

**ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE GESCHLECHTERSTUDIEN
WORKING PAPER**

No. 10 | 2018

Gesine Fuchs

Sozialpolitische Wirkungen von „Workfare“ im
Wohlfahrtsstaat

Kontakt

Zentrum für Europäische Geschlechterstudien
c/o Prof.'in Dr. Gabriele Wilde
Scharnhorststr. 100 | 48151 Münster

zeugs@uni-muenster.de
Fax: +49 251 83-25131

Zitiervorschlag:

Fuchs, Gesine 2018: Sozialpolitische Wirkungen von „Workfare“ im Wohlfahrtsstaat. Zentrum für Europäische Geschlechterstudien (ZEUGS) – Working Paper No. 10 | 2018.

URN: urn:nbn:de:hbz:6-99149699630

Münster, Mai 2018

Download im Internet unter:

<http://www.uni-muenster.de/ZEUGS/publikationen/workingpapers/index.html>

Herausgeber, Redaktion und Layout:

Zentrum für Europäische Geschlechterstudien
c/o Prof.'in Dr. Gabriele Wilde
Institut für Politikwissenschaft
Scharnhorststr. 100 | 48151 Münster
zeugs@uni-muenster.de
Fax: +49 251 83-25131

Sozialpolitische Wirkungen von „Workfare“ im Wohlfahrtsstaat

Gesine Fuchs

Abstract

Workfare, ein zusammengesetzter Begriff aus Welfare and Work, bezeichnet Politiken, in denen Sozialleistungen nur im Austausch für Gegenleistungen, etwa Arbeit oder Integrationsbemühungen, gezahlt werden. Das Konzept von Workfare hat sich zusammen mit dem Neoliberalismus in den letzten Jahrzehnten in Wohlfahrtsstaaten verbreitet. Im Text werden die programmatischen und operativen Elemente von Workfare in der deutschen Grundversicherung (Hartz IV) herausgearbeitet und die Wirkungen auf armutsgefährdete Menschen sowie die gesellschaftspolitischen Konsequenzen aufgezeigt. Die sozialpolitische Wirkung von Workfare muss differenziert betrachtet werden. So scheinen die größten Konsequenzen nicht in praktischen Erfolgen erfolgreicher Arbeitsmarktintegration zu liegen, sondern in einem erheblichen Autonomieverlust über das eigene Leben, in einer Stratifizierung von politischer Beteiligung und von sozialen Staatsbürger*innenrechten. Die nochmals verstärkte Orientierung an Erwerbsarbeit lässt das Verhältnis von gesellschaftlich notwendiger Nicht-Erwerbsarbeit und Erwerbsarbeit sowie ihre geschlechtsspezifische Verteilung ungelöst.

Schlagerworte: Workfare | Hartz IV | Wohlfahrtsstaat | Geschlechterverhältnisse | Deutschland

Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1: Wohlfahrtsregime nach Esping-Andersen unter Einbezug der Geschlechterverhältnisse 3

Abbildung 1: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland, 1985 – 2014 (ohne Arbeitslosengeld etc.) in % BIP 12

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Die Entwicklung von Workfare im Wohlfahrtsstaat	3
	Hintergrund Wohlfahrtsstaatstypologie	3
	Fordismus und Neoliberalismus	4
	Workfare-Mutterland USA	5
	Workfare im Europäischen Kontext	7
3	Agenda Setting und Politikformulierung: Der Weg zu den Hartz-Gesetzen	8
	Die wichtigsten Regelungen der „Hartz IV“-Reform	9
	Die wichtigsten Eckdaten zu Hartz IV: Polarisierung von Löhnen und Beschäftigungsbedingungen	10
4	Wirkungen von Workfare im weiteren Sinne	12
	4.1 Wirkungsforschung	12
	4.2 Wirksamkeit aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik	13
	Minijob-Falle	13
	1-€-Jobs	14
	Weiterbildung und Qualifizierung	14
	Existenzgründung	14
	Evidenzbasierung der Arbeitsmarktpolitik?	15
	4.3 Soziale und ökonomische Impacts auf die Zielgruppe	15
5	Outcomes	17
	5.1 Voice – Politics	17
	5.2 Justizialisierung	18
	5.3 Social citizenship	18
6	Schlussfolgerungen	19
7	Literaturverzeichnis	20

1 Einleitung¹

Mit *Workfare* werden Regelungen im Wohlfahrtsstaat bezeichnet, die direkte oder indirekte Arbeitspflichten im Austausch für Sozialhilfe etablieren – was sinnfölig im Kunstwort *Workfare* zum Ausdruck kommt, indem *Work* und *Welfare* (also Sozialhilfe) miteinander verschmilzt. Insofern ist *Workfare* Ausdruck eines veränderten Gerechtigkeitsverständnisses und Teil des Paradigmenwechsels vom kompensatorischen zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat. *Workfare*-Regelungen disziplinieren Erwerbslose, aber auch alle Erwerbstätigen sowie noch-nicht-Erwerbstätige, welche die stigmatisierenden und materiell prekären Folgen der Regelungen sehen. Im Folgenden argumentiere ich, dass das deutsche Regime der Grundsicherung (Hartz IV) wichtige *Workfare*-Elemente hat und dies die Gesellschaft im Hinblick auf Geld und Arbeit, auf Beteiligung, Anerkennung und Autonomie und somit in Bezug auf soziale Staatsbürgerrechte stratifiziert. Diese Stratifikation verändert die Möglichkeiten einer demokratischen Gesellschaft, in der alle Personen, die von einer Entscheidung betroffen sind, auch am Zustandekommen dieser Entscheidungen teilhaben und sie beeinflussen sollen. Werden soziale Staatsbürgerrechte zu hohen Bedingungen unterworfen, können sie nicht mehr dafür sorgen, dass alle ihre politischen und zivilen Staatsbürgerrechte tatsächlich wahrnehmen können (vgl. Marshall 1992). Um Ziele und Wege zur sozialen Gerechtigkeit sollte wieder vermehrt gestritten werden.

Mir dient Deutschland als Beispiel für die programmatischen wie für die operativen Aspekte von *Workfare*-Elementen, die auch in anderen Wohlfahrtsstaaten zu beobachten sind. Was kann man aus sozialen Entwicklungen und verschiedenen Wirkungsstudien oder Evaluationen zur Wirkung von Politik folgern? Ausgehend von der konflikttheoretischen Vorstellung, dass Gesetze zu *Workfare* das Resultat gesellschaftlicher Deutungskämpfe und politischer Machtkonstellationen sind, zeige ich im Folgenden vor dem Hintergrund der Wohlfahrtsregimetypologie Esping-Andersens (1998) die historischen und ideologischen (Diskurs)-Voraussetzungen für die Verbreitung von *Workfare*, also der Problem-Definition, und die politischen Entwicklungen, welche dazu beitragen, die Arbeitsmarktreformen in Deutschland auf die Tagesordnung zu setzen. Darüber hinaus charakterisiere ich die Politikformulierung als neoliberale Governance mit Expert*innenkommissionen und diskutiere die Konsequenzen der Politikimplementation im Sinne einer Wirkung der Politik auf das Verhalten der Zielgruppe einerseits und der Wirkungen auf Politik und Gesellschaft insgesamt. Dabei greife ich auf Statistiken, Evaluationen und qualitative gesellschaftswissenschaftliche Studien zurück.

Schließlich fasse ich Schlüsse aus sozialpolitischer Perspektive zusammen und gebe einen Ausblick auf mögliche Alternativen.

Ein besonderer Fokus liegt auf den geschlechterpolitischen Implikationen der deutschen Grundsicherung, denn die Geschlechterverhältnisse gerieten durch die Reformen von mehreren Seiten unter Druck. So sind keine konsistenten Geschlechter-Leitbilder mehr auszumachen.

¹ Der vorliegende Text geht auf den Habilitationsvortrag zurück, den die Autorin am 18. Januar 2017 am Fachbereich 6 der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster gehalten hat.

2 Die Entwicklung von Workfare im Wohlfahrtsstaat

Hintergrund Wohlfahrtsstaatstypologie

Typologien verdichten die komplexe Wirklichkeit. In seiner einflussreichen und produktiven Typologie hat Gøsta Esping-Andersen (1998) Wohlfahrtsstaaten anhand ihres Dekommodifizierungseffekts, ihres sozialen Strukturierungseffekts und ihres Zusammenspiels von Markt, Staat und Familie bei der Wohlfahrtsproduktion systematisiert. Dekommodifizierungseffekt meint dabei die Abkopplung sozialer Sicherung und Existenzsicherung vom Arbeitsmarkt; (Re)-Kommodifizierung meint umgekehrt den materiellen Druck zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, um die eigene Existenz zu sichern. Esping-Andersen erkennt eine starke Pfadabhängigkeit für die Ausbildung einzelner Wohlfahrtsregime. Er benutzt ein Machtressourcenmodell, das einen starken Bias auf Parteien und Gewerkschaften aufweist, spricht die Klassenfrage in den Mittelpunkt rückt.² Die feministische Forschung hat diese Typologie produktiv kritisiert und herausgearbeitet, dass Sozialpolitik ganz unterschiedlich auf Menschen wirkt, auf die, die vor allem bezahlt arbeiten (i.d.R. Männer) und auf Menschen, die den Großteil unbezahlter Arbeit leisten (i.d.R. Frauen).

Die meisten Wohlfahrtsstaaten sind erwerbsarbeitszentriert. Eine wichtige Frage ist demnach, wie die Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt ausgestaltet sind, inwieweit Bürger*innen Ansprüche aufgrund von Erwerbsarbeit, Recht oder Bedürfnis erwerben. Inwieweit ermöglichen es Wohlfahrtsstaaten Frauen, einen autonomen Haushalt zu führen? Die Forschung hat in allen Regimetypen unterschiedlich stark institutionalisierte männliche Ernährermodelle identifiziert (siehe dazu Sainsbury 2013).

Tabelle 1: Wohlfahrtsregime nach Esping-Andersen unter Einbezug der Geschlechterverhältnisse

Merkmal	Regime-Typ liberal (z. B. USA)	konservativ (z. B. BRD)	sozialdemokratisch (z. B. Schweden)
Dekommodifizierungs-Effekt (Einschränkung des Warencharakters der Arbeitskraft; arbeitsmarktinterne Existenzsicherung)	klein	moderat	groß
Sozialer Strukturierungseffekt (Verteilung von Lebenschancen, Muster der sozialen Ungleichheit)	Ausschluss „unwürdiger Armer“	Konservierung ökonomischer Statusunterschiede	Inklusion aller Bürger*innen als Arbeitsbürger*innen
Sozialer Strukturierungseffekt auf die Geschlechter-Verhältnisse	Abstraktion von Geschlechter-Unterschieden schafft faktische Diskriminierung von Frauen und Müttern	Strukturelle Bevorzugung der Hausfrauenehe. Für Ehefrauen vom Ehemann abgeleitete soziale Stellung	Wechsel der Abhängigkeit vom Ehemann zum Staat
Logik des Leistungsanspruchs	Leistungen aufgrund von Bedürfnis	Leistungen aufgrund von Leistungen (eben Beiträgen) – abgeleitete Ansprüche für Nicht-Erwerbstätige, z. B. Ehefrauen	Leistungen aufgrund von Staatsbürgerschaft bzw. Residenz
Wohlfahrts-Mix (Stellung von Markt, Staat und Familie bei Wohlfahrtsproduktion)	Niedrige Leistungen steuerfinanziert Dominanz des Marktes, auch Zivilgesellschaft; minimale staatliche Sicherung	Leistungen beitrags- und steuerfinanziert Subsidiaritätsprinzip: erst Familie, dann Private, dann Staat. Staatliche Leistungen auch via Wohlfahrtsverbände erbracht	Leistungen mehr steuer- als beitragsfinanziert Dominanz des Staates, nachrangig Markt und Familie, kaum Zivilgesellschaft
Organisation von Care-Arbeit	hoher Druck zu Erwerbstätigkeit, durch Marktabhängigkeit Abstraktion von Sorgearbeiten	Care als Aufgabe der Familie, d.h. als Aufgabe von Frauen bzw. Müttern	Care-Arbeiten in hohem Masse gesellschaftlich erbracht

Quelle: (Esping-Andersen 1998 und eigene Ergänzungen in Anlehnung an Betzelt 2007; Sainsbury 2013).

² Definition Regime: Ein Regime bezeichnet die formelle und informelle Regelung und Organisation sozialer oder politischer Beziehungen. Es umfasst Institutionen, Entscheidungsverfahren, Organisationen, Normen und Diskurse. Regime regulieren soziale Verhältnisse, den Zugang zu Ressourcen, zu Machtpositionen und Wahrnehmungen/Zuschreibungen (vgl. Rosenberger/Sauer 2004, 259).

In Deutschland haben wir es immer noch mit einer strukturellen Bevorzugung der Hausfrauenehe zu tun, vor allem sichtbar in der kostenlosen Mitversicherung in der Krankenversicherung, im Ehegattensplitting sowie in der Sozialversicherungsfreiheit des (angeblichen) „Hinzuverdienstes“, dem Minijob. Da in der Versicherungslogik die Sozialleistungen durch Beiträge zuzüglich zum Lohn finanziert werden, ergibt sich als Strukturierungseffekt die Konservierung ökonomischer Statusunterschiede. Die Einführung einer steuerfinanzierten niedrigen Grundsicherung schwächt dieses Prinzip und nähert sich der liberalen Logik. Insofern ist die Typologie hilfreich, sich im Wandel des Wohlfahrtsstaats zu orientieren.

Fordismus und Neoliberalismus

Die Verbreitung von Workfare in seiner heutigen Form seit den 1990er Jahren nahm seinen Ausgang im liberalen Wohlfahrtsregime der USA. Die Idee selbst ist aber in Europa seit der Frühen Neuzeit bekannt und erlebte mit der Industrialisierung eine Renaissance. Prominent postuliert wurde dies in der britischen Poor Law Reform von 1834, laut der sich von Armut betroffene Menschen in Arbeitshäuser begeben mussten, um für Essen, Unterkunft und Kleidung zu arbeiten.³ Im Kontext der Krise der Fordismus seit den 1970er Jahren und dem Aufstieg des Neoliberalismus als dominierende Deutung des Weltgeschehens entwickelte sich das Modell von Workfare. Was bedeutet das?

Der Fordismus beruhte auf tayloristisch-industrieller Massenproduktion und Massenkonsum, auf einem Klassenkompromiss zwischen Arbeit und Kapital, der die Arbeiter am wachsenden Wohlstand beteiligte und ihnen Familienernährerlöhne zahlt. Frauen leisteten im Privaten die gesellschaftlich notwendige Care- und Reproduktionsarbeit. Arbeitskonflikte um Löhne und Arbeitszeit waren vor allem sozialpartnerschaftlich organisiert. Der Sozialdemokratie kam eine „historische Alchimistenfunktion“ zu, nämlich die Angst vor dem Kommunismus in sozialen Fortschritt zu verwandeln (so der Schweizer Sozialdemokrat Jean Ziegler, vgl. Mahnkopf 2000, 489).

Der makroökonomische Strukturwandel und die Globalisierung mit einer neuen internationalen Arbeitsteilung seit den 1970er Jahren führten zu Weltwirtschaftskrisen, zu Arbeitslosigkeit und steigenden Staatsausgaben sowie einem sinkenden Anteil der Löhne am Bruttoinlandsprodukt. Die industrielle Produktion mit relativ niedrigem technischem Know-How wurde an billigere Standorte ausgelagert (dadurch sanken Preise auf angestammten Absatzmärkten und neue Märkte an den billigeren Produktionsstandorten wurden erschlossen). Die Lohnquote gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) begann in den meisten Ländern zu sinken, soziale Konflikte verschärften sich und Gewerkschaften mussten gegen den drohenden Abbau sozialstaatlicher Errungenschaften kämpfen. Parallel dazu kamen eine „postmaterialistische“ Kritik an den ökologischen Grenzen der Massenproduktion einerseits und ein Streben nach postmaterialistischen Werten, wie Selbstverwirklichung und Individualität, andererseits auf.

Das neue aufstrebende Paradigma ist der Neoliberalismus, und zwar in dreifacher Form: erstens als Modell der Wirtschaftspolitik, zweitens als Transformation von Staatlichkeit und drittens als kulturelles Projekt: Als *Wirtschaftspolitik* postuliert er das Ende keynesianischer nachfrageorientierter Politik, fordert Liberalisierung durch Privatisierung und Deregulierung, die Senkung der Staatsausgaben und

³ Weitere Nachweise zur rechtlichen Situation auch in Deutschland vgl. Wikipedia (o. J.)

–aufgaben („schlanker Staat“), Freihandel und eine strikte Politik des Abbaus öffentlicher Schulden (vgl. Centeno/ Cohen 2012, 319). Der sog. Washington-Konsens von Internationalem Währungsfonds IWF und Weltbank sollte in den 1980er Jahren Stabilität sowie Wachstum garantieren und wurde bei Strukturanpassungsprogrammen in Lateinamerika gefordert und umgesetzt. Dazu gehören Nachfragedrosselung, die Kürzung der Staatsausgaben, Abwertung der Währung, Liberalisierung des Handels, der Märkte und Preise, der Abbau von Subventionen und schließlich die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Unternehmen.

Transformation von Staatlichkeit: Wie weiter unten am Beispiel der USA zu sehen ist, bedeutet Neoliberalismus aber nicht nur Marktfundamentalismus (also die Liberalisierung der Märkte in vollem Vertrauen auf ihr Funktionieren), sondern auch eine Umorientierung staatlichen Handelns zu mehr Disziplinierung von Menschen auf „Marktkonformität“ in einer Gesellschaft, in der in allen Bereichen und auf allen Ebene Marktlogiken dominieren (Schram und Pavlovskaya 2018, xxi).

Politisch mehrheitsfähig wurde der Neoliberalismus „mit menschlichem Antlitz“ durch die programmatische Hinwendung⁴ der Sozialdemokratie zum Markt und zu allgemeiner Deregulierung seit den 90er Jahren; für die SPD war „New Labour“ Vorbild für die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010. Wesentliche neoliberale Argumente wurden übernommen und vom bisherigen Europäischen Sozialmodell als Institutionalisierung gesellschaftlicher Vielfalt und gesellschaftlichen Ausgleichs Abstand genommen. Der Markt ist nicht mehr krisenbehaftet, sondern ein effizienter Allokationsmodus. Standortwettbewerb ist in der Globalisierung unausweichlich, ebenso wie die Deregulierung der Arbeitsmärkte und des Arbeitsrechts. Der Wohlfahrtsstaat ist nicht mehr finanzierbar und führt zu Abhängigkeit statt Selbstverantwortung. Nicht mehr um Bedarfs- oder Verteilungsgerechtigkeit geht es, sondern die neue Sozialdemokratie strebt die Schrumpfform „Chancengerechtigkeit“ an (Aust et al. 2002, 288–290). Auch die SPD hat sich diese Argumentationen zu Eigen gemacht, sich damit von ihren solidarischen Traditionen und von der Interessenvertretung sozial Benachteiligter verabschiedet.

Neoliberalismus als *kulturelles Projekt* zeigt sich im Sinne Gramscis in seiner Hegemonie: es wird eine bestimmte Weltauffassung vorherrschend, die sich in allen gesellschaftlichen Bereichen als Art zu denken, zu leben und zu handeln manifestiert und die Ideen von Gesellschaft und Politik durchsetzt. (Centeno und Cohen 2012, 328–329). Heute sind wir alle Neoliberale (so Schram und Pavlovskaya 2018, xix), von denen erwartet wird, individuelle und kollektive Entscheidungen nach Marktlogiken zu treffen, Unternehmer*innen des eigenen Selbst zu sein und volle Verantwortung für die persönlichen Entscheidungen zu übernehmen – was mit Michel Foucault als „neoliberale Gouvernementalität“ (Foucault 2015) bezeichnet werden kann.

Workfare-Mutterland USA

Die zeitgenössische Geschichte von Workfare kulminiert zuerst in der Verabschiedung des Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act 1996 (Public Law 104-193) durch die Clinton-Administration. Dem Gesetz lagen folgender Überlegungen zugrunde:

⁴ Empirische Studien über Wahlprogramme belegen eine Bewegung der Parteien, auch der Sozialdemokratie, zur politischen Mitte hin (vgl. Dallinger und Fückel 2014).

1. Nichtarbeitende aber arbeitsfähige von Armut betroffene Menschen seien in einer Kultur der Armut gefangen, die sie über die Generationen weitergeben würden und so der Arbeit entfremdet seien;
2. Das Armutsfallentheorem geht davon aus, dass sich Leistungsempfänger*innen wegen fehlender Lohnanreize gegen Erwerbsarbeit entscheiden und damit dauerhaft in Armut verbleiben. Mit Leistungskürzungen und Sanktionen sei folglich eine Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen;
3. Gründe für Erwerbslosigkeit werden v. a. in der erwerbslosen Person liegend gesehen, wie beispielsweise bessere Passung zum Arbeitsmarkt, bessere Bildung oder bessere Bewerbungsschreiben sowie gesunkene Lohnansprüche fördern Erwerbsarbeit und damit ökonomische Selbstständigkeit.
4. Workfare ist die richtige Abhilfe: wer Sozialhilfe bezieht, muss bereit sein, jeden Job ungeachtet seiner Qualität anzunehmen oder bereit sein, an gemeinnützigen Arbeits- und Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen, um so möglichst nicht mehr Sozialhilfe beziehen zu müssen.

Das Gesetz hatte zum Ziel, die Zahl der Sozialhilfeempfänger*innen zu halbieren (Wacquant 2009). Dies gelang auch mit einem Mix aus degressiven Pauschalzahlungen an die Einzelstaaten, durch eine Verschärfung der Anspruchsberechtigungen, einem Höchstdauerbezug von 5 Jahren und durch eine abschreckende Gestaltung der Prozeduren und Maßnahmen auf dem Street Level, etwa durch (auch technologische) Unterausstattung von Sozialämtern (vgl. beispielhaft Brodtkin 2011). Die Armutsrate sank allerdings nicht.⁵ Diese Sozialhilfepolitik in den USA trifft erwiesenermaßen die nicht-weiße Bevölkerung stärker, und zwar nicht nur aufgrund ihrer sozio-ökonomischen Lage, sondern auch aufgrund rassistischer Diskriminierung, etwa bei der Sanktionierung.⁶

Das Gesetz machte den Bezug von Sozialhilfe von der Bereitschaft der Empfänger*innen abhängig, jede Arbeit anzunehmen bzw. in Arbeits- und Beschäftigungsprogrammen oder an gemeinnütziger Arbeit teilzunehmen, egal, wie die jeweiligen Bedingungen oder die Bezahlung aussehen. Darüber hinaus schaffte das Gesetz den Rechtsanspruch auf Sozialhilfe, der seit 1935 bestanden hatte, ab. Es legte finanzielle Obergrenzen fest und eine maximale vom Bundesstaat garantierte Bezugsdauer (2 Jahre am Stück und 5 Jahre über das gesamte Leben). Einige besonders verwundbare Gruppen wurden ganz vom Bezug ausgeschlossen, so etwa Ausländer*innen mit weniger als 5 Jahren Aufenthalt, ledige minderjährige Mütter und wegen Drogendelikten verurteilte Personen. Begleitet wird dies von Verhaltensmaßregeln und Versuchen der persönlichen Umerziehung. Aus dem fürsorglichen angeblichen Nanny-Staat wurde der „Strenge-Onkel-Staat“ (Horx, zitiert nach Pärli 2009, 29).

Das grundlegende Paradox bei dieser Programmatik besteht darin, dass die Rhetorik von individueller Verantwortung und ökonomischer Selbstständigkeit verknüpft werden muss mit Techniken der Überwachung, Führung und Sanktionierung, um dem „Mängelwesen Erwerbslose“ zu sagen, was für sie gut und richtig ist. Eventuell geht es auch gar nicht um eine liberal-politisch-zivile Selbstverantwortung, sondern darum, dass der Staat und der Markt *nicht* verantwortlich sind. Sanford Schram (2012, 67) nennt diese Art des Regierens neoliberal-paternalistisch.

⁵ Sie lag 2015 bei 17%, vgl. OECD Data (o. J.)

⁶ Diese Diskriminierung erklärt sich aus einer anti-egalitären Tradition in den USA, die neben liberalen und republikanischen Traditionen besteht (vgl. Grell und Lammert 2013; zum Thema Sanktionierung siehe Monnat 2010 und Schram et al. 2009).

Workfare im Europäischen Kontext

Auch in Europa folgten Arbeitsmarktreformen ähnlichen Logiken und Überlegungen, bei denen dekommodifizierende Leistungen und Transfers zurückgenommen und die Kommodifizierung der Arbeitskraft vorangetrieben wurde (Dingeldey 2007, 189–191). Inwieweit allerdings die Arbeitsmarktreformen in Europa und in Deutschland „Workfare“ darstellen, ist umstritten. Jörg Dostal (2008) schlägt vor, Diskurse und Policy-Paradigmen von konkreten Politikinstrumenten und konkreten Umsetzungen zu unterscheiden. So könne ein Paradigmenwechsel nachhaltiger und tiefgreifender sein als der eigentliche (inkrementelle, vorsichtige) Wandel von Maßnahmen. Für diese Unterscheidung spricht, dass die Unterschiede in Ausgestaltung und Implementation von aktivierenden Maßnahmen zwischen dem angloamerikanischen und dem kontinentaleuropäischen Raum in der Tat substantiell sind und damit Workfare ein zu ungenauer Begriff für die Praxen in Deutschland ist.

Der Wandel vom kompensatorischen zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat geschieht in Europa eher in Form des „social investment state“ (vgl. zum Überblick: Dingeldey 2007; Kvist 2017). Er zeichnet sich u. a. durch folgende Dimensionen aus:

- Soziale Transferleistungen werden mit Verhaltenserwartungen verknüpft und in Form von Anreizen und Sanktionen gestaltet. Dabei werden in Maßnahmen das Humankapital und die nötige Anpassung der Erwerbslosen an den Arbeitsmarkt betont.
- Erwerbsbeteiligung und Eigenverantwortung sollen gefördert werden.
- Die Reziprozität zwischen Rechten und Pflichten wird betont; Selbstverantwortung wird mit sozialen Dienstleistungen und Infrastruktur unterstützt, z. B. mit Kinderbetreuung.
- Governance beim Erbringen wohlfahrtsstaatlicher Leistungen wandelt sich, z. B. werden neben Non-Profitorganisationen auch explizit private, profitorientierte Dienstleister angesprochen.

Neben der OECD war es die Europäische Union, die den *social investment state* förderte, als sie 1997 ihre Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) verabschiedete: Erwerbsarbeit wird in dieser Strategie als der Schlüssel zu sozialer Integration definiert. Zentrale Ziele sind die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit. Dazu dienen die Erhöhung der Beschäftigungsquoten, die Förderung der Geschlechtergleichstellung durch Arbeitsmarktintegration von Frauen und schließlich auch der Ausbau von Antidiskriminierungsrichtlinien (vgl. exemplarisch Wilde 2014). Die Strategie ist durchaus als ambivalent zu bewerten, weil der Zugang zur Erwerbsarbeit für bisher Ausgeschlossene etwa Emanzipatives hat, sofern via Erwerbsarbeit Ansprüche, Anerkennung und Vergesellschaftung vermittelt wird.

Irene Dingeldey (2011) hat in ihrer vergleichenden Studie zum wohlfahrtsstaatlichen Wandel in Großbritannien, Deutschland und Dänemark gezeigt, dass es in allen drei Ländern (die je für ein liberales, konservatives und sozialdemokratisches Wohlfahrtsstaatsregime stehen) zu einem programmatischen Wandel kommt und das Aktivierungsparadigma diffundiert, dass aber der spezifische nationale Policy-Mix der Arbeitsmarktpolitik schließlich über den Charakter der Politik entscheidet. Obwohl alle Länder Leistungen kürzten, die Arbeitspflicht verschärften und Maßnahmen zur Arbeitsmarktbefähigung hatten, bildeten sich weitgehend „pfadabhängige Aktivierungsvarianten“ heraus: In Dänemark geschah die Kommodifizierung v. a. durch Befähigung, also durch einen hohen Anteil von Weiterbildungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie durch steuer- und familienpolitische flankierung. Kommodifizierung in Großbritannien erfolgte durch die weitere Senkung eines geringen Leis-

tungsniveaus, verpflichtende Beschäftigungsmaßnahmen sowie hohe (steuerliche) Anreize für die Erwerbstätigkeit, während Befähigung weiterhin kaum eine Rolle spielt und Kinderbetreuung nur zögerlich ausgebaut wurde. Deutschland nahm hier eine Mittelposition ein, bei der Aktivierung nach britischem Vorbild installiert, aber kaum anhand von Optionen konkretisiert wurde; das Transferriveau wurde deutlich abgesenkt und Sanktionen ausgebaut, so dass der Arbeitszwang relativ hoch ist. Die Kinderbetreuung als wichtige Maßnahme zur Befähigung wurde ausgebaut, allerdings kommt nach wie vor keine Konsistenz mit der Steuer- und Familienpolitik zustande. Im Gegensatz zu den beiden anderen Ländern wurde Weiterbildung als der Teil der Befähigungsinstrumente zurückgefahren. Gerade das Beispiel Dänemark zeigt, dass hohes Sicherungsniveau, starke Befähigungsinstrumente zusammen mit Arbeitszwang existieren können und sogar bessere Ergebnisse erbringen können – so lag die dänische Langzeitarbeitslosigkeit im vierten Quartal 2015 bei 27,7%, in Deutschland bei 43,8%.⁷ Dieses Beispiel zeigt, dass Policy-Transfers voraussetzungsvoll sind und der institutionelle Kontext großen Einfluss darauf hat, ob grundlegende normative Ideen oder lediglich Instrumente übernommen werden.⁸

3 Agenda Setting und Politikformulierung: Der Weg zu den Hartz-Gesetzen

Wie kam es nun zu Workfare im weiteren Sinne im Zuge der Hartz-Reformen in Deutschland? Aus dem bisherigen Erläuterungen sind die **Problemdefinition**, die Abhilfe und die Strategien sowie die Formulierung der Abhilfe deutlich geworden: es braucht eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und eine Aktivierung der Erwerbslosen. Zudem müssen die Beschäftigung und die Beschäftigungsfähigkeit erhöht werden, um somit insgesamt Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

Auszug aus dem sog. „Blair-Schröder-Papier“ (1999)

„Der Staat muss die Beschäftigung aktiv fördern und nicht nur passiver Versorger der Opfer wirtschaftlichen Versagens sein. Menschen, die nie gearbeitet haben oder schon lange arbeitslos sind, verlieren die Fertigkeiten, die sie brauchen, um auf dem Arbeitsmarkt konkurrieren zu können. (...) Ein Sozialversicherungssystem, das die Fähigkeit, Arbeit zu finden, behindert, muss reformiert werden. Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln. (...) Die Menschen verlangen zu Recht nach hochwertigen Dienstleistungen und Solidarität für alle, die Hilfe brauchen – aber auch nach Fairness gegenüber denen, die das bezahlen. Alle sozialpolitischen Instrumente müssen Lebenschancen verbessern, Selbsthilfe anregen, Eigenverantwortung fördern. (...) Zeiten der Arbeitslosigkeit müssen in einer Wirtschaft, in der es den lebenslangen Arbeitsplatz nicht mehr gibt, eine Chance für Qualifizierung und persönliche Weiterbildung sein. Teilzeitarbeit und geringfügige Arbeit sind besser als gar keine Arbeit, denn sie erleichtern den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Eine neue Politik mit dem Ziel, arbeitslosen Menschen Arbeitsplätze und Ausbildung anzubieten, ist eine sozialdemokratische Priorität – wir erwarten aber auch, dass jeder die ihm gebotenen Chancen annimmt.“ (S. 7f.)

In der Arbeitsmarktpolitik der ersten rot-grünen Regierung ab 1998 änderte sich zuerst nicht viel. Auf die **Agenda** gesetzt wurden die Arbeitsmarktreformen, als sich ein politisches Gelegenheitsfenster öffnete: 2001 stiegen die Erwerbslosenzahlen und sanken die Umfragewerte für die Regierung. In dieser Situation ermöglichte ein Skandal um geschönte Vermittlungszahlen in der damaligen Bundesanstalt für Arbeit einen „Befreiungsschlag“ von Bundeskanzler Gerhard Schröder. Programmatisch proklamierte er via BILD „Es gibt kein Recht auf Faulheit“ (Bildzeitung, 6. April 2001).

⁷ vgl. OECD 2015; allerdings hat sich die dänische Langzeitarbeitslosigkeit seit 2007 fast verdoppelt, in Deutschland ist sie um etwa 10% gesunken (vgl. ebd.).

⁸ Für einen Überblick zu Policy-Transfer und Policy-Diffusion siehe Bender/Keller/Willing 2014.

Die Bundesregierung setzte 2002 unter Vorsitz des ehemaligen VW-Personalvorstands Peter Hartz eine Kommission ein, die Vorschläge zur Reform der Arbeitsvermittlung erarbeiten sollte. In einer Analyse zum Bild der Erwerbslosen in der öffentlichen Debatte um die Reformen zeichnet Matthias Kaufmann (2012) nach, wie Debattenstränge um Fehlverhalten der Erwerbslosen, Fehlanreize im System und Lösungsvorschläge, wie US-Workfare oder „Fordern und Fördern“ prominent wurden, während alternative Debattenbeiträge kaum wahrgenommen und ausgeschlossen wurden – die Wissensmärkte von Medien und Politik waren sozusagen geschlossen. „Erwerbslose sind das Ziel deutlicher direkter wie indirekter Diskriminierung, deren Absender auch und nicht zuletzt sozialdemokratische Politiker sind“, so Kaufmann (2012, 290). Diese Verengungen in der Problemdefinition und der möglichen Abhilfe zeigten sich in den v.a. mikroökonomischen und neoklassischen Vorschlägen von weiteren Expert*innengremien und Think tanks (vgl. Griesser 2012).

Demokratiethoretisch bedenklich ist, dass die *Politikformulierung* an eine „unabhängige“ Expert*innen-Kommission ausgelagert wurde - obwohl Politikberatung immer auch norm- und interessengeleitet ist. Die Kommissionsvorschläge sollten laut Schröder gar „1:1“ umgesetzt werden, so als habe die Legislative kein Mitspracherecht. Problem und Abhilfe erschienen so als vernünftiger Konsens und Sachzwang. Das ist nichts anderes als, in den Worten von Chantal Mouffe, „uns die Möglichkeit zu nehmen, Alternativen zur gegenwärtig herrschenden Ordnung zu artikulieren“ (2004, 72). Im weiteren politischen Prozess waren klassische Vetospieler, wie die Gewerkschaften und die SPD-Linke, schwach (vgl. Mohr 2012). Schließlich stellte die Zustimmungspflicht des Bundesrats bei den Hartz-IV-Gesetzen mehr Einfluss der Legislative sicher. Dies führte aber zur Verschärfung, weil durch die Unionsparteien konservativ-liberale Expert*innenvorschläge eingebracht wurden, z. B. solche zur Senkung des Leistungsniveaus (vgl. Griesser 2012). Eine Welle von Straßenprotesten im Jahr 2004, die zu den größten Protesten seit der Wende gehören, konnten die Reformen nicht beeinflussen. Analysen haben dies damit erklärt, dass die Entwicklung einer klaren, gruppenübergreifenden Agenda von Forderungen ausblieb, die verschiedene soziale Gruppen hätten mobilisieren können. Auch war entscheidend, dass sich die Gewerkschaften den Protesten nicht anschlossen und die Medien schließlich die Proteste konsequent „runterschrieben“ (Rink/Philipps 2007; Lenhart 2007; Butterwegge 2007). Es bildete sich in Westdeutschland allerdings die Wahlalternative „Arbeit und soziale Gerechtigkeit“, die dann 2007 mit der PDS zur Linken fusionierte.

Die wichtigsten Regelungen der „Hartz IV“-Reform

Die Hartz I bis III Reformen hatten Leiharbeit und Befristungen erleichtert sowie Mini- und Midijobs mit minimalen Sozialversicherungsbeiträgen ausgeweitet, die Arbeitsvermittlung für private Agenturen geöffnet und die Bundesanstalt für Arbeit in die Bundesagentur für Arbeit umgestaltet, die nach Kriterien des New Public Managements mit entsprechenden Zielvereinbarungen, geführt wird (Arbeitsvermittlung sollte z. B. durch Kundensegmentierung und individualisierte Betreuung verbessert werden).

Folgende Regeln wurden mit Hartz IV installiert:

- In den Hartz IV-Gesetzen wurden Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammengelegt, und dabei die Kopplung der Arbeitslosenhilfe an das frühere Einkommen aufgegeben. Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I wurde auf 1 Jahr verkürzt. Das Arbeitslosengeld II ist nun eine sehr niedrige pauschalisierte Grundsicherung für alle Erwerbsfähigen.

- Grundsätzlich ist das Arbeitslosengeld II so organisiert, dass in jedem Fall die staatlichen Ausgaben minimiert werden – so werden andere Sozialleistungen, wie Kinder- oder Elterngeld, zu ganzen Teilen auf Hartz IV angerechnet; durch die Definition von sog. Bedarfsgemeinschaften sind alle Lebens-Partner*innen im gleichen Haushalt voll unterhaltspflichtig.
- Aller Erwerbsfähigen müssen sich aktiv um Arbeit bemühen, und jede Arbeit annehmen – es ist jede Arbeit zumutbar, unabhängig vom vorherigen Beruf, der bisherigen Qualifikation, auch wenn sie (weit) unter Tarifniveau ist, mit langen Arbeitswegen verknüpft oder nicht dem gewünschten Stundenumfang entspricht. Ausnahmen gibt es für die Pflege von Angehörigen, für Eltern mit Kindern unter 3 Jahren oder wenn keine Kinderbetreuung verfügbar ist.
- Darüber hinaus können Arbeitssuchende zu gemeinnütziger Arbeit verpflichtet werden – Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (MAE), sprich 1€-Jobs, bei denen aber offiziell kein Arbeitsverhältnis besteht.
- In einer verpflichtenden Eingliederungsvereinbarung werden Pflichten, Schritte und Maßnahmen der Arbeitssuchenden festgelegt, darunter auch anvisierte Weiterbildungen oder Schulungsmaßnahmen.
- Freibeträge auf Erwerbsarbeit im Arbeitslosengeld-II-Bezug etablieren einen impliziten Kombilohn.
- Werden die Pflichten nicht eingehalten, drohen Sanktionen, also substantielle Leistungskürzungen.

Der Druck, jede Arbeit anzunehmen, Workfare im weiteren Sinne, entsteht also aus der Pflicht zu gemeinnütziger Arbeit, dem niedrigen Leistungsniveau, der Pflicht zur aktiven Arbeitssuche, einer fast vollständigen Zumutbarkeit aller Jobs und der Drohung mit Leistungskürzungen. Für die nicht von Armut betroffenen Bevölkerungsschichten wird weiterhin das modernisierte Ernährermodell institutionell privilegiert, vor allem durch das Ehegattensplitting, die kostenlose Mitversicherung der Ehegatten in der Krankenversicherung und die Ausnahme der Minijobs von der Sozialversicherungspflicht.

Die wichtigsten Eckdaten zu Hartz IV: Polarisierung von Löhnen und Beschäftigungsbedingungen

Im Dezember 2016 bekamen 6,2 Mio. Menschen in Deutschland Grundsicherung, davon waren 4,3 Mio. „erwerbsfähig“. 27,6% dieser Erwerbsfähigen gingen einer Erwerbstätigkeit nach, gut 40% von diesen in einem Minijob (11% alle Bezieher*innen von Hartz IV arbeiten also in einem Minijob). Ein besonders hohes Risiko haben Alleinerziehende: 37% von ihnen bekamen 2016 Hartz IV (Bundesagentur für Arbeit 2016b). Hartz IV ist für viele Teil ihrer Biographie geworden: Mittlerweile haben fast 20% der Menschen in Deutschland mindestens einmal Hartz IV bezogen (Butterwegge 2015, 232).

Ein wichtiges Ziel der Europäischen Beschäftigungsstrategie wurde erreicht: Die Erwerbsquoten in Deutschland sind seit 2005 deutlich angestiegen, von 65,5% auf 74,7% im Jahr 2016. Das bedeutet einen Anstieg bei den Männern um 7% und bei den Frauen um volle 11%.⁹ Parallel dazu sank die Erwerbslosigkeit seit 2005, nämlich von 11,2% auf 4,1% 2016.¹⁰ Während die Zahl der Beschäftigten stieg, sind die pro Beschäftigten gearbeiteten Stunden pro Jahr gesunken, nämlich von 1565 Stunden

⁹ OECD (2017b)

¹⁰ OECD (2017d)

im Jahr 1992 auf 1363 Stunden im Jahr 2016.¹¹ Das bedeutet, dass mehr Teilzeit gearbeitet wird und das Arbeitsvolumen nicht in gleichem Maße wie die Beschäftigung zunimmt. Von politischer Relevanz sind hier vor allem die geschlechtsspezifischen Unterschiede. So ist die starke Zunahme vor allem auf die Teilzeitarbeit von Frauen zurückzuführen: Diese stieg in Deutschland von 37% im Jahr 2009 (Männer 5%) im Jahr 2010 auf 45% (Männer 10%) und 2014 auf 57,8% (Männer 26%) an (Wagner 2015, 2). Mit einem hohen Teilzeitanteil steigt auch die Gefahr von Einkommensarmut und besonders von Altersarmut unter Frauen (vgl. Nationale Armutskonferenz 2017). 2016 waren 17,8% der Frauen und 15,2% der Männer in Deutschland armutsgefährdet.¹²

Gleichzeitig sind die Jahre nach der Einführung von Hartz IV durch eine Polarisierung der Löhne und Beschäftigungsbedingungen gekennzeichnet:

- 2013 arbeiteten ein Viertel der Beschäftigten (24,4%) zu einem Niedriglohn, also für unter 9,30€ in der Stunde. Die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten ist seit 1995 um 38% gewachsen auf 8,1 Mio. 2013 (Kalina/Weinkopf 2015, 4). Die Lohnabschläge von geringfügig Beschäftigten und Leiharbeiter*innen zu Normalbeschäftigung sind erheblich (Walwei 2017, 27).
- Die Armutsquote lag entsprechend bei 9,1% (nach OECD-Standard: weniger als 50% des Median-Haushaltseinkommens) bzw. bei 16,7% (nach EU-Standard: weniger 60% des Median-Haushaltseinkommens; (vgl. Dingeldey 2015).
- Nach der Einführung von Hartz IV stiegen die Teilzeitquoten nochmals markant, die Befristungen nur noch moderat (Walwei 2017, 30). Die Leiharbeit hat sich seit 2003, als sie erheblich liberalisiert wurde, von knapp 300.000 auf eine Million Beschäftigte erhöht (Bundesagentur für Arbeit 2018c).
- Ende 2017 waren nur 73% der Erwerbstätigen sozialversicherungspflichtig beschäftigt (32,8 Mio. von 44,7 Mio.), gut 10% waren ausschließlich geringfügig beschäftigt.¹³
- Die Langzeitarbeitslosigkeit stagniert und lag 2016 bei 41,2% (OECD). 2016 waren von allen Erwerbslosen zwei Drittel in der Grundsicherung und nur etwa ein Drittel bekam Arbeitslosengeld I.¹⁴

Obwohl die veränderte Arbeitsmarktpolitik unter dem Motto „Fordern und Fördern“ steht, zeigen die Zahlen, dass das Fördern zurückgefahren wurde:

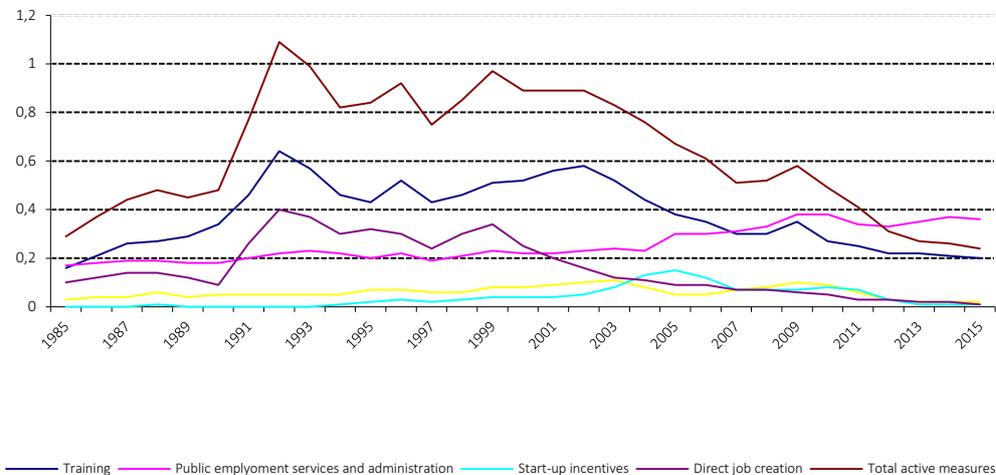
¹¹ OECD (2017c)

¹² Armutgefährdet heißt, dass die Person weniger als 60% des Median-Äquivalenzeinkommens zur Verfügung hat, vgl. Eurostat (2018). Die Armutgefährdungsquote ist in Deutschland leicht unter dem EU-Durchschnitt, doch die Unterschiede zwischen Frauen und Männern sind überdurchschnittlich hoch.

¹³ Für die Zahl der Erwerbstätigen vgl. Destatis Statistisches Bundesamt (2018); Für Angaben zur sozialversicherungspflichtigen und geringfügigen Beschäftigung vgl. Bundesagentur für Arbeit (2018b).

¹⁴ OECD (2016), Bundesagentur für Arbeit (2018a)

Abbildung 1: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland, 1985 – 2014 (ohne Arbeitslosengeld etc.) in % BIP



Quelle: OECDiLibrary (2017a)

Seit Beginn der Reformen wird für alle aktiven Instrumente weniger Geld ausgegeben. Der Anteil aller aktiven Maßnahmen am Bruttoinlandsprodukt ist heute so hoch wie im Jahr 1985.

4 Wirkungen von Workfare im weiteren Sinne

4.1 Wirkungsforschung

Eines der wichtigen Anliegen der Politikwissenschaft ist die Antwort auf die Frage, wie Politik wirkt. Wirkungsforschung untersucht daher drei wichtige Aspekte:

1. ob gewünschte Veränderungen durch politische Steuerung - sei es durch Gesetze, durch Geld und Anreize, durch Überzeugung und Information oder durch organisatorische Veränderungen - tatsächlich eintreten,
2. ob das definierte Problem durch die Steuerung gelöst werden kann, ob also das Verhältnis zwischen den deklarierten Steuerungszielen und dem definierten Politikproblem zweckmäßig ist, und
3. ob die Politik effizient und effektiv ist, also ob beobachtbare Veränderungen tatsächlich auf das umgesetzte politische Programm zurückgehen (vgl. beispielhaft Knoepfel et al. 2011,).

Die Forschung teilt Wirkung in Impact und Outcome.

- Mit *Impact* sind Wirkungen auf das Verhalten bzw. die Situation der Zielgruppen gemeint: Hilft die Weiterbildung, dass die erwerbslose Person wieder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung findet? Integriert der 1€-Job den langzeitarbeitslosen Menschen sozial und verbessert das Bildungs- und Teilhabepaket die Situation der armutsbetroffenen Kinder und Jugendlichen?
- Mit *Outcome* sind die (gesamt) gesellschaftlichen Auswirkungen einer Politik gemeint, also die angestrebten wie nicht-intendierten, die direkten wie indirekten Wirkungen: Wenn die Beschäftigung stieg und die Langzeitarbeitslosigkeit sinkt, verbessert sich dann die soziale Inklusion von Menschen in Armut?

Um Wirkungen zu messen, legt Wirkungsforschung die Problemdefinition des politischen Programms zugrunde, (re)konstruiert Wirkungsmodelle und operationalisiert Ziele und Erfolge in Indikatoren; das kann jedoch zu einer erheblichen Einschränkung der Perspektiven führen: wenn beispielsweise nur die Reintegrationsquote als zentraler Erfolgsindikator definiert wird, nicht aber die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit oder die Verhinderung sozialer Exklusion, wie bei den Evaluationen zum Arbeitslosengeld I geschehen (Wagner 2009, 122–126). Was aber nicht untersucht wird, kann auch nicht mehr als (erreichtes oder zu erreichendes) Ziel der Politik herangezogen werden und bleibt so unberücksichtigt.

4.2 Wirksamkeit aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik

Die oben präsentierten Zahlen zeigen, dass einige Ziele der Arbeitsmarktreformen gut erreicht wurden, gleichzeitig aber auch die Polarisierung von Beschäftigungsbedingungen zugenommen hat. Bei den Wirkungen fällt auf, dass Regeln und Instrumente widersprüchliche Wirkungen haben und dass die Effekte aktiver Maßnahmen im Allgemeinen klein sind.

Alle aktuellen Meta- und Überblicksstudien zur Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik (ALMP) kommen zum nüchternen Ergebnis, dass diese insgesamt nur kleine Effekte haben (Crépon/van den Berg/Gerard J. 2016; Eichhorst/Konle-Seidl 2016; Card/Kluve/Weber 2010 mit weiteren Nennungen) und der größte Effekt auf die Reintegration von der makroökonomischen Lage ausgeht (Dostal 2008, 36). Öffentliche geförderte Beschäftigung wirkt häufig sogar negativ auf die Beschäftigungsaussichten, während Weiterbildung und Training je nach Qualität der Maßnahmen die besten langfristigen Wirkungen aufweist. Für kurzfristige Erfolge bzw. die Dauer des Leistungsbezugs sind Pflichten und Sanktionen leicht positiv wirksam. Solche internationalen Trends bestätigen sich auch mit Blick auf einzelne Instrumente in Deutschland.

Minijob-Falle

Im Oktober 2016 hatten 7.4 Mio. Menschen einen Minijob, zwei Drittel von ihnen arbeitete ausschließlich in einem Minijob, und von diesen waren zwei Drittel Frauen und ein Drittel Männer (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016a, 12–13). Die Sozialversicherungsfreiheit dieser Minijobs ist ein wichtiger Aspekt, der das (modernisierte) männliche Ernährermodell stützt. Hingegen haben auch 11% der erwerbsfähigen Hartz-IV-Bezieher*innen einen Minijob. Dieser sichert aber weder jetzt noch im Rentenalter die Existenz. Eine Studie zu Erwerbsverläufen und Minijobs fand heraus, dass nur noch 40% der Frauen in Minijobs in Verhältnissen lebt, für welche die Minijobs deklariert sind, nämlich in Haushalten mit einem guten, im Zeitverlauf steigenden Einkommen, bei dem die Frau „hinzuverdient“. Die Mehrheit der Minijobberinnen lebt in bescheidenen bis prekären Verhältnissen und kommt aus dieser Situation nicht heraus (vgl. Klenner/Schmidt 2012). Die Vermittlung von Minijobs wird durch Strategien der Jobcenter indirekt gefördert, die sich aus Zielvereinbarungen mit der Bundesagentur herleiten lassen (vgl. Worthmann 2010). Minijobs werden aus Gleichstellungssicht seit langem kritisiert, so auch vom Ersten und vom Zweiten Gleichstellungsbericht, welche die Sozialversicherungspflicht für Erwerbsarbeit in geringem Umfang empfohlen (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2011; 2017). Getan hat sich bisher nichts.

1-€-Jobs

Diese „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“ (§16dSGB II) sind Workfare-Maßnahmen par excellence. Sie müssen im öffentlichen Interesse liegen, zusätzlich wettbewerbsneutral sein und sollen besonders Benachteiligten – wie etwa älteren Langzeitarbeitslosen – Arbeits Erfahrungen bieten. Diese Arbeitsgelegenheiten sind vor allem in der Infrastrukturverbesserung und im Umweltschutz sowie zu einem Drittel auch in Gesundheit, Bildung und Kinderbetreuung vorzufinden (Bundesagentur für Arbeit 2016c). Träger sind oft Verbände, aber auch Kommunen. Männer waren mit 61% und deutsche Staatsangehörige mit 55% 2015 deutlich überrepräsentiert. Zeitweise gab es über 300.000 dieser Arbeitsgelegenheiten. Entgegen ihrem umgangssprachlichen Namen sind diese Jobs relativ teuer. Sie belaufen sich auf etwa 500 € pro Monat und Platz, da die Leistungsbezieher*innen zugewiesen, kontrolliert und angeleitet werden müssen (vgl. KRB Hannemann 2017). Die Zahl der 1-€-Jobs sank ab 2010 drastisch und Ende des Jahres 2016 waren es noch 81.000, in denen übers Jahr etwa 200.000 Personen, also etwa 5% der Leistungsbeziehenden, beschäftigt waren (Bundesagentur für Arbeit 2016b).

Die meisten Evaluation-Studien fanden positive Effekte im niedrigen einstelligen Bereich dieser Maßnahmen auf Beschäftigung, doch die Effekte auf den Leistungsbezug sind meist negativ (mit weiteren Nennungen: Dengler 2015). Allerdings können diese Jobs die soziale Integration verbessern, wenn sie freiwillig sind und nicht als Disziplinierungsinstrument eingesetzt werden (vgl. Christoph/Hohmeyer 2012).

Weiterbildung und Qualifizierung

Viele Evaluationen zeigen positive Wirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen. So stellt eine neuere Untersuchung auch nach knapp neun Jahren noch deutlich positive Wirkungen auf Beschäftigung und Lohn fest, von bis zu 13%, wobei längere Maßnahmen deutlich besser als Kurz-Lehrgänge abschneiden (vgl. Bernhard 2016). In diesem Zusammenhang ist es relevant, wer von den Leistungsbeziehenden welche Maßnahmen von den Jobcentern bekommt. Die Evaluationsforschungen zu Gender Mainstreaming und Gleichstellung zeigen, dass die Fallmanager*innen als street level bureaucrats ihren Ermessensspielraum im Einklang mit ihren Geschlechterbildern nutzen und diese Frauen demgemäß seltener und kürzere Maßnahmen anbieten als männlichen Leistungsbeziehenden. Zudem waren Betreuungspflichten für Männer weniger akzeptiert und Frauen wurde in Bedarfsgemeinschaften seltener als Männern in der gleichen Situation ein vorrangiger Förderbedarf zugesprochen (vgl. Worthmann 2010).

Existenzgründung

Ebenfalls starke positive Wirkungen hatten Existenzgründungs-Zuschüsse (Ich-AG, Einstiegsgeld) auf Erwerbslosigkeit und Leistungsbezug (nach 6 Jahren 14% Ostdeutschland, 12% Westdeutschland, vgl. Wolff/Nivorozhkin/Bernhard 2016).¹⁵ Die Autor*innen einer Langzeitstudie vermuten, dass Beratung und Businesspläne dabei helfen, und dass die Gelder einen Handlungsspielraum für Aufbauarbeit geben, der sich sonst ohne Verschuldung nicht realisieren ließe. Für Ausländer*innen und Langzeitarbeitslose wirkt das Einstiegsgeld besonders stark – vermutlich umgehen diese Personen mit der Exis-

¹⁵ Unklar ist in den Daten allerdings, ob das Start-Up als Unternehmenstyp überlebt hat. Ähnliche Studien liegen bereits für Zuschüsse an Arbeitslosengeld-I-Bezieher*innen vor (Caliendo/Künn 2011).

tenzgründung diskriminierende und negative Vorstellungen der Arbeitgeber*innen (vgl. Caliendo/Künn 2011).

Evidenzbasierung der Arbeitsmarktpolitik?

Wir haben es hier mit einem recht typischen Ergebnis zu tun: Wissenschaftliche Erkenntnisse zu Arbeitsmarktpolitik setzen sich nur selektiv in die Anpassung politischer Maßnahmen um. Wissenschaftliche Erkenntnisse sind systematisches Wissen, die für ihre Gültigkeit die Anerkennung innerwissenschaftlicher Gütekriterien benötigen. So sollten die guten Langzeitwirkungen von Bildungsmaßnahmen oder von Existenzgründungsunterstützung zu einem vermehrten Einsatz führen. Bei den 1-€-Jobs haben sich Studienergebnisse erst langsam in eine Reduktion dieser Maßnahme umgesetzt. Mehrere Erklärungen kommen hier in Betracht, denen in einem empirisch-vergleichenden Forschungsdesign nachgegangen werden müsste. Auf der Ebene von Wissensbeständen und Wissensmärkten passen die Ergebnisse möglicherweise nicht zum Alltags-Wissen sowie den Vorstellungen über Erwerbslose die in der Politik vorherrschen (vgl. Kaufmann 2012), also einem „pluralen Erfahrungs- und Handlungswissen“ mit „fraglosen Selbstverständlichkeiten“ (Wetterer 2011, 56). So widerspricht das Instrument der Gründungszuschüsse der Vorstellung von zu aktivierenden und zu kontrollierenden, tendenziell missbrauchenden Personen im Leistungsbezug und könnte so im Verdacht stehen, einfach Geld ohne Gegenleistung „zu verteilen“.

Veränderungen an anderen Regelungen, etwa zu den Minijobs, machen die Koordination mit anderen Politikfeldern, also hier der Steuer- und Familienpolitik, schwierig – würden Minijobs abgeschafft, stünden auch das Ehegattensplittung und die Mitversicherung zur Diskussion, was den „policy core beliefs“ vieler Politiker*innen widerspricht und darüber hinaus komplexe Neuausrichtungen von Steuer-, Sozialversicherungs- und Anreizsystemen nötig macht. Insofern ist wissenschaftliche Evidenz in den Botschaften, die mit den Ergebnissen auch transportiert werden, nicht politisch neutral. Schließlich ist noch institutionelle Eigeninteressen regionaler Politik zu berücksichtigen, wenn etwa 1€-Jobs öffentliche Armut kompensieren sollen.

4.3 Soziale und ökonomische Impacts auf die Zielgruppe

Welche Wirkungen hat nun die Umsetzung von Hartz IV und Workfare im weiteren Sinne auf die Zielgruppe der Erwerbslosen? Verschiedene, v. a. qualitative soziologische Studien (vgl. Ludwig-Mayerhofer et al. 2009; Dörre et al. 2013) haben sich mit dem Leben in der Grundsicherung beschäftigt. Sie zeigen

- erstens eine fatale Tendenz zum Langzeitbezug, insbesondere in strukturschwachen Regionen und für Alleinerziehende, meistens Mütter (vgl. dazu auch Neu 2017),
- zweitens ein Leben in Mangel mit weitreichenden Konsequenzen und
- drittens eine weitgehende und fortgesetzte Orientierung an der Norm von Erwerbsarbeit und Leistung.

Besonders klar widerlegt dieser dritte Befund zum wiederholten Male die Theorie der Armutsfalle: Erwerbsarbeit sei nicht attraktiv, weil es Fehlanreize im komplizierten System öffentlicher Unterstützungsleistungen gibt, wodurch häufig mehr Erwerbseinkommen zu weniger verfügbarem Einkommen führt. In der Folge würden sich dann an sich Erwerbsfähige gegen eine Arbeit entscheiden („Arbeit lohnt sich nicht“), wodurch Armut und Sozialleistungsbezug verfestigt werden. Das Leben in der

Grundsicherung ist durch materiellen Mangel gekennzeichnet. Das Leistungsniveau liegt klar unter dem sozialen Existenzminimum. Von Armut betroffene Menschen planen und rechnen kurzfristig. Viele entwickeln im Sinne der „moral economy“ informelle Tauschbeziehungen, besonders in Ostdeutschland (wo solche Netzwerke aus der Zeit des Staatsozialismus bekannt und vertraut sind). Dennoch ist eine soziale Desintegration festzustellen: Grundsicherung wird von den Menschen selbst und von anderen als stigmatisierend empfunden, viele verbergen ihren Bezug.

Der Mangel sowie die gegenseitige Unterhaltspflicht der „Bedarfsgemeinschaften“ üben erheblichen Druck auf Paarbeziehungen aus, denn wer zusammenlebt, ist automatisch gegenseitig unterhaltspflichtig. Die Beweislast, dass nur eine Wohngemeinschaft, keine Lebensgemeinschaft besteht, liegt bei den Leistungsbeziehenden. Das SGB II folgt keinem klaren oder konsistenten Geschlechterleitbild: während es programmatisch mit der Erwerbspflicht und den Zumutbarkeitsregeln das *adult worker model* installiert, nimmt es mit der Bedarfsgemeinschaft wieder Bezug auf konservative Vorstellungen von Familiensubsidarität und Ernährerlogiken. Die wirkliche Leitlinie scheint aber zu sein, dass Regeln immer so ausgestaltet werden, dass sie staatliche Leistungen minimieren.

Daneben zeichnet sich die Beziehung zwischen Jobcenter und den erwerbsfähigen, von Armut betroffenen Menschen durch eine „latente bürokratische Unterstellung des Sozialleistungsmissbrauchs“ (Ludwig-Mayerhofer et al. 2009, 292) aus, welche zu „ständigen Bewährungsproben“ (Dörre et al. 2013) führen. Die Beziehung ist auch von Standardisierung und „Kundensegmentierung“ geprägt. Fordern und Fördern via Fallmanagement lässt sich nicht umsetzen, denn bürokratische Kontrollen und Bevormundung widersprechen der Freiwilligkeit und dem Vertrauen, welche für ein „Arbeitsbündnis“ nötig sind (vgl. auch Magnin 2005). Als Zwischenfazit zu den Wirkungen von Hartz IV lässt sich festhalten: Grundsicherungsbezug ist anstrengend und mit einem hohen Stressfaktor für die Leistungsbeziehenden verbunden.

Zahlreiche Medienberichte und die Statistiken scheinen den Kontrolleur*innen recht zu geben: Pro Jahr gibt es ca. eine Million Sanktionen. 2016 wurden 940.000 Sanktionen bei etwa 4,3 Mio. Leistungsbeziehenden ausgesprochen. Grund waren zu 75% Meldeversäumnisse, zu 10% aufgrund der Weigerung, eine zugewiesene Arbeit anzunehmen und zu 10% aufgrund von Verstößen gegen die Eingliederungsvereinbarung.¹⁶

Gerade bei Meldeversäumnissen zeigt sich ein Hang zur Schikane. Nur ein Beispiel: Etwa seit 2015 können Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen von den Jobcentern nicht mehr als wichtiger Grund anerkannt werden, einen Termin nicht wahrzunehmen. Das Jobcenter verlangt stattdessen eine „Wegeunfähigkeitsbescheinigung“. Diese Praxis ist durch geltende Rechtsprechung nicht gedeckt und auch in den Rechtsgrundlagen ist eine solche Bescheinigung nicht vorgesehen. Versäumen Leistungsbezieher*innen z. B. mit Bandscheibenvorfall oder Vogelgrippe einen Termin beim Jobcenter, werden die Leistungen für drei Monate um 10% gekürzt (vgl. KRB Hannemann 2017 sowie zahlreiche entsprechende Foreneinträge). JedeR zehnte bekam 2016 eine neue Sanktion, zu jedem Zeitpunkt 2016 hatten 134.000 Personen, also etwa 3%, eine Sanktion. Durchschnittlich betrug die Leistungskürzung 2016 monatlich 109€ (bzw. 19.3%), die grundsätzlich drei Monate dauert.¹⁷ Männer werden fast doppelt so häufig wie Frauen sanktioniert und auch unter 25-Jährige erhalten häufiger Sanktionen.

¹⁶ Aktuelle Zahlen und Zeitreihen sind zugänglich unter Bundesagentur für Arbeit (o. J.). Zitierte Zahlen beziehen sich auf den Zugriff am 22. Dezember 2017.

¹⁷ Vgl. HartzIV.org (o. J.)

Personen mit niedrigem Bildungsstand werden signifikant häufiger sanktioniert (vgl. Zahradnik et al. 2016). Allerdings sind weiterhin etwa 40% der Widersprüche gegen solche Bescheide (teilweise) erfolgreich, ein Zeichen dafür, dass entsprechende Bescheide häufig fehlerhaft bearbeitet werden.¹⁸

„Das Bestreben der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, die Eigenverantwortung des Einzelnen zu stärken, verkehrt sich aufgrund der allgegenwärtigen Kontrollmechanismen in sein Gegenteil. Ohnmacht, Fremdbestimmung und Scham dominieren das Erleben eines großen Teils der Leistungsbeziehenden“ (Dörre et al. 2013, 256).

Insgesamt ist mit dem Bezug von Grundsicherung also ein erheblicher Autonomieverlust verbunden, der materielle und rechtlich-administrative Aspekte hat (vgl. Globisch 2012, Ludwig-Mayerhofer et al. 2009, Betzelt/Bothfeld 2011), der soziale Staatsbürgerrechte und damit auch Freiheitsrechte einschränkt.

5 Outcomes

Was lässt sich also sagen über die institutionellen, diskursiven und materiellen Voraussetzungen für politische Partizipation? Oben wurden die Stratifizierung von Geld und Arbeit skizziert. Auf der Ebene des demokratischen Gemeinwesens stratifiziert sich auch „Voice“, also politische Beteiligung und soziale Bürgerrechte.

5.1 Voice – Politics

Der politische Prozess, der zu Hartz IV führte, erschien - wie ausgeführt - als Sachzwang und alternativlos. Konkurrierende Deutungen konnten sich in der Debatte nicht durchsetzen (vgl. exemplarisch Kaufmann 2012). Die konkrete Politikformulierung in Expert*innen-Gremien war wenig transparent, weder korporatistisch durchgeführt noch ein Konflikt um Regelungsalternativen, die auf unterschiedlichen normativen Grundlagen fußen. De facto besteht sowohl in Problemdefinition, Agenda Setting und Politikformulierung eine neoliberale Hegemonie, die aber nicht mehr als solche erkennbar wird. Wenn man davon ausgeht, dass das Wesen von Politik Konflikthaftigkeit und Ringen um Deutungsmuster und Regelungsalternativen ist, dann wurde hier Politik „unpolitisch“.

Christoph Butterwegge spricht von einem „Suppenküchenstaat“ (Butterwegge 2015, 236f.), auf dessen „expandierenden Markt der Barmherzigkeit“ (ebd.) Wohlfahrtsverbände und NPOs als Teil der Zivilgesellschaft tätig sind. Sie füllen Lücken, die der Sozialstaat hinterlässt, sie führen neue Maßnahmen wie die 1€-Jobs subsidiär aus und sie sind selbst von der Flexibilisierung und Vermarktlichung sozialer Dienstleistungen betroffen, was sich auf Management und Beschäftigungsbedingungen auswirkt (vgl. Priller 2014; Zimmer 2014). Diese Integration könnte dazu führen, dass sie ihre Funktion zur Artikulation, Bündelung und Vertretung von Interessen in der Politik schlechter oder in geringerem Umfang erfüllen können. Ebenfalls ist anzunehmen, dass es zu einer schleichenden De-Professionalisierung sozialer Berufe und Tätigkeiten kommt.

Auf der Ebene der politischen Partizipation ist eine steigende soziale Ungleichheit und auch räumliche Segmentation problematisch: Ärmere Menschen partizipieren weniger politisch, etwa bei Wah-

¹⁸ Vgl. Sanktionsfrei (o.J.)

len, an bürgerschaftlichen Initiativen, in Parteien oder bei Protesten – und sei es nur, weil das Geld für den Busfahrchein, die Zeitung oder das Bier nach der Sitzung fehlt, also die materiellen Grundlagen zum Genuss politischer Rechte. In vielen deutschen Städten war in den ärmsten Stadtteilen die Wahlbeteiligung 2013 nur noch halb so hoch wie in den reichsten (vgl. Dernbach 2015).

In einem Rational Choice Model zur Wähler*innenstimmenmaximierung wird es dann plausibel, vor allem Mittelschichtsinteressen zu vertreten. Anliegen der ärmeren Bevölkerung werden dann nicht (mehr) repräsentiert.¹⁹ Ein optimistisches Entwicklungsszenario wäre dann das der Zwei-Drittel-Demokratie. Schon heute folgt aus dem Bekenntnis, „die Sorgen und Ängste der Bevölkerung ernst zu nehmen“ meist ein populistisches „Hinterherhecheln“ einer vermeintlichen „Volksmeinung“, statt eigene normativ fundierte Alternativen vorzuschlagen. Denkbar wäre auch eine tiefe legitimatorische Krise, in dem chauvinistische und fremdenfeindliche Parteien dauerhaft aufsteigen und die Legitimität nicht mehr Einzelnen, sondern dem demokratischen System an sich entzogen wird (vgl. Merkel 2016). Wichtig für eine stabile Demokratie wäre daher, so Wolfgang Merkel, eine Rückbindung der kosmopolitischen Diskurse der Mittelschichten an sozial-kommunitäre Forderungen, die auch untere Schichten erreichen (vgl. ebd.).

5.2 Justizialisierung

Die fehlende wirksame politische Vertretung der Interessen von Hartz-IV-Empfänger*innen hat auch eine Art Selbsthilfe zur Folge, nämlich die Justizialisierung des Problems. Durch Ansprüche auf Prozesskostenbeihilfe und spezialisierte, engagierte Anwalt*innen ist es möglich, dass Menschen im Grundsicherungsbezug gegen Sanktionen und Fehlberechnungen zu niedrigeren Leistungssätzen klagen können – 600.000 Widersprüche und 117.000 Klagen im Jahr sind beeindruckend (vgl. Abschnitt 4.3). Allerdings schließen Gesetzesänderung die kleinen und kleinsten Lücken zugunsten der von Armut betroffenen Menschen, die noch im SGB II und SGB XII vorhanden sind. Mit einer „Politik des Wartezimmers“ (Müller 2007) führen Anwalt*innen nicht große strategische Prozesse, sondern unterstützen die Wehrhaftigkeit von Hartz-IV-Empfänger*innen und können bei Erfolg die alltägliche Lebensführung erleichtern. Nur selten werden Urteile durch alle Instanzen geführt, manchmal können Richt*innenvorlagen vor dem Bundesverfassungsgericht (Art. 100 GG) angeregt werden. Aus der Erfahrung von Sozialrechts-Anwalt*innen sind aber solche höchstrichterlichen Urteile notwendig, weil in der Regel die Jobcenter durch Urteile der unteren und mittleren Instanzen nicht zum Einlenken bewegt werden, auch wenn viele Verfahren zu Lasten der Jobcenter entschieden werden oder die Verfassungswidrigkeit auf der Hand liegt.²⁰

5.3 Social citizenship

Somit werden als Konsequenz die sozialen Staatsbürgerrechte stratifiziert, also das Rechte auf wirtschaftliche Sicherheit, Teilhabe am sozialen Erbe und auf Leben nach den in der Gesellschaft vorherrschenden Standards. Soziale und zivile Rechte sind als materielle und rechtliche Basis für politische

¹⁹ Allenfalls bei politischen Konjunkturzyklen wird „soziale Gerechtigkeit“ wieder propagiert, die aber kaum (mehr) programmatisch fundiert ist (vgl. Wehling 2011).

²⁰ Vgl. unveröffentlichte E-Mail-Kommunikation der Autorin mit Sabine Berghahn, 19. Dezember 2016.

Beteiligung notwendig, so hat Thomas H. Marshall nach dem Zweiten Weltkrieg überzeugend argumentiert (vgl. Marshall 1992).

Leistungsniveau, Workfare und Zumutbarkeitsregeln in der Grundsicherung sind ein erheblicher Autonomieverlust über das eigene Leben. Materielle Knappheit schränkt die Fähigkeit zu planen erheblich ein. Menschen in der Grundsicherung profitieren nie von den allgemein definierten Sozialleistungen, seien es bevorschusste Alimentezahlungen, Elterngeld oder Kindergeld – diejenigen in existenzsichernden Beschäftigungsverhältnissen hingegen schon. Für Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind soziale Rechte im Laufe der Zeit immer umkämpfter geworden, wie man an den Einschränkungen zum Leistungsbezug bei EU-Migrant*innen sieht (vgl. Berghahn 2012).

6 Schlussfolgerungen

Welches sind Schlüsse, die man auf einer operativen Ebene ziehen kann, und welche Konsequenzen ergeben sich auf konzeptioneller Ebene? Konkret sozialpolitisch sind die Schlussfolgerungen klar: Damit die Grundsicherung ein soziales Existenzminimum darstellt und von Armut betroffene Menschen ihre Bürger*innenrechte genießen können, braucht es zumindest eine Anhebung der Regelsätze – vor über 10 Jahren war die Hartz-Kommission bereits mit 511€ (2017: 409€) gestartet (vgl. KRB Hannemann 2017). Bürokratische Kontrollen und Schikanen müssen abgebaut werden und die Jobcenter professionell klient*innenzentriert arbeiten.

Wir haben gesehen, dass die Ausweitung von Bildungsmaßnahmen in der Grundsicherung positiv auf Lohn und Arbeit wirkt. Gesamtgesellschaftlich segmentiert Bildung sich aber „in der Mitte“ und kommt „unten“ nicht an. Darum sollten Investitionen in Bildung mit möglichst hohem sozialem Schutz kombiniert werden. Es muss Ziel sein, ein möglichst hohes Bildungsniveau für möglichst viele Menschen zu erreichen. Und das bedeute konkrete, Qualifikationsangebote für Erwerbslose und Jugendliche ohne Schulabschluss auszuweiten.

Mit Hartz IV wurde ein *adult worker model* institutionalisiert: alle Erwachsenen sollen erwerbsarbeiten für ihren Lebensunterhalt. Für die Geschlechterverhältnisse ist das zweischneidig, denn es kann zwar emanzipatorisch sein, Frauen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen, doch Erwerbstätigkeit ist nur eine Seite der Medaille. Soziale Sicherungssysteme müssen auch egalitäre Sorge-Arbeit ermöglichen und befördern. Aus feministischer Sicht ist das *universal caregiver model* (vgl. Fraser 2000) weiterhin ein wichtiger normativer Bezugspunkt, also das Ziel, dass beide Geschlechter erwerbstätig sind und Sorgearbeit verrichten und dafür auch ein gleiches Maß an Anerkennung, Geld und Freizeit genießen können. Vor diesem Hintergrund sind Forderungen nach einem bedingungslosen Grundeinkommen (BGE) zu diskutieren. Ein solches BGE, mindestens auf der Höhe des sozialen Existenzminimums, könnte durch den Wegfall von Kontrollen und Sanktionen (sowie den damit verbundenen Kosten) den Gedanken umfassender ziviler, politischer und sozialer Staatsbürgerrechte stärken. Konkrete Modelle haben dabei keine Antworten oder Visionen auf die Frage, wie die gesellschaftlich notwendige Nicht-Erwerbsarbeit verteilt werden soll. Die Wirkung eines BGE auf diese Verteilung sind unklar; an sich fördert ein BGE die Gleichverteilung allerdings nicht (vgl. die Übersicht in Denknetz 2010).

Alle diese Forderungen machen nur Sinn, wenn wir uns mehr anstrengen, grundsätzliche normative Debatten um Alternativen zu führen. Welche Gerechtigkeit wollen wir und was beinhaltet sie – lokal, national, international, global? Insbesondere die Frage, wie die gesellschaftlich notwendige Erwerbs- und Nichterwerbsarbeit verteilt werden soll, braucht unsere Phantasie.

7 Literaturverzeichnis

- Aust, Andreas; Leitner, Sigrid; Lessenich, Stephan (2002): Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik. In: Politische Vierteljahresschrift 43(2), 272–301.
- Bender, Katja/Keller, Sonja/Willing, Holger (2014): The Role of International Policy Transfer and Diffusion in Social Protection – A Review of the State of the Art. IZNE Social Protection Working Paper 14/1, pub.h-brs.de/frontdoor/index/index/docId/25 (zugegriffen am 13.01.2018).
- Berghahn, Sabine (2016): 2.4. Aktuelle Urteile; 2.4.1. Sozialleistungen für EU-Ausländer/innen? Konträre Entscheidungen von Gerichten, in: Berghahn, Sabine/Schultz, Ulrike (Hg.), Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte. Recht von A - Z für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte in der Öffentlichen Verwaltung, in Unternehmen und in Beratungsstellen. Hamburg: Dashöfer.
- Bernhard, Sarah (2016): Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. Langfristige Wirkungsanalysen, in: Sozialer Fortschritt. 16/65 (7), 153–161.
- Betzelt, Sigrid (2007): „Gender Regimes“: Ein ertragreiches Konzept für die komparative Forschung. Literaturstudie. ZeS-Arbeitspapier 07/12. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Betzelt, Sigrid/Bothfeld, Silke (2011): Activation Policies: Potential Enhancement and Factual Restraints of Citizens' Autonomy, in: Betzelt, Sigrid/Bothfeld, Silke (Hg.), Activation and labour market reforms in Europe. Challenges to social citizenship. London: Palgrave Macmillan, 243–258.
- Blair, Tony; Schröder, Gerhard (1999): Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair vom 8. Juni 1999. Online verfügbar unter <http://www.albanknecht.de/materialien/Schroeder-Blair-Paper.pdf> (zugegriffen am 21.01.2018).
- Brodkin, Evelyn Z. (2011): Policy Work. Street-Level Organizations Under New Managerialism, in: Journal of Public Administration Research and Theory. 11/21 (Supplement 2), i253-i277.
- Bundesagentur für Arbeit (2016a): Grundsicherung für Arbeitsuchende auf einen Blick. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

- Bundesagentur für Arbeit (2016b): Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2015. Arbeitsmarkt in Zahlen - Förderstatistik. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2017b): Die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern 2016. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/generische-Publikationen/Frauen-Maenner-Arbeitsmarkt.pdf> (zugegriffen am 21.01.2018).
- Bundesagentur für Arbeit (2018a): Arbeitslose, Unterbeschäftigung und Arbeitsstellen, statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Arbeitslose-und-gemeldetes-Stellenangebot/Arbeitslose-und-gemeldetes-Stellenangebot-Nav.html (zugegriffen am 21.01.2018).
- Bundesagentur für Arbeit (2018b): Beschäftigung, statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Beschaeftigung-Nav.html (zugegriffen am 21.01.2018).
- Bundesagentur für Arbeit (2018c): Aktuelle Entwicklungen der Zeitarbeit. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Branchen/generische-Publikationen/Arbeitsmarkt-Deutschland-Zeitarbeit-Aktuelle-Entwicklung.pdf> (zugegriffen am 28.03.2018).
- Bundesagentur für Arbeit (o. J.): Sanktionen/Widersprüche und Klagen, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Sanktionen-Widersprueche-Klagen/Sanktionen-Widersprueche-Klagen-Nav.html> (zugegriffen am 22.12.2017).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011): Erster Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Butterwegge, Christoph (2007): Legitimationsmuster und Massenakzeptanz der Sozialstaatsreform, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*. 07/1, 6–12.
- Butterwegge, Christoph (2015): Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik? Weinheim: Beltz Juventa.
- Caliendo, Marco/Künn, Steffen (2011): Start-up subsidies for the unemployed. Long-term evidence and effect heterogeneity, in: *Journal of Public Economics*. 11/95 (3-4), 311–331.
- Card, David/Kluve, Jochen/Weber, Andrea (2010): Active Labour Market Policy Evaluations. A Meta-Analysis, in: *The Economic Journal*. 10/120 (548), F452-F477.
- Centeno, Miguel A./Cohen, Joseph N. (2012): The Arc of Neoliberalism, in: *Annual Review of Sociology*. 12/38, 317–340.

- Christoph, Bernhard/Hohmeyer, Katrin (2012): Ein-Euro-Jobs aus Sicht der Betroffenen. Zur Binnenwahrnehmung eines kontroversen Instruments, in: Sozialer Fortschritt. 12/61 (6), 118–126.
- Crépon, Bruno/van den Berg, Gerard J. (2016): Active Labor Market Policies, in: Annual Review of Economics. 16/8, 521–546, <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-economics-080614-115738> (zugegriffen am 28.03.2018).
- Dallinger, Ursula/Füchel, Sebastian (2014): Politische Grundlagen und Folgen von Dualisierungsprozessen: Eine politische Ökonomie der Hartz-Reformen, in: WSI-Mitteilungen. 14/3, 182–191.
- Dengler, Katharina (2015): Effectiveness of sequences of One-Euro-Jobs for welfare recipients in Germany, in: Applied Economics. 15/47 (57), 6170–6190.
- Denknetz (2010): Die linke Debatte um das bedingungslose Grundeinkommen (BGE), www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Denknetz_Infobrief_12-komprimiert.pdf (zugegriffen am 19.01.2018).
- Dernbach, Andrea (2015): Wahlbeteiligung. "Der Zusammenhang zwischen Nichtwählen und sozialer Lage ist eindeutig", <http://www.tagesspiegel.de/politik/wahlbeteiligung-der-zusammenhang-zwischen-nichtwaehlen-und-sozialer-lage-ist-eindeutig/11972018.html> (zugegriffen am 19.01.2018).
- Destatis Statistisches Bundesamt (2018): Pressemitteilung 2. 44,7 Millionen Erwerbstätige im November 2017, www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/01/PD18_002_132.html (zugegriffen am 21.01.2018).
- Dingeldey, Irene (2007): Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen "Arbeitszwang" und "Befähigung", in: Berliner Journal für Soziologie. 07/17 (2), 189–209.
- Dingeldey, Irene (2011): Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland. Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Dingeldey, Irene (2015): Bilanz und Perspektiven des aktivierenden Wohlfahrtsstaats, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 15/65 (10), 33–42.
- Dörre, Klaus/Scherschel, Karin/Booth, Melanie/Haubner, Tine/Marquardsen, Kai/Schierhorn, Karen (2013): Bewährungsproben für die Unterschicht? Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Dostal, Joerg Michael (2008): The workfare illusion: Re-examining the concept and the British case, in: Social Policy & Administration 08/42 (1), 19–42.
- Eichhorst, Werner/Konle-Seidl, Regina (2016): Evaluating Labour Market Policy. Bonn: IZA, (Discussion Paper, 9966).

- Esping-Andersen, Gøsta (1998): Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Frankfurt, New York: Campus Verlag, 19–56.
- Eurostat (2018): Quote der von Armut bedrohten Personen nach Geschlecht 2016 (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tessi010&plugin=1>, Zugriff am 14. Mai 2018).
- Foucault, Michel (2015): Die Gouvernementalität. In: Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann und Thomas Lemke (Hg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. 7. Auflage. Frankfurt a.M.: suhrkamp, 41–67.
- Fraser, Nancy (2000): Die Gleichheit der Geschlechter und das Wohlfahrtsystem. Ein postindustrielles Gedankenexperiment, in: Braun, Kathrin/Fuchs, Gesine/Lemke, Christiane/Toens, Katrin (Hg.), Feministische Perspektiven der Politikwissenschaft. München: Oldenbourg, 195–215.
- Globisch, Claudia (2012): Strukturwandel sozialpolitischer Steuerung? in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 12/37, 133–154.
- Grell, Britta/Lammert, Christian (2013): Sozialpolitik in den USA. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Griesser, Markus (2012): The Making of Hartz IV. Ein Beitrag zur Erklärung eines "radikalen" Politikwandels, in: Kubicek, Bettina/Miglbauer, Marlene/Muckenhuber, Johanna/Schwarz, Claudia (Hg.), Arbeitswelten im Wandel. Interdisziplinäre Perspektiven der Arbeitsforschung. Arbeits-, Organisations- und Wirtschaftspsychologie. Band 11. Wien: Facultas, 101–124.
- HartzIV.org (o. J.): Hartz IV Sanktionen. Leistungskürzungen beim Arbeitslosengeld II, www.hartziv.org/hartz-iv-sanktionen.html (zugegriffen am 22.12.2017).
- Kalina, Thomas/Weinkopf, Claudia (2015): Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau. Duisburg: IAQ, <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-vreport/2015/report2015-03.php> (zugegriffen am 06.01.2017).
- Kaufmann, Matthias (2012): Kein Recht auf Faulheit. Das Bild von Erwerbslosen in der Debatte um die Hartz-Reformen. Wiesbaden: Springer VS.
- Klenner, Christina/Schmidt, Tanja (2012): Minijobs - eine riskante Beschäftigungsform beim normativen Übergang zum "Adult-Worker-Model", in: WSI-Mitteilungen 12/1, 22–31.
- Knoepfel, Peter/Larrue, Corinne/Varone, Frédéric/Veit, Sylvia (2011): Politikanalyse. Opladen: Budrich.
- KRB Hannemann (2017): Kontakt-Resümeebogen des Gesprächs mit Inge Hannemann, Bürgerschaftsabgeordnete der Linken in Hamburg und sog. „Hartz-IV-Rebellin“, Basel/Hamburg, 13. Januar 2017.

- Kvist, Jon (2017): Social investment over the life course: ending European social policy as we know it? in: Kennett, Patricia/Lendvai-Bainton, Noemi (Hg.), Handbook of European social policy. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 75–89.
- Lenhart, Karin (2007): Hartz IV-betroffene Frauen: zwischen Protest und politischer Entfremdung, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 07/1, 61–70.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Otto/Sondermann, Ariadne (2009): Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Magnin, Chantal (2005): Beratung und Kontrolle. Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit. Zürich: Seismo Verlag.
- Mahnkopf, Birgit (2000): Formel 1 der neuen Sozialdemokratie: Gerechtigkeit durch Ungleichheit. Zur Neuinterpretation der sozialen Frage im globalen Kapitalismus. In: Prokla (121), 489–525.
- Marshall, Thomas H. (1992): Staatsbürgerrechte und soziale Klassen, in: Rieger, Elmar (Hg.), Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt, New York: Campus Verlag, 33-94.
- Merkel, Wolfgang (2016): Krise der Demokratie? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 16/66 (40-42), 4–11.
- Mohr, Kathrin (2012): Von „Welfare to Workfare“? Der radikale Wandel der deutschen Arbeitsmarktpolitik, in: Bothfeld, Silke/Bogedan, Claudia/Sesselmeier, Werner (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 1. Wiesbaden: Springer VS, 49–60.
- Monnat, Shannon M. (2010): The color of welfare sanctioning. Exploring the individual and contextual roles of race on TANF case closures and benefit reductions, in: The Sociological Quarterly 10/51 (4), 678–707.
- Mouffe, Chantal (2004): Umstrittene Demokratie. In: Gamm, Gerhard/Hetzl, Andreas/Lilienthal, Markus (Hg.), Die Gesellschaft im 21. Jahrhundert. Perspektiven auf Arbeit, Leben, Politik. Frankfurt, New York: Campus Verlag, 71–76.
- Müller, Ulrike A. C. (2007): Wartezimmerpolitik & Professionelle Direkte Aktion. Engagierte AnwältInnen heute & gestern, in Berlin & anderswo, in: Das Freischüßler 07/15, 31–37.
- Nationale Armutskonferenz (2017): Armutsrisiko Geschlecht. Armutslagen von Frauen in Deutschland. Berlin, www.nationale-armutskonferenz.de/wp-content/uploads/2017/11/NAK_Armutsrisiko-Geschlecht.pdf (zugegriffen am 14. Mai 2018).
- Neu, Marc (2017): SGB II-Grundsicherung und soziale Inklusion. Eine empirisch-soziologische Bestandsaufnahme. Wiesbaden, Springer VS. , <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-15765-4> (zugegriffen am 28.03.2018).

- OECD (2015): Employment database - Unemployment indicators, www.oecd.org/employment/emp/employmentdatabase-unemployment.htm (zugegriffen am 21.12.2017).
- OECD Data (o. J.) : Poverty Rate, data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm (zugegriffen am 14.12. Dezember 2017).
- OECDiLibrary (2016): Long-term unemployment rate, http://www.oecd-ilibrary.org/employment/long-term-unemployment-rate/indicator/english_76471ad5-en (zugegriffen am 21.01.2018).
- OECDiLibrary (2017a): Public spending on labour markets, http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/public-spending-on-labour-markets/indicator/english_911b8753-en (zugegriffen am 21.12.2017)
- OECDiLibrary (2017b): Employment rate (indicator), http://www.oecd-ilibrary.org/employment/employment-rate/indicator/english_1de68a9b-en doi: 10.1787/1de68a9b-en (zugegriffen am 21.12.2017).
- OECDiLibrary (2017c): Hours worked (indicator), http://www.oecd-ilibrary.org/employment/hours-worked/indicator/english_47be1c78-en (zugegriffen am 21.12.2017)
- OECDiLibrary (2017d): Unemployment rate, <http://www.oecd-ilibrary.org/content/indicator/997c8750-en> (indicator). (zugegriffen am 21.12.2017).
- Pärli, Kurt (2009): Grundrechtliche Schranken der Pflicht zur Selbsteingliederung in der Invalidenversicherung, in: HAVE. 09/3, 260-272.
- Priller, Eckhard (2014): Von der Jobmaschine Dritter Sektor zum Billiglohnsektor? in: Zimmer, Annette E./Simsa, Ruth (Hg.), Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis? Wiesbaden: Springer VS, 97–114.
- Rink, Dieter/Philipps, Axel (2007): Mobilisierungsframes auf den Anti-Hartz-IV-Demonstrationen 2004, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 07/1, 52–60.
- Rosenberger, Sieglinde Katharina; Sauer, Birgit (Hg.) (2004): Politikwissenschaft und Geschlecht : Konzepte - Verknüpfungen - Perspektiven. Wien: WUV.
- Sainsbury, Diane (2013): Gender, Care, and Welfare, in: Waylen, Georgina/Celis, Karen/Kantola, Johanna/Weldon, Laurel S. (Hg.), The Oxford handbook of gender and politics. Oxford: Oxford University Press, 313–336.
- Sanktionsfrei (o.J.): Häufige Fragen, sanktionsfrei.de/faqs (zugegriffen am 22.12.2017).
- Schram, Sanford F. (2012): Welfare professionals and street level bureaucrats. In: Mel Gray, James Midgley und Stephen A. Webb (Hg.), The SAGE handbook of social work. Los Angeles: Sage, S. 67–80.

- Schram, Sanford F./Pavlovskaya, Marianna (2018): Introduction, in: Schram, Sanford F. /Pavlovskaya, Marianna (Hg.), Rethinking neoliberalism. Resisting the disciplinary regime. London: Routledge, xv–xxix.
- Schram, Sanford F./Soss, Joe/Fording, Richard C./Houser, Linda (2009): Deciding to Discipline. Race, Choice, and Punishment at the Frontlines of Welfare Reform, in: American Sociological Review 09/74 (3), 398–422.
- Wacquant, Loïc J. D. (2009): Bestrafen der Armen. Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit. Opladen: Budrich.
- Wagner, Gerald (2009): Evaluation in der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, in: Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Fabian, Carlo (Hg.), Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 117–128.
- Wagner, Susanne (2015): Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt. Traditionelle Erwerbs- und Arbeitszeitmuster sind nach wie vor verbreitet. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. [URL] <http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb0415.pdf> (zugegriffen am 02.02.17)
- Walwei, Ulrich (2017): Agenda 2010 und Arbeitsmarkt. Eine Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 17/67 (26), 25–33.
- Wehling, Elisabeth (2011): Der gedankliche Abbau sozialdemokratischer Werte. Zur Sprache der Sozialpolitik in Großbritannien, Italien, Österreich und Deutschland. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Wetterer, Angelika (2011): Wer weiß was? Gleichstellungspolitik und Geschlechterwissen wissenssoziologischer Perspektive, in: CEWS (Hg.), Fakten und Fassaden. Gleichstellungspolitiken und Geschlechterwissen in Wissenschaft und Forschung. Bonn: CEWS, 48–63.
- Wikipedia (o. J.): Arbeitshaus, <https://de.wikipedia.org/wiki/Arbeitshaus> (zugegriffen am 22.12.2017).
- Wilde, Gabriele (2014): Folgen der Europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik für demokratische Geschlechterverhältnisse. Berlin: Gunda Werner Institut für Feminismus und Geschlechterdemokratie, <http://www.gwi-boell.de/de/2014/05/22/folgen-der-europaeischen-arbeitsmarkt-und-beschaefigungspolitik-fuer-demokratische> (zugegriffen am 11.01.2017).
- Wolff, Joachim; Nivorozhkin, Anton; Bernhard, Stefan (2016): You can go your own way! The long-term effectiveness of a self-employment programme for welfare recipients in Germany. In: International Journal of Social Welfare 25 (2), 136–148.
- Worthmann, Georg (2010): Erwerbsintegration von Frauen im SGB II - Kurzfristige Strategien statt Gleichstellung, in: Jaehrling, Karen/Rudolph, Clarissa (Hg.): Grundsicherung und

Geschlecht. Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von Hartz IV. Münster: Westfälisches Dampfboot, 102–116.

Zahradnik, Franz/Schreyer, Franziska/Moczall, Andreas/Gschwind, Lutz/Trappmann, Mark (2016): Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundversicherung des SGB II, in: Zeitschrift für Sozialreform 16/2, 141–180.

Zimmer, Annette (2014): Money makes the world go round! Ökonomisierung und die Folgen für NPOs, in: Zimmer, Annette E./Simsa, Ruth (Hg.), Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis? Wiesbaden: Springer VS, 163–180.