausgegrenzt. Ebenso sind Sozialhilfebezieher zwar in die Institutionen sozialstaatlicher Fürsorge eingeschlossen, die Substanz der sozialen Leistungen, die durch sie gewährt werden, muss aber nicht unbedingt so beschaffen sein, dass Armut, Abhängigkeit und Stigmatisierung überwunden werden können. Nur ein Konzept sozialer Exklusion als Gleichzeitigkeit von ‚Dinnen‘ und ‚Draußen‘ ist

in der Lage, solche Konstellationen überhaupt als soziale Exklusion zu thematisieren.

Wie im vorigen Abschnitt diskutiert wurde, hat die Institutionalisierung von *Social Citizenship* neue historische Maßstäbe des sozialen Lebensstandards wie auch der Möglichkeiten, Individuen vor ökonomischen Risiken zu schützen, gesetzt, an denen sich die Erfahrungen von Armut und Arbeitslosigkeit heute bemessen. „Zum Gradmesser von Ausgrenzung wird nun in einem erheblichen Maße die Art der institutionellen Einbindung selbst“ (Kronauer 2002: 93). Wesentlich für die Bestimmung sozialer Ausgrenzung innerhalb der Konstellation der Ausgrenzung trotz institutioneller Einschließung sind daher Fragen nach der Qualität der institutionellen Einbindung sowie nach den ausgrenzenden Logiken und Effekten von Inklusionsinstanzen. Dabei gilt es im Einzelnen und anhand des empirisch zu untersuchenden Gegenstandes zu diskutieren, wie Institutionen zu Marginalisierungs- und Exklusionsprozessen beitragen und diese mitstrukturieren.

Haben Menschen, die von Ausgrenzungsprozessen betroffen sind, Zugang zu unterstützenden wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und sozialen Leistungen, die helfen können, die „Spirale der Prekarität“ (Paugam) zu durchbrechen? Wie ist es um die Substanz sozialer Leistungen bestellt? Sind diese geeignet, Armut zu überwinden sowie Stigmatisierung und weitere Ausgrenzung zu vermeiden? Gelingt es wohlfahrtsstaatlichen Institutionen, von Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Personen Perspektiven der Überwindung ihrer sozialen Lage und Chancen der Inklusion zu eröffnen? Wo wirken sozialstaatliche Institutionen ausgrenzungsverschärfend? Es sind solche Fragen nach Art und Qualität der institutionellen Einbindung in wohlfahrtsstaatliche Institutionen, die im Folgenden zunächst noch theoretisch, im Rahmen der Fallstudien dann aber auch empirisch und vergleichend von Interesse sein werden.

3 Die Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen

3.1 Ambivalenzen wohlfahrtsstaatlicher Vergesellschaftung

Der Wohlfahrtsstaat stellt sich aus soziologischer Sicht als staatliche Intervention in gesellschaftliche Verhältnisse, als Modus der politischen Gestaltung sozialer Beziehungen dar. Er bildet, um mit Kaufmann zu sprechen, einen spezifischen „Vergesellschaftungstypus“ (Kaufmann 2002: 253). Entgegen jeglicher immer wieder unternommener Versuche, wohlfahrtsstaatliche Vergesellschaftung auf eine bestimmte Funktionslogik zu reduzieren (vgl. Kapitel 1), stellt sich diese spezifische Art der Strukturierung sozialer Beziehungen jedoch – und dies soll im Folgenden herausgearbeitet werden – als höchst vielschichtige, ambivalente, teilweise sogar widersprüchliche Angelegenheit dar. So sind einerseits im Wohlfahrtsstaat bestimmte Standards sozialer Teilhabe institutionalisiert, die seine Rolle als Inklusionsinstanz begründen, vermindert die Institutionalisierung sozialer Rechte den Druck auf die Individuen, ihre Arbeitskraft am Markt verkaufen zu müssen, können wohlfahrtsstaatliche Programme und Einrichtungen Individuen, die in Not geraten sind, helfen, die Kontrolle über das eigene Leben zurück zu gewinnen, und wirken sozialstaatliche Eingriffe in den Verteilungsprozess zu einem gewissen Grad egalisierend. Andererseits wirkt der Wohlfahrtsstaat als Ganzer – ebenso wie die einzelnen Institutionen, die ihn ausmachen – nicht allein als Inklusionsinstanz, sondern ist ebenso Instanz der Kommodifizierung der Arbeitskraft, der sozialen Kontrolle und Disziplinierung sowie der Stratifizierung. Diese widersprüchlichen Logiken wohlfahrtsstaatlicher Vergesellschaftung sorgen dafür, dass der Wohlfahrtsstaat auch in Hinblick auf soziale Exklusion durch Ambivalenz gekennzeichnet ist und an der Erzeugung, Verschärfung und Reproduktion von Ausgrenzungsprozessen ebenso mitwirkt wie an ihrer Verhinderung, Abmilderung oder Umkehrung. In der konkreten Analyse spezifischer sozialer Sicherungssysteme gilt es daher, das empirische Verhältnis dieser unterschiedlichen Funktionslogiken zu bestimmen.

3.1.1 *Social Citizenship: Inklusion durch soziale Rechte*

Der wohl einflussreichste Theoretiker des Wohlfahrtsstaats als Inklusionsinstanz ist Thomas H. Marshall, der mit seinen 1949 in Cambridge gehaltenen Vorlesungen zu „Citizenship and Social Class“ (Marshall 1992a) eine historisch-soziologische Analyse der Integration der arbeitenden Klassen in die bürgerliche Gesellschaft vorlegte und sich mit dem Spannungsverhältnis von sozialer Ungleichheit in der kapitalistischen Gesellschaft und dem Egalisierungspotenzial sozialer Rechte beschäftigte.

Marshall konstatierte darin eine zunehmende Einbindung der arbeitenden Klassen in die bürgerliche Gesellschaft, die auf der historischen, schrittweisen Ausweitung der bürgerlichen, politischen und sozialen Staatsbürgerrechte beruht. Dabei garantieren bürgerliche Rechte die Freiheit der Person und ihrer Verfügung über Eigentum. Politische Rechte eröffnen und regeln den Zugang zu den Institutionen politischer Macht. Das soziale Element von Staatsbürgerschaft beschreibt Marshall als eine „Reihe von Rechten, vom Recht auf ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Wohlfahrt und Sicherheit, über das Recht an einem vollen Anteil an gesellschaftlichen Erbe, bis zum Recht auf ein Leben als zivilisiertes Wesen entsprechend der gesellschaftlich vorherrschenden Standards“ (Marshall 1992b: 40). Entwickelten sich die bürgerlichen Rechte im 18. und die politischen Rechte im 19. Jahrhundert, wurden soziale Rechte erst im 20. Jahrhundert eingeführt und unterfütterten den Staatsbürgerstatus nun auch materiell (ebd.: 43). Erst das Hinzutreten des sozialen Elements von Staatsbürgerschaft ermöglichte in Marshalls Augen den Gebrauch und die Realisierung anderer Rechte und komplementierte den Staatsbürgerstatus zur vollen *Citizenship*.

Des Spannungsverhältnisses von sozialen Rechten und fortbestehender sozialer Ungleichheit im Kapitalismus war sich Marshall zwar bewusst, er war jedoch überzeugt davon, dass mit der Einführung des sozialen Elements von Staatsbürgerschaft ein Moment in die moderne Gesellschaft eingepflanzt war, das sie zu weiterer Egalisierung treiben würde. Die Modifizierung sozialer Ungleichheit durch die Schaffung sozialer Rechte, so Marshall,

hat nun die Form von Maßnahmen angenommen, die die gesamte Struktur sozialer Ungleichheit verändern. Man ist nicht mehr länger damit zufrieden, die Höhe des Bodens im Keller des sozialen Gebäudes anzuheben, und dabei den Überbau so zu belassen, wie er ist. Sie hat damit begonnen, das gesamte Gebäude umzubauen, und sie kann sogar mit dem Ergebnis aufhören, den Wolkenkratzer in einen Bungalow umgewandelt zu haben. (Marshall 1992b: 67)

Von vielen Kommentatoren ist angemerkt worden, dass Marshall die Entwicklung sozialer Rechte und ihrer egalisierenden Wirkung zu optimistisch und wi-

derspruchsfrei eingeschätzt habe. So wurde zum einen eingewandt, dass das Stufenmodell der Entwicklung des Staatsbürgerschaftsstatus zu evolutionistisch angelegt sei und gesellschaftliche Kämpfe um den Zugang und die Ausweitung von Rechten zu wenig berücksichtige (Giddens 1983). Zum anderen wurde das Modell auch empirisch infrage gestellt, da sich in verschiedenen Ländern die historische Abfolge anders vollzogen hatte als in Marshalls Referenzland Großbritannien; so etwa in Deutschland, wo bereits im 19. Jahrhundert unter Bismarck soziale Sicherungssysteme eingeführt worden waren, während die aufkommende Arbeiterbewegung politisch unterdrückt wurde (Esping-Andersen 1990). Weiterhin wurde der Unterschied zwischen zivilen und politischen Rechten auf der einen und sozialen Rechten auf der anderen Seite betont (Janoski 1998, Procacci 2001), der bei Marshall zwar angelegt, in seiner vollen Tragweite aber nicht erfasst worden sei (Dahrendorf 1988: 40): Während es sich bei zivilen Rechten um Freiheits- bzw. Schutzrechte, also negativ definierte Rechte (,Freiheit von... ‘, Schutz vor... ‘) handele, erforderten positiv definierte soziale Rechte (,ein Recht auf... ‘) zu ihrer Verwirklichung staatliche Interventionen in den Verteilungsprozess. Damit unterliegt der Standard jeden sozialen Rechts einem inhärenten Anpassungsdruck nach oben oder unten, abhängig von der politischen Bereitschaft zur Umverteilung und der Fähigkeit des Staats zur Durchsetzung sozialpolitischer Gesetzgebung sowie von der allgemein wirtschaftlichen Lage (Offe 1993).

Consequently the question of ‚how much‘ is good enough, and ‚what kind‘ of social services are required and ‚which organisational form is effective‘, on behalf of ‚what categories of people‘, and at ‚whose expense‘ can never be unambiguously settled (Hemerijck 1999: 139).

Kurz: „Social citizenship itself is political, and not simply an endpoint of the emergence of rights“ (Procacci 2001: 50).

Dass Marshall die Prekarität institutionalisierter sozialer Rechte nicht im vollem Maß erkannte, liegt wohl in der historischen Konstellation begründet, vor deren Hintergrund er schrieb: Die Kriegserfahrung hatte die britische Gesellschaft zusammen geschweißt. In einem Klima der Hoffnung und des Aufbaus wurden die Fundamente des modernen Wohlfahrtsstaats Grund gelegt. Das „goldene Zeitalter“, in dem wirtschaftliches Wachstum, Vollbeschäftigung und die Ausweitung sozialer Rechte Hand in Hand gingen, brach an. Marshall konnte vor diesem Hintergrund Vollbeschäftigung als Voraussetzung und als Komplement für die Etablierung sozialer Rechte betrachten. Dennoch lassen sich aus seiner Theorie sozialer Staatsbürgerschaft auch heute noch zwei wichtige Einsichten gewinnen, die für die weitere Argumentation und für die Entwicklung eines

Analyserahmens sozialer Rechte unter der Perspektive der Ausgrenzungsproblematik von zentraler Bedeutung sind.

Soziale Rechte, wie sie von Marshall verstanden werden, wirken in zweierlei Hinsicht inklusiv (Kronauer 2002: 92): Zum einen sollen sie allen Mitgliedern der Gesellschaft Zugang zu zentralen gesellschaftlichen Institutionen, den Einrichtungen des Bildungssystems, des Gesundheitswesens und der sozialen Sicherung, ermöglichen. Sie sollen also eine *Statusgleichheit* der Individuen trotz fortbestehender wirtschaftlicher Ungleichheit herstellen. Zum anderen sollen sie bestimmte Standards materieller *Teilhabe* garantieren. Die Quantität und Qualität der von den Institutionen erbrachten Leistungen muss so beschaffen sein, dass sie einem „absolute(n)“, das heißt für alle gültigen „Recht auf einen bestimmten Kulturstandard“ (Marshall 1992b: 64) entspricht.

Die Anforderung der Statusgleichheit wirft Fragen nach der formalen Regelung des Zugangs und nach den faktischen Möglichkeiten der Inanspruchnahme sozialer Rechte auf. An welche Voraussetzungen ist die Inanspruchnahme sozialer Rechte geknüpft? Wie restriktiv sind die Anspruchsvoraussetzungen ausgestaltet? Welche Gruppen sind von der Inanspruchnahme bestimmter sozialer Rechte formal ausgeschlossen? Welche Gruppen können faktisch keinen Anspruch auf soziale Rechte erheben? Worin bestehen die Barrieren für eine Inanspruchnahme formal bestehender sozialer Rechte?

In dieser Dimension geht es also um die Frage des *Zugangs* zu sozialen Sicherungssystemen, um das ‚*Ob*‘ der *Inklusion*. Die Anforderung, dass soziale Rechte bestimmte Standards gesellschaftlicher Teilhabe sicherstellen sollen, wirft dagegen Fragen nach dem ‚*Wie*‘ der *Inklusion* im Leistungsbereich wohlfahrtsstaatlicher Institutionen auf. Sind soziale Rechte so beschaffen, dass die aus ihnen entspringenden Leistungen einen gesellschaftlichen Standard materieller *Teilhabe* gewährleisten, der in Marshalls Worten „ein Leben als zivilisiertes Wesen entsprechend der gesellschaftlich vorherrschenden Standards“ (ebd.: 40) ermöglicht? Können soziale Leistungen Armut verhindern bzw. überwinden helfen? Ist die Praxis sozialer Hilfe so gestaltet, dass ausgrenzende Erfahrungen und weitere Stigmatisierung vermieden werden? Existieren Maßnahmen, die die Erlangung sozialer Teilhabe aus eigener Kraft befördern oder unterstützen können?

Damit sind Fragen nach den inklusionsbefördernden Mechanismen und Logiken wohlfahrtsstaatlicher Institutionen angesprochen, die unter 3.2. noch ausführlicher behandelt werden. Zunächst wird es jedoch darum gehen, sich mit der Kehrseite wohlfahrtsstaatlicher Inklusion, mit den wohlfahrtsstaatlichen Mechanismen der Kommodifizierung und Stratifizierung sowie der sozialen Kontrolle zu beschäftigen.

3.1.2 *Die Kehrseite wohlfahrtsstaatlicher Inklusion: Kommodifizierung – soziale Kontrolle – Stratifizierung*

Marshall's Geschichte der Institutionalisierung sozialer Rechte ist eine Erfolgsgeschichte. Die Institutionalisierung sozialer Rechte im modernen Wohlfahrtsstaat stellt für ihn den Endpunkt einer expansiven Entwicklung von Rechten dar, die in der materiellen Unterfütterung des zivilen und politischen Staatsbürgerstatus kulminiert. Soziale Rechte gewährleisten die Ausübung der anderen Rechte und sorgen für die institutionelle Einbindung der arbeitenden Klassen und damit für die (relative) Stilllegung des Spannungsverhältnisses von Staatsbürgerschaft und sozialen Klassen. Der Wohlfahrtsstaat wird bei Marshall damit in erster Linie als Inklusionsinstanz zum Thema.

Auch andere Theorien des Wohlfahrtsstaats betonen die positiven Funktionen, die wohlfahrtsstaatliche Institutionen für die soziale Ordnung moderner Gesellschaften erfüllen. Für Kaufmann (1997: 34-46) erfüllt der Sozialstaat sowohl den ökonomischen Zweck der Erhöhung der Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems, den politischen Nutzen der Pazifizierung gesellschaftlicher Konflikte und Interessengegensätze als auch kulturelle und soziale Funktionen. In kultureller Hinsicht trägt Sozialpolitik zur Gewährleistung einer als gerecht angesehenen Sozialordnung bei und erhöht damit die Legitimität des Zusammenspiels von Staat und Gesellschaft.⁵⁸ In sozialer Hinsicht gewährleistet Sozialpolitik die sozialen Bedingungen der Wohlfahrtsproduktion, d.h. sie stabilisiert den Bereich von privaten Lebensformen, im Rahmen derer die Arbeitskraft reproduziert und regeneriert wird (Kaufmann 1997: 46). In ähnlicher Weise heben auch bestimmte Varianten der Systemtheorie⁵⁹ auf die positiven Funktionen institutionalisierter Wohlfahrtsstaatlichkeit ab. Aus ihrer Perspektive federt der Sozialstaat die desintegrativen Folgen von Modernisierungsprozessen ab und ermöglicht – über diese defensive Funktion hinaus – die weitere funktionale Differenzierung der Marktgesellschaft (Vobruba 1991, Huf 1998b). Schließlich betonen auch polit-ökonomisch orientierte Wohlfahrtsstaatsforscher in Abwehr neoliberaler Attacken gegen den Wohlfahrtsstaat den wirtschaftlichen und sozialen Wert der Sozialpolitik (Ganßmann 2000).

Im Gegensatz dazu hat vor allem die neo-marxistische Wohlfahrtsstaatsforschung der 1970er Jahre darauf hingewiesen, dass sozialstaatliche Sicherungssysteme zwar einerseits funktional für die Marktgesellschaft sind, andererseits

58 Hier spricht Kaufmann auch vom „Inklusionspostulat sozialer Rechte“ (Kaufmann 2002: 20).

59 Ihr prominentester Vertreter, Niklas Luhmann, betont im Gegensatz zu diesen jedoch vor allem die Grenzenlosigkeit und „Automobilität“ des modernen Wohlfahrtsstaats (Luhmann 1981).

aber an den Grenzen dieser Funktionalität auch ihre Schranken und Beschränkungen finden (O'Connor 1973, Gough 1979, Offe 1984a). Laut Offe (1985: 144) ist der Wohlfahrtsstaat dem doppelten Imperativ unterworfen, einerseits die Warenform der Arbeitskraft und die Gesetze des Marktes aufrecht zu erhalten, andererseits aber Bedürfnisse der Bevölkerung auch auf nicht-marktförmige Weise zu befriedigen. Er muss gleichzeitig die politische Legitimität des gesellschaftlichen Arrangements und die wirtschaftliche Effizienz sichern, da nur dann auch die Mittel vorhanden sind, sozialstaatliche Interventionen zu finanzieren. Diese prekäre Balance zwischen Legitimität und Effizienz ist aufgrund von Irrationalitäten politischer Prozesse schwer herzustellen und gerät leicht aus dem Gleichgewicht (Offe 1984b: 331). Der Konflikt, der durch eine Störung der Balance zwischen beiden entsteht, lässt sich jedoch auch nicht einseitig in eine Richtung auflösen, denn der zentrale Widerspruch wohlfahrtsstaatlicher Vergesellschaftung besteht darin, „dass der Kapitalismus weder *mit* dem Sozialstaat koexistieren noch *ohne* ihn fortbestehen kann“ (Offe 1984b: 330, H. i. O.). Rufe nach der Abschaffung des Sozialstaats sind in Offes Augen daher ebenso fehl am Platz, wie eine weitgehende De-Kommodifizierung der Arbeitskraft dem Kapitalismus wesensfremd bleibt.

Die von Offe identifizierten strukturellen Widersprüche kapitalistischer Vergesellschaftung wirken sich in Ambivalenzen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und Interventionen aus. In den Worten Goughs verkörpern diese gleichzeitig

tendencies to enhance social welfare, to develop the powers of the individuals, to exert social control over the blind play of the market forces; and tendencies to repress and control people, to adapt them to the requirements of the capitalist economy. (Gough 1979: 12)

So wirken soziale Sicherungssysteme zwar einerseits dekommodifizierend, andererseits setzen sie den strukturellen Erwerbszwang niemals völlig außer Kraft (3.1.2.1). Wohlfahrtsstaatliche Institutionen können die individuelle soziale Wohlfahrt steigern und zur Emanzipation und Selbstermächtigung der Individuen beitragen, dienen gleichzeitig aber auch als Instrumente der sozialen Disziplinierung und Kontrolle (3.1.2.2.). Schließlich wirken sie den durch die Marktgesellschaft hervorgebrachten sozialen Ungleichheiten zwar zu einem gewissen Grad entgegen, andererseits fungiert der Wohlfahrtsstaat aber selbst als „system of stratification“ (Esping-Andersen 1990: 22) und wirkt an der Produktion und Reproduktion sozialer Ungleichheit mit (3.1.2.3.).

3.1.2.1 Kommodifizierung, Dekommodifizierung, Rekommodifizierung

Das Kunstwort ‚De-Kommodifizierung‘ (vom englischen Wort ‚commodity‘ für Ware abgeleitet) hat über das Hauptwerk des Doyens der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, Gøsta Esping-Andersen, zu den *Three Worlds of Welfare Capitalism* Eingang in die deutsche Sozialpolitikforschung gefunden. Esping-Andersen betrachtet darin die Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaats als Resultat der erfolgreichen parlamentarischen Mobilisierung der Interessen der Arbeiterschaft im Rahmen von Klassenkoalitionen.⁶⁰ Die im Zuge dieser Auseinandersetzungen institutionalisierten sozialen Rechte garantieren den Arbeitnehmern alternative Einkommensquellen zu denen des Marktes und führen somit zu einer Aufweichung des Warencharakters der Arbeitskraft (Esping-Andersen 1990: 22). Diesen Prozess bezeichnet Esping-Andersen als De-Kommodifizierung.⁶¹ Zwar ist sich Esping-Andersen bewusst, dass dabei der Warencharakter der Arbeitskraft nicht völlig außer Kraft gesetzt wird,⁶² dennoch erklärt er De-Kommodifizierung in seinen frühen Schriften zum zentralen Indikator von Wohlfahrtsstaatlichkeit und zum Wesen sozialer Rechte: „The extension of social rights has always been regarded as the essence of social policy. (...) We choose to view social rights in terms of their capacity for ‚de-commodification‘“ (Esping-Andersen 1990: 3).⁶³

Sozialstaatliche Leistungssysteme wirken in unterschiedlichem Maße dekommodifizierend. So bietet die bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe, laut Esping-Andersen die Erbin der prä-wohlfahrtsstaatlichen Armenfürsorge, zwar ein letz-

60 Deshalb wird sein Ansatz auch als Macht-Ressourcen-Ansatz bezeichnet. Unterschiede zwischen einzelnen Wohlfahrtsstaaten erklärt Esping-Andersen mithilfe dreier Faktoren: der Art und dem Ausmaß der Mobilisierung von Klasseninteressen – vor allem der Arbeiterklasse –, Koalitionsstrukturen zwischen Klassen und dem jeweils eingeschlagenen Pfad der Regime-Institutionalisierung (Esping-Andersen 1990: 29).

61 „De-commodification (...) signifies the degree to which distribution is detached from the market mechanism“ (Esping-Andersen 1990: 21).

62 „[D]ekommodification should not be confused with the complete eradication of labor as a commodity“ (Esping-Andersen 1990: 37).

63 Mittlerweile hat nicht nur die Sozialpolitik vieler Orten einen Paradigmenwechsel vollzogen, sondern auch ihr großer Theoretiker. So stehen im Werk des ‚späten‘ Esping-Andersen vor allem Fragen nach der Mobilisierung aller Gesellschaftsmitglieder für eine wettbewerbsfähige, aber sozial flankierte Ökonomie und insbesondere nach der Ermöglichung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, also Fragen der Kommodifizierung, im Mittelpunkt (vgl. Esping-Andersen/Gallie/Hemerijck u.a. 2002). Zu Esping-Andersens ‚kommodifizierendem turn‘ vgl. auch Lessenich 2003b.

tes Netz sozialer Sicherung. Ihre Leistungen sind aber in der Regel so niedrig und der Leistungsbezug so stigmatisiert, dass der Druck auf die Bedürftigen, die Fürsorge in Richtung Arbeitsmarkt oder familiärer Unterstützung zu verlassen, weiterhin erheblich bleibt. Auch die Existenz starker sozialversicherungsbasierter Anspruchsrechte ist kein Garant für De-Kommodifizierung. So hängen etwa im deutschen „Sozialversicherungsstaat“ (Riedmüller/Olk 1994) soziale Leistungen zu einem hohen Grad von vorher geleisteten Beiträgen, und damit von Erwerbsarbeit, ab. Sie setzen Kommodifizierung also voraus. Selbst Wohlfahrtsstaaten des ‚Beveridge-Typs‘, die aufgrund ihrer universalistischen, von Beiträgen unabhängigen Leistungen auf den ersten Blick ein starkes de-kommodifizierendes Potenzial zu besitzen scheinen, können aufgrund des oftmals niedrigen Leistungsniveaus kaum eine wirkliche Alternative zur Erwerbsarbeit bieten.

Aufgrund seiner hohen Ansprüche an das De-Kommodifizierungspotenzial sozialer Rechte ist Esping-Andersen auch vorgeworfen worden, den schwedischen Wohlfahrtsstaat mit seinen gut ausgebauten universalistischen Leistungssystemen zu idealisieren und zum Maß aller Dinge bzw. aller Wohlfahrtsstaaten zu erheben (Baldwin 2003). Auch für die Verabsolutierung des De-Kommodifizierungskonzepts ist er heftig kritisiert worden. So hat Rieger etwa darauf hingewiesen, dass mit dieser apriorischen Zweckbestimmung von Wohlfahrtsstaatlichkeit Sozialpolitik eindimensional auf eine bestimmte Funktion reduziert und eine verkürzte, idealisierende Beschreibung sozialer Rechte vorgenommen wird (Rieger 1998). Auch Lessenich kritisiert „die Absolutheit, mit der Esping-Andersen das Konzept der ‚De-Kommodifizierung‘ – der bezahlten Ausstiegsmöglichkeiten aus der Erwerbsarbeit – zur überzeitlichen Wesensbestimmung von Sozialpolitik (...) erhebt“ (Lessenich 1999: 422). Aufgrund dieser einseitigen Bestimmung sei Esping-Andersen nicht in der Lage, De-Kommodifizierung als funktionales Korrelat der Marktgesellschaft zu begreifen. Vielmehr vereinseitige er Sozialpolitik zur „Politics against Markets“ (Esping-Andersen 1985).

Im Rückgriff auf die frühe staatstheoretische Auseinandersetzung mit den Funktionen des modernen Sozialstaats von Lenhardt und Offe arbeitet Lessenich (1999) dagegen heraus, dass das Wesen der Sozialpolitik wenigstens ebenso sehr wie in der De-Kommodifizierung in der permanenten „Transformation von *Nicht-Lohnarbeitern in Lohnarbeiter*“ (Lenhardt/Offe 1977: 69, H. i. O.) – also in der immer wieder neuen Kommodifizierung der Arbeitskraft von Menschen, die bereits erwerbstätig sind, sowie in der Einbeziehung bisher nicht erwerbstätiger Individuen und Gruppen in den Arbeitsmarkt – besteht. Der Sozialstaat ist immer beides – Kommodifizierungs- und De-Kommodifizierungsinstanz – und kann nicht auf eine der beiden Funktionslogiken reduziert werden. Wie ausgeprägt die eine oder andere Funktionslogik ist bzw. welches Mischungsverhältnis zwischen beiden vorliegt, ist historisch variabel und Gegenstand gesellschaftli-

cher Auseinandersetzungen. In diesem Sinne stellt der Sozialstaat einen „*institutionalisierte[n] Modus der permanenten politischen Akzentverschiebung zwischen Kommodifizierung und De-Kommodifizierung*“ (Lessenich 1999: 424, H. i. O.) dar. Gegenwärtige wohlfahrtsstaatliche Wandlungsprozesse können daher auch nicht einfach als Re-Kommodifizierung gewertet werden;⁶⁴ vielmehr muss es bei der Analyse sozialstaatlichen Wandels darum gehen, qualitative Verschiebungen innerhalb des Kommodifizierungs-/De-Kommodifizierungsmixes zu identifizieren.

3.1.2.2 Sozialpolitik als soziale Kontrolle

Die Einsicht, dass Sozialpolitik niemals nur soziale Hilfe ist, sondern ihr immer auch ein Moment sozialer Kontrolle und Disziplinierung inne wohnt, findet sich vor allem in der kritischen Sozialstaatsforschung der 1970er Jahre. Aber auch in der gegenwärtigen Literatur erlebt sie vor dem Hintergrund des programmatischen Wandels des Sozialstaats zu einem neoliberalen Staat, der auf Eigenverantwortung der Individuen drängt, sich gleichzeitig aber mit dem Problem konfrontiert sieht, marktfähige Individuen erst ‚herstellen‘ zu müssen, eine Renaissance.

In der frühen deutschen Debatte waren es insbesondere Mitarbeiter des „Max-Planck-Instituts zur Erforschung der Lebensbedingungen der wissenschaftlich-technischen Welt“ in Starnberg, die in der Abenddämmerung des ‚Goldenen Zeitalters‘ des Wohlfahrtsstaats in den späten 1970er Jahren die Thematik der „Sozialpolitik als soziale Kontrolle“ aufgriffen und jenseits der Kompensations- und Konstitutionsfunktion staatlicher Sozialpolitik⁶⁵ ihre Kontrollfunktion betonten (Guldimann/Rodenstein/Rödel u.a. 1978). Die Kontrollfunktion staatlicher Sozialpolitik bezieht sich auf das Problem, „dass der reibungslose Ablauf des kapitalistischen Reproduktionsprozesses nur dann gelingen kann, wenn die Lohnarbeiter die für die bürgerliche Rechtsordnung konstitutiven

64 Für eine solche Diagnose vgl. Neyer/Seeleib-Kaiser 1996.

65 Von Rödel und Guldimann als Kompensationsansätze bezeichnete Theorien sehen die zentrale Funktion staatlicher Sozialpolitik in der Pazifizierung des Klassenantagonismus zwischen Kapital und Arbeit, der über die sozialstaatliche Abfederung der Existenzrisiken kapitalistisch organisierter Erwerbsarbeit erfolgt. Konstitutions- oder infrastrukturtheoretische Ansätze betonen dagegen die konstitutive Rolle von Sozialpolitik bei der Herstellung von Rahmenbedingungen für das Gelingen „einzelkapitalistischer Produktionsprozesse“ (Rödel/Guldimann 1978: 15 -22). Den beiden Ansätzen gemeinsamen Bezugspunkt bildet jedoch die behauptete funktionale Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik für den kapitalistischen Produktionsprozess.

Verkehrsformen erfolgreich einüben und in den Wechselfällen des Arbeitslebens aufrechterhalten“ (Rödel/Guldimann 1978: 16) – wenn die Individuen sich also an die Spielregeln des demokratischen Rechtsstaats inklusive seiner Garantie des Schutzes privaten Eigentums halten und den in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung verankerten strukturellen Erwerbszwang akzeptieren. Die zentrale Aufgabe der Sozialpolitik besteht nun darin, eben jene „Wertorientierungen und Lebensformen aufzubauen und zu stabilisieren, die das reibungslose Funktionieren der zentralen Institutionen eines kapitalistischen Systems ermöglichen“ (Rödel/Guldimann 1978: 27). „[A]ls Instrument sozialer Kontrolle zielt sie [aber auch, K.M.] darauf ab, Abweichungen und Fehlentwicklungen zu unterbinden“ (Rödel/Guldimann 1978: 27). Diese sozialisatorischen und sozial kontrollierenden Funktionen übernimmt die Sozialpolitik aber nur neben anderen Institutionen wie der Strafjustiz, dem Schulsystem, Verbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Im Gegensatz zur reaktiven sozialen Kontrolle, die durch Polizei und Strafrecht ausgeübt wird, stellen ihre Interventionen präventive Formen der sozialen Kontrolle dar, die darauf ausgerichtet sind, „die strukturell bedingten Anreize zu kollektivem Handeln“ auf Seiten der Arbeitnehmer abzuschwächen (Rödel/Guldimann 1978: 43).

Auch Piven und Cloward argumentierten Anfang der 1970er Jahre in ihrem zum Klassiker avancierten Buch zur Funktion und Geschichte der öffentlichen Wohlfahrt in den USA (Piven/Cloward 1977), dass Sozial(hilfe)politik der Aufrechterhaltung der kapitalistischen Wirtschafts- und Sozialordnung dient und ein „Ersatzsystem sozialer Kontrolle“ (Piven/Cloward 1977: 80) für einen zeitweise als Kontrollinstanz versagenden Markt darstellt.⁶⁶

In kapitalistischen Gesellschaften sorgen in der Regel die Mechanismen des Marktes dafür, Menschen zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit zu motivieren und an ihre beruflichen Aufgaben zu binden (Piven/Cloward 1977: 77-80 sowie Leibfried 1977: 12-14). Nun können jedoch ökonomische Verwerfungen in Form von Konjunktur- oder Strukturkrisen von Zeit zu Zeit dazu führen, dass erhebliche Teile der Bevölkerung ihren Arbeitsplatz verlieren, die sozial bindende Funktion der Arbeitsrolle sich auflöst und die Kontrolle der arbeitenden Bevölkerung, die bis dato erfolgreich über den Markt ausgeübt wurde, brüchig wird. Daraus entstehen soziale und politische Krisen, die Instabilitäten im politischen Wahlsystem erzeugen. Auf diese Instabilitäten reagiert das politisch-administrative System laut Piven und Cloward mit dem Aufbau oder der Ausweitung von Unterstützungsleistungen, ohne dafür zunächst Gegenleistungen der Armutsbevölkerung einzufordern. Durch die sozialstaatliche Reintegration der Armutsbevölkerung wird eine legitimatorische Stabilisierung erreicht; die

66 Für eine zeitgenössische Neuauflage dieses Argumentes vgl. Dahrendorf 2000.

Drucksituation, die die Politik zum Handeln herausgefordert hat, löst sich auf. Damit beginnt in Piven und Clowards „wohlfahrtsstaatlichem Krisenzirkel“ (Leibfried 1977: 11) die Phase der Einschränkung von Fürsorgeleistungen sowie der Aufwertung von Arbeitspflichten, die so lange andauert, bis neue soziale und politische Krisensituationen entstehen, die das politisch-administrative System erneut zur Ausweitung sozialstaatlicher Leistungsprogramme provozieren. Für Piven und Cloward ist die Geschichte der Sozialfürsorge – aber auch der Sozialpolitik allgemein – also nicht die einer fortschreitenden Liberalisierung bzw. Expansion, sondern von „abwechselnden Perioden der Ausdehnung und Verringerung ihrer Leistungen gekennzeichnet“ (Piven/Cloward 1977: 73), je nachdem welcher Imperativ gerade Vorrang genießt – die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder die Durchsetzung der Arbeitsethik.

Um „normalerweise“ – im Kontext der Piven/Clowardschen Argumentation hieße das: außerhalb von Phasen sozialen Aufruhrs und politischen Drucks – mit den vorherrschenden Gesellschaftsstrukturen vereinbar zu sein, darf das „Ersatzsystem sozialer Kontrolle“ jedoch nicht nur – um in der oben eingeführten Diktion zu sprechen – de-kommodifizierend wirken. Es muss den Druck zur Kommodifizierung aufrecht erhalten und dafür sorgen, dass die Kompetenzen, die zum Verkauf der eigenen Arbeitskraft notwendig sind, nicht verloren gehen bzw. wieder hergestellt werden⁶⁷ – es muss „die Menschen wieder an Arbeitsrollen gewöhnen“ (Piven/Cloward 1977: 80). Den überflüssigen oder nicht benötigten Arbeitskräften wird daher, „selbst wenn ihnen zunächst Unterstützung gewährt wird, im allgemeinen nur unter der Bedingung geholfen, dass sie arbeiten, sei es in öffentlichen Arbeitshäusern und -lagern, sei es, dass sie sich in privaten Unternehmen verdingen“ (Piven/Cloward 1977: 80). Um die Motivation zur Arbeit aufrecht zu erhalten, ist das Fürsorgesystem außerdem so ausgestaltet, dass es als abschreckendes Vorbild und Anreizverstärker für die Alternative ‚Markt‘ dient.

Damit sind zwei unterschiedliche Ebenen der Kontrollfunktion staatlicher Sozial(hilfe)politik angesprochen. Zum einen wird soziale Kontrolle im Sinne Piven und Clowards dadurch ausgeübt, dass in Zeiten sozialer und politischer Unruhe sozialstaatliche Leistungen ausgedehnt werden, um die Legitimation der politischen Ordnung zu sichern. Seitens der Politik wird dadurch auf Instabilitäten reagiert; die Intervention ist jedoch präventiv, da sie eine weitere Zuspitzung gesellschaftlicher Konflikte verhindern soll. Die Kontrollfunktion bleibt dabei *latent*. Zum anderen verkörpern sozialstaatliche Sicherungssysteme aber auch ganz *manifeste alltägliche* Kontroll- und Disziplinierungsmechanismen, die dafür sorgen sollen, dass Hilfebezieher es sich in der vielfach imaginierten ‚sozialen Hängematte‘ nicht allzu bequem machen können. Die soziale Kontrolle der

67 Heute würde man wohl sagen: die ‚Beschäftigungsfähigkeit‘ Aufrecht erhalten.

Armen erfolgt dabei einmal auf indirektem Wege über die Höhe der Leistungen und die allgemeinen Bedingungen des Bezugs, die einen starken Anreiz erzeugen, das System schnellst möglichst zu verlassen. Auf der anderen Seite existieren aber auch ganz offensichtliche und direkte Kontrollmechanismen wie an den Leistungsbezug gekoppelte Pflichten zur Arbeit, zum Nachweis von Arbeitssuche sowie Meldepflichten, deren Nichterfüllung durch entsprechende Sanktionen wie Kürzung oder Streichung der Hilfeleistung geahndet wird, oder amtliche Überprüfungen der finanziellen und familiären Lebensverhältnisse. Es sind vor allem diese direkten Kontroll- und Disziplinierungsmechanismen, die den Bezug sozialer Leistungen zu einer entwürdigenden und stigmatisierenden Angelegenheit machen und angesichts eines permanenten Scheiterns an einer Rückkehr in den Arbeitsmarkt die Erfahrung sozialer Marginalisierung und Ausgrenzung noch verstärken können. Sie sind daher für die weitere Analyse der Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen von zentraler Bedeutung.

In der aktuellen Debatte sind es vor allem Beiträge aus dem Umfeld der so genannten Gouvernementalitätsstudien im Anschluss an Foucault (1999), die sich mit den kontrollierenden und disziplinierenden Aspekten sozialstaatlicher Intervention beschäftigen.⁶⁸ Eine zentrale These dieses Diskussionsstrangs ist, dass sich soziale Kontrolle im Zuge des Übergangs von der Disziplinar- zur Kontrollgesellschaft (Deleuze 1993) von den überwachenden und strafenden äußeren Instanzen, die prägend für die Disziplinalgesellschaften des 18. und 19. Jahrhunderts gewesen sind und von Foucault (1994, 1993) so eindrücklich beschrieben worden sind, zunehmend ins Innere der Subjekte verlagert. So wird das Individuum im Wandel des Sozialstaats als „unternehmerisches Selbst“ (Bröckling 2002: 6) angerufen und zur „Führung durch Selbstführung“ (Lessenich 2003c: 87) angehalten. „Im Zentrum des neuen Regierungsmodus steht der tendenzielle Übergang von der öffentlichen zur privaten Sicherheit, vom gesellschaftlichen zum individuellen Risikomanagement, von der Sozialversicherung zur Eigenverantwortung, von der Staatsversorgung zur Selbstsorge“ (ebd.: 86). Auch wenn dieser Trend den „politischen Makrotrend im globalisierten Kapitalismus“ (ebd.: 88) darstellt, bedeutet dies jedoch nicht, dass das gesamte Instrumentarium sozialpolitischer Intervention plötzlich und vollständig umgestellt würde. „Nach wie vor existieren klassische Programme und Institutionen autoritativer Bedarfszuweisung und direkter Verhaltenssteuerung“ (ebd.: 87), sie werden aber sukzessive von den neuen „Techniken und Instanzen der Anleitung zum Selbstverant-

68 Vgl. die einschlägigen Sammelbände von Bröckling/Krasmann/Lemke 2000 und Pieper/Rodriguez 2003.

wortlichsein“ (ebd.: 87/88) abgelöst. Dabei entsteht jedoch ein Paradox, auf das vor allem Frank Nullmeier (2004) hingewiesen hat.

Versuche politischer Akteure zur „Vermarktlichung des Sozialstaats“ sind damit konfrontiert, „dass die Marktfähigkeit bei einer Vielzahl von Bürgern nicht gegeben ist“ (Nullmeier 2004). „Die marktliche Makrosteuerung setzt [aber, K.M.] voraus, dass auf der Mikroebene die marktbezogene Selbststeuerung der Individuen funktioniert.“ (ebd.: 497). Die wirtschaftsliberale Politik ist daher zunehmend darauf ausgerichtet, die Selbststeuerungsfähigkeit der Individuen zu erzeugen. Dabei geht die „Erziehung zum Markt“ „schleichend in eine Kontroll- oder sogar Strafpolitik über“ (ebd.).⁶⁹ Vor diesem Hintergrund lässt sich auch die Aktivierungspolitik, die in vielen Ländern in den letzten Jahren in der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe zu einer Ausweitung kontrollierender und disziplinierender Elemente und Mechanismen geführt hat und die in Kapitel 7.2 dargestellt wird, interpretieren.

3.1.2.3 Der Wohlfahrtsstaat als „System of Stratification“

Es ist – trotz aller Kritik an seiner Verabsolutierung des De-Kommodifizierungskonzepts – eines der großen Verdienste von Esping-Andersen, den Blick der Forschung auf die Strukturierung sozialer Ungleichheit durch den Wohlfahrtsstaat gerichtet und damit den Wohlfahrtsstaat in sein Recht als unabhängige Variable gesetzt zu haben (Lessenich 1998: 91). „The welfare state is not just a mechanism that intervenes in, and possibly corrects, the structure of inequality; it is, in its own right, a system of stratification“ (Esping-Andersen 1990: 23). Stratifizierung stellt neben De-Kommodifizierung und noch vor der spezifischen Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt⁷⁰ das zweite zentrale Konzept dar, das Esping-Andersen in „*The Three Worlds of Welfare Capitalism*“ zur Bestimmung und Differenzierung unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Regime-Typen verwendet. Unter dem Stichwort Stratifizierung untersucht er institutionelle Mecha-

69 Vgl. auch Trube/Wohlfahrt 2001 sowie Wacquant 1997.

70 Die Familie als wohlfahrtsproduzierende Institution spielt im frühen Werk Esping-Andersens noch keine Rolle. Erst in Reaktion auf die Interventionen feministischer Wohlfahrtsstaatsforscherinnen räumte Esping-Andersen in seinen späteren Büchern der Familie einen zunehmend zentraleren Stellenwert ein. Der Staat-Markt-Nexus wird dabei zunächst zum Wohlfahrtsdreieck von Staat, Markt und Familie erweitert (Esping-Andersen 1996b, 1999). Im neusten Buch wird die Familie zum zentralen Ansatzpunkt einer neuen, sozialinvestiven Wohlfahrtspolitik (Esping-Andersen/Gallie/Hemerijck u.a. 2002). Siehe auch den Review-Essay von Ostner 2004 sowie die Rezension von Mohr 2004a.

nismen der Aufrechterhaltung von Hierarchien und Statusdifferenzen sowie den Grad an Residualismus bzw. Universalismus sozialer Rechte in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten.

Esping-Andersen unterscheidet drei wohlfahrtsstaatliche Regime-Typen, die jeweils unterschiedliche gesamtgesellschaftliche Stratifizierungswirkungen zeitigen (Esping-Andersen 1990: 26-28 sowie 58-69): Das *liberale Regime* befördert den Dualismus zwischen den Armen und den Mittelklassen. Denn Leistungen sind im liberalen Regime zwar oftmals universell und schwach an vorher erbrachte Beitragsleistungen geknüpft, allerdings liegt ihr Niveau zumeist so niedrig, dass diejenigen, die sich dies leisten können, staatliche Versorgungsleistungen durch zusätzliche private Vorsorge ergänzen oder vollständig ersetzen. Damit verlieren die mittleren und oberen Schichten längerfristig das Interesse an staatlichen Versorgungssystemen, wodurch der gesellschaftliche Rückhalt für die staatlichen Leistungssysteme erodiert. Die staatlichen Systeme, die zunehmend als Sicherungsnetze für diejenigen fungieren, die sich private Alternativen nicht leisten können, werden damit zunehmend angreifbarer für weitere Einschränkungen und Kürzungen.⁷¹ Das liberale Regime weist außerdem einen hohen Anteil bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen auf, die immer auch mit dem Stigma der Abhängigkeit und Armut versehen sind.

Resultat der Sozialversicherungsdominanz im *konservativen Regime* ist die Konsolidierung von Statusunterschieden zwischen den Arbeitnehmern. Das korporatistisch-etatistische historische Erbe der konservativen Wohlfahrtsstaaten führt außerdem zu einer Segmentierung der Sozialversicherungssysteme entlang von Berufs- und Statushierarchien, was sich bis heute in berufsspezifisch differenzierten Systemen und besonderen Privilegien von Beamten manifestiert.

Das *sozialdemokratische Regime* befördert zwar durch seine universalistischen Programme die Statusgleichheit der potenziellen Sozialleistungsempfänger; alle Bürger und Bürgerinnen genießen mehr oder weniger die gleichen Rechte unabhängig von ihrer Klassen- oder Marktposition. Das universalistische Regime unterliegt allerdings der Gefahr, sich in ein dualistisches System zu verwandeln, das ähnlich wie das liberale Regime Spaltungen zwischen den Mittelklassen und den ärmeren Schichten hervor bringt, wenn die sozialstrukturellen Voraussetzungen einer relativ homogenen gesellschaftlichen Mehrheit der ‚kleinen Leute‘ nicht mehr gegeben ist. Dann, so Esping-Andersen, werden sich auch hier die besser gestellten Schichten von den staatlichen Systemen abwenden und private Alternativen suchen. In den heutigen sozialstrukturell differenzierten und

71 Für die so genannte „middle-class support thesis“ vgl. auch Goodin (1987) sowie Skocpol (1988), die die mangelnde Einbindung der Mittelklassen für den schwachen Ausbau staatlicher Sicherungssysteme in den USA verantwortlich macht.

pluralisierten Gesellschaften könne ein universalistisch ausgerichtetes Wohlfahrtssystem daher nur Aufrecht erhalten werden, wenn sozialstaatliche Leistungen so ausgestaltet werden, dass sie die Erwartungen und Bedürfnisse der Mittelklasse befriedigen können (Esping-Andersen 1990: 69).

Die Frage nach den Stratifizierungswirkungen von Wohlfahrtsstaatlichkeit ist in den frühen Arbeiten von Esping-Andersen noch stark auf die formale Organisation der sozialen Sicherung sowie die Frage nach Aufrechterhaltung oder Nivellierung von Unterschieden zwischen sozio-ökonomisch bestimmten Klassen ausgerichtet. Dass auch andere soziale Ungleichheiten – wie die zwischen Geschlechtern oder zwischen verschiedenen Ethnien – eine Rolle im Rahmen wohlfahrtsstaatlicher Stratifizierung spielen, und dass aufgrund solcher Ungleichheiten faktisch differentielle Zugangsmöglichkeiten bei formal gleichen sozialen Rechten entstehen können, ist in „*The Three Worlds of Welfare Capitalism*“ noch nicht entwickelt.

Vor allem von der feministischen Wohlfahrtsstaatsforschung wurde der Regime-Ansatz deshalb kritisiert, weil ihm ein Konzept von ‚*Social Citizenship*‘ als undifferenziertem Status zugrunde liegt, das davon ausgeht, dass alle Mitglieder einer Gesellschaft gleichermaßen an den Errungenschaften des Wohlfahrtsstaats partizipieren (O’Connor 1993: 40). Diese liberale Konzeption von *Citizenship* verkennt die geschlechtlichen Ungleichheiten, die aufgrund der gesellschaftlichen Arbeitsteilung und Machtverteilung in formal gleiche Rechte eingelassen sind, und ist daher nicht in der Lage, die geschlechtsspezifische Stratifiziertheit sowie die Stratifizierungseffekte staatlicher Sozialpolitik zu thematisieren.⁷² Frauen – so ein zentrales Argument der Kritikerinnen – müssten erst einmal kommodifiziert, also in den Arbeitsmarkt integriert werden, ehe ihnen an Erwerbsarbeit geknüpfte soziale Rechte erwachsen.⁷³

Die feministische Wohlfahrtsstaatsforschung hat mit dieser Kritik eine weitreichende Diskussion darüber angestoßen, wie wohlfahrtsstaatliche Institutionen soziale Ungleichheit zwischen den Geschlechtern strukturieren, und so einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung der analytischen Kategorien der Wohlfahrtsstaatsforschung insgesamt geleistet. Sie hat den Blick sowohl auf Wider-

72 Zur grundlegenden Kritik an einem *Gender*-neutralen Konzept von *Citizenship* vgl. Pateman 1988, für die Kritik an *Social Citizenship* als undifferenziertem Status vgl. O’Connor 1993 und Orloff 1993. Für einen Überblick über die Entwicklungen und Debatten innerhalb der feministischen Wohlfahrtsstaatsforschung vgl. Daly 2000.

73 Außerdem kann Kommodifizierung, bei Esping-Andersen eher negativ besetzt, für Frauen emanzipatorisches Potenzial besitzen, da die Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie die daraus erwachsenden Ansprüche auf eigenständige soziale Absicherung zur finanziellen Autonomie und Unabhängigkeit von den (Ehe-)Männern führen könne (vgl. z.B. Orloff 1993).

sprüche zwischen formaler Gleichheit und faktischer Ungleichheit im Zugang zu sozialer Sicherung gelenkt als auch auf die qualitativen Merkmale wohlfahrtsstaatlicher Institutionen sowie auf die Ideologien, die sich in ihnen manifestieren. Mit dem Fokus auf geschlechtliche Stratifizierung im und durch den Wohlfahrtsstaat hat sie die Aufmerksamkeit auf andere soziale Spaltungen gerichtet als diejenigen, die (primär) entlang von Klassenpositionen strukturiert sind, und damit eine umfassendere Thematisierung der Strukturierung sozialer Ungleichheit durch den Wohlfahrtsstaat ermöglicht.

In der Folge entwickelten sich aus diesen Einsichten zwei Forschungsstränge. Zum einen wurden aus der Perspektive des Geschlechterverhältnisses heraus neue Wohlfahrtsstaatstypologien entwickelt, in denen sozialstaatliche Organisationslogiken in Hinblick auf ihre Annahmen über die geschlechtliche Arbeits- und Rollenverteilung sowie auf ihre Konsequenzen für die Position von Frauen in der Gesellschaft betrachtet wurden (Langan/Ostner 1991, Lewis 1992, Sainsbury 1994). Zum anderen versuchten verschiedene andere Autorinnen und Autoren, ausgehend von den Erkenntnissen über die geschlechtsspezifische Spaltung von Wohlfahrtsstaaten, weitere Dimensionen gesellschaftlicher Ungleichheit – insbesondere ‚Race‘⁷⁴ bzw. Ethnizität – zu integrieren. Ihr Ziel war es, einen umfassenden konzeptionellen Rahmen zur Analyse der „Divisions of Welfare“ zu entwickeln, mit dem die Strukturierung sozialer Ungleichheiten durch den Wohlfahrtsstaat entlang der Kategorien Klasse⁷⁵, Geschlecht und Ethnizität ana-

74 Die Kategorie ‚Race‘ oder ‚Rasse‘ wird im deutschen Kontext aufgrund der nationalsozialistischen Vergangenheit, aber auch wegen der anderen Migrationsgeschichte und ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung als etwa der in Großbritannien und den USA, eher selten verwendet. Im angelsächsischen Sprachraum ist sie geläufiger und bezeichnet kulturelle Grenzziehungen und Ungleichheiten, die neben kulturellen Zuschreibungen von Differenz auch auf physiognomische Merkmale – in erster Linie Hautfarbe – rekurren. Dennoch gibt es auch hier eine umfangreiche Debatte darüber, ob der Rassenbegriff historisch nicht so diskreditiert und so willkürlich sozial konstruiert sei, dass lieber darauf verzichtet werden sollte. Für diese Position vgl. Miles 1992. Dagegen argumentiert z.B. Bader (1995), dass an dem Konzept fest gehalten werden sollte, da das soziale Konstrukt ‚Rasse‘ gesellschaftlich wirkmächtig und der Begriff notwendig sei, um zwischen unterschiedlichen askriptiven Praxen und Ideologien unterscheiden zu können.

75 Mit ‚Klasse‘/ ‚Class‘ werden in der Theoriesprache der sozialen Ungleichheitsforschung soziale Ungleichheiten umschrieben, die sich aus der ökonomischen Sphäre herleiten und häufig als *vertikale* Ungleichheiten bezeichnet werden. Je nach theoretischer Provenienz leitet sich diese Ungleichheit entweder direkt aus der Stellung im Produktionsprozess ab (marxistischer Klassenbegriff) oder ergibt sich aus Berufsstatus und Einkommensposition (weberianischer Klassenbegriff). War und ist die Verwendung des Klassenbegriffs in der internationalen soziologischen Theoriesprache

lysiert werden könnte (vgl. hierzu Ginsburg 1992, Williams 1995, Quadagno 2000). Diese Versuche der umfassenden Integration der drei Zentralkategorien sozialer Ungleichheit blieben jedoch eher skizzenhaft und wurden theoretisch und empirisch bisher kaum weiter verfolgt. In jüngster Zeit mehren sich allerdings Beiträge zur Stratifizierung sozialer Rechte entlang von Ethnizität bzw. Aufenthaltsstatus (Morris 2002, Sainsbury 2003, Mohr 2005).

Soziale Exklusion als spezifische Form sozialer Ungleichheit (vgl. Kapitel 2.1.) ist bisher kaum zum Gegenstand von Untersuchungen der Stratifizierungswirkungen wohlfahrtsstaatlicher Strukturen und Institutionen geworden. Zwar wurden in den letzten Jahren eine Reihe quantitativer Studien veröffentlicht, die sich international vergleichend mit den Effekten sozialstaatlicher Transfers auf Einkommensarmut beschäftigen (Gallie/Jacobs/Paugam 2000, Hauser/Nolan 2000, Nolan/Hauser/Zoyem 2000, Behrendt 2002). Allerdings wird soziale Exklusion hier nicht explizit thematisiert oder kurzerhand mit Armut gleich gesetzt, so dass sich die Untersuchungen prinzipiell nicht von der herkömmlichen quantitativen Armutsforschung unterscheiden. Die Ergebnisse dieser Studien – soweit sie für die hier untersuchten Fälle von Bedeutung sind – werden in Kapitel 6.1. ausführlicher behandelt, wenn es aus empirischer Sicht um die Frage geht, ob die Leistungen der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in den beiden Untersuchungsländern in der Lage sind, Armut zu verhindern. Auch in der Regime-Forschung verankerte Typologisierungen nationaler sozialer Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit und Armut (vgl. Gallie/Paugam 2000b, Muffels/Tsakoglou/Mayes 2002, Heikkilä/Keskitalo 2001)⁷⁶ liefern erste Anhaltspunkte für die Analyse der Strukturierung sozio-ökonomischer Marginalisierung durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen. Allerdings arbeiten die bisher vorliegenden Studien mit relativ groben, quantitativen Indikatoren zur Klassifizierung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen und Regimetypen. Kleinteilige institutionelle Mechanismen der Strukturierung von Ausgrenzungsprozessen sowie qualitative Merkmale wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, die eine Rolle für die soziale Lage von Erwerbslosen und Armen spielen, geraten aus einer solchen Perspektive nicht in den Blick.

Studien, die sich qualitativ und detailliert mit den feinkörnigen Mechanismen und Logiken der Strukturierung sozialer Ausgrenzung durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen beschäftigen, gibt es bisher kaum. Zu erwähnen sind die vergleichende Studie von Evans (2001b) zu *Welfare-to-Work*-Programmen in verschiedenen europäischen Ländern, in der er Programme der aktivierenden

eine Selbstverständlichkeit, schlug die deutsche Debatte hier einen Sonderweg ein (Geißler 1996), indem sie seit Mitte der 1980er Jahre den Abschied von Klasse und Schicht propagierte (vgl. Kreckel 1983, Beck 1983, Berger 1986, Hradil 1987).

76 Für frühere Typologisierungen von Armutsregimen vgl. Lødemel 1992 sowie Leibfried 1993.

Arbeitsmarktpolitik darauf hin untersucht, inwiefern sie bestimmte Gruppen bevorzugen bzw. benachteiligen und dadurch die Integrationschancen von aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personengruppen strukturieren. Außerdem lieferte die Studie von Agulnik, Burchardt und Evans (2002) zu „*Response and Prevention in the British Welfare State*“ Anhaltspunkte für die hier entwickelte Argumentation. In ihr werden sozialpolitische Interventionen bei Erwerbslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit und Rente darauf hin untersucht, ob sie geeignet sind, soziale Exklusion zu verhindern, und welche ‚Profile‘ sozialer Exklusion sich aus spezifischen Arten der Intervention ergeben.⁷⁷

3.2 Die Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen – Ein Analyserahmen

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen lässt sich nun ein Analyserahmen der Strukturierungslogiken wohlfahrtsstaatlicher Institutionen in Hinblick auf Prozesse sozialer Ausgrenzung entwickeln, der die empirische Analyse der Systeme der Arbeitslosensicherung und der Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland im vierten Teil der Arbeit anleiten wird.

In der Diskussion von Marshalls Vorstellung sozialer Rechte wurden bereits zwei zentrale Dimensionen unterschieden, denen sich die Mechanismen und Logiken der Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen zuordnen lassen: Statusgleichheit und Teilhabe, wobei erstere Fragen nach den *Barrieren des Zugangs* zu sozialer Sicherung (1.) – nach dem ‚Ob‘ der Inklusion in wohlfahrtsstaatliche Institutionen –, letztere hingegen Fragen nach der *Substanz* sozialer Rechte (2.) – also nach dem ‚Wie‘ dieser Inklusion – aufwirft. Wohlfahrtsstaatliche Institutionen strukturieren soziale Exklusion aber nicht nur in statischer Weise, sondern beeinflussen Inklusions- bzw. Exklusionsverläufe auch in einer zeitlichen Perspektive. ‚*Wohlfahrtsstaatlich induzierte Inklusion- bzw. Exklusionskarrieren*‘ bilden deshalb die dritte Dimension des Analyserahmens (3.).

1.) Soziale Sicherungssysteme strukturieren soziale Exklusionsprozesse erstens ganz wesentlich dadurch, wie sie den Zugang zu ihren Ressourcen organisieren. *Barrieren des Zugangs* zu sozialen Sicherungssystemen ergeben sich dabei zum einen aus aufenthaltsrechtlichen Regelungen. Diese verwehren Personen, die nicht über die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Landes oder einen gesicherten

77 Eine allgemeinere Diskussion sozialpolitischer Interventionen und ihrer möglichen Wirkungen in Hinblick auf soziale Exklusion findet sich im Schlusskapitel des Sammelbandes „*Understanding Social Exclusion*“ von Hills/Le Grand/Piachaud 2002.

Aufenthaltsstatus verfügen, den Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen vollständig oder teilweise, organisieren Ausschluss also entlang von Mitgliedschaftsgrenzen. Denn in einem mehr oder weniger starken Ausmaß sind soziale Rechte im nationalstaatlich verfassten Wohlfahrtsstaat an Staatsbürgerschaft bzw. an aufenthaltsrechtliche Bestimmungen geknüpft. Allerdings schließen sich Staatsbürgerschaft (bzw. Nicht-Staatsbürgerschaft) und Zugang zu sozialen Sicherungssystemen nicht wechselseitig aus. In den meisten Wohlfahrtsstaaten werden Migranten unter bestimmten Bedingungen soziale Rechte gewährt, auch wenn ihnen zivile und politische Staatsbürgerrechte weiterhin verwehrt bleiben. Ihr Zugang zu sozialen Sicherungssystemen differenziert sich entlang verschiedener Aufenthaltstitel: Verschiedene Zuwanderergruppen haben aufgrund aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen in unterschiedlichem Ausmaß Zugang zu den unterschiedlichen sozialen Sicherungssystemen. Das Aufenthaltsrecht wirkt sich dabei sowohl direkt auf den Zugang zu sozialen Leistungen aus als auch indirekt, vermittelt über eine an den Aufenthaltsstatus gekoppelte Arbeitserlaubnis. In einer Analyse institutioneller Logiken des Ausschlusses qua Mitgliedschaftsgrenzen muss es also darum gehen, diese speziell Migranten betreffenden, gradierten Ausschlussmechanismen zu identifizieren und daraufhin zu analysieren, wie sie im Zusammenspiel mit den allgemein gültigen sozialrechtlichen Berechtigungsgrenzen Prozesse der sozialen Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat strukturieren.

In nächster Instanz entscheiden sozialrechtliche Anspruchsbedingungen darüber, wer im Fall von Arbeitslosigkeit oder Armut auf die wohlfahrtsstaatlichen Leistungssysteme zurückgreifen kann und wer nicht. Das Sozialrecht kennt drei Anspruchsarten: an Staatsbürgerstatus oder Aufenthaltstitel geknüpfte universelle soziale Rechte, an Verdienst bzw. vorher geleistete Beiträge geknüpfte Ansprüche und im Fall von Bedürftigkeit gewährte Leistungen.⁷⁸ Universelle Rechte sind am niederschwelligsten. Hier erhält jeder Einwohner und jede Einwohnerin eines Landes Zugang zu sozialen Leistungen, der bzw. die über die Staatsangehörigkeit des Landes oder über den entsprechenden Aufenthaltsstatus verfügt. Die meisten sozialen Sicherungssysteme operieren jedoch nicht auf universeller Basis, sondern auf der Basis vorheriger Beitragsleistungen, wie im Fall der Sozialversicherungssysteme, oder von Bedürftigkeitsprüfungen, wie im Fall der Sozialhilfe. Auf Transferleistungen haben bei diesen Systemen nur diejenigen Anspruch, die die anspruchsbegründenden Tatbestände erfüllen; alle anderen bleiben vom Zugang zu sozialstaatlicher Unterstützung ausgeschlossen. Die Art der Anspruchsbedingungen und deren Restriktivität sind deshalb von

78 Vgl. Millers (1976) Unterscheidung in „right“, „desert“ und „need“.

entscheidender Bedeutung dafür, wie wohlfahrtsstaatliche Institutionen Prozesse sozialer Exklusion entlang von Zugangsgrenzen strukturieren.

Wie bereits in der Diskussion der feministischen Kritik am Konzept von *Social Citizenship* als undifferenziertem Status angedeutet, reicht es für eine Analyse der Strukturierung sozialer Ungleichheit durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen jedoch nicht aus, den Blick nur auf *formale* Zugangskriterien zu richten. Will man *faktisch* wirksame Mechanismen des Ausschlusses identifizieren, muss zudem auch die relative Position der Individuen am Arbeitsmarkt betrachtet werden. Denn die formalen Regelungen des Zugangs können zwar neutral formuliert sein, trotzdem aber Angehörige der einen oder anderen klar identifizierbaren gesellschaftlichen Gruppe vom Zugang ausschließen, wenn diese sich aufgrund ihrer Erwerbssituation faktisch nicht in der Position befinden, (ausreichende) Ansprüche auf Sozialleistungen aufbauen zu können. Dies ist für viele Teilzeit- oder prekär Beschäftigte, unter ihnen viele Frauen, der Fall, die entweder die formalen Anspruchsvoraussetzungen für versicherungsbasierte Leistungen nicht erfüllen oder denen aus ihrer Erwerbstätigkeit nur so geringe Ansprüche erwachsen, dass ihnen die zustehenden sozialen Leistungen im Versicherungsfall kein existenzsicherndes Transfereinkommen sichern können. Auch viele Migrant*innen verfügen am Arbeitsmarkt nur über eine schwache Position, aus der sich keine oder nur geringe sozialrechtliche Ansprüche ableiten lassen. Ausschluss vom Zugang zu sozialen Sicherungssystemen erfolgt in diesen Fällen durch das Auseinanderklaffen von formalen sozialrechtlichen Bestimmungen und gesellschaftlicher Realität in Teilen der Arbeitswelt oder anders gesagt: durch die mangelnde Korrespondenz zwischen Wohlfahrtsstaat und Arbeitsmarkt. Für eine Analyse der Strukturierung sozialer Exklusion durch den Wohlfahrtsstaat ist es daher unerlässlich, auch diese Dimension in die Analyse mit einzubeziehen und danach zu fragen, wie es in faktischer Hinsicht um das Inklusionspotenzial des Wohlfahrtsstaats bestellt ist und wie dieses sich aufgrund von Veränderungen auf den Arbeitsmärkten im Zeitverlauf verändert.

2.) *Die ambivalente Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion:* Die Fähigkeit wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, soziale Exklusion verhindern oder kompensieren zu können, hängt außerdem wesentlich davon ab, ob soziale Rechte so beschaffen sind, dass sie Armut überwinden sowie Marginalisierungs- und Stigmatisierungserfahrungen entgegenwirken können und diese nicht noch verstärken, in anderen Worten: von der Substanz sozialer Rechte oder dem ‚Wie‘ der sozialstaatlichen Inklusion. Hierbei spielen materielle Eigenschaften wie das Niveau der Leistungen, aber auch immaterielle oder symbolische Merkmale sozialer Rechte eine Rolle.

Die Höhe sozialer Leistungen entscheidet darüber, ob die betreffenden Sicherungssysteme im Fall von Erwerbslosigkeit einen angemessenen Lebensstan-

dard sichern bzw. Armut verhindern können. Armut – so wurde im vorigen Kapitel argumentiert – stellt eine zentrale Ursache sozialer Exklusion dar.⁷⁹ Sie bedeutet nicht nur Ausschluss von gesellschaftlich realisierten Lebenschancen und Konsummöglichkeiten, sondern setzt häufig auch weitere Exklusionsdynamiken wie soziale Isolation sowie das Schwinden von Inklusionschancen in Gang. „Eine zentrale Funktion sozialpolitischer Maßnahmen [besteht aber, K.M.] gerade darin, die Kausalkette von Exklusionsdynamiken zu unterbrechen, einen selbstgesteuerten Lebenslauf zu ermöglichen und Marginalisierung zu verhindern“ (Huf 1998a: 370). Die armutsvermeidende Kapazität sozialer Leistungen, die in Kapitel 6.1. beleuchtet werden soll, stellt daher eine weitere zentrale Dimension der Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen dar.

Die Fähigkeit sozialer Sicherungssysteme, gesellschaftliche Teilhabe sicherstellen und soziale Exklusion verhindern zu können, bestimmt sich aber nicht nur durch materielle Aspekte, sondern auch durch immaterielle und symbolische Eigenschaften sozialer Rechte. So wird die Erfahrung sozialer Exklusion auch davon beeinflusst, ob ihre Inanspruchnahme als gesellschaftlich legitim – als gutes Recht ‚würdiger Armer‘ – oder als ‚Gnadenakt der Fürsorge‘ gegenüber im Verdacht der Unwürdigkeit stehenden Beziehern betrachtet wird. Ob wohlfahrtsstaatliche Institutionen eher der einen oder der anderen Logik folgen, lässt sich jenseits der Anspruchsbedingungen und der Höhe der Leistungen auch daran erkennen, wie stark die institutionellen Regelungen und administrativen Praktiken von Auflagen, Kontrollen und Sanktionen geprägt sind, die den Bezug sozialer Leistungen zu einer stigmatisierenden Angelegenheit machen oder dazu führen können, dass ein formal vorhandenes soziales Recht gar nicht erst in Anspruch genommen wird. Dieses Phänomen, das im Rahmen der Analyse der ambivalenten Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion in Kapitel 6 ebenfalls zu behandeln sein wird, wird in der wissenschaftlichen Debatte unter dem Stichwort ‚Nichtinanspruchnahme‘ verhandelt.

3.) *Wohlfahrtsstaatlich induzierte Inklusions- und Exklusionskarrieren:* Die Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen besitzt aber auch eine zeitliche Dimension. Innerhalb dieser lassen sich zwei zentrale Strukturierungsmechanismen identifizieren: der institutionell organisierte Abstieg im sozialen Netz sowie die Effekte von Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, Exklusionskarrieren umzukehren, indem sie Chancen auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und auf gesellschaftliche Teilhabe eröffnen.

79 „No matter how multi-dimensionally we conceptualise exclusion, poverty in the income dimension remains a central factor“ (Vobruba 2003: 28).

In die Institutionen der Arbeitslosensicherung selbst sind Pfade eingebaut, die auf längere Sicht einen stufenweisen Abstieg im sozialen Netz vorprogrammieren. So ist die Arbeitslosenversicherung begrenzt auf eine bestimmte Dauer für diejenigen Erwerbslosen zuständig, die ihre Anspruchsbedingungen erfüllen konnten. Nach Ablauf dieser Frist sind Erwerbslose auf nachgelagerte Sicherungssysteme angewiesen, die häufig zu restriktiveren Bedingungen operieren und nicht unbedingt in der Lage sind, Armut zu verhindern. Wie dieser Abstieg im sozialen Netz jeweils institutionell organisiert ist, wie lange die Verbleibsdauer in den höherrangigen Systemen und nach welchem Zeitraum die nächste Stufe auf der Abstiegsleiter erreicht ist, ist daher von entscheidender Bedeutung dafür, wie wohlfahrtsstaatliche Institutionen soziale Abstiegskarrieren beeinflussen und wird in Kapitel 7.1. untersucht.

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. der Aktivierung zielen darauf, den Bezug von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe zu beenden und die Bezieher wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Sie strukturieren damit ebenfalls in dynamischer Weise – wenn auch unter anderem Vorzeichen: hier ist der Aufstieg bzw. Ausstieg aus dem Hilfesystem intendiert – Prozesse sozialer Exklusion. Sie umfassen so unterschiedliche Maßnahmen wie die Einführung neuer administrativer Verfahrensweisen zur Verbesserung der Vermittlungstätigkeit der Arbeitsbehörden, verschiedenste Arten von Qualifizierungs- und Arbeitsfördermaßnahmen sowie der Förderung niedrig entlohnter Beschäftigung durch Lohnsubventionen und steuerliche Anreize, aber auch Arbeitspflichten, verschärfte Zumutbarkeitskriterien und erhöhte Anforderungen an die Eigenbemühungen der Leistungsempfänger. Aktivierungsmaßnahmen spielen in allen westlichen Wohlfahrtsstaaten eine zunehmend wichtigere Rolle.

Diese Maßnahmen werde ich im Folgenden als ‚*Politik im Namen der Inklusion*‘ bezeichnen, denn wie in der Einleitung bereits ausgeführt wurde, gehen die neuen Aktivierungspolitiken mit einer politischen Rhetorik einher, die die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt als primäres Ziel sozialpolitischer Intervention betrachtet und soziale Inklusion auch unabhängig von der Qualität und Dauerhaftigkeit der vermittelten Arbeitsplätze als gegeben sieht. Ob Aktivierungsmaßnahmen aber geeignet sind, soziale Exklusion zu überwinden, oder ob sie im Gegenteil soziale Marginalisierungsprozesse eher noch verstärken, hängt stark von ihrer Ausrichtung, ihrer Qualität und den längerfristig erzielten Effekten ab.

So können Qualifizierungsmaßnahmen dazu führen, dass Erwerbslose im Anschluss bessere Chancen am Arbeitsmarkt haben und auf Dauer aus eigener Kraft ein existenzsicherndes Einkommen erzielen können; der Zwang zur Annahme staatlich geschaffener Arbeitsgelegenheiten kann sich jedoch negativ auf die Eingliederungschancen sowie auf die persönliche Würde und Motivation des

Leistungsbeziehers auswirken (vgl. auch Bothfeld/Gronbach/Seibel 2004). Unter günstigen Arbeitsmarktbedingungen können Integrationsmaßnahmen zum dauerhaften Verbleib im ersten Arbeitsmarkt sowie zu einem existenzsichernden Markteinkommen führen; häufig führt der Weg aus arbeitsmarktpolitischen Programmen aber auch wieder zurück in die Arbeitslosigkeit. Kritisch sind Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auch dann zu betrachten, wenn sie Menschen in Niedriglohnarbeitsverhältnisse integrieren, die nicht existenzsichernd sind bzw. gesamtgesellschaftlich einer Ausweitung des Niedriglohnsektors Vorschub leisten. Denn oftmals wird so das Ausgrenzungsproblem nicht gelöst, sondern nur verschoben: von der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt zur ‚Ausgrenzung trotz Arbeit‘. Außerdem kann der Niedriglohnsektor zu einer Falle werden, die soziale Aufwärtsmobilität unmöglich macht und soziale Ausgrenzung zementiert. Schließlich wirken viele Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. Aktivierung stark selektiv, führen also unter Umständen auch zu neuen Spaltungslinien innerhalb der Leistungsbezieher und damit eventuell sogar zur Verschärfung der sozialen Exklusion bestimmter Gruppen.

Abbildung 1: Institutionelle Strukturierungslogiken sozialer Exklusion

Barrieren wohlfahrtsstaatlicher Inklusion	Die ambivalente Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion	Wohlfahrtsstaatlich induzierte Inklusions- und Exklusionskarrieren
Mitgliedschaftsgrenzen	Leistungsniveau	institutionalisierte Abstiegswege im sozialen Netz
Berechtigungs-grenzen	Würdigkeit und Stigma	Politik im Namen der Inklusion
faktische Zugangsgrenzen		

Quelle: Eigene Darstellung

Entlang der vorgestellten Dimensionen der Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen gilt es im Folgenden, die sozialstaatlichen Leistungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut in Großbritannien und Deutschland nicht nur in ihrem Ist-Zustand zu untersuchen, sondern auch daraufhin, wie sich ihre Strukturierungslogiken im Zuge wohlfahrtsstaatlicher Restrukturierungsprozesse verändern und welche Konsequenzen diese Prozesse für das Inklusionspotenzial sozialer Rechte haben.

Bevor nun aber endlich *in medias res* dieser Analyse gegangen werden kann, wird es zunächst noch darum gehen, die Grundkonfiguration des britischen

und deutschen Sozial- und Wohlfahrtsmodells zu skizzieren und auf das sozialstrukturelle Profil der Arbeitslosigkeit und Armut in den beiden Ländern einzugehen. Dies geschieht, um den gesellschaftlichen Kontext zu beleuchten, vor dessen Hintergrund die institutionellen Logiken der beiden Existenzsicherungssysteme ihre Wirkung entfalten.

4 Sozialmodell, soziale Sicherungssysteme und Sozialstruktur in Großbritannien und Deutschland

Das spezifische „Ensemble politisch regulierter sozialer Beziehungen“, das „Gesamtarrangement einer in je spezifischer Weise institutionell ‚eingerrichteten‘ Gesellschaft“ hat Stephan Lessenich (2003a: 17/18) als „Sozialmodell“ bezeichnet. Die vergleichende politische Ökonomie und Wohlfahrtsstaatsforschung geht davon aus, dass sich Gesellschaften hinsichtlich dieses Sozialmodells voneinander unterscheiden, und dass verschiedene Gesellschaften aufgrund von Ähnlichkeiten und Unterschieden zentraler Strukturmerkmale verschiedenen Clustern oder Regimetypen zugeordnet werden können (Esping-Andersen 1990, Hall/Soskice 2001, Coates 2002). Mittlerweile gibt es eigentlich keinen Bereich institutioneller Regulierung mehr, für den nicht eine Regimetypologie entwickelt worden wäre. Großbritannien und Deutschland werden im ‚Typologisierungsbusiness‘ regelmäßig verschiedenen Regimetypen zugeordnet. Im Folgenden sollen daher einige der für die hier untersuchte Fragestellung zentralen Strukturmerkmale des britischen und des deutschen Sozialmodells beschrieben werden, um so den institutionellen Kontext zu umreißen, vor dessen Hintergrund die sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit ihre Strukturierungslogiken entfalten. Dabei werden als wesentliche Bestandteile des Sozialmodells zunächst das Produktionsregime, das Immigrationsregime und das politische System beschrieben (4.1.), bevor in einem zweiten Schritt das hier besonders interessierende Wohlfahrtsmodell charakterisiert wird sowie die historischen Wurzeln und Grundzüge der sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut dargestellt werden (4.2.). In einem dritten Schritt wird schließlich auf die Sozialstruktur beider Länder, insbesondere auf das Ausmaß von Arbeitslosigkeit und Armut eingegangen, um aufzuzeigen, mit welchen Problemlagen die sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut in den beiden Ländern jeweils konfrontiert sind.

4.1 Sozialmodell

*Produktionsregime*⁸⁰: In ihrer für die vergleichende politische Ökonomie wegweisenden Studie „*Varieties of Capitalism*“ (kurz: VoC) haben Hall und Soskice (2001) Sozialmodelle entlang ihrer unterschiedlichen Wirtschaftsorganisation klassifiziert. Sie unterscheiden dabei *liberal market economies (LMEs)* von *coordinated market economies (CMEs)* (Hall/Soskice 2001: 8 sowie 21-33). In liberalen Marktökonomien koordinieren Unternehmen ihre Aktivitäten in erster Linie über hierarchische Beziehungen und Marktarrangements. Die Unternehmensfinanzierung orientiert sich an kurzfristigen Gewinninteressen, Firmen stehen in einer stark kompetitiven Beziehung zueinander, so dass sich keine oder kaum kooperative Netzwerke entwickeln können. Die industriellen Beziehungen beruhen in erster Linie auf Marktbeziehungen zwischen einzelnen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die Gewerkschaften sind in der Regel schwach, die Sozialpartnerschaft kaum institutionalisiert. Die Arbeitsmärkte sind in liberalen Marktökonomien kaum reguliert, so dass Arbeitgeber eine beträchtliche Freiheit besitzen, disponibel ‚zu heuern und zu feuern‘. Das (Aus-)Bildungssystem ist komplementär zu den hochflexiblen Arbeitsmärkten weniger auf spezialisierte berufliche Kenntnisse ausgerichtet als auf die Vermittlung allgemeiner Kompetenzen und Fertigkeiten, die in verschiedenen beruflichen Feldern eingesetzt werden können.

In koordinierten Marktökonomien ist das System der Unternehmensfinanzierung dagegen stärker auf längerfristig realisierbare Profite ausgerichtet. Unternehmen unterhalten enge Kooperationsnetzwerke und sind über gegenseitige Beteiligungen miteinander verbunden. Viele Firmen in CMEs verfolgen Unternehmensstrategien, die gut ausgebildeter Arbeitskräfte mit branchen- oder firmenspezifischen Qualifikationen bedürfen. Sie sind daher an industriellen Beziehungen interessiert, die brancheneinheitliche Standards setzen und für die Arbeitnehmer ein hohes Maß an Sicherheit und Anreize bieten, in berufsspezifische Qualifikationen zu investieren. Sowohl das Ausbildungssystem als auch die industriellen Beziehungen sind in koordinierten Marktökonomien daher darauf ausgerichtet, brancheneinheitliche Standards zu gewährleisten und ‚*free-riding*‘ zu verhindern.

80 „By a production regime is meant the organization of production through markets and market-related institutions. It analyzes ways in which the microagents of capitalist systems – companies, customers, employees, owners of capital – organize and structure their interrelationships, within a framework of incentives and constraints or ‘rules of the game’ set by a range of market-related institutions within which the microagents are embedded” (Soskice 1999: 101/102).

Laut dem „*Varieties of Capitalism*“-Ansatz verkörpert Deutschland prototypisch die koordinierte Marktökonomie, Großbritannien wird dagegen zu den liberalen Marktökonomien gezählt. Und in der Tat besitzt das Vereinigte Königreich heute einen der am stärksten deregulierten Arbeitsmärkte aller OECD-Länder (OECD 2004). Auch verfügt Großbritannien nicht über ein berufsorientiertes Ausbildungssystem, das Arbeitnehmer mit branchen- oder firmenspezifischen Qualifikationen ausstatten könnte, wie dies in Deutschland der Fall ist. Größere Teile der Ökonomie beruhen auf gering qualifizierter Arbeit mit niedriger Produktivität. Das britische Produktionsregime ist deshalb auch als „low-skill equilibrium“ beschrieben worden (Rubery 1994: 259). In Folge der gezielten und erfolgreichen Angriffe der Thatcher-Regierung (Wood 2001: 260-266) sind die Gewerkschaften heute schwach, finden Verhandlungen vor allem auf betrieblicher Ebene statt.

Dies war jedoch nicht immer so. Bis 1979 befand sich das Vereinigte Königreich in größerer Nähe zu den koordinierten Marktökonomien – oder wie Coates es formuliert: zu den „labour-led“ bzw. „state-led capitalisms“ – als zur liberalen Marktökonomie, wie sie vor allem von den USA verkörpert wird (Coates 1999/2002: 389). Die britische Wirtschaft verfügte damals über einen großen öffentlichen Sektor und eine stark interventionistische Wirtschaftspolitik. Im Verlauf der Thatcher-Ära wurden jedoch große Teile des öffentlichen Sektors privatisiert; in der Wirtschaftspolitik wurde eine Kehrtwende von einer nachfrage- zu einer angebotsorientierten Politik vollzogen und die Staatsausgaben wurden massiv zurückgefahren. Zwar gelang es auch der Thatcher-Regierung nicht, die Sozialausgaben signifikant zu senken, aber „Britain did move over this period from being a relatively high spender and taxpayer to being relatively low on both counts“ (Rhodes 2000: 174).

Deutschland gilt den Vertretern des VoC-Ansatzes dagegen auch heute noch als „*high-skill/high-wage*“-Ökonomie, in der ein hoher Ausbildungsstand der Arbeitnehmerschaft, hohe Löhne und arbeitsrechtliche Standards sowie ein relativ geringes Maß an Einkommensungleichheit miteinander korrespondieren (Carlin/Soskice 2002, Streeck 2002). Ein starker Kündigungsschutz setzt Anreize für Arbeitgeber, in die Qualifikation der Arbeitnehmer zu investieren; die Wirtschaft ist insgesamt durch ein hohes Maß an institutionalisierten Koordinationsbeziehungen geprägt, die Gewerkschaften sind über die Tarifautonomie und Mitbestimmung stark in diese Koordination eingebunden. Laut Streeck war es auch diese starke Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft, die dazu beigetragen hat, dass in der Bundesrepublik, im Gegensatz zu den anderen großen entwickelten Volkswirtschaften, der Klassenkompromiss der Nachkriegszeit auch über die 1980er Jahre hinweg intakt geblieben ist. Spätestens seit dem ‚Wiedervereinigungsschock‘ ist das deutsche Modell jedoch großen fiskalischen Herausforderungen ausgesetzt.

rungen ausgesetzt und wird die Krise des deutschen Modells diskutiert (Manow/Seils 2000, Streeck 2002, Hassel/Williamson 2004). Neuere Studien zeigen auch, dass das deutsche Sozialmodell zwar an der Oberfläche weiterhin stabil erscheint, sich subkutan jedoch schon seit einiger Zeit in einer Art und Weise verändert, die geeignet ist, die institutionelle Konfiguration dieses Modells fundamental und nachhaltig zu erschüttern (Lessenich 2003a). Eine der Aufgaben der folgenden Analyse wird es daher auch sein, nach Kontinuität und Wandel vor allem im deutschen Sozialmodell sowie nach eventuellen Konvergenzen zwischen dem liberalen britischen und dem deutschen System zu fragen.

Immigrationsregime: Ein weiterer Bestandteil des institutionellen ‚Mobilars‘, das als Kulisse für die vorliegende Studie der Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen von Interesse ist, ist das Immigrations- oder Integrationsregime. Dieses „spezifische institutionelle Arrangement von nationalen Wohlfahrtsstaaten zur Regulierung der Aufnahme und Integration von Zuwanderern“ (Faist 1998: 151) umfasst Bestimmungen, die die Möglichkeiten von Immigranten zum Erwerb einer Aufenthaltsberechtigung und Arbeitserlaubnis, zur Einbürgerung, des Zugangs zu sozialstaatlicher Unterstützung, zur Teilhabe am politischen Leben etc. regeln. Auch in der Migrationsforschung wurden unterschiedliche Regimetypen identifiziert (Castels/Davidson 2000, Faist 1995), denen sich einzelne Gesellschaften aufgrund von Ähnlichkeiten und Unterschieden in der institutionellen Ausgestaltung dieses Regelungsbereichs zuordnen lassen. Für die hier bearbeitete Fragestellung ist die Beschaffenheit der Immigrationsregime Großbritanniens und Deutschlands deshalb relevant, weil sich, wie in Kapitel 3.2. gezeigt wurde, der Zugang von Migranten – oder genauer: Personen, die nicht über die Staatsangehörigkeit der Aufnahmegesellschaft verfügen – zu sozialstaatlichen Sicherungssystemen nicht allein nach sozialrechtlichen Regelungen bestimmt. Für die Frage ob und wie stark Migranten in die Sicherungssysteme des nationalen Wohlfahrtsstaats inkludiert sind, spielen aufenthaltsrechtliche Statuszuweisungen eine mindestens ebenso wichtige Rolle.

Traditionell verkörperte *Großbritannien* den Typus des *imperialen Immigrationsregimes*, das eine nationale Gruppe privilegiert und ihre Dominanz sichert, gleichzeitig aber die Integration vielfältiger ethnischer Gruppen in ein multi-ethnisches Imperium fördert (Castles/Miller 1993). Die Immigranten der Nachkriegszeit kamen vor allem aus den Commonwealth-Staaten und verfügten als Untertanen des *Empire* über die britische Staatsbürgerschaft. Allerdings wurde das britische Staatsangehörigkeitsrecht durch verschiedene Gesetzgebungen seit den 1970er Jahren stark verändert, so dass Großbritannien zu Beginn der 1980er Jahre den Wandel von einer weitgehend ungesteuerten Zuwanderung zu

strengen Kontrollen⁸¹ und einer neuen, an *ius sanguinis*-Prinzipien⁸² orientierten Definition von Staatsbürgerschaft vollzogen hat (Faist 1998: 152). Bis heute prägen jedoch das koloniale Erbe und die besondere Struktur der Immigration die britische Integrationspolitik. *Deutschland* verkörpert dagegen traditionell dem Typus des *ethnischen Immigrationsregimes*, bei dem das politische Gemeinwesen als Abstammungsgemeinschaft mit einer gemeinsamen Sprache, Kultur und Staatsbürgerschaft begriffen wird. Dieses Modell ist durch die Privilegierung von Immigranten derselben ethnischen Gruppe und die starke Kontrolle der Zuwanderung fremd-ethnischer Migranten mit Zuwanderungschancen nur für ökonomische notwendige Arbeitsmigranten und hohen Hürden bei der Einbürgerung gekennzeichnet (Sainsbury 2003). Die Immigration der Nachkriegszeit rekrutierte sich hier vor allem aus süd- und südosteuropäischen ‚Gastarbeitern‘, von denen ein großer Teil zu dauerhaften Einwohnern, nicht jedoch zu Staatsbürgern wurde.

Politisches System: Für das Verständnis von Sozialpolitik in Großbritannien und Deutschland sind weiterhin die gravierenden Unterschiede des politischen Systems von besonderer Bedeutung. Während der Föderalismus in Deutschland zentralstaatliche Eingriffe in bestimmte Politikbereiche sehr schwierig macht und bei vielen Entscheidungen die Kooperation beider Kammern des Parlaments erzwingt, bestehen in Großbritannien keine solchen Restriktionen. Das Mehrheitswahlrecht führt außerdem in der Regel zu Einparteienregierungen mit stabilen Mehrheiten, während das Verhältniswahlrecht in Deutschland die Bildung von Koalitionsregierungen erzwingt (Lijphart 1984). In Großbritannien ist daher „the degree of power enjoyed by central government [...] exceptional“ (Wood 2001: 255). Regierungen haben einen großen Machtspielraum, auch tief greifende Reformprojekte ohne Zustimmung der Opposition und gesellschaftlicher Vetospieler durchzusetzen, so dass böse Zungen auch von einer ‚Diktatur auf Zeit‘ sprechen. Im Gegensatz dazu zwingt die Struktur des politischen Systems in Deutschland Regierungen dazu, die Zustimmung verschiedener Akteure zu gewinnen und kompromisshaftere und kleinteiligere Reformschritte zu unternehmen.

Nicht zuletzt dadurch lassen sich auch die Unterschiede in Strategien und Erfolgen der konservativen Regierungen der 1980er Jahre und der sozialdemokratisch geführten Regierungen ab den späten 1990er Jahren erklären. Während

81 Joppke (1999: 9) spricht in diesem Zusammenhang sogar von Großbritannien als einem „zero-immigration country“.

82 *Ius sanguinis* (Recht des Blutes) bezeichnet das Prinzip der gemeinsamen Abstammung, während im *ius soli* (Recht des Bodens) Rechte und Staatsbürgerschaft nach dem Prinzip des Geburtsorts bzw. des ständigen Aufenthalts verliehen werden (vgl. Brubaker 1994).

es die Struktur des politischen Systems für die Regierung Thatcher einfacher machte, ihre radikale Programmatik einer „konesrveativen Transformation des Wohlfahrtsstaats“ (Borchert 1995) wenigstens in Teilen umzusetzen, mangelte es der Kohl-Regierung in Deutschland trotz ähnlicher programmatischer Ausrichtung sowohl an dieser Entschlossenheit, als auch an den institutionellen Möglichkeiten der Durchsetzung einer radikalen Wende. Auch der Regierung unter Tony Blair ermöglichte die Struktur des politischen Systems, seine *New Labour*-Politik als kohärenten Entwurf zu präsentieren und ohne größere Widerstände schrittweise zu implementieren. Die Regierung Schröder hatte dagegen mit mehr und stärkeren Veto-Spielern zu kämpfen. Erst die Öffnung eines politischen ‚*Windows of Opportunity*‘ im Jahr 2002 (siehe auch Kap. 8.2.) ermöglichte ihr die Durchsetzung weitreichender Reformen.

4.2 Wohlfahrtsmodell und soziale Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut

4.2.1 „Welfare Regime“ und „Unemployment Welfare Regime“

Einen weiteren zentralen Bestandteil der institutionellen Kulisse des Sozialmodells, der aufgrund seiner besonderen Bedeutung für die hier bearbeitete Fragestellung ausführlicher behandelt werden soll, stellt das Wohlfahrtsregime dar. Auch hinsichtlich dieses „specific institutional arrangement adopted by societies in the pursuit of work and welfare“ (Esping-Andersen 1987: 6) unterscheiden sich Deutschland und Großbritannien in signifikanter Weise. Während im deutschen konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsmodell einkommensabhängige Versicherungsleistungen dominieren, die für Statuserhalt und Lebensstandard-sicherung sorgen sollen, spielen im liberalen Modell bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherungen eine wesentlich größere Rolle (vgl. auch Kapitel 3.1.2.3.). Das minimale, liberalistische „*Unemployment Welfare Regime*“ Großbritanniens bietet im Fall von Erwerbslosigkeit nur ein geringes Maß an monetärer Kompensation und reflektiert das zugrunde liegende Leitbild minimaler staatlicher Intervention zugunsten der Erwerbslosen. Es basiert zu einem großen Teil auf bedürftigkeitsgeprüften sozialen Leistungen, das Armutsrisiko für Erwerbslose ist somit im Vergleich zu anderen Ländern hoch (Gallie/Paugam 2000a: 5/6). Das Absicherungsniveau ist im „Sozialversicherungsstaat“ (Riedmüller/Olk 1994) Bundesrepublik aufgrund der einkommensabhängigen Leistungen höher, allerdings haben viele Erwerbslose aufgrund der Anspruchsvoraussetzungen keinen Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Das System konzentriert sich auf diejenigen, die die höchsten Ansprüche aufgebaut haben, und tendiert

dazu, eine Spaltung in *Insider* und *Outsider* hervorzubringen (Gallie/Paugam 2000a: 6).

Allerdings tendieren Regimetypologien – nicht nur in Bezug auf den Wohlfahrtsstaat – dazu, Unterschiede zwischen Ländern, die verschiedenen Regimetypen zugeordnet werden (ebenso wie Ähnlichkeiten von Sozialsystemen desselben Regimetyps), zu überzeichnen. So ist etwa der Bezug von Arbeitslosengeld in Großbritannien ebenso wie im erwerbsarbeitszentrierten Regime der Bundesrepublik an vorher geleistete Beitragszeiten zur Sozialversicherung geknüpft, und die Sozialhilfe stellt wie in Deutschland das letzte Netz sozialer Sicherung dar. Eardly, Bradshaw, Ditch u.a. ordnen Großbritannien und Deutschland in diesem Bereich sogar demselben Regimetyp des Wohlfahrtsstaats mit integriertem ‚*Safety Net*‘ – zu (Eardley/Bradshaw/Ditch u.a. 1996a: 12). Auch laufen Typologien Gefahr, einzelne Funktionslogiken sozialstaatlicher Intervention zu hypostasieren und dadurch den Blick auf andere Systeme und Funktionslogiken bzw. auf Interaktionen zwischen ihnen zu verstellen. Jedes sozialstaatliche Institutionenarrangement weist aber eine Mischung verschiedener Systemlogiken auf, was der Gründervater der Wohlfahrtsstaatstypologien selbst auch anerkennt. In Esping-Andersens Worten: „every country today represents a system mix“ (Esping-Andersen 1990: 49). So verfügt das britische Sozialmodell neben der *National Insurance* und seinen bedürftigkeitsgeprüften Leistungssystemen auch über universalistische Systeme wie den *National Health Service*, der eine Versorgung aller Sozialbürger sicherstellt. Dies lässt das Beverdigesche Erbe des britischen Sozialstaats erkennen und eine umstandslose Zuordnung zum liberalen Modell problematisch erscheinen.

Regime müssen deshalb im Sinne Webers (1922/1980) als Idealtypen begriffen werden, die der Kategorisierung der sozialen Realität dienen, ohne sie jedoch in ihrer Komplexität vollständig abbilden zu können. Idealtypen können ein Vorverständnis des Gegenstands liefern, das es in weiterer Forschung zu überprüfen und zu konkretisieren gilt. In diesem Sinne soll in dieser Arbeit die These der „*Most Different (Unemployment) Welfare Regime*“ als heuristisches Schema verwendet, das im Verlauf der Analyse kritisch zu hinterfragen sein wird. Deshalb scheint es auch angebracht, in einem weiteren Schritt eingehender auf die historischen Ursprünge und institutionellen Grundzüge der sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut einzugehen.

4.2.2 *Ursprünge und Grundzüge der sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut*

Großbritannien gehörte international zu den Vorreitern bei der Einführung einer Arbeitslosenversicherung (Glennister 1995, Jones 2000). Bereits 1911 wurde eine staatliche Arbeitslosenversicherung eingerichtet, die von Beginn an auf einheitlichen Beiträgen und Leistungen (*Flat-Rate-Prinzip*) basierte. Im Zuge der *Beveridge-Reformen* der späten 1940er Jahre, mit denen die institutionellen Grundlagen des britischen Wohlfahrtsstaats der Nachkriegszeit geschaffen wurden, wurde die Arbeitslosenversicherung in die neu geschaffene *National Insurance* (NI) integriert, ein einheitliches Sozialversicherungssystem, das Einkommensausfälle im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Mutterschaft, Verrentung und Verwitwung abdeckte. Die *National Insurance* wird durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge sowie einen Staatszuschuss finanziert. Im Gegensatz zum deutschen System waren und sind Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge aber nicht paritätisch und prozentual vom Einkommen abhängig, sondern werden in verschiedenen pauschalen Stufen gezahlt. Komplementär zur *National Insurance* wurde mit dem *National Assistance Act* von 1948 ein einheitliches, zentralstaatlich verwaltetes Sozialhilfesystem geschaffen, das das aus dem Jahr 1834 stammende lokale System der Armenfürsorge (*Poor Law*) ablöste und Notsituationen, die nicht durch das Sozialversicherungssystem abgedeckt waren, abfedern sollte.

Wie viele seiner Zeitgenossen ging Beveridge davon aus, dass dieses letzte soziale Sicherungsnetz im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung und des Erreichens von Vollbeschäftigung an Bedeutung verlieren würde. Die tatsächliche Entwicklung war jedoch eine andere. Bereits in den frühen Jahren der *National Insurance* bestand eine Diskrepanz zwischen der rhetorischen Prominenz des Versicherungsprinzips und der Höhe der Leistungen, was bereits damals dazu führte, dass die Mehrheit der Arbeitslosen auf ergänzende bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen der Sozialhilfe angewiesen war (Clasen 2003: 6). Dieser Geburtsfehler der britischen Arbeitslosenversicherung prägte die weitere Entwicklung des Systems in entscheidender Weise. Mit zunehmender Arbeitslosigkeit seit den Wirtschaftskrisen der 1970er Jahre und verstärkt durch die Kürzungspolitik der konservativen Regierung in den 1980er Jahren führte er zu einem starken Anwachsen des Gewichts bedürftigkeitsgeprüfter Fürsorgeleistungen bei der Absicherung von Erwerbslosen.

Auch in Deutschland wurden die Strukturen der Arbeitslosenunterstützung bereits in der formativen Phase der Arbeitslosenversicherung in den 1920er Jahren begründet (Clasen 1994: 51-56, Trampusch 2000: 81-97, 117-121). Während die Sozialversicherungssysteme für Unfall, Krankheit und Alter bereits im Zuge

der Bismarckschen Sozialgesetzgebung der 1880er Jahre entstanden waren, stellte die Arbeitslosenversicherung einen Nachzügler dar. Vor dem ersten Weltkrieg erfolgte die Absicherung von Erwerbslosen noch durch selbst verwaltete Gewerkschaftsfonds. Im Kontext der Wirtschaftskrise und der revolutionären politischen Lage nach dem Krieg 1918 wurde jedoch eine staatliche, vom Reich, den Ländern und den Kommunen finanzierte *Erwerbslosenfürsorge* als kommunale Pflichtaufgabe eingerichtet, die zwar bedürftigkeitsgeprüft, aber klar von der lokalen Armenfürsorge abgegrenzt war. Aufgrund steigender Bezieherzahlen wurde die Finanzierung 1923 auf Beitragszahlungen umgestellt. Außerdem wurden beitragsabhängige Anspruchsbedingungen eingeführt. Gleichzeitig wurde für diejenigen Arbeitslosen, deren Versicherungsanspruch auf Erwerbslosenfürsorge erschöpft war, ein neues System der *Krisenfürsorge* eingerichtet, das zwischen Erwerbslosenfürsorge und kommunaler Armenfürsorge angesiedelt war. 1927 wurde schließlich mit dem Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVAVG) analog zu den bereits bestehenden Sozialversicherungen eine tripartistisch verwaltete, paritätische, durch einkommensabhängige Beiträge finanzierte Arbeitslosenversicherung eingeführt. Das neue System orientierte sich stark an der bereits bestehenden dreigliedrigen Organisation der Arbeitslosenunterstützung. Für diejenigen Arbeitslosen, deren Ansprüche auf Versicherungsleistungen nach dem AVAVG erschöpft waren, war weiterhin die Krisenfürsorge zuständig, die nun ebenfalls von der neu geschaffenen Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung verwaltet und finanziert wurde. Als letztes Netz sozialer Sicherung fungierte weiterhin das kommunal verwaltete System der Armenfürsorge.

Formal bestand das System der Arbeitslosenversicherung auch während des Nationalsozialismus fort. Der Rechtsanspruch auf Leistungen wurde aber abgeschafft, die versicherungsbasierten Leistungen in bedürftigkeitsgeprüfte umgewandelt und die Reichsanstalt in das Reichsarbeitsministerium eingegliedert, wo sie fortan der Verwaltung der Zwangsprogramme des Reichsarbeitsdienstes diente. Nach dem zweiten Weltkrieg dauerte es bis 1956, bis die Arbeitslosenversicherung in der neu gegründeten Bundesrepublik vollständig reinstalled war.

Die alliierte Kontrollkommission hatte zunächst mit der Einführung eines einheitlichen Sozialversicherungssystems à la Beveridge geliebäugelt, verfolgte diesen Plan jedoch nicht entschlossen weiter, während sich auf deutscher Seite Widerstand gegen ein universalistisches System mit einheitlichen Beiträgen und Leistungen formierte (Clasen 1994: 62). Der Adenauer-Regierung blieb es überlassen, das traditionell von den anderen Zweigen der Sozialversicherung getrennte, einkommensabhängige Arbeitslosenversicherungssystem wieder einzuführen. Die steuerfinanzierte, bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosenhilfe (ALHI) löste die Krisenfürsorge ab, ergänzende Unterstützung konnte aus dem kommunal verwal-

teten Fürsorgesystem bezogen werden. Damit wurde die dreiteilige Differenzierung von Unterstützungsleistungen für Arbeitslose, die sich bereits nach dem ersten Weltkrieg herausgebildet hatte, wieder aufgenommen und im bundesdeutschen Sozialstaatssystem verankert.

Die Sozialhilfe in ihrer modernen Form wurde durch das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1962 geschaffen, in dem ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfe im Falle von Bedürftigkeit gesetzlich verankert wurde (Adamy/Steffen 1998: 12-22). Wie in Großbritannien folgt sie dem Prinzip der Nachrangigkeit, d.h. dass nur diejenige Person Hilfe erhält, die sich nicht aus eigenen Kräften helfen kann und die erforderliche Hilfe auch nicht von anderen – unterhaltspflichtigen Angehörigen, aber auch anderen leistungspflichtigen Sozialleistungsträgern – erhält. Sie soll sich am Einzelfall orientieren, bedarfsdeckend sein und ein Leben in Würde ermöglichen. Im Gegensatz zu Großbritannien, wo Sozialhilfe ein zentralstaatlich finanziertes und verwaltetes System darstellt, obliegt die Finanzierung und Verwaltung dieses Hilfesystems in der Bundesrepublik den Kommunen.

In beiden Ländern stellt die Arbeitslosensicherung also ein mehrgliedriges System dar, das verschiedene Leistungstypen in sich vereint. In Großbritannien handelt es sich um ein zweigliedriges System, bei dem die Versicherungsleistung *contribution-based Jobseeker's Allowance* die erste, die bedürftigkeitsgeprüfte *income-based Jobseeker's Allowance* die zweite Stufe von Leistungen für erwerbsfähige Arbeitslose bildet. Die Fürsorgeleistung *Income Support* ist seit der Einführung von *Jobseeker's Allowance* zum 01.01.1996 nur noch für nicht erwerbsfähige Personen vorgesehen. In Deutschland gliederte sich die Arbeitslosensicherung bis zum Inkrafttreten des vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Deutscher Bundestag 2003b) am 01.01.2005 in drei Stufen: die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld (ALG), die entgeltbezogene, aber bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosenhilfe (ALHI) sowie die streng bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe (SOHI), wobei Arbeitslosenhilfe nur erhalten konnte, wer vorher Arbeitslosengeld bezogen – also Anspruch auf die Versicherungsleistung erworben – hatte.⁸³ Die Sozialhilfe diente als letztes Sicherungsnetz für alle Personen, die das darin bestimmte Existenzminimum nicht aus eigener Kraft erwirtschaften oder die erforderlich Hilfe von Anderen erhalten konnten, also auch für Erwerbslose, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe hatten. Mit der Reform der Arbeitslosensicherung im Rahmen der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt,⁸⁴ durch die die bisherige

83 Die Arbeitslosenhilfe stellte damit bezüglich der Anspruchsbedingungen einen Zwitter aus Versicherungs- und bedürftigkeitsgeprüfter Leistung dar.

84 Für Details vgl. Kapitel 5.2.

Arbeitslosenhilfe abgeschafft und durch eine *Grundsicherung für Arbeitsuchende* ersetzt wurde, wurden in Deutschland, ähnlich wie in Großbritannien, alle erwerbsfähigen Langzeitarbeitslosen in einem Hilfesystem zusammengefasst. Erwerbsfähige Arbeitslose, die bisher Sozialhilfe bezogen, ebenso wie Langzeitarbeitslose, deren Versicherungsanspruch ausgelaufen ist, beziehen nun das so genannte Arbeitslosengeld II (ALG II) – ihre Familienangehörigen Sozialgeld.⁸⁵ Damit haben auch ehemalige Sozialhilfeempfänger, die erwerbsfähig sind, vollen Zugang zu den arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten der Bundesagentur für Arbeit. Die von den Kommunen verwaltete Sozialhilfe, die ebenfalls reformiert und als zwölftes Buch in das Sozialgesetzbuch eingegliedert wurde, ist nun auch in Deutschland nur noch für Personen zuständig, die als nicht-erwerbsfähig eingestuft werden.

4.3 Sozialstruktur, Arbeitslosigkeit und Armut

Mit welchem Problemdruck sind nun diese sozialen Sicherungssysteme konfrontiert? Dies lässt sich anhand einer Reihe sozialstruktureller Indikatoren beschreiben, die sich in beiden Ländern teilweise erheblich unterscheiden. Von Interesse sind hier vor allem die Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit sowie Daten zu Armutslagen und Armutsentwicklung.

So entwickeln sich *Arbeitslosigkeit* und *Beschäftigung* in Großbritannien und Deutschland seit den frühen 1990er Jahren höchst unterschiedlich. Im Vereinigten Königreich, wo die Arbeitslosigkeit noch 1993 bei 9,9 Prozent gelegen hatte, begann zu dieser Zeit ein stetiger Rückgang (siehe Tab. 1).⁸⁶ Mit 4,6 Prozent liegt die Arbeitslosenquote heute so niedrig wie seit Ende der 1970er Jahre nicht mehr (Clasen/Davidson/Gaßmann u.a. 2004: 18). Zwischen 1993 und 2000 sind in Großbritannien außerdem ca. 2,5 Mio. neue Jobs entstanden (Dickens/Gregg/Wadsworth 2001). Die Beschäftigungsquote ist von 67,4 auf 71,8 Prozent gestiegen (Eurostat 2006).

85 Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit bezogen bei ihrer Einführung zum 1. Januar 2005 3,329 Mio. Bedarfsgemeinschaften und 6,119 Mio. Haushaltsmitglieder die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende (zitiert in Bloss/Rudolph 2005: 1).

86 Die in der Tabelle aufgeführten OECD-Daten basieren auf der ILO-Definition von Arbeitslosigkeit. Dieser zufolge gilt nur als arbeitslos, wer innerhalb von zwei Wochen für Erwerbsarbeit verfügbar ist und sich in den letzten vier Wochen aktiv um Arbeit bemüht hat. Daher liegt die ILO-Quote in der Regel niedriger als die nationale Arbeitslosenquote. Außerdem wird nach der ILO-Definition bereits als beschäftigt gezählt, wer wenigstens eine Stunde in der Woche arbeitet.

Tabelle 1: Standardisierte Arbeitslosenquoten, Deutschland und Großbritannien (in Prozent)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
D	4,8	4,2	6,4	7,7	8,2	8,0	8,7	9,7	9,1	8,4	7,8	7,8	8,2	9,1	9,5
GB	6,9	8,6	9,7	9,9	9,2	8,5	8,0	6,9	6,2	5,9	5,4	5,0	5,1	5,0	4,6

Quelle: Eigene Darstellung nach OECD 2003, 2004, 2005

Hatte die Arbeitslosigkeit in Deutschland zu Beginn der 1990er noch um knapp zwei Prozentpunkte niedriger gelegen als im Vereinigten Königreich, stieg sie nach dem kurzen Wiedervereinigungsboom bis 1998 auf das bisherige Rekordniveau von 9,7 Prozent. Es folgte eine vier Jahre andauernde Phase des Rückgangs. Ab 2001 kletterte die Arbeitslosenquote wieder auf nun 9,5 Prozent. Das Beschäftigungsniveau stagnierte über die 1990er Jahre auf einem Niveau von ca. 65 Prozent (Eurostat 2006). Nach wie vor ist die Höhe der Arbeitslosigkeit in Ost- und Westdeutschland sehr unterschiedlich:⁸⁷ Während sie sich im Westen bei 9 Prozent (2004) bewegt, liegt sie im Osten mit ca. 20 Prozent gut doppelt so hoch. In beiden Teilen des Landes hat die Arbeitslosigkeit jedoch in den letzten Jahren zugenommen und verläuft die Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre in eine ähnliche Richtung (Sozialpolitik aktuell.de 2005b).

Tabelle 2: Langzeitarbeitslose (12 Monate und mehr) als prozentualer Anteil an der Erwerbsbevölkerung

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
D	3,1	3,7	3,9	4,2	4,9	4,7	4,2	3,9	3,8	4,1	4,7	5,4
GB	4,2	4,1	3,6	3,1	2,5	1,9	1,7	1,5	1,3	1,1	1,1	1,0

Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2006

Auch in Hinblick auf Langzeitarbeitslosigkeit (siehe Tab. 2), die einen wichtigen Risikofaktor für soziale Ausgrenzung bildet, steht Großbritannien heute mit 1,0 Prozent wesentlich besser da als Deutschland, wo der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung zwischen 1993 und 2004 von 3,1 auf 5,4 Prozent gestiegen ist.

Die gute Performanz des britischen Arbeitsmarktes muss aber kritisch hinterfragt werden. Denn sinkende Arbeitslosenquoten sind nicht unbedingt durch

87 Da die OECD die Arbeitslosenquoten für West- und Ostdeutschland nach 1992 nicht mehr getrennt ausweist, werden hier nationale Daten verwendet, die aufgrund abweichender Definitionen eine insgesamt höhere Arbeitslosigkeit ausweisen.

einen Zuwachs wirtschaftlicher Aktivität verursacht, sondern können – im Gegenteil – auch auf die Zunahme wirtschaftlicher Inaktivität zurück gehen (Clasen/Davidson/Ganßmann u.a. 2004: 7). So hat es in Großbritannien nach Einführung der *Jobseeker's Allowance* 1996 zwar einen starken Rückgang der Bezieher von Leistungen der Arbeitslosenunterstützung gegeben, die Ergebnisse mehrerer Studien (zitiert in Clasen/Davidson/Ganßmann u.a. 2004: 18/19) deuten aber darauf hin, dass die Verschärfung der Anspruchsbedingungen der Arbeitslosenunterstützung eher zu Bewegungen in andere Leistungssysteme wie Krankengeld (*sickness benefit*) und Erwerbsunfähigkeitsrente (*disability benefit*) als zum Übergang in Erwerbsarbeit geführt hat. Die Quote wirtschaftlich nicht aktiver Personen in erwerbsfähigem Alter ist in Großbritannien in den letzten zwei Dekaden insgesamt stark angestiegen:⁸⁸ Bezogen 1981 ca. 570.000 Männer und Frauen in erwerbsfähigem Alter Krankengeld oder Erwerbsunfähigkeitsrenten, waren es 20 Jahre später mehr als 2,5 Mio. (Clasen/Davidson/Ganßmann u.a. 2004: 18). Zwar liegt die Inaktivitätsrate damit immer noch unter dem deutschen Niveau, sie hat aber in den 1990er Jahren stark zugenommen und stieg insbesondere bei den Männern in ‚bestem Erwerbsalter‘ (30-50 Jahre) auch weiter an, als die Arbeitslosenzahlen bereits im Sinken begriffen waren (Clasen/Davidson/Ganßmann u.a. 2004: 18).⁸⁹ Es deutet also einiges darauf hin, dass das britische ‚Beschäftigungswunder‘ zumindest teilweise durch die Verschiebung von Arbeitslosen in andere Sicherungssysteme erkaufte worden ist. Wie Peter Bofinger (2005: 212/213) in seinem Minderheitenvotum zum Jahresgutachten 2005/06 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung zeigt, muss das ‚britische Beschäftigungswunder‘ außerdem auf die ausgeprägte makroökonomische Stimulierung der Nachfrage und die keynesianisch ausgerichtete Fiskalpolitik zurückgeführt werden, die britische Regierungen in den 1990er Jahren betrieben haben.⁹⁰

88 Clasen, Davidson, Ganßmann u.a. (2004: 18/19) führen dies auf verschiedene *push*- und *pull*-Faktoren zurück: Zum einen hat der Einbruch bei der einfachen Industriearbeit dazu geführt, dass viele Männer arbeitslos wurden, die von der harten Arbeit verschlissen waren und daher in verstärktem Maß Anspruch auf Krankengeld oder Erwerbsunfähigkeitsrenten hatten. Zum anderen hat sowohl die Politik der Einschränkung des Zugangs zum Arbeitslosengeld früherer Regierungen als auch das höhere Leistungsniveau der Leistungen bei Krankheit und Erwerbsunfähigkeit zu steigenden Bezieherzahlen geführt. Schließlich hat offenbar auch die Krankschreibungspraxis medizinischer *Gatekeeper* Einfluss auf diese Entwicklung gehabt.

89 Die Beschäftigungsquote von Frauen hat sich wie in allen westlichen Ländern auch in Großbritannien in den letzten Jahren zwar stetig erhöht, bei den gering qualifizierter Frauen hat es aber in den späten 1990er Jahren ebenfalls einen Rückgang der Erwerbsbeteiligung gegeben.

90 Ähnlich argumentieren auch Nachtwey und Heise (2006).

Im Gegensatz zu Großbritannien, wo vor allem gering qualifizierte Männer in bestem Erwerbsalter wirtschaftlich nicht aktiv sind, sind dies in Deutschland vor allem die älteren Arbeitnehmer. Die Inaktivitätsrate nahm für diese Gruppe zwischen 1992 und 2000 um 7,5 Prozentpunkte (von 26,5 auf 34 Prozent) zu (Clasen/Davidson/Ganßmann u.a. 2004: 23). Auch von Arbeitslosigkeit sind ältere Arbeitnehmer in Deutschland wesentlich stärker betroffen als jüngere. Während die Arbeitslosigkeit für die 30 bis 50-Jährigen in den 1990er Jahren in geringem Maße zunahm (von 4,5 auf sechs Prozent), stieg die Quote der Älteren deutlich (von sechs auf 9,5 Prozent) (Clasen/Davidson/Ganßmann u.a. 2004: 23).

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen nimmt dagegen in beiden Ländern seit geraumer Zeit zu und liegt heute in Großbritannien bei gut 69 Prozent, in Deutschland bei ca. 65 Prozent, während die der Männer bei gut 83 respektive 78 Prozent liegt (OECD 2003). Auch die Arbeitslosenquote von Frauen, die bis Anfang der 1990er Jahre in beiden Ländern höher lag als die der Männer, hat sich in den 1990er Jahren sukzessive angeglichen und liegt nach OECD-Daten in beiden Ländern heute sogar geringfügig unterhalb der der Männer (OECD 2003).⁹¹

Während Frauen somit vom Strukturwandel der Arbeitsmärkte profitieren konnten, sind Migranten und ethnische Minderheiten in beiden Ländern in besonderer Weise negativ vom Wegfall industrieller und gering qualifizierter Arbeitsplätze betroffen (Castels/Davidson 2000: 74-77, Seifert 1998: 23). So lag die Arbeitslosenquote von Ausländern⁹² in Deutschland 2004 bei 20,5 Prozent und damit deutlich höher als die der deutschen Arbeitnehmer (11,7 Prozent) (Beauftragte 2005: 82). Mit fast einem Drittel sind Türken besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Auch in Großbritannien lag die Arbeitslosigkeit ethnischer Minderheiten mit 12,7 Prozent 1999/2000 wesentlich höher als die der weißen britischen Arbeitnehmer (5,4 Prozent) (van Suntum/Schlotböller 2002: 96). Allerdings bestehen deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Ethnien. Während die Arbeitslosigkeit unter den Indern 1999/2000 bei 7,3 Prozent lag, waren zu diesem Zeitpunkt 15,3 Prozent der schwarzen Briten und 18,1 Prozent der Pakistani und Bangladeshi arbeitslos (van Suntum/Schlotböller 2002: 96).

91 Allerdings sind Frauen in Deutschland länger arbeitslos als Männer und können ihre Arbeitslosigkeit seltener durch Aufnahme einer Beschäftigung beenden (Bundesagentur für Arbeit 2005b: 18). Auch ist ein erheblicher Teil ihrer Beschäftigungszugewinne auf atypische oder prekäre Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen (Cornelißen 2005: 99 ff.).

92 In der deutschen Statistik werden Arbeitslosenquoten für Personen mit Migrationshintergrund bzw. Angehörige ethnischer Minderheiten nicht gesondert ausgewiesen, daher wird an dieser Stelle dieser Indikator verwendet.

Auch von Armut sind Migranten und ethnische Minderheiten in beiden Ländern in besonderer Weise betroffen (Hanesch/Krause/Bäcker 2000, Bundesregierung 2001, 2005, Wadsworth 2001, Gregg/Wadsworth 1999, Dickens/Wadsworth/Gregg 2001, van Suntum/Schlotböller 2002). So lebten in Großbritannien im Jahr 2002/2003 69 Prozent der Bangladeshi und Pakistani in Armut, im Vergleich zu 20 Prozent der weißen Briten (Paxton/Dixon 2004: 15). Auch hier sind die Unterschiede zwischen verschiedenen Ethnien jedoch beträchtlich.⁹³ In Deutschland lag die ‚Armutsrisikoquote‘⁹⁴ von Migranten nach Erkenntnissen des zweiten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung bei 24 Prozent, die der Restbevölkerung bei 13,6 Prozent (Bundesregierung 2005: 90). Eine Differenzierung der Armutsquoten für verschiedene Migrantengruppen bzw. ethnische Minderheiten liegt für Deutschland nicht vor.

Armut ist in Großbritannien insgesamt stärker ausgeprägt als in Deutschland. Laut Eurostat liegt die Armutsquote⁹⁵ in Großbritannien vor sozialen Transfers bei 26 Prozent, in Deutschland bei 24 Prozent. Nach sozialen Transfers ist die Armut im Vereinigten Königreich mit 18 Prozent um drei Prozentpunkte höher als in Deutschland.

Tabelle 3: Armut in Großbritannien und Deutschland

	Großbritannien	Deutschland
Armutsquote 2003 (vor sozialen Transfers)	26	24
Armutsquote 2003 (nach sozialen Transfers)	18	15
Quote dauerhafter Armutsgefährdung 2000 ⁹⁶	11	6

Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2005c

Auch hat Armut im Vereinigten Königreich in den 1980er und frühen 1990er Jahren dramatisch zugenommen: Sie stieg zwischen 1981 und 1993/94 von 15 auf 24 Prozent (Paxton/Dixon 2004: 10). Seit Beginn der 1990er hat sich der Anstieg verlangsamt; in den letzten Jahren ist sie sogar wieder leicht gefallen

93 So hatten Inder mit 22 Prozent eine ähnlich hohe Armutsquote wie Weiße.

94 Der Armuts- und Reichtumsbericht definiert ein Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens als ‚Armutsrisiko‘. Diese Grenze hat sich mittlerweile auf internationaler Ebene als gängige Armutsgränze etabliert. Da die Armutsquote auch unter der rot-grünen Bundesregierung gestiegen ist, zog diese es in ihrem zweiten Armutsbericht jedoch vor, in Bezug auf diese Grenze statt von Armut von *Armutsrisiko* zu sprechen.

95 Definiert als 60 Prozent des nationalen Median-Äquivalenzeinkommens.

96 Die Quote dauerhafter Armutsgefährdung bezeichnet den Anteil von Personen, die im laufenden Jahr und in mindestens zwei von drei vorangegangenen Jahren nur über ein Äquivalenzeinkommen verfügen, das unterhalb der Armutsrisikoschwelle liegt (siehe Fußnote 94).

(vgl. auch Burgess/Propper 2002: 46, Brewer/Goodman/Shaw u.a. 2005: 25),⁹⁷ so dass Großbritannien sich im europäischen Vergleich (EU-15) vom letzten auf den elften Platz verbessern konnte (Paxton/Dixon 2004: 60). Dies ist einerseits dem anhaltenden ökonomischen Aufschwung geschuldet; aber auch *Labours* Umverteilungspolitiken zugunsten der Armen (vgl. Kapitel 7.2.) scheinen zumindest teilweise ihre Wirkung zu entfalten. So ist die Altersarmut seit 1998/99 um ein Viertel gefallen (Brewer/Goodman/Shaw u.a. 2005: 46). Am Stärksten war der Rückgang in dem Jahr, in dem die Blair-Regierung eine neue staatliche Mindestrente eingeführt hat. Auch die Kinderarmut ist signifikant gefallen⁹⁸ und liegt heute auf dem niedrigsten Niveau seit 1989. Allerdings ist sie nicht so stark zurückgegangen, wie von der Regierung erhofft. Außerdem ist die Armut von Kinderlosen in erwerbsfähigem Alter gestiegen, da diese „*unfavoured group*“ nicht von *Labours Welfare*-Reformen profitiert hat (Paxton/Dixon 2004: 60).

In Deutschland ist die Armut in den letzten Jahren dagegen insgesamt deutlich angestiegen. Laut einer Studie des DIW (Frick/Goebel/Grabka u.a. 2005) hat der Anteil derer, die weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens zur Verfügung haben, zwischen 1985 und 2003 von 13,2 auf 15,3 Prozent zugenommen. Der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung sieht für die Zeit von 1998 bis 2003 einen Zuwachs von 12,1 auf 13,5 Prozent. Armut hat damit auch unter der rot-grünen Bundesregierung weiter zugenommen. Besonders betroffen sind neben den bereits erwähnten Migranten vor allem Familien mit mehreren Kindern und (weibliche) Alleinerziehende (Andreß 2000: 45). 14 Prozent der Kinder in Deutschland leben heute in Armut (Bundesregierung 2005, Paxton/Dixon 2004: 10).⁹⁹ Erstaunlicherweise gibt es hinsichtlich der Struktur der Risikogruppen jedoch keine Unterschiede zwischen dem Vereinigten Königreich und der Bundesrepublik. Arbeitslose und Rentner sind nach Erkenntnissen von Böhnke und Delhey (1999) im britischen Wohlfahrtsstaat mit seinen minimalen, einheitlichen Leistungen nicht schlechter gestellt als im deutschen Sozialversicherungsstaat.

Wie die dynamische Armutsforschung (Leibfried/Leisering/Buhr u.a. 1995, Leisering/ Walker 1998) gezeigt hat, ist Armut (und Sozialhilfebezug) in vielen Fällen nur ein vorübergehendes Phänomen. Demnach können eigentlich auch nur diejenigen Gruppen als sozial ausgegrenzt betrachtet werden, für die materielle Deprivation zu einem längerfristigen Zustand wird und deren Lebenschancen dadurch dauerhaft beeinträchtigt sind. Dies sind laut Eurostat (siehe Tab. 3) in Großbritannien 11 Prozent, in Deutschland 6 Prozent der Bevölkerung. Aller-

97 Auf 22 Prozent in den Jahren 2002/2003 (Paxton/Dixon 2004: 10).

98 Je nach Armutsschwelle um 4,0 bis 5,5 Prozentpunkte seit 1996/97 (Brewer/Goodman/Shaw u.a. 2005: 46/47).

99 In Großbritannien sind es allerdings sogar 23 Prozent.

dings erfuhren 25 Prozent aller Briten längere oder wiederkehrende Armutsphasen (Paxton/Dixon 2004: 17). Laut einer anderen Studie (Burgess/Propper 2002) lebten innerhalb eines sechsjährigen Beobachtungszeitraums im Vereinigten Königreich 28 Prozent aller Armen über fünf oder sechs Jahre in Armut, in Deutschland waren dies hingegen ‚nur‘ 16 Prozent (Burgess/Propper 2002: 51/52).¹⁰⁰

Versuche, soziale Ausgrenzung im Sinne einer Kumulation von Benachteiligungen (siehe Kapitel 2) empirisch zu messen, hat es bisher kaum gegeben. Für Deutschland hat bislang nur Petra Böhnke (2001, 2006) diesen Versuch unternommen. In Großbritannien waren es die Forscherinnen und Forscher von CASE (Hills/Le Grand/Piachaud 2002), die sich daran gemacht haben, den Ausgrenzungsbegriff empirisch zu konkretisieren.

Böhnke begreift Ausgrenzung als multidimensionales Phänomen materieller Deprivation *und* mangelnder Teilhabe und operationalisiert soziale Exklusion als Benachteiligung sowohl in Hinblick auf verschiedene Verteilungsindikatoren (Langzeitarbeitslosigkeit, Lebensstandard, Armut, Bildungsstand, Wohnumstände) als auch in Bezug auf Partizipationschancen (soziale Beziehungen, Teilhabe am politischen Prozess, Anomie und Ängste). Um als „wahrhaft ausgegrenzt“ zu gelten, muss die Erfahrung von Benachteiligung in diesen beiden Dimensionen außerdem längerfristig sein und die Betroffenen müssen sich selbst als ausgegrenzt wahrnehmen. Laut Böhnkes Untersuchungen fühlen sich in Westdeutschland fünf Prozent, in Ostdeutschland acht Prozent der Bevölkerung zu einem gewissen Grad von der Gesellschaft ausgeschlossen (Böhnke 2001: 15), zehn Prozent der Bevölkerung leidet in der ein oder anderen Weise an materieller Deprivation oder mangelnder Teilhabe (Böhnke 2001: 18). Drei Prozent der Westdeutschen und sieben Prozent der Ostdeutschen muss mit einer Häufung von Benachteiligungen (mehr als drei von elf Indikatoren) leben (Böhnke 2001: 18). „Wahrhaft ausgegrenzt“, d.h. in beiden Dimensionen dauerhaft von Ausgrenzung betroffen, sind in Westdeutschland ein Prozent der Bevölkerung, in Ostdeutschland immerhin drei Prozent.

Für Großbritannien gibt es leider keine vergleichbaren Studien. Hier haben Burchardt, Le Grand und Piachaud (2002a) versucht, das Ausmaß sozialer Ausgrenzung zu bestimmen, indem sie Ausschluss entlang von vier Dimensionen (Arbeitsmarkt, Konsum, politische Partizipation, soziale Beziehungen) operationalisiert haben. Demnach genießen 57,5 Prozent der britischen Bevölkerung volle gesellschaftliche Teilhabe, rund 30 Prozent sind in einem Bereich sozial ausgegrenzt, zehn Prozent in zwei, 2,3 Prozent in drei und nur 0,1 Prozent in

100 Die zugrunde gelegte Armutsgrenze lag hier bei 50 Prozent des gewichteten Medianeinkommens.

allen vier Bereichen (Burchardt/Le Grand/Piachaud 2002a: 35). Festzuhalten bleibt damit, dass in beiden Ländern nur eine kleine, aber signifikante Minderheit von multipler Ausgrenzung betroffen ist, der Kreis von Menschen, die wegen Arbeitslosigkeit oder Armut von Ausgrenzung bedroht sind, jedoch ungleich größer ist.

5 Draußen: Barrieren wohlfahrtsstaatlicher Inklusion

Wie lassen sich nun die Grenzen des Zugangs zu sozialstaatlichen Sicherungssystemen konzeptualisieren?

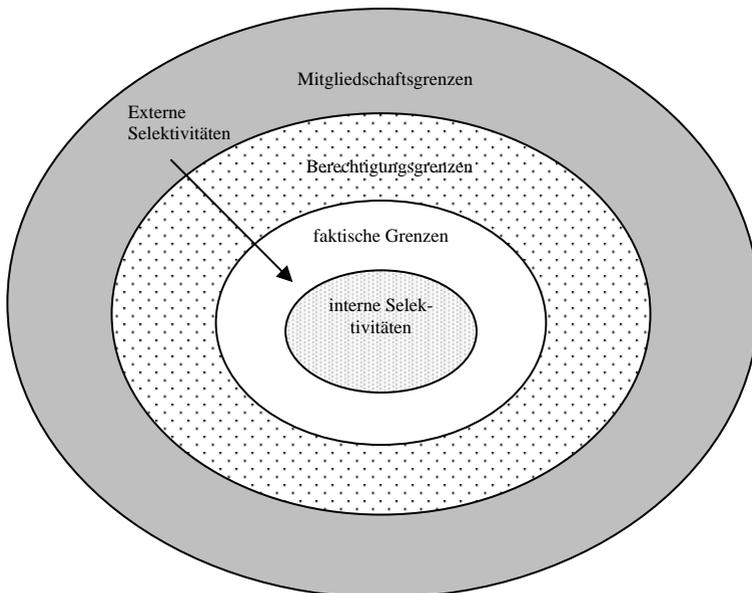
Nach Offe muss staatlich organisierte Herrschaft im wohlfahrtsstaatlich moderierten Kapitalismus „als selektives, ereignis-erzeugendes Regelsystem“, als „Sortierprozess“ (Offe 1972: 74) begriffen werden, bei dem Bedürfnisartikulationen und Ansprüche nicht mehr wie in ständischen Gesellschaften dadurch gefiltert und kontrolliert werden, dass bestimmte Gruppen vollständig von der Teilhabe an Institutionen ausgeschlossen bleiben, sondern durch Mechanismen, die in das politische Institutionensystem selbst eingebaut sind (Offe 1969: 164). Diese systemischen Selektionsleistungen lassen sich analytisch als eine Reihe hintereinander geschalteter Filter vorstellen (Offe 1972: 79-81), die allesamt darauf hinwirken, bestimmte Bedürfnisartikulationen abzuwehren, klein zu arbeiten oder gar nicht erst entstehen zu lassen. Den ersten Filter bildet dabei die Struktur des politischen Institutionensystems selbst, die sich als „verfestigte Exklusivität, als Selektionsprogramm“ (Offe 1972: 79) interpretieren lässt.¹⁰¹

In Anlehnung an Offe lassen sich auch die Strukturen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen als „Selektionsprogramme“ begreifen, in denen spezifische Auswahlregeln und interne Filter bewirken, dass nur ein Teil der real vorhandenen Unterstützungsbedürfnisse und -bedarfe überhaupt ins Innere wohlfahrtsstaatlicher Institutionen – in den „Inklusionsbereich“ (Nassehi 1997) sozialer Sicherung – gelangt und dort berücksichtigt und bearbeitet wird. Wie in Kapitel 3.2 ausgeführt, lässt sich dabei zwischen Barrieren des Zugangs zu sozialer Sicherung – externen Selektivitäten – und der Substanz sozialer Rechte – oder: internen Selektivitäten – unterscheiden. Für die externen Selektivitäten – also für die Frage, wer im Fall des sozialen Risikos der Erwerbslosigkeit oder in der Notsituation der Armut überhaupt Zugang zu staatlicher Unterstützung hat –, spielen drei Tatbestände eine Rolle: Aufenthaltsrechtliche Regelungen bestimmen dar-

101 Die anderen drei Filter bilden normativ-ideologische Restriktionen, formale bzw. prozessuale Regelstrukturen des politischen Prozesses sowie die Anwendung oder Androhung repressiver Akte seitens staatlicher Apparate wie Polizei, Justiz und Militär (Offe 1972: 80/81).

über, ob, in welchem Maße und unter welchen Bedingungen Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit des betreffenden Landes besitzen, Zugang zu den Ressourcen des „nationalen Wohlfahrtsstaats“ (Bommes 1999) gewährt wird. Ist diese erste Hürde der Mitgliedschaftsgrenzen überwunden, ergeben sich weitere Barrieren des Zugangs aus den sozialrechtlichen Anspruchsbedingungen, die regeln, wer unter welchen Voraussetzungen auf sozialstaatliche Unterstützung zurückgreifen kann. Wer schließlich auch faktisch in der Lage ist, sozialrechtliche Leistungen in Anspruch zu nehmen, bestimmt sich aus dem spezifischen Zusammenspiel sozialrechtlicher Regelungen und der Position der Individuen auf dem Arbeitsmarkt. Dem in Anlehnung an Offes Filtersystem entwickelten Modell der Selektivitäten wohlfahrtsstaatlicher Institutionen (Abb. 2) von Außen nach Innen folgend, wird es im Folgenden also zunächst darum gehen, wie die sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit in Großbritannien und Deutschland hinsichtlich Mitgliedschaftsgrenzen konfiguriert sind.

Abbildung 2: Selektivitäten sozialer Sicherung



Quelle: Eigene Darstellung

5.1 Mitgliedschaftsgrenzen

Soziale Rechte sind in nationalen Wohlfahrtsstaaten zwar teilweise an Staatsbürgerschaft bzw. an aufenthaltsrechtliche Regelungen gebunden, allerdings sind Migranten in den meisten Sozialstaaten zu einem gewissen Grad in die sozialen Sicherungssysteme einbezogen, auch wenn ihnen zivile und politische Staatsbürgerrechte weiterhin verwehrt bleiben.¹⁰² Wie weitreichend und stabil diese Inklusion ist, hängt dabei in einem hohen Maß vom aufenthaltsrechtlichen Status ab. Für Nicht-Staatsangehörige gibt es nämlich eine ganze Reihe von Aufenthaltstiteln, die mit unterschiedlichen Graden der Einbindung in den Wohlfahrtsstaat verbunden sind.

In ihrem Buch „Managing Migration. Civic Stratification and Migrants’ Rights“ beschreibt Lydia Morris (2002) dieses hierarchische System aufenthaltsrechtlicher Statuspositionen als Produkt widersprüchlicher Anforderungen an nationalstaatliche Immigrationspolitiken. Nationale Regierungen sehen sich demnach der Integration lang ansässiger Zuwanderergruppen, der Schaffung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes und der Einhaltung und Implementation internationaler, humanitärer Konventionen ebenso verpflichtet wie der Abschottung gegenüber weiterer Zuwanderung aus Entwicklungs- und Schwellenländern und der internen Kontrolle von Zuwanderern. Auf die widersprüchlichen Anforderungen reagieren sie mit der Schaffung formal-rechtlicher Statuspositionen, die nur eine „partielle Mitgliedschaft“ (Brubaker 1989) in der Aufnahmegesellschaft ermöglichen. Das daraus entstehende, zunehmend komplexere System gradierter Rechte bezeichnet Morris als System der ‚*civic stratification*‘ – der staatsbürgerlichen Stratifizierung. Es ist nicht nur Ausdruck der abgestuften Rechte von Migranten, sondern fungiert auch als Instrument der Überwachung und Kontrolle und beinhaltet sowohl Pfade zur Verfestigung des rechtlichen Status und der inkrementellen Akkumulation von Rechten als auch Selektions- und Exklusionsmechanismen, die zu einer Gefährdung bzw. zum Verlust des rechtlichen Status führen können. Mitgliedschaft im nationalen Wohlfahrtsstaat stellt sich aus dieser Perspektive als ein hierarchisches System von Statuspositionen mit länderspezifisch unterschiedlichen Feinabstufungen dar (Morris 2002: 19-22).

102 Aufgrund dieses Umstands haben einige Autoren die These vertreten, dass der Unterschied zwischen Staatsbürgern und Nicht-Staatsbürgern in Bezug auf soziale Rechte im Verschwinden begriffen sei (vgl. Soysal 1994, Layton-Henry 1990: 189 sowie Halfmann/Bommes 1998: 97). Zur Kritik an dieser These vgl. Joppke 1999, Morris 2002, Mohr 2005.

5.1.1 Muster staatsbürgerlicher Stratifizierung sozialer Rechte

Betrachtet man dieses System der staatsbürgerlichen Stratifizierung in den beiden Untersuchungsländern, so sticht Deutschland durch die Anzahl und Komplexität verschiedener aufenthaltsrechtlicher Statuspositionen hervor. Zwar ist mit dem neuen Zuwanderungsgesetz (Deutscher Bundestag 2004) die Zahl der Aufenthaltstitel von fünf auf zwei – eine befristete Aufenthaltserlaubnis und eine unbefristete Niederlassungserlaubnis – reduziert worden. Der befristete Aufenthaltstitel differenziert sich jedoch nach Aufenthaltszwecken (Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Familiennachzug, humanitäre Gründe) und wird nach jeweils unterschiedlichen Kriterien gewährt.¹⁰³ Großbritannien weist dagegen ein wesentlich weniger komplexes System des gradierten Zugangs und relativ einfache und schnelle Wege der Statusverfestigung auf (Morris 2002: 119/120). Dennoch lassen sich Migranten in beiden Ländern vier Hauptgruppen zuordnen, die im System der staatsbürgerlichen Stratifizierung hierarchisch angeordnet sind: 1.) die Gruppe der Migranten mit direktem Zugang zur Staatsbürgerschaft, 2.) die Gruppe der Zuwanderer mit gesichertem Aufenthaltsstatus – die so genannten ‚*Denizens*‘,¹⁰⁴ 3.) die Gruppe der nachziehenden Familienangehörigen und der Arbeitsmigranten sowie schließlich 4.) die Gruppe der Migranten mit unsicherem Aufenthaltsstatus und schlechten Aussichten auf eine Verfestigung ihres Status, die ich im Anschluss an Castles und Davidson (2000) als ‚*Margizens*‘ bezeichnen möchte.¹⁰⁵

1.) Die unterschiedlichen Profile der Immigrationsregime Großbritanniens und Deutschlands zeigen sich wohl am deutlichsten innerhalb der Gruppe der *Migranten mit Staatsbürgerschaft* bzw. der Zuwanderer, die aufgrund ihrer Abstammung sofortigen Zugang zur Staatsbürgerschaft und damit unmittelbaren und vollen Zugang zu sozialen und politischen Rechten erhalten. Waren dies im Fall Großbritanniens fremdethnische Migranten aus den Commonwealth-Staaten, die aufgrund der Kolonialgeschichte mit dem (ehemaligen) Mutterland verbunden waren und über die britische Staatsbürgerschaft verfügten, handelt es sich im deutschen Fall um die Zuwanderergruppe der (Spät-)Aussiedler, die wegen ihrer

103 Für die Regelungen im Einzelnen vgl. Deutscher Bundestag 2004 sowie den Sechsten Bericht zur Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (Beauftragte 2005).

104 Der Begriff ‚*Denizen*‘ wurde von Thomas Hammar (1990) für Zuwanderer geprägt, die zwar nicht die Staatsbürgerschaft besitzen, aber über einen gesicherten Rechtsstatus verfügen sowie vollen Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Bildungssystem und zu den sozialen Sicherungssystemen des Aufnahmelandes haben.

105 Castles und Davidson verstehen unter ‚*Margizens*‘ Zuwanderer, deren Rechtsstatus unsicher ist und denen soziale und politische Rechte weitgehend verwehrt bleiben.

Abstammung juristisch als deutsche Volksangehörige anerkannt werden und dadurch Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit erhalten.

Im Gegensatz zu Großbritannien, wo die Integration der *New Commonwealth*-Immigranten über den universalistischen Wohlfahrtsstaat erfolgte (Joppke 1999: 224) und keine speziellen Maßnahmen ergriffen wurden, erfuhren Migranten mit Staatsbürgerschaft in Deutschland eine besondere Förderung und Privilegierung im Hinblick auf ihre soziale Sicherung und den Zugang zu Arbeitsmärkten. Innerhalb der Sozialversicherung wurden sie so behandelt, als hätten sie ihr gesamtes Arbeitsleben in Deutschland verbracht und entsprechende Beiträge entrichtet. Außerdem wurde ihre Integration in den deutschen Arbeitsmarkt durch Sprachkurse, spezielle Ausbildungs- und Arbeitsförderprogramme staatlich gefördert (Bommes 2000: 100/1001). Indem der deutsche Staat die geforderten Voraussetzungen für volle gesellschaftliche Teilhabe entweder simulierte oder zu schaffen suchte, ‚reparierte‘ er die vom einheimischen ‚Normallebenslauf‘ abweichenden Sozialversicherungsbiografien der ethnisch deutschen Einwanderer (Bommes 2000: 101) und versuchte so, ihre „strukturelle Assimilation“ (Esser 2001)¹⁰⁶ zu befördern.

2.) Auch für die zweite Gruppe im System der aufenthaltsrechtlichen Stratifizierung – die *Denizens* – bestehen in beiden Ländern keine aufenthalts- oder sozialrechtlichen Barrieren für den Bezug sozialer Leistungen (Dörr 1996: 13/14). Diese Kategorie umfasst Bürger aus Staaten des europäischen Wirtschaftsraums (EWR), anerkannte Flüchtlinge und lang ansässige Arbeitsmigranten mit gesichertem Aufenthaltsstatus. Abgesehen von den politischen Rechten, sind sie Inländern rechtlich weitgehend gleich gestellt. Die Erlangung eines gesicherten Aufenthaltsstatus ist in Großbritannien nach vier Jahren möglich. In Deutschland sind für die Erlangung einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis (früher Aufenthaltsberechtigung) nun¹⁰⁷ ein fünfjähriger legaler Aufenthalt, 60 Beitragsmonate zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Nachweis schriftlicher Sprachkenntnisse und eines erfolgreich absolvierten Integrations-

106 Unter struktureller Assimilation versteht Esser (2001: 30), dass Migranten sich hinsichtlich der Besetzung von Positionen in der vertikalen Struktur sozialer Ungleichheit nicht (mehr) von Einheimischen unterscheiden, dass Bildungschancen, Einkommen, Berufsprestige und Teilhabe an Macht also nicht systematisch entlang kultureller oder ethnischer Kriterien variieren. Wenn hier strukturelle Assimilation als analytischer Maßstab für die Inklusion und Gleichberechtigung von Migranten im nationalen Wohlfahrtsstaat verwendet wird, bedeutet dies jedoch nicht, dass sich die Verfasserin auch Essers weitergehendem Plädoyer für die kulturelle und soziale Assimilation von Migranten als dem besten Integrationsmodell anschließen würde.

107 Die neuen Regelungen gelten für Personen, die nach dem 01.01.2005 eingewandert sind.

kurses Voraussetzung. Vor Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes waren hierfür acht Jahre legalen Aufenthalts nötig. Die Anforderungen an Sprachkenntnisse und Integration waren dafür weitaus geringer.

Für den Bezug sozialer Leistungen ist ein gesicherter Aufenthaltstatus in beiden Ländern vor allem im Bereich der Sozialhilfe und der bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosenunterstützung¹⁰⁸ von Bedeutung, da auch durch mehrmaligen oder längerfristigen Bezug dieser Leistungen der Aufenthaltsstatus nicht mehr gefährdet bzw. eine Verfestigung des Aufenthaltsstatus nicht verhindert werden kann (Dörr 1996: 14).

3.) Die nächste Gruppe im hierarchischen System der staatsbürgerlichen Stratifizierung bilden *nachziehende Familienangehörige* und *Arbeitsmigranten*. Sie stellen eine Übergangsgruppe dar, da manche von ihnen nach einer bestimmten Zeit den Status von *Denizens* erlangen können, während für andere der Aufstiegsfad im System der staatsbürgerlichen Stratifizierung systematisch blockiert ist.

Nachziehende Familienangehörige erhalten in Großbritannien eine zunächst auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis, die bei Fortbestand des Einreisegrunds verlängert werden kann. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist sofort möglich. Bereits nach einem Jahr können sie eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis erwerben und erhalten damit vollen Zugang zu sozialen Rechten (Morris 2002: 110).¹⁰⁹ In Deutschland können nachziehende Familienangehörige nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis beantragen, wenn die familiäre Lebensgemeinschaft fort besteht und kein Ausweisungsgrund vorliegt. Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten sie mittlerweile ebenfalls sofort, wenn der Partner bereits über eine Arbeitserlaubnis verfügt.¹¹⁰ Der Familiennachzug ist in beiden Ländern vom Nachweis eines gesicherten Lebensunterhalts und ausreichenden Wohnraums abhängig. Der Bezug staatlicher Unterstützung ist nicht vorgesehen, und der Familiennachzug kann verwehrt werden, wenn der im Land befindliche Angehörige auf sozialstaatliche Unterstützung angewiesen ist.

Arbeitsmigranten lassen sich in zwei Gruppen unterteilen: erstens hochqualifizierte bzw. Arbeitskräfte mit einer im Aufnahmeland gefragten Qualifikation,

108 In Großbritannien handelt es sich hier um die bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosenunterstützung *income-based Jobseeker's Allowance*, in Deutschland um die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II/Sozialgeld).

109 Allerdings handhabt Großbritannien die Einwanderung von Familienangehörigen sehr restriktiv (vgl. Joppke 1999: 117/118).

110 Bis vor kurzem erhielten nachziehende Familienangehörige nach einem Jahr eine Arbeitserlaubnis, wenn der bereits in Deutschland lebende Angehörige über einen gesicherten Aufenthaltsstatus verfügte. War dies nicht der Fall, betrug die Wartezeit 4 Jahre.

denen mittlerweile in beiden Ländern relativ einfache Wege der Aufenthaltsverfestigung offen stehen, und zweitens temporäre Arbeitsmigranten. Da in Deutschland entsprechend dem Ziel der „Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“ auch im Rahmen des neuen Zuwanderungsgesetzes (Deutscher Bundestag 2004) eine generelle Öffnung gegenüber Arbeitsmigration mit dem Ziel dauerhafter Niederlassung nicht vorgesehen ist, findet ein großer Teil der Arbeitsmigration nach wie vor auf temporärer Basis statt. Dabei ist die Aufenthaltserlaubnis an ein Arbeitsverhältnis bei einem bestimmten Arbeitgeber gebunden und eröffnet in der Regel keinen Anspruch auf Sozialleistungen und eine Verfestigung des Aufenthaltstatus. Für Hochqualifizierte wird die Einwanderung dagegen nach dem neuen Gesetz im begründeten Einzelfall zugelassen.¹¹¹ Für sie ist auch von Anfang an eine Verfestigung des Aufenthaltsstatus vorgesehen.¹¹² Auch für ausländische Hochschulabsolventen und Selbständige sieht das neue Zuwanderungsrecht bessere Möglichkeiten des Erwerbs eines dauerhaften Aufenthaltsstatus vor, die Hürden für Selbständige sind jedoch ebenfalls hoch. Auch Großbritannien operiert mit einem zweistufigen System der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung, wobei die erste Gruppe hoch qualifizierte Arbeitskräfte sowie Arbeitskräfte und Angehörige von Berufsgruppen umfasst, für die in Großbritannien ein Mangel besteht. Sie erhalten zunächst eine auf fünf Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis, die verlängert werden kann, wenn die Beschäftigung andauert, und die nach vier Jahren in eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis (*Indefinite Leave to Remain*) umgewandelt werden kann. Innerhalb der zweiten Stufe werden für niedrig qualifizierte Arbeitsmigranten jährliche Quoten festgelegt. Außerdem muss der Arbeitgeber hier nachweisen, dass kein Inländer für die Stelle gefunden werden kann. In den letzten Jahren wurde dieses System mit dem Ziel reformiert, die Zuwanderung Hochqualifizierter zu erleichtern und die Anwerbung niedrig Qualifizierter auf zeitlich begrenzter Basis zu ermöglichen.

4.) Der Gruppe der *Margizens*, die sowohl in Bezug auf ihre aufenthaltsrechtliche Stellung als auch in Hinblick auf soziale Sicherung eine marginalisierte Position einnehmen, die in sich jedoch auch noch einmal in unterschiedlich sichere Aufenthaltsstatus und Grade der Einbindung in soziale Sicherungssysteme

111 Sie müssen aber entweder Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen, in herausgehobener Stellung oder Spezialisten oder leitende Angestellte mit einem Gehalt in Höhe von mindestens dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung sein. Dies entspricht derzeit etwa einem Jahreseinkommen von 84.000 €.

112 Die bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes gültige Greencard-Regelung sah nur einen fünfjährigen Aufenthalt ohne Möglichkeit der dauerhaften Niederlassung vor.

me differenziert ist, gehören Asylbewerber, ‚*de-facto*-Flüchtlinge‘ sowie Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus an.

Asylbewerber stellen in der Regel bei der Einreise ins Aufnahmeland einen Antrag auf Anerkennung als politischer Flüchtling. Ihr Status ist temporärer Natur, bis über ihren Antrag entschieden wurde. Wird ihr Antrag auf Asyl anerkannt, wechseln Flüchtlinge in Großbritannien von der Gruppe der *Margizens* in die Kategorie von *Denizens* und sind fortan Inländern arbeits- und sozialrechtlich gleich gestellt. In Deutschland erhalten Asylberechtigte nach dem neuen Zuwanderungsgesetz zunächst nur eine befristete Aufenthaltserlaubnis und können nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis beantragen, wenn die Gründe für den Aufenthalt fortbestehen. Ist dies nicht der Fall, verlieren sie aber ihr Bleiberecht, müssen das Land verlassen oder rutschen in die Gruppe der Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus.

Während der Dauer ihres Verfahrens haben Asylbewerber in Deutschland wie in Großbritannien keinen Anspruch auf Sozialhilfe, erfahren aber Unterstützung im Rahmen eines eigenen, residualen Hilfesystems. In Deutschland haben Asylsuchende Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die um ca. 30 Prozent unter dem Niveau der Sozialhilfe liegen. In den ersten drei Monaten sind Asylbewerber in Aufnahmelagern untergebracht und erhalten nur Sachleistungen sowie einen kleinen Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse („Taschengeld“). Danach wird die Leistungserbringung von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich gehandhabt. In den meisten Bundesländern erfolgt die Unterstützung durch Sachleistungen oder Warengutscheine, nur in einigen Bundesländern in Geldform (Morris 2002: 42). In das öffentliche Krankenversicherungssystem sind Asylbewerber nicht integriert. Eine gesundheitliche Versorgung erfolgt über Beihilfen, wird jedoch nur bei akuter Krankheit oder Schmerzen gewährt (Minderhoud 1999: 141).

1999 wurde auch in Großbritannien ein neues Hilfesystem für Asylbewerber etabliert (Sales 2002) – das *National Asylum Support System* (NASS). Damit wurde ein landesweit einheitliches Unterstützungs- und Unterbringungssystem geschaffen, bei dem wie im deutschen System soziale Transferzahlungen weitgehend durch Sachleistungen ersetzt und Asylsuchende zu Beginn ihres Verfahrens zwingend in speziellen Aufnahmeeinrichtungen untergebracht werden. Die Höhe der Unterstützung liegt bei 70 Prozent des Regelsatzes der Sozialhilfe. Die gesundheitliche Versorgung von Asylbewerbern erfolgt nach wie vor im Rahmen des *National Health Service*.

Bei *de-facto*-Flüchtlingen handelt es sich um Bürgerkriegsflüchtlinge oder Flüchtlinge, die nicht asylberechtigt sind, aber aus unterschiedlichen Gründen nicht in ihr Herkunftsland zurück geschickt werden können. In Großbritannien wurde ihnen bis 2003 mit dem Instrument des *Exceptional Leave to Remain*

(ELR) ein Aufenthalt von zunächst einem Jahr gewährt, der mehrmals verlängert werden konnte, bis nach vier Jahren schließlich eine Niederlassungserlaubnis erworben werden konnte.¹¹³ Mittlerweile wurden für diese Gruppe zwei unterschiedliche Aufenthaltstitel eingeführt, deren Dauer nach Ermessen, maximal aber auf drei Jahre begrenzt werden kann, und die vollen Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen ermöglichen. *Humanitarian Protection* wird Flüchtlingen gewährt, die im Herkunftsland aus Gründen bedroht sind, die nicht unter die enge Definition der Genfer Konvention fallen. Nach drei Jahren können sie eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis beantragen, wenn die Fluchtgründe fortbestehen. Flüchtlinge, die weder nach der Genfer Konvention noch aus humanitären Gründen anerkannt sind, aber nicht abgeschoben werden können, erhalten ein *Discretionary Leave*, mit dem nach sechs Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erlangt werden kann. Während sich damit die Länge des ungesicherten Aufenthalts für bestimmte *de-facto*-Flüchtlinge verkürzt, für andere verlängert, ist in Zukunft in beiden Fällen eine kürzere Gewährung eines befristeten Aufenthalts als bisher möglich.

In Deutschland gibt es für *de-facto*-Flüchtlinge nach dem neuen Zuwanderungsgesetz ebenfalls noch zwei Möglichkeiten der Aufenthaltsgewährung: eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, die auf längstens drei Jahre befristet ist und verlängert werden kann, wenn die Gründe für den Aufenthalt fortbestehen, oder eine Aufenthaltsbescheinigung, die das alte Instrument der Duldung ablöst und für maximal sechs Monate gewährt wird. Sie lässt eine Statusverfestigung kaum zu, während bei einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen nach sieben Jahren (statt bisher acht) eine Niederlassungserlaubnis beantragt werden kann. Beide Gruppen haben nach dem neuen Gesetz keinen Zugang zu den regulären sozialstaatlichen Leistungssystemen, sondern sind auf das Asylbewerberleistungsgesetz verwiesen.

Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus bilden die unterste Schicht im System der ‚*Civic Stratification*‘. Ihnen werden zwar durch verschiedene internationale Konventionen grundlegende Menschenrechte zugestanden, der Zugang zu sozialer Unterstützung wird aber dadurch verhindert, dass undokumentierte Migranten sich in den meisten Ländern nur unter der Gefahr, als solche identifiziert, ausgewiesen und schließlich abgeschoben zu werden, an staatliche Behörden wenden können (Stobbe 2004). Damit ist für sie der Zugang zu sozialstaatlicher Unterstützung effektiv blockiert. Dies ist auch in Großbritannien und Deutschland der Fall.

113 Bis 1998 war dies erst nach sieben Jahren möglich.

5.1.2 Mechanismen des sozialstaatlichen Ausschlusses von Migranten

Innerhalb der komplexen Systeme stratifizierter Rechte lassen sich damit vier unterschiedliche Arten des Ausschlusses von Migranten aus sozialen Sicherungssystemen identifizieren: Erstens werden bestimmte Gruppen von Zuwanderern *direkt* vom Bezug sozialer Leistungen ausgeschlossen (1.). Zweitens kann der Zugang zu den erwerbsarbeitszentrierten sozialen Sicherungssystemen für Migranten auf *indirektem* Weg versperrt sein, wenn ihnen der Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt bleibt. Dies kann sowohl unmittelbare und als auch längerfristige Konsequenzen für die strukturelle Assimilation von Migranten in der Aufnahmegesellschaft zeitigen (2.). Drittens werden Migrantengruppen, die noch keinen Aufenthaltsstatus erlangt haben, der Chancen auf einen dauerhaften Aufenthalt bietet, in eigene, residuale Sicherungssysteme ausgegliedert, um ihren Aufenthalt möglichst reversibel zu halten (3.). Und schließlich können Arbeitslosigkeit oder Armut die Verlängerung bzw. Verfestigung des Aufenthalts von Migranten mit unsicherem Aufenthaltsstatus gefährden und so nicht nur zum Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe, sondern aus dem nationalstaatlichen Gemeinwesen überhaupt führen (4.).

1.) *Direkter Ausschluss*: In Deutschland sind temporäre Arbeitsmigranten – Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer – sowie ausländische Studierende direkt vom Zugang zu sozialer Sicherung ausgeschlossen. Nachziehenden Familienangehörigen wird in Deutschland wie in Großbritannien der Zugang zu sozialstaatlicher Unterstützung aufgrund der Regelung verwehrt, dass der Familiennachzug nur gestattet wird, wenn der Unterhalt für die Familie aus eigener Kraft bestritten werden kann. Ist der Partner bzw. die Partnerin erwerbstätig, sind sie in Deutschland jedoch als Angehörige in der gesetzlichen Krankenversicherung mitversichert. In Großbritannien sind nachziehende Familienangehörige in den universellen *National Health Service* einbezogen.

2.) Beim *indirekten Ausschluss*, der sich aus den Regelungen zum Erwerb einer Arbeitserlaubnis ergibt, zeigt sich der gegenüber dem britischen restriktive Charakter des deutschen Immigrationsregimes. Während im Vereinigten Königreich für keine Zuwanderergruppe ein explizites Arbeitsverbot besteht¹¹⁴ und nur eine bestimmte Gruppe von Arbeitsmigranten dem Prinzip des ‚Inländervorzugs‘ unterliegt, war es in Deutschland bis vor kurzem so, dass die Beschäftigung von Ausländern generell nur zulässig war, soweit nicht arbeitslose

114 Nachziehende Familienangehörige und Asylbewerber haben zwar kein gesetzlich verbrieftes Recht, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, es besteht aber auch kein explizites Verbot. Damit stehen dem Zugang zum Arbeitsmarkt keine rechtlichen Barrieren entgegen, wenn gegenüber dem Arbeitgeber der Nachweis eines legalen Aufenthalts erbracht werden kann (Morris 2002: 83).

Deutsche, Unionsbürger oder privilegierte Drittstaatenangehörige für die betreffende Stelle in Frage kamen (Beauftragte 2005: 59). Gleichrangigen Arbeitsmarktzugang erhielten Migranten in Deutschland erst nach sechsjährigem Aufenthalt oder einer fünfjährigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Nachziehende Familienangehörige, Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge mussten außerdem selbst auf die eingeschränkte Arbeitserlaubnis ein Jahr lang warten. In den 1980er und 1990er Jahren wurde die Wartezeit für Asylbewerber auf die ohnehin schon eingeschränkte Arbeitserlaubnis außerdem sukzessive von einem auf fünf Jahre erhöht. 1997 verhängte das Bundesministerium für Arbeit sogar ein absolutes Arbeitsverbot für alle Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge und geduldeten Ausländer, die nach dem 15.5.1997 eingereist waren. Dieses Verbot wurde erst im Jahr 2000 aufgehoben und durch die nun geltende einjährige Wartezeit ersetzt (Ausländerbeauftragte der Bundesregierung 2001: 84). Mit dem neuen Zuwanderungsgesetz erhalten bestimmte Gruppen von Migranten wie Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge, ausländische Familienangehörige von Deutschen sowie diejenigen, die einen unbefristeten Aufenthaltstitel besitzen, unmittelbar einen gleichrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt (Beauftragte 2005: 60). Allen anderen wird der unbeschränkte Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt nach dreijähriger Beschäftigung gewährt. Für Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge gilt diese Regelung jedoch nicht. Sie müssen nach wie vor selbst auf die eingeschränkte Arbeitserlaubnis ein Jahr warten.

Die Verwehrung des Zugangs zum Arbeitsmarkt hat unmittelbar zur Folge, dass Migranten gezwungen sind, ihre Existenz in der (oftmals) prekären sozialen Situation der Einwanderung aus eigener Kraft zu sichern und damit unter Umständen materielle Reserven aufzubrauchen, die ihnen einen besseren Start in der Aufnahmegesellschaft ermöglichen und so auch längerfristig ihre strukturelle Assimilation befördern könnten, oder – wenn dies nicht möglich ist – auf die letzten Netze sozialer Sicherung zurückzugreifen. Zum Teil erklären sich dadurch auch die relativ hohen Sozialhilfequoten unter Migranten, die sie immer wieder zur Zielscheibe ausländerfeindlicher und sozialchauvinistischer Kampagnen machen. Die Versperrung des Zugangs zum Arbeitsmarkt hat aber auch längerfristige Konsequenzen für die wohlfahrtsstaatliche Inklusion von Zuwanderern. Migranten, die zunächst keine Arbeitserlaubnis erhalten, können in dieser Zeit auch keine Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen erbringen. So können z.B. für die gesetzliche Rentenversicherung wichtige Beitragsjahre oder Anwartschaften auf Arbeitslosengeld nicht erworben werden, was später – wenn der ‚Versicherungsfall‘ eintritt – dazu führt, dass Anspruchsbedingungen nicht erfüllt werden oder Abstriche an den Leistungen in Kauf genommen werden müssen.

3.) *Sozialstaatliche Segregierung*: Aus den regulären sozialen Sicherungssystemen ausgeschlossen und in eigenen, residualen Hilfesystemen segregiert werden in beiden Ländern Migranten, die noch keinen Aufenthaltsstatus erlangt haben, der Chancen auf einen dauerhaften Aufenthalt eröffnet. Ihre Situation ist aufgrund der Heimunterbringung sowie der Versorgung durch Sachleistungen durch eine Anormalisierung des alltäglichen Lebens geprägt, die darauf zielt, ihren Aufenthalt reversibel zu halten (Liedtke 2002: 494). In Deutschland tragen hierzu außerdem das einjährige Arbeitsverbot und die so genannte Residenzpflicht bei, die Asylbewerbern das Verlassen des zugewiesenen Landkreises bzw. Stadtbezirks nur nach Bewilligung eines eigens zu stellenden Antrags erlaubt und sie damit massiv in ihrer Mobilität einschränkt. Großbritannien kennt solcherlei Beschränkungen (noch) nicht. Hier kann zudem zumindest ein Angehöriger einer asylsuchenden Familie von Anfang an eine Arbeit aufnehmen.

4.) *Gefährdung des Aufenthalts*: Wollen sie ihre Aufenthaltserlaubnis verlängern oder sich einbürgern lassen, dürfen Migranten in Deutschland wie in Großbritannien nicht von staatlichen Leistungen abhängig sein. Wie in Kapitel 4 gezeigt wurde,¹¹⁵ sind Migranten jedoch in beiden Ländern in besonderem Maß von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen. Diejenigen, die noch keinen gesicherten Aufenthaltsstatus besitzen, können daher in eine Lage geraten, in der ihr Aufenthaltsstatus gefährdet ist. Ihre prekäre sozio-ökonomische Lage kann dann nicht nur zur Exklusion von gesellschaftlicher Teilhabe im Aufnahmeland führen, sondern zum Ausschluss aus dem nationalstaatlichen Gemeinwesen überhaupt. Der jeweilige Status innerhalb des Systems staatsbürgerlicher Stratifizierung hat unter Umständen also sehr weitreichende Konsequenzen für die Inklusionschancen bzw. Exklusionsgefahren von Migranten im nationalen Wohlfahrtsstaat.

5.1.3 *Entwicklungen sozialer Rechte von Migranten*

Betrachtet man die Entwicklung sozialer Rechte verschiedener Migrantengruppen in beiden Ländern, lässt sich keineswegs ein eindeutiger Trend zur Expansion von Rechten ausmachen, wie er in der Literatur zu post-nationaler Staatsbürgerschaft¹¹⁶ häufig unterstellt wird. Denn in beiden Ländern hat es Einschränkungen von Rechten vor allem für die ehemals privilegierten Zuwanderergruppen – in Großbritannien für die Einwanderer aus den ehemaligen Kolonien, in Deutschland für die deutschstämmigen (Spät-)Aussiedler – gegeben. Seit den

115 Vgl. außerdem Mohr 2005.

116 Vgl. Fußnote 102.

1990er Jahren ist in beiden Ländern aber auch die Gruppe der *Margizens* von Einschränkungen ihrer Rechte betroffen. Eine langsame Ausweitung von Rechten hat es dagegen nur für die Arbeitsmigranten des Gastarbeitersystems und ihre Familien in Deutschland gegeben.

Im Vereinigten Königreich gab es bereits seit Ende der 1960er Jahre Bemühungen, die Zuwanderung aus den Commonwealth-Staaten durch Auflagen und Immigrationskontrollen einzuschränken (Layton-Henry 1985). Mit dem *British Nationality Act* von 1981 wurde das britische Staatsangehörigkeitsrecht schließlich so verändert, dass nur noch Personen, die qua Geburt, Abstammung oder Heirat über enge Verbindungen zu Großbritannien verfügten, die britische Staatsangehörigkeit erwerben konnten. Großbritannien hat damit einen Pfadwechsel von einer weitgehend ungesteuerten Zuwanderung und einer durch das *ius soli* begründeten Staatsbürgerschaft hin zu strengen Kontrollen¹¹⁷ und einer neuen, an *ius sanguinis*-Prinzipien orientierten Definition von Staatsbürgerschaft vollzogen (Faist 1998: 152).

In Deutschland war der ‚Anwerbestopp‘ für Arbeitsmigranten aus den Mittelmeerländern bereits 1973 in Kraft getreten, für die deutschstämmigen Zuwanderer aus den (ehemaligen) Ostblockstaaten gab es aber bis Ende der 1980er Jahre keine Einschränkungen bei der Einwanderung. Aufgrund des stark zunehmenden Zuzugs von Aussiedlern wurde zu dieser Zeit aber damit begonnen, ihre Einwanderung zu beschränken (Bommes 2000: 102/103). Zu diesem Zwecke wurde zunächst in den Herkunftsländern ein formales *Procedere* zur Überprüfung der Einwanderungsanträge eingerichtet. 1992 wurde der Zuzug von Aussiedlern auf maximal 220.000, später auf 110.000 pro Jahr beschränkt und der Status des Spätaussiedlers geschaffen, um die Zuwanderung Deutschstämmiger aus den ehemaligen Ostblockländern auf längere Sicht zum Erliegen zu bringen.¹¹⁸ Seit 1990 waren Aussiedler außerdem von Einschränkungen ihrer sozialrechtlichen Ansprüche und der speziellen Programme betroffen, die einst zur Förderung ihrer Integration geschaffen worden waren, so dass sich die ehemals privilegierte Position der Aussiedler im deutschen Wohlfahrtsstaat mittlerweile gravierend verändert hat (Bommes 2000: 96).

Die Einschränkung der Rechte der *Margizens* erfolgte in Deutschland wie später auch in Großbritannien vor allem über die Ausgliederung von Asylbewer-

117 Joppke (1999: 9) spricht in diesem Zusammenhang sogar von Großbritannien als einem „zero-immigration country“.

118 Damit haben nur noch Personen Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft, die vor dem 1. Januar 1993 geboren wurden und nachweisen konnten, dass sie selbst oder ihre Vorfahren von Vertreibung betroffen waren. Auch Familienangehörige von Spätaussiedlern haben damit nicht mehr den automatischen Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft.

bern und *de-facto*-Flüchtlingen aus den regulären Systemen der letzten sozialen Sicherung in separate, residuale Hilfesysteme. In der Bundesrepublik wurde die Existenzsicherung von Asylbewerbern 1993 aus dem Bundessozialhilfegesetz ausgegliedert und zu den bereits beschriebenen Bedingungen in einem eigenen Gesetz geregelt. 1993/1994 wurden Asylsuchende und geduldete Flüchtlinge außerdem von den Familienleistungen des Kinder- und Erziehungsgeldes ausgeschlossen.¹¹⁹ 1997 wurde der Zeitraum, in dem Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, von einem auf drei Jahre ausgeweitet und damit die Anormalisierung des alltäglichen Lebens von Flüchtlingen über einen längerfristigen Zeitraum ausgedehnt. Mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 wurden auch Bürgerkriegsflüchtlinge und andere Ausländer mit humanitärem Bleiberecht, die vorher in die regulären Hilfesysteme integriert waren, auf das Asylbewerberleistungsgesetz verwiesen. Außerdem wird anerkannten Asylbewerbern nach dem neuen Gesetz erst nach drei Jahren und nochmaliger Überprüfung des Fortbestands der Fluchtgründe ein gesicherter Aufenthalt gewährt.

In Großbritannien stellt das 1999 neu eingeführte *National Asylum Support System* den vorläufigen Endpunkt eines juristischen Kampfes um die soziale Unterstützung von Flüchtlingen dar (Morris 2002: 89/90). Nachdem 1996 Asylbewerber, die ihren Antrag erst im Land bzw. nach längerem Aufenthalt stellen (so genannte *in-country applicants*), jegliche soziale Unterstützung entzogen worden war, verpflichteten verschiedene höhere Gerichte die Kommunen, dieser Gruppe weiterhin minimale soziale Unterstützung zu gewähren. 1999 reagierte die Labour-Regierung auf die gerichtlichen Anfechtungen und die nach wie vor stark ansteigenden Asylbewerberzahlen¹²⁰ mit einem neuen Asylgesetz. Das Gesetz schloss Asylsuchende generell von jeglichen (auch kommunalen) steuerfinanzierten Sozialleistungen aus, führte aber gleichzeitig ein neues einheitliches und zentralstaatlich verwaltetes Unterstützungssystem ein (Cohen 2001: 188/189). Dadurch wurde zwar wieder eine staatliche Unterstützung für *alle* Asylbewerber geschaffen;¹²¹ im Vergleich zu den sozialen Rechten, über die Asylsuchende vor

119 Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings kürzlich entschieden, dass dieser Ausschluss gleichheitswidrig ist und den Gesetzgeber beauftragt, eine verfassungskonforme Rechtslage herzustellen (siehe Beauftragte 2005: 541 f.).

120 Die Asylbewerberzahl ist in Großbritannien in den letzten zehn Jahren von 28.000 auf 109.548 im Jahr stark angestiegen. Damit beantragten im Jahr 2002 rund 30.000 Personen mehr Asyl im Vereinigten Königreich als in Deutschland, wo sich die Zahl der Bewerber seit 1993 von damals 322.599 auf nur noch 71.127 im Jahr 2002 massiv verringert hat (Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge 2003).

121 Abgelehnte Asylbewerber haben jedoch keinen Zugang zu staatlicher Unterstützung.

1996 verfügten, bedeutet die neue Regelung aber eine klare Verschlechterung (Morris 2002: 91).¹²²

Eine Ausweitung von Rechten hat es dagegen nur für die Arbeitsmigranten des Gastarbeitersystems und ihre Familien in Deutschland gegeben, durch die diese überhaupt erst in den Status von *Denizens* hinein wachsen konnten. Im deutschen Ausländergesetz von 1965 war noch die uneingeschränkte Verfügungsgewalt des Staates über den Aufenthalt von Ausländern juristisch abgesichert (Bommes 1999: 185). Ein weiter Dispositionsspielraum ermöglichte es dem Staat, Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse zu entziehen, sozialversicherungsrechtliche Ansprüche aufzuweichen, die Familienzusammenführung zu erschweren, die Freizügigkeit von Arbeitsmigranten durch Zuzugssperren einzuschränken und die Arbeitsmigranten so als manövrierbare Ressource zur Lösung wirtschaftlicher Probleme zu behandeln. Im Verlauf der 1970er und 1980er Jahre wurde diese Willkürtradition durch die Rechtssprechung verschiedener oberster Gerichte korrigiert und der Aufenthalt von Ausländern stärker rechtlich abgesichert (Joppke 1999, Guiraudon 1998). So verfügten die Gerichte, dass der Staat gegenüber Ausländern eingegangene sozial- und aufenthaltsrechtliche Verpflichtungen nicht allein aufgrund politischer oder wirtschaftlicher Opportunität außer Kraft setzen kann und staatliche Interessen ins Verhältnis zu dem auch für Ausländer durch das Grundgesetz geschützten Recht auf Entfaltung der Persönlichkeit setzen muss. Es dauerte jedoch noch bis 1990, bis das Recht auf Aufenthalt und auf Verfestigung des Aufenthaltsstatus gesetzlich festgeschrieben (Ginsburg 1994: 199)¹²³ und 1993 ein individueller Rechtsanspruch auf Einbürgerung geschaffen wurde (Hailbronner 2001: 103). Mit dem neuen Staatsangehörigkeitsgesetz wurde 1999 schließlich auch ein Element des *ius soli* in das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht aufgenommen¹²⁴ und mit dem neuen Zuwanderungsgesetz

122 2002 versuchte die Regierung erneut, die ‚*in-country applicants*‘ aus dem neuen Unterstützungssystem auszuschließen, scheiterte jedoch wiederum an der Intervention der Judikative.

123 Das Ausländergesetz von 1990 schuf auch einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug und erleichterte den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit für junge Ausländer und Arbeitsmigranten der ersten Generation. Gleichzeitig wurde jedoch mit diesem Gesetz die Wartezeit für eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis von fünf auf acht Jahre erhöht. Das Gesetz verkörperte somit selbst die widersprüchlichen Trends der Expansion und Kontraktion der Rechte von Migranten.

124 Demnach wird Kindern, deren Eltern länger als acht Jahre in Deutschland leben und die über einen unbefristeten Aufenthaltsstatus verfügen, nun qua Geburt die deutsche Staatsbürgerschaft zuerkannt. Allerdings besteht die sog. ‚Optionspflicht‘, nach der es nur bis zum 23. Lebensjahr möglich ist, die doppelte Staatsbürgerschaft zu besitzen. Dann müssen sich die jungen Erwachsenen für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden.

von 2005 die erforderliche Aufenthaltsdauer für eine unbefristete Niederlassung (wieder) von acht auf fünf Jahre verkürzt.

5.2 Berechtigungsgrenzen

Neben den beschriebenen Mitgliedschaftsgrenzen ergeben sich weitere Barrieren des Zugangs zu sozialer Sicherung aus genuin sozialrechtlichen Regelungen. Es sind in diesem Fall die institutionellen Konstruktionsprinzipien der sozialen Sicherungssysteme selbst, die über ihre Inklusivität bzw. Exklusivität entscheiden. Für deren Gestaltung spielen wiederum Gerechtigkeitsprinzipien eine zentrale Rolle.

Grundsätzlich lassen sich drei klassische Prinzipien sozialer Gerechtigkeit unterscheiden, die sozialen Rechten in jeweils spezifischen Ausprägungen bzw. Mischformen zugrunde liegen: Bedürftigkeit, Reziprozität und Universalismus (Clasen/van Oorschot 2002a: 90).¹²⁵ Beim Bedürftigkeitsprinzip wird sozialpolitisch auf Lebenssituationen von Individuen oder Familien reagiert, in denen diese ein bestimmtes Existenzminimum nicht aus eigener Kraft erwirtschaften können. Die Leistungen sind in der Regel minimal, die Antragssteller müssen detailliert Rechenschaft über ihre Lebensverhältnisse abgeben, verbleibendes Vermögen oder zusätzliches Einkommen unterliegt strengen Anrechnungsregelungen. Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen sind auf die Ärmsten ausgerichtet, ein weitergehender sozialer Ausgleich zwischen unterschiedlichen Einkommensgruppen findet nicht statt. Beim Reziprozitätsprinzip geht es dagegen um die Erhaltung des Lebensstandards breiter Bevölkerungsschichten im Falle typischer sozialer Risiken (wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Erwerbsunfähigkeit und Alter). Umverteilung erfolgt hier in erster Linie intertemporal und auf der Basis ‚Leistung gegen Gegenleistung‘,¹²⁶ d.h. Ansprüche auf soziale Leistungen müssen durch Beitragszahlungen erworben werden. Durch die Abhängigkeit der Leistungen von vorher geleisteten Beiträgen werden Statusunterschiede zwischen Arbeitnehmern weitgehend aufrechterhalten und reproduziert. Im Fall des universalistischen Prinzips schließlich ist das Gegenteil der Fall: Hier wird allen als Mitglieder des nationalen Wohlfahrtsstaates anerkannten Personen in gleichem Maße und zu den gleichen Bedingungen soziale Unterstützung gewährt; damit

125 Vgl. auch Toens 2003.

126 Allerdings funktionieren auch Sozialversicherungssysteme nicht im strengen Sinne reziprok und unterscheiden sich aufgrund der in ihnen enthaltenen Risikoausgleichs- und Umverteilungselemente gravierend von privaten Versicherungen (vgl. etwa Hinrichs 1997, Olk/Riedmüller 1994). Die drei klassischen Grundprinzipien stellen daher Idealtypen im Weberschen Sinne dar.

werden Statusunterschiede zwischen den Klienten des Sozialstaats weitgehend eingebnet.

Nun gewähren aber die wenigsten sozialen Sicherungssysteme Leistungen auf universeller Basis,¹²⁷ vielmehr sind Transferleistungen auf der Basis vorheriger Beitragsleistungen wie im Fall der Sozialversicherungen oder von Bedürftigkeitsprüfungen wie im Fall der Sozialhilfe die Regel. Die Anspruchsbedingungen von Sozialversicherungen können jedoch unterschiedlich eng definiert sein, Bedürftigkeitsprüfungen mehr oder weniger restriktiv ausgestaltet sein. Daher ist für die Frage, wie exklusiv oder inklusiv soziale Sicherungssysteme verfasst sind, nicht nur entscheidend, welches Gerechtigkeitsprinzip dominant ist, sondern auch, wie die unterschiedlichen Anspruchsbedingungen konkret ausgestaltet sind. Um eben diese beiden Aspekte soll es im Folgenden gehen. Dabei werden die Versicherungsleistungen und die bedürftigkeitsgeprüften Leistungen zunächst in einem eigenen Unterkapitel (5.2.1. und 5.2.2.) behandelt. Bei der Betrachtung der Entwicklungen der sozialrechtlichen Anspruchsbedingungen (5.2.3.) wird aber auch auf Zusammenhänge und Verschiebungen zwischen den beiden Leistungssystemen eingegangen.

5.2.1 *Versicherungsgrenzen als Berechtigungsgrenzen*

Betrachtet man die Leistungen der Arbeitslosenversicherung, so ist der Zugang hier zunächst einmal auf Personen beschränkt, die dem Versichertenkreis angehören, der wiederum durch das Alter, die Einkommensgrenze für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und in Großbritannien auch durch eine wöchentliche Höchstzahl an Arbeitsstunden begrenzt wird (a). Des Weiteren ist der Zugang zu Versicherungsleistungen davon abhängig, ob ausreichende Anwartschaften erworben werden konnten (b). Schließlich stellen die Meldung bei der Behörde, die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt sowie aktive Arbeitsbemühungen weitere Bedingungen für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung dar (c).

a) Versichertenkreis: In Deutschland sind Personen zwischen 16 und 65 Jahren in die Arbeitslosenversicherung einbezogen, die mit ihrem Einkommen über der für geringfügige Beschäftigung festgesetzten Grenze von derzeit 400 € im Monat liegen (siehe Tab. 4). In Großbritannien sind Arbeitnehmer, die zwischen 15 und 65 Jahre alt sind, mehr als 15 Stunden in der Woche arbeiten und wenigstens 602 € verdienen, über die *National Insurance* sozialversichert und

127 Eine Ausnahme bildet der britische *National Health Service*. Auch die Rentensysteme skandinavischer Länder basieren zu einem großen Teil auf universellen Leistungen, werden aber durch verpflichtende betriebliche oder private Renten ergänzt. Auch das Kindergeld stellt in vielen Ländern eine universelle Leistung dar.

haben damit Anspruch auf die versicherungsbasierte Leistung der *Jobseeker's Allowance*. Die Einkommensgrenze für die Versicherungspflicht liegt damit um ca. ein Drittel höher als in Deutschland. In einem bestimmten Bereich unterhalb dieser Grenze zahlen Arbeitnehmer zwar keine Beiträge zur *National Insurance (NI)*, erwerben aber dennoch Anwartschaften auf Versicherungsleistungen.¹²⁸ Diese Regelung dient zum einen dazu, auch Geringverdienern Zugang zu Versicherungsleistungen zu eröffnen, zum anderen sollen so Anreize zur Aufnahme niedrig entlohnter Beschäftigung erhöht werden. Allerdings liegt die Schwelle, ab der Anwartschaften auf Versicherungsleistungen erworben werden, trotz dieser Regelung noch immer höher als in Deutschland.

Tabelle 4: Versicherungsbasierte Leistungen der Arbeitslosenunterstützung in Großbritannien und Deutschland vor ,Hartz IV'¹²⁹

	Deutschland	Großbritannien
Grundprinzip	Arbeitslosengeld (ALG): zeitlich befristete, entgeltbezogene Leistung Arbeitslosenhilfe (ALHI): zeitlich unbefristete, entgeltbezogene Leistung, bedürftigkeitsgeprüft ¹³⁰	contribution-based Jobseeker's Allowance (JSA): zeitlich befristete, pauschale Leistung (flat-rate) income-based Jobseeker's Allowance: zeitlich unbefristete, pauschale Leistung (flat-rate), bedürftigkeitsgeprüft ¹³¹
Finanzierung	ALG: aus einkommensabhängigen Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung, Beitragssatz 6,5%	contribution-based JSA: je nach Einkommen unterschiedliche Beitragssätze zur National Insurance, ¹³² Finanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber

128 Dies ist innerhalb des Bereichs zwischen dem so genannten *Lower Earnings Limit (LEL)*, das derzeit bei £ 79 in der Woche (~ 522 €/Monat) liegt, und dem *Earnings Threshold (ET)* von £ 91 pro Woche (~ 602 €/Monat) der Fall.

129 Auf die Änderungen, die sich vor allem durch das vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum 01.01.2005 ergeben haben, wird im Verlauf des Kapitels eingegangen.

130 Zur Ausgestaltung der Bedürftigkeitsprüfung in der Arbeitslosenhilfe siehe Tab. 5.

131 Da es sich bei *income-based Jobseeker's Allowance* im Gegensatz zur deutschen Arbeitslosenhilfe um eine rein bedürftigkeitsgeprüfte Leistung handelt, wird die Leistungsstruktur dieser Variante von *Jobseeker's Allowance* in Tab. 5 behandelt.

132 Die Beitragssätze gelten für das Steuerjahr 2004/2005 (siehe Inland Revenue 2004).

	<p>Arbeitnehmer u. Arbeitgeber zahlen je 3,25%.</p> <p>ALHI: aus Steuern</p>	<p>bei Einkommen > £ 91/Woche (~ 602 €/Monat)¹³³ 11%</p> <p>bei Einkommen > £ 610/Woche (~ 4.034 €/Monat) 12%</p> <p>Niedrigere Einkommen sind von der Beitragspflicht ausgenommen, oberhalb des Lower Earnings Limits (£ 79/W. oder 522 €) werden jedoch Anwartschaften erworben.</p> <p>Selbständige: Jahreseinkommen < £ 4.215 (~ 6.415 €) bis £ 4.745 (~ 7.221 €): wöchentliche Pauschale von £ 2,05 (~ 3,12 €) Jahreseinkommen > £ 4.745 bis £ 31.720 (~ 48.274 €): 8% Jahreseinkommen > £ 31.720: 1%</p> <p>Arbeitgeber 12,8% AG-Anteil kann u.U. reduziert werden (z.B. bei Angebot betrieblicher Leistungen)</p>
Versicher- tenkreis	obligatorische Sozialversicherung für alle Arbeitnehmer im Alter von 16 bis 65 J., die sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind (d.h. mehr als 400 €/Monat verdienen)	obligatorische Sozialversicherung für alle Arbeitnehmer im Alter von 15 bis 65 J., die weniger als 16h arbeiten und weniger als £ 91/Woche (~ 602 €/Monat) verdienen, bestimmte Gruppen von Selbständigen
Beitrags- zeiten	<p>ALG: mindestens 12 Monate innerhalb der letzten 3 Jahre vor Eintritt der Arbeitslosigkeit</p> <p>ALHI: Bezug von ALG während des letzten Jahres, Bedürftigkeit (Kriterien siehe Tab. 5)</p>	<p>contribution-based JSA: mindestens 25 Raten des minimalen Beitrags zur NI innerhalb eines der beiden letzten Steuerjahre vor dem Kalenderjahr, in dem JSA beantragt wird <u>und</u> insgesamt mind. 50 Raten des minimalen Beitragssatzes innerhalb der beiden vorangegangenen Steuerjahre</p>

133 Alle Berechnungen der entsprechenden monatlichen Beträge in € erfolgten mit dem Wechselkurs des britischen Pfunds zum Euro vom 17.06.2004 nach <http://www.o-anda.com/convert/classic>.

Anspruchsbedingungen	<p>ALG und ALHI: * Meldung * fremdverschuldete Arbeitslosigkeit * Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt * aktive Arbeitsbemühungen</p> <p>ALHI zusätzlich: * Bedürftigkeit</p>	<p>contribution-based JSA: * Meldung * fremdverschuldete Arbeitslosigkeit * Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt * aktive Arbeitsbemühungen</p>															
Leistungshöhe	<p>ALG: Arbeitslose mit Kindern: 67% ohne Kinder: 60% des vorherigen Nettoentgelts</p> <p>ALHI: Arbeitslose mit Kindern: 57% ohne Kinder: 53% des vorherigen Nettoentgelts</p>	<p>contribution-based JSA: Alter 16-17 J.: £ 33,50/Woche (~ 221,50 €/Monat) Alter 18-24 J.: £ 44,05/Woche (~ 291,30 €/Monat) ab 25 J.: £ 55,65/Woche (~ 368 €/Monat) keine Familien- u. sonstigen Zulagen</p>															
Dauer	<p>ALG: abhängig von Beitragszeiten u. Lebensalter</p> <p>Beitragszeiten, Alter, Leistungsdauer</p> <table> <tr> <td>12 Mon.</td> <td></td> <td>~ 6 Mon.</td> </tr> <tr> <td>24 Mon.</td> <td></td> <td>~ 12 Mon.</td> </tr> <tr> <td>36 Mon.</td> <td>> 45 J.</td> <td>~ 18 Mon.</td> </tr> <tr> <td>44 Mon.</td> <td>> 47 J.</td> <td>~ 22 Mon.</td> </tr> <tr> <td>64 Mon.</td> <td>> 57 J.</td> <td>~ 32 Mon.</td> </tr> </table> <p>ALHI: unbegrenzt, jährliche Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, bis zum gesetzlichen Rentenalter</p>	12 Mon.		~ 6 Mon.	24 Mon.		~ 12 Mon.	36 Mon.	> 45 J.	~ 18 Mon.	44 Mon.	> 47 J.	~ 22 Mon.	64 Mon.	> 57 J.	~ 32 Mon.	<p>contribution-based JSA: maximal 182 Tage</p>
12 Mon.		~ 6 Mon.															
24 Mon.		~ 12 Mon.															
36 Mon.	> 45 J.	~ 18 Mon.															
44 Mon.	> 47 J.	~ 22 Mon.															
64 Mon.	> 57 J.	~ 32 Mon.															

Quellen: Eigene Darstellung nach SGB III (2003), Werner (2004). Informationen des Department for Work and Pensions zu JSA: <http://www.jobcentreplus.gov.uk/cms.asp?Page=/Home/Customers/WorkingAgeBenefits/497>, Informationen der Inland Revenue zu NI-Beiträgen: <http://www.inlandrevenue.gov.uk/leaflets/ca01.pdf>, Informationen des Citizens' Advice Bureau zu National Insurance: http://www.advice-guide.org.uk/nw/index/life/benefits/national_insurance_contributions_and_contributory_benefits.htm

Im Gegensatz zu Deutschland sind in Großbritannien nicht nur Arbeitnehmer, sondern auch bestimmte Gruppen von Selbständigen in die Versicherungspflicht miteinbezogen. Gerade für Selbständige mit relativ geringen Einkommen kann eine solche Einbeziehung in die staatlichen Sozialversicherungssysteme vorteilhaft sein, da sie unter Umständen nicht über die Mittel verfügen, in ausreichendem Maße private Vorsorge zu treffen, auf diese Weise aber im Alter oder bei einem Scheitern des eigenen Gewerbes wenigstens durch die staatliche Arbeitslosen- und Rentenversicherung abgesichert sind. Das deutsche Sozialversicherungssystem sieht eine Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung von Selbständigen in der Arbeitslosenversicherung erst seit kurzem vor.¹³⁴ Hier waren und sind Selbständige, die sich diese Möglichkeit nicht wahrnehmen und mit ihrem Gewerbe scheitern oder nicht genug verdienen, um sich privat ausreichend abzusichern, im Fall der Fälle auf die letzten Netze sozialer Sicherung – früher auf Sozialhilfe, jetzt auf Arbeitslosengeld II und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit – angewiesen.

b) Anwartschaften: Um Arbeitslosengeld beziehen zu können, mussten in Deutschland vor den Veränderungen durch die ‚Hartz-Reformen‘ mindestens zwölf Monate innerhalb der letzten drei Jahre vor Eintritt der Arbeitslosigkeit Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet worden sein. In Großbritannien muss innerhalb eines der beiden letzten Steuerjahre vor dem Kalenderjahr, in dem *Jobseeker's Allowance* beantragt wird, mindestens 25mal der niedrigste wöchentliche Beitragssatz zur *National Insurance* gezahlt worden sein,¹³⁵ innerhalb der letzten beiden Steuerjahre muss der Mindestbeitragssatz außerdem mindestens 50mal gezahlt worden sein.¹³⁶ Somit war der Bemessungszeitraum in Großbritannien bisher um ein Jahr kürzer als in Deutschland.

Obwohl die sozialrechtlichen Anspruchsbedingungen in Großbritannien damit höher waren, qualifizieren die erworbenen Anwartschaften für wesentlich geringere Leistungen. Trotz einkommensabhängiger Beiträge zur *National Insu-*

134 Eine Ausnahme stellte die Künstlersozialkasse dar, in der sich selbständige Künstler und Kulturschaffende zu relativ günstigen Konditionen gegen Krankheit, Rente und Pflege versichern lassen können. Im Rahmen des mit den ‚Hartz-Reformen‘ neu geschaffenen Förderinstruments der Ich-AG (siehe auch Kapitel 7.2.) erhielten Existenzgründer außerdem über die ersten drei Jahre einen degressiven Zuschuss zu den Aufwendungen für eine private Absicherung. Gegen das Risiko der Erwerbslosigkeit sind Selbständige jedoch in beiden Fällen nicht abgesichert.

135 Im Steuerjahr 2004/2005 beträgt dieser 11 Prozent des Bruttolohns (Inland Revenue 2004).

136 In beiden Fällen qualifiziert auch mehrfache kurzfristige Beschäftigung für Arbeitslosengeld, wenn die genannten Beitragszeiten bzw. -zahlungen innerhalb der jeweiligen Zeiträume erbracht werden können.

rance sind die versicherungsbasierten Leistungen der Arbeitslosenunterstützung einheitlich und liegen auf dem Niveau der Sozialhilfe. In Deutschland erwerben sozialversicherte Arbeitnehmer dagegen Ansprüche auf entgeltbezogene Leistungen, die zum großen Teil deutlich höher liegen als die der Fürsorge. Die Höhe des Arbeitslosengeldes entspricht bei Alleinstehenden 60 Prozent, bei Arbeitslosen mit unterhaltspflichtigen Kindern 67 Prozent des letzten Nettoentgelts, die der bisherigen Arbeitslosenhilfe 53 bzw. 57 Prozent. In Deutschland betrug die Bezugsdauer der Versicherungsleistung außerdem bis zum 1. Februar 2006 in der Regel ein volles Jahr, gestaffelt nach Alter und Beitragszeiten bis zu 32 Monate, während sie in Großbritannien seit 1996 nur noch für ein halbes Jahr gezahlt wird, ohne dass jedoch die Beitragszeit bzw. -höhe verändert worden wäre.¹³⁷ Auch in Deutschland wurde jedoch im Rahmen der ‚Hartz-Reformen‘ die maximale Bezugsdauer gesenkt. Sie beträgt nun für alle unter 55-Jährigen maximal zwölf Monate, für ältere Arbeitslose wurde sie auf höchstens 18 Monate verkürzt. Außerdem wurde die so genannte Rahmenfrist, innerhalb derer der Anspruch erworben worden sein muss, wie in Großbritannien auf zwei Jahre begrenzt und somit die Zugangsbarriere zur Versicherungsleistung Arbeitslosengeld erhöht.

c) Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt: Jenseits der nötigen Beitragszeiten bilden in beiden Ländern die Meldung bei der Arbeitsbehörde, die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt sowie aktive Bemühungen um Arbeit weitere Voraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosengeld. Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt bedeutet dabei, dass Empfänger von Arbeitslosengeld jederzeit in der Lage und bereit sein müssen, eine zumutbare Arbeit aufzunehmen. Aktive Bemühungen um Arbeit beinhalten genauer spezifizierte Schritte, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums unternommen werden müssen, um Arbeit zu finden oder sich selbständig zu machen. Hierunter fallen z.B. die Registrierung bei einer öffentlichen oder privaten Arbeitsvermittlung, schriftliche Bewerbungen, telefonische oder persönliche Nachfragen bei potenziellen Arbeitgebern, das Reagieren auf Zeitungsanzeigen etc (vgl. Werner/Winkler 2004: 6).

In Deutschland bestand bis zum Inkrafttreten des vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eine nach Dauer der Arbeitslosigkeit abgestufte Zumutbarkeitsregelung: Innerhalb der ersten drei Monate der Erwerbslosigkeit galt eine Arbeit als zumutbar, deren Entgelt nicht mehr als 20 Prozent unterhalb des ehemals erzielten Einkommens des Arbeitslosen lag, in den folgenden drei Monaten wurde dann auch eine Arbeit zumutbar, die eine Einkommensbuße von bis zu 30 Prozent bedeutete. Nach einem halben Jahr

137 Dies führt zu der paradoxen Situation, dass „[c]ontributors are being asked to devote more and more resources to a system which is increasingly failing recipients in terms of providing social protection comprehensively and adequately” (Clasen 2001: 648).

Erwerbslosigkeit musste schließlich auch eine Arbeit zu einem Entgelt in Höhe der Transferleistung aufgenommen werden. In der Sozialhilfe galt jede Arbeit als zumutbar, zu der der Erwerbslose körperlich und geistig in der Lage war. Mit der Reform der Arbeitslosensicherung im Rahmen der so genannten ‚Hartz-Gesetze‘ wurden die Zumutbarkeitskriterien für alle Erwerbslosen vereinheitlicht und gegenüber den früheren Regelungen beim Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe massiv verschärft. Auch für die Bezieher von Arbeitslosengeld und II gilt seit dem 01.01.2005 jede Arbeit als zumutbar, zu der der Erwerbslose körperlich und geistig in der Lage ist. Tarifliche Standards spielen nur noch insofern eine Rolle, als die gezahlten Entgelte nicht sittenwidrig sein dürfen und sich die Grenze der Sittenwidrigkeit nach den Tariflöhnen bestimmt.¹³⁸ Damit wird jeglicher bisher noch existierender Einkommens- bzw. Qualifikationsschutz zugunsten einer Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt aufgegeben. Auch eine geringfügige Beschäftigung wird zumutbar. Deutschland stellt mit dieser neuen Regelung sogar das europäische Paradebeispiel eines weitgehend deregulierten Arbeitsmarktes, das liberale Großbritannien, in den Schatten. Selbst hier können Erwerbslose in den ersten drei Monaten ihrer Arbeitslosigkeit nämlich Einschränkungen hinsichtlich der Bezahlung, der Art der Arbeit sowie der Entfernung formulieren, wenn sie damit ihre Chancen auf Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht gefährden. In dieser Phase kann ihnen außerdem gestattet werden, sich auf die Suche innerhalb ihres bisherigen Berufsfelds zu konzentrieren (CPAG 2004: 362/363). Eine Arbeit unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns¹³⁹ ist generell nicht zumutbar.

Beide Länder haben in den letzten Jahren außerdem Instrumente eingeführt, mithilfe derer die von Seiten der Erwerbslosen zu unternehmenden aktiven Arbeitsbemühungen stärker überprüft und sanktioniert werden können. Arbeitslose müssen mit der Arbeitsbehörde so genannte Eingliederungsvereinbarungen oder -verträge eingehen, in denen sie sich verpflichten, bestimmte Schritte zu unternehmen, um wieder in Arbeit zu gelangen bzw. ihre Chancen auf Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern. In Großbritannien wurde das so genannte *Jobseeker's Agreement* bereits 1996 eingeführt, in Deutschland wurde das Instrument der *Eingliederungsvereinbarung* durch das Job-Aktiv-Gesetz im Jahr 2001 geschaffen (vgl. BMWA 2002 sowie Trube 2002). In beiden Fällen wird in der Vereinbarung festgehalten, um welche Art von Arbeit sich der Er-

138 Als sittenwidrig gelten Löhne im deutschen Arbeitsrecht dann, wenn sie um mehr als 30 Prozent unterhalb der ortsüblichen Tariflöhne liegen. Zum Hintergrund: Bereits heute sind in mehr als 130 Tarifverträgen Stundenentgelte von unter sechs Euro vereinbart (vgl. Bundesregierung 2004: 7), was bedeutet, dass in manchen Branchen Löhne von weniger als drei bis vier Euro zumutbar werden.

139 Zum Mindestlohn siehe Kapitel 5.2.2. sowie 7.2.

werbslose bemühen will bzw. muss, was er dafür tun muss und welche Unterstützung ihm die Arbeitsbehörde dabei zukommen lässt. Liegen bestimmte Arbeitsmarkthindernisse vor, kann sich die Eingliederungsvereinbarung auch auf diese erstrecken: So kann z.B. Hilfe bei der Betreuung minderjähriger Kinder, Schuldner- oder Suchtberatung, psychosoziale Betreuung oder die Übernahme von Mietschulden Gegenstand der Vereinbarung sein. Wird die Vereinbarung von Seiten des Erwerbslosen nicht eingehalten, kann die Behörde Sanktionen verhängen. In Großbritannien müssen alle Erwerbslosen ein *Jobseeker's Agreement* unterzeichnen, während eine Eingliederungsvereinbarung in Deutschland nur für Langzeitarbeitslose (also Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen) vorgesehen ist.

In beiden Fällen ist die Nichteinhaltung von ‚Verpflichtungen‘ seitens der Arbeitsbehörden nicht rechtlich einklag- und negativ sanktionierbar. Die Partner haben also eine höchst unterschiedliche Ausgangs- und Machtposition.¹⁴⁰ Für den Erwerbslosen besteht keine andere Wahl, als den Vertrag mit der Arbeitsbehörde einzugehen, will er oder sie weiterhin (in vollem Umfang) staatliche Unterstützung erhalten. Denn indem die aktiven Arbeitsbemühungen zum integralen Bestandteil der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt geworden sind, sind die Eingliederungsvereinbarungen unter der Hand zu einer neuen Anspruchbedingung für den Bezug von Leistungen der Arbeitslosensicherung geworden. Erwerbslose, die eine solche Vereinbarung nicht eingehen bzw. die in der Vereinbarung fest gelegten Verpflichtungen nicht einhalten (können), werden damit teilweise oder ganz vom Bezug sozialstaatlicher Leistungen ausgeschlossen.¹⁴¹

5.2.2 *Bedürftigkeitsprüfungen als Berechtigungsgrenzen*

Die Voraussetzung für den Bezug bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen besteht in der von Seiten der zuständigen Behörde festzustellenden Bedürftigkeit. Diese liegt dann vor, wenn das zu berücksichtigende Einkommen des oder der Antragstellenden eine bestimmte Einkommensgrenze nicht überschreitet, die sich in der Regel nach der Höhe der Leistungen, die ihm bzw. ihr aufgrund seiner bzw. ihrer Wohn- und Haushaltssituation sowie aufgrund gegebenenfalls vorhandener zu-

140 Der Sozialrechtler Uwe Berlit hält die neue Regelung denn auch für einen Verstoß gegen das Grundgesetz, da es sich bei der Eingliederungsvereinbarung um einen „sanktionsbewehrten Kontrahierungszwang“ unter „Ausnutzung der durch Arbeitslosigkeit bedingten Zwangslage“ handle, der gegen die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Vertragsfreiheit verstoße (Berlit 2003: 15).

141 Zu den möglichen ausgrenzungsverstärkenden Effekten aktivierender Maßnahmen vgl. Kapitel 7.2.3.

sätzlicher Ansprüche auf Mehrbedarf zustehen würden, bemisst. Zu berücksichtigen ist bei der Feststellung der Bedürftigkeit auch das Einkommen und Vermögen des bzw. der Antragstellenden sowie seines Partners bzw. seiner Partnerin (ggf. auch weiterer Angehöriger), sofern es die festgesetzten Freibeträge und Zuverdienstgrenzen überschreitet. Die Bedürftigkeitskriterien bestimmen also nicht nur, wie hoch bzw. gering das Einkommen der Einzelperson sein muss, um Hilfe vom Staat zu bekommen, sondern auch, in welchem Umfang und mit welcher Reichweite zunächst die Familie gefordert ist, Unterstützung zu leisten, und bis zu welchem Grad der oder die Antragstellende eigene Reserven aufbrauchen muss, bevor er oder sie staatliche Hilfen erhält.

Tabelle 5: Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Deutschland und Großbritannien (Grundsicherung für Arbeitsuchende und Income-Based Jobseeker's Allowance: Juli 2005, ALHI: vor Januar 2003, Sozialhilfe vor Januar 2005)

	Arbeitslosenhilfe (ALHI)¹⁴²	Sozialhilfe (HLU nach BSHG)¹⁴³	Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II)	Income-based Jobseeker's Allowance (JSA)
Leistungsprinzip	entgeltbezogene, bedürftigkeitsgeprüfte Leistung für Arbeitslose, die vorher ALG bezogen haben	nachrangige Sicherungsleistung für alle, die gemäß Anspruchskriterien bedürftig sind	einheitliche, bedürftigkeitsgeprüfte Leistung für alle erwerbsfähigen Arbeitslosen	bedürftigkeitsgeprüfte, einheitliche Leistung für alle erwerbsfähigen Arbeitslosen
Leistungs Voraussetzungen	vorheriger Bezug von ALG Bedürftigkeit	Bedürftigkeit	Erwerbsfähigkeit Bedürftigkeit	Erwerbsfähigkeit Bedürftigkeit

142 Bevor die Arbeitslosenhilfe durch das am 01.01.2005 in Kraft getretene vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt völlig abgeschafft wurde, wurde die Leistung bereits durch das erste und das zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Richtung auf die neue Grundsicherung für Arbeitslose hin verändert. Die hier unter ‚Arbeitslosenhilfe alt‘ aufgeführten Regelungen beziehen sich daher auf den Rechtsstand vor Inkrafttreten der ersten beiden Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Januar 2003).

143 Auf die Veränderungen in der Sozialhilfe im Übergang vom BSHG zum SGB XII wird in Kapitel 6.1.1. eingegangen (vgl. dort auch Tab. 8).

	Arbeitslosenhilfe (ALHI) ¹⁴²	Sozialhilfe (HLU nach BSHG) ¹⁴³	Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II)	Income-based Jobseeker's Allowance (JSA)
Bedürftigkeitskriterien	<p>Lebensunterhalt kann nicht aus eigenen Kräften oder Mitteln bestritten werden.</p> <p>Bedürftigkeit, wenn Einkommen * Höhe der ALHI nicht übersteigt * Zuverdienst- und Vermögensgrenzen nicht überschritten werden</p>	<p>Lebensunterhalt kann nicht aus eigenen Kräften und Mitteln oder durch unterhaltspflichtige Dritte bestritten werden.</p> <p>Bedürftigkeit, wenn Einkommen * Summe aus Regelsatz, Unterkunftskosten, ggf. Mehrbedarfszuschläge nicht übersteigt * Zuverdienst- und Vermögensgrenzen nicht überschritten werden * unterhaltspflichtige Dritte nicht aufkommen können</p>	<p>Lebensunterhalt kann nicht aus eigenen Kräften und Mitteln oder durch einen anderen Teil der Bedarfsgemeinschaft bestritten werden.</p> <p>Bedürftigkeit, wenn Einkommen * Summe aus Regelsatz, Kosten für Unterkunft, ggf. Zuschlägen nicht übersteigt * Zuverdienst- und Vermögensgrenzen nicht überschritten werden * Partnereinkommen nicht zu hoch ist</p>	<p>Lebensunterhalt kann nicht aus eigenen Kräften und Mitteln oder durch anderen Teil einer Bedarfsgemeinschaft bestritten werden.</p> <p>Bedürftigkeit, wenn Einkommen * Summe aus <i>Basic Allowances</i>, Kosten für Unterkunft, ggf. <i>Premiums</i> (Mehrbedarfszuschläge) nicht übersteigt * Zuverdienst- und Vermögensgrenzen nicht überschritten werden</p>
Leistungsniveau	<p>Arbeitsloser mit Kindern 57%</p> <p>ohne Kinder 53%</p> <p>des bisherigen Nettoentgelts</p>	<p>* durchschnittlicher Regelsatz für Alleinstehende: 295 € (West)/ 283 € (Ost)¹⁴⁴ * ggf. bedarfs-</p>	<p>* Regelsatz für Alleinstehende: 345 € (West)/331 € (Ost)¹⁴⁵ * ggf. Sozialgeld für nicht</p>	<p>* <i>Personal Allowance</i> f. Alleinstehende: 16-17 J.: £ 33,50/Woche (~ 221,53 € im</p>

144 Durchschnittliche Regelsätze in der Sozialhilfe im Jahr 2004.

145 Als späte Reaktion auf die starken Proteste gegen das so genannte „Hartz IV-Gesetz“ wurden die Regelsätze zum 1. Juli 2006 angeglichen. Auch im Osten erhalten Arbeitslosengeld II-Bezieher nun eine Regelleistung von 345 €.

	Arbeitslosenhilfe (ALHI) ¹⁴²	Sozialhilfe (HLU nach BSHG) ¹⁴³	Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II)	Income-based Jobseeker's Allowance (JSA)
		<p>gewichtete Regelsätze für Haushaltsmitglieder: (Ehe-)Partner: 80% Kinder unter 7 J. 50% Kinder alleinerz. Person 55% Kinder 7 bis 14 J. 65% Kinder 14 bis 18 J. 90%</p> <p>* Kosten für angemessene Unterkunft * ggf. Mehrbedarfszuschläge * ggf. Beihilfen und Einmalleistungen</p>	<p>erwerbsfähige Haushaltsmitglieder: (Ehe-)Partner: 90% (~ 311 bzw. 298 €) Kinder bis 14 J. 60% (~ 207 bzw. 199 €) Kinder ab 14 J. 80% (~ 276 bzw. 265 €)</p> <p>* Kosten für angemessene Unterkunft * ggf. befristeter, degressiver Zuschlag nach ALG I-Bezug (Alleinstehend max. 160 €, Paare 320 €, 60 € pro Kind) * Zuschlag für Alleinerziehende * zusätzlicher Bedarf: nur noch in Darlehensform</p>	<p>Monat) 18-24 J.: £ 44,05/Woche (~ 291,30 € im Monat) über 25 J. u. Alleinerziehende über 18 J.: 55,65/Woche (~ 368 € im Monat) * Paare beide ü. 18 J.: £ 87,30/Woche (~ 577,31 € im Monat) * Kinder 0 bis 19 J.: 42,27/Woche (~ 279,52 € im Monat)</p> <p>* Kosten für Unterkunft über Housing Benefit, Beihilfen für Hypotheken * ggf. Mehrbedarfszuschläge (<i>Premiums</i>) * Einmalleistungen (für Heizkostenzuschuss, Beerdigung, Mutterschaft) durch den ‚<i>Social Fund</i>‘ * zusätzlicher Bedarf: in Darlehensform</p>

	Arbeitslosenhilfe (ALHI) ¹⁴²	Sozialhilfe (HLU nach BSHG) ¹⁴³	Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II)	Income-based Jobseeker's Allowance (JSA)
Anrechnung eigenem Einkommens	<p>nicht angerechnet werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Wohngeld * Kindergeld * Erziehungsgeld * Pflegegeld * Unfallrenten * Pflegegeld * Eigenheimzulage * ALHI des Partners * Unterhaltsansprüche gegen Verwandte zweiten und entfernteren Grades <p>Erwerbseinkommen, soweit es die Zuverdienstgrenzen nicht übersteigt:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Grundfreibetrag von bis zu 20% der Lohnersatzleistung bzw. von max. 165 € im Monat, wenn Arbeitszeit 15h/Woche nicht übersteigt * Absetzbeträge für Versicherungs-, Fahrt- und Werbekosten 	<p>nicht angerechnet werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Erziehungsgeld * Pflegegeld * Grundrente * Renten und Beihilfen nach dem Bundesentschädigungsgesetz <p>Erwerbseinkommen, soweit es die Zuverdienstgrenzen nicht übersteigt:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Grundfreibetrag von 25% des Eckregelsatzes * darüber hinausgehender Verdienst bis zur max. Zuverdienstgrenze von 50% des Eckregelsatzes (~148 €) zu 15% anrechnungsfrei * Absetzbeträge für Versiche- 	<p>nicht angerechnet werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Erziehungsgeld * Pflegegeld * Grundrente * Renten und Beihilfen nach dem Bundesentschädigungsgesetz <p>Erwerbseinkommen, soweit es die Zuverdienstgrenzen übersteigt („Jobgipfelregelung“):</p> <ul style="list-style-type: none"> * pauschaler Freibetrag v. 100 € * oberhalb des Grundfreibetrags und bis zu einem Bruttoeinkommen von 800 € bleiben 20% anrechnungsfrei * zwischen 800 und 1.200 € (bei Hilfebeziehern mit Kindern 	<p>nicht angerechnet werden (u.a.)</p> <ul style="list-style-type: none"> * Pflegegeld * Behindertenrente * Wohngeld * Council Tax Benefit <p>teilweise angerechnet werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Kriegsrente/Kriegerwitwenrente * Witwenrenten (Freibetrag £ 10/Woche) <p>Erwerbseinkommen, soweit es die Zuverdienstgrenzen nicht übersteigt:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Freibeträge: Alleinstehende: £ 5/Woche (~ 33 €/Monat) Paare: £ 10/Woche (~ 66 €/Monat), Alleinerziehende, Pflegepersonen und Behinderte £ 20/W. (~ 132 €/Monat) * Back-to-Work-Bonus

	Arbeitslosenhilfe (ALHI) ¹⁴²	Sozialhilfe (HLU nach BSHG) ¹⁴³	Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II)	Income-based Jobseeker's Allowance (JSA)
		rungs-, Fahrt- und Werbekosten	1.500 €) bleiben 10% anrechnungsfrei	
Anrechnung Partner-einkommen/ Unterhalts-rück-griff	Partnerfreibetrag in Höhe der hypothetischen ALHI des Partners bzw. in Höhe des steuerrechtlichen Existenzminimums eines Alleinstehenden (2002: 602,92 €, durch erstes ‚Hartz-Gesetz‘ auf 80% abgesenkt), zusätzlich 25%, wenn der Ehepartner Erwerbsbezüge hat (durch erstes ‚Hartz-Gesetz‘ ersatzlos gestrichen)	volle Anrechnung des (Ehe-)Partnereinkommens und Vermögens; bei Erwerbseinkommen: Berücksichtigung des Einkommens oberhalb der Zuverdiensgrenzen (Höhe: s.o.)	volle Anrechnung des (Ehe-)Partnereinkommens und Vermögens; bei Erwerbseinkommen: Berücksichtigung des Einkommens oberhalb der Zuverdiensgrenzen (Höhe: s.o.)	volle Anrechnung des (Ehe-)Partnereinkommens und Vermögens; bei Erwerbseinkommen: Berücksichtigung des Einkommens oberhalb der Zuverdiensgrenzen (Höhe: s.o.) Partner darf max. 24h/Woche arbeiten
	kein Unterhalts-rückgriff auf Verwandte	Unterhalts-rückgriff auf Verwandte ersten Grades möglich	Unterhalts-rückgriff auf Eltern nur bei minder-jährigen, unverheirateten Kindern und Kindern unter 25 J., die in der Erstausbildung sind	kein Unterhalts-rückgriff auf Verwandte

<p>Ver- mögen</p>	<p>Anrechnung des Vermögens des Hilfebeziehers und Partners oberhalb eines Freibetrages für Geldvermögen von 520 € je vollendetem Lebensjahr des Arbeitslosen u. seines Partners, maximal jeweils 33.800 € (durch erstes ‚Hartz-Gesetz‘ auf 200 € maximal jeweils 13.000 € abgesenkt)</p> <p>Schonvermögen für staatlich geförderte Altersvorsorge (wird bis zu 4.100 € je Partner auf Vermögensfreibetrag angerechnet)</p> <p>nicht berücksichtigt werden: * angemessener Hausrat * angemessenes, selbst genutztes Wohneigentum * angemessenes KFZ</p>	<p>Anrechnung des Vermögens oberhalb eines Schonbetrags von i.d.R. * 1.279 € für den Hilfesuchenden (über 60-Jährige: 2.301 €) sowie * 614 € für Partner und * 256 € für jede Person, die vom Hilfesuchenden überwiegend unterhalten wird</p> <p>nicht berücksichtigt werden: * angemessener Hausrat * angemessenes, selbst genutztes Wohneigentum * Nichtanrechnung eines KFZ nur in Ausnahmefällen (wenn z.B. für Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme unverzichtbar)</p>	<p>Anrechnung des Vermögens des Hilfebeziehers und Partners oberhalb eines Freibetrags von 200 € je vollendetem Lebensjahr des Arbeitslosen u. seines Partners; max. jeweils 13.000 €</p> <p>Schonvermögen für private Altersvorsorge: * ‚Riester-Vermögen‘: ohne Obergrenze * festgelegte private Alterssicherung bis zu 13.000 €</p> <p>nicht berücksichtigt werden: * angemessener Hausrat * angemessenes KFZ (für jeden Erwerbsfähigen) * angemessenes,</p>	<p>Anrechnung des Vermögens des Hilfebeziehers u. (Ehe-)Partners oberhalb eines Freibetrags von £ 3.000 (~ 4.566 €) (Partner über 60 J.: £ 6.000, ~ 9.131 €) Zwischen £ 3.000 und £ 8.000 wird Regelsatz um £ 1 je £250 Vermögen reduziert (Partner über 60 J. zwischen £ 6.000 – £ 12.000)</p> <p>Schonvermögen für private Altersvorsorge: * Private Rentenversicherung, Rückkaufwert von Lebensversicherungen</p> <p>nicht berücksichtigt werden: * persönliches Hab und Gut * selbst genutztes Wohneigentum</p>
------------------------------	---	---	---	---

			selbst genutztes Wohneigentum	
Finanzierung	aus Steuern	aus Steuern	aus Steuern	aus Steuern

Quellen: Eigene Darstellung nach SGB III (2003), BSHG (2002), Deutscher Bundestag 2002a, Deutscher Bundestag 2003b, Bäcker 2004, Tripp/Bruhn-Tripp 2004, DWP 2004a, Informationen des DWP zu JSA unter <http://www.jobcentreplus.gov.uk/cms.asp?Page=/Home/Customers/WorkingAge-Benefits/497> sowie zu Income Support: <http://www.jobcentreplus.gov.uk/cms.asp?Page=/Home/Customers/WorkingAgeBenefits/493>, Informationen des Citizen's Advice Bureau zu Income Support: http://www.adviceguide.org.uk/nw/index/life/benefits/income_support.htm

Vergleicht man zunächst die deutsche Sozialhilfe mit der britischen *income-based Jobseeker's Allowance*,¹⁴⁶ so galten in Deutschland bisher ein stärker ausgeprägtes Subsidiaritätsprinzip (a), striktere Regelungen bei der Behandlung von Vermögen (b), aber großzügigere Regelungen beim Zuverdienst (c). Damit spiegelten die Bedürftigkeitskriterien wichtige Unterschiede und Eigenarten der jeweiligen Sozialsysteme wider. Durch die Neustrukturierung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland gleichen sich die Bedürftigkeitskriterien jedoch stärker aneinander an.

a) Subsidiarität: Wird in Großbritannien nur das Einkommen des (Ehe-) Partners auf die Sozialhilfe angerechnet,¹⁴⁷ konnte in Deutschland in der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz auch auf das Einkommen bzw. Vermögen von Eltern bzw. Kindern zurückgegriffen werden. Das aus der Tradition der katholischen Soziallehre stammende Subsidiaritätsprinzip, nach dem der Staat erst eingreifen soll, wenn andere Formen der Solidarität – insbesondere der familiären Unterstützung – ausgeschöpft sind, beherrschte die Rechtsgrundlage und Praxis der Gewährung sozialer Hilfe durch den Staat.

146 Die folgenden Ausführungen beziehen sich allesamt auf die Tab. 5: ‚Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und Großbritannien‘.

147 Um Income Support bzw. income-based JSA beantragen zu können, darf der Partner allerdings nicht mehr als 24 Stunden in der Woche arbeiten.

Die Verweisung auf familiäre Unterstützung birgt jedoch immer auch Gefahren der persönlichen Abhängigkeit und der Entmündigung. Gleichzeitig wirkt die rechtliche Möglichkeit des Unterhaltsrückgriffs auf Verwandte – auch wenn sie in der Praxis von den Ämtern nicht immer umgesetzt wird – auf viele Anspruchsberechtigte abschreckend, so dass sie lieber von einem Antrag absehen und versuchen, sich alleine über Wasser zu halten.¹⁴⁸ Da bei der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zunächst nur noch bei minderjährigen Kindern und Kindern unter 25 Jahren, die sich in der Erstausbildung befinden, auf das Einkommen oder Vermögen der Eltern zurückgegriffen wurde, stellte das vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in dieser Hinsicht einen deutlichen Fortschritt gegenüber der strikt subsidiären Sozialhilfe dar. Angesichts steigender Bezieherzahlen, die in der Öffentlichkeit unter anderem auf diese vermeintlich zu großzügigen Regelungen zurück geführt wurden, hat die seit Herbst 2005 amtierende Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD die Lockerung des Unterhaltsrückgriffs teilweise wieder zurückgenommen (Deutscher Bundestag 2006a). Unverheiratete, volljährige Kinder unter 25 Jahren werden demnach wieder grundsätzlich in die Bedarfsgemeinschaft der Eltern einbezogen. Beziehen sie erstmalig eine eigene Wohnung, erhalten sie nur noch Leistungen, wenn schwerwiegende Gründe für den Auszug vorliegen und sie vorher die Zustimmung der Arbeitsagentur einholen.

Eine Individualisierung war in der ursprünglichen Gesetzgebung aber ohnehin nur in Hinblick auf den Unterhaltsrückgriff bei Eltern und Kindern vorgenommen worden. Beim Partnereinkommen wurde das Subsidiaritätsprinzip dagegen deutlich gestärkt. So bestand unter dem alten System ein Partnerfreibetrag in Höhe der hypothetischen Arbeitslosenhilfe des Partners, mindestens aber in Höhe des steuerrechtlichen Existenzminimums eines Alleinstehenden,¹⁴⁹ der nicht auf die Arbeitslosenhilfe des Partners angerechnet wurde.¹⁵⁰ Im Rahmen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende wird das Partnereinkommen dagegen fast vollständig berücksichtigt.¹⁵¹ Grundlage der Anspruchsbemessung ist hier auch nicht mehr der oder die einzelne Erwerbslose, sondern die so genannte

148 Zum Ausmaß der Nichtinanspruchnahme bedürftigkeitsgeprüfter Sozialleistungen in Großbritannien und Deutschland vgl. Kapitel 5.3.2.

149 Dieses betrug 2002 602,92 € (Bäcker/Koch 2004).

150 Dieser Mindestfreibetrag wurde bereits mit dem ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Deutscher Bundestag 2002a) auf 80 Prozent des steuerfreien Existenzminimums gesenkt und der bei Erwerbsbezügen des Partners eingeräumte zusätzliche Freibetrag in Höhe von 25 Prozent des steuerfreien Existenzminimums ersatzlos gestrichen.

151 Auch für Partnereinkommen gelten nur die allgemeinen Freibeträge und Zuverdienstregelungen für erwerbstätige Hilfebezieher (BMWA 2004).

Bedarfsgemeinschaft, zu der vor allem der Partner bzw. die Partnerin und die im Haushalt lebenden Kinder unter 25 Jahre gehören. Auch im Haushalt lebende Verwandte können jedoch zum Unterhalt der hilfebedürftigen Person herangezogen werden.

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (2005a) erhielten vor allem aufgrund der strikteren Anrechnung von Partnereinkommen 300.000 ehemalige Arbeitslosenhilfeempfängerinnen und -empfänger im Januar 2005 keine Leistungen mehr. Besonders betroffen von der Ausgrenzung aus dem Leistungsbezug (und damit auch aus Vermittlungsleistungen) sind dabei Personen, die in einer Paarkonstellation leben, in der beide Erwerbspersonen sind (Schulte 2004) – eine Konstellation, die aufgrund der höheren Erwerbstätigkeit von Frauen im Osten weit stärker verbreitet ist als im Westen der Republik.¹⁵² Da es in diesen Konstellationen außerdem häufiger vorkam, dass die Frau Arbeitslosenhilfe und der Mann ein Erwerbseinkommen bezog, sind es außerdem vor allem die Frauen, die vom Verlust des Anspruchs betroffen sind (Blos/Rudolph 2005: 4). Aufgrund der niedrig gezogenen Grenze betrifft die Ausgrenzung aus dem Leistungsbezug und die Familialisierung des Risikos Arbeitslosigkeit¹⁵³ auch nicht nur die Gattin des gut verdienenden Unternehmers, die der damalige Minister für Arbeit und Wirtschaft der rot-grünen Bundesregierung, Wolfgang Clement, im Blick hatte, als er die Regelungen rechtfertigte, sondern auch viele Geringverdienerinnen.

b) Anrechnung von Vermögen: Durften deutsche Sozialhilfeempfänger unter dem Bundessozialhilfegesetz nur über einen Schonbetrag von 1.279 € für den Hilfesuchenden, 614 € für den Partner sowie 256 € für jedes unterhaltspflichtige Kind verfügen, bleiben in Großbritannien bei income-based JSA und Income Support £ 3.000 (4.566 €), bei über 60-Jährigen £ 6.000 (9.131 €) anrechnungsfrei. Oberhalb dieser und unterhalb einer Grenze von £ 8.000 bzw. £ 12.000 wird für jede £ 250 an Vermögen £ 1 vom Regelsatz abgezogen. Allerdings gilt für den Partner bzw. die Partnerin kein eigener Freibetrag. Sein bzw. ihr Vermögen wird als Vermögen des Hilfeempfängers betrachtet.

Für Arbeitslosenhilfeempfänger galt in Deutschland bis 2002 ein Vermögensfreibetrag von 4.100 €. Im Vorgriff auf die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden mit der Arbeitslosenhilfeverordnung und dem Altersvermögensgesetz von 2002 Regelungen getroffen, die ab 2003 zunächst für die Empfänger von Arbeitslosenhilfe galten, ab 2005 für alle Erwerbslosen, die die bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen. Dem-

152 Vgl. auch Blos/Rudolph 2005: 4.

153 Zu dieser Problematik vgl. auch Saraceno 2002.

nach wurde Erwerbslosen, die nach dem 01.01.1948 geboren sind,¹⁵⁴ ein allgemeiner Freibetrag von 200 € je vollendetem Lebensjahr des Arbeitslosen und seines Partners zugestanden, mindestens aber 4.100 €, maximal 13.000 €. ¹⁵⁵ Außerdem wird das private Altersvorsorgevermögen geschont: Nicht staatlich geförderte private Versicherungen müssen bis maximal 13.000 € pro Person nicht angetastet werden, wenn sie bis zum Eintritt ins Rentenalter festgelegt sind, staatlich gefördertes Altersvorsorgevermögen aus der so genannten ‚Riester-Rente‘ wird auch jenseits dieser Obergrenze nicht leistungsmindernd berücksichtigt. Außerdem wird Bezieher von ALG II angemessenes Wohneigentum, ein angemessener PKW¹⁵⁶ für jedes erwerbsfähige Haushaltsmitglied sowie ein Freibetrag für notwendige Anschaffungen von 750 € für jedes hilfebedürftige Mitglied der Bedarfsgemeinschaft zugestanden. Da die Regelungen für private Altersvorsorge von der neuen schwarz-roten Regierung als nach wie vor nicht ausreichend betrachtet wurden, wurde der Freibetrag für nicht geförderte Vorsorge mit dem Fortentwicklungsgesetz der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom Juni 2006 (Deutscher Bundestag 2006b) von 200 auf 250 € erhöht. Dafür wurde jedoch der allgemeine Vermögensfreibetrag von 200 auf 150 € pro Person und Lebensjahr gesenkt. Im Vergleich zu Großbritannien nimmt sich die Höhe des Vorsorgefreibetrags aber immer noch gering aus. Hier, wo die private Altersversicherung bereits seit Langem eine wesentlich größere Rolle spielt als in Deutschland, werden private Rentenversicherungen und -sparpläne generell nicht auf die Leistungen der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe angerechnet. Auch der Rückkaufwert privater Lebensversicherungen wird ignoriert (CPAG 2004: 1018).

Im Vergleich zu den bisherigen sind die neuen Regelungen zur Vermögensanrechnung in Deutschland in ihren Wirkungen ambivalent: Für Sozialhilfeempfänger bedeuten sie eine klare Verbesserung gegenüber den bisher geltenden, restriktiven Anrechnungsregelungen des BSHG, für die Empfänger von Arbeitslosenhilfe bringen sie jedoch klare Verschlechterungen gegenüber dem – allerdings nur kurz währenden – Status quo mit sich: Für sie war nämlich erst 2002 ein wesentlich großzügigerer allgemeiner Freibetrag von 520 € pro Person und Lebensjahr (maximal jeweils 33.800 €) eingeführt worden, der jedoch mit Blick

154 Die rentennahen Jahrgänge werden im Rahmen der neuen Anrechnungsregelungen besser gestellt. Sie dürfen über Ersparnisse in Höhe von 520 € pro Lebensjahr verfügen.

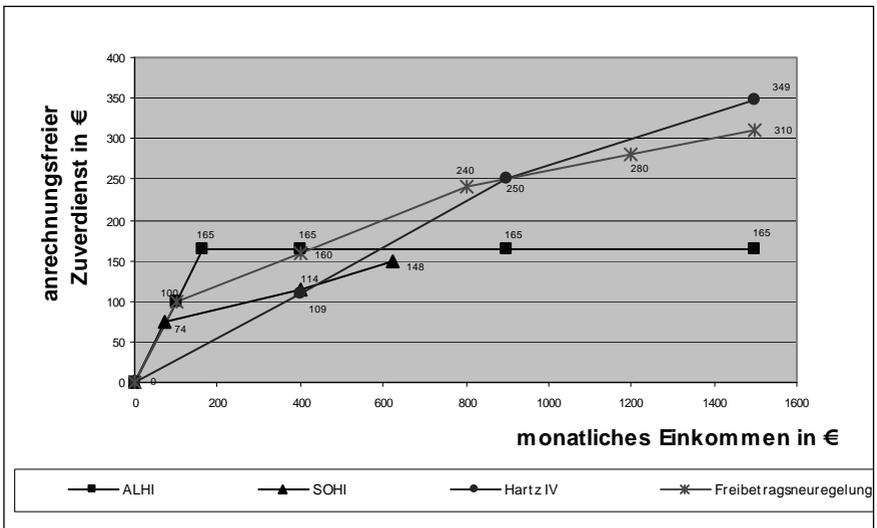
155 Der maximale Freibetrag wird jedoch erst im Alter von 65 Jahren erreicht. Außerdem spielt zumindest bei den ‚Altfällen‘ die Vermögensanrechnung kaum eine Rolle bei der Bedürftigkeitsprüfung, da die meisten Haushalte ihr Vermögen bereits aufgebraucht haben (Blos/Rudolph 2005).

156 Sozialhilfeempfänger durften dagegen bisher in der Regel kein Auto besitzen.

auf die Zusammenführung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe in der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende bereits zu Beginn des Jahres 2003 wieder auf 200 € pro Lebensjahr und Partner und mit dem Fortentwicklungsgesetz auf 150 € gesenkt wurde.

c) Zuverdienst: Auch was die Anrechnung von Einkommen aus Erwerbsarbeit angeht, brachten die neuen Regelungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende vor allem im geringfügigen Bereich zunächst deutliche Verschlechterungen für Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger mit sich.

Abbildung 3: Zuverdienstregelungen in der Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe, unter ‚Hartz IV‘ und nach dem Freibetragsneuregelungsgesetz (anrechnungsfreier Zuverdienst nach Einkommen)



Quelle: Eigene Berechnungen (Absetzbeträge nach Cichorek/Koch/Walwei 2005a)

In der Sozialhilfe konnten erwerbstätige Hilfeempfänger bis dahin 25 Prozent des Eckregelsatzes¹⁵⁷ anrechnungsfrei dazu verdienen (~ 74 €). Zwischen dieser und der Obergrenze von 50 Prozent des Eckregelsatzes (~ 148 €) wurde das Einkommen zu 85 Prozent auf die Leistung angerechnet. Berücksichtigt man die

157 Bei der Sozialhilfe wird hier der Regelsatz für eine alleinstehende Person in Westdeutschland im Jahr 2004 (~ 295 € im Monat) zugrunde gelegt.

Höhe der zusätzlich geltenden Absetzbeträge (Versicherungspauschale, Werbungskostenpauschale und Fahrtkostenzuschuss), die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Cichorek/Koch/Walwei 2005a) in seinem Kurzbericht zu den verschiedenen Anrechnungsregelungen zugrunde legt, kamen Sozialhilfeempfänger bei einem 400 €-Job demnach auf einen anrechnungsfreien Zuverdienst von 114,30 € (siehe Abb. 3).

Arbeitslosenhilfeempfänger durften bis zu 20 Prozent der Lohnersatzleistung, maximal aber 165 €, anrechnungsfrei dazu verdienen. Die ursprüngliche Zuverdienstregelung der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende, wie sie mit dem vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt geschaffen wurde, sah zwar weiterhin Absetzbeträge, aber keinen allgemeinen Freibetrag mehr vor. Bis zur Höhe der Mini-Jobgrenze (400 €) sollten 15 Prozent des Einkommens (laut Berechnungen des IAB inkl. Absetzbeträge maximal 109 €, siehe Cichorek/Koch/Walwei 2005a: 6) anrechnungsfrei bleiben; bei einem Einkommen von 400 bis 900 € konnten zusätzlich 30 Prozent des Differenzbetrags und bei einem Einkommen zwischen 900 und 1.500 € noch einmal 15 Prozent dazu verdient werden. Wurde damit zwar der Einkommensbereich, innerhalb dessen zur Sozialleistung dazu verdient werden darf, ausgeweitet, bedeutete die Neuregelung im geringfügigen Bereich aber eine deutliche Verschlechterung sowohl für ehemalige Arbeitslosenhilfe- als auch für Sozialhilfeempfänger (siehe Abb. 3).¹⁵⁸

Befürchtungen von Experten und Parteien, dass die Reform der angestrebten Erhöhung von Anreizen zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung damit zuwider laufen könnte, führten bald zu Nachbesserungen. Im Rahmen des ‚Jobgipfels‘ im Mai 2005 einigten sich SPD und Unionsparteien auf eine großzügigere Ausgestaltung der Zuverdienstregelung, die mit dem Freibetragsneuregelungsgesetz zum 01.10.2005 in Kraft trat. Demnach bleibt grundsätzlich ein Betrag von 100 € anrechnungsfrei und ersetzt die bisherigen Absetzbeträge. Von dem Einkommen, das den Grundfreibetrag übersteigt, bleiben bis zu einem Einkommen von 800 € 20 Prozent anrechnungsfrei. Von Bruttoeinkommen über 800 € kann der Arbeitslosengeld II-Empfänger noch zehn Prozent behalten, oberhalb von 1.200 € (bei Hilfebedürftigen ohne Kinder und 1.500 € bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern) erfolgt eine vollständige Anrechnung auf die Transferleistung (Cichorek/Koch/Walwei 2005a: 2). Damit erhöht sich das anrechnungsfreie Einkommen im unteren Bereich gegenüber der ursprünglichen Regelung unter ‚Hartz IV‘ deutlich, im oberen Bereich ist die Jobgipfel-Regelung strikter als die

158 Im Gegensatz zu Einkommen aus Erwerbsarbeit wird die Mehraufwandsentschädigung, die für so genannte 1 €-Jobs gezahlt wird, nicht auf das ALG II angerechnet. Da die Aufnahme eines 1€-Jobs für Arbeitsuchende deshalb finanziell attraktiver sein kann als die Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt, befürchteten Experten ‚Fehlreize‘ (Buscher 2004, Cichorek/Koch/Walwei 2005b).

anfängliche Regelung. Allerdings wird selbst nach der neuen Regelung erst oberhalb der Mini-Job-Schwelle von 400 € die Höhe des früher geltenden Freibetrags in der Arbeitslosenhilfe erreicht. Dafür kann wie bei der zunächst eingeführten Regelung bis zu einer wesentlich höheren Einkommensgrenze dazu verdient werden, als dies unter der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe der Fall war. Mittlerweile beziehen über 900.000 Personen neben einem Erwerbseinkommen staatliche Leistungen, die Zahl der potenziell Anspruchsberechtigten wird auf ca. 2 Mio. geschätzt (Becker 2006).¹⁵⁹

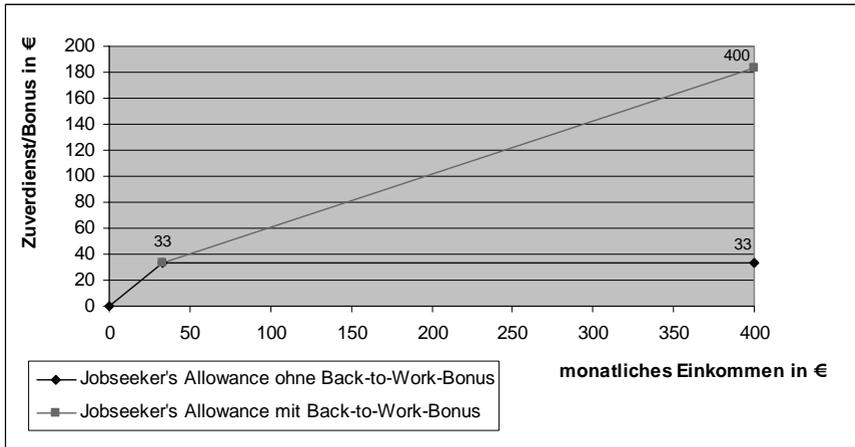
Während die Zuverdienstregelung in Deutschland also flexibilisiert und die Obergrenze angehoben wurde, beschreitet Großbritannien in der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Transferleistungen einen ganz anderen Weg. Hier gibt es keine Stufungen und der anrechnungsfreie Betrag liegt sehr niedrig, dafür werden niedrige Erwerbseinkommen durch *in-work benefits* aufgestockt. Im Leistungsbezug können alleinstehende JSA-Bezieher nur 5 £ in der Woche (33 € im Monat, siehe Abb. 4), Paare £ 10 (66 € im Monat) dazuverdienen.¹⁶⁰ Diese Grenzen gelten seit der Einführung von Income Support 1988 und sind seither nicht mehr an die steigenden Lebenshaltungskosten angepasst worden (Bradshaw/Lynes 1995: 25). In besonderen Fällen können bis zu 132 € im Monat anrechnungsfrei dazu verdient werden, etwa wenn ein Kind alleine erzogen wird, Angehörige gepflegt werden oder eine Behinderung vorliegt. Einkommen oberhalb dieser Grenzen werden ‚Penny für Penny‘ leistungsmindernd angerechnet.

Unter anderem aufgrund dieser restriktiven Regelungen sind die britischen Leistungssysteme bereits seit den 1980er Jahren immer wieder heftig dafür kritisiert worden, zu wenig Arbeitsanreize zu setzen und so genannte ‚Armutfallen‘ zu erzeugen.

159 Da deshalb die Kosten für ‚Hartz IV‘ drohen weiter zu steigen und in der großen Koalition die Einschätzung vorherrscht, die im Oktober 2005 geschaffenen Regelungen würden ein Sich-einrichten im Hilfebezug mit geringem Zuverdienst befördern und Anreize zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit, die vollständige Unabhängigkeit von staatlicher Unterstützung bietet, unterminieren, wird gegenwärtig in der politischen Arena erneut über eine Veränderung der Hinzuverdienstregelungen debattiert. Konkret erwägt die Regierung, die Zuverdienstmöglichkeiten im geringfügigen Bereich wieder deutlich einzuschränken, im Bereich umfangreicherer Erwerbstätigkeit aber zu erhöhen.

160 Dies gilt auch, wenn nur einer der beiden Partner arbeitet.

Abbildung 4: Anrechnungsfreier Zuverdienst bzw. Bonus in Großbritannien



Quelle: Eigene Berechnungen nach Werten aus Tab. 5

Unter ‚Armutfallen‘ verstehen Ökonomie und Sozialwissenschaften Konstellationen, in denen die Erzielung eines zusätzlichen Erwerbseinkommens aufgrund hoher Grenzbelastungen jenseits bestimmter Schwellen unattraktiv wird. Bei einer hohen Anrechnungsrate (im Extremfall 100 Prozent) lohne sich die Aufnahme einer Arbeit nicht und die Leistungsempfänger würden es vorziehen, ihr Geld vom Sozialamt zu beziehen – so das Armutfallen-Theorem (vgl. exemplarisch Klopffleisch/Sesselmeier/Setzer 1997). Die institutionelle Konstellation und die sich daraus ergebende Anreizstruktur – so Gebauer, Petschauer und Vobruba (2002) in ihrer höchst verdienstvollen empirischen Überprüfung des ‚Armutfallen‘-Theorems – seien zwar korrekt wiedergegeben. Der fundamentale Fehler des Theorems bestehe aber darin, von empirisch nicht gedeckten Prämissen über menschliches Verhalten auszugehen und „von der Anreizstruktur auf das tatsächliche Verhalten [von Hilfeempfängern, K.M.] zu schließen“ (Gebauer/Petschauer/Vobruba 2002: 17). So wird im Armutfallen-Theorem unterstellt, dass es sich bei Leistungsempfängern (ebenso wie den anderen Gesellschaftsmitgliedern) um rein zweckrational orientierte Akteure handelt, die allein kurzfristige Interessen verfolgen; zweitens, dass Erwerbseinkommen und Transferleistungen sozial und normativ gehaltlose – dementsprechend austauschbare – monetäre Größen darstellen, und drittens, dass für die Empfänger bedürftigkeitsgeprüfter sozialer Transfers die Möglichkeit besteht, frei zwischen der Sozialleistung und einem Erwerbseinkommen zu wählen. Wie die Autoren zeigen können, verhalten sich

„die Betroffenen ganz überwiegend nicht so [...], wie vom Armutsfallen-Theorem unterstellt“ (Gebauer/Petschauer/Vobruba 2002: 21), sondern stellen im Gegenteil kurzfristige Einkommenskalküle zugunsten langfristiger Chancenoptimierung zurück und behaupten sich so gegen adverse Anreizstrukturen. Bei der Nutzenabwägung zwischen Sozialleistungsbezug und Erwerbseinkommen spielen also nicht nur kurzfristige, sondern auch sehr langfristige Erwägungen eine Rolle. Jenseits materieller Nutzenkalküle bestimmen auch immaterielle Aspekte von Erwerbsarbeit und Leistungsbezug das Erwerbsverhalten von Hilfeempfängern. Schließlich kann auch von einer freien Wählbarkeit zwischen Erwerbsarbeit und Leistungsbezug aufgrund institutioneller Vorkehrungen wie der Kontrolle der Arbeitsbereitschaft durch die Behörden und des Lohnabstandsgebots keine Rede sein.¹⁶¹

Trotz der (nicht nur) von Gebauer, Petschauer und Vobruba vorgetragenen Einwänden gegen das ‚Armutsfallen‘-Theorem, spielt diese Denkfigur in der sozialpolitischen Debatte in beiden Ländern eine prominente Rolle. In Deutschland wurde das Theorem vor allem in Zusammenhang mit dem Lohnabstandsgebot diskutiert, das dafür sorgen soll, dass Sozialhilfeempfängerhaushalte finanziell nicht besser gestellt sein können als Arbeitnehmerhaushalte mit geringem Einkommen und das in den 1990er Jahren mehrfach verschärft wurde (Adamy/Steffen 1998: 52-61). In Großbritannien war zur Bekämpfung vermeintlicher Armutsfallen bereits in den 1970er Jahren erstmals eine Beihilfe für Geringverdiener in Form einer negativen Einkommenssteuer (*Family Income Supplement*) geschaffen worden, die Ende der 1980er Jahre in *Family Credit* umbenannt und ausgeweitet wurde. In den 1980er Jahren nahm das Thema ‚*Poverty Traps*‘ einen zunehmend prominenten Platz auf der politischen Agenda ein und provozierte mehrfache Leistungskürzungen.¹⁶² In den 1990er Jahren wurde mit der Einfüh-

161 Für die Dekonstruktion der dritten Prämisse des ‚Armutsfallen‘-Theorems – der Wahlfreiheit zwischen Erwerbsarbeit und Transferleistung – vgl. auch Kvist 1998.

162 Die in Großbritannien jahrelang und intensiv geführte Debatte um die vermeintlichen ‚*Poverty Traps*‘ lässt sich allerdings kaum aus den restriktiveren Zuverdienstregelungen allein erklären. Ein wesentlicher Grund, dass dieser Topos in Großbritannien eine solch zentrale Rolle in der sozialpolitischen Auseinandersetzung spielte, liegt darin, dass bedürftigkeitsgeprüften Leistungen aufgrund der spezifischen Struktur und Traditionen der Sozialsysteme in Großbritannien ein wesentlich größeres Gewicht zukommt als in den meisten anderen Wohlfahrtsstaaten (vgl. Evans 1996, Clasen 2001). Zum anderen ist die Fokussierung der Debatte auf dieses Thema aber auch der konservativen Agenda der 1980er Jahre geschuldet, war es doch erklärtes Ziel der Regierung Thatcher, die Sozialausgaben zurückzufahren und das Gewicht zugunsten bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen zu verschieben (Piachaud 1996, 1997). In Zusammenhang mit der ohnehin bereits bestehenden Diskussion um Anreizprobleme bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen musste der Topos der Armutsfalle damit

rung von JSA 1996 allerdings auch ein positiver Arbeitsanreiz für Leistungsempfänger geschaffen: der so genannte *Back-to-Work Bonus* (siehe Abb. 4). Im Rahmen dieses Programms wirkt sich das hinzuverdiente Einkommen des Hilfeempfängers oberhalb des *Earnings Disregard* zwar weiterhin mindernd auf die Unterstützungsleistung aus, eine Geldsumme, die der Hälfte des Einkommens oberhalb der Zuverdienstgrenze entspricht, wird jedoch von der Behörde treuhänderisch verwendet, um ein Guthaben aufzubauen, das der Arbeitslose erhält, wenn er bzw. sie oder seine Partnerin bzw. ihr Partner wieder eine existenzsichernde Beschäftigung findet und dadurch der Bezug von JSA beendet werden kann. Der Bonus muss bis zu drei Monate nach Aufnahme einer Arbeit beantragt werden und wird als steuerfreier Pauschalbetrag in einer maximalen Höhe von £ 1.000 ausbezahlt. Ein Zuverdienst oberhalb des Freibetrags zahlt sich also nicht in der gegenwärtigen Situation des Leistungsbezugs, sondern erst bei der Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt aus.

Mit der Einführung dieses Bonus wählten die Konservativen einen spezifischen Ansatz, der ganz im Einklang mit ihrer eigenen Agenda und dem in Großbritannien bereits in den 1970er Jahren eingeschlagenen Pfad stand, Arbeitsanreize nicht durch den Ausbau und die Liberalisierung von Zuverdienstmöglichkeiten in der Arbeitslosigkeit zu stärken, sondern über den Ausbau so genannter *in-work benefits*, die an erwerbstätige Geringverdiener gezahlt werden. Auch die Sozialreformen der Labour-Partei sind von diesem Ansatz bestimmt (vgl. Kapitel 7.2.). Die Arbeitsmarktreformen in Deutschland sind dagegen bisher eher darauf ausgerichtet, den Zuverdienst in der Arbeitslosigkeit zu flexibilisieren und Anreize zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung zu erhöhen und damit die vormaligen Lohnersatzleistungen zu „Lohnergänzungsleistungen“ (Brütt 2003: 14) umzubauen. Gegenwärtige Diskussionen über eine erneute Veränderung der Hinzuverdienstregelungen sowie über einen Kombilohn in Form einer negativen Einkommenssteuer könnten jedoch einen Kurswechsel nach britischem Vorbild einleiten.

5.2.3 Verschiebung von Berechtigungsgrenzen

Damit ist bereits eine der drei Entwicklungen angesprochen, die für die Verschiebung der Berechtigungsgrenzen in der Arbeitslosensicherung und der Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland innerhalb der letzten drei Dekaden kennzeichnend war: die zunehmende Ausrichtung der Leistungssysteme auf die

quasi zwangsläufig zu einem der prominentesten Themen der britischen Sozialpolitik werden.

Vermeidung vermeintlicher Anreizprobleme. Darüber hinaus ist die Entwicklung der Sicherungssysteme in Großbritannien wie in Deutschland durch die Verschärfung der Anspruchsbedingungen für versicherungsbasierte Leistungen und eine Verschiebung des Gewichts innerhalb der Arbeitslosensicherung zugunsten bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen geprägt.

In Großbritannien führten Kürzungen des Arbeitslosengeldes *Unemployment Benefit* (UB), die Einführung der Besteuerung von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe sowie verschiedene Änderungen bei der Anpassung der Leistungen Anfang der 1980er Jahre zu relevanten Einschnitten bei der Höhe der Leistungen, wodurch Erwerbslose zunehmend auf ergänzende bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen angewiesen waren (Morris/Llewellyn 1991, Evans 1996). Durch die Abschaffung von *Partial Unemployment Benefit*, einer Unterstützungsleistung für Erwerbslose, die die Anspruchsbedingungen der *National Insurance* nicht erfüllten, sowie durch die Verschärfung der Anspruchsbedingungen für *Unemployment Benefit* Ende der 1980er Jahre verloren außerdem 350.000 Erwerbslose Anspruch auf Arbeitslosengeld und waren damit auf Sozialhilfe angewiesen (Atkinson/Micklewright 1989: 151). Ende der 1980er Jahre lag die Zahl der Arbeitslosen mit Anspruch auf *Unemployment Benefit* nur noch bei 25 Prozent (Micklewright 1990: 1). Heute liegt der Anteil der Arbeitslosen, die *contribution-based Jobseeker's Allowance* beziehen, bei etwa 15 Prozent (Department for Work and Pensions 2001).

Diese massive Verschiebung des Gewichts von Versicherungsleistungen zu Fürsorgeleistungen für Erwerbslose war auch der Abschaffung des *Earnings-Related Supplement* (ERS) durch den *Social Security Act* von 1980 geschuldet. Diese einkommensabhängige Zulage zum einheitlichen Arbeitslosengeld war in den 1960er Jahren eingeführt worden, um das chronische Problem zu niedriger Leistungen der *National Insurance* zu lösen. Damit war ein partieller Übergang zum Lohnersatzleistungssystem anderer europäischer Länder unternommen worden. Allerdings blieben die Leistungen bescheiden und die Anspruchsbedingungen strikt, so dass die Quote der Bezieher nie über 30 Prozent kletterte und die Leistung nie den Charakter einer Lohnersatzleistung erlangte (Clasen 2003: 6/7). Für die Thatcher-Regierung war es daher ein leichtes Spiel, die einkommensabhängige Ergänzungsleistung kurz nach ihrem Amtsantritt wieder abzuschaffen.

Eine fundamentale Veränderung der Leistungsstruktur der Arbeitslosensicherung erfolgte schließlich 1996 durch die Einführung von *Jobseeker's Allowance*, durch die die frühere zweigliedrige Struktur der Leistungserbringung für erwerbsfähige Arbeitslose in einem neuen System zusammengeführt wurde. *Unemployment Benefit* wurde durch *contribution-based Jobseeker's Allowance* ersetzt und die Anspruchsdauer für die Versicherungsleistung radikal von zwölf auf sechs Monate verkürzt. Im Rahmen dieser Reform wurde auch das *Jobsee-*

ker's Agreement als neue Anspruchsbedingung in die Arbeitslosensicherung und ein entsprechendes Sanktionsinstrumentarium eingeführt. In Deutschland wurde ein solches Instrument in Form der Eingliederungsvereinbarung erst 2001 im Rahmen des *Jobaqtiv-Gesetzes* geschaffen.

Während es in Großbritannien durch die Reformen der Thatcher-Regierung zu erheblichen Verschlechterungen des Lebensstandards für *alle* Erwerbslosen kam, wurden Einschränkungen in der Bundesrepublik bis Ende der 1990er Jahre größtenteils selektiv vorgenommen. Sie trafen vor allem Gruppen, deren Status am Arbeitsmarkt – und damit auch innerhalb des Versicherungssystems – ohnehin prekär war (Clasen 1994: 163). So führte die restriktivere Gestaltung des Verhältnisses von Beitrags- und Anspruchszeiten durch das Arbeitsförderungs- und Konsolidierungsgesetz von 1983 dazu, dass die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, die nach wie vor bei zwölf Monaten lag, erst nach 36 und nicht wie bisher 24 Monaten Beitragszahlungen erreicht wurde. Bei der so genannten ‚originären Arbeitslosenhilfe‘, die auch Erwerbslose in Anspruch nehmen konnten, die die Anspruchsbedingungen für Arbeitslosengeld nicht erfüllten, wurden die Voraussetzungen so geändert, dass erst 150 Tage versicherungspflichtige Beschäftigung, statt wie bisher 70, für den Bezug qualifizierten. Andere Tätigkeiten, wie der Besuch einer weiterführenden Schule oder Hochschule, die vorher als Anspruch begründend gegolten hatten, wurden nicht mehr anerkannt. Ebenfalls unter der konservativ geführten Regierung unter Kohl wurde die Bezugsdauer der originären Arbeitslosenhilfe 1994 auf ein Jahr beschränkt (Reisert 2004: 13); 1999 wurde diese Leistung endgültig abgeschafft.

Weil aufgrund der hohen und dauerhaften Arbeitslosigkeit in den 1980er Jahren immer mehr Erwerbslose ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpften und zugleich die Anspruchsbedingungen verschärft wurden, wurden auch in Deutschland die bedürftigkeitsgeprüfte Arbeitslosen- und Sozialhilfe zunehmend wichtiger für die Absicherung von Erwerbslosen. Mitte der 1980er Jahre erhielten nur noch gut ein Drittel der Arbeitslosen die beitragsfinanzierte Leistung Arbeitslosengeld (Clasen 1994: 179). Vor diesem Hintergrund und angesichts eines Überschusses der Bundesanstalt für Arbeit, der sich seit Mitte der 1980er Jahre trotz anhaltender Massenarbeitslosigkeit aufgrund der vorgenommenen Einschnitte gebildet hatte, wurde hier jedoch das Verhältnis von Beitrags- und Anspruchszeiten wieder gelockert und die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Erwerbslose mit langen Beitragszeiten zweimal erhöht – 1986 zunächst auf höchstens 24, kurze Zeit später auf die bis 2006 gültigen 32 Monate – und damit der Erosion des Inklusionspotenzials der Arbeitslosenversicherung entgegengesteuert.

Erst in jüngerer Zeit ist die Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes wieder zur Zielscheibe von Einschnitten geworden. So wurden 1997 im Rahmen des

Arbeitsförderreformgesetzes (ARFG) die Altersgrenzen für die verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengelds um jeweils drei Jahre erhöht.¹⁶³ Vom 01.01.2006 an wurde der Bezug des einkommensabhängigen Arbeitslosengelds für alle Erwerbslosen unter 55 Jahren auf maximal 12 Monate, darüber auf höchstens 18 Monate begrenzt. Ansprüche auf Arbeitslosengeld müssen nun außerdem in einer Rahmenfrist von zwei statt bisher drei Jahren erworben werden. Dies bedeutet eine deutliche Verkürzung der maximalen Bezugsdauer für ältere Erwerbslose.

Schließlich bedeutet die Neustrukturierung der Arbeitslosenunterstützung im Rahmen des vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eine fundamentale Veränderung der Strukturen der Leistungssysteme und eine deutliche Verschiebung von Berechtigungsgrenzen. War die Arbeitslosenhilfe mit 53 respektive 57 Prozent an das frühere Einkommen gekoppelt und garantierte damit ein gewisses Maß an Lebensstandardsicherung, gewährt das neue Leistungssystem nur noch einheitliche Leistungen auf Sozialhilfeniveau.¹⁶⁴ Dies bedeutet für die große Mehrheit der bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger eine erhebliche Schlechterstellung. Bisher liegen zwar noch keine Daten über tatsächlich eingetretene Effekte vor. Nach Hochrechnungen von Strengmann-Kuhn (2003b) auf Basis des Sozio-Ökonomischen Panels dürfte sich aber für 76,7 Prozent der ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger durch die Umstellung auf ALG II die finanzielle Situation verschlechtern haben. Zwischen 19 und 32,5 Prozent dürften ihren Anspruch auf ALG II sogar vollständig verloren haben.¹⁶⁵ Das IAB geht auf Basis seiner Simulationsrechnungen davon aus, dass 17 Prozent der Leistungsempfänger nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosenunterstützung hatten und sich die Einkommensposition von 53 Prozent der bedürftigen Haushalte verschlechtert hat (Blos/Rudolph 2005). Becker und Hauser (2006: 100) rechnen damit, dass

163 Danach wurde die Altersgrenze für die maximale Bezugsdauer nun nicht mehr mit 54, sondern erst mit 57 Jahren erreicht.

164 Hilfeempfänger, die vor dem Bezug von ALG II die Versicherungsleistung ALG I bezogen haben, erhalten allerdings einen degressiven, auf zwei Jahre befristeten Zuschlag, der sich nach dem früheren Einkommen bemisst. Die individuelle Höhe des Zuschlags beträgt Zweidrittel der Differenz aus dem zuletzt bezogenen Arbeitslosengeld zuzüglich Wohngeld und dem Arbeitslosengeld II (ohne Zuschlag). Der Zuschlag ist auf maximal 160 € bei Alleinstehenden, 320 € bei nicht getrennt lebenden (Ehe-)Partnern und 60 € pro minderjährigem, im Haushalt lebendem Kind begrenzt, halbiert sich nach dem ersten Jahr und entfällt nach dem zweiten Jahr völlig.

165 Schulte (2004) kommt auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstudie von 1998 zum Ergebnis, dass 59 Prozent aller ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger durch die Reform verloren haben und 24,8 Prozent ganz aus dem Leistungsbezug gefallen sein dürften.

sich die Einkommenssituation von 60 Prozent aller Personen, die mit einem Arbeitslosenhilfeempfänger zusammen lebten, negativ entwickelt und ein Viertel der ehemaligen Bezieher von Arbeitslosenhilfe den Anspruch auf Unterstützung ganz verloren hat.

Wie oben gezeigt, bringen auch die Neuregelungen bei der Anrechnung von Vermögen, Partnereinkommen und beim Zuverdienst (teilweise erhebliche) Verschlechterungen gegenüber den Regelungen der Arbeitslosenhilfe mit sich. Für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger bedeutet das neue Leistungssystem dagegen in einzelnen Punkten – etwa beim Unterhaltsrückgriff, bei den Vermögensfreibeträgen, beim Besitz eines Autos sowie beim Zugang zu Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – Verbesserungen gegenüber der bisherigen Situation. Wie entgegen eines weit verbreiteten Irrtums noch zu zeigen sein wird (vgl. Kapitel 6.1.), bringt das neue System aber auch für sie keine materiellen Verbesserungen beim täglichen Lebensunterhalt mit sich – eher im Gegenteil.

5.3 Faktische Zugangsgrenzen

Die zuvor behandelte Frage nach den Berechtigungsgrenzen berührt die institutionellen Konstruktionsprinzipien der sozialen Sicherung im engeren Sinne. Die Frage nach den faktischen Zugangsgrenzen – Gegenstand dieses Kapitels – wirft dagegen weitergehende Fragen nach dem Verhältnis von sozialen Sicherungssystemen und Arbeitsmarkt auf. Dabei geraten Lücken im Netz der sozialen Sicherung in den Blick, die durch eine mangelnde Korrespondenz zwischen den institutionellen Konstruktionsprinzipien der sozialen Sicherungssysteme und den Strukturen des Arbeitsmarktes entstehen. Um diese Lücken zu ‚vermessen‘, lassen sich direkte und indirekte Indikatoren heranziehen. Da die sozialen Sicherungssysteme das ‚Normalarbeitsverhältnis‘ als Bezugspunkt haben und davon abweichende Beschäftigungsformen häufig nicht oder nicht in ausreichender Weise sozial abgesichert sind, lassen sich über den Umfang und die Entwicklung davon abweichender Beschäftigungsformen auf *indirektem* Weg Aussagen über das Inklusionspotenzial sozialer Sicherung machen. Es gibt aber auch eine Reihe von *direkten Indikatoren*, mit deren Hilfe sich die Lücken im Netz sozialer Sicherung bestimmen lassen, insbesondere die so genannte ‚Coverage Rate‘ von Versicherungsleistungen sowie die Höhe der Nichtinanspruchnahme (die so genannte ‚Non-Take-Up-Quote‘) bei bedürftigkeitsgeprüften Leistungen.

5.3.1 *Atypische Beschäftigung als indirekter Indikator für faktische Zugangsgrenzen*

5.3.1.1 *Prekäre Beschäftigung und Wohlfahrtsunsicherheit*

Das Normalarbeitsverhältnis kann laut Mückenberger (1985) in doppelter Hinsicht als Standard für abhängige Beschäftigung gelten: Zum einen war es in der Bundesrepublik wenigstens bis Mitte der 1980er „statistische Normalität“,¹⁶⁶ da die meisten Lohn- und Gehaltsempfänger in Beschäftigungsverhältnissen tätig waren, die durch die wichtigsten Merkmale des Normalarbeitsverhältnisses – Vollzeitstätigkeit außerhalb des eigenen Hauses für einen einzigen Arbeitgeber ohne zeitliche Befristung, regelmäßige Arbeitszeiten, umfassende gesetzliche Schutz- und Teilhaberechte und Tarifleistungen sowie vollem Schutz durch die gesetzlichen Sozialversicherungen – gekennzeichnet waren (vgl. Mayer-Ahuja 2003: 34). Zum anderen bildete es als „juristisch anerkannte und darum herrschende Fiktion“ (Mückenberger 1985: 422, H.i.O.) den Bezugspunkt für Gesetze, Tarifverträge und die Sozialversicherungssysteme. Nicht nur – aber in besonderem Maße – die deutschen Sozialversicherungssysteme operieren durch ihren Erwerbsarbeitsbezug und den Grundsatz der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz auf Basis des „unterstellten Normalitätsmodell[s] einer kontinuierlich und ausreichend entlohten Vollzeitwerbstätigkeit bzw. einer abgeleiteten Sicherung durch intakte Familienverhältnisse (für Frauen)“ und grenzen damit „diejenigen Bevölkerungsgruppen aus der sozialen Sicherung aus [...], die dem nicht entsprechen wollen oder können“ (Olk/Riedmüller 1994: 17/18).

„Atypische“ oder „prekäre“ Beschäftigung kann in Relation zum Normalarbeitsverhältnis bestimmt werden. So begreift Mayer-Ahuja in ihrer Studie zur Entwicklung der prekären Beschäftigung in Westdeutschland seit 1973 all jene Arbeitsverhältnisse als „prekär“, „die hinter den materiellen, rechtlichen und betrieblichen Integrationsstandards des Normalarbeitsverhältnisses zurückbleiben“ (Mayer-Ahuja 2003: 33). Hierunter fallen vor allem die geringfügige Beschäftigung, befristete Arbeitsverhältnisse, Leiharbeit und Arbeitsverhältnisse in der Grauzone zwischen selbständiger und abhängiger Beschäftigung (Mayer-Ahuja 2003: 41, 48-50). Auch Teilzeitarbeit kann prekär sein, wenn die Arbeitszeit gering und die dadurch erworbenen Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen nicht ausreichend sind, um im Fall von Alter oder Erwerbslosigkeit eine existenzsichernde Absicherung zu gewährleisten. Schließlich unterschreiten

166 Zwar ist das Normalarbeitsverhältnis seit den 1970er Jahren Erosionstendenzen unterworfen (zur Diskussion vgl. Mayer-Ahuja 2003: 40-47), auch Mitte der 1990er Jahre stellte es aber noch für ca. die Hälfte der Beschäftigten die Normalität dar (vgl. Hoffmann/Walwei 1998 sowie Krause/Hanesch/ Bäcker 2000).

Niedriglohnarbeitsverhältnisse die (materiellen) Standards des Normalarbeitsverhältnisses und stellen damit eine weitere Form prekärer Beschäftigung dar.

Atypische Beschäftigungsverhältnisse müssen nicht zwangsläufig zu einer prekären sozio-ökonomischen Lage führen. Für die meisten atypisch Beschäftigten, die nicht über ein „besonders hohes Einkommen oder eine besonders stabile haushaltsökonomische Einbindung“ verfügen, weisen diese Beschäftigungsverhältnisse jedoch „durchaus ein beträchtliches prekäres Potential auf“ (Mayer-Ahuja 2003: 54). Viele sind so gering entlohnt, dass die Beschäftigten vom Arbeitsentgelt allein nicht leben können, rechtlich ungeschützt oder weniger geschützt (Tarifverträge, Kündigungsschutz, etc) als reguläre Arbeitsverhältnisse, eröffnen keinen oder nur geringfügigen Anspruch auf Leistungen der Sozialversicherung und sind auch in Hinblick auf die Zeitsouveränität der Arbeitnehmer und ihre betriebliche Stellung durch Unsicherheit und Abweichung geprägt.

Prekäre Beschäftigung besitzt viele Facetten und Aspekte, in Zusammenhang mit den Grenzen des Zugangs zu sozialer Sicherung interessiert aber vor allem ein bestimmter Aspekt des prekären Potenzials atypischer Beschäftigung: die nicht vorhandene bzw. prekäre Einbindung atypisch beschäftigter Arbeitnehmer in die sozialen Sicherungssysteme, die von Kim und Kurz (2003: 169) als „Wohlfahrtsunsicherheit“ bezeichnet wird. Um zu eruieren, wie es in Großbritannien und Deutschland um diese bestellt ist, wird im Folgenden untersucht, welchen Umfang bestimmte Formen prekärer Beschäftigung, die keinen oder nur unzureichenden Zugang zu den Sozialversicherungssystemen bieten, also Teilzeitarbeit, geringfügige und befristete Beschäftigung sowie Niedriglohnarbeitsverhältnisse,¹⁶⁷ in Deutschland und Großbritannien aufweisen, wie sie auf verschiedene Personengruppen verteilt sind und sich im Zeitverlauf entwickeln.

5.3.1.2 Stand und Entwicklung prekärer Beschäftigung

In Deutschland und Großbritannien haben Formen der Beschäftigung, bei denen keine oder nur unzureichende Anwartschaften auf Rente und Arbeitslosengeld erworben werden können, in den letzten Dekaden zugenommen und stellen mittlerweile einen beträchtlichen Anteil an der Gesamtbeschäftigung dar. Auch „the

167 Gängigerweise werden außerdem Scheinselbständige bzw. Selbständige ohne bzw. mit sehr wenigen Mitarbeitern sowie Zeitarbeitnehmer unter die prekär Beschäftigten gefasst. Da Selbständige in Deutschland per se nicht und in Großbritannien in einer eigenständigen Beitragsklasse in die Sozialversicherung einbezogen sind, werden sie hier jedoch nicht behandelt. Zeitarbeit unterschreitet vor allem Standards betrieblicher (meistens auch materieller) Integration. Auch sie wird im Folgenden nicht behandelt.

German labour market is increasingly marked by working conditions that diverge (...) from the norm of permanent full-time employment safeguarded by labour, social security and wage laws“ (Bäcker/Hanesch/Krause 2003: 12). So hat sich etwa die Zahl der Teilzeitbeschäftigten in Deutschland von 3,098 Mio. im Jahr 1985 auf 11,154 Mio. im Jahr 2005 erhöht und damit mehr als verdreifacht (siehe Tab. 6). Arbeiteten 1985 13,2 Prozent aller Arbeitnehmer Teilzeit, sind es heute insgesamt 32,4 Prozent.

Tabelle 6: Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung 1985-2005 in Deutschland

Jahr	Arbeitnehmer (in Mio.)	Teilzeit	Teilzeitquote	Teilzeit beschäftigte Männer	Teilzeit beschäftigte Frauen	Teilzeitquote Männer	Teilzeitquote Frauen
1985	23,455	3,098	13,2%	0,287	2,812	2,0%	30,8%
1990	25,453	4,153	16,3%	0,452	3,702	3,0%	35,6%
1995	33,852	6,882	20,3%	1,102	5,780	6,0%	37,2%
2000	35,229	9,579	27,2%	1,785	7,547	11,0%	44,8%
2004	34,650	10,947	31,6%	2,731	8,216	15,4%	48,6%
2005	34,428	11,154	32,4%	---	---	---	---

Quelle: Eigene Darstellung nach BMGS 2006: Tab. 2.5 A

In Großbritannien stieg die Zahl Teilzeit arbeitender Beschäftigter im gleichen Zeitraum zwar weniger steil, aber von einem bereits deutlich höheren Ausgangsniveau von 5,116 auf 7,329 Millionen um knapp das Eineinhalbfache. Die Teilzeitquote kletterte von 26,6 auf 34,3 Prozent (siehe Tab. 7) und liegt damit etwas höher als in Deutschland.

In beiden Ländern ist Teilzeitarbeit hochgradig ungleich auf die Geschlechter verteilt: In Deutschland arbeiteten 2005 gut 15 Prozent der Männer in Teilzeit, in Großbritannien gut 10 Prozent. Dagegen arbeiten von den weiblichen Arbeitnehmern in Deutschland mehr als 48 Prozent und in Großbritannien 43 Prozent in Teilzeit. Dabei ist die Teilzeitquote der Frauen in Großbritannien seit 1985 ungefähr gleich geblieben, während sie in Deutschland zwischen 1985 und 2005 um mehr als die Hälfte (von 30,8 auf 48,6 Prozent) angestiegen ist. Die Quote Teilzeit arbeitender Männer erhöhte sich in beiden Ländern – in Großbritannien hat sie sich mehr als verdoppelt, in Deutschland mehr als versiebenfacht. Sie bleibt zwar in beiden Fällen weit hinter der der Frauen zurück, der Zuwachs ist allerdings vor allem in Deutschland beachtlich und eine weitere Steigerung in Zukunft wahrscheinlich.

Tabelle 7: Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung 1985-2005 in Großbritannien

Jahr	Arbeitnehmer (in Mio.)	Teilzeit	Teilzeitquote	Teilzeitbeschäftigte Frauen	Teilzeitbeschäftigte Männer	Teilzeitquote Männer	Teilzeitquote Frauen
1985	19,243	5,116	26,6%	4,452	0,664	4,6%	43,2%
1990	20,930	5,854	28,0%	4,947	0,906	6,0%	42,2%
1995	19,449	6,282	32,3%	5,150	1,132	8,0%	44,2%
2000	20,515	6,918	32,3%	5,547	1,371	9,2%	44,3%
2005	21,345	7,329	34,3%	5,681	1,648	10,6%	43,0%

Quelle: Eigene Berechnungen nach ONS 2006

Nun ist Teilzeitarbeit nicht unbedingt prekär, was die *formale* Einbindung in die sozialen Sicherungssysteme betrifft. In Deutschland genießen Beschäftigte in Teilzeitpositionen oberhalb der Mini-Job-Grenze mittlerweile die gleiche soziale Absicherung wie in Vollzeitpositionen. Auch in Großbritannien sind Teilzeitbeschäftigte mit einer Wochenarbeitszeit von mehr als 15 Stunden in die *National Insurance* einbezogen.¹⁶⁸ Sie sind aber in der Regel vom Krankengeld und von betrieblichen Rentenversicherungssystemen ausgeschlossen und damit schlechter gestellt als in Deutschland (Kim/Kurz 2003: 171). Teilzeitpositionen lassen aber – und dies gilt umso mehr, je geringer die Stundenzahl – häufig keine wirtschaftliche Unabhängigkeit zu und gewähren im Fall von Rente oder Arbeitslosigkeit keine ausreichende Absicherung. Wie prekär Teilzeitarbeit ist, hängt daher in hohem Maße vom familiären Kontext ab und davon, ob die Beschäftigten über andere Formen und Quellen der Absicherung verfügen.

Geringfügige Beschäftigung oder marginale Teilzeit¹⁶⁹ bildet einen besonderen Fall: Hier besteht auch formal entweder – wie in Großbritannien – keine

168 Ihre gesundheitliche Versorgung ist durch den universellen Gesundheitsdienst ohnehin gewährleistet.

169 Als marginale Teilzeit wird in der Literatur eine Arbeitszeit mit geringer Stundenzahl, in der Regel von weniger als 15 Wochenstunden, bezeichnet (siehe Kim/Kurz 2003: FN 3). Laut Berechnungen des IAB liegt die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Teilzeitbeschäftigten in Deutschland gegenwärtig bei 14,47 Stunden (zitiert nach Bundesregierung 2004), was bedeutet, dass der bzw. die durchschnittliche Teilzeitbeschäftigte in marginaler Teilzeit arbeitet. In Großbritannien, für das leider keine äquivalenten Zahlen vorliegen, arbeiten rund Zweidrittel der Teilzeitbeschäftigten weniger als 20 Stunden in der Woche (Klammer/Tilmann 2001).

oder – wie in Deutschland – nur eine partielle Einbindung in die sozialen Sicherungssysteme. In Deutschland sind seit 1999 zwar auch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (die so genannten Minijobs) in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen (BMGS 2004a),¹⁷⁰ die Anwartschaften, die dadurch erworben werden, können aber keine eigenständige existenzsichernde Alterssicherung gewährleisten. In die Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung sind geringfügig Beschäftigte nicht einbezogen. Ein Teil der Arbeitgeberpauschale fließt zwar in die gesetzliche Krankenversicherung, er dient dort aber dem Risikostrukturausgleich zwischen den Kassen. Für Beschäftigte, die nicht ohnehin schon über ein anderes Arbeitsverhältnis oder über die Familienversicherung abgesichert sind, wird kein Versicherungsschutz begründet (BMGS 2004a). Auch auf Krankengeld und Mutterschaftsgeld haben geringfügig Beschäftigte keine Ansprüche. Diese können erst oberhalb der Mini-Jobgrenze erworben werden.¹⁷¹

In marginaler Teilzeit arbeiten in Großbritannien sieben Prozent der Beschäftigten, in Deutschland sind es vier Prozent (Kim/Kurz 2003: 179). Hier hat der Anteil geringfügiger Beschäftigung seit den 1980er Jahren von zwei auf gut fünf Prozent zugenommen, während er in Großbritannien ungefähr gleich geblieben ist. Insbesondere seit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung im Jahr 2002¹⁷² ist die Zahl der Minijobs in Deutschland sprunghaft ange-

170 Bis Juli 2006 zahlten Arbeitgeber für Minijobs einen Pauschalbetrag von 25 Prozent zur Sozialversicherung (zwölf Prozent davon für die Rentenversicherung, elf Prozent für Krankenversicherung und zwei Prozent Steuern), bei Beschäftigung in Privathaushalten zwölf Prozent. Die Beschäftigten zahlen keine Sozialabgaben, können aber einen freiwilligen Beitrag zur Rentenversicherung leisten, um ihre Anwartschaften zu verbessern. Die Höhe der Rentenansprüche verbessert sich dadurch zwar kaum, die Beschäftigungszeit gilt aber bei der Berechnung der späteren Rentenansprüche als vollwertige Versicherungszeit (Winkel 2004). Allerdings nehmen nur etwa zehn Prozent der Mini-Jobber diese Möglichkeit in Anspruch (Fertig/Kluge/Scheuer 2004: 92). Ab 1. Juli 2006 erhöht sich durch das Haushaltsbegleitgesetz 2006 die Arbeitgeberpauschale bei gewerblichen Minijobs auf 30 Prozent. Dadurch verringert sich der freiwillig zu zahlende Ergänzungsbeitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung für den Arbeitnehmer (Deutsche Rentenversicherung 2006).

171 In der mit den ‚Hartz-Reformen‘ neu geschaffenen ‚Midi-Zone‘ zwischen 400,01 € und 800 € besteht volle Versicherungspflicht und können dementsprechend umfassende Sozialversicherungsansprüche erworben werden. Arbeitgeber müssen hier den vollen Beitragssatz zahlen, für Arbeitnehmer fallen nur ermäßigte Beitragssätze an (BMGS 2004a).

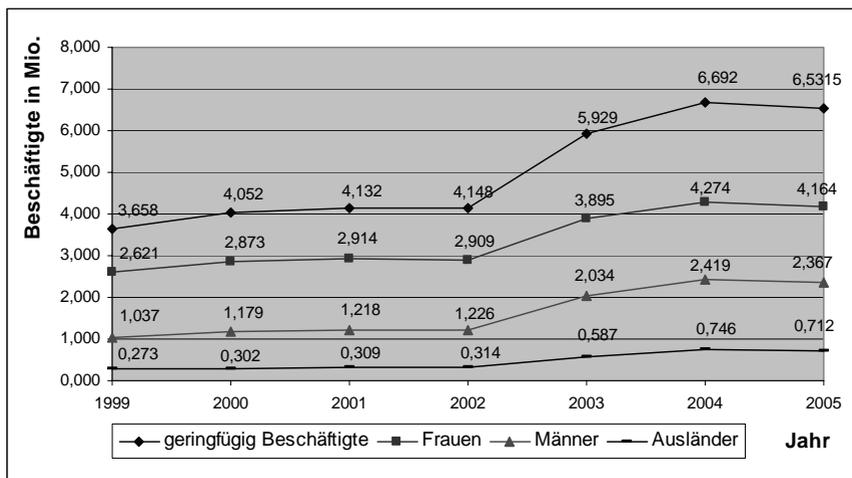
172 Die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung im Rahmen des zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Deutscher Bundestag 2002b) beinhaltet neben der Vereinfachung und Zentralisierung des Melde- und Beitragseinzugsverfahrens die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von 325 auf 400 €, die

stiegen. Waren 2002 insgesamt 4,15 Mio. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse registriert, waren es im Juni 2005 knapp 6,7 Mio. Seitdem ist die geringfügige Beschäftigung wieder leicht rückläufig und liegt im Jahresschnitt bei 6,53 Mio. (siehe Abb.5). Nach Angaben der für die Verwaltung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zuständigen Minijobzentrale sind im ersten Jahr nach Inkrafttreten des zweiten ‚Hartz-Gesetzes‘ insgesamt 1,6 Mio. Minijobs entstanden; berücksichtigt man, dass in diese Zahl auch bereits bestehende geringfügige Beschäftigungsverhältnisse eingingen, ca. 930.000 davon neu (Knappschaft/Minijob-Zentrale 2003: 4). Die Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2006c: 124) geht davon aus, dass der Zuwachs seit Inkrafttreten der Reform bis Juni 2005 1,8 Mio. betrug. 1,1 Mio. der neu entstandenen Minijobs werden als Nebentätigkeit ausgeübt, bei 700.000 handelt es sich um ausschließlich geringfügig Beschäftigte (ebd.). Hierunter befinden sich zwar viele Hausfrauen, Rentner, Schüler und Studierende, die über andere Einkommensquellen sozial und wirtschaftlich abgesichert sind. Insbesondere im Fall dazu verdienender Frauen muss marginale Teilzeit aber dennoch skeptisch beurteilt werden, da die wirtschaftliche Abhängigkeit von einem Familienernährer bestehen bleibt und keine hinreichende eigene soziale Absicherung erworben werden kann, die im Fall des Scheiterns der Beziehung vor Armut und sozialer Ausgrenzung schützt (vgl. auch Voss-Dahm 2005).

Ebenso wie die Teilzeitbeschäftigung insgesamt ist auch die geringfügige Beschäftigung sehr ungleich auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen verteilt. Etwa zwei Drittel der Mini-Jobber sind Frauen, nur ein gutes Drittel der geringfügigen Beschäftigung wird von Männern ausgeübt. Auch Ausländer sind im Verhältnis zu ihrem Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit gut 712.000 Mini-Jobbern leicht überrepräsentiert. Zwischen 1999 und 2005 ist ihr Anteil an den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen außerdem von 7,5 auf 11 Prozent gestiegen. Allein zwischen April (Inkrafttreten der Neuregelung der Minijobs) und Juli 2003 haben über 200.000 Ausländer eine geringfügig entlohnte Beschäftigung aufgenommen; dies entspricht einer Zunahme von 67 Prozent und einer relativ stärkeren Steigerung als bei anderen Gruppen (Knappschaft/Minijob-Zentrale 2003: 8). Dies könnte ein Zeichen dafür sein, dass Migranten, die sich gegenwärtig mit einer besonders schwierigen Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt konfrontiert sehen, verstärkt in den Bereich der geringfügigen Beschäftigung ausweichen.

Aufhebung der 15h-Grenze, die Wiedereinführung der Möglichkeit eines abgabenfreien Minijobs neben der Haupterbstätigkeit, die 1999 abgeschafft worden war, sowie die Einführung einer Gleitzone zwischen 400 und 800 €, in der nur verringerte Sozialversicherungsabgaben gezahlt werden müssen (vgl. Knappschaft/Minijob-Zentrale 2003).

Abbildung 5: Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung in Deutschland 1999 bis 2005



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten der Bundesagentur für Arbeit (2002) und der Knappschaft/Minijob-Zentrale (2004, 2005)

Zwar lassen sich auf der Basis der bisher vorhandenen Daten noch keine definitiven Aussagen über die Effekte der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung treffen (BA 2003), es finden sich jedoch erste Hinweise darauf, dass in bestimmten Branchen reguläre Arbeitsverhältnisse in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt werden und damit die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses weiter vorangetrieben wird (vgl. Koch/Bäcker 2004, Schmidt, C. 2003, Warich 2004).¹⁷³ Zu diesem Schluss kommt auch die erste umfassende Bestandsaufnahme zu den Effekten der Reform, die vom RWI vorgenommen wurde (Fertig/Kluve/Scheuer 2004: 94/95).

Aber nicht nur Teilzeit, auch befristete Beschäftigung ist aus der Perspektive der Einbindung in soziale Sicherungssysteme zumindest potenziell prekär. Abhängig von der Dauer der Arbeitsverträge kann es für befristet beschäftigte Arbeitnehmer schwierig sein, ausreichende Anwartschaften auf Arbeitslosengeld

¹⁷³ So wurden laut einer Branchenstudie im Auftrag der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) binnen eines Jahres allein im Einzelhandel 227.000 versicherungspflichtige Arbeitsplätze abgebaut und durch kostengünstigere 176.000 Minijobs ersetzt (Warich 2004).

oder Renten zu erwerben. Außerdem sind befristet Beschäftigte stärker dem Risiko ausgesetzt, nach Ablauf ihres Vertrages arbeitslos zu werden. Die Verbreitung befristeter Verträge hat in Deutschland wie auch in Großbritannien in den vergangenen Jahren leicht zugenommen. 1999 waren in Deutschland 9 Prozent aller Erwerbstätigen befristet beschäftigt, in Großbritannien 6 Prozent (Kim/Kurz 2003: 172). Insbesondere bei den jüngeren Altersgruppen ist der Anteil befristeter Beschäftigung jedoch wesentlich höher. So liegt er beispielsweise in der Gruppe der unter 30-Jährigen in Deutschland bei 21 Prozent.

Schließlich stellen Niedriglohnarbeitsverhältnisse ein Problem für die Einbindung in die sozialen Sicherungssysteme dar, da auf der Basis niedriger Einkommen keine existenzsichernden Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen erworben werden können. Dieses Problem stellt sich im deutschen Sozialsystem in besonderem Maße. Denn „[i]n social insurance systems geared towards wage replacement, as in Germany [...] the increase of low-paid jobs that place the individual below or only just above the poverty line [...] leads inevitably to inadequate social insurance entitlements“ (Bäcker/Hanesch/Krause 2003: 10).

Laut einer Studie des European Industrial Relations Observatory (EIRO 2002), die die jeweiligen nationalen Definitionen und Konzepte von niedrig entlohnter Beschäftigung zum Ausgangspunkt nimmt, arbeiteten in Deutschland im Jahr 1997 17 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnbereich. Je nach dem wie dieser definiert wird – ob als Einkommen, das unter 50 Prozent oder unter 75 Prozent des nationalen Durchschnittseinkommens liegt –, arbeiteten in diesem Jahr in Westdeutschland 11,5 bzw. 35,5 Prozent, in Ostdeutschland 9,5 bzw. 35,6 Prozent der Vollzeitbeschäftigten zu Niedriglöhnen (EIRO 2002: 4).¹⁷⁴ In Großbritannien waren es nach unterschiedlichen Berechnungsweisen zwischen 17,3 und 27,6 Prozent der Beschäftigten, die weniger als die Hälfte des Medianlohns für Männer verdienten und damit als niedrig entlohnt gelten. Mit 77 Prozent (EU) respektive 81 Prozent (GB) sind es wiederum mit überragender Mehrheit Frauen, die im Niedriglohnsegment beschäftigt sind (EIRO 2002: 5). In den letzten 20 Jahren hat es in Deutschland wie in Großbritannien ein signifikantes Wachstum von Niedriglohnjobs gegeben, welches besonders stark in den 1980er Jahren ausgeprägt war und sich in den 1990er Jahren mit geringerer Intensität fortgesetzt hat (EIRO 2002: 5). Allerdings ist in Großbritannien durch die Einführung eines nationalen gesetzlichen Mindestlohnes¹⁷⁵ 1999 die Zahl der

174 Schäfer (2003: 422) kommt zu dem Ergebnis, dass 1997 12,1 Prozent der Beschäftigten oder 2,1 Mio. Arbeitnehmer zu Armutslöhnen (weniger als 50 Prozent des Durchschnittslohns) arbeiteten und 23,8 Prozent oder 6,3 Mio. zu prekären Löhnen (50 bis 75 Prozent des Durchschnittslohns).

175 Der Mindestlohn wurde 1999 auf einem relativ niedrigen Niveau eingeführt und seitdem um etwa ein Viertel angehoben. Im Oktober 2006 wurde er erneut herauf

sehr niedrig entlohnten Beschäftigten deutlich zurückgegangen. Neben Niedriglöhnen untersucht die EIRO-Studie auch das Ausmaß von ‚Armut trotz Arbeit‘. Armut wird dabei nach einer international gängigen Definition als Verfügung über weniger als 60 Prozent des nationalen Median-Äquivalenzeinkommens¹⁷⁶ bestimmt. Demnach gelten in Deutschland zehn Prozent aller Arbeitnehmer als ‚arbeitende Arme‘, im liberalen Großbritannien sind es dagegen ‚nur‘ sieben Prozent. Auch in Deutschland stellen Erwerbstätige also einen relevanten Anteil an den Armen dar (Andreß 2000: 38).¹⁷⁷ „There is therefore no truth in the statement often made in debates on employment policy that the ‚low-income sector‘ in Germany is either underdeveloped or non-existent“ (Hanesch 2003: 209). Und Niedriglohnjobs werden auch in Deutschland zunehmend zur Niedriglohnfalle. Denn wie das IAB feststellte, ist die Aufstiegsmobilität von Geringverdienern im internationalen Vergleich gering und in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich zurückgegangen (Rhein/Gartner/Krug 2005: 4).¹⁷⁸

5.3.2 Direkte Indikatoren für Löcher im Netz der sozialen Sicherung

Indikatoren, mit deren Hilfe sich direkte Aussagen über Löcher im Netz der sozialen Sicherung machen lassen, stellen die so genannte ‚Coverage Rate‘ und die ‚Non-Take-Up Rate‘ dar.

Die *Coverage Rate* bezeichnet den Anteil der Arbeitslosen, die Versicherungsleistungen beziehen, an allen gemeldeten Erwerbslosen. Sie wird zum einen durch Arbeitsmarktentwicklungen, zum anderen durch sozialpolitische Entscheidungen wie fiskalpolitisch motivierte Verschärfungen der Anspruchsbedingungen beeinflusst. So führt dauerhafte Massenarbeitslosigkeit dazu, dass ein relevanter Teil der Erwerbslosen nach einer bestimmten Dauer ihrer Arbeitslosigkeit aus den versicherungsbasierten Leistungssystemen ausscheidet und in nachgelagerte, bedürftigkeitsgeprüfte Sicherungssysteme wechselt, wodurch der Deckungsgrad der vorrangigen Leistungssysteme zwangsläufig abnimmt. Aber auch die oben beschriebene Zunahme von Beschäftigungsformen, die nicht durch die

gesetzt und liegt für Erwachsene nun bei £ 5,35, für Jugendliche im Alter von 18 bis 22 Jahre bei £ 4,45. Das *New Policy Institute* (Howarth/Kenway 2004) geht in seiner Studie zu niedrig entlohnter Beschäftigung allerdings davon aus, dass ein armutsfester Mindestlohn wenigstens bei £ 6 in der Stunde liegen müsste.

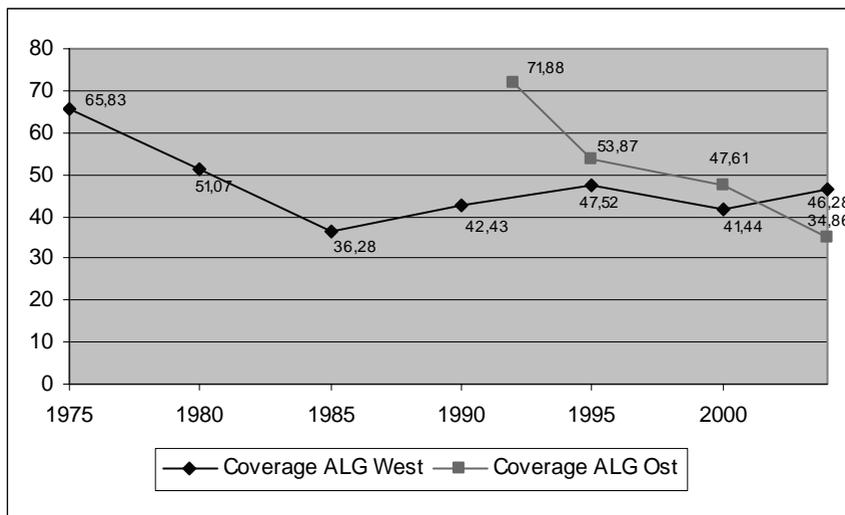
176 Äquivalenzeinkommen bedeutet, dass das Haushaltseinkommen nach Mitgliedern geteilt und gewichtet wird.

177 Vgl. auch Strengmann-Kuhn 2003a.

178 Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch Fertig, Kluge und Scheuer (2004).

Arbeitslosenversicherung abgesichert sind, führt zu einer Erosion der *Coverage Rate*.

Abbildung 6: Coverage Rate Arbeitslosengeld 1975 bis 2004 in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen nach BA 2005, 2004, 1998, 1989

In Westdeutschland ist diese zwischen 1975 und 2004¹⁷⁹ von 65,8 Prozent auf 46,3 Prozent gefallen (siehe Abb. 6). In Ostdeutschland ging der Anteil Erwerbsloser mit Anspruch auf Arbeitslosengeld von über 70 Prozent im Jahr 1993 auf 34,9 Prozent im Jahr 2004 zurück. Die gesamtdeutsche Quote lag 2004 bei 42,1 Prozent. Der hohe Ausgangswert für den Osten lässt sich dadurch erklären, dass die meisten Ostdeutschen – auch die Frauen – bis zur ‚Wende‘ aufgrund der in der DDR herrschenden Vollbeschäftigung nach Plan lange und relativ ungebrochene Erwerbsbiographien vorweisen konnten, die ihnen in den neuen gesamtdeutschen Sicherungssystemen ausreichende Anwartschaften sicherten. Auch der starke Rückgang der *Coverage-Rate* im Osten lässt sich aus dem Zusammenwirken von Erwerbsbiographien und institutionellen Faktoren erklären: Da die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 12 bzw. maximal 32 Monate begrenzt war,

179 Aufgrund des Systemwechsels zum 1. Januar 2005, der u.a. dazu führte, dass die Zahl registrierter Erwerbsloser stark nach oben schnellte, was eine Vergleichbarkeit der Situation davor und danach verunmöglicht, endet die Zeitreihe im Jahr 2004.

mussten diejenigen Ostdeutschen, die langzeitarbeitslos wurden, spätestens nach Ablauf dieses Zeitraums automatisch aus dem Bezug von Arbeitslosengeld herausfallen. Die ostdeutsche *Coverage-Rate*, die kurz nach der Wiedervereinigung noch deutlich höher lag als die westdeutsche und auch in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einen deutlichen Abstand behielt, ist zwischen 2000 und 2004 noch einmal rapide auf nur noch knapp 35 Prozent gefallen, was vor allem auf die anhaltend hohe Langzeitarbeitslosigkeit im Osten Deutschlands zurückzuführen sein dürfte. Sie liegt damit nun um gut 11 Prozentpunkte unterhalb des westdeutschen Niveaus. Die westdeutsche *Coverage-Rate* hat sich gegenüber dem bisherigen Tiefststand von 36,3 Prozent Mitte der 1980er Jahre, der unter anderem auf Verkürzungen der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sowie auf die Einführung restriktiverer Anspruchbedingungen zurückzuführen war (vgl. 5.2.3), die später teilweise wieder rückgängig gemacht wurden, zwar wieder um etwa ein Drittel erhöht. Dennoch hat heute nicht einmal die Hälfte aller Arbeitslosen Anspruch auf das versicherungsbasierte Arbeitslosengeld.

Diese ‚Versicherungslücke‘ spiegelt sich auch in den Zahlen arbeitslos gemeldeter Sozialhilfeempfänger:¹⁸⁰ So waren am Jahresende 2002 von 1,4 Mio. erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern 728.670 arbeitslos gemeldet, 249.110 bezogen Leistungen nach dem SGB III, d.h. sie erhielten Sozialhilfe neben Leistungen der Arbeitslosenversicherung als ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt (Bäcker/Bispinck/Hofemann u.a. 2002: Tab. III.E5). Nach Daten der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung (Beauftragte 2005: 97) waren dies 6,6 Prozent der Leistungsempfänger, bei den ausländischen Hilfebeziehern sogar 12,7 Prozent, was darauf hinweist, dass die Versicherungsleistungen ausländischer Erwerbsloser deutlich unter denen der Erwerbslosen mit deutschem Pass liegen.

Es ist zu erwarten, dass der Anteil der Erwerbslosen, die keine oder nur geringe Ansprüche auf die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld haben, mit den jüngsten Reformen der Arbeitsmarktpolitik noch weiter erhöhen wird, wurden mit diesen doch eine Verkürzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengelds bei Älteren, die Verkürzung der Rahmenfrist sowie eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung niedrig bezahlter und kurzfristiger Beschäftigung mit geringer oder fehlender sozialer Absicherung eingeführt. Sie befördern damit das Risiko, im Fall von Arbeitslosigkeit auf bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen angewiesen zu sein.

180 Die folgenden Angaben beziehen sich auf das Arbeitslosensicherungssystem, wie es vor Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bestand.

In Großbritannien ist es um die *Coverage Rate* noch wesentlich schlechter bestellt als in Deutschland. Erhielt hier bereits Ende der 1980er Jahre nur noch jeder fünfte arbeitslose Leistungsbezieher die versicherungsbasierte Leistung *Unemployment Benefit* (Micklewright 1990), lag diese Zahl – nun bezogen auf *contribution-based Jobseeker's Allowance* – im Jahr 2001 nur noch bei gut 15 Prozent (Department for Work and Pensions 2001). Gleichzeitig ging der Anteil der staatlichen Ausgaben für Versicherungsleistungen für Arbeitslose von 45 Prozent im Jahr 1979 über 25 Prozent Mitte der 1980er Jahre und 16 Prozent Mitte der 1990er Jahre bis auf neun Prozent im Jahr 2000 zurück (DSS 1999, zitiert nach Clasen 2003).¹⁸¹ Aber auch durch bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen werden nicht alle Erwerbslosen aufgefangen. Die Arbeitslosigkeit liegt derzeit mit ca. 1,5 Mio. um etwa eine halbe Million über der Zahl der registrierten JSA-Bezieher (Machin 2004: 60). Diese Lücke zwischen Arbeitslosen- und Bezieherquote war seit Beginn ihrer Messung in den 1980er Jahren noch nie so groß wie heute, wo ein beträchtlicher Teil der Erwerbslosen aufgrund restriktiver Anspruchsbedingungen und Anrechnungsregelungen keinen Anspruch auf irgendeine Art der Arbeitslosenunterstützung hat.

Bezieht sich die *Coverage Rate* auf Versicherungsleistungen, ist die so genannte ‚*Non-Take-Up Rate*‘ ein zentraler Indikator für faktische Zugangsbarrieren zu *bedürftigkeitsgeprüften Leistungen*. Sie drückt das Verhältnis von Personen aus, die entsprechend ihrer materiellen Lage Anspruch auf Sozialhilfe hätten, diese jedoch nicht in Anspruch nehmen, zu denen, die tatsächlich Sozialhilfe beziehen. In Deutschland wird für diesen Sachverhalt häufig auch der Begriff der ‚verdeckten Armut‘ verwendet.

Nicht-Inanspruchnahme bedeutet, dass das sozialstaatliche Ziel der Beseitigung von Armut nicht vollständig erreicht wird. Die infolge dessen fortbestehenden Armutslagen können zwar, je nach Armutsücke mit unterschiedlichem Leidensdruck verknüpft sein; grundsätzlich stellt die Nicht-Inanspruchnahme aber die Zielgenauigkeit und Effektivität des sozialstaatlichen Instrumentariums in Frage (Engels o.J.: 3).

Nichtinanspruchnahme staatlicher Unterstützung kann verschiedene Gründe haben. Oft spielen Informationsdefizite oder die Angst davor, dass das Sozialamt auf Einkommen oder Vermögen von Familienangehörigen zurückgreift, eine Rolle. Angst vor Stigmatisierung sowie Scheu vor einem als entwürdigend antizipierten Antragsverfahren sind weitere wichtige Gründe, warum viele Menschen, denen die Hilfe eigentlich zustünde, ihr Recht auf sozialstaatliche Unterstützung lieber nicht geltend machen. Nichtinanspruchnahme ist aber auch in

181 Zum Niedergang des britischen Sozialversicherungssystems vgl. auch Clasen 2001 sowie Hills 2003.

jenen Fällen besonders hoch, in denen die zu erwartende Hilfe besonders niedrig läge oder zeitlich begrenzt wäre (Kayser/Frick 2000). Hier werden offenbar der Aufwand und die immateriellen Kosten, die mit der Geltendmachung des sozialen Rechts verbunden sind, als nicht im Verhältnis zur erwartbaren Hilfe stehend betrachtet.

Das Phänomen der Nichtinanspruchnahme ist aufgrund der Schwierigkeit der Erfassung empirisch schlecht erforscht. Die wenigen Studien dazu basieren in der Regel auf einem Abgleich von Armuts- und Sozialhilfestatistiken. Deshalb ist nur wenig darüber bekannt, welches die tatsächlichen Gründe sind, warum Menschen ihre Recht auf bedürftigkeitsgeprüfte Unterstützung nicht in Anspruch nehmen, wie die Gründe verteilt und welche besonders wichtig sind.¹⁸² Auch die quantitative Bestimmung von Nichtinanspruchnahmequoten bietet aufgrund der Schwierigkeiten der Datenbasis und der Besonderheiten des Sozialhilfrechts allenfalls Annäherungswerte an das Phänomen. Für Deutschland, wo es keine offiziellen Erhebungen zur Nichtinanspruchnahme gibt, kommen verschiedene Studien bezüglich der Sozialhilfe zu Werten von 54 Prozent bis zu 63 Prozent (Hanesch/Krause/Bäcker 2000: 143/144). In der aktuellsten Untersuchung zu diesem Thema gehen Irene Becker und Richard Hauser davon aus, dass die Dunkelziffer der Armut bei 50 bis 75 Prozent liegt, d.h. dass auf jeden Hilfebezieher noch einmal 0,5 bis 0,75 Personen kommen, die nach sozialrechtlichen Kriterien bedürftig sind, ihren Anspruch auf staatliche Unterstützung aber nicht geltend machen (Becker/Hauser 2005: 220). Nichtinanspruchnahme ist dabei vor allem bei Erwerbstätigen, Hilfebedürftigen, die keine Kinder haben, bei Ausländern und bei Besitzern von Wohneigentum weit verbreitet (Riphahn 2000: 20-25). Bei Familien mit Kindern und insbesondere bei Alleinerziehenden kommt Nichtinanspruchnahme dagegen deutlich seltener vor.

In Großbritannien liegt die Nichtinanspruchnahme bei *Income Support* nach Angaben der amtlichen Statistik nur bei fünf bis 14 Prozent, bei *income-based Jobseeker's Allowance* bei 38 bis 49 Prozent (DWP 2004b).¹⁸³ Auch Fry und Stark (1993) kommen in ihrer Sozialhilfestudie für die Jahre 1984-1990 zu niedrigen *Non-Take-Up*-Quoten, die nach ihren Berechnungen zwischen 16 und 27 Prozent liegen und auch über die Umstellung von *Supplementary Benefit* zu *Income Support* hinweg bemerkenswert stabil geblieben sind. Wie in Deutschland nehmen Familien mit Kindern Sozialhilfe eher in Anspruch als Haushalte

182 Einige Hinweise liefert die Studie von Riphahn 2000.

183 Für *Take Up-Rates by Caseload* – also für das Verhältnis von faktischen Beziehern zu eigentlich Anspruchsberechtigten – werden die Daten der Sozialleistungsstatistik (*Quarterly Statistical Enquiry*) mit den Daten des *Family Resource Surveys*, einer Querschnittsuntersuchung der Einkommenslage britischer Haushalte, abgeglichen.

ohne Kinder. Nichtinanspruchnahme ist vor allem unter Älteren und Selbständigen häufig (Behrendt 2002: 195).

Auch wenn die deutschen und britischen Daten nicht eins zu eins vergleichbar sind, so zeigen sie dennoch, dass das Problem der Nichtinanspruchnahme in Deutschland weitaus stärker ausgeprägt ist als in Großbritannien (vgl. auch Behrendt 2002: 195). Eine mögliche Erklärung dafür dürfte das in Deutschland stärker ausgeprägte Stigma sein, das mit dem Bezug bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen verbunden ist, und auf das im nächsten Kapitel näher eingegangen wird. Zunächst gilt es jedoch, die Ergebnisse dieses Kapitels zu resümieren.

5.4 Konfiguration und Rekonfiguration von Zugangsgrenzen – Eine Zwischenbilanz

Der Zugang zu Leistungen der Arbeitslosensicherung wird durch drei grundsätzlich zu unterscheidende Mechanismen reguliert: durch aufenthaltsrechtliche Barrieren, durch sozialrechtliche Anspruchsbedingungen und durch faktische Zugangsgrenzen, die sich aus der mangelnden Korrespondenz von Arbeitsmarktposition und sozialrechtlichen Anspruchsbedingungen ergeben.

Hinsichtlich der Zugangsgrenzen, die sich aus aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen ergeben, lässt sich festhalten, dass sich vier Arten des Ausschlusses von Migranten aus den sozialen Sicherungssystemen bei Erwerbslosigkeit und Armut identifizieren lassen. Erstens sind bestimmte Gruppen von Migranten direkt von der Teilhabe an diesen Systemen ausgeschlossen. Zweitens führen Arbeitsverbote bzw. Wartezeiten auf eine Arbeitserlaubnis auf indirektem Wege zum Ausschluss von der Teilhabe an sozialer Sicherung. Drittens wurden bestimmte Gruppen von Migranten in beiden Ländern in eigene, residuale Hilfesystemen ausgegliedert und viertens kann die Angewiesenheit auf bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen in beiden Fällen zur Verhinderung der Verfestigung des Aufenthaltsstatus oder gar zu seiner Gefährdung führen. In beiden Ländern sind Migranten mit ungesichertem Aufenthalt, aber auch die ehemals privilegierten Einwanderergruppen von einer Einschränkung ihrer sozialen Rechte betroffen.

Unterschiede zwischen den beiden Ländern ergeben sich damit nicht so sehr aus unterschiedlichen Mechanismen des Ausschlusses von Migranten aus sozialstaatlichen Sicherungssystemen als aus unterschiedlichen Pfaden der Statusverfestigung – oder: der unterschiedlichen Verfasstheit des Systems der staatsbürgerlichen Stratifizierung. Ist die Statusverfestigung in Großbritannien relativ einfach und schnell möglich und bestehen kaum Barrieren des Zugangs zum Arbeitsmarkt, ist der Weg zur Erlangung der Staatsbürgerschaft bzw. eines gesicherten Aufenthaltsstatus in Deutschland nach wie vor wesentlich komplizierter

und langwieriger, auch wenn es seit den 1990er Jahren Verbesserungen gegeben hat. Daher besteht für Migranten in Deutschland auch nach wie vor stärker und länger die Gefahr, dass ihr Aufenthaltsstatus durch den Eintritt bzw. das Andauern einer prekären sozio-ökonomischen Lage gefährdet wird. Gleichzeitig ist die sozio-ökonomische Lage von Migranten in Deutschland deutlich prekärer als die der meisten Migrantengruppen in Großbritannien (Kogan 2003).

Allerdings sollte dieser Befund nicht zu der Schlussfolgerung verleiten, es handle sich beim Vereinigten Königreich um ein besonders liberales Immigrationsregime. Denn gegenüber den bereits anwesenden bzw. zugelassenen Migranten operiert Großbritannien zwar ein relativ durchlässiges System der staatsbürgerlichen Stratifizierung, nach außen hält es aber ein restriktives Immigrationsregime aufrecht. Da die Immigranten der Nachkriegszeit größtenteils über die britische Staatsbürgerschaft verfügten, war es in Großbritannien außerdem nicht nötig, Formen der partiellen Mitgliedschaft zu schaffen oder auszuweiten, wie dies in Deutschland für die Arbeitsmigranten des Gastarbeiterregimes, die zwar als Sozialbürger integriert waren, denen der Status des *Denizens* und der Zugang zur Staatsbürgerschaft aber lange Zeit vorenthalten wurde, der Fall war.

Betrachtet man *zweitens* die sozialrechtlichen Zugangsbarrrieren und hier zunächst diejenigen, die sich auf die Versicherungssysteme beziehen, so lässt sich feststellen, dass die Anspruchsbedingungen für versicherungsbasierte Leistungen der Arbeitslosenunterstützung in Großbritannien höher liegen als in Deutschland, allerdings für geringere Leistungen und eine deutlich kürzere Bezugsdauer qualifizieren. Die allgemeine Grenze für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung liegt im Vereinigten Königreich um etwa ein Drittel höher als hier zu Lande, die Rahmenfrist der Anspruchsbegründung war bis vor kurzem um ein Jahr kürzer. Die Leistungen liegen auf einem einheitlichen, sehr niedrigen Niveau, während sie in Deutschland einkommensabhängig sind und eine relative Lebensstandardsicherung gewährleisten. In Großbritannien sind im Gegensatz zu Deutschland auch Selbständige regelhaft in die Sozialversicherung mit einbezogen. In beiden Ländern wurde durch die Einführung einer so genannten Eingliederungsvereinbarung eine zusätzliche Anspruchsbedingung in die Arbeitslosenversicherung eingeführt. Dies geschah in Großbritannien bereits Mitte der 1990er Jahre, in Deutschland wurde dieses Instrument mit dem *Jobaktiv-Gesetz* von 2001 geschaffen und mit dem vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen 2005 zur Regel gemacht. In beiden Ländern wurde die Anspruchsbedingung der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt außerdem in den letzten Jahren modifiziert, indem die Kriterien für zumutbare Arbeit verschärft wurden. Allerdings ist die Zumutbarkeit mit ‚Hartz IV‘ in Deutschland noch wesentlich restriktiver geregelt worden als im liberalen Großbritannien.

Hinsichtlich der bedürftigkeitsgeprüften Leistungen lässt sich festhalten, dass in Deutschland das Subsidiaritätsprinzip bisher wesentlich stärker ausgeprägt war als im Vereinigten Königreich. In der Sozialhilfe war ein Unterhaltsrückgriff auf Eltern und erwachsene Kinder möglich. Dieser wurde im Rahmen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zunächst stark gelockert, für junge Erwachsene später aber wieder zurück genommen. Dennoch bedeutet die neue Gesetzeslage gegenüber den wesentlich restriktiveren Regelungen des BSHG eine deutliche Schwächung des Subsidiaritätsprinzips und Individualisierung des Leistungsbezugs. Im Vergleich zur alten Arbeitslosenhilfe stellt die neue Bedürftigkeitsprüfung, die die Bedarfsgemeinschaft zur Grundlage nimmt, aber eine gravierende Verschärfung der Anspruchskriterien dar. Ähnlich ambivalent sind die Neuerungen auch in anderen Bereichen, etwa bei der Vermögensanrechnung und der Einkommensanrechnung, zu beurteilen. Stellen diese im Vergleich zu den Regelungen in der früheren Sozialhilfe größtenteils Verbesserungen dar, sind sie gegenüber den Bestimmungen der alten Arbeitslosenhilfe in fast jeder Hinsicht restriktiver.

Betrachtet man schließlich *drittens* die faktischen Zugangsbarrieren zu sozialer Sicherung, haben in beiden Ländern Formen der Beschäftigung, die keine oder nur eine unzureichende Einbindung in die sozialen Sicherungssysteme gewährleisten, in den letzten Dekaden zugenommen und stellen mittlerweile einen beträchtlichen Anteil an der Gesamtbeschäftigung dar. Zwar ist, wie festgestellt wurde, nicht jede Form atypischer Beschäftigung automatisch auch prekär. Für die meisten atypisch Beschäftigten, die nicht über ein hohes Einkommen oder eine besonders stabile haushaltsökonomische Einbindung verfügen, weisen atypische Beschäftigungsverhältnisse aber ein beträchtliches prekäres Potential auf. Als besonders problematisch muss in diesem Zusammenhang die geringfügige Beschäftigung gelten, ist diese doch teilweise nicht einmal formal in die sozialen Sicherungssysteme einbezogen. Außerdem können mit einer geringfügigen Beschäftigung weder ein existenzsicherndes Einkommen erzielt noch ausreichende Ansprüche auf soziale Absicherung erworben werden. In Großbritannien arbeiten mehr Beschäftigte in dieser äußerst prekären Beschäftigungsform als in Deutschland. Seit der Neuregelung der Minijobs im Jahr 2003 hat diese Beschäftigungsform aber auch in Deutschland stark zugenommen. Auch Niedriglohnjobs sind aus der Perspektive der Einbindung in soziale Sicherungssysteme problematisch. Der Anteil der niedrig entlohnt Beschäftigten liegt in Großbritannien zwar deutlich höher als in Deutschland und spiegelt damit Eigenschaften eines weitgehend deregulierten Arbeitsmarktes wider. Allerdings zeigen Daten zu Armut unter Beschäftigten, dass das Phänomen ‚Armut trotz Arbeit‘ beileibe kein Phänomen ist, das allein liberale Wohlfahrtsregime betrifft. Laut dem European Industrial Relations Observatory (2002) liegt die Quote der arbeitenden Armen

in Deutschland sogar höher als in Großbritannien. Von einem nicht vorhandenen Niedriglohnsektor kann also keine Rede sein.

Die Llöcher im Netz sozialer Sicherung wurden schließlich anhand der Indikatoren ‚Coverage Rate‘ und ‚Non-Take-Up Rate‘ vermessen. Dabei wurde gezeigt, dass in Großbritannien mittlerweile nur noch eine Minderheit der Erwerbslosen Ansprüche auf *contribution-based Jobseeker’s Allowance* hat, die übergroße Mehrheit auf die bedürftigkeitsgeprüfte Leistung *income-based Jobseeker’s Allowance* angewiesen ist. In Deutschland haben dagegen im Westen rund 47 Prozent der Erwerbslosen Ansprüche auf Arbeitslosengeld, im Osten sind es nur noch knapp 35 Prozent. Gegenüber den 1970er Jahren ist die westdeutsche Quote um ca. 20 Prozentpunkte zurückgegangen, betrachtet man die gesamtdeutsche Quote beträgt die Differenz sogar 26,5 Prozentpunkte. Auch hier hat sich das Gewicht im System der Arbeitslosensicherung also zugunsten bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen verschoben. Die Nichtinanspruchnahme von bedürftigkeitsgeprüften Leistungen ist in Deutschland deutlich stärker ausgeprägt als in Großbritannien, was darauf schließen lässt, dass die Inanspruchnahme solcher Leistungen dort nicht so stark stigmatisiert ist wie dies hier zu Lande der Fall ist.

6 Drinnen und doch Draußen: Die ambivalente Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion

Jenseits von Fragen des Zugangs – so wurde in Kapitel 3.2. argumentiert – hängt die Fähigkeit wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, soziale Exklusion zu verhindern oder zu kompensieren, ganz wesentlich davon ab, ob soziale Rechte so beschaffen sind, dass sie Armut überwinden sowie Marginalisierungs- und Stigmatisierungserfahrungen entgegenwirken können und diese nicht noch verstärken. Davon, wie der wohlfahrtsstaatliche ‚Inklusionsbereich‘ beschaffen ist, hängt ab, ob Exklusion überwunden und in substanzielle wohlfahrtsstaatliche Inklusion transformiert werden kann oder ob Ausgrenzung im Inneren der Institutionen bloß verwaltet, unter Kontrolle gehalten und reproduziert wird. Für die Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion spielt dabei zunächst einmal eine quantitative Größe eine elementare Rolle: die Höhe der sozialen Leistungen. Sie entscheidet nämlich darüber, ob die betreffenden Sicherungssysteme im Fall individueller Angewiesenheit auf staatliche Unterstützung einen angemessenen Lebensstandard sichern und eine zentrale Ursache von sozialer Ausgrenzung – Armut – beseitigen können (6.1.). Aber auch andere qualitative und symbolische Eigenschaften sozialer Rechte wie die ihnen zugrunde liegenden gesellschaftlichen Vorstellungen von der Würdigkeit der Empfänger sozialer Leistungen und dem Stigma, das mit diesem Status verbunden ist (6.2.), sind für die Substanz sozialer Leistungen und damit für die Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion von Bedeutung. Eben diese beiden Aspekte der Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen werden im Folgenden behandelt.

6.1 Leistungshöhe und Armutsvermeidung

[S]ocial assistance benefits are known to be political constructs aimed at best to alleviate poverty, but they are rarely up to the level of what some states have as their governmental minimum income standards (...), let alone what people experiencing poverty and exclusion (...) or the population as a whole would consider sufficient for human dignity (Veit-Wilson 2004: 5).

This is what ‚exclusion‘ means, if you ever wondered at this modern wider definition of poverty. It is a large No Entry sign on every ordinary pleasure (Toynbee 2003: 239).

6.1.1 ‚Einkommenspakete‘ und absolute Leistungshöhe

Will man die Höhe der Leistungen unterschiedlicher Sicherungssysteme in verschiedenen Ländern auf ihre Angemessenheit hin untersuchen, steht man vor mehreren Problemen: So lässt sich das Leistungsniveau im Fall einkommensabhängiger Leistungen nur als Durchschnittswert¹⁸⁴ oder als Lohnersatzrate¹⁸⁵ angeben. In beiden Fällen bekommt man zwar eine ungefähre Vorstellung von der Großzügigkeit bzw. knappen Bemessenheit der Leistungen, weiß aber noch wenig darüber, wie viel der einzelne Leistungsempfänger tatsächlich zur Verfügung haben und ob die einkommensabhängigen Transfereinkommen im individuellen Fall hoch genug sind, um ihre Bezieher über die Armutsgrenze zu heben. Besser geeignet, um solche Aussagen zu treffen ist die Sozialhilfe, die in beiden Ländern das letzte Netz der sozialen Sicherung darstellt und in dieser Funktion auch für andere Systeme den Referenzrahmen bildet. Hier besteht die Schwierigkeit eines Vergleichs darin, dass die Höhe der Leistungen nach Haushaltstyp und Lebenslage variiert, das ‚Einkommenspaket‘ also für verschiedene Empfänger unterschiedlich zusammengesetzt ist und unterschiedlich groß ausfällt.¹⁸⁶

In Deutschland enthielt das Einkommenspaket für Sozialhilfeempfänger bisher (siehe Tab. 7, Spalte 2) je nach Haushaltstyp und Lebenssituation die Regelsätze für die erwachsenen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, die für den Haushaltsvorstand 100 Prozent, für den Partner bzw. die Partnerin 80 Prozent des im jeweiligen Bundeslandes gültigen Regelsatzes, und für Kinder unter sieben Jahren 50 Prozent,¹⁸⁷ zwischen sieben und 14 Jahren 65 Prozent und zwischen 14 und 18 Jahren 90 Prozent betragen (Hanesch/Krause/Bäcker 2000: 132). Hinzu kamen gegebenenfalls Mehrbedarfzuschläge für Schwangere, Alleinerziehende und Behinderte, die sich auf zwischen 20 und 60 Prozent des Regelsatzes beliefen

184 Die durchschnittliche Höhe des deutschen Arbeitslosengelds betrug 2004 756 €, die der Arbeitslosenhilfe 553 € (Sozialpolitik aktuell.de 2005a).

185 Die Lohnersatzrate beträgt beim deutschen Arbeitslosengeld 60 Prozent für Alleinstehende, 67 Prozent für Erwerbslose mit Kindern; die der bisherigen Arbeitslosenhilfe 53 Prozent resp. 57 Prozent.

186 Zu ‚Income Packages‘ in der Sozialhilfe vgl. Eardley/Bradshaw/Ditch u.a. 1996a, Bison/Esping-Andersen 2000 sowie Behrendt 2002.

187 Kinder unter 7 Jahren, die in einem Alleinerziehendenhaushalt leben, erhalten 55 Prozent des Eckregelsatzes.

(Behrendt 2002: 119). Die Wohn- und Unterkunftskosten wurden, soweit angemessen, in vollem Umfang vom Sozialamt übernommen. Diese regulären monatlichen Leistungen wurden bisher durch zusätzliche Einmal- und Sonderleistungen für die Anschaffung von Möbeln, größeren Haushaltsgütern und Kleidung sowie zur Deckung der Kosten sozio-kultureller Integration – etwa durch die Bezahlung von Fahrrädern für die Kinder oder von Klassenfahrten – ergänzt. Außer im Fall von Kleidung, für die auf regelmäßiger halbjährlicher Basis ein Pauschalbetrag ausgezahlt wurde, mussten diese Leistungen gesondert beantragt werden. Zwar gab es detaillierte Verwaltungsvorschriften, die die Praxis der Gewährung regeln sollten, letztendlich war diese aber ermessensabhängig und variierte teilweise erheblich zwischen den kommunalen Sozialhilfeträgern. Die Sach- und Einmalleistungen machten deshalb in Deutschland bisher einen zwar schwer zu beziffernden, aber nicht unerheblichen Teil des Einkommenspaketes eines Sozialhilfeempfängerhaushalts aus. Laut Behrendt (2002: 124) dürften sie sich im Durchschnitt auf etwa ein Sechstel der Regelsatzleistung belaufen haben.¹⁸⁸

Tabelle 8: Einkommenspakete in der Sozialhilfe (alt/neu), der Grundsicherung für Arbeitsuchende und bei Jobseeker's Allowance/Income Support (Rechtsstand: Juli 2005)

	Sozialhilfe (BSHG)	Sozialhilfe (SGB XII)	Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	JSA/ Income Support
Regel-sätze:	HH-Vorstand 100%	HH-Vorstand 100%	Erwerbsloser 100%	Alleinstehende (über 25 J.) ¹⁸⁹ 100%
Äquiva-lenz-skalen	Paar jew. 80%	Paar jew. 80%	Paar jew. 90%	Partner 56%
	Kind unter 7 J. 50%	Kind unter 14 J. 60%	Kind unter 14 J. 60%	Kind 0-19 J. 76%
	Kind einer allein-erz. Person 55%	Kind ab 14 J. 80%	Kind 14-25 J. 80%	
	Kind 7-14 J. 65%			
	Kind 14-18 J. 90%			

188 Legt man den durchschnittlichen Regelsatz für das Jahr 2002 von 295 € im Westen und 283 € im Osten Deutschlands zugrunde, wären dies ungefähr 49 €. Addiert man diese Beträge, kommt man beinahe genau auf die Höhe des Eckregelsatzes des neuen Arbeitslosengelds II von 345 € bzw. 331 €.

189 Für jüngere alleinstehende Bezieher sind die Regelsätze gestaffelt und liegen um einiges niedriger (16-17-Jährige 59 Prozent, 18-24-Jährige 79 Prozent), Alleinerziehende erhalten den vollen Regelsatz ab dem 18. Lebensjahr.

Mehrbedarfszuschläge	Schwangerschaft und Geburt Alleinerziehende (Kind bis 7 J.) 40% Behinderung 40% Krankheit oder besondere Ernährung	Schwangere 17% Alleinerziehend mit Kind bis 7 J. bzw. 2-3 Kinder bis 16 J. 36% Behinderung 35% Erwerbsminderung 17% Krankheit oder besondere Ernährung	Schwangere 17% Alleinerziehend mit Kind bis 7 J. bzw. 2-3 Kinder bis 16 J. 36% Behinderung 35% besondere Ernährung evtl. ALG I-Zuschlag	Familienzulage 29% Alleinerziehend 29% Behinderung 79% verschiedene weitere Premiums
Sonderleistungen	Einmal- und Sonderleistungen für Möbel, Hausrat, Kleidung, Kosten sozio-kultureller Integration	Erstausstattung Haushalt, Erstausstattung Kleidung, Schwangerschaft und Geburt, mehrtägige Klassenfahrten, ansonsten: Darlehen	Erstausstattung Haushalt, Erstausstattung Kleidung, Schwangerschaft und Geburt, mehrtägige Klassenfahrten, ansonsten: Darlehen	Zuschüsse zu Heizkosten, Beerdigung, Pflegekosten und bei Mutterschaft, ansonsten: Darlehen
Unterkunfts- und Heizkosten	werden bei Angemessenheit in voller Höhe übernommen	bei Angemessenheit in voller Höhe übernommen, Pauschalierungen möglich	bei Angemessenheit in voller Höhe übernommen, ggf. auch Zinszahlungen	bei Angemessenheit in voller Höhe übernommen, ggf. Beihilfen zu Hypotheken

Quelle: Eigene Darstellung nach BMGS 2004b, BMWA 2004, Behrendt 2002 sowie eigene Berechnungen für die Äquivalenzskala von Jobseeker's Allowance/Income Support auf Basis von DWP 2004c.

Mit der neuen Gesetzgebung erhalten erwerbsfähige Hilfebedürftige nicht mehr Sozialhilfe, sondern das neue Arbeitslosengeld II, das auf dem Niveau der Sozialhilfe liegt; nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige, die mit dem Erwerbslosen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten Sozialgeld. Das Einkommenspaket der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende (Tab. 8, Spalte 4) besteht je nach Haushaltstyp und Lebenssituation aus den Regelsätzen für einen Alleinstehenden von 100 Prozent bzw. bei Paaren jeweils 90 Prozent des Regelsatzes von zunächst 345 € im Westen und 313 € im Osten,¹⁹⁰ von 60 Prozent für Kinder bis 14

¹⁹⁰ Nachdem die CDU/CSU einen solchen Vorschlag im Bundesrat zunächst hatte scheitern lassen, haben sich SPD und Unionsparteien nun doch darauf geeinigt, die Regelsätze für Ost- und Westdeutschland auf dem höheren Westniveau zu vereinheitlichen. Seit dem 1. Juli 2006 erhalten auch ALG II-Bezieher, die in Ostdeutsch-

Jahre und 80 Prozent für Kinder zwischen 14 und 18 Jahren (BMWA 2004: 13). Galten junge Erwachsene nach der anfänglichen Regelung als eigene Bedarfsgemeinschaft und erhielten somit 100 Prozent des Regelsatzes, wurde dies mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Deutscher Bundestag 2006a) dahingehend geändert, dass unter 25-Jährige wieder der Bedarfsgemeinschaft der Eltern zugerechnet werden und nur noch 80 Prozent der Regelleistung erhalten. Mehrbedarfe werden bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende weiterhin bei Schwangerschaft, Alleinerziehung, Behinderung und kostenaufwändiger Ernährung gewährt. Außerdem erhalten Arbeitslosengeld II-Empfänger, die vorher Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten, über zwei Jahre einen degressiven Zuschuss von maximal 160 € pro Partner und 60 € pro Kind. Die Wohn- und Unterkunftskosten von Arbeitslosengeld II-Empfängern werden, wie bisher bei Sozialhilfeempfängern, in angemessener Höhe übernommen; zuständig für die Zahlung sind die Kommunen. Die Kriterien für die Angemessenheit orientieren sich weitgehend an den früher in der Sozialhilfe gültigen Regelungen und variieren stark von Kommune zu Kommune.¹⁹¹

Einmalige und Sonderleistungen gibt es beim Arbeitslosengeld II nach SGB II sowie in der Sozialhilfe nach SGB XII (Tab. 8, Spalte 3) nur noch für die Erstausstattung einer Wohnung sowie bei Schwangerschaft und Geburt und für mehrtägige Klassenfahrten. Alle anderen Bedarfe jenseits des täglichen Lebensunterhalts, die bisher durch diese eigens zu beantragenden Leistungen gedeckt wurden, müssen in Zukunft aus dem Regelsatz bestritten werden, der sich durch die Integration einer Pauschale für diese Bedarfe von 295 € im Westen bzw. 283 € im Osten auf zunächst 345 € bzw. 331 € erhöht hat. Entgegen eines weit verbreiteten Irrtums¹⁹² stehen ehemalige Sozialempfänger mit Arbeitslosengeld II also materiell nicht besser da: Sie erhalten jetzt den Gegenwert der durchschnittlich gezahlten Einmal- und Sonderleistungen als pauschalierten Bestandteil der Regelleistung, nicht jedoch ein insgesamt größeres Leistungspaket.

Die Pauschalierung, deren erklärtes Ziel es ist, Bürokratie abzubauen und auf diese Weise Einsparungen zu realisieren, die aber auch mit der Erhöhung der Eigenverantwortung der Leistungsbezieher legitimiert wird, birgt für die Bezieher von Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe Vor- und Nachteile: So müssen ein-

land leben, eine Regelleistung von 345 €. Zum 1. Januar 2006 wird diese Angleichung auch in der Sozialhilfe nach SGB XII nachvollzogen.

191 In Berlin, das eine vergleichsweise großzügige Verordnung zur Bestimmung der Angemessenheitskriterien erlassen hat, gilt z.B. eine Bruttowarmmiete von höchstens 360 € für eine alleinstehende Person als angemessen. Eine Obergrenze für die Größe der Wohnung gibt es hier nicht mehr. Sie ist in anderen Kommunen aber durchaus üblich.

192 Siehe z.B. Koch/Walwei 2005.

malige und Sonderbedarfe nicht mehr jedes Mal eigens beantragt werden, die Auszahlung findet jetzt automatisch statt, und die Leistungsempfänger können selbständig über die gesamte Leistungssumme verfügen. Dies macht die Betroffenen unabhängiger von Ermessensentscheidungen der Behörden und trägt zu einer Standardisierung des Leistungsumfangs für alle Bezieher bei. In einem Teilbereich erübrigt sich damit auch das Problem der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen aufgrund von Informationsdefiziten, Scham oder Scheu vor der Auseinandersetzung mit den Behörden. Auf der anderen Seite bedeutet die neue Eigenverantwortung aber auch, dass die Leistungsempfänger mit ihrer monatlichen Regelleistung so wirtschaften müssen, dass Ersparnisse für später anfallende Anschaffungen gebildet werden können und die Pauschale nicht gänzlich von der Deckung des alltäglichen Lebensbedarfs aufgezehrt wird. In Anbetracht eines Leistungsniveaus, das ohnehin kaum geeignet ist, die Bezieher aus der Armut zu holen (s.u.), dürfte dies für viele Haushalte eine schwer zu vollbringende Aufgabe sein. Scheitern sie daran, haben sie in Zukunft nur noch die Möglichkeit, ein Darlehen zu beantragen, das bereits während des Bezugs der Hilfe zum Lebensunterhalt wieder schrittweise zurückgezahlt werden muss (siehe BMGS 2004b).

In der Sozialhilfe ändern sich mit Einführung des SGB XII neben der Pauschalierung der Einmal- und Sonderleistungen vor allem die Regelsätze für Kinder: Hier wird es in Zukunft nur noch zwei Gruppen statt bisher vier geben. Kinder zwischen sieben und 18 Jahren erhalten in Zukunft deutlich weniger, Kinder unter sieben Jahren dagegen mehr Sozialhilfe. Die Mehrbedarfzuschläge sinken von bisher 40 auf 36 Prozent, beziehen sich aber auf den erhöhten Eckregelsatz. Alleinerziehende erhalten künftig auch für Kinder über sieben Jahre einen Zuschlag (von zwölf Prozent) und werden damit geringfügig besser gestellt. Unterschiede zwischen der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitsuchende bleiben nur in wenigen Teilbereichen bestehen, etwa beim Regelsatz für Paare, der in der Sozialhilfe 80 Prozent, beim Arbeitslosengeld II 90 Prozent des Eckregelsatzes beträgt.

In Großbritannien besteht das Einkommenspaket eines *Jobseeker's Allowance*- bzw. *Income Support*-Bezieherhaushaltes ähnlich wie in Deutschland aus den Regelsätzen¹⁹³ für die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, Mehrbedarfzuschlägen (sog. ‚*Premiums*‘) und den Wohnkosten bzw. Beihilfen zu Hypotheken.¹⁹⁴ Unterschiede bestehen vor allem hinsichtlich der spezifischen Abstufung

193 Für den Eckregelsatz und die Beträge für verschiedene Personengruppen vgl. Tab. 5 in Kapitel 5.2.2.

194 In Großbritannien ist Wohneigentum wesentlich verbreiteter als in Deutschland. Die Übernahme von Wohnkosten kann daher auch in der Form von Zinszahlungen (nicht aber Tilgung) erfolgen. Nach dem SGB II ist aber auch hier zu Lande die Übernah-

der Regelsätze für verschiedene Personengruppen und Haushaltsangehörige. In Großbritannien gibt es einen einheitlichen Regelsatz für alle Kinder zwischen 0 und 19 Jahren, der seit 1998 um beinahe das Doppelte gestiegen ist und im Vergleich zum deutschen wesentlich höher liegt (Gregg/Harkness 2003: 112). Dafür wird bei eigenständig Hilfe beantragenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen umso stärker differenziert: So erhalten 16-17-Jährige nur 59 Prozent des Eckregelsatzes, 18-24-Jährige 79 Prozent; erst ab 25 Jahren (bzw. 18 Jahren bei Alleinerziehenden) erhalten Leistungsbezieher die volle *Personal Allowance*, die derzeit ca. 368 € im Monat beträgt. Diese Differenzierung lässt sich dadurch erklären, dass der öffentliche Rückhalt für Sozialleistungen für erwerbsfähige Jugendliche und junge Erwachsene in Großbritannien traditionell schwach ausgeprägt ist: Sie werden als ‚*Undeserving Poor*‘ betrachtet.

Berechnet man den Äquivalenz-Regelsatz für die Partner¹⁹⁵ der Leistungsempfänger, erscheint dieser mit 56 Prozent gegenüber dem deutschen Satz von 80 bzw. 90 Prozent sehr niedrig. Allerdings relativiert sich diese Perspektive etwas, wenn man die *Premiums* in die Betrachtung mit einbezieht. So erhalten Paare mit Kindern jenseits der Regelsätze für die Kinder noch eine Familienzulage von 29 Prozent und kommen damit auf einen ähnlich hohen hypothetischen Familienregelsatz wie ein deutscher Empfängerhaushalt. Paare ohne Kinder sind aber deutlich schlechter gestellt als im deutschen System.

Gab es im britischen System bis 1988 einen Rechtsanspruch auf verschiedene Sonder- und Einmalzahlungen, wurden diese mit dem *Social Security Act* von 1988, der das bis dahin bestehende komplexe *Supplementary Benefit*-System mit seinen unterschiedlichen Regelsätzen für Kurzzeit- und Langzeitbezieher und seinen vielfältigen Sonderzahlungen durch das einfachere *Income Support*-System ersetzte, auf eine völlig neue Basis gestellt und im *Social Fund* zusammen gefasst (Buck/Smith 2003, Evans 1994, Bradshaw 1987, Social Security Advisory Committee 1992). Seitdem besteht ein Rechtsanspruch auf zusätzliche Leistungen nur noch bei Mutterschaft, für Beerdigungskosten sowie Heizkosten. Außerdem können Sozialhilfeempfänger, die ansonsten in ein Heim gehen müssten, ein *Community Care Grant* (CCG) zur Unterstützung eines selbständigen Lebens in der eigenen Wohnung beantragen. Für alle anderen Bedarfe, die nicht aus der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt gedeckt werden können, müssen Darlehen – so genannte *Crisis* oder *Budgetary Loans* – beantragt werden, die

me von Zinslasten für selbst genutztes Wohneigentum in den Grenzen der Angemessenheit möglich.

195 Dieser wird nicht eigens ausgewiesen, Paare über 18 Jahre erhalten einen gemeinsamen Regelsatz von 90,10 £ in der Woche (Stand: 2006).

bereits während des Bezugs zurückgezahlt werden müssen.¹⁹⁶ Da *Crisis* und *Budgetary Loans* auf Ermessensbasis bewilligt werden und bei der Betrachtung der persönlichen Umstände auch die Fähigkeit zur Rückzahlung berücksichtigt wird, kann es passieren, dass ausgerechnet den bedürftigsten Empfängern die Hilfe durch den *Social Fund* verwehrt wird (Behrendt 2002: 123). Zudem ist das Budget der Behörde für Darlehen beschränkt, so dass es zu starken Schwankungen der Auszahlungen über den Jahreszyklus kommen kann. Im Vergleich zu Deutschland, wo sich die Ausgaben für Einmal- und Sonderzahlungen bisher auf ca. ein Sechstel der Regelleistung belaufen, machen die Zahlungen für den *Social Fund* in Großbritannien auch einen wesentlich geringeren Anteil an den Gesamtausgaben für die Sozialhilfe (drei Prozent) aus (Behrendt 2002: 124).¹⁹⁷

Aufgrund der Komplexität der Zusammensetzung der Einkommenspakete gibt es kaum international vergleichende Studien, die direkte Vergleiche der Leistungshöhe in der Sozialhilfe vornehmen. Eine der wenigen Ausnahmen bildet die Mitte der 1990er Jahre durchgeführte große Studie zu Sozialhilfesystemen in 24 OECD-Ländern von Eardly, Bradshaw, Ditch u.a. (1996a, 1996b). Die Autoren unterscheiden darin sieben Sozialhilferegime und ordnen Großbritannien und Deutschland demselben Regime-Typ – dem Wohlfahrtsstaat mit integriertem ‚*Safety Net*‘ – zu (Eardley/Bradshaw/Ditch u.a. 1996a: 12). Dieser ist durch ein regional relativ einheitliches,¹⁹⁸ kodifiziertes, auf Rechtsansprüchen basierendes und umfassendes Sozialhilfesystem mittlerer Großzügigkeit gekennzeichnet (Eardley/Bradshaw/Ditch u.a. 1996a: 169). Im Vergleich der Nettoeinkommen von Sozialhilfeempfängern für verschiedene Haushaltstypen (Tab. 9) kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass das britische Sozialhilfesystem keineswegs weniger großzügig ist als das deutsche, im Gegenteil: erhalten doch alle untersuchten Haushaltstypen in Großbritannien – teilweise sogar deutlich – mehr Geld als ihre deutschen Pendanten.

196 Die Rückzahlung muss in der Regel über einen Zeitraum von 72 Wochen und in der Höhe von fünf bis 15 Prozent des Transfereinkommens erfolgen.

197 Unter der *Labour*-Regierung wurde das Budget für den *Social Fund* ab 1999 zwar schrittweise erhöht. Außerdem wurde die Gewährungspraxis für *Budgetary Loans* (BL) durch einen Kriterienkatalog standardisiert (Smith 2003: 71). Dadurch wurden die bis dahin hochgradig ermessensabhängigen und selektiven *Budgetary Loans* zu einer Art regulären „credit facility for people on low incomes“ (ebd.) umgestaltet. Die grundsätzliche Ausrichtung des Systems wurde aber auch von *Labour* nicht in Frage gestellt.

198 Zwar operiert Deutschland ein administrativ dezentralisiertes Sozialhilfesystem, bundeseinheitliche Regelungen und Richtlinien sichern aber eine weitgehende Ähnlichkeit lokaler bzw. regionaler Praktiken.

Tabelle 9: Monatliches Netto-Einkommen von Sozialhilfeempfängern (nach Wohnkosten) 1992 in £¹⁹⁹

Haushaltstypen	Alleinstehend	Paar	Alleinerziehend / 1 Kind (7 J.)	Paar/ 1 Kind (7 J.)	Paar/ 2 Kinder (7, 14 J.)
Deutschland	141	258	307	350	477
Großbritannien	180	281	314	399	508

Quelle: Eigene Darstellung nach Eardley u.a. 1996a: 126, Tab. 6.5b²⁰⁰

Auch wenn das Sozialhilfeeinkommen als Prozentsatz des durchschnittlichen Nettoeinkommens des jeweiligen Landes (Tab. 10) betrachtet wird, stehen nach den Vergleichen von Eardly, Bradshaw, Ditch u.a. Sozialhilfeempfängerhaushalte in Großbritannien besser da als in Deutschland.

Tabelle 10: Lohnersatzrate der Sozialhilfe in Deutschland und Großbritannien, 1992 (Sozialhilfeeinkommen als Prozentsatz des durchschnittlichen Nettoeinkommens)

Haushaltstypen vor/ nach Wohnkosten	Alleinstehend (vor WK)	Paar (vor WK)	Alleinstehend (nach WK)	Paar (nach WK)
Deutschland	21	34	28	46
Großbritannien	28	42	31	49

Quelle: Eigene Darstellung nach Eardley 1996a: 132/133, Tab. 6.8 a + b

Diese Befunde widersprechen dem gängigen Bild von Großbritannien als dem Prototyp des knauserigen, auf negative Anreize fokussierten liberalen Sozialhilfesystems. Berücksichtigt man Wohnungskosten, liegt das Niveau bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen in Großbritannien sogar elf Prozentpunkte über dem OECD-Durchschnitt, während Deutschland mit einem Abstand von 16 Prozentpunkten um fünf Prozent darunter bleibt (Gough/Bradshaw/Ditch u.a. 1997: 36,

¹⁹⁹ Ende des Jahres 1992 war das britische Pfund ungefähr 2,55 DM Wert.

²⁰⁰ Die Angaben zum Einkommen von Sozialhilfeempfängern in der OECD-Studie von Eardly, Bradshaw, Ditch u.a. (1996a) sind zwar in £ angegeben, um die Vergleichbarkeit zu erhöhen, wurden aber so genannte *Purchasing Power Parities* verwendet, die die landesübliche Kaufkraft berücksichtigen. Die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in Großbritannien und Deutschland wurden also berücksichtigt.

Eardley/Bradshaw/Ditch u.a. 1996a: 131). Aus einer anderen Perspektive sind diese Befunde aber natürlich auch geeignet, mit dem Mythos aufzuräumen, das konservative Wohlfahrtsmodell mit seinen gut ausgebauten Sozialversicherungssystemen sei dem liberalen auch hinsichtlich der Großzügigkeit bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen überlegen. Angesichts dieser schon etwas älteren Befunde,²⁰¹ die der gängigen Typologie zuwiderlaufen, ist es umso bedauerlicher, dass in neueren vergleichenden Studien (Kazepov/Sabatinelli 2001, Heikkilä/ Keskitalo 2001 sowie Saraceno 2002),²⁰² die ebenfalls direkte Vergleiche der Leistungsniveaus unternehmen, keines der liberalen Länder untersucht wurde. Hinweise, die die Befunde von Eardly, Bradshaw, Ditch u.a. stützen, finden sich aber auch bei Böhnke und Delhey (1999: 10) und auch die OECD kommt in ihren mittlerweile regelmäßig angestellten Vergleichen der höchstmöglichen Sozialhilfeleistungspakete für verschiedene Haushaltstypen zu dem Ergebnis, dass diese in Großbritannien in den meisten Fällen deutlich höher ausfallen als in Deutschland (vgl. OECD 2002: 23).

6.1.2 Die Effektivität von Leistungen der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe bei der Bekämpfung von Armut

Jenseits des direkten Vergleichs von Einkommenspaketen und absoluter Leistungshöhe besteht eine andere Möglichkeit, die Substanz sozialer Leistungen zu untersuchen, darin, ihre Effektivität bei der Bekämpfung von Armut zu überprüfen. Hierzu sind in den letzten Jahren mehrere vergleichende Studien vorgelegt worden, die sowohl Deutschland als auch Großbritannien als Fälle beinhalten und die Effektivität sozialer Leistungen mit Hilfe relativer Armutsschwellen untersuchen. Kronauer hat zwar zu Recht darauf hingewiesen, dass relative Armutsschwellen „kaum mehr als statistische Notbehelfe“ (Kronauer 2002: 177) sind²⁰³ und auf einem qualitativen Verständnis von Armut beruhende Indizes relativer Deprivation, wie sie Townsend (1979) in den in den 1970er Jahren in

201 Da in keinem der beiden Länder seit dem Erhebungszeitpunkt der Studie 1992 grundlegende Änderungen an der Leistungshöhe der Sozialhilfe oder des Wohngeldes vorgenommen wurden, ist allerdings davon auszugehen, dass die von Eardly, Bradshaw, Ditch u.a. identifizierten Relationen ihre Gültigkeit weitgehend behalten haben.

202 Kazepov und Sabatinelli (2001) ordnen das deutsche Sozialhilferegime in der Mitte zwischen den großzügigen skandinavischen und den rudimentären südeuropäischen Systemen ein.

203 Zur Problematik statistischer Konzepte relativer Armut vgl. auch Barlösius 2001 und Veit-Wilson 2004.

England entwickelt hat, der Bestimmung sozialer Ausgrenzung weitaus angemessener wären. Allerdings wird der relative Deprivations-Ansatz, wie Kronauer selbst konzediert, aufgrund seiner Komplexität in der Armutsforschung nur selten umgesetzt.²⁰⁴ Für den Vergleich der Effektivität sozialer Leistungen in der Armutsbekämpfung in Großbritannien und Deutschland müssen wir uns deshalb einstweilen mit Indikatoren zufrieden geben, die auf relativen Armutskonzepten beruhen. Eine Untersuchung dieser Art stellt die von Gallie und Paugam (2000) vorgelegte Studie zu „Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe“ dar.

Laut Gallie und Paugam (2000: 52) müssen Deutschland und Großbritannien beide zu den Ländern mit extrem hohem Armutsrisiko für Erwerbslose gezählt werden. Dabei gehörte Deutschland bereits in den 1980er Jahren der Gruppe mit dem höchsten Anteil an Armen unter den Erwerbslosen (35,5 Prozent) an (Hauser/Nolan 2000: 40).²⁰⁵ Bis Mitte der 1990er Jahre stieg dieser bereits hohe Anteil außerdem weiter auf 41,7 Prozent; allerdings war der Anstieg hier nicht so stark wie in manch anderen Ländern, so dass Deutschland seine Position im internationalen Ranking sogar verbessern konnte. Großbritannien nahm Mitte der 1980er Jahre hinsichtlich der Armutsquote von Erwerbslosen mit 32 Prozent noch eine mittlere Position ein (Hauser/Nolan 2000: 41); bis Mitte der 1990er Jahre hat sich die Position des Vereinigten Königreichs jedoch gravierend und im Vergleich zu den anderen sieben Untersuchungsfällen am stärksten verschlechtert. Die Armutsrate von Erwerbslosen ist hier auf 49,4 Prozent gestiegen.

Auch nach allen sozialstaatlichen Transfers sind in Deutschland Mitte der 1990er Jahre noch 37,8 Prozent aller Erwerbslosen arm.²⁰⁶ Nach Nolan, Hauser und Zoyem (2000: 92/93) ist die Effektivität sozialer Leistungen in der Armutsbekämpfung hier seit Mitte der 1980er Jahre außerdem um 15 Prozentpunkte gesunken. In Großbritannien sind auch nach Transfers jedoch noch mehr, nämlich 49,4 Prozent der Erwerbslosen arm. Der Anteil der Erwerbslosen, die durch

204 Kronauer verweist auf die bisher einzige Studie dieser Art in Deutschland von Andreß 1999. Für einen ähnlichen Versuch vgl. Böhnke 2006.

205 Hauser und Nolan verwenden für ihre Berechnungen drei verschiedene Armutsschwellen (30, 40 und 50 Prozent), zwei verschiedene Bezugsgrößen (das nationale Median- und Durchschnittseinkommen) sowie verschiedene Äquivalenzskalen. Die oben genannten Werte beziehen sich auf die Armutsgrenze von 50 Prozent des nationalen Durchschnittseinkommens gewichtet nach der neuen OECD-Äquivalenzskala (vgl. Tab. 2.5 in Hauser/Nolan 2000: 39).

206 Hier bezogen auf eine Armutsgrenze von 50 Prozent des nach der neuen OECD-Skala gewichteten Durchschnittseinkommens (Nolan/Hauser/Zoyem 2000: 92, Tab. 5.2.).

sozialstaatliche Leistungen aus der Armut gehoben werden, ist hier in der letzten Dekade um fast 20 Prozentpunkte gesunken, was die Autoren in erster Linie auf das geringe und in Relation zu den Erwerbseinkommen sinkende Leistungsniveau zurückführen (Nolan/Hauser/Zoyem 2000: 106). In beiden Ländern spielen bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen eine größere Rolle bei der Verhinderung von Armut als Versicherungsleistungen. Während der Anteil der Versicherungsleistungen an der erfolgreichen Armutsbekämpfung in Deutschland jedoch von 11,8 Prozent Mitte der 1980er auf 19,6 Prozent Mitte der 1990er Jahre zunahm, sank dieser in Großbritannien in derselben Zeit von 8,8 auf 1,8 Prozent (Nolan/Hauser/Zoyem 2000: 98). Dass in Deutschland die Effektivität von Transfers bei der Bekämpfung von Armut insgesamt dennoch signifikant abgenommen hat, muss daher umso mehr auf die sinkende Effektivität anderer Transfers (als Arbeitslosengeld) zurückgeführt werden.

Auch nach Berechnungen von Sainsbury und Morissens (2002) ist Deutschland, betrachtet man alle sozialstaatlichen Transfers, erfolgreicher in der Armutsbekämpfung als Großbritannien. Betrachtet man jedoch nur die bedürftigkeitsgeprüften Leistungen, schneidet das britische System deutlich besser ab. Hier werden durch bedürftigkeitsgeprüfte Transfers 29,1 Prozent der vorher als arm geltenden Personen über die auch von der EU verwendete Armutsschwelle von 60 Prozent des gewichteten Medianeinkommens gehoben. In Deutschland gelingt dies nur in 16,7 Prozent aller Fälle, und das, obwohl bei diesen Berechnungen die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe berücksichtigt wurden (Sainsbury/Morissens 2002: 314).

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch Behrendt (2000, 2002), die eine umfassende Studie zur Armutsvermeidung durch Sozialhilfe in Deutschland, Schweden und Großbritannien vorgelegt hat. Laut ihren Berechnungen reduziert sich die allgemeine Armutsrate²⁰⁷ durch bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen in Deutschland nur um 2,4 Prozentpunkte; Großbritannien erreicht dagegen eine Reduzierung um 10,4 Prozentpunkte (Behrendt 2000: 33). Während sich die Armutsrate in Großbritannien damit fast halbiert, reduziert sie sich in Deutschland nur um ein Fünftel (Behrendt 2002: 40). Zwar wird in allen von Behrendt untersuchten Ländern nur ein kleiner Teil der Armen durch bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen ganz aus der Armut gehoben, betrachtet man jedoch verschiedene Schweregrade von Armut, zeigen sich große Unterschiede: So gelingt es dem britischen System bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen im Bereich extremer und schwerer Armut – jeweils definiert als unter 30 Prozent bzw. zwischen 30 und 40 Prozent des Medianeinkommens – in 82 bzw. 49 Prozent der Fälle, die betroffe-

207 Behrendt verwendet hier die 50 Prozent-Armutsgrenze bezogen auf das gewichtete Medianeinkommen.

nen Haushalte über diesen Einkommensbereich zu heben, einen Großteil davon wenigstens in den Bereich ‚moderater Armut‘ (zwischen 40 und 50 Prozent des Medianeinkommens). Dem deutschen System gelingt bei extremer Armut dagegen nur eine Reduktion um die Hälfte. Schließlich ist in Deutschland die Armutslücke – definiert als Abstand zwischen dem faktischen Einkommen eines Haushalts, der bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen erhält, und der Armutsgrenze²⁰⁸ – am größten. Das System bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen ist aber gleichzeitig wesentlich weniger erfolgreich bei deren Schließung als das britische (und das in der Studie ebenfalls untersuchte schwedische) (Behrendt 2000: 35).

Behrendt führt das schlechte Abschneiden des deutschen Wohlfahrtsstaats bei der Bekämpfung von Armut durch bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen jedoch nicht so sehr auf die absolute Höhe der Leistungen als auf die Nichtinanspruchnahme dieser Leistung durch eigentlich berechnete Haushalte zurück (Behrendt 2002: 155). Auf der Basis von Kalkulationen für verschiedene Modellhaushalte kommt sie zu dem Ergebnis, dass alle untersuchten Haushaltstypen durch das ihnen formal zustehende Einkommenspaket aus der Armut (wieder definiert als 50 Prozent des Medianeinkommens) gehoben werden müssten, während dies in Großbritannien nur für etwa die Hälfte der Haushaltstypen der Fall wäre (Behrendt 2002: 134/135). Legt man allerdings die von der EU verwendete Armutsschwelle von 60 Prozent des Medianeinkommens zugrunde, sieht die Bilanz auch für das deutsche System nicht mehr ganz so rosig aus: Dann wird auch hier nicht einmal mehr die Hälfte der von Behrendt untersuchten Haushaltstypen durch bedürftigkeitsgeprüfte Transfers aus der Armut gehoben.

Zu dem Ergebnis, dass das Leistungsniveau der deutschen Sozialhilfe nicht in allen Fällen geeignet ist, Armut zu überwinden, kommt auch der Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des Deutschen Gewerkschaftsbunds und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands aus dem Jahr 2000 (Hanesch/Krause/Bäcker 2000). Laut diesem reichen in fünf von neun Fällen die Sozialhilfeleistungen nicht aus, um den betreffenden Sozialhilfeempfängerhaushalt über die Armutsgrenze von 50 Prozent des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens zu heben (Hanesch/Krause/Bäcker 2000: 141).²⁰⁹ Bei einigen Haushaltstypen sowie bei Gruppen, die auf niedrigere Leistungen angewiesen sind, wie Asylbewerber (vgl.

208 Hier wiederum 50 Prozent des Medianeinkommens.

209 Eine Erklärung der Diskrepanz der Einschätzungen von Behrendt und Hanesch, Krause und Bäcker liegt (jenseits der unterschiedlichen Datenbasis) möglicherweise in der Verwendung unterschiedlicher Bezugsgrößen für die Armutsschwellen. Da das Medianeinkommen in der Regel niedriger liegt als der Durchschnitt, muss der Abstand zwischen Sozialhilfeeinkommen und Durchschnitt logischerweise auch größer sein als der zwischen Sozialhilfeeinkommen und Median, die Bilanz der Angemessenheit der Sozialhilfeleistungen also ungünstiger ausfallen.

Kapitel 5.1.1.), wird die 50 Prozent-Grenze sogar deutlich unterschritten (Buhr 2004: 15).

Auch Experten, die auf der Basis bedarfsorientierter Armutskonzepte argumentieren, gehen davon aus, dass die Leistungen der deutschen Sozialhilfe zu niedrig sind, um Armut zu verhindern und volle gesellschaftliche Teilhabe sicherstellen zu können (BAG-SHI 2003, Grottian/Mierse/Lachmayer 2000, Martens 2004, 2006). So schätzt die Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen (2003), dass die Regelsätze der Sozialhilfe heute um 20 Prozent hinter den steigenden Lebenshaltungskosten hinterher hinken und sich dieser Umstand durch die Reform der Sozialhilfe im Rahmen der Einführung des neuen SGB XII noch verschlechtert hat. Auch der Paritätische Wohlfahrtsverband kommt in einer Expertise zur bedarfsgerechten Fortschreibung der Regelsätze zu dem Ergebnis, dass „die Regelsatzhöhe aktuell den ‚laufenden Bedarf‘ nicht mehr deckt und Sozialhilfe daher nicht mehr als bekämpfte Armut interpretiert werden kann“ (Schneider 2003: 8).²¹⁰ Auch nach dem kürzlich neu aufgelegten Gutachten des Paritätischen Wohlfahrtsverbands zu den Regelsätzen im SGB II und SGB XII liegen die Regelsätze des Arbeitslosengelds II und der Sozialhilfe um ca. 20 Prozent zu niedrig, um das sozio-kulturelle Existenzminimum abdecken zu können (Martens 2006).

6.1.3 Debatten über Angemessenheit und Entwicklung der Leistungshöhe

Auch in Großbritannien setzen sich Wohlfahrtsverbände und Armutsforscher bereits seit Langem (vergeblich) für eine Erhöhung der Leistungen von *Jobseeker's Allowance* bzw. *Income Support* ein. Eine Besonderheit der britischen Debatte dürfte dabei sein, dass es hier zunächst einmal um eine verbindliche Festlegung eines Maßstabs für die Bemessung von Leistungen geht (Bradshaw/Lynes 1995: 29). Denn „the UK's Income Support system has no principled relation to any minimum standard or conception of a minimum level of living“ (Veit-Wilson 1998: 25). Zwar machten die Beveridge-Reformen der späten 1940er Jahre Anleihen bei Budget-Analysen der Armutsforschung wie denen von Seebohm Rowntree (1937). Der *National Assistance Act* von 1948, durch den Sozialhilfe als Rechtsanspruch verankert wurde, schrieb jedoch keine bestimmte Methode für die Bestimmung der Regelsätze und ihre Anpassung an steigende Lebenshaltungskosten vor. Zwar sollten die Leistungen nach Ansicht von Beveridge subsistenzsichernd sein, die Sätze lagen aber teilweise weit unter

210 Auch Däubler (2005) kommt zu dem Schluss, dass das derzeitige Leistungsniveau nicht geeignet ist, soziale Ausgrenzung zu verhindern.

den von Rowntree entwickelten Bedarfsskalen (Bradshaw/Lynes 1995: 7). *National Insurance*-Leistungen lagen zwar etwas höher, dennoch waren auch hier die einheitlichen Leistungen so knapp bemessen, dass bereits in den frühen Jahren ein beträchtlicher Anteil der Bezieher auf zusätzliche bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen angewiesen war (Clasen 2003: 6).

Trotz mangelnder Festlegung etablierte sich ein regelmäßiger Anpassungsrythmus. Ab 1973 wurde eine jährliche Anpassung der Regelsätze gesetzlich fest geschrieben (Bradshaw/Lynes 1995: 10). Eine Überprüfung der Leistungshöhe fand lange Zeit nicht statt. In den 1960er Jahren unternahm die oberste Sozialhilfebehörde – das *National Social Assistance Board* – eine Untersuchung der Angemessenheit der Sozialhilfeleistungen, die zu dem Ergebnis kam, dass die Leistungssätze nicht geeignet sind, eine angemessene Mindestsicherung zu gewährleisten. Die Studie wurde aber nie veröffentlicht (Veit-Wilson 1998: 90). Ohne einen Zusammenhang zu ihren Ergebnissen herzustellen, wurde jedoch ein Zuschlag für Langzeitbezieher von Sozialhilfe eingeführt. Während der 1970er Jahre wurden außerdem unterschiedliche Anpassungsregeln für Kurz- und Langzeitleistungen eingeführt, was zu einem zunehmenden Auseinanderdriften der beiden Regelsätze führte.²¹¹ Mit der Umwandlung von *Supplementary Benefit* in *Income Support* im Rahmen der Sozialhilfereform von 1988 wurden die unterschiedlichen Regelsätze wieder abgeschafft und durch eines neues System von *Personal Allowances* und *Premiums* ersetzt (Dilnot/Webb 1988, Morris/Llewellyn 1991). Die Regelsätze der neuen Sozialhilfe orientierten sich dabei weitgehend am Leistungsniveau des Vorgängersystems. Die Auswirkungen der Reform waren nicht eindeutig: Sie brachten Verluste vor allem für Alleinstehende und Paare ohne Kinder, Familien mit Kindern, Behinderte und Rentner gewannen jedoch leicht hinzu (Bradshaw/Lynes 1995: 23).²¹² Dagegen betraf die 1980 vorgenommene Umstellung der Regelsatzanpassung alle Sozial(hilfe)leistungsbezieher und führte langfristig zu einer signifikanten Erosion des Leistungsniveaus. Je nach dem, was höher lag, waren die Leistungen in den Jahren 1973 bis 1980 entweder im Einklang mit der Einkommensentwicklung der abhängig Beschäftigten oder mit der Preisentwicklung erhöht worden. Nun wurde die Anpassung auf Inflationsausgleich umgestellt. Da die Einkommen seitdem stärker gestiegen sind als die Preise, stehen Sozialleistungsbezieher heute gegenüber Erwerbseinkommensbeziehern wesentlich schlechter da (Bradshaw/Lynes 1995:

211 So belief sich 1980 der Kurzzeitregelsatz für eine alleinstehende Person auf 76 Prozent des Langzeitregelsatzes (Bradshaw/Lynes 1995: 15).

212 Diese Aussagen betreffen allerdings nur die Regelsätze. Für eine definitive Aussage über absolute Verluste wären auch die Abschaffung von gesetzlich garantierten Einmal- und Sonderleistungen und ihre Ablösung durch den *Social Fund* (vgl. Kapitel 6.1.2.) zu berücksichtigen.

1). So ist die Lohnersatzrate²¹³ des Arbeitslosengelds (*Unemployment Benefit*/seit 1996 *Jobseeker's Allowance*) zwischen 1980 und 2002 für eine alleinstehende Person von 18,7 auf 11,6 Prozent gefallen, in der Sozialhilfe sank sie zwischen 1988 und 2003 von 15,3 auf 11,6 Prozent (Department for Work and Pensions 2003a: 62, 72). Die exklusionsvermeidende Kapazität der Leistungen hat also signifikant abgenommen.

Bisher hat sich auch die 1997 ins Amt gekommene *Labour*-Regierung nicht um das Thema der Angemessenheit von Sozial(hilfe)leistungen gekümmert (Veit-Wilson 1999). Im Rahmen der seit 1998 unter dem Motto „Work for those who can and security for those who cannot“ (DSS 1998: iii) in Angriff genommenen *Welfare Reform* wurde zwar eine ganze Reihe neuer Programme aufgelegt, um Armut zu bekämpfen. Diese orientieren sich jedoch vor allem darauf, Erwerbsarbeit im Niedriglohnssektor zu subventionieren,²¹⁴ auf Zielgruppen im nichterwerbsfähigen Alter wie Kinder und Rentner oder wie im Fall des *New Deal for Communities*, der *Employment Zones* und der *Education* und *Health Action Zones*, auf bestimmte sozialräumliche Gebiete. Die Sozial(hilfe)leistungen wurden auch unter *New Labour* nicht erhöht.

Vor dem Hintergrund des ehrgeizigen Plans der Blair-Regierung, Kinderarmut in Großbritannien innerhalb der nächsten 20 Jahre zu beseitigen, und der damit verbundenen Programme (siehe auch Kapitel 7.2.1.) ist in jüngster Zeit jedoch wieder eine Debatte über die Angemessenheit sozialer Leistungen entstanden.²¹⁵ So hat im Frühjahr 2004 eine Koalition aus über 60 Organisationen aus dem kirchlichen und Gesundheitsbereich, aus Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften und Akademikern dem Premierminister ein Memorandum vorgelegt, in dem sie ihn auffordert, eine unabhängige „*Minimum Income Standards Commission*“ einzusetzen (Ambrose 2004). Diese soll bedarfsorientierte Mindeststandards entwickeln, an denen sich die gesetzliche Bestimmung von sozia-

213 Die Lohnersatzrate drückt den prozentualen Anteil der Regelsätze am Durchschnittseinkommen abhängig beschäftigter Vollzeit Arbeitnehmer aus.

214 Siehe hierzu die Ausführungen zu *Labours* Strategien ‚to make work pay‘ in Kapitel 7.2.1.

215 Um Kinderarmut zu messen und ihre Zielvorgaben zu überprüfen, verwendet die britische Regierung drei verschiedene Indikatoren: absolutes Niedrigeinkommen, relatives Niedrigeinkommen und materielle Deprivation kombiniert mit relativem Niedrigeinkommen (Department for Work and Pensions 2003b: 12). Absolute Einkommensarmut liegt nach der Definition dann vor, wenn eine Zwei-Eltern-Familie mit einem Kind vor Abzug von Wohnkosten weniger als £ 210 pro Woche zur Verfügung hat. Diese Grenze wird von Wohlfahrtsverbänden und Armutslobbygruppen als zu niedrig und undifferenziert kritisiert, da sie die großen regionalen Unterschiede in den Wohnkosten und kommunalen Abgaben (*Council Tax*) nicht berücksichtigt (Ambrose 2004).

len Leistungen, Mindeststeuersätzen und Mindestlöhnen orientieren soll (Zachaeus 2000 Trust 2004). Es bleibt abzuwarten, ob diese Versuche, *New Labour* dazu zu bringen, das Thema der Angemessenheit sozialer Leistungen in Angriff zu nehmen, von Erfolg gekrönt sein werden. Allerdings zeigt die Diskussion, dass Nichtregierungsorganisationen in Großbritannien mittlerweile einen Weg gefunden haben, auf Basis der politischen Versprechen *New Labours* ein bisher von allen Regierungen umgangenes Thema wieder auf die politische Agenda zu heben.

Auch in Deutschland findet vor dem Hintergrund der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und der Einführung einer neuen *Grundsicherung für Arbeitsuchende* auf dem Niveau der traditionellen Sozialhilfe gegenwärtig eine Repolitisierung der Höhe von Sozialhilfeleistungen statt. Unter der konservativ-liberalen Regierung war Armut in Deutschland heruntergespielt und verdrängt worden, Sozialhilfe galt als ‚bekämpfte Armut‘. Aus fiskalischen Gründen war in den 1990er Jahren die Anpassung der Regelsätze mehrmals ‚gedeckt‘ worden, was ähnlich wie in Großbritannien zu einer schleichenden Erosion der Regelsätze führte. Preisbereinigt sank hier der Regelsatz zwischen 1993 und 2000 um zwei Prozent (alte Länder) bzw. 3,3 Prozent (neue Länder) (Buhr 2004: 15). Durch die Umstellung der Regelsatzbemessung vom bedarfsorientierten Warenkorbmodell auf das sich an den Einkommen und Verbrauchsgewohnheiten der unteren Einkommensgruppen orientierende Statistikmodell in den 1990er Jahren, können die Regelsätze außerdem „flexibel einer allgemeinen Verarmung im unteren Einkommenssegment der Bevölkerung angepasst werden“ (Adamy/Steffen 1998: 31).

Die rot-grüne Bundesregierung hatte zwar mit der Erstellung und Einführung eines regelmäßigen Armuts- und Reichtumsberichts das Thema ‚Armut in Deutschland‘ der Diskussion wieder zugänglich gemacht, allerdings betrachtete auch sie Sozialhilfe als ‚bekämpfte Armut‘. Im ersten Armuts- und Reichtumsbericht (Bundesregierung 2001) findet sich keine Auseinandersetzung mit dem Leistungsniveau, vorgeschlagene Maßnahmen beziehen sich in erster Linie auf ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ durch Unterstützung bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Auch im zweiten Bericht wird davon ausgegangen, dass das Leistungsniveau der Sozialhilfe nicht nur das physische Überleben, sondern darüber hinaus Möglichkeiten zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sicherstellt (Bundesregierung 2005: 57). Folgerichtig sah die damalige Bundesregierung auch kein Problem darin, die neue *Grundsicherung für Arbeitsuchende* auf Höhe des Sozialhilfeniveaus einzuführen.

Durch diese Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf Sozialhilfeniveau ist aber ein Großteil der ca. 3,5 Mio. ehemaligen Arbeitslosen-

hilfebezieher und ihrer Angehörigen²¹⁶ auf eben jenes Einkommensniveau gerutscht,²¹⁷ von dem in den vorangegangenen Ausführungen gezeigt wurde, dass es in vielen Fällen nicht in der Lage ist, Armut zu verhindern und gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten, also: soziale Ausgrenzung zu überwinden. Insofern kann dem Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbunds, Michael Sommer, Recht gegeben werden, wenn er das vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt als „Verarmungsprogramm für Hunderttausende“ bezeichnet (Sommer 2004).²¹⁸

6.2 Würdigkeit und das Stigma des Status

In einer zivilisierten Gesellschaft demütigen die Menschen einander nicht, während es in einer anständigen Gesellschaft die Institutionen sind, die den Menschen nicht demütigen (Margalit 1999).

Hilfebezug bei Arbeitslosigkeit oder Armut geht häufig mit einem Stigma²¹⁹ – mit einer negativen Attributierung und Bewertung der hilfebeziehenden Person bzw. der Situation des Hilfebezugs – einher. Allgemein gesprochen reduziert Stigmatisierung Lebenschancen (Goffman 1999: 13/14). Aus der Perspektive sozialer Ausgrenzung stellt sich das mit sozialstaatlicher Hilfe verbundene Stigma in spezifischer und doppelter Hinsicht als Problem dar: Zum einen kann negatives ‚*Labelling*‘ dazu führen, dass Hilfebedürftige aus Scham und Angst vor Stigmatisierung ihr Recht auf Unterstützung nicht in Anspruch nehmen, was in extremer Not, Rückzug in die informelle Ökonomie und/oder familiärer Abhängigkeit resultieren kann. Stigma kann das Inklusionspotenzial sozialer Sicherung aber auch dann einschränken, wenn sich Hilfebedürftige nicht vom Bezug sozialstaatlicher Unterstützung abschrecken lassen, denn es kann das Selbstbewusstsein der Bezieher untergraben und ihre soziale Isolation befördern. Soziale Ausgrenzung kann dann trotz Inklusion in die sozialen Sicherungssysteme und das gesellschaftlich erforderliche Mindestniveau des Lebensstandards nicht überwunden werden.

216 Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit, zitiert in Frankfurter Rundschau 2004: 2.

217 Vgl. auch Kapitel 5.2.3.

218 Die jüngsten Sozialreformen beinhalten außerdem Neuerungen, die sich weiter negativ auf die armutsvermeidende Kapazität der Leistungen auswirken. Da die Regelsätze nicht entsprechend angepasst wurden, bedeuten z.B. die im Rahmen der Gesundheitsreform eingeführten Zuzahlungen sowie die Praxisgebühr faktisch eine Kürzung des Existenzminimums (Buhr 2004: 25).

219 Zum Begriff des Stigma vgl. Goffman 1999.

Wie wir in Kap. 5.1.3. gesehen haben, war die Quote derer, die ihren Anspruch auf Sozialhilfe nicht geltend machen, in Deutschland bislang sehr hoch.²²⁰ Zwar ist Stigma nicht der einzige Grund für Nichtinanspruchnahme, auch Informationsdefizite, die Angst vor dem Rückgriff der Behörden auf Familienangehörige sowie der geringe Umfang des Leistungsanspruchs spielen eine Rolle. Die hohe Inanspruchnahme bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen in Großbritannien, die zumindest teilweise darauf zurückzuführen sein dürfte, dass „policies for the poor“ im Vereinigten Königreich „welfare policies per se“ (Mau 2003: 118) und damit gesellschaftlich weniger geächtet sind, scheint jedoch darauf hin zu deuten, dass ein größeres Stigma ein wichtiger Grund dafür ist, warum in Deutschland bisher so viele Menschen ihren Anspruch auf Sozialhilfe nicht in Anspruch genommen haben. Durch die Einführung der neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende scheint die verdeckte Armut in Deutschland ein Stück weit zurückgegangen zu sein (Becker 2006, Aust/Bothfeld/Leiber u.a. 2006 sowie Wagner 2006). Zwar existieren noch keine harten empirischen Belege dafür. Die Überführung Erwerbsloser ohne Ansprüche auf versicherungsbasierte Leistungen von der Sozialhilfe in das neue Sicherungssystem, die Abschaffung des Unterhaltsrückgriffs auf Verwandte ersten Grades (außer bei jungen Erwachsenen unter 25 Jahre) sowie die öffentliche Thematisierung und Diskussion, die die Einführung des neuen Leistungssystems begleitete, scheinen jedoch dazu geführt zu haben, dass mehr Menschen, die hilfebedürftig sind, die neue Grundsicherung für Arbeitssuchende auch in Anspruch nehmen. Dennoch nehmen laut Becker (2006) nach wie vor mehrere Millionen Bedürftige in Deutschland ihren Anspruch auf staatliche Hilfen nicht wahr.²²¹

Die Entstehung von Stigma ist ein komplexer wechselseitiger sozialer Prozess, bei dem verschiedene Prozesse und Ebenen zusammenwirken.²²² Auf der einen Seite geht die Stigmatisierung von der Umwelt des Hilfebeziehenden, von seinem engeren sozialen Umfeld oder von gesellschaftlich dominanten und medial vermittelten Wertemustern aus, nach denen der Bezug staatlicher Hilfen als negativ und Makel behaftet gilt. Dieses von Außen attribuierte Stigma lässt sich forschungstechnisch schwer dingfest machen. Am ehesten kann die wohlfahrts-

220 Nach verschiedenen Schätzungen nehmen zwischen 54 und 63 Prozent derer, die formal anspruchsberechtigt wären, die staatliche Unterstützung nicht in Anspruch (Hanesch/Krause/Bäcker 2000: 143/144).

221 Becker kommt mit ihren Berechnungen zu dem Ergebnis, dass insgesamt gut 10 Mio. Menschen einen staatlichen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben, tatsächlich derzeit aber nur 7,4 Mio. Menschen solche Leistungen erhalten. Insbesondere bei Erwerbstätigen macht sie eine Dunkelziffer der Armut von knapp zwei Mio. Menschen aus (Becker 2006: 36 ff.).

222 Vgl. auch Leibfried 1976.

staatlich orientierte Einstellungs- und Akzeptanzforschung Aufschluss darüber geben, welchen Stellenwert bestimmte soziale Sicherungssysteme in einer Gesellschaft haben und wie stark der Bezug mit einem Stigma behaftet ist. Sie soll deshalb in Kapitel 6.2.1. konsultiert werden. Stigma existiert aber nicht nur frei schwebend im Raum der öffentlichen Meinung, sondern lagert sich in den sozialen bzw. sozialstaatlichen Institutionen ab. Als „kristallisiertes Leben“ (Durkheim 1895: 114) spiegeln Institutionen Ideen und gesellschaftliche Wertemuster wider, die in sie eingegangen sind.²²³ Daher lässt sich an den institutionellen Strukturen sozialer Sicherungssysteme wie der Stellung des jeweiligen Hilfesystems im Gesamtsystem sozialer Sicherung, der Höhe der Leistungen sowie der mit dem Leistungsbezug verbundenen Pflichten, Kontrollen und Sanktionen auch ablesen, wie stark der Bezug bestimmter sozialer Leistungen mit einem Stigma behaftet ist. In Kapitel 6.2.2. sollen daher die Institutionen selbst auf ihr ‚eingelagertes‘ Stigmatisierungspotenzial hin befragt werden. Schließlich lässt sich Stigma auf der Ebene der subjektiven Erfahrung identifizieren (6.2.3.). Hilfeempfänger erleben ihre Situation häufig selbst als stigmatisierend und fühlen sich minderwertig, sei es weil sie nicht für ihren eigenen Lebensunterhalt aufkommen können, keine in der gegenwärtigen Gesellschaft noch immer hauptsächlich über Erwerbsarbeit vermittelte Anerkennung schöpfen, materiell nicht mithalten können, das Stigma des Status verinnerlicht haben oder sich durch sozialrechtliche und administrative Praxen in ihrer Würde beschädigt fühlen. Zu den Erfahrungen der Hilfebedürftigen mit Stigmatisierung und ihren Bewältigungsstrategien gibt es nur wenige und kaum international vergleichende empirische Untersuchungen. Daher kann im Folgenden nur illustrativ auf das von Sozialhilfebezieher*innen konkret erlebte Stigma eingegangen werden.

6.2.1 *Attribuiertes Stigma*

Sozialleistungen für Arbeitslose und arbeitsfähige Arme sind „normativ anspruchsvolle Programme“ (Hamann/Karl/Ullrich 2001: 31). Sie tragen grundsätzlich und unabhängig von ihrer jeweiligen institutionellen Ausgestaltung akzeptanzproblematische Züge.²²⁴ Dies liegt zum einen daran, dass das Risiko der Arbeitslosigkeit im Gegensatz zu anderen durch Versicherungsleistungen abgesicherten Risiken wie Krankheit und Alter in weit höherem Maße als individuelles Verschulden interpretiert werden kann. Gleichzeitig ist das Risiko in der

223 Zur Institutionalisierung von Ideen vgl. Hall 1997 sowie die Ausführungen bei Lessenich 2003a: 34/35.

224 Zur Systematisierung vgl. wiederum Hamann/Karl/Ullrich 2001: 31-33.

Bevölkerung ungleich verteilt, wodurch Einzelne ihr Risiko, zu Gewinnern oder Verlierern zu werden, leichter abschätzen können. Außerdem kann sich der Einzelne zumindest Zeitpunkt bezogen klar entweder bei den Nettozahlern oder auf der Seite der Begünstigten verorten, da eine Situation, in der ein Adressat durch seine Steuern bzw. Beiträge das System finanziert und gleichzeitig profitiert, bei der Arbeitslosensicherung im Gegensatz z.B. zur Krankenversicherung ausgeschlossen ist. Da die Leistungen als Geldleistungen und vermeintlich²²⁵ ohne Gegenleistung gezahlt werden, bergen auch Leistungsart und -modalitäten Angriffspunkte für die Infragestellung ihrer Legitimität. Aufgrund dieser besonderen Akzeptanzproblematik sind Leistungen der Arbeitslosenunterstützung auch besonders anfällig für politisch initiierte Missbrauchskampagnen.²²⁶

Diese besondere Akzeptanzproblematik spiegelt sich auch in den Einstellungen der Bevölkerung. Zwar besteht, wie Hamann, Karl und Ullrich (2001) in ihren qualitativen Untersuchungen zur Akzeptanz von sozialen Sicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit herausgefunden haben, in Deutschland im Allgemeinen eine hohe Akzeptanz aller drei Sicherungsleistungen. Auch der Anspruchserwerb aufgrund sozialer Bedürftigkeit gilt prinzipiell als legitim (Hamann/Karl/Ullrich 2001: 290). Allerdings sind Langzeitarbeitslose eher Schuldvorwürfen und Missbrauchverdächtigungen ausgesetzt als Arbeitslose mit kürzerer Arbeitslosigkeitsdauer (Hamann/Karl/Ullrich 2001: 291). Sozialhilfeempfänger werden überwiegend als sozial ausgegrenzte und stigmatisierte Gruppe wahrgenommen. Die Akzeptanz der Sozialhilfe als legitime Unterstützungsleistung ist außerdem stark von der unzweifelhaften Bedürftigkeit der Leistungsempfänger abhängig (Hamann/Karl/Ullrich 2001: 329). Bestimmte Gruppen wie alleinerziehende Mütter und ältere Erwerbslose gelten als besonders unterstützungswürdig und werden von Schuldvorwürfen ausgenommen.

Auch im liberalen Großbritannien besteht, wie Mau (2003) in seiner quantitativ vergleichenden Studie zur wohlfahrtsstaatlichen Moralökonomie in Großbritannien und Deutschland zeigen konnte, ein starker öffentlicher Rückhalt für die sozialstaatliche Unterstützung von Armen und eine relativ starke Akzeptanz der Unterstützung von Arbeitslosen. Die Briten sehen ihre Gesellschaft mit einem weit verbreiteten Armutsproblem konfrontiert und sind im Vergleich zu den deutschen Befragten²²⁷ stärker der Meinung, dass jeder ein garantiertes Recht auf Unterstützung hat. Sie sind auch vergleichsweise besorgter über Zugangsbarrie-

225 Die in die Arbeitslosensicherung eingebauten Kontroll- und Sanktionsmechanismen werden von der Bevölkerung häufig nicht wahrgenommen (Karl 2001: 352).

226 Für Deutschland vgl. Oschmiansky 2003 sowie Gebauer/Petschauer/Vobruba 2002.

227 Maus Befunde stützen sich auf Auswertungen des *International Social Survey Programme* und verschiedener anderer nationaler und internationaler Einstellungserhebungen.

ren und ‚*Non-Take Up*‘-Phänomene als die Deutschen. Erstaunlicherweise betrachtet in Großbritannien die Mehrheit der Befragten die Ursachen von Armut eher als strukturell oder sozial bedingt, während die Befragten in Deutschland stärker dazu tendieren, die Ursachen im Verhalten der Armen selbst zu suchen (Mau 2003: 120/121). Zu ähnlichen, den gängigen Vorstellungen von der liberalen, Schuld individualisierenden britischen Moralökonomie zuwider laufenden Ergebnissen kamen auch Fridberg und Ploug (2000) in ihrer Studie zu Einstellungen gegenüber Arbeitslosen in sieben europäischen Ländern: Demnach sind die Briten in ihren Einstellungen gegenüber Arbeitslosen am wenigsten restriktiv; Deutschland findet sich dagegen im oberen Drittel des Ranking (Fridberg/Ploug 2000: 343). Allerdings sind die Briten besorgter darüber, dass soziale Leistungs Anreize zur Aufnahme einer Arbeit untergraben könnten (Mau 2003: 141).

Damit spiegeln die Einstellungsprofile der beiden Länder relativ deutlich die jeweilige institutionelle Struktur der sozialen Sicherung wider. Reflektieren die deutschen Akzeptanzmuster die Nachrangigkeit der Arbeitslosen- und Sozialhilfe gegenüber dem Arbeitslosengeld (Hamann/Karl/Ullrich 2001: 290), drückt sich in der großen Unterstützung bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen in Großbritannien aus, dass bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen hier stärker verbreitet und damit gesellschaftlich anerkannter sind als im deutschen ‚Sozialversicherungsstaat‘. Gleichzeitig verleiht die Dominanz bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen aber auch der Sorge über mangelnde Arbeitsanreize mehr Virulenz.

6.2.2 *Institutionell eingelagertes Stigma*

Das Stigmatisierungspotenzial bedürftigkeitsgeprüfter Sozialleistungen rührt ganz wesentlich aus der ‚Spaltung des Sozialstaats‘ (Leibfried/Tennstedt 1985) in ‚Arbeiterpolitik‘ auf der einen und ‚Armenpolitik‘ auf der anderen Seite. Können erwerbsabhängige, versicherungsbasierte Leistungen aufgrund des ihnen zugrunde liegenden Äquivalenzprinzips als verdienter Anspruch produktiver Erwerbsbürger betrachtet werden, knüpfen Maßnahmen der Armenpolitik an ‚individuell gesehene, aber gesellschaftlich vorgeprägte Mangellagen an‘ (Leibfried/ Tennstedt 1985: 17) und tragen tendenziell immer das Stigma der Armenhilfe und den Verdacht der Unwürdigkeit. Der Nestor der britischen Sozialpolitik, Richard Titmuss (1968), sah in der Überwindung dieser Spaltung denn auch die zentrale Herausforderung progressiver Sozialpolitik. Universelle soziale Rechte, wie Titmuss sie stattdessen vorsah, sind heute jedoch sowohl in liberalen als auch in konservativen Wohlfahrtsstaaten eher die Ausnahme als die Regel. Während im konservativ-korporatistischen Modell die ‚Arbeiterpolitik‘ in Form der Sozialversicherungen aber nach wie vor ein starkes Gewicht hat und die

„Armenpolitik“ (in Form der Sozialhilfe) nur eine residuale Stellung einnimmt, dominieren im liberalen Modell bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen. Da Versicherungsleistungen nicht einkommensabhängig sind, ist die Spaltung des Sozialstaats in Großbritannien aber lange nicht so ausgeprägt wie in Deutschland. Auch die soziale Fallhöhe von versicherungsbasierten auf bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen ist lange nicht so hoch, da bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen häufig nicht wesentlich niedriger als die Versicherungsleistungen liegen. Damit ist auch das institutionell eingelagerte Stigma hier weniger stark ausgeprägt als im deutschen System (vgl. auch Behrendt 2002: 178).

In anderer, für die Frage von Stigmatisierung relevanter Hinsicht unterscheiden sich die beiden Systeme dagegen nicht sonderlich. In beiden Ländern ist das Leistungsniveau der Sozialhilfe so gestaltet, dass ein längerfristiger Verbleib im Hilfesystem wegen der damit verbundenen finanziellen Einschränkungen unattraktiv ist (siehe Kapitel 6.1.). Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen sind nachrangig und strikt subsidiär. Außerdem sorgt das Lohnabstandsgebot oder ‚*principle of less eligibility*‘, das in Großbritannien wie in Deutschland fest verankert ist, dafür, dass Leistungsbezieher materiell nicht besser gestellt sind als Beschäftigte im Niedriglohnsektor und Anreize zur Aufnahme von Erwerbsarbeit erhalten bleiben. In beiden Ländern ist der Bezug von sozialstaatlicher Unterstützung mit bestimmten Pflichten – sich um die Unabhängigkeit von Sozialhilfe zu bemühen, ggf. dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, an durch das Arbeitsamt oder Jobcenter vorgeschlagenen Maßnahmen teilzunehmen etc. (vgl. Kapitel 5.2.1.) – verbunden. Bei bedürftigkeitsgeprüften Leistungen setzt die Gewährung von Hilfe außerdem eine genaue Prüfung der Hilfebedürftigkeit und eine weitreichende Offenlegung der persönlichen Lebensumstände voraus, die auch durch unangekündigte Kontrollbesuche seitens der Sozialbehörden überprüft werden können. In beiden Ländern existiert schließlich eine mehr oder weniger offensichtliche Trennlinie zwischen würdigen und unwürdigen Armen,²²⁸ die sich vor allem anhand der Kriterien, wer als erwerbsfähig gilt, sowie an selektiven Regelungen offenbart, durch die einzelne Gruppen großzügiger und andere restriktiver behandelt werden.

Bestimmte Gruppen – insbesondere Alte und Frauen mit kleinen Kindern – gelten in Großbritannien wie in Deutschland als genuin hilfebedürftig, während vor allem junge, arbeitsfähige Arme als ‚*undeserving*‘ betrachtet und daher in besonderem Maße zur Zielscheibe von Kürzungen und Konditionalisierung des Leistungsbezugs werden. So wurde in Großbritannien der Sozialhilfebezug 16- und 17-jähriger Jugendlicher bereits 1988 von der Teilnahme am *Youth Training Scheme* (YTS), einem Programm beruflicher Aus- und Weiterbildungsmaßnah-

228 Zu ‚*Deservingness*‘ und ‚*Undeservingness*‘ vgl. Katz 1989.

men, abhängig gemacht (Trickey/Walker 2000: 187), womit die Teilnahme effektiv verpflichtend und der Rechtsanspruch auf Sozialhilfe für diese Gruppe faktisch abgeschafft wurde. Auch im Rahmen der *New Deal*-Programme der Labour-Regierung (siehe Kapitel 7.2.1.) bilden Jugendliche eine besondere Zielgruppe. In Deutschland geraten Jugendliche erst in jüngerer Zeit verstärkt in den Fokus der Konditionalisierung. So wird der Bezug von sozialstaatlicher Unterstützung für Jugendliche unter 25 Jahren durch das vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Deutscher Bundestag 2003b) strikt an die Bereitschaft zur Teilnahme an Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheiten, gekoppelt.²²⁹ Verstöße gegen Auflagen und Pflichten werden bei ihnen besonders scharf geahndet.

Im Gegensatz zu erwerbsfähigen Jugendlichen und jungen Erwachsenen gelten Frauen mit Kindern, insbesondere Alleinerziehende, in Großbritannien wie in Deutschland als unverdächtige und genuin hilfebedürftige Gruppe. So müssen in Großbritannien Mütter mit Kindern bis 16 Jahre dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, auch wenn sie erwerbsfähig sind. Vor dem Hintergrund des Trends zu ‚*Welfare-to-Work*‘ (siehe Kapitel 7.2.1.) deutet sich gegenwärtig in beiden Ländern jedoch eine Verschiebung an. Alleinerziehende Frauen mit Kindern unter 16 Jahren sind in Großbritannien zwar immer noch nicht gezwungen, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, im Rahmen der *New Deal*-Programme sind sie aber zu einer neuen Zielgruppe aktivierender Arbeitsmarktpolitik geworden. So wurde mit dem *New Deal for Lone Parents* ein zunächst freiwilliges, seit Oktober 2000 verpflichtendes ‚arbeitsorientiertes Interview‘ eingeführt und sukzessive auf alle alleinerziehenden Mütter ausgeweitet. Damit wurden erstmals in der Geschichte der britischen Sozialpolitik verpflichtende Maßnahmen für Mütter mit Kindern eingeführt (Millar 2003: 134/135). Auch in Deutschland geraten Mütter mit Kindern verstärkt in den Fokus aktivierender Arbeitsmarktpolitik (Dingeldey 2002). Hier mussten alleinerziehende Mütter sich bisher um eine Teilzeitbeschäftigung bemühen, wenn das Kind das Schulalter erreicht hatte. Eine Vollzeitbeschäftigung wurde zumutbar, wenn das jüngste Kind das Alter von 14 Jahren erreicht hatte (Eardley/Bradshaw/Ditch u.a. 1996a: 150). Nach dem zum 01.01.2005 in Kraft getretenen SGB II gelten in Zukunft alle Mütter mit Kindern über 3 Jahren als erwerbsfähig und damit nicht mehr ohne weiteres als hilfebedürftig. Allerdings wird diese politische Neuorientierung in Großbritannien und Deutschland nicht wie in den USA²³⁰ in erster Linie

229 Im Gegenzug verpflichtet sich der Staat, allen Jugendlichen eine Maßnahme anzubieten, wenn möglich eine Ausbildung.

230 Hier prägte das Bild der (schwarzen) ‚*Welfare Queen*‘, die die Sozialhilfe angeblich nutzt, um weitere Kinder in die Welt zu setzen und sich bewusst gegen das Zusam-

aus moralischen Bedenken gespeist, sondern vor allem von armuts- und beschäftigungspolitischen Überlegungen getragen (vgl. wiederum Millar 2003).

Während Frauen mit Kindern im Rahmen der neuen *Welfare-to-Work*-Programme, wenn nicht zu unwürdigen Armen, so aber doch zumindest zu eingeschränkt erwerbsfähigen und damit potenziell selbst für ihr Auskommen verantwortlichen Armen werden, wurde die Gruppe der ‚nicht mehr Erwerbsfähigen‘, also der Rentner, in beiden Ländern kürzlich als ‚*deserving*‘ bestätigt. In Großbritannien wie in Deutschland wurde für sie ein Grundsicherungssystem geschaffen, das auf weniger restriktiven Bedürftigkeitsprüfungen basiert und im Vereinigten Königreich auch deutlich höhere Leistungen bietet als die Sozialhilfe. Die *bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*, die in Deutschland zu Beginn des Jahres 2003 eingeführt wurde, orientiert sich weitgehend an den Leistungsstrukturen der Sozialhilfe, im Gegensatz zu dieser wird aber nur auf das Einkommen der Kinder zurückgegriffen, wenn dieses 100.000 € im Jahr übersteigt. Außerdem wird selbst genutztes Wohneigentum nicht als Vermögen angerechnet. Damit soll vermieden werden, dass ältere Menschen mit unzureichenden Rentenansprüchen aus Angst davor, die eigene Wohnung zu verlieren oder Verwandten finanziell zur Last zu fallen, sozialstaatliche Unterstützung nicht in Anspruch nehmen. Der Antrag kann bei den neu eingerichteten Grundsicherungsämtern, bei Sozialämtern, Wohngeldämtern oder Rentenversicherungsträgern gestellt werden. In der Praxis sind es jedoch nach wie vor in erster Linie die Sozialbehörden, die für die Verwaltung zuständig sind, so dass der Grundsicherung zu einem gewissen Grad immer noch das Stigma der Sozialhilfe anhaftet. In Großbritannien ist für die Zahlung des ebenfalls 2003 eingeführten *Pension Credit*, durch den niedrige Einkommen von Rentnern bis zur Höhe der so genannten *Minimum Income Guarantee* aufgestockt werden, dagegen eine andere Behörde – der *Pension Credit Service* – zuständig.²³¹ Außerdem liegt das neu eingeführte Existenzminimum mit £ 105,45 in der Woche für eine alleinstehende Person beinahe um das Doppelte über dem entsprechenden Regelsatz der Sozialhilfe (£ 55,65) und auch um einiges höher als die staatliche Mindestrente von £ 79,60 (CPAG 2004: 495, 497, 865), was dazu geführt hat, dass Altersarmut deutlich zurück gegangen ist (Paxton/Dixon 2004: 13). Während in Deutschland also nur die Bedürftigkeitsprüfung gelockert wurde und durch eine symbolische Trennung der neuen Grundsicherung von der Sozialhilfe Stigma verringert werden sollte, wurden arme Rentner in Großbritannien durch die neue Grundsicherung auch materiell deutlich besser gestellt.

menleben mit dem Partner entscheidet, Mitte der 1990er Jahre maßgeblich die öffentliche Debatte und den sozialpolitischen Reformdiskurs.

231 Anträge können auch bei den kommunalen Wohngeld- und Steuerämtern gestellt werden.

6.2.3 *Erfahrenes Stigma*

Die einzige mir bekannte international vergleichende Studie zu Sozialhilfebezug aus der Perspektive der Betroffenen liefert Hinweise darauf, dass institutionalisierte gesellschaftliche Wertvorstellungen und Strukturen nicht nur die Einstellungen der Bevölkerung, sondern auch die Wahrnehmung der Bezieher zutiefst prägen. So fanden Rönning und Gabàs i Gasa (2003) heraus, dass Sozialhilfeempfänger in Schweden, wo Wohlfahrtsmodell und Wertvorstellungen auf Universalität, Inklusivität und rechtlich verbrieften Ansprüchen basieren, staatliche Hilfe in der Mehrheit als ihr gutes Recht betrachten und enttäuscht sind, wenn der Staat ihnen dieses nicht oder nicht wie erwartet gewährt. In Spanien, wo nichtversicherungsformige Leistungen nur schwach, selektiv und hochgradig subsidiär institutionalisiert sind, erwarten Hilfebedürftige vom Staat dagegen auch nicht viel und nehmen abschlägige Entscheidungen entsprechend gelassen hin.

Ob der Bezug von Sozialhilfe als stigmatisierend erfahren wird oder nicht, hängt nach Erkenntnissen der dynamischen Armutforschung jedoch nicht allein von institutionellen Variablen ab, sondern auch vom Beziehungstyp und dem biographischen Gesamtzusammenhang, in den der Hilfebezug eingebettet ist (Leibfried/Leisering/Buhr u.a. 1995). Negative Folgen des Sozialhilfebezugs können laut Leibfried, Leisering, Buhr u.a. „nicht pauschal aus dem diskriminierenden Charakter oder aus allgemeinen sozialen Koordinaten wie Alter und Geschlecht, Erwerbsstatus und Bezugsdauer abgeleitet werden“, sondern sind „aus dem individuellen biographischen Zusammenhang zu verstehen“ (Leibfried/Leisering/Buhr u.a. 1995: 124). Ob der Hilfebezug als negativ erfahren wird, hängt dabei von der subjektiven Zeitperspektive, der Bewertung des Hilfebezugs im Gesamtzusammenhang der eigenen Biographie sowie davon ab, ob der Einstieg in den Hilfebezug bewusst vollzogen wird. Insbesondere Menschen, die in der Sozialhilfe für sich ursprünglich eine Übergangslösung gesehen haben, erfahren bei andauernder Abhängigkeit den Sozialhilfebezug als entwürdigend und belastend. Sozialhilfeempfänger, denen es gelingt, den Bezug staatlicher Hilfe in Bezug auf ihre Biographie positiv zu relativieren bzw. bei denen der Bezug durch andere negative Lebensereignisse relativiert wird, bewerten den Hilfebezug dagegen weniger negativ (Leibfried/Leisering/Buhr u.a. 1995: 125-130). Dennoch kritisiert auch in dieser Studie die Mehrheit der Befragten in der einen oder anderen Weise das Sozialamt und benennt negative Seiten des Hilfebezugs. Auch die Studie von Gebauer, Petschauer und Vobruba (2002: 136) zur Überprüfung des ‚Armutfallen-Theorems‘ (vgl. auch Kapitel 5.2.2.) zeigt, dass Sozialhilfebezug für die meisten Betroffenen nicht nur mit materiellen Einschränkungen, sondern auch mit „immateriellem Sozialhilfeleid“ – mit fehlenden positiven

Identifikationsmöglichkeiten, mangelnder Anerkennung sowie Stigmatisierungserfahrungen – verbunden ist. Viele der von den Autoren interviewten Sozialhilfeempfänger fühlen sich durch ihr näheres soziales Umfeld oder durch das medial vermittelte öffentliche Vorurteil stigmatisiert, haben das Stigma oft aber auch selbst so stark verinnerlicht, dass die direkte Attribuierung von Außen gar nicht mehr unbedingt notwendig ist, um den Bezug von Sozialhilfe als entwürdigend zu erfahren. Jenseits dieses vermittelten Gefühls von Stigmatisierung erleben die Befragten häufig auch die konkrete Behandlung durch Sozialamtsmitarbeiter als stigmatisierend und schikanierend (Gebauer/Petschauer/Vobruha 2002: 152). Obwohl in Großbritannien aufgrund der institutionellen Struktur des Wohlfahrtsstaats der Bezug bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen als ‚normaler‘ gelten kann, zeigen Untersuchungen hier ebenfalls, dass der Bezug von Sozialhilfe von Vielen als stigmatisierend erfahren wird (vgl. z.B. Costigan/ Finch/Jackson u.a. 1999).

6.3 Die ambivalente Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion – Eine Zwischenbilanz

Die Auseinandersetzung mit der Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion innerhalb der Leistungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut, die in diesem Kapitel geführt wurde, ist geeignet, mit einigen Mythen über das britische und deutsche Modell aufzuräumen. Wie der direkte Vergleich der Leistungshöhe der Sozialhilfe gezeigt hat, ist das britische letzte Netz sozialer Sicherung nämlich besser ausgestattet als das deutsche und eher in der Lage, Armut zu verhindern bzw. zu überwinden. Zwar ist das deutsche Leistungssystem insgesamt erfolgreicher in der Armutsbekämpfung, hinsichtlich der bedürftigkeitsgeprüften Leistungen schneidet es aber deutlich schlechter ab als das britische. Auch zeigen verschiedene bedarfsorientierte Ansätze, dass das Leistungsniveau der deutschen Sozialhilfe und des neuen Arbeitslosengeld II nicht ausreichend hoch ist, um soziale Ausgrenzung zu verhindern. Das vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, durch das die alte Arbeitslosenhilfe abgeschafft und eine neue Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Sozialhilfeniveau eingeführt wurde, kann daher zu Recht als Verarmungsprogramm gewertet werden.

Wie gezeigt wurde, finden sich auch klare Hinweise darauf, dass das Stigma bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen in Deutschland stärker ausgeprägt ist als im Vereinigten Königreich. So ist Nichtinanspruchnahme von Leistungen hier deutlich verbreiteter, die Spaltung des Sozialstaats in Arbeiter- und Armenpolitik prononcierter und die soziale Fallhöhe von versicherungsbasierten auf bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen wesentlich höher.

In anderer, für die Frage von Stigmatisierung relevanter Hinsicht unterscheiden sich die beiden Systeme dagegen nicht sonderlich. In beiden Ländern ist das Leistungsniveau der Sozialhilfe so gestaltet, dass ein längerfristiger Verbleib im Hilfesystem unattraktiv ist, da er mit starken materiellen Einschränkungen verbunden ist. Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen sind nachrangig und strikt subsidiär. Außerdem bestehen institutionelle Vorkehrungen, um vermeintlich auftretende Anreizprobleme zu entschärfen. Bestimmte Gruppen – insbesondere Alte und Frauen mit kleinen Kindern – gelten in Großbritannien wie in Deutschland als genuin hilfebedürftig, während vor allem junge, arbeitsfähige Arme als ‚undeserving‘ betrachtet und daher in besonderem Maße zur Zielscheibe von Kürzungen und Konditionalisierung des Leistungsbezugs werden. Die Trennung in ‚würdige‘ und ‚unwürdige‘ Arme ist in beiden Ländern in den letzten Jahren noch klarer gezogen worden, indem für Rentner eigene Grundsicherungssysteme eingeführt worden sind und Jugendliche zunehmend in den Fokus der Verschärfung von Arbeitspflichten und Sanktionen geraten sind.

In beiden Ländern muss die Substanz sozialer Leistungen skeptisch eingeschätzt werden, da die Leistungshöhe in vielen Fällen nicht geeignet ist, Armut zu verhindern und damit eine zentrale Bedingung sozialer Ausgrenzung zu eliminieren. Außerdem ist und bleibt Sozialhilfebezug in beiden Ländern eine stigmatisierende Angelegenheit, auch wenn hier deutliche Unterschiede zu identifizieren sind, aufgrund derer das Inklusionspotenzial des letzten Netzes sozialer Sicherung in Deutschland noch deutlich negativer eingeschätzt werden muss als das in Großbritannien.

7 Zwischen Drinnen und Draußen: Wohlfahrtsstaatlich induzierte Inklusions- und Exklusionskarrieren

Nachdem in Kapitel 5 die Barrieren und in Kapitel 6 die Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion behandelt wurden, werden im folgenden Kapitel institutionelle Mechanismen untersucht, die in zeitlicher Perspektive Einfluss auf Inklusions- und Exklusionskarrieren nehmen und zwischen Teilhabe und Ausgrenzung vermitteln. Hier lassen sich zwei Mechanismen unterscheiden: Zum einen sind in die soziale Sicherung bei Erwerbslosigkeit zeitliche Abstufungen eingebaut, die eine Dynamik des Statusverlustes in Gang setzen (Kronauer 2002: 185) und im Fall längerer Erwerbslosigkeit den Ausgrenzungsdruck noch verschärfen. So ist die Arbeitslosenversicherung nur für eine bestimmte Dauer für Erwerbslose, die ihre Anspruchsbedingungen erfüllen, zuständig. Nach Ablauf dieser Frist sind Langzeitarbeitslose auf nachgelagerte Sicherungssysteme angewiesen, die ein niedrigeres Leistungsniveau und restriktivere Bedingungen aufweisen (vgl. Kapitel 6). Zum anderen sind „[d]ie Institutionen der sozialen Sicherung im Fall von Erwerbslosigkeit [...] aber nicht nur Durchlaufstationen. Sie fungieren selbst als Weichensteller in die Ausgrenzung oder aus bedrohlichen Lagen heraus“ (Kronauer 2002: 187).

Wem Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angeboten werden, wem nicht; welcher Art die Qualifizierung und die angebotene Maßnahme ist, ob sie Übergänge in reguläre Erwerbsarbeit ermöglicht oder zur internen ‚Maßnahmekarriere‘ führt; ob sie bürokratisch verordnet oder auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten ist – all dies macht wichtige Unterschiede im Hinblick auf Ausgrenzungsverläufe und deren Verhinderung. (Kronauer 2002: 187)

Daher werden im Folgenden zunächst die institutionalisierten Abstiegswege im System der Arbeitslosensicherung dargestellt (7.1.). Anschließend wird die im Namen der Inklusion betriebene staatliche Aktivierungspolitik in Großbritannien und Deutschland untersucht und auf ihre möglichen inklusionsfördernden bzw. exklusionsverschärfenden Wirkungen hin diskutiert (7.2.).

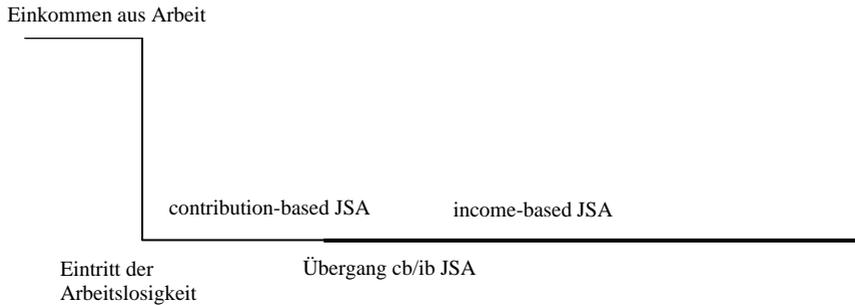
7.1 Abstieg im sozialen Netz

Wolf Wagner (1982b, 1982a) hat in seinen Analysen der Sozialpolitik Anfang der 1980er Jahre das Sozialsystem insgesamt als „umgestülptes Auffangnetz“ für die Trapezkünstler der Arbeitsgesellschaft beschrieben. Der innere Bereich dieses Netzes – der Bereich der Lohnersatzleistungen – streckt sich der Decke des Zirkuszeltts am weitesten entgegen, zum Rand hin fällt es immer weiter ab.

Sie [die Lohnersatzleistungen, K.M.] sind sehr gut [...] für die alltäglichen Normalfälle wie kurze Krankheit, vorübergehende Arbeitslosigkeit, [...] etc. Die davon betroffenen Menschen stürzen nicht tief und können sich schnell wieder hochheilen, indem sie wieder arbeiten. Sobald aber der Notfall zum Normalfall wird, wenn Krankheit chronisch, die Arbeitslosigkeit dauerhaft oder die Leistungsminderung beträchtlich wird, dann werden die Sozialleistungen immer geringer und unzuverlässiger. Je mehr also Hilfe wirklich nötig wird, desto spärlicher und zögerlicher wird sie gewährt, bis sie schließlich auf ihr Minimum fällt: die Hilfe zum Lebensunterhalt aus der Sozialhilfe. [...] Sie ist der Rand des umgestülpten Netzes, zu dem hin man nach allen Seiten des Netzes abstürzt. (Wagner 1982b: 8)

In Kapitel 5.2. wurde gezeigt, wie unterschiedlich dieses Netz in Großbritannien und Deutschland beschaffen ist. Aufgrund des besonderen Charakters der Arbeitslosenversicherung, die nur minimale, einheitliche Leistungen bietet, sind in Großbritannien die Unterschiede zwischen den verschiedenen Leistungssystemen für Erwerbslose gering. Das Leistungsniveau des beitragsabhängigen und des bedürftigkeitsgeprüften Zweigs der *Jobseeker's Allowance* ist seit der Einführung dieses Systems im Jahr 1996 sogar gleich. Dementsprechend kann der Eintritt von Arbeitslosigkeit, je nach vorherigem Einkommen, einen erheblichen Statusverlust bedeuten. In den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit kann dieser noch durch persönliches und familiäres Einkommen und Vermögen kompensiert werden, nach Ablauf der maximalen Bezugsdauer von *contribution-based Jobseeker's Allowance* greifen jedoch die Bedürftigkeitsprüfungen der *income-based Jobseeker's Allowance* (vgl. hierzu Kapitel 5.2.2.). Der vorprogrammierte Abstieg im sozialen Netz ist also im britischen System zu Beginn der Arbeitslosigkeit gravierend (natürlich immer in Abhängigkeit von den persönlichen Lebensumständen), später hingegen nur noch marginal. Er lässt sich etwas vereinfacht folgendermaßen darstellen:

Abbildung 7: Abstieg im sozialen Netz in Großbritannien



Quelle: Eigene Darstellung

Ganz anders gestaltet sich der Prozess dagegen im deutschen System. Hier sorgt die beitragsabhängige Leistung Arbeitslosengeld dafür, dass der Lebensstandard der meisten Erwerbslosen für die Dauer der maximalen Bezugszeit auf einem Niveau von 60 Prozent²³² des letzten Nettoentgelts einigermaßen gesichert wird. Vor Inkrafttreten des vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Deutscher Bundestag 2003b) konservierte auch die einkommensabhängige Arbeitslosenhilfe, die bei fortdauernder Erwerbslosigkeit unbegrenzt gezahlt wurde, dauerhaft Statusunterschiede zwischen den Erwerbslosen. Abhängig vom vorherigen Einkommen gewährte die Arbeitslosenhilfe einem Teil der Erwerbslosen ein Einkommen oberhalb des Sozialhilfeniveaus, in vielen Fällen aber auch darunter.²³³ Etwa 30 Prozent der Langzeitarbeitslosen bewahrte die Arbeitslosenhilfe aber vor dem Abrutschen auf das Sozialhilfeniveau. Außerdem waren die Anrechnungsregelungen insbesondere für Partnereinkommen im Gegensatz zur Sozialhilfe so gestaltet, dass ein Anspruch nicht schon bei einem geringen Einkommen des Partners bzw. der Partnerin erlosch (siehe ebenfalls Kapitel 5.2.2.). Auch eine geringe Arbeitslosenhilfe konnte das Familieneinkommen somit noch deutlich aufbessern. Für Erwerbslose, welche die Anspruchsbedingungen für Arbeitslosengeld nicht erfüllten, war die soziale Fallhö-

232 Bei Alleinstehenden, 67 Prozent bei Erwerbslosen mit Kindern, in der früheren Arbeitslosenhilfe 53 respektive 57 Prozent (siehe auch Kapitel 5.2.1.).

233 Laut Strengmann-Kuhn (2003b: Tab. 3) lag die Arbeitslosenhilfe in über 70 Prozent der Fälle unter dem durchschnittlichen Sozialhilfeniveau für Alleinstehende.

he bei Eintritt der Arbeitslosigkeit – natürlich in Abhängigkeit vom vorherigen Einkommen – aber ähnlich hoch wie im britischen System.

Durch die Neustrukturierung der Arbeitslosensicherung im Rahmen des vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hat sich in Deutschland auch der institutionalisierte Pfad des Abstiegs im sozialen Netz verändert. Mit Arbeitslosengeld II fallen nach Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosengeld nun alle Erwerbslosen, unabhängig davon wie hoch ihr Einkommen vor Eintritt der Erwerbslosigkeit war, auf das Niveau der bisherigen Sozialhilfe. Statusunterschiede zwischen Langzeitarbeitslosen, die sich aus der früheren Beschäftigung ergeben, werden damit weitgehend aufgehoben. Allerdings wird früheren Arbeitslosengeldbeziehern über zwei Jahre ein degressiver Zuschlag von maximal 160 € gezahlt, so dass sie anfangs noch etwas besser gestellt sind als Arbeitslosengeld II-Empfänger ohne vorherigen Anspruch auf Arbeitslosengeld.

Der institutionalisierte Abstiegs Pfad im deutschen System vor und nach der Reform lässt sich dementsprechend wie folgt visualisieren:

Abbildung 8: Abstieg im sozialen Netz in Deutschland, altes System



Quelle: Eigene Darstellung

Die jüngsten Reformen der deutschen Arbeitslosensicherung haben also den Abstiegs Pfad im sozialen Netz für diejenigen, die Ansprüche auf versicherungsbasierte Leistungen haben bzw. hatten, steiler gemacht. Für Ältere Arbeitslose, die Anwartschaften auf die maximale Bezugsdauer haben, hat die Verkürzung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld, die am 1. Februar 2006 in Kraft getreten ist, den Abstiegsprozess außerdem deutlich beschleunigt. Nach wie vor ist

der Abstieg im sozialen Netz jedoch für einen großen Teil der Erwerbslosen²³⁴ in Deutschland nicht so steil und unmittelbar wie im britischen System, bei dem von Beginn an nur minimale Leistungen gezahlt und die Unterschiede zwischen den Erwerbslosen vollständig nivelliert werden.

Abbildung 9: Abstieg im sozialen Netz in Deutschland, neues System



Quelle: Eigene Darstellung

7.2 Politik im Namen der Inklusion

Put simply, activation implies a shift in the inclusion discourse from ‚inclusion through decent income provisions‘ towards ‚inclusion through participation in paid work‘ (van Berkel/Hornemann Moller 2002: 1).

Auch in einer anderen Hinsicht stellen sozialstaatliche Institutionen Weichen, die den Verlauf von Ausgrenzungsprozessen beeinflussen: durch die Art der Maßnahmen und Unterstützungsangebote, die sie bereitstellen, um Erwerbslose wieder in Arbeit zu bringen. Das Repertoire an Instrumenten und Maßnahmen, das dabei eingesetzt wird, wird als ‚aktive‘, in den letzten Jahren zunehmend als ‚aktivierende Arbeitsmarktpolitik‘ bezeichnet.

Inspiziert durch Politikempfehlungen der OECD (1994) und der Europäischen Union (European Commission 1994) sind insbesondere in den 1990er Jahren in fast allen westeuropäischen Staaten Reformen der Arbeitslosensicherung und der Arbeitsmarktpolitik unternommen worden, die zum Ziel haben, die

234 Vgl. Kapitel 5.2.3., Tab. 6. Demnach hatten 2004 gut 42 Prozent der Erwerbslosen Anspruch auf Arbeitslosengeld.

vermeintlich passiven Einkommenstransfersysteme²³⁵ bei Erwerbslosigkeit im Sinne der ‚Aktivierung‘ umzubauen. Zentrales Ziel dieser Reformen ist es, die Bezieher staatlicher Unterstützungsleistungen (wieder) in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren und so den Bezug von Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe zu beenden. Aktivierungsbefürworter sind überzeugt davon, dass „[a]n active welfare state will not only encourage job growth, it will also help bring the socially excluded back into paid work and thereby restore true citizenship. It is a program of *inclusion*“ (Handler 2004: 4, H.i.O.).

Die Aktivierungsstrategie setzt an zwei Punkten an: Zum einen sollen die Erwerbslosen durch unterstützende Maßnahmen in die Lage versetzt, aber auch durch Druck und Sanktionen dazu bewegt werden, ihren Lebensunterhalt (wieder) aus eigener Kraft zu erwirtschaften. Zum anderen sollen die Institutionen der sozialen Sicherung – das Leistungssystem ebenso wie die ausführenden Verwaltungsbehörden – in einer Art und Weise umgestaltet werden, dass sie diesen Integrationsprozess unterstützen und befördern.²³⁶ Aktivierungspolitik – häufig auch als ‚welfare-to-work‘-Politik bezeichnet²³⁷ – beinhaltet verschiedene Elemente und Formen der Intervention (vgl. hierfür Hanesch 2001b: 173). Mit Hilfe rechtlicher Vorgaben können Verpflichtungen der Leistungsempfänger, an Aktivierungsmaßnahmen teilzunehmen, oder die Regelungen der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt verschärft werden. Es können aber auch neue Ansprüche auf bestimmte Leistungen oder Maßnahmen eingeräumt werden. Über das Interventionsmedium Geld kann der finanzielle Druck auf Leistungsempfänger erhöht werden. Durch zusätzliche bzw. ergänzende finanzielle Leistungen können aber

235 Für eine Kritik der irreführenden Unterscheidung in passive und aktive Systeme vgl. Sinfield 1997. Sinfield argumentiert darin, dass die neuerdings als passiv betrachteten Leistungen zur Einkommenssicherung immer schon aktivierenden Charakter in dem Sinn hatten, dass sie Suchprozesse und optimales ‚Matching‘ von Bewerber und Stelle unterstützt, Qualifikationsverluste durch den Zwang zur Annahme des nächst besten Jobs verhindert und allgemein die Mobilität am Arbeitsmarkt gefördert haben.

236 Van Berkel und Roche sprechen in diesem Zusammenhang von „institutioneller Aktivierung“ (van Berkel/Roche 2002: 216)

237 In Deutschland wird der Begriff der Aktivierung häufig in einem breiteren Sinne verwendet, um ein neues Verständnis von Wohlfahrtsstaatlichkeit insgesamt zu bezeichnen (Mezger/West 2000, Lamping/Schridde/Plaß u.a. 2002, von Bandemer/Hilbert 2001). Dem Leitbild nach soll eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Bürgern entstehen, innerhalb derer der Staat Leistungen nicht mehr selbst erbringt, sondern die Eigenverantwortung der Bürger fördert und die regulatorischen Rahmenbedingungen gestaltet. Im Folgenden werden mit Aktivierung jedoch (wie auch im internationalen Kontext eher üblich) Maßnahmen bezeichnet, die sich auf die Integration von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt richten.

auch positive Anreize für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit geschaffen werden. Schließlich bilden die auch in der klassischen aktiven Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Sach- und Dienstleistungen der Beratungs-, Vermittlungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsangebote sowie flankierende Hilfen einen wichtigen Bereich aktivierender Politik.²³⁸

In der Literatur werden in der Regel zwei Varianten der Aktivierung unterschieden: Der auf eine schnelle Arbeitsmarktintegration orientierte ‚*labour market attachment*‘- oder ‚*work first-approach*‘ und der auf die Verbesserung von Qualifikationen und Chancen ausgerichtete ‚*human capital development-approach*‘ (Peck/Theodore 2000, Hanesch 2001a, Lødemel/Trickey 2001). Etwas anders gelagert ist die Unterscheidung zwischen ‚negativ aktivierendem‘ und ‚aktiv-aktivierendem‘ Staat, die Leisering und Hilkert (2000: 42-44) vornehmen. Während der negativ aktivierende Staat vor allem auf Druck und Sanktionen setzt, macht der aktiv-aktivierende Staat positive Angebote und bietet Fördermaßnahmen an.²³⁹

In der vergleichenden Forschung zu Aktivierung hat es zwar Versuche gegeben, unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Regimetypen verschiedene Varianten von Aktivierung zuzuordnen (Barbier/Ludwig-Mayerhofer 2004, Hanesch/Stelzer-Orthofer/Balzter 2001). Insbesondere die skandinavischen Länder wurden dabei dem stärker auf Qualifizierung und individuelle Förderung ausgerichteten Ansatz zugeschlagen, während den angelsächsischen Ländern der mit negativen Anreizen arbeitende ‚*work first*‘-Ansatz attestiert wurde. Allerdings zeigen Länderstudien immer wieder, dass Aktivierung in allen Ländern eine Mischung aus repressiven und ermächtigenden Ansätzen, positiven und negativen Anreizen, fördernden und fordernden Elementen darstellt (vgl. auch Hanesch 2001b: 187). Auch in den skandinavischen Ländern wurden Anspruchszeiten verkürzt, Pflichten für Erwerbslose, Arbeit oder Aktivierungsmaßnahmen anzunehmen, ausgeweitet und Sanktionen verschärft (Cox 1998b, Hvinden 1999, Torfing 1999). Im liberalen Großbritannien wurden dagegen – wie wir im Folgenden sehen werden – in den letzten Jahren fördernde Elemente und positive Anreize ausgebaut. Demnach kann allenfalls von national- oder regimespezifischen Mischungsverhältnissen der genannten Elemente gesprochen werden. Aktivierungspolitik, die sich eindeutig dem einen oder anderen Typ zuordnen

238 Allerdings hat sich innerhalb dieses Bereichs das Gewicht in den letzten Jahren zunehmend zugunsten von Maßnahmen verschoben, die auf nicht reguläre Beschäftigung ausgerichtet sind und eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt versprechen (vgl. Heinelt 2003, Jacobi/Mohr 2006 sowie die folgenden Ausführungen).

239 In ähnlicher Weise unterscheidet auch Cox (1998b: 19) zwischen „compassionate“ und „condemning visions of activation“.

lassen würden, lassen sich jedoch nicht identifizieren.²⁴⁰ Dies mag auch daran liegen, dass die Politik der Aktivierung aus unterschiedlichen sozialpolitischen Zielvorstellungen und Kausalkonstruktionen gespeist wird (siehe Leisering/Hilkert 2000: 10, 51/52), die in unterschiedlichen Ausprägungen und Kräfteverhältnissen in allen westlichen Ländern die Auseinandersetzung um die Zukunft des Wohlfahrtsstaats prägen und vielerorts zu eben jenem neuen Typus sozialpolitischer Intervention amalgamiert wurden, für den sich der Begriff der ‚Aktivierung‘ eingebürgert hat.

So tragen die sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit aus einer neoliberalen Perspektive zur Verfestigung von Armut und Arbeitslosigkeit bei, erzeugen Abhängigkeit und untergraben Impulse, sich darum zu bemühen, möglichst schnell wieder ein Leben unabhängig von sozialstaatlicher Unterstützung zu führen.²⁴¹ Im Kampf gegen die ‚Abhängigkeit‘ von Sozialleistungen wird daher das zentrale sozialpolitische Ziel gesehen, erhöhter Druck, Leistungskürzungen sowie punitive Elemente gelten als angemessene Mittel sozialpolitischer Intervention. Auch sozialdemokratische Arbeitsmarktpolitik hat zwar zum Ziel, der Verfestigung von Armut und Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken (Hanesch 2001b: 174), die Ursachen von Arbeitslosigkeit wurden in der sozialdemokratischen Tradition jedoch bisher primär in den Arbeitsmarktbedingungen gesehen. Die Verbesserung der Eingliederungsbedingungen und der individuellen Konkurrenzposition auf dem Arbeitsmarkt stellten daher in dieser Denktradition die wichtigsten Ansatzpunkte für die Wiedereingliederung in Erwerbsarbeit dar.

In den letzten Jahren haben sich diese beiden Stränge im sozialpolitischen Diskurs jedoch immer stärker angenähert (vgl. wiederum Leisering/Hilkert 2000 sowie Hanesch 2001b: 174). In vielen Ländern haben sozialdemokratische Parteien die Ursachenbeschreibung des neoliberalen Aktivierungsdiskurses zumindest teilweise adaptiert und entsprechend auch Instrumente dieser Denktradition in ihr sozialpolitisches Repertoire übernommen. Arbeitslosigkeit gilt auch der ‚neuen Sozialdemokratie‘,²⁴² die in Europa zur treibenden Kraft des sozialpoliti-

240 Auch Leisering und Hilkert (2000: 46) weisen darauf hin, dass die herkömmlichen Typologien von Wohlfahrtsstaaten nicht geeignet sind, den sich abzeichnenden neuen Typus des aktivierenden Staates zu fassen.

241 Vgl. auch die Ausführungen zu den Fallstricken des dichotomischen Exklusionsbegriffs in Kapitel 2.3.

242 In Anlehnung an den der britischen *Labour*-Partei von Tony Blair und seinen Mitstreitern Mitte der 1990er Jahre neu gegebenen Namen *New Labour* bezeichnet der Begriff der ‚neuen Sozialdemokratie‘ sozialdemokratische Parteien bzw. Flügel dieser Parteien, die sich vom traditionellen Erbe der Sozialdemokratie zumindest teilweise bewusst distanzieren und versucht haben, sozialdemokratische Politik im Sinne

schen Umbaus im Sinne der Aktivierung geworden ist (van Berkel 2002: 62), nicht mehr (nur) als strukturell verursachtes Problem, sondern wird (zumindest teilweise) auch als Problem mangelnder Beschäftigungswilligkeit betrachtet. Auch in einem weiteren Punkt hat sich sozialdemokratische Politik grundlegend verändert (vgl. Nachtwey 2005). Nicht mehr De-Kommodifizierung, also die Abschwächung von Marktzwängen (vgl. auch Kapitel 3.2.1.1.), ist das zentrale Ziel sozialstaatlicher Intervention, sondern die Teilnahme am Markt, die mittlerweile beinahe uneingeschränkt als wohlfahrtsfördernd und emanzipatorisch betrachtet wird. Nicht nur soll eine Steigerung der Beschäftigungsquote wirtschaftliches Wachstum und eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit bringen, auch Armut und Chancenlosigkeit sollen durch die Eröffnung von Teilhabe am Arbeitsmarkt bekämpft werden. „The best way to tackle poverty is to help people into jobs“ (Labour Party 1997: 19). Dementsprechend betreibt die moderne Sozialdemokratie (Re-)Kommodifizierung, also die Transformation von Nicht-Erwerbstätigen in Erwerbstätige.²⁴³ Dabei sollen nicht nur Arbeitsuchende, sondern auch Gruppen, die bisher nicht oder nur in einem geringen Umfang erwerbstätig waren, wie Frauen und beschränkt Erwerbsfähige, in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden.

Im Gegensatz zum neoliberalen Ansatz hält die Sozialdemokratie jedoch auch im Rahmen einer stärker auf Eigenverantwortung und Marktprozesse ausgerichteten Politik an einer interventionistischen Rolle des Staats fest. Er soll den Rahmen für eigenverantwortliches Handeln setzen, die Institutionen so gestalten, dass sie eigenverantwortliches Handeln ermöglichen und befördern und eine Politik der zweiten Chance betreiben (Giddens 1999, Hombach 1999, Lamping/Schridde/Platz u.a. 2002). Im Gegenzug sollen die Bürger mehr Eigenverantwortung an den Tag legen und haben Erwerbslose die Pflicht, sich um Unabhängigkeit von staatlicher Hilfe zu bemühen.²⁴⁴ Das Reziprozitätsprinzip, auf das sich die sozialpolitische Philosophie der neuen Sozialdemokratie beruft, lautet ‚keine Rechte ohne Pflichten‘.

In beiden untersuchten Ländern waren es solch ‚neu-sozialdemokratisch‘ geführte Regierungen, die den Wandel zur Aktivierung, der in beiden Ländern in inkrementeller Form bereits von den konservativen Vorgängerregierungen begonnen worden war, radikal vorangetrieben und damit die Inklusionschancen und Exklusionsgefahren für Erwerbslose neu konfiguriert haben.

eines dritten Weges, wie er von Anthony Giddens (1997, 1999) vorgedacht wurde, zu reformulieren. Zur ‚neuen Sozialdemokratie‘ vgl. auch Mahnkopf 2000.

243 Exemplarisch hierfür auch Esping-Andersen/Gallie/Hemerijk u.a. 2002.

244 Bereits in Kapitel 3.1.2.2. wurde auf das Paradoxe dieser Politik hingewiesen, die versucht, mehr Eigenverantwortung durch eine stärkere Rolle des Staates und paternalistische Interventionen zu erreichen, wenn nicht gar zu erzwingen.

7.2.1 *New Labours Politik im Namen der Inklusion*

Die von der Regierung unter Tony Blair seit 1997 unternommenen Reformen des Leistungs- und Steuersystems waren stark von der Diagnose geprägt, dass Arbeitslosigkeit die zentrale Ursache von Armut und sozialer Ausgrenzung darstelle und die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt daher als das beste Mittel gegen soziale Exklusion zu betrachten sei.²⁴⁵ Wie in anderen Ländern stellt auch die von *New Labour* unter dem Schlagwort der Aktivierung verfolgte Politik eine Mischung aus negativen und positiven Anreizen, aus neoliberalen und traditionell sozialdemokratisch geprägten Elementen dar.

Von den Konservativen hatte *New Labour* eine Arbeitsmarktpolitik geerbt, die vor allem auf negative Arbeitsanreize ausgerichtet war (vgl. Taylor-Gooby/Kananen/Larsen 2004). Die Thatcher-Regierung hatte die in Großbritannien traditionell ohnehin schwach ausgebaute Arbeitsmarktpolitik in den 1980er Jahren sukzessive in ein angebotsorientiertes System umgewandelt. Die *Manpower Services Commission*, eine tripartistische Kommission, die 1973 zur Hochzeit der keynesianischen Globalsteuerung ins Leben gerufen worden war, um ein umfassendes, landesweites Aus- und Weiterbildungssystem zu etablieren, wurde zunehmend dazu benutzt, arbeitgeberfreundliche Trainings- und Arbeitserfahrungsprogramme zu implementieren. Der Einfluss der Gewerkschaften wurde zurückgedrängt, die Kommission schließlich abgeschafft und durch von den Arbeitgebern geführte *Training and Enterprise Councils* (TECs) ersetzt (King 1993, Peck 2001b: 264-266).

Im Einklang mit der neoliberalen Philosophie betrachtete die Thatcher-Regierung Arbeitslosigkeit vor allem als Problem mangelnder Motivation auf Seiten der Erwerbslosen und fehlender Arbeitsanreize in den sozialen Sicherungssystemen. Parallel zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik begann sie deshalb Mitte der 1980er Jahre, verpflichtende Elemente in die Arbeitslosensicherung einzuführen, um die vermeintlich schwachen Anreize zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit zu erhöhen. Sozialleistungen explizit von Pflichten abhängig zu machen stellte aber auch im liberalen Großbritannien eine Herausforderung der hergebrachten sozialpolitischen Prinzipien dar, die auf der Integrität der Person und der Unverletzbarkeit ihrer Ansprüche auf staatliche Unterstützung basierten (Hvinden/Heikkilä/Kankare 2001: 176). Auch konservative Politiker vermieden es daher, offen für Zwang einzutreten und distanzieren sich von ‚*US-style workfare*‘ (Peck 2001b: 267, 272).²⁴⁶ Dennoch wurden im Zuge der Einfüh-

245 Zum Exklusionsdiskurs von *New Labour* vgl. Kapitel 2.3. sowie Levitas 1998.

246 Bis heute ist der Begriff ‚*workfare*‘ in der britischen Debatte verpönt und wird selten verwendet. In der Literatur ist der Begriff unterschiedlich konnotiert. Während manche, so etwa Jessop (1994) und Peck (2001b), ihn in einem weiteren Sinn verwen-

rung eines restriktiveren Leistungssystems, das als das ‚*Stricter Benefit System*‘ bekannt wurde, die Regelungen für die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt verschärft und Sanktionen ausgeweitet. Außerdem wurden sukzessive verschiedene verpflichtende Maßnahmen eingeführt. Für Langzeitarbeitslose wurde 1986 ein Orientierungsgespräch mit einem Arbeitsberater („*Restart-Interview*“) zur Pflicht. Zwei Jahre später wurde ein so genannter ‚*Back to Work Plan*‘ eingeführt, in dem sich ähnlich wie im späteren *Jobseeker’s Agreement* der Arbeitslose verpflichten muss, bestimmte Schritte zu unternehmen, um wieder in Arbeit zu kommen (Peck 2001b: 294/295). Ab 1989 mussten Leistungsbezieher außerdem nachweisen, dass sie sich aktiv um Arbeit bemühen.

Die Etablierung des *Stricter Benefit Regime* wurde durch eine breit angelegte Kampagne der Regierung zur Bekämpfung des angeblich weit verbreiteten Missbrauchs von Sozialleistungen begleitet. Zusätzliche Mitarbeiter der Sozialämter wurden eingestellt und zur Kontrolle von Sozialhilfebeziehern abgestellt. Auch Arbeitslosengeldbezieher wurden verstärkt auf möglichen Missbrauch hin überprüft (Morris/Llewellyn 1991: 42). Jugendliche, die aufgrund des geringen öffentlichen Rückhalts für Sozialleistungen für erwerbsfähige Jugendliche in den 1980er Jahren verstärkt ins Visier von Kürzungen gekommen waren, bildeten eine besondere Zielgruppe des restriktiveren Leistungssystems. So wurde der Sozialhilfebezug 16- und 17-jähriger Jugendlicher 1988 von der Teilnahme am *Youth Training Scheme* (YTS), einem Programm beruflicher Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, abhängig und diese damit verpflichtend gemacht (Trickey/Walker 2000: 187).

In den 1990er Jahren setzte die konservative Regierung den in den 1980er Jahren eingeschlagenen Weg der stärkeren Konditionalisierung sozialer Leistungen für Erwerbslose fort. Mit der Einführung der *Jobseeker’s Allowance* 1996 wurde nicht nur die Anspruchsdauer für die versicherungsbasierte Leistung von zwölf auf sechs Monate verkürzt, sondern auch eine striktere Überprüfung der Arbeitsbereitschaft, verschärfte Zumutbarkeitsregelungen sowie für alle JSA-Bezieher eine verpflichtende Eingliederungsvereinbarung (*Jobseeker’s Agreement*) eingeführt, die in regelmäßigen Abständen überprüft und im Fall der Nichteinhaltung streng sanktioniert wird.

den, um den Wandel vom stärker auf Dekommodifizierung und sozialstaatliche Regulierung ausgerichteten keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum postfordistischen, auf Kommodifizierung und Deregulierung ausgerichteten Schumpeterianischen Workfare-Staat zu beschreiben, wird er häufig in einem wesentlich engeren Sinn für arbeitsmarktpolitische Programme gebraucht, in denen die Bezieher sozialer Leistungen als Gegenleistung für staatliche Unterstützung gemeinnützige oder andere Arbeiten verrichten müssen (vgl. Lødemel/Trickey 2001).

Als Oppositionspartei hatte die *Labour*-Partei die Einführung von *Jobseeker's Allowance* abgelehnt und die Gewerkschaften und Kommunen in ihrem Kampf gegen ‚*workfare*‘ unterstützt. Im Zuge der Neuausrichtung der Partei, die Tony Blair und seine Anhänger ab Mitte der 1990er Jahre vorantrieben, um *Labour* nach langer konservativer Herrschaft wieder an die Macht zu bringen,²⁴⁷ hatte sie sich jedoch die Problemdefinition der Schaffung von Abhängigkeit und der Untergrabung von Arbeitsanreizen durch Sozialleistungen zueigen gemacht (Clasen 2003: 16). Auch eine restriktivere Politik gegenüber Erwerbslosen und eine angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik wurden nicht länger abgelehnt. Nach ihrem Wahlsieg setzte die Regierung Blair den Um- und Ausbau eines arbeitsmarktorientierten Steuer- und Leistungssystems daher fort, stellte ihre Bemühungen aber in einen anderen ideologischen Kontext. *New Labours* ‚*Welfare Reform*‘ wurde als neuer Gesellschaftsvertrag zwischen Staat und Bürgern präsentiert,²⁴⁸ in dem den Pflichten auf Seiten der Bürger ein korrespondierendes Engagement auf Seiten des Staates gegenüber steht. Im Gegensatz zur Politik der Konservativen legten die Reformmaßnahmen außerdem ein größeres Gewicht auf den Ausbau von positiven Anreizen und fördernden Maßnahmen (Taylor-Gooby/Kananen/Larsen 2004). Das zentrale Ziel der *Welfare Reform* blieb jedoch die Schaffung eines (erwerbs)arbeitszentrierten Wohlfahrtsstaats. „The government's aim is to rebuild the welfare state around work“, „work for those who can, security for those who cannot“ (DSS 1998), so formulierte es das *Green Paper* von 1998, in dem die Reformvorstellungen der neuen Regierung dargelegt wurden. Auf deren Widersprüchlichkeiten und Ambivalenzen wird in Kapitel 7.2.3. noch ausführlich einzugehen sein, zunächst sollen jedoch die zentralen Bausteine der *Welfare Reform* vorgestellt werden.

7.2.1.1 Die New Deals

Welfare-to-work-Maßnahmen stehen im Mittelpunkt von *New Labours* Sozialreformen. Ab 1998 wurden sukzessive verschiedene arbeitsmarktpolitische Programme für unterschiedliche Zielgruppen eingeführt. Die *New Deal*-Programme, die mit £ 5 Mrd. aus Gewinnen der Privatisierung staatlicher Unternehmen finanziert wurden,²⁴⁹ bestehen aus einer komplexen Mischung aus Beratungs-,

247 Vgl. hierfür Rhodes 2000 sowie Ross 2000.

248 So trug *New Labours White Paper*, das die Blaupause der *Welfare Reform* darstellt, den Titel „New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare“ (DSS 1998).

249 Davon wurden £ 2,55 Mrd. allein in den *New Deal for Young People*, *Labours* Flaggschiff der *Welfare Reform*, investiert (Finn 2000a: 389). Im Wahlkampf hatte Tony

Arbeits- und Qualifizierungsprogrammen. Die Programme für Erwerbslose, der *New Deal for Young People* (NDYP) und der *New Deal 25+* (ND 25+), sind verpflichtend²⁵⁰ und bestehen aus drei Phasen. In der ersten Phase findet vor allem Beratung und Unterstützung bei der Jobsuche statt. In der zweiten Phase können sich die Teilnehmer zwischen vier Arten von Beschäftigung entscheiden: Lohnkostenzuschüsse, Förderung von Selbständigkeit, Aus- und Weiterbildung, kommunale ‚Freiwilligen‘-Arbeit/Arbeit im Umweltbereich. Diese *Options*-Phase dauert mindestens sechs Monate und wird in der dritten Phase (*follow-through stage*) durch weitere Beratung und Qualifizierung ergänzt, wenn der Teilnehmende bis dahin noch nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden konnte. Ist dieses Ziel auch nach Ablauf aller drei Phasen noch nicht erreicht, beginnt ein neuer Durchlauf. Erwerbslose, die sich der Teilnahme verweigern oder das Programm abbrechen, werden mit Leistungskürzungen sanktioniert. Dabei wird zunächst eine Sperrzeit von zwei bis vier Wochen verhängt. Bei mehrmaligem Verstoß gegen Auflagen können die Unterstützungsleistungen sogar bis zu sechs Monate gestrichen werden (Finn 2000a: 390). Wie Blair unmissverständlich klar gemacht hatte, würde es „no fifth option of an inactive life on benefits“ geben (Blair 1997 zitiert in Finn 2000a: 390).

Auch für verschiedene andere Gruppen wurden weitere Programme eingeführt: der *New Deal for Lone Parents* (NDLP), der *New Deal for Partners*, der *New Deal for Disabled Persons* sowie der *New Deal 50+* für ältere Erwerbslose. Hintergrund hierfür war, dass in den 1990er Jahren in Großbritannien die wachsende Zahl wirtschaftlich inaktiver Personen innerhalb der sozialen Sicherungssysteme und die dadurch entstehenden Kosten verstärkt in den Mittelpunkt der politischen Aufmerksamkeit gerückt waren (Evans 2001a: 260).²⁵¹ Mit der Einführung dieser *New Deals* wurden nun auch sie zu Zielgruppen aktivierender Maßnahmen. Der Fokus der britischen Arbeitsmarktpolitik verschob sich damit von der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hin zur Beseitigung von „*Worklessness*“ (Clasen 2003: 29). Seit 2001 wurden auch in die *New Deal*-Programme für vormals als inaktiv geltende Zielgruppen zunehmend verpflichtende Elemente eingeführt, so dass von einer Konvergenz von Programmen für Erwerbslose und Inaktive gesprochen werden kann (Daguerre 2002: 24).

Zwar ist damit noch kein Quantensprung der Mobilisierung aller für den Arbeitsmarkt erfolgt. Frauen müssen dem Arbeitsmarkt nach wie vor nicht zur

Blair nämlich versprochen, die Höhe der Jugendarbeitslosigkeit innerhalb der ersten Legislaturperiode um 250.000 zu senken.

250 Am NDYP müssen alle 18-25-Jährigen teilnehmen, die länger als sechs Monate arbeitslos sind, am ND25+ alle Langzeitarbeitslosen, die länger als zwei Jahre ohne Arbeit sind.

251 Vgl. auch Clasen/Davidson/Ganßmann u.a. 2004 sowie Kapitel 4.3.

Verfügung stehen, bis das jüngste Kind 16 Jahre alt ist. Da erstmals eine Verpflichtung zur Teilnahme an einer arbeitsorientierten Beratung für Mütter mit kleinen Kindern eingeführt wurde, markieren die neuen Programme aber dennoch einen Paradigmenwechsel gegenüber der herkömmlichen an der traditionellen geschlechtlichen Arbeitsteilung orientierten britischen Sozialpolitik (vgl. Millar 2003, Woods 2004). Hintergrund hierfür war vor allem der starke Anstieg der Kinderarmut in den 1980er und 1990er Jahren, der auf die niedrige Beschäftigungsquote und hohe Arbeitslosigkeit alleinerziehender Mütter zurückgeführt wurde (Millar 2003, Gregg/Harkness 2003). In der Integration von alleinerziehenden Müttern in Erwerbsarbeit sah die Regierung daher auch ein wichtiges Mittel zur Bekämpfung von Kinderarmut.

Die Redefinition der Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik zeigt sich aber auch in der seit 2001 in Angriff genommenen Verwaltungsreorganisation. Mit dem ‚*Jobcentre Plus*‘, das zunächst in 50 Pilotbezirken eingerichtet wurde und bis Ende 2006 landesweit eingeführt wird, ist eine einheitliche Behörde für alle Bezieher von Sozialleistungen im erwerbsfähigen Alter entstanden, die die Funktionen des *Employment Service*, der *Benefit Agency* und der kommunalen Leistungsstellen integriert (Daguerre 2002: 23). In jüngster Zeit konzentrieren sich die politischen Bemühungen außerdem verstärkt auf die Aktivierung von bisher als erwerbsunfähig klassifizierten Leistungsbeziehern.²⁵²

Die Effekte der *New Deal*-Programme wurden durch eine ganze Reihe von Evaluationsstudien untersucht, da sich die Blair-Regierung dem Ziel verschrieben hatte, ‚*evidence based policy making*‘ zu betreiben (Clasen 2003). Von der Regierung selbst wird der *New Deal* als überwältigender Erfolg betrachtet. In ihrem Finanzbericht für 2005 geht sie davon aus, dass der *New Deal* seit 1997 535.000 Jugendliche in Arbeit gebracht und die Chancen von Gruppen mit Beschäftigungsbarrieren wie Alleinerziehenden, Personen mit schlechtem Gesundheitszustand oder Erwerbsunfähigen verbessert hat (HM Treasury 2005). Nach einer Studie des regierungsnahen *Centre for Economic and Social Inclusion* (2002) hatten im September 2002 790.000 Jugendliche den *New Deal for Young*

252 Um die Wiederaufnahme einer geringfügig entlohnten bzw. Teilzeitarbeit attraktiv zu machen, wurde 1999 eine negative Einkommenssteuer für Erwerbsunfähige (*Disabled Person's Tax Credit*) eingeführt. Derzeit wird in Pilotprojekten, die ein verpflichtendes Gespräch mit dem *Employment Service* sowie verschiedene finanzielle Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung beinhalten, getestet, wie Erwerbsunfähige wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Diese ‚*Pathway to Work-Pilots*‘ sollen bis 2006 ausgeweitet werden (HM Treasury 2004).

People durchlaufen und 40 Prozent davon eine so genannte ‚nachhaltige‘²⁵³ Beschäftigung gefunden.²⁵⁴

Vorsichtiger Einschätzungen kommen dagegen zu dem Schluss, dass die Beschäftigungseffekte des *New Deal* wesentlich geringer einzuschätzen sind (Blundell/Reed/van Reenen u.a. 2003) und dass ein großer Teil der Beschäftigungseffekte weniger auf die arbeitsmarktpolitischen Programme als auf die positive wirtschaftliche Entwicklung zurück zu führen ist (vgl. Clasen 2003). Forscher, die Konjunkturreffekte einbeziehen, kommen denn auch zu völlig anderen Ergebnissen. So gehen Blundell, Reed, van Reenen u.a. etwa davon aus, dass innerhalb der ersten vier Jahre nur 17.000 Jugendliche durch den *New Deal* einen Job gefunden haben. Sie attestieren dem *New Deal* dennoch „a modest success at a modest cost“ (Blundell/Reed/van Reenen u.a. 2003: 18). Gleichzeitig weisen diese Autoren aber auch darauf hin, dass es keine Belege dafür gibt, dass die *New Deals* zu mehr Qualifizierung beigetragen hätten. Für die Zielgruppe der Alleinerziehenden gehen Regierungsstatistiken davon aus, dass die Hälfte aller Teilnehmer am *New Deal for Lone Parents* in Arbeit gelangte und die Beschäftigungsquote sich insgesamt um etwa fünf Prozentpunkte erhöht hat (Gregg/Harkness 2003). Andere Studien zeigen jedoch nur eine geringe Reduktion der Zahl der Leistungsempfänger. Millar (2003: 132) weist außerdem darauf hin, dass die Beschäftigungsquote von Alleinerziehenden bereits begonnen hatte zu steigen, bevor der *New Deal for Lone Parents* überhaupt eingeführt worden war. Schließlich stellen sich die Bilanzen der *New Deal*-Programme regional sehr unterschiedlich dar, was darauf hindeutet, dass eher positive Entwicklungen regionaler Arbeitsmärkte als die neuen Programme für den Rückgang der Arbeitslosigkeit verantwortlich waren (Finn 2000b, Peck 2001a, Whitehead 1999).

7.2.1.2 ‚Making work pay‘

Ein weiterer zentraler Baustein der Sozialreformen von *New Labour* sind Maßnahmen, die ‚Armutfallen‘ und ‚Arbeitslosigkeitsfallen‘ bekämpfen und die Aufnahme niedrig entlohnter Beschäftigung fördern sollen. Unter dem Schlagwort ‚*making work pay*‘ wurde 1998 ein nationaler Mindestlohn eingeführt, der im stark deregulierten Arbeitsmarkt und Tarifsystem Großbritanniens dafür sor-

253 Als nachhaltig gilt nach offizieller Definition eine Beschäftigung, die auch nach 13 Wochen noch besteht.

254 Mehr als die Hälfte der Teilnehmer verließ das Programm aber mit ungewissem Verbleib oder kehrte in den Leistungsbezug zurück.

gen soll, dass minimale Entlohnungsstandards eingehalten werden.²⁵⁵ Mithilfe der *National Childcare Strategy* und des *Childcare Tax Credit* will die Regierung die Betreuungsmöglichkeiten für Kinder ausweiten und bezahlbar machen, so dass Mütter einer Erwerbsarbeit nachgehen können.²⁵⁶ Denn sie hat sich unter anderem zum Ziel gesetzt, die Beschäftigungsquote alleinerziehender Mütter bis 2010 auf 70 Prozent zu erhöhen. Um die Aufnahme niedrig entlohnter Beschäftigung zu fördern und um ‚Armut trotz Arbeit‘ zu bekämpfen, wurden schließlich auch so genannte *in-work benefits* in der Form negativer Einkommenssteuern stark ausgeweitet.

Bereits 1999 war *Family Credit*, eine negative Einkommensteuer für arme arbeitende Familien, die bereits seit 1988 existiert hatte, durch den großzügigeren *Working Families' Tax Credit (WFTC)* ersetzt worden. Der WFTC wurde im Gegensatz zu seinem Vorgänger nicht von den Behörden für staatliche Unterstützungsleistungen – den *Benefit Agencies* – verwaltet, sondern über das Steuersystem und als Lohnbestandteil durch den Arbeitgeber ausgezahlt. Somit signalisierte auch die Umstellung des administrativen Verfahrens den Arbeitsmarktfokus der neuen Leistung. 2003 wurden die verschiedenen negativen Einkommenssteuerelemente in ein einheitliches System integriert und noch einmal großzügiger gestaltet. Ein Strang des neuen *Tax Credit*-Systems – der *Integrated Child Credit (ICC)* – fasst alle bedürftigkeitsgeprüften Leistungen für Familien mit Kindern zusammen.²⁵⁷ Die Einkommensgrenzen für den ICC liegen relativ hoch, so dass rund 90 Prozent aller Familien Anspruch auf die über das Steuersystem erbrachte Leistung haben, am meisten profitieren jedoch diejenigen mit den niedrigsten Einkommen (Brewer 2003). Das universell gezahlte Kindergeld wird davon nicht berührt. Damit stellt der ICC einen zentralen Baustein im Plan der Blair-Regierung dar, die Lebensumstände von Familien mit Kindern zu verbessern und die Kinderarmut in Großbritannien bis 2010 zu halbieren. Dass es

255 Der Mindeststundenlohn wurde 1999 auf einem relativ niedrigen Niveau eingeführt. Dennoch haben nach Angaben des *Office for National Statistics (ONS)* bis April 2000 zwischen 1,2 und 1,5 Mio. Arbeitnehmer von der Einführung des Mindestlohns profitiert. Vgl. auch Kapitel 5.3.2.

256 Die hohen Kosten für Kinderbetreuung gelten gemeinhin als zentrale Barriere für die Aufnahme einer Beschäftigung (Land/Lewis 1998). Diese soll durch die Reformen überwunden werden. Die Strategie scheint teilweise erfolgreich zu sein. So gab es 2001 für 9 von 10 Kindern unter acht Jahren einen Betreuungsplatz im Vergleich zu 6,9 von 10 im Jahr 1997. Die Beschäftigungsquote von Frauen ist gestiegen, allerdings ist nach wie vor ein großer Teil der alleinerziehenden Mütter arbeitslos (Larsen/Daguerre/Taylor-Gooby 2002: 4).

257 Für eine detaillierte Beschreibung der Funktionsweise und einzelner Regelungen vgl. Larsen/Daguerre/Taylor-Gooby 2002 sowie Brewer 2003.

der Regierung damit durchaus ernst ist, kann man unter anderem daran erkennen, dass die gesamten staatlichen Ausgaben für Familien mit Kindern zwischen 1997 und 2003 von £ 13.7 Mrd. auf £ 21.2 Mrd. gestiegen sind (Brewer 2003: 9).

Es sind aber nicht nur Familien mit Kindern, die von dem neuen System profitieren. Mit dem *Working Tax Credit (WTC)* ist erstmals eine negative Einkommenssteuer eingeführt worden, die auch Beschäftigte, die keine Kinder haben, in Anspruch nehmen können. Unter diesem System erhalten Alleinstehende ohne Kinder eine Steuergutschrift von £ 1.525 im Jahr (~ etwa £ 29,30 pro Woche), wenn sie mehr als 30 Stunden arbeiten und weniger als £ 5.060 im Jahr verdienen (Brewer 2003: 5). Oberhalb dieser Grenze und bis zu einer Einkommensgrenze von £ 10.857 reduziert jedes zusätzliche Pfund an Einkommen die Steuergutschrift um 37 *Pence*. Paare mit Kindern und Alleinerziehende erhalten eine Gutschrift von £ 3.025 (~ etwa £ 58,15 pro Woche), wenn sie mehr als 16 Stunden arbeiten.²⁵⁸ Die Einkommensgrenze, bei der die steuerliche Beihilfe komplett entfällt, liegt bei ihnen bei £ 13.230 im Jahr. Niedrigeinkommen sowohl von Familien mit Kindern als auch von Alleinstehenden werden also durch den WTC um 30 bis 40 Prozent aufgestockt.

Die Strategie, niedrig entlohnte Beschäftigung durch steuerliche Subventionen attraktiver und arbeitsfester zu machen, ist damit auf alle Niedrigeinkommensbezieher ausgeweitet worden. Allerdings profitieren nur kinderlose Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit sehr niedrigen Einkommen (Daguerre/Larsen 2002). Dass der *Integrated Child Credit* an alle Familien mit Kindern gezahlt wird, die die Einkommenskriterien erfüllen, *unabhängig* davon, ob sie einer Erwerbsarbeit nachgehen oder nicht, und damit auch *JSA*- und *Income Support*-Beziehern zu gute kommt, stellt zwar eine bemerkenswerte Neuerung im System negativer Einkommenssteuern dar. Denn sowohl die Anreizpolitik der Konservativen als auch die von *New Labour* war bisher vor allem darauf ausgerichtet gewesen, Arbeitsanreize zu stärken, ‚Armutfallen‘ zu vermeiden und daher nur Familien zugute gekommen, in denen zumindest ein Partner erwerbstätig war. Insgesamt wurden arbeitslose Familien aber nur geringfügig besser gestellt, da im Gegenzug zur Einführung des *Integrated Child Credit* die Kinderzuschläge bei *Jobseeker's Allowance* und *Income Support* abgeschafft wurden.

258 Für alle, die mehr als 30 Stunden in der Woche arbeiten, gibt es außerdem einen Bonus von £ 620 pro Jahr (Brewer 2003: 5).

7.2.2 *Deutschland: ‚Fördern und Fordern‘ im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit*

Ähnlich wie in Großbritannien hat in Deutschland der Wandel zu einer ‚aktivierenden‘ Sozialpolitik bereits in den 1980er Jahren begonnen und sich in den 1990er Jahren verstärkt. Im Gegensatz zu den darauf folgenden, von der rot-grünen Bundesregierung unternommenen Reformen der Arbeitslosensicherung und Arbeitsmarktpolitik waren die von der konservativ geführten Kohl-Regierung implementierten Reformen jedoch eher inkrementell als radikal.

In den ersten Jahren ihrer Amtszeit kürzte die Kohl-Regierung Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe um jeweils fünf Prozentpunkte, verschärfte die Anspruchskriterien und reduzierte die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, hob gleichzeitig aber auch den Beitragssatz an, um das Budget der Bundesanstalt für Arbeit zu konsolidieren (Aust/Bönker/Wollmann 2002: 23). Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie ihre Ausrichtung wurden nicht verändert. Im Gegensatz zu Großbritannien, wo in den 1980er Jahren bereits verstärkt verpflichtende Elemente in die Arbeitslosenversicherung eingeführt wurden, entwickelten sich die ersten Ansätze einer stärker konditionalen Sozialpolitik in Deutschland vor allem im Bereich der Sozialhilfe (Brütt 2001: 273/274).

Anhaltende Massenarbeitslosigkeit und der Sozialabbau in den vorgelagerten Sicherungssystemen hatten seit den 1980er Jahren dazu geführt, dass die Kommunen mit einer stetig wachsenden Zahl von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern konfrontiert waren, ein Prozess, der als „Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit“ (Hanesch 1997) bezeichnet worden ist. In den 1980er Jahren begannen sie deshalb, die schon seit Einführung des Bundessozialhilfegesetzes im Jahr 1962 verfügbaren *welfare-to-work*-Elemente, die bis dahin ein Schattendasein gefristet hatten, vermehrt anzuwenden.

Die so genannte ‚Hilfe zur Arbeit‘ (§§19, 20 BSHG) ermöglichte die Schaffung vorübergehender Arbeitsgelegenheiten für Hilfeempfänger, die keine Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt finden, konnte aber auch zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden. Sie bot zwei Varianten: Bei der ‚Mehraufwandsentschädigungsvariante‘ erhielten Sozialhilfeempfänger zusätzlich zu den regulären Leistungen eine Entschädigung von ein bis zwei Euro pro Stunde, bei der Entgeltvariante wurden sie in sozialversicherungspflichtige, öffentlich geförderte Arbeitsverhältnisse vermittelt. Während Anfang der 1980er Jahre noch die Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante überwogen, nutzten die Kommunen seit Mitte der 1980er Jahre verstärkt die Entgeltvariante, bei der Sozialhilfeempfänger Ansprüche auf Arbeitslosengeld erwerben. Dadurch konnten die Kommunen die Verantwortung und die Kosten für einen Teil der Hilfebezieher dauerhaft an die Bundesanstalt für Arbeit zurück

verschieben, auch wenn diese nach der Maßnahme wieder erwerbslos wurden. Dieser Verschiebeparkplatz wurde ab Ende der 1980er weithin genutzt (Lamping/Schridde 1999, Grell/Sambale/Eick 2002).

In den 1990er Jahren setzten die Kommunen ihr Engagement in der Arbeitsmarktpolitik fort. Die erste Hälfte dieser Dekade war aber vor allem durch die Folgen der deutschen Wiedervereinigung geprägt. Im wirtschaftlichen Transformationsprozess gingen etwa vier Millionen Arbeitsplätze verloren, und die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland erreichte Rekordhöhen von über zwanzig Prozent (Reissert 2004: 9). Um den Transformationsschock abzufedern, setzte die Regierung die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in einem bisher nicht da gewesenem Ausmaß ein, was zur Destabilisierung der fiskalischen Basis der Arbeitslosenversicherung führte (Heinelt 1994). Die trotz dieser Intervention andauernd hohe Arbeitslosigkeit führte außerdem zur Delegitimierung der traditionellen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik (Heinelt 2003: 140). Sozialdemokraten und Gewerkschaften forderten einen umfassenderen beschäftigungspolitischen Ansatz statt des isolierten Einsatzes von Arbeitsbeschaffungs- und ähnlichen Maßnahmen, während die konservativ geführte Regierung, die der aktiven Arbeitsmarktpolitik ohnehin skeptisch gegenüber stand, nach einer kurzen strategisch motivierten Phase der Intervention zu ihrem traditionellen Ansatz zurückkehrte: dem Rückzug des Staates aus der Verantwortung für den Arbeitsmarkt. Mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz von 1996 wurde das Ziel der Schaffung von Vollbeschäftigung mithilfe staatlicher Interventionen aufgegeben und eine Reihe von Modifikationen unternommen, die einen marktnäheren Einsatz der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik erlaubten (Heinelt 2003: 134/135, Grell/Sambale/Eick 2002: 8-10). Das Budget für die herkömmlichen, teureren Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurde gleichzeitig zurückgefahren.

Parallel erfolgte in den 1990er Jahren auch in Deutschland eine zunehmende Konditionalisierung des Leistungsbezugs. So konnte von Sozialhilfebeziehern ab 1993 die Beschaffung des Lebensunterhalts nicht mehr nur durch reguläre Arbeit, sondern auch durch Arbeitsgelegenheiten verlangt werden (Adamy/Steffen 1998: 55). Außerdem wurde das Sanktionsinstrumentarium ausgeweitet und die Verhängung von Sanktionen den kommunalen Sozialhilfeträgern vom Gesetzgeber zwingend vorgeschrieben (Brütt 2001: 275). In der Arbeitslosenversicherung wurden Sperrzeiten bei ‚selbstverschuldeter‘ Arbeitslosigkeit eingeführt und die Zumutbarkeitskriterien sowie die Sanktionen bei Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung verschärft. Mit dem Arbeitslosenhilfereformgesetz von 1996 wurde erstmals auch die Möglichkeit zur Arbeitsverpflichtung in die

Arbeitslosenversicherung eingeführt.²⁵⁹ Außerdem mussten Arbeitslose nun Bemühungen um Arbeit nachweisen und es wurden Eingliederungszuschüsse für Langzeitarbeitslose geschaffen, die die Zahlung von Löhnen unterhalb der geltenden tariflichen Standards erlaubten (Clasen/Davidson/Ganßmann u.a. 2004: 15).

Auch unter der im Herbst 1998 ins Amt gekommenen rot-grünen Bundesregierung erfolgte der Wandel zu einer aktivierenden Politik zunächst inkrementell, die unternommenen Schritte zeigen aber eine verstärkte Orientierung in diese Richtung. Mit JUMP (Jugend mit Perspektive) wurde ein umfangreiches Arbeitsförderprogramm aufgelegt, um arbeitslose Jugendliche in Arbeit oder Qualifizierung zu bringen. In diesem Rahmen wurde auch erstmals eine Eingliederungsvereinbarung ähnlich dem britischen *Jobseeker's Agreement* eingeführt. Da Sozialpartner und Regierung sich im durch den damaligen Kanzler Gerhard Schröder wieder ins Leben gerufenen Bündnis für Arbeit nicht über weitergehende Reformschritte verständigen konnten, wurde außerdem eine Reihe von Pilotprojekten, wie das ‚Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe‘ (MoZArT), initiiert. Das erste Gesetz, das die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf Aktivierung explizit zum Ziel erhob, war das 2001 verabschiedete ‚Job-Aktiv-Gesetz‘. Mit ihm sollte die bisher eher reaktive Beschäftigungsförderung durch eine aktivierende und präventive Intervention ersetzt werden (BMWA 2002). Kernstück des Gesetzes war, neben der verstärkten Förderung Langzeitarbeitsloser sowie einer stärkeren Ausrichtung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf den ersten Arbeitsmarkt, die Einführung einer Eingliederungsvereinbarung (Trube 2002).

Das Jobaktiv-Gesetz wurde jedoch bald von den politischen Entwicklungen überholt. Im Vorfeld der Wahlen 2002 geriet die Regierung durch die weiterhin hohen Arbeitslosenzahlen und den Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit unter starken Handlungsdruck.²⁶⁰ Sie setzte daher eine Kommission ein, die Vorschläge für den Abbau der Arbeitslosigkeit und eine Reform der Bundesanstalt für Arbeit erarbeiten sollte. Die Empfehlungen der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002) sollten nach den Wahlen ‚eins zu eins‘ umgesetzt werden. Dies geschah zwar nicht in allen Fällen (vgl. Jann/Schmid 2004), die nach dem Leiter der Kommission und damaligen Personalchefs des Volkswagenkonzerns, Peter Hartz, benannten ‚Hartz-Reformen‘, die zwischen 2003 und 2006 implementiert wurden, stellen aber dennoch eine radikale Umgestaltung der Arbeitslosensicherung und aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland dar.

259 Auf der Basis der so genannten ‚Arbeitnehmerhilfe‘ konnten Arbeitslosenhilfebezieher, seit 1998 auch Arbeitslosengeldbezieher, zu Saisonbeschäftigungen im Niedriglohnsektor (z.B. zu Ernteeinsätzen) herangezogen werden.

260 Zu den politischen Entwicklungen vgl. Heinelt 2003 sowie Blancke/Schmid 2003.

Die Reformen sind stark vom Konzept des aktivierenden Staats geprägt, das seine Ursprünge in britischen Debatten über den Dritten Weg hat und auch *New Labours Welfare Reform* beeinflusst hatte. In Deutschland wurde das Konzept des aktivierenden Staates in der Formel vom ‚Fördern und Fordern‘ konkretisiert und popularisiert. Wie im britischen Diskurs wurde dabei die wechselseitige Verantwortung von Staat und Bürgern betont. Neben den Veränderungen des Leistungssystems, die bereits in Kapitel 5.2. ausführlich beschrieben wurden, stellen Veränderungen der arbeitsbezogenen Leistungskriterien (a) sowie der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (b) zentrale Ansatzpunkte der Reformen dar. Während letztere explizit und direkt darauf ausgerichtet sind, Erwerbslose in Arbeit zu bringen oder das Eintreten von Arbeitslosigkeit zu verhindern, hat die Verschärfung arbeitsbezogener Leistungskriterien einen indirekten Aktivierungseffekt (van Oorschot 2002: 405). Schließlich beinhalten die Reformen mit der Einführung eines Kinderzuschlags für Erwerbstätige sowie den erweiterten Zuverdienstmöglichkeiten auch Elemente einer ‚*making work pay*‘-Strategie (c), die jedoch einen anderen Charakter besitzt als die der britischen Regierung.

a) *arbeitsbezogene Leistungskriterien*: Mit dem ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Deutscher Bundestag 2002a) wurde zunächst eine neue Meldepflicht eingeführt, die zukünftige Leistungsbezieher zwingt, sich bereits vor Eintritt der Erwerbslosigkeit beim Arbeitsamt zu melden und so eine frühzeitige Intervention der Behörde zu ermöglichen. Außerdem wurde die Beweislast im Fall von Streitigkeiten zwischen Bezieher und Behörde umgekehrt. Künftig muss der Arbeitslose und nicht mehr das Arbeitsamt beweisen, dass er die Arbeitslosigkeit nicht schuldhaft herbeigeführt oder deren Beendigung schuldhaft vereitelt hat. Darüber hinaus wurden das zur Verfügung stehende Sanktionsinstrumentarium flexibler und differenzierter gestaltet und neue Sperrzeiten wegen unzureichender Eigenbemühungen oder wegen Verstößen gegen die frühzeitige Meldepflicht eingeführt. Waren bereits mit dem ersten ‚Hartz-Gesetz‘ die Zumutbarkeitsregelungen vor allem für junge, alleinstehende Erwerbslose strenger geworden, wurden sie mit dem vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Deutscher Bundestag 2003b) für alle ehemaligen Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe gravierend verschärft. Galt für sie bis zur Einführung der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende eine abgestufte Regelung, bei der die Höhe der Transferleistung die unterste Grenze der Zumutbarkeit darstellte,²⁶¹ gilt nun jede Arbeit als zumutbar, zu der der Erwerbslose körperlich und geistig in der Lage ist. Jugendliche unter 25 Jahren erhalten außerdem nur noch Unterstützung, wenn sie bereit sind, eine

261 Vgl. Kapitel 5.2.1.

zumutbare Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Eingliederungsmaßnahme anzunehmen. Weigern sie sich oder verstoßen gegen Auflagen, kann ihnen die Geldleistung für bis zu drei Monate komplett gestrichen werden.²⁶² Sie erhalten dann nur noch Sachleistungen, die Miete wird direkt an den Vermieter überwiesen. Im Gegenzug verpflichtet sich der Gesetzgeber, jedem Jugendlichen ein Beschäftigungsangebot zu machen.²⁶³ Mit dem vierten ‚Hartz-Gesetz‘ ist schließlich der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung, wie sie bereits mit dem Jobaktiv-Gesetz eingeführt wurde, aufgrund mangelnder administrativer Kapazitäten vielerorts aber nicht implementiert worden war (vgl. Weinkopf 2003b), für alle Bezieher von Arbeitslosengeld II zur Pflicht geworden.

In dieser Vereinbarung werden Schritte fest gehalten, die der Erwerbslose unternehmen muss, um wieder in Arbeit zu kommen.²⁶⁴ Dienstleistungen und Unterstützung, die ihm die Arbeitsagentur dabei angedeihen lässt, sollen ebenfalls Gegenstand der Vereinbarung sein. Dabei kann es sich um Hilfen bei der Arbeitssuche, um die Finanzierung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse, Arbeitsfördermaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten handeln. Neben diesen klassischen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollen in Zukunft aber auch soziale Dienstleistungen, die bisher im Verantwortungsbereich der Kommunen lagen, wie Unterstützung bei den Kosten von Kinderbetreuung oder Beratungs- und Hilfsprogramme für Erwerbslose mit Schulden, Drogenproblemen oder psycho-sozialen Problemen, durch die Arbeitsgemeinschaften aus Arbeitsagenturen und Sozialämtern²⁶⁵ erbracht werden. Die

262 Erwachsene werden beim ersten Pflichtverstoß mit einer 30-prozentigen Kürzung über 3 Monate sanktioniert. Nach der ursprünglichen Regelung konnten bei wiederholten Pflichtverletzungen innerhalb von drei Monaten weitere Sanktionen verhängt werden, so dass sich auch hier die Kürzungen bis zur vollständigen Streichung des Existenzminimums addieren konnten (Däubler 2005). Da der Zeitraum, in dem der wiederholte Pflichtverstoß erfolgen musste, relativ kurz war, war dieser Fall aber eher hypothetisch. Mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende vom Juni 2006 (Deutscher Bundestag 2006b) wurde die Sanktionsregelung aber noch einmal deutlich verschärft. Der Zeitraum, in dem eine wiederholte Pflichtverletzung mit einer Sanktion geahndet wird, wurde damit auf ein Jahr verlängert. Bei wiederholter Pflichtverletzung wird eine 60-prozentige Leistungskürzung verhängt, beim dritten Verstoß werden die Leistungen inklusive der Kosten der Unterkunft für drei Monate komplett gestrichen.

263 Dieses muss aber nicht eine Ausbildung sein, sondern kann auch in der Form von Arbeitsgelegenheiten erfolgen.

264 Die Vereinbarung wird alle sechs Monate überprüft, bei Jugendlichen alle drei Monate.

265 Mit dem Gesetz sind zwei unterschiedliche Trägerformen entstanden: Kooperationen zwischen Arbeitsagenturen und ehemaligen Angestellten der kommunalen Sozi-

meisten Integrationsleistungen sind aber nur so genannte ‚Kann-Leistungen‘. Die Arbeitsagentur ist nicht dazu verpflichtet sie zu gewähren. Um Integrationsleistungen passgenau auf die individuellen Fähigkeiten und Bedürfnisse des einzelnen Erwerbslosen zuschneiden zu können, soll eine Einschätzung seiner individuellen Situation, Qualifikation und Fähigkeiten erfolgen. Aufgrund dieses ‚Profiling‘ werden Erwerbslose dann je nach Arbeitsmarktnähe drei Gruppen zugeordnet, die unterschiedlich intensiv betreut werden. Um insgesamt eine bessere Betreuung und Vermittlung gewährleisten zu können, soll das numerische Verhältnis von Betreuer/Vermittler zu Erwerbslosen signifikant verbessert werden. Statt vorher 450 bis 800 Erwerbslose soll ein Sachbearbeiter nur noch 150 Erwerbslose mit ihren Familien, bei Jugendlichen 75 Bedarfsgemeinschaften betreuen.²⁶⁶ Mittelfristig war geplant, durch die intensivere Betreuung die Zahl der Leistungsempfänger um 15 Prozent zu reduzieren (Adamy 2003: 285).

b) *Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik*: Neben Veränderungen der arbeitsbezogenen Leistungskriterien beinhalten die ‚Hartz-Reformen‘ eine Reihe neuer Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Große Hoffnungen wurden dabei anfangs in die so genannten ‚Personal-Service-Agenturen‘ (PSA) gesetzt. Dabei handelt es sich um Zeitarbeitsagenturen, die von den Arbeitsagenturen entweder selbst gegründet oder beauftragt werden, und in denen Arbeitslose angestellt und in Unternehmen ‚entliehen‘ werden. Ursprünglich war geplant, in den Personal-Service-Agenturen innerhalb von drei Jahren 500.000 Erwerbslose anzustellen (Schmid 2003) und durch den über die Zeitarbeit geknüpften Kontakt zu Unternehmen viele Erwerbslose dauerhaft in Arbeit zu bringen. Bis November 2004 waren aber nur 96.000 Erwerbslose in eine PSA eingetreten. 22.000 hatten die PSA wieder in Richtung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung verlassen. Nur einem kleinen Teil war es jedoch gelungen, im entlehnten Unternehmen Fuß zu fassen. Dem viel beschworenen ‚Klebeffekt‘ kommt damit nach Aussagen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nur „eine vergleichsweise geringe Bedeutung zu“ (Jahn/Windsheimer 2004). Auch der Zwischenbericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Deutscher Bundestag 2006c) kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Personal-Service Agenturen als nicht erfolgreich erwiesen haben. Deshalb hat die im Herbst 2005 ins Amt gekommene Bundesregierung aus

alämter (Arbeitsgemeinschaften/ARGEn) sind die gängige Form. Mithilfe der so genannten Optionsklausel wurde in 69 Fällen die Verantwortung für Langzeitarbeitslose aber auch allein den Kommunen übertragen. Für Details vgl. Czommer/Schweer 2005.

266 Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales war der angestrebte Betreuungsschlüssel für Jugendliche im September 2005 erreicht (Schmachtenberg 2005).

CDU/CSU und SPD die Verpflichtung der Arbeitsagenturen zum flächendeckenden Einsatz von Personal-Service-Agenturen auch zum 1. Juli 2006 wieder abgeschafft.

Vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit bei älteren Arbeitnehmern wurde mit dem ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt außerdem die im Teilzeit- und Befristungsgesetz festgelegte Altersgrenze, ab der befristete Arbeitsverträge ohne sachlichen Grund und ohne zeitliche Höchstgrenze abgeschlossen werden können, vom 58. Lebensjahr auf das 52. Lebensjahr gesenkt (zunächst befristet bis 2006, nun verlängert bis 2007), wodurch der gesetzliche Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer, die nach Arbeitslosigkeit eine neue Stelle finden, faktisch ausgehebelt wurde. Außerdem wurden Lohnkostenzuschüsse an Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie ein Beitragsbonus eingeführt, der Arbeitgeber von ihrem Anteil an den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung befreit, wenn diese einen Arbeitslosen über 55 Jahre erstmalig einstellen. Diese Maßnahmen haben bisher jedoch nicht zu einer höheren Eingliederungsquote älterer Erwerbsloser geführt (Eichhorst/Sproß 2005).²⁶⁷

Mit dem zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Deutscher Bundestag 2002b) wurde die Schaffung geringfügiger Beschäftigung erleichtert, was zu einem rasanten Wachstum der Minijobs geführt hat. Seit der Neuregelung ist die Zahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse von gut 4,1 Mio. auf ca. 6,7 Mio. gestiegen (vgl. auch Kapitel 5.3.2.). Allerdings kommt dieses Wachstum offenbar nur zu einem geringen Teil den Erwerbslosen zugute (Fertig/Kluve/Scheuer 2004), und es gibt erste Hinweise darauf, dass in manchen Branchen reguläre Beschäftigung durch geringfügige ersetzt wird. Ein Zeichen dafür ist auch, dass die Beschäftigungsquote in Deutschland insgesamt zwar gestiegen ist, die Zahl versicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse aber bis vor kurzem stagnierte bzw. sogar rückläufig war (Sozialpolitik aktuell 2005, Bach/Gaggermeier/Kettner u.a. 2005). Auch ist – wie der Evaluationszwischenbericht der Bundesregierung feststellt – „mit dieser Beschäftigungsform für Arbeitslose keine Brücke in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung entstanden“ (Deutscher Bundestag 2006c: 125).

Ebenfalls mit dem zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde ein neuer Existenzgründerzuschuss („Ich-AG“) eingeführt, dessen Anspruchsbedingungen, aber auch Leistungen, weniger hoch waren als die des traditionellen Überbrückungsgelds.²⁶⁸ Auch die Einrichtung von *Jobcen-*

267 Zu diesem Ergebnis kommt auch der Zwischenbericht der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2006c: 111, 114, 129)

268 Zeitweise wurde für die Gründung einer Ich-AG noch nicht einmal ein Businessplan verlangt. Zu Beginn des Jahres 2005 war ein Fünftel der geförderten Existenzgründer wieder aus der Förderung ausgeschieden, über die Hälfte der Ich-AG-Abbrecher

tern, in denen wie beim britischen Vorbild alle Hilfen ‚aus einer Hand‘ angeboten und die zum infrastrukturellen Zentrum des neuen Aktivierungsansatzes werden sollen, ist im zweiten ‚Hartz-Gesetz‘ geregelt. Das dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Deutscher Bundestag 2003a) regelt die für die Umsetzung der Reformen notwendige Reorganisation der früheren Bundesanstalt für Arbeit.

Gemeinsam ist den neuen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, dass sie nicht mehr wie die traditionellen Instrumente auf Erhalt bzw. Verbesserung des früheren Erwerbsstatus ausgerichtet sind (Heinelt 2003), sondern Integration auch in nichtreguläre Beschäftigung fördern. Instrumente wie Umschulung und Weiterbildung sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen spielen im neuen Repertoire aktiver Arbeitsmarktpolitik dagegen eine wesentlich geringere Rolle. Qualifizierungskurse finanziert die Arbeitsagentur mittlerweile nur noch bei einer 70prozentigen Erfolgsquote. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird es in Zukunft nur noch in Gebieten mit besonders hoher Arbeitslosigkeit geben, so genannte Strukturpassungsmaßnahmen gar nicht mehr. Der zweite Arbeitsmarkt wird aber nicht völlig verschwinden. Um die angestrebte ‚Aktivierungsquote‘ von 23 Prozent (52 Prozent bei Jugendlichen) zu erreichen, wurden im Jahr 2005 an die 600.000 Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante geschaffen. Mittlerweile stellen diese so genannten Zusatz- oder 1-Euro-Jobs das mit Abstand am meisten genutzte Eingliederungsinstrument dar (Schmachtenberg 2005: 12). Die Zusatz- oder Ein-Euro-Jobs sollen gemeinnützig und zusätzlich sein, um keine reguläre Beschäftigung zu verdrängen.²⁶⁹ Sie sind auf sechs bis neun Monate angelegt und werden vor allem im Bereich einfacher Tätigkeiten im Garten- und Landschaftspflegebereich, im Reinigungs- und Renovierungsbereich sowie in der Pflege geschaffen. Zusatzjobs sind im arbeitsrechtlichen Sinn keine Arbeitsverhältnisse, reguläre Schutz- und Mitbestimmungsrechte gelten für sie daher nur in geringem Umfang. Der Erwerbslose erhält auch keinen Lohn, sondern bezieht weitere Sozialleistungen und eine Aufwandsentschädigung. Obwohl die so genannten Zusatzjobs offenbar nur geringe Integrationserfolge zeitigen, stellen sie mittlerweile das am häufigsten eingesetzte arbeitsmarktpolitische Instrument dar.

war wieder arbeitslos; häufig hatten sie sich verschuldet (Wießner 2005). Nicht zuletzt aufgrund dieser zweifelhaften Bilanz ist der Existenzgründerzuschuss zum 30.06.2006 auslaufen. Stattdessen wurde ein neues Instrument zur Förderung von Existenzgründungen eingeführt, das sowohl die Ich-AG als auch das alte Überbrückungsgeld ersetzt (Deutscher Bundestag 2006b). Bei diesem werden die Erfolgsaussichten stärker überprüft und der Zuschuss wird nur noch für sechs Monate gewährt.

269 Dieses Kriterium ist jedoch nicht näher spezifiziert. Es bleibt den lokalen Akteuren überlassen, Modi zu finden, die Zusätzlichkeit zu gewährleisten und zu überprüfen.

c) ‚*Making work pay*‘-Elemente: Neben Veränderungen der arbeitsbezogenen Leistungskriterien sowie bei den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik beinhalten die ‚Hartz-Reformen‘ auch einige Regelungen, die die Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung attraktiver machen sollen (vgl. Adamy 2003: 289). So kann bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bis zu 24 Monate lang ein so genannter Arbeitnehmerzuschuss gewährt werden. Außerdem ist ein Zuschlag für erwerbstätige Eltern eingeführt worden, die mit ihren Einkünften zwar ihren eigenen Unterhalt bestreiten können, nicht aber den ihrer Kinder und ohne die Leistung auf ergänzendes Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld angewiesen wären. Der Kinderzuschlag beträgt maximal 140 €, ist auf 36 Monate befristet und soll 150.000 Kinder und ihre Familien unabhängig vom Bezug von Arbeitslosengeld II machen. Damit geht die Regierung erste Schritte in Richtung einer direkten Förderung niedrig entlohnter Beschäftigung, wie sie in Großbritannien mit den neuen *Tax Credits* bereits wesentlich umfangreicher und offensiver betrieben wird.²⁷⁰

Da wesentliche Teile der ‚Hartz-Reformen‘ erst zu Jahresbeginn 2005 in Kraft getreten sind, liegen bisher noch keine abschließenden Evaluationsergebnisse vor. Ein erster Zwischenbericht über die ersten drei Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Deutscher Bundestag 2006c) ist im Frühjahr 2006 erschienen und zieht eine defensive und in großen Teilen negative Bilanz der Reform der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit laufe zwar in die richtige Richtung, auch einige arbeitsmarktpolitische Instrumente hätten sich als erfolgreich erwiesen. Bei vielen anderen Instrumenten lässt sich die Wirkung jedoch nicht nachweisen oder erweist sich sogar als negativ. Zudem enthält der Bericht starke Indizien dafür, dass die Instrumente nicht denen zugute kommen, die sie am meisten benötigen.

Auch für das vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt liegen noch keine umfassenden Wirkungsanalysen vor. Eine erste Zwischenbilanz der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist für den Winter 2006 geplant (Kaltenborn/Knerr/Kurth-Laatsch 2004). Als unmittelbare Konsequenz des Inkrafttretens des Gesetzes ist die Arbeitslosenzahl aufgrund der Neuzugänge aus der Sozialhilfe zu Jahresbeginn 2005 um rund 380.000 auf 5,22 Mio. gestiegen. Vielerorts erwies sich der Aufbau der neuen administrativen Infrastruktur in der Form von Jobcentern und Arbeitsgemeinschaften als mühsamer Prozess. Über weite Teile des Jahres 2005 war die Verwaltung vor allem mit der Systemumstellung und Zahlbarmachung der Leistungen beschäftigt. Instru-

270 Wie in Kap. 5.2.2. gezeigt wurde, waren die starken Kombilohneffekte der neuen Zuverdienstregelungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Wesentlichen un-intendiert und stehen deshalb vor einer erneuten Revision.

mente wie die Eingliederungsvereinbarung und andere neue Aktivierungsmaßnahmen wurden daher in vielen Fällen noch nicht eingesetzt (vgl. auch Bundesrechnungshof 2006). Auch für 2006 attestieren Berichte den Behörden eine nach wie vor unzureichende Umsetzung der Hartz-Reformen und kritisieren die neu geschaffene Mischverwaltung als ineffizient (vgl. Ombudsrat 2006). Wie sich die neue Aktivierungspolitik entwickelt und welche Effekte sie zeitigen wird, bleibt also weiter zu beobachten. Für einzelne Bereiche, wie etwa die Minijobs und die Personal-Service-Agenturen, liegen aber bereits erste Erkenntnisse vor, die darauf hindeuten, dass die eingeleiteten Maßnahmen den Erwerblosen nur in geringem Maß zu gute kommen (Rudolph 2003, Weinkopf 2003a) bzw. dass die Wirksamkeit lange nicht so groß ist wie erhofft (Jahn/Windsheimer 2004). Erfahrungen mit der ‚Hilfe zur Arbeit‘ (vgl. Buhr/Schmid 2002: 33-35) zeigen außerdem, dass Teilnehmer an Maßnahmen der Mehraufwandsentschädigungsvariante kaum Chancen auf anschließende Beschäftigung haben,²⁷¹ was in Anbetracht des Ausmaßes und der Rolle, die diesen Maßnahmen in Form der Zusatzjobs in der neu ausgerichteten aktiven Arbeitsmarktpolitik zukommt, bedenklich stimmen sollte.

7.2.3 *Das Paradox der Inklusion*

[A]ctivation measures carry with them the promise of combating exclusion [...]. Without socially justifiable assessment criteria, the entire activation effort may [however, K.M.] degenerate into [...] an approach that tends to blame the poor and unemployed people for poverty and unemployment; [...] If this happens, social activation will become a matter of regulation, coercion and exclusion. (Geldorf 1999)

Aktivierungspolitik wird neben der Hoffnung auf die Senkung der Arbeitslosigkeit und fiskalischer Kosten vor allem damit gerechtfertigt, dass sie eine Verfestigung von Arbeitslosigkeit und Armut verhindern und damit soziale Exklusion gar nicht erst entstehen lassen bzw. durch die Eröffnung von Teilhabe am Arbeitsmarkt überwinden soll. Und in der Tat kann aktive Arbeitsmarktpolitik unter Umständen die Erwerbchancen und damit auch die langfristigen Partizipationschancen von Arbeitslosen verbessern, können unterstützende staatliche Maßnahmen Spiralen der Ausgrenzung mitunter unterbrechen und ‚*making work pay*‘-Strategien ‚Armut trotz Arbeit‘ verhindern. Aktivierende Maßnahmen kön-

271 Dies geben auch die Forscherinnen und Forscher des IAB (Koch/Stephan/ Walwei 2005) in ihrer Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen von *Workfare* zu bedenken. Sie warnen sogar vor einer Verschlechterung der Eingliederungsaussichten durch Zusatzjobs.

nen aber, insbesondere wenn sie vor allem auf negative Anreize ausgerichtet sind, Ausgrenzungsprozesse noch verschärfen – etwa dann, wenn staatliche Leistungen gekürzt werden und der Druck zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit erhöht wird, die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt aber misslingt – oder neue Formen von Ausgrenzung hervor bringen – etwa wenn die Integration in Arbeit in Niedriglohnbeschäftigung führt, die nicht geeignet ist, Armut zu verhindern. Auch operiert Aktivierungspolitik häufig selektiv, so dass Ausgegrenzte durch institutionelle Sortierungsprozesse weiter marginalisiert werden. In seinem Buch „Social Citizenship and Workfare in Western Europe“ beschreibt Joel Handler (2004) die im Rahmen von Aktivierung betriebene Politik im Namen der Inklusion deshalb auch als paradox, weil in seinen Augen „[p]ositive acts of inclusion necessarily result in *exclusion* – of those who cannot negotiate the barriers“ (Handler 2004: 8). Im Folgenden sollen daher die Ambivalenzen dieser Politik diskutiert und die Bedingungen charakterisiert werden, unter denen Aktivierungsmaßnahmen zu Inklusion oder zu Ausgrenzung führen können.

a) *Mögliche Folgen des individualisierenden Aktivierungsdiskurses*: Wie ich in Kapitel 7.2. gezeigt habe, beruht die Politik der Aktivierung auf der Diagnose, dass Arbeitslosigkeit und Armut vor allem durch einen Mangel an Motivation und Aktivität auf Seiten der Hilfebezieher sowie durch falsche sozialstaatliche Anreizstrukturen verursacht werden.²⁷² Sie droht daher, die konjunkturellen wie strukturellen Ursachen von Arbeitslosigkeit und Armut zu verschleiern und die Opfer ökonomischer Entwicklungen zu Tätern bzw. Urhebern ihrer Situation zu erklären (Trube/Wohlfahrt 2001). Indem Armut und Arbeitslosigkeit individualisiert werden, wird den Beziehern abgesprochen, sozialstaatliche Unterstützung zu verdienen, also ‚würdige Arme‘ zu sein. Außerdem wird in Frage gestellt, ob staatliche Leistungen überhaupt ein adäquates Mittel sind, den Armen zu helfen. Damit untergräbt der Aktivierungsdiskurs die ohnehin prekäre gesellschaftliche Akzeptanz sozialstaatlicher Unterstützung für Arbeitslose und Arme (vgl. auch Mau 2003: 113). Von ihren Befürwortern werden Aktivierungsmaßnahmen zwar unter anderem damit gerechtfertigt, dass sie aufgrund des ihnen zugrunde liegenden Prinzips wechselseitiger Reziprozität (‚keine Rechte ohne Pflichten‘) die gesellschaftliche Akzeptanz sozialstaatlicher Unterstützung für

272 Ein illustratives Beispiel dafür ist die Ansicht des kurzzeitigen ‚Vorstandsvorsitzenden‘ der Bundesagentur für Arbeit, Florian Gerster, nach der Arbeitslose nicht den Eindruck bekommen dürfen, ihr Rechtsanspruch auf Arbeitslosenunterstützung „gestatte ihnen für die Dauer der Bewilligung eine finanziell abgesicherte Auszeit vom Arbeitsleben. Um dieses Missverständnis aufzuheben, muss eine Betreuung organisiert werden, die mit dem ironischen Begriffspaar fürsorgliche Belagerung trefend beschrieben ist“ (Gerster 2003: 170).

Arme erhöhen würden.²⁷³ Tatsächlich sind sie aufgrund ihres individualisierenden Charakters aber eher dazu geeignet, die Trennung in ‚wir‘ und ‚die‘ noch zu verstärken, die Stigmatisierung der Armen sowie die gesellschaftliche Entsolidarisierung zu befördern (Standing 1990: 688)²⁷⁴ und so weiterem Leistungsabbau und einer punitiven Politik gegenüber Erwerbslosen und Armen Vorschub zu leisten.

b) *Mögliche Folgen für die subjektive Erfahrung des Hilfebezugs*: Jenseits dieser allgemeinen Implikationen für gesellschaftliche Solidaritäts- und Reziprozitätsbeziehungen können Aktivierungsmaßnahmen aber auch im unmittelbaren Interaktionsverhältnis zwischen den sozialstaatlichen Institutionen und deren Klienten negative Konsequenzen zeitigen. So können ohnehin schon vorhandene soziale Isolation und Entmutigung noch gefördert werden, wenn der Hilfebezug als diskriminierend und kontrollierend erfahren wird, wie Leibfried, Leisering, Buhr u.a. (1995) bei Sozialhilfebezieherinnen beobachtet haben. Eine Strategie negativer Aktivierung, die vor allem auf Druck und Zwangselemente rekurriert, riskiert deshalb „die ‚fatalen‘ Folgen des Hilfebezugs zu verstärken“ (Leibfried/Leisering/Buhr u.a. 1995: 150).²⁷⁵ Zwang zur Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen oder Arbeitsförderprogrammen kann außerdem die Motivation der Teilnehmer unterminieren (Handler 2004, Trickey 2001, Trube/Wohlfahrt 2001). Auch kann die Verpflichtung zur Teilnahme an Maßnahmen eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt unter Umständen sogar behindern, wenn dadurch Kapazitäten für Eigenbemühungen und Weiterqualifizierung absorbiert werden (Koch/Stephan/Walwei 2005, Standing 1990).

Wie Cox (1998a) herausgearbeitet hat, sind soziale Rechte im Zuge der Durchsetzung von Aktivierungspolitik einem Wandel von absoluten rechtlichen Garantien zu verhandelbaren Ansprüchen unterworfen, bei denen Freiheit und Autonomie des Hilfebeziehers zunehmend gegenüber Interessen anderer Gesellschaftsmitglieder abgewogen werden.²⁷⁶ Diese Abwägung erfolgt in letzter Instanz auf lokaler Ebene, so dass mit der „Diskursivierung von sozialen Rechten“ auch die Ungleichheit in der Gewährungspraxis sozialer Rechte zunimmt. Die Bezieher sozialstaatlicher Unterstützungsleistungen sind damit dem behördlichen Handeln vor Ort stärker ausgeliefert, soziale Rechte bekommen einen unsicheren Status (Cox 1998a: 10). Gleichzeitig birgt die Kontraktualisierung von sozialen Rechten in Form von Eingliederungsvereinbarungen oder ähnlichen Instrumenten neue Gefahren für die am meisten Benachteiligten (vgl. auch Ullrich 2004: 156). Denn auch wenn in der Rhetorik der Aktivierung von Pflichten auf Seiten

273 So etwa Rossanvallon 2000.

274 Siehe auch Dribbusch 2005.

275 Vgl. auch Bothfeld/Gronbach/Seibel 2004.

276 Vgl. auch Lahusen 2005.

des Staates die Rede ist, so ist und bleibt doch das Verhältnis von sozialstaatlicher Behörde und Klient ein asymmetrisches. Während die Behörde Verstöße des Klienten gegen kontraktförmige Vereinbarungen durch Kürzung oder Streichung von Leistungen, also durch den Entzug der Existenzmittel, ahnden kann, stehen diesem Sanktionierungspotenzial auf Seiten der Erwerbslosen keine Mittel gegenüber, sinnvolle Unterstützung bei der Wiedereingliederung einzuklagen (siehe auch Kapitel 5.2.2.). Zum einen sind die Integrationsleistungen oftmals nur Kann-Leistungen, zum anderen besteht die Gefahr, dass sich Erwerbslose der Willkür von Sachbearbeitern aussetzen, wenn sie gegen Entscheidungen opponieren und versuchen, ihre Rechte geltend zu machen. Der Klage- oder Beschwerdeweg stellt außerdem für viele Klienten eine schwer zu überwindende Barriere dar. Handler liegt deshalb richtig, wenn er bemerkt: „whatever the rhetoric, workfare ‚rights‘ are not ‚rights‘ as commonly understood in the legal sense“ (Handler 2004: 248), „the relationship between the parties is [...] vertical“, „[t]he agency is in the dominant position“ (Handler 2004: 252). In dieser asymmetrischen Beziehung besteht die Gefahr, dass gerade diejenigen Erwerbslosen von Sanktionen und Leistungsausschluss betroffen sind, denen es an Kapazitäten und Ressourcen mangelt, in der Interaktion mit der Behörde rechtliche Möglichkeiten und informelle Spielräume für sich zu nutzen, oder die aufgrund psycho-sozialer Schwierigkeiten nicht in der Lage sind, die Auflagen der Behörde angemessen zu erfüllen – also: die ohnehin schon Marginalisierten.

c) *Institutionelle Kapazitäten und Selektivitäten*: Auch wenn die Machtasymmetrie zwischen Klient und Behörde der Aktivierungspolitik inhärent und prinzipiell problematisch ist (vgl. auch Wolf 2005), hängt das inklusive Potenzial aktivierender Maßnahmen doch auch wesentlich davon ab, wie es im Einzelfall um die Qualität der Programme und Dienstleistungen bestellt ist, die staatliche Behörden zur Verfügung stellen. Eine wirksame, positive Politik der Aktivierung bedarf institutioneller Kapazitäten und Ressourcen. Die Verwaltung muss über genügend Gelder verfügen, um sinnvolle Maßnahmen fördern zu können. Um eine intensive Betreuung zu gewährleisten, muss genügend Personal vorhanden sein. Dieses muss außerdem entsprechend geschult sein, um die komplexen Anforderungen, die der Aktivierungsansatz an die Mitarbeiter der Arbeitsbehörden stellt, erfolgreich bewältigen zu können. Und nicht zuletzt hängt das inklusive Potenzial von Aktivierungsmaßnahmen auch von der Kultur des Umgangs mit den Betroffenen und der konkreten Praxis der Hilfestellung ab. Soll das Förderversprechen eingelöst werden, müssen daher zunächst einmal die Institutionen aktiviert werden (van Berkel/Roche 2002: 216).

Allerdings taucht hier das Problem auf, dass der Aktivierungsansatz mit seiner doppelten Zielstellung der Reduzierung der Arbeitslosigkeit bzw. der Fallzahlen auf der einen und der Integration bzw. Verbesserung von Beschäfti-

gungschancen auf der anderen Seite Verwaltungshandeln mit widersprüchlichen Imperativen konfrontiert (vgl. auch Trickey 2001: 289). Auf der einen Seite stehen die Arbeitsbehörden unter dem Druck, Zielvereinbarungen zu erfüllen, die darauf ausgerichtet sind, die Fallzahlen möglichst schnell und umfassend zu reduzieren, auf der anderen Seite soll die Verwaltung maßgeschneiderte, qualitativ hochwertige Dienstleistungen bieten, die Erwerbslose bei der Wiedereingliederung in dauerhafte Beschäftigung unterstützen. Unter den Prämissen fiskalischer Konsolidierung und Austerität gerät die qualitativ hochwertige Förderung aber unweigerlich ins Hintertreffen gegenüber einer schnellen Reduzierung der Fallzahlen. Aus der Förderung kann unter diesen Bedingungen schnell eine „fürsorgliche Belagerung“ (Gerster 2003: 170) werden, die in erster Linie darauf abzielt, Bezieher aus dem Hilfebezug zu drängen, egal ob sie sich anschließend in dauerhafter und existenzsichernder Beschäftigung befinden oder nicht.

Ebenfalls in diesem Spannungsverhältnis widersprüchlicher Imperative angelegt ist die Gefahr, dass Aktivierungsmaßnahmen gar nicht den Gruppen zu Gute kommen, die am ehesten der Unterstützung bedürfen. Da auf diesem Wege schneller Erfolge zu erzielen sind, konzentrieren sich Aktivierungsmaßnahmen häufig auf leicht vermittelbare Gruppen, während ein Bestand von Langzeitbeziehern mit Vermittlungshemmnissen zurück bleibt, dessen Wiedereingliederung besondere Anstrengungen erfordern würde – ein Selektionsprozess der als „creaming the poor“ bezeichnet worden ist (vgl. auch Buhr 2004, Trube/Wohlfahrt 2001). Da Aktivierung zumindest kurzfristig nichts an der Nachfrage nach Arbeitskräften verändert, dient sie außerdem eher dazu, die Schlange der Arbeitslosen neu zu sortieren, als deren Länge zu verkürzen:

[W]elfare to work measures have the effect of actively reordering the unemployment queue in accordance with relative degrees of job-readiness which is re-sequenced on the basis of administratively mediated, market criteria from the most to the least ‚employable‘. (Peck/Theodore 2000: 121)

Benachteiligte Gruppen rutschen in diesem Prozess der Neusortierung unweigerlich ans Ende der Schlange. Aktivierungsmaßnahmen besitzen daher eine Tendenz, marginalisierte Gruppen weiter auszugrenzen (Handler 2004).

d) Zielrichtung von Aktivierung und mögliche Arbeitsmarkteffekte:

Most activation policies are employment rather than inclusion policies. [...] That is, labour market participation or, maybe even more importantly, social security independence, is the most important goal of these policies. (van Berkel/Roche 2002: 207)

In der Regel gilt Erwerbsarbeit dabei auch als einzig legitimes Integrationsziel, als „royal road to inclusion“ (van Berkel/Roche 2002: 208). Andere Tätigkeiten, wie Kindererziehung, die Pflege älterer Menschen oder ehrenamtliche Arbeit im Gemeinwesen, werden dagegen von der Politik nicht bzw. immer weniger als mögliche Quellen und Ziele von Inklusion betrachtet. Im Gegenteil, zeigt der Trend zur Aktivierung von Müttern mit kleinen Kindern doch, dass auch diese Alternativrolle zur Teilnahme am Arbeitsmarkt zunehmend delegitimiert wird.

Problematisch an der Politik der Aktivierung ist außerdem die Art der Beschäftigungsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt, in die häufig integriert wird. Insbesondere die ‚*work-first*‘-Variante von Aktivierung, die in Großbritannien vorherrscht, aber auch in Deutschland zunehmend an Boden gewinnt, ist darauf ausgerichtet, Bezieher staatlicher Hilfeleistungen möglichst schnell wieder in irgendeine Art marktförmiger Beschäftigung zu bringen. Dabei nimmt sie auch in Kauf, dass Beschäftigungsverhältnisse prekär und nicht existenzsichernd sind. Bei Integration in solche Arten von Beschäftigung wird aber Armut „nicht beseitigt, sondern nur ‚umgetütet‘“ (Buhr 2004: 31). Statt sozialer Exklusion in der Form von ‚Armut bei Arbeitslosigkeit‘ entsteht dann Ausgrenzung in der Form von ‚Armut trotz Erwerbsarbeit‘. Das Prüfkriterium für Aktivierungsmaßnahmen muss daher lauten:

Are these policies [...] providing stepping stones back into mainstream society, or are they condemning disadvantaged people to eke out low-skilled, low-paid jobs on the margins of society? (Room 1999: 172)

Ist letzteres der Fall, kann Aktivierungspolitik nicht als inklusionsfördernd betrachtet werden.

Die Effekte aktivierender Maßnahmen können aber ohnehin nicht nur aus einer individuellen Perspektive beurteilt werden. *Welfare-to-work*-Maßnahmen zeitigen unweigerlich auch Konsequenzen für den Arbeitsmarkt als Ganzes. Als rein angebotsseitige Maßnahmen setzen sie nur auf einer Seite des Zusammenspiels der Marktkräfte an, ändern aber nichts an den Nachfragebedingungen und -kriterien des Arbeitsmarktes. Dabei nutzen sie nicht nur die Bedingungen von Niedriglohnarbeitsmärkten, sondern tragen auch zur Reproduktion und Transformation der unteren Segmente des Arbeitsmarktes bei. Sie sind – so Peck und Theodore – eine regulatorische Strategie, die die Funktionsweise flexibler Arbeitsmärkte absichert.

There is a dialectical relationship between welfare-to-work programmes and the labour markets within which they operate. [...] Welfare-to-work programmes of this kind not only exploit the conditions found in contingent labour markets, they also contribute to the regulation and reproduction of these job markets, most obviously

by constituting a continuously job-ready, pre-processed, ‚forced‘ labour supply for the lower end of the labour market. ‚Work first‘ measures produce a secure labour supply for insecure work, in the process reshaping the balance of power relations in the contingent labour process as well as in the secondary labour market more generally. (Peck/Theodore 2000: 123)

Auch Gray (2002: 361) weist auf die negativen Auswirkungen einer restriktiven Politik gegenüber Erwerbslosen hin und bezeichnet den Druck auf Löhne und arbeitsrechtliche Standards, der durch die erhöhte Konkurrenz in den unteren Segmenten des Arbeitsmarkts entsteht, als „*workfare effect*“ (Gray 2002: 361). Wie sie zeigt, können sich aber auch positive Aktivierungsmaßnahmen wie hohe Zuverdienstgrenzen, Lohnsubventionen und negative Einkommenssteuern schädlich auf Standards am ersten Arbeitsmarkt auswirken. Denn ähnlich wie im englischen *Speenhamland*-System des 19. Jahrhunderts (Polanyi 1957), in dem die Hungerlöhne der Armen durch staatliche Subventionen ergänzt wurden, besteht hier die Gefahr, dass die Arbeitgeber die Löhne einfrieren oder sogar reduzieren und in der Folge der Staat einen steigenden Anteil der Lohnkosten aus seinem Budget finanzieren muss. ‚*Workfare effect*‘ und ‚*Speenhamland effect*‘ können dann als zwei aufeinander bezogene, sich verstärkende Teufelskreise wirken (Gray 2002: 375-376): Der über die Konditionalisierung des Leistungsbezugs ausgeübte Druck auf Erwerbslose führt zu erhöhter Konkurrenz und in der Folge zum Druck auf die Löhne in den unteren Segmenten des Arbeitsmarkts. Für nachfolgende Kohorten von Arbeitslosen sind diese Jobs dann noch weniger attraktiv, wodurch eine noch striktere Konditionalisierung des Leistungsbezugs oder aber die Stärkung von positiven Anreizen durch *in-work benefits* notwendig wird. Je mehr der Staat aber Niedrigeinkommen subventioniert, desto leichter wird es für die Unternehmen, Arbeitskräfte zu niedrigen Löhnen einzustellen und zu halten. Um den als Konsequenz eintretenden Fall der Reallöhne aufzuhalten, müsste der Staat nun wiederum seine Beihilfen erhöhen. Wahrscheinlicher ist aber, dass er die negativen Anreize erhöht – sprich: Leistungen kürzt und Arbeitspflichten verschärft –, um so den Teufelskreislauf von sinkenden Löhnen und sinkenden Arbeitsanreizen zu unterbrechen. Auf Dauer führt also auch eine auf positive Anreize ausgerichtete Aktivierungsstrategie mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer restriktiveren und punitiveren Politik gegenüber Erwerbslosen.

Aus der Perspektive sozialer Exklusion müssen Aktivierungsmaßnahmen daher kritisch betrachtet werden. Insbesondere die auf eine schnelle Arbeitsmarktintegration ausgerichtete ‚*work-first*‘-Strategie, die wenig Wert auf die Qualität und Nachhaltigkeit von Arbeitsmarktintegration legt, birgt Gefahren für die benachteiligtesten Gruppen nicht nur unter den Erwerbslosen, sondern auch unter den Erwerbstätigen. Eine auf Qualifizierung und die Verbesserung von Erwerbschancen ausgerichtete aktive Arbeitsmarktpolitik, die darauf abzielt,

Arbeitslose in dauerhafte und existenzsichernde Beschäftigung zu bringen, kann (unter der Bedingung vorhandener Arbeitsplätze) dagegen dazu beitragen, soziale Ausgrenzung zu überwinden und gesellschaftliche Teilhabe dauerhaft sicher zu stellen. Wie ausgeführt, droht eine solch ‚hochwertige‘ Aktivierungspolitik allerdings, den widersprüchlichen Anforderungen an Verwaltungshandeln zum Opfer zu fallen. Schließlich kann aber auch eine noch so gute aktive Arbeitsmarktpolitik nur dann erfolgreich sein, wenn auch eine Nachfrage für zusätzliche Arbeitskräfte besteht (Schierholz 2005). Eine nachfrageorientierte Politik ist aber weder Gegenstand der einen noch der anderen Variante der Aktivierung.

Für eine endgültige Beurteilung der Aktivierungspolitik ist es sicher noch zu früh. In Deutschland sind die Reformen, die das System der Arbeitslosensicherung und Arbeitsmarktpolitik im Sinne des ‚Förderns und Forderns‘ umbauen sollen, erst kürzlich in einem Kontext wirtschaftlicher Stagnation und über 7 Mio. fehlender Arbeitsplätze (Trube 2005: 188) implementiert worden. In Großbritannien läuft der Feldversuch namens Aktivierung schon einige Jahre, fand aber die ganze Zeit vor dem Hintergrund einer boomenden Wirtschaft und einer wachsenden Nachfrage nach Arbeitskräften statt, die regional jedoch höchst unterschiedlich verteilt ist. In den ehemaligen Industrieregionen des Nordens und Westens, die von diesen Entwicklungen weitgehend abgehängt sind, lesen sich die Erfolgsbilanzen der *New Deals* auch längst nicht so rosig wie in den Wachstumsregionen des Süd-Ostens des Landes (Finn 2000b, Peck 2001a, Whitehead 1999). Auch die britische *welfare-to-work*-Politik wird ihren Lackmestest daher erst bestehen, wenn das Wirtschaftswachstum nachlässt und die Beschäftigungsentwicklung stagniert.

Wie Standing bemerkt hat, ist es nicht übertrieben „to describe workfare as the great social experiment of the late twentieth century. Its success or failure will determine social policy in the early part of the twenty-first century“ (Standing 1999: 14). Auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist dieses Experiment noch nicht abgeschlossen, und wir werden auf seine endgültigen Ergebnisse wohl noch eine Weile warten müssen. Die hier diskutierten Probleme und Ambivalenzen deuten aber darauf hin, dass die Politik der Aktivierung ihr Inklusionsversprechen nicht wird einlösen können.

7.3 Wohlfahrtsstaatlich induzierte Inklusions- und Exklusionskarrieren – Eine Zwischenbilanz

Waren die Kapitel 5 und 6 dem Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und der Qualität sozialstaatlicher Unterstützung gewidmet, ging es in diesem Kapitel darum, wohlfahrtsstaatliche Mechanismen zu analysieren, die Exklusi-

onsprozesse in zeitlicher Hinsicht strukturieren, indem sie auf Abstiegs- bzw. Aufstiegskarrieren einwirken. In diesem Zusammenhang wurden zum einen die im System der sozialen Sicherung bei Erwerbslosigkeit ‚eingebauten‘ Abstiegs-pfade betrachtet, zum anderen wurde die im Rahmen von Aktivierung in beiden Ländern betriebene ‚Politik im Namen der Inklusion‘ dargestellt und auf ihre inklusionsfördernden und exklusionsvermeidenden Potenziale hin diskutiert.

Was die institutionalisierten Abstiegs-pfade angeht, wurde festgestellt, dass der Abstieg im System der Arbeitslosensicherung in Großbritannien ungleich steiler ist als im deutschen System. Sorgen niedrige einheitliche Leistungen dort dafür, dass Unterschiede zwischen Erwerbslosen weitgehend nivelliert werden und – je nach vorherigem Einkommen – bei Eintritt von Erwerbslosigkeit ein steiler Abstieg erfolgt, gewährten die entgeltbezogenen versicherungsbasierten Leistungen in Deutschland bisher einem Gros der Arbeitslosen eine relative Lebensstandardsicherung. Durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung einer einheitlichen Leistung für Langzeitarbeitslose auf Sozialhilfeniveau ist aber auch hier der Abstieg im sozialen Netz für viele Arbeitslose steiler geworden. Die Verkürzung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für ältere Erwerbslose hat ihn außerdem signifikant beschleunigt.

Hinsichtlich der Aktivierungspolitik im Namen der Inklusion wurde gezeigt, dass es in beiden Ländern vor allem sozialdemokratisch geführte Regierungen waren, die in Übereinstimmung mit der sozialpolitischen Philosophie des Dritten Weges den Wandel zu einer aktivierenden Sozial- und Arbeitsmarktpolitik vorangetrieben haben. Aktivierung wird dabei von der ‚neuen‘ Sozialdemokratie als Programm der Inklusion und der Überwindung sozialer Ausgrenzung verstanden. Bevor dieser Anspruch in Kapitel 7.2.3. mit den intendierten und nicht intendierten Folgen und Problemen von Aktivierungsmaßnahmen konfrontiert wurde, wurden in den Kapiteln 7.2.1. und 7.2.2. zunächst die Formen und Entwicklungen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien und Deutschland beschrieben. Dabei wurde gezeigt, dass in beiden Ländern mittlerweile die Aktivierungsvariante des ‚work first‘-Ansatzes vorherrschend ist, bei der es darum geht, Erwerbslose möglichst schnell in irgendeine marktförmige Beschäftigung zu bringen, auch wenn diese prekär ist.

Auch wenn eine abschließende Bewertung der Effekte dieser Aktivierungspolitik noch nicht vorgenommen werden kann, hat die Diskussion der Ambivalenzen und Probleme, der intendierten und nicht intendierten Folgen der Politik im Namen der Inklusion doch gezeigt, dass Aktivierungsmaßnahmen aus der Perspektive sozialer Exklusion als problematisch betrachtet werden müssen. Aufgrund des ihnen zugrunde liegenden individualisierenden Diskurses über die Ursachen von Arbeitslosigkeit sind sie geeignet, die ohnehin prekäre gesellschaftliche Akzeptanz der Arbeitslosenunterstützung weiter zu untergraben.

Kontrollierende und disziplinierende Maßnahmen können die ausgrenzenden Wirkungen und Erfahrungen des Hilfebezugs noch verstärken. Auch tendieren Aktivierungsmaßnahmen aufgrund institutioneller Selektivitäten und widersprüchlicher Imperative dazu, Förderung auf die leicht Vermittelbaren zu konzentrieren und die am meisten Benachteiligten weiter auszugrenzen. Durch die Integration in Arbeit ‚um beinahe jeden Preis‘ wird soziale Exklusion außerdem nicht unbedingt überwunden, sondern lediglich in eine andere Form überführt. Schließlich führt die Aktivierungspolitik der ‚*work first*‘-Variante zu erhöhtem Konkurrenzdruck in den unteren Segmenten des Arbeitsmarkts und damit zu einer Verschlechterung der Bedingungen für die am stärksten marginalisierten Gruppen von Erwerbstätigen.

8 Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen – Eine vergleichende Zusammenschau der deutschen und britischen Erfahrungen

Den Anstoß für die vorliegende Studie gab die kontroverse Debatte über das Verhältnis von Wohlfahrtsstaat und sozialer Exklusion, die in den letzten Jahren nicht nur in den Sozialwissenschaften, sondern in zunehmendem Maße auch im politischen Raum geführt worden ist. Innerhalb dieser Debatte wurden drei Positionen identifiziert (Kapitel 1), die allesamt auf einem unterkomplexen Bild von Wohlfahrtsstaatlichkeit beruhen und daher nicht in der Lage sind, das Verhältnis von Wohlfahrtsstaat und sozialer Exklusion angemessen zu erfassen. Verkennt die erste Position, die den Wohlfahrtsstaat als pures Gegenmittel zu sozialer Exklusion sieht, dass dem Sozialstaat in seiner gegenwärtigen Form (und bei aller Varianz zwischen unterschiedlichen Regimen und Leistungssystemen) immer auch ausgrenzende und ausgrenzungsverschärfende Momente inhärent sind, zeichnen sich die beiden anderen Positionen durch ihre Kritik am Wohlfahrtsstaat und die Verkennung seiner inklusiven Potenziale aus. So betrachtet die neoliberale Position den Wohlfahrtsstaat als eigentliche Ursache sozialer Exklusion und sieht im Abbau staatlicher Leistungen und arbeitsrechtlicher Standards das zentrale Mittel, um Arbeitslosigkeit und die Spaltung in *Insider* und *Outsider* zu überwinden. „Das Ausgrenzungsproblem wird hier instrumentalisiert, um die sozialen Rechte innerhalb des Erwerbssystems aufzubrechen“, und die Zone der Gefährdung gezielt ausgeweitet, „in der trügerischen Hoffnung, damit die Zone der Ausgrenzung zu reduzieren“ (Kronauer 2002: 233). Die ‚neu-sozialdemokratische‘ Position (vgl. auch Kapitel 7.2.) will den Wohlfahrtsstaat zwar bewahren, teilt jedoch mit der neoliberalen Position die Kritik an den vermeintlichen Passivierungswirkungen sozialer Schutzrechte und den Glauben an die Überlegenheit des Arbeitsmarkts als gesellschaftlicher Integrationsinstanz. Dementsprechend will sie den Sozialstaat im Sinne der Aktivierung und der Unterstüt-

zung der (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt reformieren und spielt dabei soziale Schutzrechte gegen Teilhabe am Arbeitsmarkt aus.²⁷⁷

Diese Tendenz beruht, wie in Kapitel 2 gezeigt wurde, auf einem dichotomischen Verständnis von sozialer Ausgrenzung, in dem der stabilen Kerngesellschaft ein problematisches ‚Außen‘ gegenüber gestellt wird, ohne die Bezüge zwischen beiden zu thematisieren. Zudem wird Exklusion in dieser Perspektive mit Ausschluss von Erwerbsarbeit gleich gesetzt und das Ausgrenzungsproblem auf mangelnde Teilhabe am Arbeitsmarkt verkürzt. In der (Re-)Integration der ‚Ausgegrenzten‘ in den ersten Arbeitsmarkt wird folglich das vorrangige sozialpolitische Ziel gesehen, während die prekären Verhältnisse innerhalb des Inklusionsbereichs wie auch die Verursachungszusammenhänge sozialer Ausgrenzung, die im Zentrum der Gesellschaft angesiedelt sind, aus dem Blick geraten. Um den theoretischen und gesellschaftspolitischen Fallstricken eines solchen Exklusionsbegriffs zu entgehen, wurden Konzepte sozialer Ausgrenzung präsentiert (2.3.), die den Blick für die Bezüge und Übergänge zwischen verschiedenen Zonen der Integration (Castel) und für die Gleichzeitigkeit von ‚Dinnen‘ und ‚Draußen‘ (Kronauer) schärfen. Es wurde gezeigt, dass insbesondere der Begriff sozialer Exklusion als Gleichzeitigkeit von ‚Dinnen‘ und ‚Draußen‘ gegenwärtigen Formen des sozialen Ausschlusses weitaus angemessener ist als der dichotomische Exklusionsbegriff, weil er es erlaubt, mangelnde Teilhabe trotz Eingebundenheit in den Arbeitsmarkt oder in sozialstaatliche Institutionen zu thematisieren und somit die herrschenden Inklusionsstandards des Sozialstaats und des Arbeitsmarkts zu problematisieren.

Im Durchgang durch soziologische Theorien des Wohlfahrtsstaats (Kapitel 3.1.) wurde dann gezeigt, dass der Wohlfahrtsstaat aufgrund seiner widersprüchlichen Vergesellschaftungslogiken auch in Bezug auf Prozesse sozialer Exklusion ambivalente Resultate hervorbringt und an der Erzeugung, Verschärfung und Reproduktion von Ausgrenzungsprozessen ebenso mitwirkt wie an ihrer Verhinderung, Abmilderung oder Umkehrung. Während sozialstaatliche Sicherungssysteme den Individuen auf der einen Seite als Rückfallpositionen im Fall von Arbeitslosigkeit und/oder Armut dienen und solchermaßen als Kompensationsinstanzen sozialer Ausgrenzung fungieren können, setzen die sozialstaatlichen Institutionen den Kommodifizierungsdruck auf der anderen Seite niemals völlig außer Kraft, beinhalten immer auch Elemente sozialer Kontrolle und Disziplinierung und wirken selbst ungleichheitsstrukturierend und damit auch ausgrenzungskonstituierend.

277 Vgl. hierzu exemplarisch Miebach 2005 sowie die Kritik am verkürzten Exklusionsbegriff der neuen Sozialdemokratie von Mohr/Riedmann 2005.

Vor dem Hintergrund dieser Analyse wurden Überlegungen angestellt, wie die Strukturierung sozialer Exklusion durch konkrete wohlfahrtsstaatliche Institutionen analytisch konzeptualisiert werden kann (3.2). Im Rückgriff auf T.H. Marshall wurde dabei zwischen Barrieren und Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion unterschieden. Wohlfahrtsstaaten strukturieren Prozesse sozialer Ausgrenzung, so wurde argumentiert, erstens dadurch, wie sie den Zugang zu ihren Ressourcen organisieren. Zweitens spielt für die Frage, ob wohlfahrtsstaatliche Institutionen ausgrenzungsverhindernd oder -verschärfend wirken, die Substanz der sozialen Leistungen und Unterstützungsangebote eine wichtige Rolle. Da wohlfahrtsstaatliche Institutionen nicht nur zeitpunktbezogen mit Prozessen sozialer Exklusion interagieren, sondern durch die Struktur des Institutionensystems sowie Interventionen zur Überwindung sozialer Ausgrenzung auch über mehr oder weniger lange Zeiträume auf Verläufe sozialer Exklusion einwirken, wurden die aus den Überlegungen Marshalls abgeleiteten Kategorien um eine dritte Dimension – die der wohlfahrtsstaatlich induzierten Inklusions- bzw. Exklusionskarrieren – ergänzt. Mithilfe dieses Analyserahmens wurden anschließend die Systeme der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland darauf hin untersucht, wie sie soziale Exklusion strukturieren und wie sich diese Strukturierungslogiken und -mechanismen im Zuge wohlfahrtsstaatlichen Wandels verändern. Die Ergebnisse dieser Untersuchung sollen im Folgenden (8.1. und 8.2.) zugespitzt und in ihren Konsequenzen diskutiert werden, bevor abschließend (8.3.) einige Überlegungen zur sozialpolitischen Eingrenzung sozialer Ausgrenzung angestellt werden.

8.1 Wohlfahrtsstaatliche Strukturierungslogiken

Wohlfahrtsstaaten grenzen aus und tragen zu sozialer Exklusion bei, indem sie Menschen, die von Arbeitslosigkeit oder Armut betroffen sind, unter bestimmten Bedingungen den Zugang zu sozialstaatlichen Leistungssystemen verwehren. Barrieren des Zugangs zu sozialer Sicherheit können sich dabei aus aufenthaltsrechtlichen Regelungen, aus sozialrechtlichen Anspruchsbedingungen oder aus faktischen Zugangsgrenzen ergeben, die aufgrund einer mangelnden Korrespondenz zwischen individueller Arbeitsmarktposition und sozialrechtlichen Anspruchsbedingungen entstehen (3.2.). Hinsichtlich aller drei Arten von Zugangsbarrieren bestehen Gemeinsamkeiten, aber auch charakteristische Unterschiede zwischen dem britischen und dem deutschen Wohlfahrtsstaat.

Im Fall der aufenthaltsrechtlichen Zugangsbarrieren, die auch als *Mitgliedschaftsgrenzen* bezeichnet worden sind (5.1.), ergeben sich diese Unterschiede vor allem aus der Struktur der Zuwanderung und der Verfasstheit des jeweiligen

Integrationsregimes. Denn in beiden Ländern haben Migranten mit sofortigem Zugang zur Staatsbürgerschaft und Migranten mit gesichertem Aufenthaltsstatus – die so genannten *Denizens* – vollen Zugang zu sozialen Rechten. Die beiden Integrationsregime unterschieden sich bisher allerdings deutlich hinsichtlich der Einfachheit und Geschwindigkeit, mit der ein gesicherter Aufenthaltsstatus erreicht werden konnte. Die Voraussetzungen dafür wurden in Deutschland im Laufe der 1990er Jahre sukzessive verbessert, nach wie vor ist die Verfestigung des Aufenthaltsstatus hier aber voraussetzungsvoller als in Großbritannien. Für Migranten in Deutschland besteht daher auch nach wie vor stärker bzw. länger die Gefahr, dass die Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus durch Armut oder Arbeitslosigkeit verhindert oder gefährdet wird. Zudem betrifft diese Problematik hier einen größeren Teil der Migranten, da die Zuwanderer der Nachkriegszeit nicht wie ihre britischen Pendanten automatisch über die Staatsbürgerschaft verfügten, sondern den Status als *Denizens* erst mühsam erringen mussten. Außerdem ist die sozio-ökonomische Lage vieler Migranten in Deutschland deutlich prekärer als die der meisten Migranten in Großbritannien, auch wenn Personen mit Migrationshintergrund in beiden Ländern überproportional von Armut und Arbeitslosigkeit betroffen sind (vgl. auch Kapitel 4.3.). Der Mechanismus des indirekten Ausschlusses aus den sozialen Sicherungssystemen, der in der Verweigerung des Zugangs zum Arbeitsmarkt besteht, ist in Deutschland ebenfalls stärker ausgeprägt als in Großbritannien. In anderer Hinsicht bestehen kaum Unterschiede der sozialstaatlichen Inklusion von Migranten: In beiden Ländern sind bestimmte Gruppen – wie nachziehende Familienangehörige, Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus und temporäre Arbeitsmigranten – vom Bezug sozialstaatlicher Leistungen ausgeschlossen. Im Vereinigten Königreich sind Asylsuchende mittlerweile wie in Deutschland aus dem regulären sozialen Sicherungssystem ausgegliedert und auf ein eigenes, residuales Hilfesystem verwiesen.

Bei der Betrachtung sozialrechtlicher Zugangsbarrieren wurde zwischen Versicherungsleistungen und bedürftigkeitsgeprüften Leistungen unterschieden. Hinsichtlich der Versicherungsleistungen ließ sich feststellen (5.2.1.), dass der Kreis der Versicherten in Großbritannien zwar einerseits enger gezogen ist, da die Einkommensgrenze für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um etwa ein Drittel höher liegt als in Deutschland. Andererseits sind hier auch Selbständige regelhaft in die *National Insurance* integriert und damit gegen Arbeitslosigkeit versichert, während in Deutschland nur abhängig Beschäftigte in die Arbeitslosenversicherung einbezogen sind. Die Barrieren für den Zugang zur Arbeitslosenversicherung waren in Großbritannien bisher aber auch deshalb höher, weil der Zeitraum, innerhalb dessen Anwartschaften erworben werden müssen, nur zwei Jahre betrug. Zum 01.01.2006 wurde aber auch in Deutschland die

Rahmenfrist von drei auf zwei Jahre verkürzt und damit der Zugang zum Arbeitslosengeld erschwert. In beiden Ländern wurden die Anspruchsbedingungen der Arbeitslosenversicherung in den letzten Jahren außerdem dadurch verschärft, dass mit dem Instrument der Eingliederungsvereinbarung eine zusätzliche Anspruchsbedingung in die Arbeitslosenversicherung eingeführt wurde und die Kriterien für zumutbare Arbeit restriktiver gefasst wurden. Lässt sich bei den Anspruchsvoraussetzungen versicherungsbasierter Leistungen damit eine Angleichung beobachten, bestehen aber nach wie vor deutliche Unterschiede in der Art der Leistungen, für die die erworbenen Anwartschaften qualifizieren. Hier offenbart sich der grundsätzliche Systemunterschied zwischen den einkommensunabhängigen, einheitlichen Minimalleistungen des Beveridge-Regimes und den einkommensabhängigen, am Prinzip der Lebensstandardsicherung orientierten Leistungen des Bismarcksystems.

Die Betrachtung bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen zeigte, dass in beiden Ländern eigenes Einkommen und Vermögen vorrangig zur Unterhaltssicherung genutzt werden muss und hierzu auch auf Familienangehörige zurückgegriffen werden kann, sich die konkrete Ausgestaltung der Bedürftigkeitsprüfung jedoch unterscheidet. So ist das Subsidiaritätsprinzip in Bundesrepublik stärker ausgeprägt als im Vereinigten Königreich, wo auch in der Sozialhilfe nur auf das Einkommen des Partners bzw. der Partnerin, nicht jedoch auf Eltern oder Kinder, zurückgegriffen werden kann. In Deutschland ist das Subsidiaritätsprinzip mit den Reformen der Arbeitslosensicherung im Rahmen der ‚Hartz-Gesetze‘ zwar gegenüber der alten Sozialhilfe gelockert und damit der Leistungsbezug ein Stück weit individualisiert worden. Gegenüber der alten Arbeitslosenhilfe ist die Bedürftigkeitsprüfung der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende vor allem wegen der Einführung des Konstrukts der ‚Bedarfsgemeinschaft‘ jedoch deutlich restriktiver geworden. Ähnlich ambivalent stellen sich die Auswirkungen der Reformen in Hinblick auf die Anrechnung von Vermögen dar, wo die neuen Regelungen für Sozialhilfeempfänger ebenfalls deutliche Verbesserungen bedeuten, während sie für ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher Verschlechterungen gegenüber einem kurz währenden *status quo ante* mit sich bringen. Hinsichtlich der Behandlung von Altersvorsorgevermögen und hinzuverdiemtem Einkommen offenbaren sich weitere Unterschiede zwischen dem britischen und dem deutschen System. Da privates Altersvorsorgevermögen in Großbritannien bereits seit Längerem einen wichtigen Stellenwert innerhalb der Alterssicherung besitzt, wird dieses auch beim Bezug bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen weitgehend geschont. In Deutschland wurde privates Altersvorsorgevermögen dagegen erst kürzlich teilweise von der Anrechnung auf die Hilfeleistung ausgenommen. Damit wurde die Verschiebung der Gewichtung innerhalb des Alterssicherungsmixes nachvollzogen, die durch die Absenkung der gesetzlichen Rente und die Einführung einer staatlich geförderten privaten Alterssicherung

Einführung einer staatlich geförderten privaten Alterssicherung („Riesterrente“) politisch forciert worden war. Hinsichtlich der Anrechnung von Erwerbseinkommen verfolgen die beiden Länder aber weiterhin unterschiedliche Pfade. In Großbritannien darf während des Transferleistungsbezugs nur sehr wenig hinzu verdient werden, dafür werden niedrige Einkommen durch so genannte *in-work benefits* in der Form negativer Einkommenssteuern ergänzt. In Deutschland sind die Zuverdienstregelungen flexibler, so dass sich die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende zu einer Art ‚Lohnergänzungsleistung‘ entwickelt hat. Wirken beide Arten der Kombination – die von Transferleistung und Zuverdienst auf der einen und die von Niedrigeinkommen und negativer Einkommenssteuer auf der anderen Seite – als Subvention für Niedrigeinkommen, erfolgt die Subventionierung im deutschen System bisher auf indirektem Weg, während im britischen System die Arbeitsmarktorientierung des Leistungssystems stärker ausgeprägt ist und eine deutliche Trennung zwischen dem Leistungssystem für Erwerbslose und den Leistungen für Niedrigeinkommensbezieher vorgenommen wird.

Hinsichtlich der *faktischen Zugangsgrenzen* zeigte sich, dass Formen prekärer Beschäftigung, bei denen keine oder nur unzureichende Anwartschaften auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung erworben werden können, in beiden Ländern in den letzten Dekaden zugenommen haben und mittlerweile einen beträchtlichen Anteil an der Gesamtbeschäftigung ausmachen (5.3.2.). Dabei ist prekäre Beschäftigung hochgradig ungleich auf die Geschlechter verteilt; Ausländer bzw. Migranten sind bei der prekären Beschäftigung ebenfalls überrepräsentiert. Auch Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnbereich stellt mittlerweile in beiden Ländern einen signifikanten Anteil an der Beschäftigung dar. Erstaunlicherweise ist der Anteil der ‚*working poor*‘ in Deutschland sogar höher als im weitgehend deregulierten Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs, wo der Anteil der sehr gering Entlohten durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in den letzten Jahren deutlich reduziert werden konnte. Dabei „ist ‚atypische‘ Arbeit nirgends prekärer als im ‚konservativen Wohlfahrtsstaat‘, wo soziale Absicherung engstens mit dem ‚Normalarbeitsverhältnis‘ verknüpft ist“ (Mayer-Ahuja 2003: 29).

Nicht zuletzt aufgrund der Zunahme atypischer Beschäftigung ist der Deckungsgrad des Arbeitslosengelds in Deutschland seit den 1970er Jahren deutlich zurückgegangen. Die Verschärfung der Anspruchsbedingungen durch die Verkürzung der Rahmenfrist und die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer für ältere Arbeitslose wird außerdem zu einer weiteren Abnahme führen. Der *Coverage Rate* der versicherungsbasierten Leistung der Arbeitslosenunterstützung ist in Großbritannien in den letzten Dekaden aber noch wesentlich stärker gesunken. Hier bezieht heute nur noch eine Minderheit der Erwerbslosen *contribution-based Jobseeker's Allowance*. Allerdings ist die soziale Fallhöhe zwischen Ver-

sicherungs- und bedürftigkeitsgeprüften Leistungen auch lange nicht so hoch wie im deutschen System. Beim zweiten direkten Indikator für LÖcher im Netz der sozialen Sicherung – der Quote der Nichtinanspruchnahme bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen – schnitt Deutschland dagegen deutlich schlechter ab als Großbritannien.

Tabelle 11: Wohlfahrtsstaatliche Strukturierungslogiken in Großbritannien und Deutschland im Vergleich

Dimension	Großbritannien	Deutschland
Zugangsbarrieren		
aufenthaltsrechtliche Barrieren	niedriger	höher
Sozialrechtliche Anspruchsbedingungen		
* versicherungsbasierte Leistungen	höher	niedriger
* bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen	niedriger	höher
faktische Zugangsbarrieren		
* versicherungsbasierte Leistungen	ähnlich, aber andere Relevanz	ähnlich, aber andere Relevanz
* bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen	niedriger	höher
Qualität (nur bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen)		
Armutsvermeidung	erfolgreicher	weniger erfolgreich
Stigma	niedriger	höher
wohlfahrtsstaatlich induzierte Inklusions-/Exklusionskarrieren		
Abstieg im sozialen Netz	steiler	weniger steil
Aktivierungsmaßnahmen	„work first“	„work first“

Quelle: Eigene Darstellung

Die Substanz sozialer Leistungen – insbesondere der letzten Netze der sozialen Sicherung – muss in beiden Ländern skeptisch eingeschätzt werden. Die Leistungshöhe ist in vielen Fällen nicht geeignet ist, Armut zu verhindern und damit eine zentrale Bedingung sozialer Ausgrenzung zu eliminieren (vgl. 6.1.2.). Allerdings ist das britische System bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen hinsichtlich der Armutsbekämpfung deutlich erfolgreicher als das deutsche System. Dass die deutsche Sozialhilfe (und damit auch die neue Grundsicherung für Arbeitssuchende) nicht armutsfest ist, bestätigen auch qualitative Studien. Durch die jüngsten Reformen wird die – ohnehin schon zweifelhafte – Substanz sozialer

Leistungen bei Erwerbslosigkeit und Armut außerdem weiter unterminiert. Dagegen hat sich die *Labour*-Regierung in Großbritannien in den letzten Jahren verstärkt in der Armutsbekämpfung engagiert. Mit dem *Pension Credit* wurde eine Grundsicherung im Alter geschaffen, deren Leistungshöhe deutlich über der Sozialhilfe und der bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosenunterstützung liegt (6.2.3.). Vom den 2003 neu eingeführten Steuergutschriften für Familien mit Kindern profitieren die Ärmsten am stärksten, und im Gegensatz zu anderen *Tax Credits*, die nur Erwerbstätigen zugute kommen, haben auch Leistungsbezieher einen Anspruch darauf (vgl. 7.1.2.2.). Insgesamt hat die *Labour*-Regierung zielgruppenspezifische Einkommenssubventionen stark ausgeweitet und damit Erfolge in der Armutsbekämpfung erzielt, eine allgemeine Anhebung des Leistungsniveaus für Arme und Erwerbslose wurde aber nicht vorgenommen. Dies wäre den Prämissen und Zielen der „Marktsozialdemokratie“ (Nachtwey 2005) dann doch zu stark zuwider gelaufen.

Ein überraschendes Ergebnis erbrachte auch der Vergleich des Stigmas sozialer Leistungen bei Erwerbslosigkeit und Armut (6.2.). So ist die Akzeptanz der sozialstaatlichen Unterstützung von Armen und Arbeitslosen in Großbritannien offenbar stärker ausgeprägt als in Deutschland (6.2.1.). Insbesondere der Bezug bedürftigkeitsgeprüfter sozialer Leistungen scheint in Großbritannien gesellschaftlich anerkannter und weniger stigmatisiert zu sein, als dies bei der Sozialhilfe in Deutschland der Fall ist. Dies dürfte auf die weniger starke Spaltung des Sozialstaats in „Arbeiter“- und „Armenpolitik“ (Leibfried 1985) zurückzuführen sein.

Die Analyse der institutionellen Prägung von Inklusions- und Exklusionsverläufen (Kapitel 7) zeigte schließlich, dass sich die Dynamiken des Statusverlusts, den Erwerbslose bei längerem Andauern von Arbeitslosigkeit erleiden, aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Sicherungssysteme stark unterscheiden (Kapitel 7.1.). Der institutionalisierte Abstiegsfad im System der Arbeitslosensicherung ist im britischen ungleich steiler als im deutschen System. Führen niedrige einheitliche Leistungen in Großbritannien dazu, dass die soziale Fallhöhe bei Eintritt der Erwerbslosigkeit hoch ist und Unterschiede zwischen Erwerbslosen nivelliert werden, gewähren die einkommensabhängigen Versicherungsleistungen in Deutschland einem Gros der Arbeitslosen eine relative Lebensstandardsicherung und halten Statusunterschiede zwischen den Erwerbslosen aufrecht. Durch die Neustrukturierung der Arbeitslosensicherung im Rahmen des vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist aber auch hier der Abstieg im sozialen Netz steiler geworden, sind nun auch hier Langzeitarbeitslose auf ein minimales Sicherungssystem mit einheitlichen Leistungen verwiesen.

Auch Maßnahmen und Unterstützungsangebote, die darauf ausgerichtet sind, Erwerbslose wieder in Arbeit zu bringen und damit den Verlauf von Exklu-

sionskarrieren in positivem Sinne zu beeinflussen, sind in beiden Ländern in den letzten Jahren zum Gegenstand von Veränderungen geworden. In Großbritannien wie in Deutschland haben sich sozialdemokratisch geführte Regierungen dem Ziel verschrieben, die Arbeitslosensicherung und die aktive Arbeitsmarktpolitik im Sinne der ‚Aktivierung‘ umzubauen (Kapitel 7.2.). Bereits unter der konservativen Regierung waren in Großbritannien weitgehende Reformen des Systems der Arbeitslosensicherung unternommen und Maßnahmen ergriffen worden, um den Druck auf die Arbeitslosen zu erhöhen. Die *Labour*-Regierung ergänzte diesen vor allem auf negative Anreize ausgerichteten Ansatz ab 1997 sukzessive um positive Anreize und fördernde Maßnahmen (Taylor-Gooby/Kananen/Larsen 2004). So wurde eine Reihe arbeitsmarktpolitischer Programme eingeführt, die die Arbeitsmarktintegration verschiedener Zielgruppen unterstützen sollen. Die Arbeitsverwaltung wurde neu organisiert und mit dem *Jobcentre* eine gemeinsame Anlaufstelle für alle Leistungsbezieher geschaffen, die Hilfen ‚aus einer Hand‘ bietet. Unter dem Schlagwort ‚*making work pay*‘ wurden ein nationaler Mindestlohn sowie Beihilfen für Kinderbetreuung eingeführt, die Müttern die Aufnahme einer Beschäftigung ermöglichen sollen. Außerdem wurden das bereits bestehende System negativer Einkommenssteuern reformiert und die Steuergutschriften großzügiger gestaltet. In Deutschland hatte es zwar ebenfalls bereits unter der konservativ geführten Vorgängerregierung inkrementelle Schritte zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik gegeben. Weitreichende Reformen der Arbeitslosensicherung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfolgten hier aber erst im Rahmen der so genannten ‚Hartz-Reformen‘, die unter dem Motto ‚Fördern und Fordern‘ von der rot-grünen Bundesregierung zwischen 2003 und 2005 implementiert wurden. Der Druck auf die Erwerbslosen wurde hier vor allem durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung einer neuen Leistung auf Sozialhilfeniveau erhöht. Gleichzeitig wurden aber auch die Pflichten für Arbeitslose verschärft, sich um Integration in den Arbeitsmarkt zu bemühen. Schließlich wurde die Arbeitsverwaltung reformiert und eine Reihe neuer Förderinstrumente geschaffen, die die Integration von Erwerbslosen unterstützen sollen. In beiden Ländern ist der Aktivierungsansatz darauf ausgerichtet, Erwerbslose möglichst schnell wieder in irgendeine Art der Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bringen. Qualifizierung spielt – ebenso wie die Qualität und Sicherheit der Arbeitsplätze – nur eine untergeordnete Rolle.

Eine solche Aktivierungspolitik im Namen der Inklusion birgt – wie in Kapitel 7.3. gezeigt wurde – neue Risiken und Ausgrenzungsgefahren. Da sie die Ursachen für Arbeitslosigkeit vor allem in der Motivation der Leistungsbezieher und den institutionellen Strukturen des Leistungssystems und nicht in strukturellen Bedingungen sucht, ist sie dazu geeignet, die ohnehin prekäre gesellschaftliche Akzeptanz der Arbeitslosenunterstützung weiter zu untergraben. Durch ihren

auf Kontrolle und Disziplinierung ausgerichteten Ansatz können bestimmte Varianten der Aktivierung die ausgrenzenden Wirkungen und Erfahrungen des Hilfebezugs außerdem noch verstärken und die Motivation der Betroffenen unterminieren. Da soziale Rechte zunehmend verhandelbar werden und die Hilfebezieher in höherem Maße von Ermessensentscheidungen der Behörden abhängig sind, birgt die Diskursivierung und Kontraktualisierung sozialer Rechte auch besondere Gefahren für die am stärksten Marginalisierten, denen die Ressourcen zur Selbstbehauptung und Geltendmachung ihrer Ansprüche fehlen. Auch tendieren Aktivierungsmaßnahmen aufgrund institutioneller Selektivitäten und widersprüchlicher Imperative dazu, Förderung auf die leicht Vermittelbaren zu konzentrieren und die am meisten Benachteiligten weiter auszugrenzen. Zudem wird durch die Integration in Arbeit ‚um beinahe jeden Preis‘ soziale Exklusion nicht unbedingt überwunden, sondern lediglich in eine andere Form – die der Ausgrenzung bzw. ‚Armut trotz Arbeit‘ – überführt. Schließlich führt die Aktivierungspolitik der ‚*work first*‘-Variante zu erhöhtem Konkurrenzdruck in den unteren Segmenten des Arbeitsmarkts und damit zu einer Verschlechterung der Bedingungen für die Gruppen von Erwerbstätigen, die sich am Arbeitsmarkt ohnehin bereits in einer schwachen Position befinden. Eine Aktivierungspolitik, die im Namen der Inklusion soziale Rechte einschränkt, die soziale Kontrolle und Disziplinierung der Hilfebezieher erhöht und den Druck zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit um beinahe jeden Preis forciert, kann daher, nicht als Programm gewertet werden, das geeignet ist, Prozessen sozialer Ausgrenzung entgegen zu arbeiten.

Insgesamt zeigte die Analyse der Strukturierungslogiken der sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut in Großbritannien und Deutschland, dass sich die Regime-Theorie (vgl. Kapitel 1 und 4.2.) in der Tat als zu undifferenziert erweist, um der Komplexität ungleichheitsstrukturierender Logiken wohlfahrtsstaatlicher Institutionen gerecht zu werden. Zwar spiegeln sich die von der Regime-Theorie identifizierten Unterschiede deutlich in der jeweiligen Verfasstheit der versicherungsbasierten Sicherungssysteme, hinsichtlich der letzten Netze sozialer Sicherung und der faktischen Zugangsgrenzen ergeben sich jedoch Befunde, die den gängigen Charakterisierungen widersprechen. So konnte gezeigt werden, dass das letzte Netz sozialer Sicherung in Großbritannien besser ist als sein Ruf, demzufolge die Sozialhilfe die Erbin des punitiven ‚*Poor Law*‘ darstellt und nur ein äußerst geringes Leistungsniveau bietet. Auch ist der Bezug bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen in Großbritannien längst nicht so stigmatisiert wie in Deutschland. Überraschenderweise waren die Unterschiede zwischen Großbritannien und Deutschland auch hinsichtlich der prekären Beschäftigung nicht so groß, wie die gegensätzliche Charakterisierung ihrer Arbeitsmärkte (vgl. Kapitel 4.1.) und die Zuordnung beider Länder zu unterschied-

lichen Produktions- und Wohlfahrtsregimen erwarten ließ. Auch in Deutschland arbeitet trotz der im internationalen Vergleich immer noch starken gewerkschaftlichen Interessenvertretung mittlerweile ein beachtlicher Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsektor. Auch müssen hier sogar mehr Beschäftigte trotz Arbeit als arm gelten als im Vereinigten Königreich. In Großbritannien konnte dagegen die Zahl der sehr niedrig entlohnten Beschäftigung durch die Einführung eines nationalen Mindestlohns deutlich gesenkt werden. Diese Befunde bestätigen Offes (1990) Diagnose, dass der deutsche Sozialstaat zugleich Über- und Unterversorgung produziert und es dem deutschen Sozialmodell nicht nur hinsichtlich der sozialen Sicherungssysteme mittlerweile an einem Sockel der Mindestabsicherung fehlt. Daher ist er auch schlecht gerüstet, soziale Exklusion zu verhindern bzw. zu überwinden. Gleichzeitig illustrieren die Ergebnisse das universalistische Beveridgesche Erbe des britischen Wohlfahrtsstaats, das eine umstandslose Zuordnung zum angelsächsischen Regime problematisch erscheinen lässt.

8.2 Restrukturierung der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe

Wie ist nun der Wandel in der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland zu charakterisieren? Welche Auswirkungen hatten wohlfahrtsstaatliche Restrukturierungsprozesse in den jeweiligen Ländern auf das Inklusionspotenzial der untersuchten Sicherungssysteme? Lassen sich Konvergenzen ausmachen?

Zunächst einmal lässt sich sagen, dass entgegen Theorien, die eine relative Stabilität und Widerständigkeit wohlfahrtsstaatlicher Institutionen gegenüber Wandel postulieren (Pierson 1996, 1998, Esping-Andersen 1996b), in beiden Ländern ein schrittweiser, in seinen Implikationen jedoch weitreichender Wandel der sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut statt gefunden hat. Die Barrieren des Zugangs zu versicherungsbasierten Leistungen wurden erhöht (Kapitel 5.2.3.). In beiden Ländern hat es eine deutliche Verschiebung hin zu bedürftigkeitsgeprüften Leistungen gegeben, wobei diese in Großbritannien noch wesentlich stärker ausgeprägt war als in Deutschland. Die Substanz sozialer Leistungen ist aufgrund von Kürzungen sowie nicht vorgenommenen Anpassungen an steigende Lebenshaltungskosten und -standards erodiert (Kapitel 6.1.3.). Der Abstieg im sozialen Netz, der in Großbritannien schon immer sehr steil war, ist in Deutschland durch die jüngsten Reformen der sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit beschleunigt worden (Kapitel 7.1.). Im Rahmen des Wandels von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik sind soziale Rechte neu definiert worden und in wesentlich stärkerem Maße als bisher an Pflichten geknüpft worden. „Social citizenship has been redefined from status to contract“

(Handler 2004: 209). Die Arbeitslosensicherung wird in beiden Ländern nicht mehr länger als Einkommenssicherung für Erwerbslose verstanden, sondern als System der Aktivierung von ‚Arbeitsuchenden‘. Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden insbesondere in Deutschland im Sinne der ‚work first‘-Aktivierung reformiert und sind in beiden Ländern nicht mehr auf die traditionellen Zielgruppen beschränkt. Man kann den Wandel in den Sicherungssystemen bei Erwerbslosigkeit und Armut in Großbritannien und Deutschland daher im Anschluss an Peter Hall (1993) auch als Paradigmenwechsel bezeichnen.

Tabelle 12: Wandel der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland

Veränderungen	Großbritannien	Deutschland
Zugangsbarrieren	* höher geworden * starke Verschiebung von Versicherungs- zu bedürftigkeitsgeprüften Leistungen	* höher geworden * Verschiebung von Versicherungs- zu bedürftigkeitsgeprüften Leistungen
Substanz	Erosion	Erosion
Inklusions-/Exklusionskarrieren		
Abstiegspfade	relativ gleich bleibend	steiler geworden
Aktivierungsmaßnahmen	* Re-Definition von sozialen Rechten * Ergänzung des ‚Forderns‘ um das ‚Fördern‘ * neue Zielgruppen	* Re-Definition von sozialen Rechten * Orientierung auf ‚work first‘ * neue Zielgruppen

Quelle: Eigene Darstellung

In seinem einflussreichen Aufsatz „Policy Paradigms, Social Learning and the State“ hat Hall (1993) drei Arten des Wandels identifiziert. Wandel erster Ordnung meint einen routinisierten Prozess der Anpassung vorhandener Politikinstrumente, bei dem die ‚Feineinstellungen‘ der Systeme neu justiert wird ohne dass die Politikinstrumente oder die übergreifenden Ziele verändert werden (Hall 1993: 278). Wandel zweiter Ordnung liegt dann vor, wenn aus Unzufriedenheit mit den alten neue Instrumente eingeführt werden, um gleich bleibende Ziele zu erreichen. Von Wandel dritter Ordnung und damit von Paradigmenwechsel kann dagegen erst gesprochen werden, wenn es auf allen drei Ebenen – auf der Ebene der Feineinstellung der Instrumente, der Instrumente selbst sowie der übergreifenden Ziele und Prinzipien – zu grundlegenden Veränderungen kommt (Hall 1993: 279). Beim Paradigmenwechsel im Sinne Halls handelt es sich um einen

disruptiven Prozess, der die bisherige Kontinuität von Politikentwicklung radikal in Frage stellt. Ihm gehen häufig Veränderungen in den gesellschaftlichen Machtverhältnissen und Akteurskonstellationen sowie das Versagen bisheriger *Policies* voraus, die die Autorität des bisher herrschenden Paradigmas sowie seiner Befürworter unterminieren und so den Raum für den Wettbewerb politischer Ideen und schließlich für die Etablierung eines neuen Paradigmas eröffnen.

Allerdings verlief der Wandel in der Arbeitslosensicherung in Großbritannien und Deutschland lange nicht so eindeutig und disruptiv, wie es Halls Konzept des Paradigmenwechsels nahe legt.²⁷⁸ In beiden Ländern wurden bereits unter den konservativen Regierungen Veränderungen der sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit sowie der aktiven Arbeitsmarktpolitik vorgenommen, die den unter den ‚neu-sozialdemokratischen‘ Regierungen unternommenen Reformen den Weg bereiteten. In Großbritannien hatte *New Labour* von der konservativen Vorgängerregierung ein System geerbt, das vor allem auf negative Anreize ausgerichtet war. Als *Labour* an die Regierung kam, änderte die Partei nichts an der grundsätzlichen Struktur des Leistungssystems, stellt ihre Politik jedoch in einen anderen ideologischen Kontext. Die ‚*Welfare Reform*‘ wurde als neuer Gesellschaftsvertrag zwischen Staat und Bürgern präsentiert, in dem den Pflichten der Bürger ein korrespondierendes Engagement des Staates gegenüber steht. Dementsprechend legte *Labour* auch ein größeres Gewicht auf den Ausbau positiver Anreize und fördernder Maßnahmen. Auch in Deutschland erfolgten erste Schritte zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik bereits unter der konservativ geführten Kohl-Regierung. Außerdem spielten hier die Kommunen eine wichtige Rolle bei der Ausweitung von *welfare-to-work*-Programmen. Erst die rot-grüne Bundesregierung unternahm jedoch zu Beginn der 2000er Jahre fundamentale Reformen, die zu einer radikalen Umstrukturierung des Leistungssystems, einer deutlichen Verschärfung der arbeitsbezogenen Leistungskriterien sowie zu einer endgültigen Umorientierung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik und damit zur Vollendung des Paradigmenwechsels führten.²⁷⁹

Bedeutet Ähnlichkeiten in den Mustern der Restrukturierungsprozesse auch, dass wir von einer konvergenten Entwicklung sprechen können? Konvergenz soll hier im Anschluss an Seeliger als Entwicklung definiert werden, bei der zwei Länder, die zu einem Zeitpunkt (t1) klare Unterschiede aufweisen, zu ei-

278 Für Theorien und Befunde, die ebenfalls von einem fundamentalen Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit ausgehen, der aber nicht so eindeutig verläuft, wie es das Konzept des Paradigmenwechsels nahe legt, vgl. van Kersbergen 2000, Hinrichs/Kangas 2003, Lessenich 2003a sowie Streeck/Thelen 2005.

279 Nach einhelliger Meinung verschiedener Kommentatoren stellt ‚Hartz IV‘ die umfangreichste Leistungskürzung seit Bestehen der Bundesrepublik dar (vgl. etwa Trampusch 2005: 78).

nem späteren Zeitpunkt (t_2) durch die Einführung bestimmter Maßnahmen oder Politiken die Differenz, die zum Zeitpunkt t_1 bestand, minimiert haben (Seeliger 1996: 289). Mit Seeleib-Kaiser (2001: 346) lässt sich dabei zwischen symmetrischer und asymmetrischer Konvergenz unterscheiden, wobei symmetrische Konvergenz eine Entwicklung von beiden Ländern aufeinander zu bezeichnet, während asymmetrische Konvergenz dann vorliegt, wenn sich ein Land an ein anderes annähert, ohne dass dieses sich selbst verändert. Konvergenzen können dabei auf unterschiedlichen Ebenen bestehen. So kann etwa auf der Ebene der Ziele Konvergenz vorliegen, dies muss aber nicht heißen, dass auch hinsichtlich der Instrumente Angleichungen festzustellen sind – eine Konstellation, die Seeleib-Kaiser als „divergente Konvergenz“ bezeichnet (Seeleib-Kaiser 2001: 363).

Betrachtet man die Reformen in Großbritannien und Deutschland vor diesem Hintergrund, so lässt sich auf der Ebene der Ziele klar von einer Konvergenz der Politik im Bereich der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe sprechen. In beiden Ländern werden insbesondere seit den späten 1990er Jahren Reformen unternommen, die gleichermaßen zum Ziel haben, die bisherige, vermeintlich passive Ausrichtung der Sicherungssysteme für Erwerbslose zu überwinden und in ein neue, aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu überführen. Änderungen in der Leistungsstruktur gehen dabei mit Versuchen einher, die Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik zu reformieren, die Effizienz der Vermittlung von Leistungsempfängern in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen und auf die (Wieder-)Herstellung ihrer Beschäftigungsfähigkeit („*Employability*“) auszurichten. In beiden Ländern werden die Reformen vom Leitbild eines aktivierenden Staates inspiriert, bei welchem dem Prinzip des ‚Forderns‘ – des (mehr oder weniger) sachten Zwangs zur Beschäftigungsaufnahme bzw. zur Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen – das Prinzip des ‚Förderns‘ – die staatliche Unterstützung der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt – gegenübersteht.

Auch hinsichtlich der Instrumente und der institutionellen Ausgestaltung der Reformen lässt sich eine Reihe signifikanter Ähnlichkeiten ausmachen. Die wichtigste Gemeinsamkeit institutioneller Restrukturierung besteht dabei in der Zusammenfassung aller erwerbslosen, aber als arbeitsfähig betrachteten Leistungsempfänger innerhalb eines Leistungs- und Verwaltungssystems. In Großbritannien wurde der Wandel hin zu einem einheitlichen System für alle erwerbsfähigen Leistungsbezieher vollzogen, indem erwerbsfähige *Income-Support*-Bezieher in das Leistungssystem der *Jobseeker's Allowance* überführt wurden, in Deutschland durch die Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfebeziehern und erwerbsfähigen Sozialhilfebeziehern in der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bedeutet für die Bundesrepublik die Abschaffung des traditionellen dreigliedrigen Systems der Arbeitslosensicherung und damit die Abkehr von einem lange bestehenden

institutionellen Pfad (vgl. Kapitel 4.2.). Die Neugliederung der finanziellen und verwaltungstechnischen Verantwortlichkeiten, die in diesem Rahmen vorgenommen wurde (vgl. Kapitel 7.2.2.), führt außerdem dazu, dass ein neues institutionelles Arrangement entstanden ist, das andere Handlungsanreize und -optionen und damit neue Politikmuster in der Arbeitsmarktpolitik generiert. Der Verschiebepfad zwischen Kommunen und Bundesagentur (früher: Bundesanstalt) für Arbeit konnte allerdings nicht vollständig still gelegt werden.²⁸⁰ Eine weitere Gemeinsamkeit in den Hauptmerkmalen institutionellen Wandels besteht in der Änderung der Zielgruppendefinition der Arbeitsmarktpolitik und der Ausweitung aktivierender Maßnahmen auf Gruppen, die bisher nicht im Fokus solcher Programme standen. In Deutschland erfolgt dieser Wandel in erster Linie durch die weitgehende Rücknahme der Privilegierung älterer Erwerbsloser innerhalb der Arbeitslosenversicherung. Mit den neuen ‚Hartz-Gesetzen‘ wurden außerdem spezifische Maßnahmen eingeführt, die die Wiedereingliederung älterer Erwerbsloser in den ersten Arbeitsmarkt erleichtern sollen. Die Politik der Reintegration von älteren Erwerbslosen in den ersten Arbeitsmarkt bricht dabei mit dem in Deutschland seit den 1980er Jahren verfolgten Pfad der Aussteuerung älterer Erwerbsloser aus dem Arbeitsmarkt. Seit Ende der 1990er Jahre werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen außerdem stärker auf Jugendliche konzentriert.²⁸¹ Auch im Rahmen der jüngsten Reformen bilden Jugendliche eine besondere Zielgruppe. In Großbritannien hat bereits ein weitergehender Wandel in der Zielgruppendefinition stattgefunden. Hier gelten mittlerweile alle Bezieher sozialer Leistungen im erwerbsfähigen Alter als Zielgruppe aktivierender Maßnahmen, sofern sie körperlich und geistig in der Lage sind, am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Dabei wird insbesondere mit dem zunehmenden Fokus auf Frauen und alleinerziehende Mütter schrittweise der traditionelle Pfad der Orientierung des britischen Wohlfahrtsstaats am ‚*Male-Breadwinner Model*‘ (Lewis 1992) verlassen. Schließlich führen zwei weitere Entwicklungen dazu, dass sich das britische und das deutsche System ähnlicher werden: Erstens bringt die Einführung der New Deal-Programme in Großbritannien, das traditionell über ein schwach ausgebauten System aktiver Arbeitsmarktpolitik und ein geringes Budget für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verfügt, eine Expansion der aktiven Arbeits-

280 Da die Kommunen weiterhin für nichterwerbsfähige Hilfebedürftige zuständig sind, bestehen auch weiterhin Anreize, über eine weite Auslegung der Definition von Erwerbsfähigkeit Verantwortung an zentralstaatliche Behörden abzuschieben.

281 Bis vor wenigen Jahren waren Jugendliche in der BRD aufgrund der im internationalen Vergleich geringen Jugendarbeitslosigkeit und des ausgebauten Berufsausbildungssystems kaum Zielgruppen spezieller Maßnahmen (Clasen/van Oorschot 2002b).

marktpolitik mit sich,²⁸² während in der Bundesrepublik in den letzten Jahren ausgehend von einem hohen Niveau ein deutlicher Rückgang in den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik zu verzeichnen ist.²⁸³ Da Aktivierungsmaßnahmen immer lokal umgesetzt und durchgeführt werden, bedeutet die Einführung der *New-Deal*-Programme zweitens auch die Einführung einer Dynamik lokaler Differenzierung in das bisher (weitgehend) einheitliche und zentralstaatlich verwaltete System der britischen Sozialhilfe, die dadurch dem deutschen System ähnlicher wird (Lødemel 2001a: 309/310). Die beschriebenen Ähnlichkeiten der Reformen lassen es daher gerechtfertigt erscheinen, nicht nur von Konvergenz in Bezug auf die Ziele, sondern darüber hinaus auch von einer Angleichung hinsichtlich der eingeführten Instrumente und der institutionellen Ausgestaltung der neuen Aktivierungspolitiken zu sprechen. In Anlehnung an Seeleib-Kaiser (2001) lässt sich dieser Angleichungsprozess als „konvergente Konvergenz“ (Mohr 2004b) bezeichnen. Einige der Veränderungen in den Systemen der Arbeitslosensicherung in den beiden Ländern sind dabei so weitgehend, dass sie mit dem traditionellen institutionellen Pfad brechen und damit die institutionalistische These von der Pfadabhängigkeit von Restrukturierungsprozessen²⁸⁴ in Frage stellen.

Mit diesem Befund soll nicht in Abrede gestellt werden, dass trotz vorhandener Konvergenzen auf der *Meso*-Ebene wohlfahrtsstaatlicher Institutionen (van

282 Die Ausgaben hierfür stiegen von 0,34 Prozent des Bruttosozialprodukts 1998/99 (OECD 2003: 336) auf 0,53 Prozent 2003/2004 (OECD 2005: 274). Allerdings muss berücksichtigt werden, dass dieser Zuwachs von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau erfolgte und eher auf Umschichtungen zwischen passiven und aktiven Maßnahmen zurückzuführen ist als auf eine absolute Zunahme in den Ausgaben (Clasen 2003: 26).

283 Hier gingen die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (bei steigender Arbeitslosenquote) von 1,33 Prozent des BSP 1999 (OECD 2003: 330) auf 1,14 Prozent im Jahr 2003 zurück (OECD 2005: 266).

284 Gemäß dieser These werden in der Vergangenheit getroffene politische Entscheidungen in Institutionen ‚eingeschlossen‘ und strukturieren auf diese Weise auch in Zukunft die Deutungsmuster, Handlungsoptionen und -spielräume politischer Akteure (Pierson 1993). Durch diesen so genannten *Lock-in Effect* wird ein bestimmter Pfad der Politikentwicklung geprägt, der später nur schwer wieder verlassen werden kann. Die jeweilige institutionelle Struktur des Wohlfahrtsstaates bestimmt daher nicht nur die spezifische Art und Weise, wie soziale Standardrisiken abgesichert und die Beziehungen zwischen Staat, Markt und Familie reguliert werden, sondern prägt auch sozialpolitische Anpassungsprozesse (Esping-Andersen 1996a, Bonoli/Palier 2001). Auch im Zuge wohlfahrtsstaatlicher Restrukturierung bleibt demnach die Divergenz unterschiedlicher Regimetyphen bestehen. Zur Kritik am Stabilitätsbias des Pfadabhängigkeitstheorems vgl. Borchert 1998 sowie Streeck/Thelen 2005.

Kersbergen 2000: 23) zentrale Unterschiede auf der *Makro-* oder *Regimeebene* weiter bestehen. So ist aufgrund des politischen Systems in Großbritannien eine Verabschiedung solch weitgehender und umfassender Reformen wie der Einführung der *Jobseeker's Allowance* und der *Welfare Reform* relativ einfach möglich, während im deutschen Fall die Fragmentierung des politischen Systems und die Anwesenheit von Vetospielern zu langwierigeren und kompromisshaften Reformschritten zwingt. Allerdings hat der Fall der ‚Hartz-Reformen‘ gezeigt, dass das Zusammenwirken verschiedener externer Kontextbedingungen – wie steigender Arbeitslosigkeit fiskalischer Restriktionen und hegemonial gewordener Deutungen von Handlungsherausforderungen und -optionen – mit ‚situativen Aspekten‘ wie dem Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit zur Öffnung eines *Window of Opportunity* führen kann (Heinelt 2003: 142/143), das auch in Deutschland weitreichende Reformen ermöglicht. Auch dürften die Durchsetzungschancen für die Arbeitsmarktreforment dadurch gesteigert worden sein, dass sie von einer sozialdemokratisch geführten Regierung durchgeführt wurden, weshalb der gewerkschaftliche Protest gering ausfiel.²⁸⁵

Noch ein weiterer wesentlicher Unterschied, der für die beiden Regimetypen konstitutiv ist, besteht relativ ungebrochen fort: die unterschiedliche Ausgestaltung des Äquivalenzprinzips in der Arbeitslosenversicherung. Während durch die einheitliche Leistung *contribution-based Jobseeker's Allowance* in Großbritannien Statusunterschiede zwischen Arbeitnehmern in der Erwerbslosigkeit nivelliert werden, bleiben diese, da der Kernbereich der Arbeitslosenversicherung – das Arbeitslosengeld – in seinen Grundfesten nicht angetastet wurde, in Deutschland nach wie vor von Bedeutung. Allerdings zeigen die beschriebenen Einschränkungen – die Abschaffung der entgeltbezogenen Arbeitslosenhilfe und die Verkürzung der maximalen Anspruchsdauer des Arbeitslosengelds für ältere Erwerbslose – sowie die jüngeren Entwicklungen in anderen Bereichen der Sozialversicherung wie der Rente und Krankenversicherung, dass das deutsche Sozialversicherungsprinzip nicht sakrosankt und eine weitere Schwächung für die

285 Die britische Politikwissenschaftlerin Fiona Ross (2000) hat für dieses Phänomen die Metapher „Nixon goes to China“ geprägt. Zu Hochzeiten des kalten Krieges war es nur einem erwiesenen anti-kommunistischen Hardliner wie Nixon möglich, Handelsbeziehungen mit Maos Volksrepublik aufzunehmen. Für einen demokratischen Präsidenten wäre ein solcher Schritt dagegen dem politischen Selbstmord gleich gekommen. In Analogie dazu argumentiert Ross, dass es sozialdemokratischen Parteien eher möglich ist, den Wohlfahrtsstaat abzubauen, als ihren konservativen und liberalen Konterparts. Aufgrund ihrer historischen Beziehung zum Wohlfahrtsstaat wird ihnen eher zugetraut, die sozialen Sicherungssysteme zu reformieren, ohne dabei den Sozialstaat zu zerstören. Auch müssen sie mit weniger Widerstand rechnen und können ihre Politik als kleineres Übel verkaufen.

Zukunft denkbar ist, was eine weitere Annäherung an das britische Modell bedeuten würde.

8.3 Ausblick: Überlegungen zur Eingrenzung sozialer Ausgrenzung

Die Ergebnisse der hier vorgelegten Analyse sind jedoch nicht nur geeignet, ein neues Licht auf den britischen und deutschen Wohlfahrtsstaat sowie seinen Wandel zu werfen, sie können gleichzeitig auch handlungsanleitend für eine sozialstaatliche Politik der Eingrenzung sozialer Ausgrenzung sein.

Wie wir gesehen haben, sind fortgeschrittene kapitalistische Gesellschaften gegenwärtig durch zunehmende gesellschaftliche Ungleichheiten sowie die Entstehung neuer sozialer Gefährdungen und Risiken der Ausgrenzung gekennzeichnet (Kapitel 2.1 und 2.2.). Der Wohlfahrtsstaat ist – insbesondere in seiner konservativ-korporatistischen, aber auch in seiner liberalen Variante – immer weniger in der Lage, diese Risiken abzufedern und gesellschaftliche Teilhabe sicher zu stellen. Das wohlfahrtsstaatliche Inklusionspotenzial wird durch sozialpolitische „Reformprozesse“ außerdem weiter unterminiert, auch wenn – wie gezeigt wurde – der Wohlfahrtsstaat auch vor diesen Angriffen niemals nur Inklusionsinstanz, sondern stets durch Ambivalenz gekennzeichnet war und selbst ausgrenzende bzw. ausgrenzungsverschärfende Mechanismen und Logiken aufwies. Insofern können die Ergebnisse dieser Analyse auch als eine „doppelte[] Kritik am bestehenden Sozialstaat und an seiner herrschenden Kritik“ (Lesse-nich/Möhring-Hesse 2004: 40) gelesen werden, aus der sich bestimmte Handlungsempfehlungen zur Eingrenzung sozialer Ausgrenzung ergeben.

Um die Kompensationsfunktion des Wohlfahrtsstaats zu stärken, müsste es zunächst darum gehen, externe und interne Selektivitäten sozialer Sicherung (vgl. auch Kapitel 5, S. 92) abzubauen. So müssten aufenthaltsrechtliche Barrieren weitestgehend ausgeräumt werden und allen Einwohnern eines Landes Zugang zu den regulären sozialen Sicherungssystemen und zum Arbeitsmarkt eröffnet werden. Die Solidaritätsbeziehungen der Sozialversicherungssysteme dürften sich nicht länger nur auf Erwerbstätige (und deren Familienangehörige) erstrecken, sondern müssten auf alle Bürgerinnen und Bürger²⁸⁶ ausgeweitet werden. Die Arbeitslosenversicherung wäre so umzubauen, dass sie nicht nur kontinuierlich vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern den vollen sozialen Schutz

286 Bürger wird hier im Sinne von Sozialbürger und nicht von Staatsangehörigkeit verstanden. Denn im „Zeitalter der Migration“ (Castles/Miller 1993) können Solidaritäten zwischen Bürgerinnen und Bürgern nicht auf Inhaber derselben Staatsangehörigkeit begrenzt bleiben, sondern müssen sich auf die gesamte dauerhaft anwesende Wohnbevölkerung erstrecken.

bietet, sondern auch die Risiken anderer Beschäftigtengruppen, wie prekärer Selbständiger und Teilzeitbeschäftigter, in ausreichendem Maße abdeckt – sie müsste zu einer Erwerbstätigenversicherung werden. Bei Sozialversicherungen, die nach dem Äquivalenzprinzip operieren, wird es jedoch immer zu Lücken im Netz der sozialen Sicherung kommen, da manche Beschäftigte die Anspruchsbedingungen auch weiterhin nicht erfüllen werden können oder nicht in solchem Maße Ansprüche erwerben, dass ihre Existenz im Risikofall ausreichend abgesichert wäre. Es ist außerdem zu erwarten, dass der Anteil derer, die durch das Raster der Sozialversicherungen fallen, durch zunehmende Flexibilisierung und Prekarisierung weiter zunehmen wird. Deshalb muss in alle Sozialversicherungssysteme ein mindestensichernder Sockel eingezogen werden. Dieser müsste so beschaffen sein, dass Armut tatsächlich verhindert, Stigma beseitigt und der Leistungsbezug weitgehend individualisiert wird. Zwar existieren in Deutschland mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Sozialhilfe sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit und in Großbritannien mit *income-based Jobseeker's Allowance*, *Income Support* sowie dem *Pension Credit* bereits residuale Mindestsicherungssysteme. Wie gezeigt wurde, ist das Niveau dieser Systeme (mit Ausnahme von *Pension Credit*) aber derzeit nicht geeignet, die materielle Basis für soziale Teilhabe sicher zu stellen. Bei den meisten sorgen außerdem restriktive Bedürftigkeitsprüfungen dafür, dass soziale Standardrisiken der Familie überantwortet und dadurch familiäre Abhängigkeiten verstärkt werden. Schließlich ist der Bezug bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen – insbesondere der Sozialhilfe, aber auch der bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosensicherung – mit einem Stigma behaftet, was dazu führt, dass Ausgrenzungserfahrungen verschärft und Ansprüche auf sozialstaatliche Unterstützung teilweise nicht in Anspruch genommen werden. Um diese ausgrenzenden bzw. ausgrenzungsverstärkenden Wirkungen der gegenwärtig bestehenden Grundsicherungen zu überwinden, müssten diese normativ, rechtlich und materiell aufgewertet und neue Mindestsicherungselemente entsprechend gestaltet werden (Lessenich/Möhring-Hesse 2004: 53). Dies müsste auch geschehen, um eine Spaltung des Sozialstaats in hochwertige Sozialversicherungssysteme für die immer stärker abnehmende Gruppe der gut in den Arbeitsmarkt integrierten Beschäftigten auf der einen und selektiv nur auf die Ärmsten ausgerichteten, residualen Systemen auf der anderen Seite zu verhindern. Statt eines ‚Rest-Sozialstaats‘ für die Armen, der seinen Rückhalt bei der breiten Masse der Bevölkerung zunehmend verliert, auf der einen und privater Absicherung für die Bessergestellten auf der anderen Seite, bedürfte es eines Wohlfahrtsstaats, der allen Bürgerinnen und Bürgern eine gute Mindestabsicherung bietet und ihnen gleichberechtigte gesell-

schaftliche Partizipation ermöglicht.²⁸⁷ Staatliche, betriebliche oder private Sicherungselemente, die am Äquivalenzprinzip orientiert und einkommensabhängig sind, könnten auch weiterhin auf diesem Sockel aufbauen. Das tragende Fundament des neuen Gebäudes sozialer Sicherung wäre aber ein neuer Universalismus.

Um den von Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Mitgliedern der Gesellschaft Teilhabe und Chancen zu eröffnen, bedürfte es jenseits der Ausweitung und Verbesserung der sozialen Absicherung auch einer Stärkung der sozialen Dienste und Unterstützungsangebote. Beratende, begleitende und qualifizierende Angebote und Einrichtungen müssten gestärkt, ausgebaut und insbesondere den benachteiligten Bevölkerungsgruppen zugänglich gemacht werden. Um die „capabilities“ (Sen 1999) der Einzelnen zu fördern, müsste insbesondere das Bildungssystem so gestaltet werden, dass es eine individuelle Förderung ermöglicht und die Chancen von Kindern aus benachteiligten Familien vergrößert. Besonders für Migranten und Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund müssten spezielle Bildungs- und Qualifizierungsangebote bereitgestellt werden, die dazu beitragen, ihre Chancen in der Aufnahmegesellschaft zu vergrößern.

Eine wohlfahrtsstaatliche Politik der Eingrenzung sozialer Ausgrenzung müsste jedoch nicht nur an den sozialen Sicherungssystemen und Dienstleistungen ansetzen, sondern auch den Arbeitsmarkt in den Blick nehmen. Denn wie dargelegt wurde, resultiert Ausgrenzung nicht nur aus der Verwehrung von Partizipation, sondern auch ganz wesentlich aus der Entkopplung von Erwerbsarbeit. Gleichzeitig bedeutet aber – dies wurde auch gezeigt – Integration in Erwerbsarbeit noch lange nicht, dass soziale Ausgrenzung notwendigerweise überwunden würde. Für eine Politik der Eingrenzung sozialer Ausgrenzung folgt daraus zweierlei. Erstens muss es aus dieser Perspektive darum gehen, den von Ausschluss von Erwerbsarbeit Betroffenen *Zugang zum Arbeitsmarkt* zu eröffnen. Zweitens müssen aber auch die *Bedingungen am Arbeitsmarkt* so gestaltet werden, dass sie nicht zu Ausgrenzung führen bzw. diese perpetuieren.

Zugangschancen zum Arbeitsmarkt können individuell vor allem durch Qualifizierung verbessert werden. Außerdem können qualitativ hochwertige Beratungs- und Dienstleistungsangebote aktiver Arbeitsmarktpolitik die Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützen. Maßnahmen wie diese, die allein am Arbeitskräfteangebot ansetzen, sind aber nicht hinreichend, um den Massen der Erwerbslosen den Zugang zu Erwerbsarbeit eröffnen zu können. Hierzu bedarf es außerdem einer Politik, die die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöht, ohne jedoch soziale Schutzrechte gegen Teilhabe am Arbeitsmarkt auszuspielen. Denn

287 Vgl. hierzu auch das von Lessenich und Möhring-Hesse (2004) entworfene Leitbild eines „demokratischen Sozialstaats“.

eine neoliberale Politik, die die Schaffung von Arbeitsplätzen auf Kosten sozialer Schutzrechte und arbeitsrechtlicher Standards forciert, trägt nicht zu mehr Inklusion, sondern zur Ausweitung und Verschärfung sozialer Ausgrenzung bei. Sie kann daher nicht für sich reklamieren, eine Politik im Sinne der Eingrenzung sozialer Ausgrenzung zu sein, sondern muss im Gegenteil als eine Politik der Ausweitung sozialer Gefährdungen innerhalb und außerhalb der Erwerbsarbeit begriffen werden. Durch die Umverteilung vorhandener Erwerbsarbeit, verstärkte Investitionen in öffentliche Güter und Dienstleistungen sowie eine nachfrageorientierte Lohnpolitik könnte dagegen erreicht werden, dass mehr Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, ohne dass sozialstaatliche und arbeitsrechtliche Standards gefährdet werden. Bei einem derzeitigen Defizit von ca. 7 Mio. fehlenden Arbeitsplätzen in Deutschland (Trube 2005) und über 18,7 Mio. Arbeitslosen in der Europäischen Union (Eurostat 2005a) dürfte aber auch diese Strategie an ihre Grenzen stoßen bzw. nur längerfristig zu einem signifikanten Abbau der Arbeitslosigkeit führen. Aus der Perspektive der Eingrenzung sozialer Ausgrenzung müsste es daher auch darum gehen, anerkannte Alternativen zur Erwerbsarbeit zu schaffen, z.B. in der Form subventionierter Auszeiten für Weiterbildung und Qualifizierung, abgesicherter Kindererziehungszeiten, gemeinnütziger Arbeit, etc. Dabei müsste sichergestellt werden, dass die Tätigkeitsbereiche jenseits der Erwerbsarbeit zu Bedingungen organisiert werden, die Ausgrenzung nicht perpetuieren und Standards am ersten Arbeitsmarkt nicht unterlaufen.

Die Bedingungen am Arbeitsmarkt im Sinne der Eingrenzung sozialer Ausgrenzung zu verändern, würde vor allem bedeuten, zu gewährleisten, dass Arbeit auch existenzsichernd ist. Ein gesetzlicher Mindestlohn auf einem Niveau, das gesellschaftliche Teilhabe sicher stellt und der rechtlich auch durchgesetzt wird, wäre eine zentrale Bedingung dafür. Die Gestaltung der Arbeitsbedingungen im Sinne des Gesundheitsschutzes, der Vereinbarkeit von Arbeit und Leben sowie der Mitbestimmung wäre eine weitere.

Zusammenfassend müsste es also darum gehen, den Sozialstaat und den Arbeitsmarkt im Sinne der Schwächsten umzugestalten und teilhabesichernde Mindestsicherungen innerhalb und außerhalb des Arbeitsmarkts zu schaffen. Dies würde die politische Bereitschaft erfordern, Marktkräfte zu korrigieren und den Wohlfahrtsstaat vor allem am unteren Ende auszubauen. Hierzu bedürfte es einer Steuerpolitik, die eine solide Finanzierungsbasis für den solchermaßen erneuerten Sozialstaat sicherstellt. Diese dürfte unter den Bedingungen der Globalisierung wiederum nur im Rahmen einer Harmonisierung steuerrechtlicher, arbeitsrechtlicher und sozialpolitischer Standards (wenigstens) auf europäischer Ebene möglich sein.

Dass eine solche Reformstrategie den gegenwärtigen Entwicklungen zuwider läuft, ist offensichtlich. Woher soll aber der Impuls für einen solchen Kurs-

wechsel kommen, wenn doch gleichzeitig durchaus vorstellbar ist, dass fortschrittene kapitalistische Gesellschaften mit struktureller Exklusion leben können? Letztendlich kann dieser nur aus der Überzeugungskraft einer normativen Leitidee entstehen, nach der alle Mitglieder einer Gesellschaft das Recht auf gesellschaftliche Teilhabe und ein Leben in Würde haben. Ihr gälte es zu neuer gesellschaftlicher und politischer Wirkmächtigkeit zu verhelfen.

Literatur

- Abrahamson, Peter 1998: Postmodern Governing of Social Exclusion: Social Integration or Risk Management?, Sociologisk rapportserie Nr. 13, København
- Adamy, Wilhelm 2003: Das neue SGB II: Der Abstieg von der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe, in: Soziale Sicherheit 2003: 8/9, S. 285-294
- Adamy, Wilhelm/Steffen, Johannes 1998: Abseits des Wohlstands. Arbeitslosigkeit und neue Armut, Darmstadt: Primus Verlag
- Aglietta, Michel 1987: A Theory of Capitalist Regulation - The US Experience, London: Verso
- Agulnik, Phil/Burchardt, Tania/Evans, Martin 2002: Response and Prevention in the British Welfare State, in: Hills, John/Le Grand, Julian/Piachaud, David (Hrsg.): Understanding Social Exclusion, Oxford: Oxford University Press, S. 155-178
- Alber, Jens/Schölkopf, Martin 1996: Sozialstaat/Wohlfahrtsstaat, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, 4. Aufl., München: Pieper Verlag, S. 705-714
- Ambrose, Peter 2004: Force, Fraud or Goodwill?, in: Poverty: 118, S. 13-16
- Andreß, Hans-Jürgen 1999: Leben in Armut. Analysen der Verhaltensweisen armer Haushalte mit Umfragedaten, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Andreß, Hans-Jürgen 2000: Armut in Deutschland: Prozesse sozialer Ausgrenzung und die Entstehung einer neuen ‚Underclass‘? Vorläufige Antworten auf der Basis von Umfragedaten, in: Büchel, Felix/Diewald, Martin/Krause, Peter u.a. (Hrsg.): Zwischen drinnen und draußen. Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzungen in Deutschland, Opladen: Leske & Budrich, S. 35-50
- Atkinson, Anthony B./Micklewright, John 1989: Turning the Screw: Benefits for the Unemployed, 1979 - 1988, in: Atkinson, Anthony B. (Hrsg.): Poverty and Social Security, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, S. 125-158
- Atkinson, Rob 1997: Citizenship and the Struggle against Social Exclusion in the Context of Welfare State Transition, Beitrag zum „ECPR Workshop 18: Citizenship and Transition in European (Welfare) States“, am 27. Februar - 4. März 1997, Bern
- Ausländerbeauftragte der Bundesregierung 2001: Migrationsbericht, Berlin
- Aust, Andreas/Bönker, Frank/Wollmann, Helmut 2002: Welfare State Reform in Germany from 1982 to the Present. Report for the 2002 WRAMSOC Conference, www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/firstyearreports/nationalreports/germany-countryreport.pdf, Zugriff am 17.03.2005
- Aust, Judith/Bothfeld, Silke/Leiber, Simone u.a. 2006: Missbrauch und Kostenexplosion bei Hartz IV? WSI-Thesen zur aktuellen Reformdiskussion, Düsseldorf: WSI
- BA, Bundesagentur für Arbeit 2002: Arbeitsmarkt. Jahreszahlen, Nürnberg
- BA, Bundesanstalt für Arbeit 1989: Arbeitsstatistik 1989 - Jahreszahlen, Nürnberg

- BA, Bundesanstalt für Arbeit 1998: Arbeitsmarkt 1997, Nürnberg
- BA, Bundesanstalt für Arbeit 2001: Arbeitsstatistik 2001 – Jahreszahlen, Nürnberg
- BA, Bundesanstalt für Arbeit 2003: Erste statistische Ergebnisse über Minijobs nach der gesetzlichen Regelung zum 1. April 2003. Presseinformation vom 6.11.2003, Nürnberg
- Bach, H.U./Gaggermeier, Ch./Kettner, A. u.a. 2005: Arbeitsmarkt 2005: Zwischenbilanz und Perspektiven, IAB Kurzbericht Nr. 10/2005
- Bäcker, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus u.a. 2002: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Bäcker, Gerhard/Hanesch, Walter/Krause, Peter 2003: Combating Poverty in Europe and Germany, in: Krause, Peter/Bäcker, Gerhard/Hanesch, Walter (Hrsg.): Combating Poverty in Europe. The German Welfare Regime in Practice, Aldershot: Ashgate, S. 1-23
- Bäcker, Gerhard/Koch, Angelika 2004: Absicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit: Zentrale Unterschiede zwischen zukünftigem Arbeitslosengeld II, bisheriger Arbeitslosenhilfe und bisheriger Sozialhilfe, <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/ALGIIsohiAlhi.pdf>, Zugriff am 17.06.2004
- Bader, Veit Michael 1995: Rassismus, Ethnizität, Bürgerschaft: soziologische und philosophische Überlegungen, Münster: Westfälisches Dampfboot
- Bader, Veit Michael/Benschop, Albert 1989: Ungleichheiten. Protheorie sozialer Ungleichheit und kollektiven Handelns, Opladen: Leske & Budrich
- BAG-SHI, Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen e.V. 2003: Stellungnahme der BAG-SHI e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilfrechts in das Sozialgesetzbuch (Bundestags-Drucksache 15/1514)
- Baldwin, Peter 2003: Der europäische Wohlfahrtsstaat. Konstruktionsversuche in der zeitgenössischen Forschung, in: Zeitschrift für Sozialreform 49: 1, S. 45-63
- Barbier, Jean-Claude/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang 2004: Introduction. The Many Worlds of Activation, in: European Societies 6: 4, S. 423-436
- Barlösius, Eva 2001: Das gesellschaftliche Verhältnis der Armen - Überlegungen zu einer theoretischen Konzeption einer Soziologie der Armut, in: Barlösius, Eva/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hrsg.): Die Armut der Gesellschaft, Opladen: Leske & Budrich, S. 69-97
- Bauman, Zygmunt 1998: Work, Consumerism and the New Poor, Buckingham/Philadelphia: Open University Press
- Beaufragte, Beaufragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2005: 6. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin
- Beck, Ulrich 1983: Jenseits von Klasse und Stand? Soziale Ungleichheit, gesellschaftliche Individualisierungstendenzen und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Identitäten, in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt, Sonderband 2, Göttingen: Schwartz, S. 35-74
- Becker, Irene 2006: Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der ALG II-Grenze, Arbeitspapier Nr. 3 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, J.W. Goethe Universität Frankfurt a.M.

- Becker, Irene/Hauser, Richard 2005: Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialleistungen, Berlin: edition sigma
- Becker, Irene/Hauser, Richard 2006: Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen, Berlin: edition sigma
- Behrendt, Christina 2000: Do Means-Tested Benefits Alleviate Poverty? Evidence from Germany, Sweden and the United Kingdom from the Luxembourg Income Study, in: *Journal of European Social Policy* 10: 1, S. 23-41
- Behrendt, Christina 2002: At the Margins of the Welfare State. Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom, Burlington: Ashgate
- Berger, Peter A. 1986: Entstrukturierte Klassengesellschaft?, Opladen: Leske & Budrich
- Berghman, Jos 1995: Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework, in: Room, Graham (Hrsg.): Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion, Bristol: Policy Press, S. 10-28
- Bericht der Kommission 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin
- Berlit, Uwe 2003: Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, in: *info also* 2003: 5, S. 195-208
- Bison, Ivano/Esping-Andersen, Gøsta 2000: Unemployment, Welfare Regime, and Income Packaging, in: Gallie, Duncan/Paugam, Serge (Hrsg.): Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe, Oxford: Oxford University Press, S. 69-86
- Blancke, Susanne/Schmid, Josef 2003: Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 215-238
- Blos, Kerstin/Rudolph, Helmut 2005: Verlierer, aber auch Gewinner, IAB Kurzbericht Nr. 17/2005, Nürnberg
- Blundell, Richard/Reed, Howard/van Reenen, John u.a. 2003: The Impact of the New Deal for Young People on the Labour Market: A Four-Year Assessment, in: Dickens, Richard/Gregg, Paul/Wadsworth, Jonathan (Hrsg.): The Labour Market under New Labour. The State of Working Britain 2003, Houndsmill: Palgrave/Macmillan, S. 17-31
- BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006: Statistisches Taschenbuch 2006. Arbeits- und Sozialstatistik, <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/Publicationen/statistisches-taschenbuch-2006>, property =pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf, Zugriff am 10.11.2006
- BMGS, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2004a: Die 400-Euro-Regelung und Beschäftigung in der Gleitzone, Berlin
- BMGS, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2004b: Neues Sozialhilferecht 2005, <http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/themen/sicherheit/sozialhilfe/5725.cfm>, Zugriff am 09.08.2004

- BMWA, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2002: Wesentliche Inhalte des Job-Aktiv-Gesetzes, http://www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Downloads/Homepage_2Fdownload_2FArbeit_2FArbeitsrecht_2Fjob_aqtiv_gesetz_inhalte.pdf, `poverty=pdf.pdf`, Zugriff am 24.11.2003
- BMWA, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004: Erste Basisinformationen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, Berlin (Stand: August 2004)
- Boeri, T./Layard, R./Nickell, S. 2000: Welfare-to-Work and the Fight Against Long-Term Unemployment, Department for Education and Employment Research Report 206, Nottingham
- Bofinger, Peter 2005: Eine andere Meinung, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.): Jahresgutachten: 2005/06: Die Chance nutzen - Reformen mutig voranbringen, o.O.: Sachverständigenrat, S. 96-117
- Böhnke, Petra 2001: Nothing Left to Loose? Poverty and Social Exclusion in Comparison. Empirical Evidence on Germany, WZB Discussion Paper FS III 01-402, Berlin
- Böhnke, Petra 2006: Am Rande der Gesellschaft – Risiken sozialer Ausgrenzung, Opladen: Verlag Barbara Budrich
- Böhnke, Petra/Delhey, Jan 1999: Poverty in a Multidimensional Perspective. Great Britain and Germany in Comparison, WZB-Papier FS III 99-413, Berlin
- Bommes, Michael 1999: Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Bommes, Michael 2000: National Welfare State, Biography and Migration. Labour Migrants, Ethnic Germans and the Re-Ascription of Welfare State Membership, in: Bommes, Michael/Geddes, Andrew (Hrsg.): Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State, London/New York: Routledge, S. 90-108
- Bommes, Michael/Halfmann, Jost (Hrsg.) 1998: Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen, Osnabrück: IMIS
- Bonoli, Guiliano/George, Vic/Talyor-Gooby, Peter 2000: European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment, Cambridge: Polity Press
- Bonoli, Guiliano/Palier, Bruno 2001: How Do Welfare States Change? Institutions and Their Impact on the Politics of Welfare State Reform in Western Europe, in: Leibfried, Stephan (Hrsg.): Welfare State Futures, Cambridge: Cambridge University Press, S. 57-76
- Borchert, Jens 1995: Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich, Frankfurt a.M./New York: Campus
- Borchert, Jens 1998: Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 137-178
- Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid/Seibel, Kai 2004: Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen, in: WSI-Mitteilungen Nr. 9/2004, S. 507-511
- Bourdieu, Pierre 1997: Das Elend der Welt. Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft, Konstanz: UVK

- Boyer, Robert 1990: *The Regulation School. A Critical Introduction*, New York: Columbia University Press
- Bradshaw, Jonathan 1987: *The Social Fund*, in: Brenton, M./Ungerson, C. (Hrsg.): *The Year Book of Social Policy 1986-7*, London: Longman, S. 31-48
- Bradshaw, Jonathan/Lynes, Tony 1995: *Benefit Uprating Policy and Living Standards*, York: Social Policy Research Unit, University of York
- Brewer, Mike 2003: *The New Tax Credits*, The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note No. 35, London
- Brewer, Mike/Goodman, Alissa/Shaw, Jonathan u.a. 2005: *Poverty and Inequality in Britain 2005*, The Institute of Fiscal Studies, London
- Bröckling, Ulrich 2002: *Jeder könnte, aber nicht alle können. Konturen des unternehmerischen Selbst*, in: *Mittelweg* 36 Nr. 4/2002
- Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas (Hrsg.) 2000: *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Brubaker, Rogers 1989: *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, New York: University Press of America
- Brubaker, Rogers 1994: *Staats-Bürger. Deutschland und Frankreich im historischen Vergleich*, Hamburg: Junius
- Brütt, Christian 2001: *Neoliberalismus plus. Re-Kommodifizierung im aktivierenden Sozialstaat*, in: Candeias, Mario/Deppe, Frank (Hrsg.): *Ein neuer Kapitalismus? Akkumulationsregime - Shareholder Society - Neoliberalismus und Neue Sozialdemokratie*, Hamburg: VSA, S. 265-283
- Brütt, Christian 2003: *Von Hartz zur Agenda 2010. Die Realpolitik im „aktivierenden Sozialstaat“*, in: *PROKLA* 33: 4, S. 645-665
- BSHG 2002: *Bundessozialhilfegesetz*, München, 13. Auflage: Beck
- Buck, Trevor/Smith, Roger S. 2003: *Poor Relief or Poor Deal? The Social Fund, Safety Nets and Social Security*, Aldershot: Ashgate
- Bude, Heinz 1998: *Die Überflüssigen als transversale Kategorie*, in: Berger, Peter A./Vester, Michael (Hrsg.): *Alte Ungleichheiten. Neue Spaltungen*, Opladen: Leske & Budrich, S. 363-383
- Bude, Heinz 2004: *Das Phänomen der Exklusion. Der Widerstreit zwischen gesellschaftlicher Erfahrung und soziologischer Rekonstruktion*, in: *Mittelweg* 36 Nr. 4/2004, S. 3-15
- Buhr, Petra 2004: *Armut und Armutsentwicklung in Deutschland. Status Quo und mögliche Folgen der Reformpolitik*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 4/2004, Bremen
- Buhr, Petra/Schmid, Achim 2002: *Aktive Klienten - Aktive Politik? (Wie) Lässt sich dauerhaft Unabhängigkeit von Sozialhilfe erreichen?*, ZeS-Arbeitspapier 8/2002, Bremen
- Bundesagentur für Arbeit, BA 2005a: *Der Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in Deutschland. Monatsbericht März 2005*, <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000000/html/start/monat/aktuell.pdf>, Zugriff am 18.04.2005

- Bundesagentur für Arbeit, BA 2005b: Informationen zum Arbeitsmarkt: Entwicklung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt, Nürnberg, http://www.arbeitsagentur.de/content/_de_DE/hauptstelle/a-10/importierter_inhalt/pdf/BA_348_Chancengleich_LY04.pdf, Zugriff am 17. September 2005
- Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge 2003: Migration und Asyl in Zahlen, Nürnberg
- 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
- Bundesregierung 2001: Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, (Bundestagsdrucksache 14/5990), Berlin
- Bundesregierung 2004: Wandel der Arbeitswelt und Modernisierung des Arbeitsrechts, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Gerald Weiß (Groß-Gerau), Antje Blumenthal, Dr. Ralf Brauksiepe, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU (Bundestagsdrucksache 15/2892)
- Bundesregierung 2005: Lebenslagen in Deutschland. Der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, <http://www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A332.pdf>, Zugriff am 24.04.2005
- Bundesregierung 2006: Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Bundestagsdrucksache 16/505), Berlin
- Burchardt, Tania/Le Grand, Julian/Piachaud, David 2002a: Degrees of Exclusion: Developing a Dynamic, Multidimensional Measure, in: Hills, John/Le Grand, Julian/Piachaud, David (Hrsg.): *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press, S. 30-44
- Burchardt, Tania/Le Grand, Julian/Piachaud, David 2002b: Introduction, in: Hills, John/Le Grand, Julian/Piachaud, David (Hrsg.): *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press, S. 1-13
- Burgess, Simon/Propper, Carol 2002: The Dynamics of Poverty in Britain, in: Hills, John/Le Grand, Julian/Piachaud, David (Hrsg.): *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press, S. 44-62
- Buscher, Herbert 2004: Hartz IV: 1€-Jobs setzen falsche Anreize, in: *Wirtschaft im Wandel* Nr. 11/2004, S. 300-306
- Butterwegge, Christoph 2001: *Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik*, Opladen: Leske & Budrich
- Byrne, David 1999: *Social Exclusion*, Buckingham/Philadelphia: Open University Press
- Candeias, Mario 2004: *Neoliberalismus, Hochtechnologie, Hegemonie. Grundrisse einer transnationalen kapitalistischen Produktions- und Lebensweise. Eine Kritik*, Hamburg: Argument-Verlag
- Carlin, Wendy/Soskice, David 2002: Shocks to the System: The German Political Economy Under Stress, in: Coates, David (Hrsg.): *Models of Capitalism. Debating Strengths and Weaknesses*, Vol. II, Cheltenham: Edward Elgar, S. 303-322
- Castel, Robert 1996: Nicht Exklusion, sondern Desaffiliation. Ein Gespräch mit François Ewald, in: *Das Argument*: 217, S. 775-780

- Castel, Robert 2000a: Die Fallstricke des Exklusionsbegriffs, in: *Mittelweg* 36 Nr. 3/2000, S. 11-25
- Castel, Robert 2000b: *Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*, Konstanz: UVK
- Castles, Stephen/Davidson, Alastair 2000: *Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging*, Basingstoke: Macmillan
- Castles, Francis G./Mitchell, Deborah 1992: Identifying Welfare State Regimes: The Links Between Politics, Instruments and Outcomes, in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 5: 1, S. 1-26
- Castles, Stephen/Miller, Mark J. 1993: *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, New York: Guilford Press
- CDU/CSU und SPD 2005: *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag*, http://www.spd.de/servlet/PB/show/1589444/111105_Koalitionsvertrag.pdf, Zugriff am 15. November 2005
- Centre for Economic and Social Inclusion 2002: *Welfare to Work Briefing, Weekly Briefing 204*, London
- Cichorek, Anne/Koch, Susanne/Walwei, Ulrich 2005a: *Arbeitslosengeld II: Höhere Arbeitsanreize geplant*, IAB Kurzbericht Nr. 7/2005
- Cichorek, Anne/Koch, Susanne/Walwei, Ulrich 2005b: *Erschweren ‚Zusatzjobs‘ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung?*, IAB Kurzbericht Nr. 8/2005
- Clasen, Jochen 1994: *Paying the Jobless. A Comparison of Unemployment Benefit Policies in Great Britain and Germany*, Aldershot: Ashgate
- Clasen, Jochen 2001: *Social Insurance and the Contributory Principle: A Paradox in Contemporary British Social Policy*, in: *Social Policy and Administration* 35: 6, S. 641-657
- Clasen, Jochen 2003: *From Unemployment to Worklessness: The Transformation of British Unemployment Policy*, Manuskript endgültige Fassung, erscheint in: Clasen, Jochen/Ferrera, Maurizio/Rhodes, Martin (Hrsg.): *Welfare States and the Challenge of Unemployment: Reforming Policies and Institutions in the European Union*, London: Routledge
- Clasen, Jochen/Davidson, Jaqueline/Ganßmann, Heiner u.a. 2004: *Non-Employment and the Welfare State: The United Kingdom and Germany Compared*, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, Berlin/Stirling
- Clasen, Jochen/van Oorschot, Wim 2002a: *Changing Principles in European Social Security*, in: *European Journal of Social Security* 4: 2, S. 89-115
- Clasen, Jochen/van Oorschot, Wim 2002b: *Workfare, Welfare and Citizenship: Diversity and Variation within European (Un)Employment Policy*, in: Goul Andersen, Jorgen/Clasen, Jochen/van Oorschot, Wim u.a. (Hrsg.): *Europe's New State of Welfare. Unemployment, Employment Policies and Citizenship*, Bristol: The Policy Press, S. 233-247
- Coates, David 1999/2002: *Models of Capitalism in the New World Order: the UK Case*, in: Coates, David (Hrsg.): *Models of Capitalism: Debating Strengths and Weaknesses*, Vol. II, Cheltenham: Edward Elgar, S. 380-397
- Coates, David (Hrsg.) 2002: *Models of Capitalism: Debating Strengths and Weaknesses*, Vol. II, Cheltenham: Edward Elgar

- Cohen, Steve 2001: *Immigration Controls, the Family and the Welfare State*, London: Kingsley Publishers
- Commission on Social Justice 1994: *Social Justice. Strategies for National Renewal*, Institute of Public Policy Research, London
- Cornelißen, Waltraud (Hg.) 2005: *Gender-Datenreport. 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland (2. Fassung)*, Berlin
- Costigan, Paddy/Finch, Helen/Jackson, Beverly u.a. 1999: *Overcoming Barriers: Older People and Income Support*, Department of Social Security Research Report Nr. 100, Leeds
- Cox, Robert Henry 1998a: *The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing*, in: *Journal of Social Policy* 27: 1, S. 1-16
- Cox, Robert Henry 1998b: *From Safety-Net to Trampoline: Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark*, in: *Governance* 11: 4, S. 397-414
- CPAG 2004: *Welfare Benefits and Tax Credits Handbook*, London: CPAG
- Czommer, Lars/Schweer, Oliver 2005: *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in ARGen – oder im Argen?*, in: *Institut für Arbeit und Technik (Hrsg.): Jahrbuch 2005*, http://www.beruf-und-familie.de/files/dldata/f68d6d3d506d220460638bdd26f1b0d/IAT_Jahrbuch_Czommer_Schweer_ARGEn.pdf, Zugriff am 6. Juni 2005
- Daguerre, Anne 2002: *National Report: the UK. WRAMSOC Working Paper*, <http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/firstyearreports/nationalreports/ukcoentryreport.pdf>, Zugriff am 17.03.2005
- Daguerre, Anne/Larsen, Trine P. 2002: *UK Policy Maps. Low Pay and Social Assistance: Minimum Wage and Tax Credits. WRAMSOC Working Paper*
- Dahrendorf, Ralf 1988: *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, London: Weidenfeld & Nicholson
- Dahrendorf, Ralf 1994a: *The Changing Quality of Citizenship*, in: van Steenberg, B. (Hrsg.): *The Condition of Citizenship*, London: Sage, S. 10-19
- Dahrendorf, Ralf 1994b: *Die Zukunft des Nationalstaats*, in: *Merkur* 546/547, S. 751-761
- Dahrendorf, Ralf 2000: *Die globale Klasse und die neue Ungleichheit*, in: *Merkur* 619, S. 1057-1068
- Daly, Mary 1997: *Welfare States Under Pressure: Cash Benefits in European Welfare States Over the Last Ten Years*, in: *Journal of European Social Policy* 7: 2, S. 129-146
- Daly, Mary 2000: *The Gender Division of Welfare. The Impact of the British and German Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press
- Dangschat, Jens 1998: *Klassenstrukturen im Nach-Fordismus*, in: Berger, Peter A./Vester, Michael (Hrsg.): *Alte Ungleichheiten - Neue Spaltungen*, Opladen: Leske & Budrich, S. 49-89
- Dangschat, Jens S./Dietrich, Ben 1999: *Regulation, Nach-Fordismus und ‚global cities‘ - Ursachen der Armut*, in: Dangschat, Jens (Hrsg.): *Modernisierte Stadt - Gespaltene Gesellschaft. Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung*, Opladen: Leske & Budrich, S. 73-113
- Däubler, Wolfgang 2005: *Die Regelleistung des § 20 Abs. 2 SGB II – ein Verfassungsverstoß?, Rechtsgutachten im Auftrag des DGB*, http://www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/2005/Gutachten_daeubler_existenzminimum.pdf, Zugriff am 06.06.2005

- Deleuze, Gilles 1993: Postskriptum über die Kontrollgesellschaften, in: ders. (Hrsg.): *Unterhandlungen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 254-262
- Department for Work and Pensions 2001: *Jobseeker's Allowance - Quarterly Statistical Enquiry*. May 2001, London: DWP, Analytical Services Division
- Department for Work and Pensions, DWP 2003a: *The Abstract of Statistics for Benefits, Contributions and Indices of Prices and Earnings 2002 Edition*, London: DWP
- Department for Work and Pensions, DWP 2003b: *Measuring Child Poverty*, <http://www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2003/childpov/final.pdf>, Zugriff am 08.11.2004
- Deutscher Bundestag 2002a: *Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Bundestags-Drucksache 15/0025)*
- Deutscher Bundestag 2002b: *Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Bundestags-Drucksache 15/0026)*
- Deutscher Bundestag 2003a: *Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Bundestags-Drucksache 15/1515)*
- Deutscher Bundestag 2003b: *Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Bundestags-Drucksache 15/1638)*
- Deutscher Bundestag 2004: *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)*, Bundesgesetzblatt Jg. 2004, Teil 1 Nr. 41, Bonn
- Deutscher Bundestag 2006a: *Erstes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Bundestagsdrucksache 16/688)*
- Deutscher Bundestag 2006b: *Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Bundestagsdrucksache 16/1410)*
- Deutscher Bundestag 2006c: *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Bundestagsdrucksache 16/505)*
- Deutsche Rentenversicherung 2006: *Minijobs und Gleitzone*, in: *Summa Summarum* Nr. 3/2006
- Dickens, Richard/Gregg, Paul/Wadsworth, Jonathan 2001: *Overview of the British Labour Market in Recovery*, in: Dickens, Richard/Gregg, Paul/Wadsworth, Jonathan (Hrsg.): *The State of Working Britain, Update 2001*, York: York Publishing Services
- Dickens, Richard/Wadsworth, Jonathan/Gregg, Paul (Hrsg.) 2001: *The State of Working Britain. Update 2001*, York: York Publishing Services
- Dilnot, Andrew/Webb, Steven 1988: *The Social Security Reforms*, in: *Fiscal Studies* 9: 3, S. 26-53
- Dingeldey, Irene 2002: *Implikationen und Konsequenzen des Konzepts der Employability in der Arbeitsmarktpolitik: Die Beschäftigungsfähige Mutter im Ländervergleich*, in: Allmendinger, Jutta (Hrsg.): *Entstaatlichung und Soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002, Teil I*, Opladen: S. 437-455
- Dörr, Sylvia 1996: *Institutionelle Rahmenbedingungen der Integration von Migranten in Wohlfahrtsstaaten: Deutschland, Frankreich, Großbritannien und die Niederlande im Vergleich*, Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier 4/1996, Bremen

- Dribbusch, Barbara 2005: Das Soli-Barometer fällt, in: tageszeitung vom 9. November 2005, S. 11
- DSS, Department of Social Security 1998: *New Ambitions for Our Country: A New Contract For Welfare*, The Stationary Office, Cm 3805, London
- Durkheim, Emile 1895/1988: *Die Regeln der soziologischen Methode*, herausgegeben und eingeleitet von René König, 4. Auflage, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- DWP, Department for Work and Pensions 2004a: *A Guide to Benefits. A Concise Guide to Benefits, Pensions and Tax Credits*, London
- DWP, Department for Work and Pensions 2004b: *Income Related Benefits - Estimates of Take-Up in 2001/2002*, http://www.dwp.gov.uk/asd/income_analysis/V2pubfinal0102.pdf, Zugriff am 15.12.2004
- DWP, Department for Work and Pensions 2004c: *Income Support*, <http://www.jobcentreplus.gov.uk/cms.asp?Page=/Home/Customers/WorkingAgeBenefits/493>, Zugriff am 30.08.2004
- Eardley, Tony/Bradshaw, Jonathan/Ditch, John u.a. 1996a: *Social Assistance Schemes in OECD Countries, Volume I - Synthesis Report*, Department of Social Security, Research Report 46, London: HMSO
- Eardley, Tony/Bradshaw, Jonathan/Ditch, John u.a. 1996b: *Social Assistance Schemes in OECD Countries, Volume II - Country Reports*, Department of Social Security, Research Report 47, London: HMSO
- Eichhorst, Werner/Sproß, Cornelia 2005: *Die Weichen führen noch nicht in die gewünschte Richtung*, IAB Kurzbericht Nr. 16/2005
- EIRO, European Industrial Relations Observatory 2002: *Low-wage Workers and the 'Working Poor'*, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/08/study/>, Zugriff am 27.07.2004
- Engels, Dietrich o.J.: *Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeeleistungen*, Studie des ISG, <http://www.isg-institut.de/download/duzi-zsf.pdf>, Zugriff am 19.12.2004
- Esping-Andersen, Gøsta 1985: *Politics Against Markets: The Social-Democratic Route to Power*, Princeton: Princeton University Press
- Esping-Andersen, Gøsta 1987: *The Comparison of Policy Regimes: An Introduction*, in: Rein, Martin/Esping-Andersen, Gøsta/Rainwater, Lee (Hrsg.): *Stagnation and Renewal. The Rise and Fall of Policy Regimes*, New York: N.E. Sharp, S. 3-13
- Esping-Andersen, Gøsta 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press
- Esping-Andersen, Gøsta 1996a: *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*, in: Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.): *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*, London: Sage, S. 1-31
- Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.) 1996b: *Welfare States in Transition*, London: Sage
- Esping-Andersen, Gøsta 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press
- Esping-Andersen, Gøsta/Gallie, Duncan/Hemerijck, Anton u.a. 2002: *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press
- Esser, Hartmut 2001: *Integration und ethnische Schichtung*, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapier Nr. 40/2001, Mannheim

- Europäischer Rat 2000: Presidency Conclusions, Pressemitteilung SN 100/00, Lisbon
European Council 23./24. März 2000
- European Commission 1992: Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight
Against Social Exclusion, Fostering Integration, COM (92), Brüssel
- European Commission 1994: European Social Policy: A Way Forward to the Union,
European Commission, Luxemburg
- Eurostat 2005a: Arbeitslosenquote der Eurozone auf 8,4 Prozent gesunken. Euro-Indikatoren
Pressemitteilung 141/2005 vom 4. November 2005, http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005_MONTH_11/3-04112005-DE-BP.PDF, Zugriff
am 15. November 2005
- Eurostat 2005b: Euro-Indikatoren, http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=STRIND_EMPLOI&depth=2, Zugriff am 16.05.2005
- Eurostat 2005c: Statistik kurz gefasst, http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL, Zugriff am
07.07.2005
- Eurostat 2006: Euro-Indikatoren, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1133,47800773,1133_47802588&_dad=portal&_schema=PORTAL, Zugriff am
6.11.2006
- Evans, Martin 1994: Not Granted? An Assessment of the Change from Single Payments
to the Social Fund, London School of Economics: STICERD Welfare State Pro-
gramme Discussion Paper 101, London
- Evans, Martin 1996: Means-testing the Unemployed in Britain, France and Germany,
STICERD Welfare State Programme, London School of Economics, Discussion Pa-
per 117, London
- Evans, Martin 2001a: Britain: Moving Towards a Work and Opportunity-Focused Wel-
fare State?, in: *International Journal of Social Welfare* 10: 4, S. 260-266
- Evans, Martin 2001b: Welfare to Work and the Organisation of Opportunity. Lessons
from Abroad, CASEreport 15, London: Centre for the Analysis of Social Exclusion
- Faist, Thomas 1995: Ethnicization and Racialization of Welfare-State Politics in Germany
and the USA, in: *Ethnic and Racial Studies* 18: 2, S. 219-250
- Faist, Thomas 1998: Immigration, Integration und Wohlfahrtsstaaten. Die Bundesrepublik
Deutschland in vergleichender Perspektive, in: Bommers, Michael/Halfmann, Jost
(Hrsg.): *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende
Untersuchungen*, Osnabrück: S. 147-171
- Ferrera, Maurizio 1998: The Four ‚Social Europes‘: Between Universalism and Selectivi-
ty, in: Rhodes, Martin/Mény, Yves (Hrsg.): *The Future of European Welfare. A New
Social Contract?*, Basingstoke: Macmillan, S. 81-96
- Fertig, Michael/Kluve, Jochen/Scheuer, Markus 2004: Aspekte der Entwicklung der
Minijobs. Abschlussbericht, Essen: RWI
- Field, Frank 1998: *The Future of Welfare Reform*, Politeia: Adress Series Nr. 5, London
- Field, Frank 1999: Britain's Underclass: Countering the Growth, in: IEA Health and
Welfare Unit (Hrsg.): *Charles Murray and the Underclass. The Developing Debate*,
London: IEA Health and Welfare Unit, S. 58-65

- Finn, Dan 2000a: From Full Employment to Employability: A New Deal for Britain's Unemployed?, in: *International Journal of Manpower* 21: 5, S. 384-399
- Finn, Dan 2000b: Welfare to Work: The Local Dimension, in: *Journal of European Social Policy* 10: 1, S. 43-57
- Foucault, Michel 1993: *Wahnsinn und Gesellschaft: eine Geschichte des Wahns im Zeitalter der Vernunft*, 10. Aufl., Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Foucault, Michel 1994: *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Foucault, Michel 1999: *In Verteidigung der Gesellschaft. Vorlesungen am Collège de France (1975-76)*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Frick, Joachim/Goebel, Jan/Grabka, Markus u.a. 2005: Zur langfristigen Entwicklung von Einkommen und Armut in Deutschland, in: *DIW-Wochenbericht* 72: 4, S. 59-68
- Fridberg, T./Ploug, Nils 2000: Public Attitudes to the Unemployed in Different European Welfare Regimes, in: Gallie, Duncan/Paugam, Serge (Hrsg.): *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment*, Oxford: Oxford University Press, S. 334-348
- Fry, Vanessa/Stark, Graham 1993: *The Take-Up of Means-Tested Benefits 1984-90*, The Institute of Fiscal Studies, London
- Gallie, Duncan/Jacobs, Sheila/Paugam, Serge 2000: Poverty and Financial Hardship among the Unemployed, in: Gallie, Duncan/Paugam, Serge (Hrsg.): *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford: Oxford University Press, S. 47-69
- Gallie, Duncan/Paugam, Serge 2000a: The Experience of Unemployment in Europe: The Debate, in: Gallie, Duncan/Paugam, Serge (Hrsg.): *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford: Oxford University Press, S. 1-25
- Gallie, Duncan/Paugam, Serge (Hrsg.) 2000b: *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford: Oxford University Press
- Gans, Herbert 1993: The Danger of the Underclass: Its Harmfulness as a Planning Concept, in: ders. (Hrsg.): *People, Plans, and Policies. Essays on Poverty, Racism, and Other Urban Problems*, New York: Columbia University Press, S. 328-343
- Ganßmann, Heiner 2000: *Politische Ökonomie des Sozialstaats*, Münster: Westfälisches Dampfboot
- Gebauer, Ronald/Petschauer, Hanna/Vobruba, Georg 2002: *Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Arbeitsmarkt und Sozialhilfe*, Berlin: edition sigma
- Geißler, Rainer 1996: Kein Abschied von Klasse und Schicht. Ideologische Gefahren der deutschen Sozialstrukturanalyse, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 48: 2, S. 319-338
- Geldorf, Dirk 1999: New Activation Policies: Promises and Risks, in: Heikkilä, Matti (Hrsg.): *Linking Welfare and Work*, Dublin: Eurofund, S. 13-26
- Gerster, Florian 2003: *Arbeit ist für alle da. Neue Wege in die Vollbeschäftigung*, München: Propyläen
- Giddens, Anthony 1983: Klassenspaltung, Klassenkonflikt und Bürgerrechte. Gesellschaft im Europa der achtziger Jahre, in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): *Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt Sonderband 2*, Göttingen: Schwartz, S. 42-51
- Giddens, Anthony 1997: *Jenseits von Links und Rechts*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp

- Giddens, Anthony 1999: *Der dritte Weg: Die Erneuerung der sozialen Demokratie*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Ginsburg, Norman 1992: *Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, London: Sage
- Ginsburg, Norman 1994: *Ethnic Minorities and Social Policy*, in: Clasen, Jochen/Freeman, Richard (Hrsg.): *Social Policy in Germany*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, S. 191-207
- Glennerster, Howard 1995: *British Social Policy since 1945*, London: Blackwell
- Goffman, Erving 1999: *Stigma. Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Goodin, Robert 1996: *Inclusion and Exclusion*, in: *Archives Européennes de Sociologie* 37: 2, S. 343-371
- Goodin, Robert/Le Grand, Julian 1987: *Not Only the Poor: The Middle Classes and the Welfare State*, London: Allen & Unwin
- Goos, Elisabeth/Schmid, Josef 1999: *Die US-Amerikanische Welfare Reform*, WIP Occasional Paper Nr. 8, Tübingen
- Gough, Ian 1979: *The Political Economy of the Welfare State*, London: Macmillan
- Gough, Ian/Bradshaw, Jonathan/Ditch, John u.a. 1997: *Social Assistance in OECD Countries*, in: *Journal of European Social Policy* 7: 1, S. 17-43
- Gramsci, Antonio 1971/1992: *Selections from the Prison Notebooks*, London/New York: Lawrence & Wishart, 12. Auflage
- Gray, Anne 2002: *European Perspectives on Welfare Reform. A Tale of Two Vicious Circles*, in: *European Societies* 4: 4, S. 359-381
- Gregg, Paul/Harkness, Susan 2003: *Welfare Reform and the Employment of Lone Parents*, in: Dickens, Richard/Gregg, Paul/Wadsworth, Jonathan (Hrsg.): *The Labour Market under New Labour. The State of Working Britain 2003*, Basingstoke: Palgrave/Macmillan, S. 98-115
- Gregg, Paul/Wadsworth, Jonathan (Hrsg.) 1999: *The State of Working Britain*, Manchester/New York: Manchester University Press
- Grell, Britta/Sambale, Jens/Eick, Volker 2002: *Workfare zwischen Arbeitsmarkt- und Lebensstilregulierung. Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik im deutsch-amerikanischen Vergleich*, in: *PROKLA* 32: 4 (129), S. 1-23
- Groh-Samberg, Olaf 2005: *Die Aktualität der sozialen Frage – Trendanalysen sozialer Ausgrenzung 1984-2004*, in: *WSI-Mitteilungen* Nr. 11/2005, S. 616-623
- Groß, Martin/Wegener, Bernd 2004: *Institutionen, Schließung und soziale Ungleichheit*, in: Schwinn, Thomas (Hrsg.): *Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung*, Frankfurt a.M.: Humanities Online, S. 173-209
- Grottian, Peter/Mierse, Christian/Lachmayer, Rainer 2000: *Die „verdeckte Armut“ zum politischen Thema machen*, in: *Informationen - die Komitee-Rundbriefe* Nr. 2/2001, <http://www.friedenskooperative.de/komitee/info0131.htm>, Zugriff am 30.6.2005
- Guiraudon, Virginie 1998: *Citizenship Rights for Non-Citizens: France, Germany, and the Netherlands*, in: Joppke, Christian (Hrsg.): *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press, S. 272-318

- Guldimann, Tim/Rodenstein, Marianne/Rödel, Ulrich u.a. (Hrsg.) 1978: Sozialpolitik als soziale Kontrolle. Starnberger Studien 2, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Hailbronner, Kay 2001: Citizenship Rights for Aliens in Germany, in: Kondo, Atsushi (Hrsg.): Citizenship in a Global World. Comparing Citizenship Rights for Aliens, Basingstoke: Palgrave/Macmillan, S. 100-116
- Halfmann, Jost/Bommes, Michael 1998: Staatsbürgerschaft, Inklusionsvermittlung und Migration. Zum Souveränitätsverlust des Wohlfahrtsstaats, in: Bommes, Michael/Halfmann, Jost (Hrsg.): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen, Osnabrück: IMIS, S. 81-105
- Hall, Peter A. 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State, in: Comparative Politics 25: 3, S. 275-296
- Hall, Peter A. 1997: The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of Industrialized Nations, in: Lichbach, Mark Irving/Zuckermann, Alan S. (Hrsg.): Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure, Cambridge: Cambridge University Press, S. 174-198
- Hall, Peter A./Soskice, David (Hrsg.) 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford: Oxford University Press
- Hamann, Silke/Karl Astrid/Ullrich, Carsten G. 2001: Entsolidarisierung? Leistungen für Arbeitslose im Urteil von Erwerbstätigen, Frankfurt a.M./New York: Campus
- Hammar, Thomas 1990: Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration, Aldershot: Avebury
- Handler, Joel F. 2004: Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe. The Paradox of Inclusion, Cambridge: Cambridge University Press
- Hanesch, Walter 1997: Konzeption, Krise und Optionen der sozialen Stadt, in: Hanesch, Walter (Hrsg.): Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen: Leske & Budrich, S. 21-56
- Hanesch, Walter 2001a: Activation: Narratives and Realities. A Seven Countries Comparison, Beitrag zum Workshop on ‚Social Exclusion, Minimum Income Support and Workfare in Europe‘ der 5. ESA-Conference „Visions and Divisions“ am 30.8.-1.9.2001 in Helsinki
- Hanesch, Walter 2001b: From Welfare to Work. Neue Reformkonzepte in der Sozialhilfe in Europa, in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hrsg.): Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion, Linz: Sozialwissenschaftliche Vereinigung, S. 167-192
- Hanesch, Walter 2003: Labour Market Related Poverty in Germany, in: Krause, Peter/Bäcker, Gerhard/Hanesch, Walter (Hrsg.): Combating Poverty in Europe. The German Welfare Regime in Practice, Aldershot: Ashgate, S. 201-223
- Hanesch, Walter/Krause, Peter/Bäcker, Gerhard 2000: Armut und Ungleichheit in Deutschland, Hamburg: Rowohlt
- Hanesch, Walter/Stelzer-Orthofer, Christine/Balzer, Nadine 2001: Activation Policies in Minimum Income Schemes, in: Heikkilä, Matti/Keskitalo, Elsa (Hrsg.): Social Assistance in Europe, Helsinki: STAKES, S. 122-152
- Hassel, Anke/Williamson, Hugh 2004: The Evolution of the German Model: How to Judge Reforms in Europe's Largest Economy, London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society

- Hauser, Richard/Nolan, Brian 2000: Unemployment and Poverty: Change over Time, in: Gallie, Duncan/Paugam, Serge (Hrsg.): *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford: Oxford University Press, S. 25-46
- Haveman, Robert H. 1998: *The Welfare State and Full Employment*, in: Flora, Peter/De Jong, Philip/Le Grand, Julian u.a. (Hrsg.): *The State of Social Welfare*, Aldershot: Ashgate, S. 6-30
- Heikkilä, Matti/Keskitalo, Elsa (Hrsg.) 2001: *Social Assistance in Europe*, Helsinki: STAKES
- Heinelt, Hubert 1994: Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung - Überforderung und Substanzverlust des Beitragsfinanzierungsprinzips, in: Olk, Thomas/Riedmüller, Barbara (Hrsg.): *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*, Opladen: S. 191-205
- Heinelt, Hubert 2003: Arbeitsmarktpolitik - von „versorgenden“ wohlfahrtsstaatlichen Interventionen zur „aktivierenden“ Beschäftigungsförderung, in: Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.): *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 125-145
- Heinze, Rolf G. 1998: *Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des „Modell Deutschland“*, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Hemerijck, Anton 1999: *Prospects for Inclusive Social Citizenship in an Age of Structural Inactivity*, MPIfG Working Paper 1/99
- Herkommer, Sebastian 1999a: Deklassiert, ausgeschlossen, chancenlos - die Überzähligen im globalisierten Kapitalismus, in: Herkommer, Sebastian (Hrsg.): *Soziale Ausgrenzungen. Gesichter des neuen Kapitalismus*, Hamburg: VSA, S. 7-35
- Herkommer, Sebastian (Hrsg.) 1999b: *Soziale Ausgrenzungen. Gesichter des neuen Kapitalismus*, Hamburg: VSA
- Hills, John 2002: Does a Focus on „Social Exclusion Change the Policy Response?“, in: ders./Le Grand, Julian/Piachaud, David (Hrsg.): *Understanding Social Exclusion*, Oxford: S. 226-244
- Hills, John 2003: *Inclusion or Insurance? National Insurance and the Future of the Contributory Principle*, CASEpaper 68, London: Centre for the Analysis of Social Exclusion
- Hills, John/Le Grand, Julian/Piachaud, David (Hrsg.) 2002: *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press
- Hinrichs, Karl 1997: *Social Insurance and the Culture of Solidarity: The Moral Infrastructure of Interpersonal Redistributions*, Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier 3/1997, 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: 6, S. 573-591
- Hirsch, Joachim 1995: *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin/Amsterdam: Edition ID-Archiv
- HM Treasury 2004: *Prudence for a Purpose: A Britain of Stability and Strength*, http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_04/budget_report/bud_bud04_repindex.cfm, Zugriff am 6.4.2005

- HM Treasury 2005: Investing for our Future: Fairness and Opportunity for Britain's hard-working Families, http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_05/budget_report/bud_bud05_report.cfm, Zugriff am 6.4.2005
- Hoffmann, Edeltraud/Walwei, Ulrich 1998: Normalarbeitsverhältnis: ein Auslaufmodell? Überlegungen zu einem Erklärungsmodell für den Wandel der Beschäftigungsformen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 3/1998, S. 409-425
- Hombach, Bodo 1999: Die Balance von Rechten und Pflichten sichern: Der aktivierende Sozialstaat - Das neue Leitbild, in: Soziale Sicherheit 48: 2, S. 41-44
- Howarth, Catherine/Kenway, Peter 2004: Why Worry Any More About The Low Paid?, New Policy Institute, London
- Hradil, Stefan 1983: Die Ungleichheit der sozialen Lage, in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt: Sonderband 2, Göttingen: Schwartz, S. 101-118
- Hradil, Stefan 1987: Sozialstrukturanalyse in einer fortgeschrittenen Gesellschaft: Von Klassen und Schichten zu Lagen und Milieus, Opladen: Leske & Budrich
- Huf, Stefan 1998a: Sozialstaat und Marktökonomie - oder: wie voraussetzungsreich ist funktionale Differenzierung?, in: Soziale Systeme 4: 2, S. 359-387
- Huf, Stefan 1998b: Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik, Berlin: Duncker & Humblot
- Hvinden, Bjørn 1999: Activation: a Nordic Perspective, in: Heikkilä, Matti (Hrsg.): Linking Welfare and Work, Dublin: Eurofund, S. 27-42
- Hvinden, Bjørn/Heikkilä, Matti/Kankare, Ilka 2001: Towards Activation? The Changing Relationship between Social Protection and Employment in Western Europe, in: Kautto, Mikko (Hrsg.): Nordic Welfare States in a European Context, London: Routledge, S. 168-197
- Inland Revenue 2004: National Insurance Contributions for Employees, National Insurance Contributions Series CA01, <http://www.inlandrevenue.gov.uk/leaflets/ca01.pdf>, Zugriff am 17.06.2004
- Jahn, Elke J./Windsheimer, Alexandra 2004: Personal-Service-Agenturen - Teil II. Erste Erfolge zeichnen sich ab, IAB-Kurzbericht Nr. 1/2004
- Jacobi, Dirk/Mohr, Katrin 2006: Rushing towards Employability-Centred Activation. The Hartz Reforms in Germany, erscheint in: van Berkel, Rik/Valkenburg, Ben (Hrsg.): Making it Personal. Individualising Activation Services in the EU, Bristol: Policy Press
- Jann, Werner/Schmid, Günther (Hrsg.) 2004: Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin: edition sigma
- Janoski, Thomas 1998: Citizenship and Civil Society, Cambridge: Cambridge University Press
- Jessop, Bob 1994: From the Keynesian Welfare to the Schumpeterian Workfare State, in: Burrows, Roger/Loader, Brian (Hrsg.): Towards a Post-Fordist Welfare State? London: Routledge, S. 13-38
- Jessop, Bob 1999: The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Mode of Coordination, in: Social Policy and Administration 33: 4, S. 348-359

- Jones, Kathleen 2000: *The Making of Social Policy in Britain. From the Poor Law to New Labour*, London: Athlone Press
- Joppke, Christian 1999: *Immigration and the Nation State. The United States, Germany, and Great Britain*, Oxford: Oxford University Press
- Joseph Rowntree Foundation 1995: *Inquiry into Income and Wealth*, London: JRF
- Kaltenborn, Bruno/Knerr, Petra/Kurth-Laatsch, Sylvia 2004: *Hartz-Evaluierung: Ausgangslage, Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 27*, Berlin
- Karl, Astrid 2001: Die Bewertung von „Leistungsmissbräuchen“ und die Akzeptanz von Sicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit, in: *Soziale Welt* 52: 3, S. 341-359
- Katz, Michael 1989: *The Undeserving Poor*, New York: Pantheon Books
- Katz, Michael (Hrsg.) 1993a: *The „Underclass“ Debate. Views from History*, Princeton: Princeton University Press
- Katz, Michael B. 1993b: The Urban ‚Underclass‘ as a Metaphor of Social Transformation, in: Katz, Michael B. (Hrsg.): *The ‚Underclass‘ Debate. Views from History*, Princeton: Princeton University Press, S. 3-23
- Kaufmann, Franz-Xaver 1997: *Herausforderungen des Sozialstaats*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp
- Kaufmann, Franz-Xaver 2002: *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*, Opladen: Leske & Budrich
- Kaysers, Hilke/Frick, Joachim 2000: *Take it or Leave it. Non-Take-Up Behaviour of Social Assistance in Germany*, DIW Discussion Paper Nr. 210, Berlin
- Kazepov, Yuri/Sabatinelli, Stefania 2001: *How Generous are Social Assistance Schemes?*, in: Heikkilä, Matti/Keskitalo, Elsa (Hrsg.): *Social Assistance in Europe. A Comparative Study of Minimum Income Schemes in Seven European Countries. Synthesis Report*, Helsinki: STAKES, S. 63-121
- Kim, Anna/Kurz, Karin 2003: *Prekäre Beschäftigung im Vereinigten Königreich und Deutschland. Welche Rolle spielen unterschiedliche institutionelle Kontexte?*, in: Müller, Walter/Scherer, Stefani (Hrsg.): *Mehr Risiken - Mehr Ungleichheit? Abbau von Wohlfahrtsstaat, Flexibilisierung von Arbeit und die Folgen*, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 167-197
- King, Desmond 1993: *The Conservatives and Training Policy 1979-1992: From a Tripartite to a Neo-Liberal Regime*, in: *Political Studies* 41: 2, S. 214-235
- Klammer, Ute/Tilmann, Katja 2001: *Flexibilität und Sicherheit in ausgewählten europäischen Ländern: Einführung*, in: Klammer, Ute/Tilmann, Katja (Hrsg.): *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*, Düsseldorf: WSI
- Kloppfleisch, Roland/Sesselmeier, Werner/Setzer, Martin 1997: *Wirksame Instrumente einer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 35, S. 23-32
- Knappschaft/Minijob-Zentrale 2003: *Die Neuregelungen für geringfügige Beschäftigungen und ihre Auswirkungen am Arbeitsmarkt*, http://www.minijob-zentrale.de/core-media/generator/MinijobPortal/8__Download-Center/4__D_20von_20Berichten/Brosch_C3_BCren/PDF-a-Bilanzbericht_20Juli_2003_20Kurzfassung, property=Download.pdf, Zugriff am 27.07.2004

- Knappschaft/Minijob-Zentrale 2004: Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Quartalsberichte, http://www.minijobzentrale.de/coremedia/generator/mjzportal/de/minijob/DownloadCenter_N=12136-12128-12428,S=12442-12490.html, Zugriff am 17.07.2005
- Knappschaft/Minijob-Zentrale 2005: Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Quartalsberichte, http://www.minijobzentrale.de/coremedia/generator/mjzportal/de/minijob/DownloadCenter_N=12136-12128-12428,S=1244212490.html, Zugriff am 6.11.2006
- Knuth, Matthias /Schweer, Oliver /Siemes, Sabine 2004: Drei Menüs – und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark, Gelsenkirchen: Institut für Arbeit und Technik/Wissenschaftszentrum Nord-Rheinwestfalen
- Koch, Angelika/Bäcker, Gerhard 2004: Mini- und Midi-Jobs – Frauenerwerbstätigkeit und Niedrigeinkommensstrategien in der Arbeitsmarktpolitik, <http://www.uni-duisburg.de/Fak1/SAE/baecker/docs/KochBaeckerMarburg.pdf>, Zugriff am 04.08.2004
- Koch, Susanne/Stephan, Gesine/Walwei, Ulrich 2005: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper Nr. 17/2005
- Koch, Susanne/Walwei, Ulrich 2005: Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 16, S. 10-17
- Kogan, Irena 2003: Employment Careers and Unemployment Dynamics of Immigrants in Germany and Great Britain, Konferenzpapier für die Konferenz „Education and Social Inequality“ des ISA Research Committee on Social Stratification and Mobility (RC28) am 22.-24. August 2003 in New York, <http://www.nyu.edu/education/hum-socsci/rc28/Kogan.pdf>, Zugriff am 20.05.2004
- Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002: Vorschläge zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin
- Krause, Peter/Hanesch, Walter/Bäcker, Gerhard 2000: Normalarbeitsverhältnisse, niedrige Erwerbseinkommen und Armut, in: Büchel, Felix/Diewald, Martin/Krause, Peter u.a. (Hrsg.): *Zwischen drinnen und draußen. Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzungen in Deutschland*, Opladen: Leske & Budrich, S. 125-138
- Kreckel, Reinhard (Hrsg.) 1983: *Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt: Sonderband 2*, Göttingen: Schwartz
- Kronauer, Martin 1998: Armut, Ausgrenzung, Unterklasse, in: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): *Großstadt. Soziologische Stichworte*, Opladen: Leske & Budrich, S. 13-27
- Kronauer, Martin 1999: Die Innen-Außen-Spaltung der Gesellschaft. Eine Verteidigung des Exklusionsbegriffs gegen seinen mystifizierenden Gebrauch, in: Herkommer, Sebastian (Hrsg.): *Soziale Ausgrenzungen. Gesichter des neuen Kapitalismus*, Hamburg: VSA, S. 60-72
- Kronauer, Martin 2000: Plädoyer für einen Exklusionsbegriff ohne Fallstricke. Anmerkungen zu Robert Castel, in: *Mittelweg* 36 Nr. 6/2000, S. 79-84
- Kronauer, Martin 2002: *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*, Frankfurt a.M.: Campus
- Kronauer, Martin/Vogel, Berthold 1998: Spaltet Arbeitslosigkeit die Gesellschaft?, in: Berger, Peter A./Vester, Michael (Hrsg.): *Alte Ungleichheiten. Neue Spaltungen*, Opladen: Leske & Budrich, S. 333-351

- Kuhnle, Stein (Hrsg.) 2000: *Survival of the European Welfare State*, London: Routledge
- Kvist, Jon 1998: Complexities in Assessing Unemployment Benefits and Policies, in: *International Social Security Review* 51: 4, S. 33-55
- Labour Party 1997: *New Labour: Because Britain Deserves Better*, London: Labour Party
- Lahusen, Christian 2005: *The Politics of Exclusion: The Public Debate on Unemployment Issues in Germany*, Beitrag zum Panel „Paternalism and Social Justice“ auf der Konferenz „Social Justice in a Changing World“, am 10.-12. März 2005 an der University of Bremen
- Lamping, Wolfram/Schridde, Henning 1999: Konturen neuer Sozialstaatlichkeit: Sozialhilfe zwischen Kontinuität und Wandel, in: *Zeitschrift für Fürsorgewesen* Nr. 4/1999, S. 74-100
- Lamping, Wolfram/Schridde, Henning/Pläß, Stefan u.a. 2002: *Der aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien*, Bonn
- Land, Hillary/Lewis, Jane 1998: Care and the Changing Role of the State in the UK, in: Lewis, Jane (Hrsg.): *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Aldershot: S. 51-83
- Langan, Mary/Ostner, Ilona 1991: Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat. Aspekte im internationalen Vergleich, in: *Kritische Justiz* 1991: 24, S. 302-312
- Larsen, Trine P./Daguerre, Anne/Taylor-Gooby, Peter 2002: *UK Policy Maps: Women and the Labour Market*, <http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/index.htm>, Zugriff am 17.03.2005
- Lavalette, Michael/Mooney, Gerry 1999: New Labour, New Moralism: The Welfare Politics and Ideology of New Labour under Blair, in: *International Socialism Journal* Nr. 85/1999, <http://pubs.socialistreviewindex.org.uk/isj85/lavalette.htm>, Zugriff am 30. Juni 2005
- Layton-Henry, Zig 1990: Citizenship or Denizenship for Migrant Workers? in: Layton-Henry, Zig (Hrsg.): *The Political Rights of Migrant Workers in Europe*, London: Sage Publications, S. 186-196
- Layton-Henry, Zig 1985: Great Britain, in: Hammar, Thomas (Hrsg.): *European Immigration Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 89-127
- Leibfried, Stephan 1976: Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik. Zum Prozess des Filterns von Ansprüchen auf Sozialhilfe, in: *Kritische Justiz* 9: 4, S. 377-393
- Leibfried, Stephan 1977: Vorwort, in: Piven, Frances Fox/Cloward, Richard (Hrsg.): *Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 9-71
- Leibfried, Stephan 1985: Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Sozialpolitik der Verteilungsformen, in: Leibfried, Stephan/Tennstedt, Florian (Hrsg.): *Die Spaltung des Sozialstaats*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 64-94
- Leibfried, Stephan 1993: Towards a European Welfare State? in: Jones, Catherine (Hrsg.): *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London: Routledge, S. 133-156
- Leibfried, Stephan/Leisering, Lutz/Buhr, Petra u.a. 1995: *Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Leibfried, Stephan/Tennstedt, Florian (Hrsg.) 1985: *Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp

- Leisering, Lutz 2004: Desillusionierungen des modernen Fortschrittsglaubens. ‚Soziale Exklusion‘ als gesellschaftliche Selbstbeschreibung und soziologisches Konzept, in: Schwinn, Thomas (Hrsg.): Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung, Frankfurt a.M.: Humanities Online, S. 238-268
- Leisering, Lutz/Hilkert, Bernhard 2000: Von Großbritannien lernen? Wohlfahrtsstaatsreform im Zeichen des Dritten Weges - Das Beispiel aktivierender Sozialhilfepolitik unter Blair, London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society
- Leisering, Lutz/Walker, Robert (Hrsg.) 1998: The Dynamics of Modern Society. Poverty, Policy and Welfare, Bristol: The Policy Press
- Lenhardt, Gero/Offe, Claus 1977: Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: von Ferber, Christian/Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik. Sonderheft 19 der KZfSS, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 66-97
- Lessenich, Stephan 1998: „Relations matter“: De-Kommodifizierung als Verteilungsproblem, in: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 91-109
- Lessenich, Stephan 1999: Vorwärts - und nichts vergessen. Die neue deutsche Sozialstaatsdebatte und die Dialektik sozialpolitischer Intervention, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 29: 116, S. 411-430
- Lessenich, Stephan 2003a: Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell, Frankfurt a.M./New York: Campus
- Lessenich, Stephan 2003b: Ökonomismus zum Wohlfühlen. Gøsta Esping-Andersen und die neue Architektur des Sozialstaats, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 34: 3, S. 469-476
- Lessenich, Stephan 2003c: Soziale Subjektivität. Die neue Regierung der Gesellschaft, in: Mittelweg 36 12: 4, S. 80-93
- Lessenich, Stephan/Möhring-Hesse, Matthias 2004: Ein neues Leitbild für den Sozialstaat, Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und auf Initiative ihres wissenschaftlichen Gesprächskreises, Berlin
- Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.) 1998: Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt a.M./New York: Campus
- Levitas, Ruth 1996: The Concept of Social Exclusion and the New Durkheimian Hegemony, in: Critical Social Policy 16: 46, S. 5 - 20
- Levitas, Ruth 1998: The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour, Basingstoke: Macmillan
- Lewis, Jane 1992: Gender and the Development of Welfare Regimes, in: Journal of European Social Policy 2: 3, S. 159-173
- Liedtke, Matthias 2002: National Welfare and Asylum in Germany, in: Critical Social Policy 22: 3, S. 479-497
- Lijphart, Arend 1984: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven/London: Yale University Press
- Lipietz, Alain 1998a: Nach dem Ende des ‚Goldenen Zeitalters‘. Regulation und Transformation kapitalistischer Gesellschaften. Ausgewählte Schriften, hrsg. von Hans-Peter Krebs, Berlin: Argument Verlag

- Lipietz, Alain 1998b: Rethinking Social Housing in the Hour-Glass Society, in: Mandanipour, A./Cars, G./Allen, J. (Hrsg.): Social Exclusion in European Cities, London: Jessica Kingsley, S. 177-198
- Lister, Ruth 1998: Fighting Social Exclusion ...With One Hand Tied Behind Our Back, in: New Economy 5: 1, S. 14-18
- Lødemel, Ivar 2001a: Discussion: Workfare in the Welfare State, in: Lødemel, Ivar/Trickey, Heather (Hrsg.): An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective, Bristol: The Policy Press, S. 295-345
- Lødemel, Ivar/Schulte, Bernd 1992: Social Assistance: A Part of Social Security or the Poor Law in New Disguise?, European Institute of Social Security Yearbook, Leuven
- Lødemel, Ivar/Trickey, Heather (Hrsg.) 2001: An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective, Bristol: Policy Press
- Luhmann, Niklas 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München: Olzog
- Luhmann, Niklas 1994: Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie, 5. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Luhmann, Niklas 1995a: Inklusion und Exklusion, in: ders. (Hrsg.): Die Soziologie und der Mensch. Soziologische Aufklärung Bd. 6, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 237-265
- Luhmann, Niklas 1995b: Jenseits von Barbarei, in: ders. (Hrsg.): Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft Band 4, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 138-150
- Machin, Andrew 2004: Comparisons between Unemployment and the Claimant Count, in: Labour Market Trends Nr. 2/2004, S. 59-62
- Mahnkopf, Birgit 2000: Formel 1 der neuen Sozialdemokratie: Gerechtigkeit durch Ungleichheit. Zur Neuinterpretation der sozialen Frage im globalen Kapitalismus, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 30: 121, S. 489-525
- Mandelson, Peter 1997: Labour's Next Steps: Tackling Social Exclusion, Fabian Pamphlet 581, London
- Manow, Philip/Seils, Eric 2000: The Employment Crisis of the German Welfare State, in: West European Politics 23: 2, S. 137-161
- Margalit, Avishai 1999: Politik der Würde. Über Achtung und Verachtung, Frankfurt a.M.: Fischer
- Maron, T./Sievers M. 2004: Die Zeit läuft uns davon, in: Frankfurter Rundschau vom 19.08.2004, S. 2
- Marshall, Thomas H. 1992a: Citizenship and Social Class, in: Marshall, Thomas H./Bottomore, Tom (Hrsg.): Citizenship and Social Class, London: Pluto Press
- Marshall, Thomas H. 1992b: Staatsbürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M./New York: Campus
- Martens, Rudolph 2004: „Zum Leben zu wenig...“. Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe, [http://www.infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/8057afc81de900aac12569f9002dc4dd/0be8c7081d662e39c1256f850037edb1/\\$FILE/Expertise-Broschuere.pdf](http://www.infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/8057afc81de900aac12569f9002dc4dd/0be8c7081d662e39c1256f850037edb1/$FILE/Expertise-Broschuere.pdf), Zugriff am 17.07.2005

- Martens, Rudolph 2006: Der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße. Neue Regelsatzberechnung 2006, [http://www.infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/94aec3c197fad275c12569f9006f75f7/976e00f7e603f2f0c125717e0048be86/\\$FILE/dpww_expertise.pdf](http://www.infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/94aec3c197fad275c12569f9006f75f7/976e00f7e603f2f0c125717e0048be86/$FILE/dpww_expertise.pdf), Zugriff am 30. Juni 2006
- Marx, Karl 1867/1975: Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band, Berlin: Dietz-Verlag
- Mau, Steffen 2003: The Moral Economy of Welfare States: Britain and Germany Compared, London: Routledge
- Mayer-Ahuja, Nicole 2003: Wieder dienen lernen? Vom westdeutschen „Normalarbeitsverhältnis“ zu prekärer Beschäftigung seit 1973, Berlin: edition sigma
- Mead, Lawrence M. 1996: The New Paternalism. Supervisory Approaches to Poverty, Washington: Brookings Institution Press
- Mead, Lawrence M. 1998: Telling the Poor What to Do, in: The Public Interest Nr. 132/1998, S. 97-112
- Mezger, Erika/West, Klaus-W. (Hrsg.) 2000: Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, 2. erweiterte Auflage, Marburg: Schüren
- Micklewright, John 1990: Why Does Less Than a Quarter of the Unemployed in Britain Receive Unemployment Insurance? Economic and Social Research Council: TIDI, Discussion Paper 147, London
- Miebach, Michael 2005: Die armen Reichen. Das Konzept der relativen Armut hat sich überholt. Deutschland hat das noch nicht begriffen. Ausgerechnet Großbritannien zeigt, wie gut neue Ideen weiterhelfen können, in: tageszeitung vom 11. März 2005, S. 11
- Miles, Robert 1992: Rassismus: Einführung in die Geschichte und Theorie eines Begriffs, Hamburg: Argument Verlag
- Millar, Jane 2003: The Art of Persuasion? The British New Deal for Lone Parents, in: Walker, Robert/Wiseman, Michael (Hrsg.): The Welfare We Want? The British Challenge for American Reform, Bristol: Policy Press, S. 115-143
- Miller, David 1976: Social Justice, Oxford: Clarendon Press
- Minderhoud, Paul E. 1999: Asylum Seekers and Access to Social Security: Recent Developments in The Netherlands, United Kingdom, Germany and Belgium, in: Bloch, Alice/Levy, Carl (Hrsg.): Refugees, Citizenship and Social Policy in Europe, Basingstoke: Macmillan, S. 132-149
- Mingione, Enzo 1995: New Aspects of Marginality in Europe, in: Hadjmichalis, Costis/Sadler, David (Hrsg.): Europe at the Margins. New Mosaics of Inequality, Chichester: John Wiley & Sons, S. 15-32
- Mohr, Katrin 2004a: Esping-Andersen, Gøsta mit Duncan Gallie, Anton Hemerijk und John Myles (2002): Why We Need a New Welfare State, Rezension in: Das Argument. Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften 46: 1, S. 131-133
- Mohr, Katrin 2004b: Pfadabhängige Restrukturierung oder Konvergenz? Reformen in der Arbeitslosensicherung und der Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland, in: Zeitschrift für Sozialreform 50: 3, S. 283-312
- Mohr, Katrin 2005: Stratifizierte Rechte und soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat, in: Zeitschrift für Soziologie 34: 5, S. 383-398

- Mohr, Katrin/Riedmann, Erwin 2005: Armut der Sozialdemokratie. Wer kein Geld hat, hat in der Gesellschaft kaum Chancen. Der Ausgrenzungsbegriff von New Labour ist verkürzt und spielt Armut gegen andere Formen der Benachteiligung aus, in: *tageszeitung* vom 22. März 2005, S. 12
- Morris, Lydia 1994: *Dangerous Classes. The Underclass and Social Citizenship*, London/New York: Routledge
- Morris, Lydia 2002: *Managing Migration. Civic Stratification and Migrants' Rights*, London: Routledge
- Morris, Lydia/Llewellyn, Trevor 1991: *Social Security Provision for the Unemployed. A Report for the Social Security Advisory Committee, Social Security Advisory Committee: Research Paper 3*, London: HMSO
- Mückenberger, Ulrich 1985: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? in: *Zeitschrift für Sozialreform* 31: 7, S. 415-475
- Müller-Hilmer Rita 2006: *Gesellschaft im Reformprozess, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn
- Muffels, Ruud/Tsakoglou, Panos/Mayes, David G. (Hrsg.) 2002: *Social Exclusion in European Welfare States*, Cheltenham: Edward Elgar
- Murray, Charles 1984: *Losing Ground. American Social Policy 1950 - 1980*, New York: Basic Books
- Murray, Charles 1996: *The Emerging British Underclass*, in: IEA Health and Welfare Unit (Hrsg.): *Charles Murray and the Underclass. The Developing Debate*, London: IEA Health and Welfare Unit
- Myrdal, Gunnar 1965: *Challenge to Affluence*, New York: Pantheon Books
- Nachtwey, Oliver 2005: Blair paradox, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* Nr. 4/2005, S. 395-398
- Nachtwey, Oliver/Heise, Arne 2006: Großbritannien: Vom kranken Mann Europas zum Wirtschaftswunderland, in: *WSI-Mitteilungen* 3/2006: S. 131-137
- Nassehi, Armin 1997: Inklusion, Exklusion-Integration, Desintegration. Die Theorie funktionaler Differenzierung und die Desintegrationsthese, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): *Was hält die Gesellschaft zusammen?*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 113-148
- Nassehi, Armin 2004: Inklusion, Exklusion, Ungleichheit. Eine kleine theoretische Skizze, in: Schwinn, Thomas (Hrsg.): *Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung*, Frankfurt a.M.: *Humanities Online*, S. 323-351
- Neyer, Jürgen/Seeleib-Kaiser, Martin 1996: Arbeitsmarktpolitik nach dem Wohlfahrtsstaat. Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 26, S. 36-44
- Nolan, Brian/Hauser, Richard/Zoyem, Jean-Paul 2000: *The Changing Effects of Social Protection on Poverty*, in: Gallie, Duncan/Paugam, Serge (Hrsg.): *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford: Oxford University Press, S. 87-109
- Nullmeier, Frank 2004: *Vermarktlichung des Sozialstaats*, in: *WSI-Mitteilungen* Nr. 9/2004
- O'Connor, James 1973: *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's Press

- O'Connor, Julia S. 1993: Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues, in: *British Journal of Sociology* 44: 3, S. 501-518
- OECD 1994: *The OECD Jobs Study*, Paris: OECD
- OECD 2002: *Benefits and Wages. OECD Indicators*, Paris: OECD
- OECD 2003: *Employment Outlook 2003*, Paris: OECD
- OECD 2004: *Employment Outlook 2004*, Paris: OECD
- OECD 2005: *Employment Outlook 2005*, Paris: OECD
- Offe, Claus 1969: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Kress, Gisela/Senghaas, Dieter (Hrsg.): *Politikwissenschaft. Eine Einführung in die Probleme*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 155-189
- Offe, Claus 1972: *Klassenherrschaft und politisches System. Zur Selektivität politischer Institutionen*, in: ders. (Hrsg.): *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 65-105
- Offe, Claus 1984a: *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge: MIT Press
- Offe, Claus 1984b: Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaates, in: ders. (Hrsg.): *Arbeitsgesellschaft*, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 323-339
- Offe, Claus 1985: Legitimacy versus Efficiency, in: ders. (Hrsg.): *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge: MIT Press, S. 130-146
- Offe, Claus 1990: Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik, in: Sachße, Christoph/Tristram, Engelhardt (Hrsg.): *Sicherheit und Freiheit: Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a.M.: S. 179-202
- Offe, Claus 1993: A Non-Productivist Design for Social Policies, in: Coenen, Harry/Leisink, Peter (Hrsg.): *Work and Citizenship in the New Europe*, Aldershot: Edward Elgar, S. 215-232
- Offe, Claus 1995: Schock, Fehlkonstrukt oder Droge? Über drei Lesarten der Sozialstaatskrise, in: Fricke, Werner (Hrsg.): *Zukunft des Sozialstaats. Jahrbuch Arbeit und Technik* 1995, Bonn: S. 31-41
- Offe, Claus 1996: Moderne ‚Barbarei‘: Der Naturzustand im Kleinformat?, in: Miller, Max/Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.): *Modernität und Barbarei: Soziologische Zeitdiagnose am Ende des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 258-289
- Olk, Thomas/Riedmüller, Barbara 1994: Grenzen des Sozialversicherungsstaates oder grenzenloser Sozialversicherungsstaat? Eine Einführung, in: Riedmüller, Barbara/Olk, Thomas (Hrsg.): *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9-37
- Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende 2006: Schlussbericht, <http://www.ombudsrat.de/Ombudsrat/Redaktion/Medien/Anlagen/abschlussbericht,property=pdf,bereich=ombudsrat,sprache=de,rwb=true.pdf>, Zugriff am 6.11.2006
- ONS, Office of National Statistics 2006: ONS Time Series Data „Labour Market Statistics - Integrated FR: Workforce Jobs Summary“, <http://www.statistics.gov.uk/statbase/tsdtables1.asp?vlnk=lms>, Zugriff am 6.11.2006
- Orloff, Ann Shola 1993: Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States, in: *American Sociological Review* 58: 3, S. 303-328

- Oschmiansky, Frank 2003: Faule Arbeitslose? Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmissbrauch, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B6-7, S. 10-16
- Ostner, Ilona 1998: Quadraturen im Wohlfahrtsdreieck. Die USA, Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich, in: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 225-255
- Ostner, Ilona/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan 2001: Sozialpolitische Herausforderungen, Arbeitspapier 49 „Zukunft der Politik“, hrsg. von der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf
- Ostner, Ilona 2004: Frauen und Kinder zuerst!? Ein Review-Essay, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 50: 1-2, S. 211-217
- Pateman, Carol 1988: *The Sexual Contract*, Cambridge: Polity Press
- Paugam, Serge 1995: The Spiral of Precariousness: A Multidimensional Approach to the Process of Social Disqualification in France, in: Room, Graham (Hrsg.): *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol: Policy Press, S. 49-80
- Paugam, Serge 1998: Poverty and Social Exclusion: A Sociological View, in: Rhodes, Martin/Mény, Yves (Hrsg.): *The Future of European Welfare. A New Social Contract?*, Basingstoke: Macmillan, S. 41-62
- Paxton, Will/Dixon, Mike 2004: *The State of the Nation. An Audit of Injustice in the UK*, Institute of Public Policy Research, London
- Peck, Jamie 2001a: Job Alert! Shifts, Spins and Statistics in Welfare-to-Work Policy, in: *Benefits* No. 1-2/2001, S. 11-15
- Peck, Jamie 2001b: *Workfare States*, New York: The Guilford Press
- Peck, Jamie/Theodore, Nik 2000: „Work First“: Workfare and the Regulation of Contingent Labour Markets, in: *Cambridge Journal of Economics* 24: 1, S. 119-138
- Peck, Jamie/Tickell, Adam 1995: Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder, in: Amin, Ash (Hrsg.): *Post-Fordism - A Reader*, Oxford/Cambridge: Blackwell, S. 280-316
- Piachaud, David 1996: Means-Testing and the Conservatives, in: *Benefits* No. 1/1996, S. 5-8
- Piachaud, David 1997: The Growth of Means-Testing, in: Walker, Alan/Walker, Carol (Hrsg.): *Britain Divided: The growth of poverty and social exclusion in the 1980s and 1990s*, London: CPAG, S. 75-83
- Pieper, Marianne/Rodriguez Gutierrez, Encarnacion (Hrsg.) 2003: *Gouvernementalität – Ein sozialwissenschaftliches Konzept in Anschluss an Foucault*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag
- Pierson, Paul 1993: When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Policy Change, in: *World Politics* 45: 4, S. 595-628
- Pierson, Paul 1995: *The New Politics of the Welfare State*, ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/95, Bremen
- Pierson, Paul 1996: *The New Politics of the Welfare State*, in: *World Politics* 48: 1, S. 141-179
- Pierson, Paul 1998: Irresistible Forces, Immovable Objects, in: *Journal of European Social Policy* 5: 4, S. 539-560

- Pierson, Paul 2001: Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States, in: Pierson, Paul (Hrsg.): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, S. 80-104
- Piven, Frances Fox/Cloward, Richard 1977: *Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Polanyi, Karl 1957: *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press
- Procacci, Giovanna 2001: Poor Citizens: Social Citizenship versus Individualization of Welfare, in: Crouch, Colin/Eder, Klaus/Tambini, Damian (Hrsg.): *Citizenship, Markets, and the State*, Oxford: Clarendon Press, S. 49-69
- Quadagno, Jill 2000: Another Face of Inequality: Racial and Ethnic Exclusion in the Welfare State, in: *Social Politics Special Issue Summer 2000*, S. 229-238
- Ragin, Charles 1987: *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley: University of California Press
- Reissert, Bernd 2004: Germany: A Late Reformer, Manuskript endgültige Fassung, erscheint in: Clasen, Jochen/Ferrera, Maurizio/Rhodes, Martin (Hrsg.): *Welfare States and the Challenge of Unemployment*, London/ New York: Routledge
- Rhein, Thomas/Gartner, Hermann/Krug, Gerhard 2005: Niedriglohnssektor: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert, in: IAB Kurzbericht Nr. 3/2005
- Rhodes, Martin 2000: Desperately Seeking a Solution: Social Democracy, Thatcherism and the Third Way in British Welfare, in: *West European Politics* 23: 2, S. 161-187
- Riedmüller, Barbara/Olk, Thomas (Hrsg.) 1994: *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*, Leviathan Sonderheft 14, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Rieger, Elmar 1998: Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat, in: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 59-91
- Rieger, Elmar 2002: Die sozialpolitische Gegenreformation. Eine kritische Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik seit 1998, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 46-47, S. 3-12
- Riphahn, R. 2000: Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-Up of Social Assistance Benefits, <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp124.pdf>, Zugriff am 15.09.2005
- Rödel, Ulrich/Guldimann, Tim 1978: Sozialpolitik als soziale Kontrolle, in: Guldimann, Tim/Rodenstein, Marianne/Rödel, Ulrich u.a. (Hrsg.): *Sozialpolitik als soziale Kontrolle. Starnberger Studien 2*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 1-55
- Rönnelid, Anita/Gabás i Gasa, Ángela 2003: Welfare or What? Conditions of Coping with Different Socio-political Structures: The Examples of Sweden and Spain, in: Steinert, Heinz/Pilgram, Arno (Hrsg.): *Welfare Policy from Below. Struggles Against Social Exclusion in Europe*, Aldershot: Ashgate, S. 111-123
- Room, Graham 1995: Poverty and Social Exclusion: the New European Agenda for Policy and Research, in: Room, Graham (Hrsg.): *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol: Policy Press, S. 1-9
- Room, Graham 1999: Social Exclusion, Solidarity and the Challenge of Globalisation, in: *International Journal of Social Welfare* No. 8/1999, S. 166-174

- Rose, Nikolas 1996: Governing ‚Advanced‘ Liberal Democracies, in: Barry, Andrew/Osborne, Thomas/Rose, Nikolas (Hrsg.): Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism and Rationalities of Government, London: Blackwell, S. 37-64
- Ross, Fiona 2000: „Beyond Left and Right“: The New Partisan Politics of Welfare, in: *Governance* 13: 2, S. 155-183
- Rossanvallon, Pierre 2000: *The New Social Question. Rethinking the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press
- Rowntree, Seebohm B. 1937: *The Human Needs of Labour*, London: Longmans Green
- Rubery, Jill 1994: The British Production Regime: A Societal-Specific System?, in: *Economy & Society* 23: 3, S. 335-354
- Rudolph, Helmut 2003: Mini- und Midi-Jobs. Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit, IAB-Kurzbericht Nr. 6/2003
- Sachverständigenrat, zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2002/2003: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/2003, Stuttgart
- Sainsbury, Diane (Hrsg.) 1994: *Gendering Welfare States*, London: Sage
- Sainsbury, Diane (Hrsg.) 1999: *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford: Oxford University Press
- Sainsbury, Diane 2003: Immigrants' Social Rights in Comparative Perspective. Towards an Understanding of the Dynamics of Welfare and Immigration Policy Regimes, Beitrag zum „Young Researchers Workshop on Comparative Social Policy“ am 16.-17. Mai 2003 an der University of Stirling
- Sainsbury, Diane/Morissens, Ann 2002: Poverty in Europe in the Mid-1990s: The Effectiveness of Means-Tested Benefits, in: *Journal of European Social Policy* 12: 4, S. 307-327
- Sales, Rosemary 2002: The Deserving and the Undeserving? Refugees, Asylum Seekers and Welfare in Britain, in: *Critical Social Policy* 22: 3, S. 456-478
- Saraceno, Chiara 2002: Deconstructing the Myth of Welfare Dependence, in: Saraceno, Chiara (Hrsg.): *Social Assistance Dynamics in Europe*, Bristol: Policy Press, S. 235-259
- Schäfer, Claus 2003: Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland, in: *WSI-Mitteilungen* Nr. 7/2003, S. 420-428
- Scharpf, Fritz/Schmidt, Vivien A. (Hrsg.) 2000a: *Welfare and Work in the Open Economy, Volume I: From Vulnerability to Competitiveness in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press
- Scharpf, Fritz/Schmidt, Vivien A. (Hrsg.) 2000b: *Welfare and Work in the Open Economy, Volume II: Diverse Responses to Common Challenges in Twelve Countries*, Oxford: Oxford University Press
- Schierholz, Henning 2005: Fordern statt Fördern. Hartz IV in der Praxis, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* Nr. 8/2005, S. 948-957
- Schmachtenberg, Rolf 2005: Aktuelle Entwicklungen der Umsetzung des SGB II, Vortrag auf der Konferenz „Arbeitsmarktpolitik im Argen?“ der Evangelischen Akademie Loccum am 24.-26. Oktober 2005, <http://www.loccum.de/aktuell/arbeitsmarkt/schmachtenberg2.pdf>, Zugriff am 30. Juli 2006

- Schmid, Günther 2003: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 6-7*, S. 3-6
- Schmidt, Caroline 2003: Trend zum Dritttjob, in: *Der Spiegel* Nr. 47/2003, S. 66-67
- Schmidt, Manfred G. 1999: Immer noch auf dem ‚mittleren Weg‘? Deutschlands politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts, Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier 7/1999, Bremen
- Schmidt, Manfred G. 2000: Reformen der Sozialpolitik in Deutschland: Lehren des historischen und internationalen Vergleichs, in: Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe (Hrsg.): *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen - Reformen - Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 153-170
- Schmidt, Manfred G. 2003: Rot-grüne Sozialpolitik (1998-2002), in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 239-258
- Schneider, Ulrich 2003: Expertise zur Frage der bedarfsgerechten Fortschreibung des Regelsatzes für Haushaltsvorstände gem. § 22 BSHG, in: *Sozialer Fortschritt* 50: 9/10, S. 239-244
- Schroer, Markus 2001: Die im Dunkeln sieht man doch. Inklusion, Exklusion und die Entdeckung der Überflüssigen, in: *Mittelweg* 36 Nr. 5/2001, S. 33-49
- Schulte, Jan 2004: Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer. Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV, *Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin* Nr. 29
- Seeleib-Kaiser, Martin 2001: Globalisierung und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtssysteme in Deutschland, Japan und den USA, Frankfurt a.M./New York: Campus
- Seeliger, R. 1996: Contextualizing and Researching Policy Convergence, in: *Policy Studies Journal* 24: 2, S. 287-306
- Seifert, Wolfgang 1998: Social and Economic Integration of Foreigners in Germany, in: Schuck, Peter/Münz, Rainer (Hrsg.): *Paths to Inclusion. The Integration of Migrants in the US and Germany*, Providence/Oxford: Berghan, S. 83-113
- Sen, Amartya 1999: *Commodities and Capabilities*, Oxford: Oxford University Press
- Serrano Pascual, Amparo 2005: Towards Convergence of European Activation Policies?, in: ders. (Hrsg.): *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*, Brüssel: ETUI, S. 1-33
- SGB III, Sozialgesetzbuch 2003: *Arbeitsförderung*, München, 8. Auflage: Beck
- Silver, Hilary 1993: National Conceptions of the New Urban Poverty: Social Structural Change in Britain, France and the US, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 17: 3, S. 336-354
- Silver, Hilary 1994: *Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms*, International Institute for Labour Studies Discussion Paper 69, Genf
- Silver, Hilary 1996: Culture, Politics and National Discourses of the New Urban Poverty, in: Mignone, Enzo (Hrsg.): *Urban Poverty and the Underclass. A Reader*, Oxford/Cambridge: Blackwell, S. 105-138
- Simmel, Georg 1908/1992: *Soziologie: Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, hrsg. von Otthein Rammstedt, Frankfurt a.M.: Suhrkamp

- Sinfield, Adrian 1997: Blaming the Benefit: The Costs of Distinction between Active and Passive Programmes, in: Holmer, Jan/Karlsson, Jan Christian (Hrsg.): *Work - Quo Vadis? Re-Thinking the Question of Work*, Aldershot: Ashgate, S. 85-95
- Sinn, Hans-Werner 2001: Befreiung aus der Armutsfalle. Über das Beschäftigungswunder in den USA und die Reform der Sozialhilfe, in: *Wirtschaftswoche* Nr. 4/2001, S. 32
- Sinn, Hans-Werner/Holzner, Christian/Meister, Wolfgang u.a. 2002: *Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum*, IFO Reformvorschlag, München
- Skocpol, Theda 1988: The Limits of the New Deal System and the Roots of Contemporary Welfare Dilemmas, in: Weir, Margaret/Orloff, Ann Shola/Skocpol, Theda (Hrsg.): *The Politics of Social Security in the United States*, Princeton: Princeton University Press, S. 293-311
- Smith, Roger S. 2003: Politics, Social Justice and the Social Fund, in: Buck, Trevor/Smith, Roger S. (Hrsg.): *Poor Relief or Poor Deal? The Social Fund, Safety Nets and Social Security*, Aldershot: Ashgate, S. 57-79
- Social Security Advisory Committee 1992: *The Social Fund. A New Structure*, London: HMSO
- Sommer, Michael 2004: Hartz IV bedeutet für Hunderttausende ein Verarmungsprogramm, in: *Stern* vom 25.08.2004
- Soskice, David 1999: Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s, in: Kitschelt, Herbert/Lang, Peter/Marks, Gary u.a. (Hrsg.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 110-134
- Soysal, Yasemin 1994: *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press
- Sozialpolitik aktuell 2005: Geringfügig Beschäftigte und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, 2003 - 2004 (Abb. IV, 26), <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/4/ab/abbIV26.pdf>, Zugriff am 27.04.2005
- Sozialpolitik aktuell.de 2005a: Durchschnittliche Höhe von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, 1998-2004 (Tab. IV35), <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/datensammlung/4/tab/tabIV35.pdf>, Zugriff am 30.07.2006
- Sozialpolitik aktuell.de 2005b: Entwicklung der Arbeitslosenquote 1975 - 2004, alte und neue Bundesländer, <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/4/ab/abbIV35.pdf>, Zugriff am 18.05.2005
- Standing, Guy 1990: The Road to Workfare: Alternative to Welfare or Threat to Occupation?, in: *International Labour Review* 129: 6, S. 677-691
- Standing, Guy 1999: *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*, London: Macmillan
- Stobbe, Holk 2004: *Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten. Interne Migrationskontrollen und die Handlungsspielräume von Sans Papiers*, Göttingen: Universitätsverlag
- Streeck, Wolfgang 1996: Anmerkungen zum Flächentarif und seiner Krise, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* Nr. 2/1996, S. 86-97
- Streeck, Wolfgang 2002: German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive? in: Coates, David (Hrsg.): *Models of Capitalism. Debating Strengths and Weaknesses*, Vol. II, Cheltenham: Edward Elgar, S. 283-302

- Streeck, Wolfgang 1999: *Competitive Solidarity: Rethinking the 'European Social Model'*, MPIfG Working Paper 8/1999
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen 2005: *Institutional Change in Advanced Political Economies*, in: Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (Hrsg.): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, London: Routledge, S. 1-40
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang 2003a: *Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen*, Frankfurt a.M./New York: Campus
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang 2003b: *Die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe - finanzielle Auswirkungen für die Betroffenen und ein Gegenvorschlag*, in: *Sozialer Fortschritt* Nr. 11/12/2003
- Taylor-Gooby, Peter/Kananen, Johannes/Larsen, Trine 2004: *Paradigm Shifts and Labour Market Reform*, <http://www.kent.ac.uk/wramsoc/conferencesandworkshops/conferenceinformation/berlinconferenc/paradigmshiftandlabourmarketreform.pdf>, Zugriff am 17.03.2005
- Titmuss, Richard 1968: *Commitment to Welfare*, London: Allen and Unwin
- Toens, Katrin 2003: *Recht, Leistung, Bedarf - Die Anwendungsprinzipien der Verteilungsgerechtigkeit am Beispiel der erwerbszentrierten Sozialhilfereform*, Münster/Hamburg: LIT Verlag
- Torring, Jacob 1999: *Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime: Path-shaping and Path-dependency in Danish Welfare State Reform*, in: *Economy & Society* 28: 3, S. 369-402
- Touraine, Alain 1991: *Face à l'Exclusion*, in: *Esprit*: 141, S. 7-13
- Townsend, Peter 1979: *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Harmondsworth: Penguin
- Toynbee, Polly 2003: *Hard Work. Life in Low-Pay Britain*, London: Bloomsbury
- Trampusch, Christine 2000: *Arbeitsmarktpolitik, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ein Vergleich der Entstehung und Transformation der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden zwischen 1909 und 1999*, Dissertation an der Georg-August-Universität Göttingen, <http://webdoc.sub.gwdg.de/diss/2000/trampusch/Dissertation.pdf>, Zugriff am 07.07.2003
- Trampusch, Christine 2005: *Sozialpolitik in Post-Hartz Germany*, in: *WeltTrends* 13: 47, S. 77-90
- Trickey, Heather 2001: *Comparing Workfare Programmes - Features and Implications*, in: Lødemel, Ivar/Trickey, Heather (Hrsg.): *An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective*, Bristol: Policy Press, S. 249-295
- Trickey, Heather/Walker, Robert 2000: *Steps to Compulsion within British Labour Market Policies*, in: Lødemel, Ivar/Trickey, Heather (Hrsg.): *An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective*, Bristol: The Policy Press, S. 181-215
- Tripp, Gisela/Bruhn-Tripp, Johnny 2004: *Das neue Arbeitslosengeld II*, <http://www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/hilfe/alz1.pdf>, Zugriff am 17.06.2004
- Tripp, Gisela/Heßling, Beatrix/Bruhn-Tripp, Johnny 2004: *Vergleich: Einkommenssicherung nach der abgeschafften Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und im Arbeitslosengeld II*, *Materialien zum Sozialrecht*, <http://www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/hilfe/alz2.pdf>, Zugriff am 17.06.2004

- Trube, Achim 2002: Entwicklungslinien in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik. Trends und Gegenvorschläge, in: Arbeit und Sozialpolitik Nr. 1-2/2002, S. 18-25
- Trube, Achim 2005: „Besser irgendeine Arbeit als keine Arbeit?“ - Kritik einer qualitätsblinden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, in: WSI-Mitteilungen Nr. 4/2005, S. 186-192
- Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert 2001: „Der aktivierende Sozialstaat“ - Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit, in: WSI-Mitteilungen Nr. 1/2001, S. 27-34
- Uchatius, Wolfgang 2005: Die neue Unterschicht, in: Die Zeit Nr. 11/2005 vom 10. März 2005
- Ullrich, Carsten G. 2004: Aktivierende Sozialpolitik und individuelle Autonomie, in: Soziale Welt 55: 22, S. 145-158
- van Berkel, Rick 2002: The Concept of Activation, in: van Berkel, Rick/Moller Hornemann, Iver (Hrsg.): Active Social Policies in the European Union, Bristol: Policy Press, S. 45-73
- van Berkel, Rick/Hornemann Moller, Ivar 2002: Introduction, in: van Berkel, Rick/Hornemann Moller, Ivar (Hrsg.): Active Social Policies in the European Union, Bristol: The Policy Press, S. 1-15
- van Berkel, Rick/Roche, Maurice 2002: Activation Policies as Reflexive Social Policies, in: van Berkel, Rick/Moller Hornemann, Iver (Hrsg.): Active Social Policies in the European Union, Bristol: Policy Press, S. 197-225
- van Kersbergen, Kees 2000: The Declining Resistance of Welfare States to Change?, in: Kuhnle, Stein (Hrsg.): The Survival of the European Welfare State, London: Routledge, S. 19-37
- van Oorschot, Wim 2002: Miracle or Nightmare? A Critical View of Dutch Activation Policies and Their Outcomes, in: Journal of Social Policy 31: 3, S. 399-420
- van Suntum, Ulrich/Schlotböller, Dirk 2002: Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern. Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung
- Veit-Wilson, J. 1998: Setting Adequacy Standards: How Governments Define Minimum Incomes, Bristol: Policy Press
- Veit-Wilson, John 1999: Welfare Without Standards?, in: Benefits No. 9-10/1999, S. 22-24
- Veit-Wilson, John 2004: Human Dignity, Social Indicators and Social Inclusion, Beitrag zur „ESPAnet European Social Policy Conference“ im September 2004 an der University of Oxford
- Vobruba, Georg 1991: Jenseits der sozialen Fragen, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Vobruba, Georg 1999: The End of the Full Employment Society. Changing Basis of Inclusion and Exclusion, in: Littlewood, Paul (Hrsg.): Social Exclusion in Europe. Problems and Paradigms, Aldershot: Ashgate, S. 23-47
- Vobruba, Georg 2003: Inclusion, Exclusion. Towards a Dynamic Approach, in: Steinert, Heinz (Hrsg.): Welfare Policy from Below. Struggles Against Social Exclusion in Europe, Aldershot: Ashgate, S. 25-33
- Vogel, Berthold 2004a: Der Nachmittag des Wohlfahrtsstaats. Zur politischen Ordnung gesellschaftlicher Ungleichheit, in: Mittelweg 36 Nr. 4/2004, S. 36-55

- Vogel, Berthold 2004b: Neue Ungleichheiten im Wohlfahrtsstaat. Die politische Ordnung sozialer Verwundbarkeit und prekären Wohlstands, in: Zeitschrift für Sozialreform 50: 1-2, S. 174-188
- von Bandemer, Stephan/Hilbert, Joseph 2001: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, 2. Auflage: S. 17-25
- Voss-Dahm, Dorothea 2005: Verdrängen Minijobs „normale“ Beschäftigung?, in: Institut Arbeit und Technik (Hrsg.): Jahrbuch 2005, Gelsenkirchen: IAT
- Wacquant, Loic 1996: The Rise of Advanced Marginality: Notes on its Nature and Implications, in: Acta Sociologica 39: 2, S. 121-139
- Wacquant, Loic 1997: Vom wohlthätigen zum strafenden Staat. Über den politischen Umgang mit dem Elend in Amerika, in: Leviathan Nr.1/1997, S. 50-66
- Wadsworth, Jonathan 2001: The Labour Market Performance of Ethnic Minorities in Britain, in: Dickens, Richard/Gregg, Paul/Wadsworth, Jonathan (Hrsg.): The State of Working Britain. Update 2001, York: York Publishing Services, S. 13-24
- Wagner, Alexandra 2006: Abnahme verdeckter Armut? Plausibilitätsannahmen auf Basis von Untersuchungen vor dem Systemwechsel, Berlin: Monitor Arbeitsmarktpolitik
- Wagner, Wolf 1982a: Angst vor der Armut, Berlin: Rotbuch Verlag
- Wagner, Wolf 1982b: Die nützliche Armut. Eine Einführung in Sozialpolitik, Berlin: Rotbuch Verlag
- Walker, Alan/Walker, Carol (Hrsg.) 1997: Britain Divided: The Growth of Poverty and Social Exclusion in the 1980s and 1990s, London: CPAG
- Walker, Robert 1998: Promoting Positive Welfare, in: New Economy No. 6/1998, S. 77-82
- Warich, Bert 2004: Minijobs im Einzelhandel. Analyse zu Umfang und Struktur geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse im Einzelhandel der Bundesrepublik Deutschland, Expertise im Auftrag von ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft e.V., Ressort Handel, Abt. Branchenpolitik, Berlin
- Weber, Max 1922/1980: Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie; 5. rev. Auflage, Studienausgabe, Tübingen: Mohr
- Weinkopf, Claudia 2003a: Minijobs und Gleitzone - Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung?, IAT Report Nr. 5/2003
- Weinkopf, Claudia 2003b: Social Protection and Activation of the Unemployed, in: Krause, Peter/Bäcker, Gerhard/Hanesch, Walter (Hrsg.): Combating Poverty in Europe. The German Welfare Regime in Practice, Aldershot: S. 247-267
- Werner, Heinz/Winkler, Werner 2004: Unemployment Compensation Systems - A Cross-Country Comparison, IAB topics Nr. 56, Nürnberg
- Whitehead, M. 1999: Critics Unconvinced By Official New Deal Figures, in: People Management 5: 14, S. 10
- Wießner, Frank 2005: Neues von der Ich-AG. Nicht jeder Abbruch ist eine Pleite, IAB Kurzbericht Nr. 2/2005
- Williams, Fiona 1995: Race/Ethnicity, Gender and Class in Welfare States: A Framework for Comparative Analysis, in: Social Politics. Special Issue Summer 1995, S. 125 -159
- Wilson, William Julius 1990: The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy, Chicago: Chicago University Press
- Winkel, Rolf 2004: Wenn die Abzüge fehlen, in: Süddeutsche Zeitung vom 18.11.2004