

Fachgebiet: Politikwissenschaft

**Armuts- und Integrationspolitik im aktivierenden Sozialstaat  
Frankreich und Großbritannien im Vergleich**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades

der

Philosophischen Fakultät

der

Westfälischen Wilhelms-Universität

zu

Münster (Westf.)

vorgelegt von

Enrico Gerold Reuter

aus Dresden

2014



Dekan der Philosophischen Fakultät: Prof. Dr. Tobias Leuker

Erstgutachter: Prof. Dr. Klaus Schubert

Zweitgutachter: Prof. Dr. Christoph Weischer

Tag der mündlichen Prüfung: 5. November 2014



## Inhaltsverzeichnis

*Ehrenwörtliche Erklärung*

*Danksagung*

*Abkürzungsverzeichnis*

<b>1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1	Problemstellung .....	3
1.2	Zum Forschungsstand .....	8
1.3	Forschungsbedarf .....	12
1.4	Schwerpunkt und Struktur des Forschungsvorhabens.....	13
1.5	Methodische und sprachliche Vorbemerkungen.....	17
<b>2</b>	<b>Zu Armut, Exklusion und Sozialstaatlichkeit im Wandel .....</b>	<b>23</b>
2.1	Armut und Armutsforschung in europäischen Gesellschaften .....	24
2.1.1	Renaissance des Bewusstseins für ein altes Problem .....	24
2.1.2	Sozialwissenschaft und Armut: auf der Suche nach angemessenen Definitionen und Messverfahren.....	30
2.2	Exklusion: Prozesse der Ausgrenzung.....	39
2.2.1	Exklusion als qualitativer Bruch innerhalb der sozialen Schichtung .....	39
2.2.2	Exklusion, Integration und ‚lien social‘ .....	48
2.3	Armut, Ausgrenzung und die Rolle des Sozialstaates .....	56
2.3.1	Gegen Armut und Ausgrenzung: Sozialstaat, Markt, Familien und Zivilgesellschaft.....	61
2.3.2	Querschnittsaufgabe Armuts- und Integrationspolitik.....	72
2.4	Grenzen des aktivierenden Sozialstaates.....	77
2.4.1	Externe und interne Ursachen gewandelter Staatlichkeit .....	78
2.4.2	Aktivierender Sozialstaat als ‚Dritter Weg‘? .....	86
2.5	Zusammenfassung analytischer Grundannahmen.....	92

<b>3</b>	<b>Armut- und Integrationspolitik in Frankreich und Großbritannien.....</b>	<b>97</b>
3.1	Fallstudie 1: Frankreich.....	98
3.1.1	Zentralstaatlichkeit und solidarischer Republikanismus: Zu den Ursprüngen französischer Sozialpolitik.....	99
3.1.2	Arbeitsmarktpolitik: Eingliederung und Aktivierung .....	114
3.1.3	Die Frage der ‚banlieues‘: Exklusion, Sicherheit und Stadtpolitik.....	140
3.1.4	Zum politischen Kontext und den Folgen der Integrationspolitik.....	151
3.2	Fallstudie 2: Großbritannien.....	165
3.2.1	Würdige und unwürdige Arme: Geschichtliche Vorbemerkungen zu Großbritannien .....	165
3.2.2	Arbeitsmarktpolitik: Aktivierung und Kontrolle .....	184
3.2.3	Kinderarmut: Ambition, Erfolg, Stagnation.....	199
3.2.4	Zum politischen Kontext und den Folgen der Integrationspolitik.....	207
<b>4</b>	<b>Sozialstaaten im Wandel: Ambivalente Integrationspolitik .....</b>	<b>225</b>
4.1	Frankreich und Großbritannien im Vergleich .....	225
4.2	Transformationen und Ambivalenzen von Sozialstaatlichkeit.....	234
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerung .....</b>	<b>247</b>
<b>6</b>	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>253</b>
<b>7</b>	<b>Lebenslauf .....</b>	<b>283</b>

## **Ehrenwörtliche Erklärung**

Hiermit bestätige ich, dass

- die vorliegende wissenschaftliche Arbeit selbständig durch den Verfasser und ohne Nutzung anderer als der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt wurde,
- die benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich als solche kenntlich gemacht wurden; und
- diese Arbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungskommission vorgelegt wurde.

London, den 21. Juni 2014

---

Enrico Reuter





## **Danksagung**

Ich möchte zunächst dem Betreuer meiner Arbeit, Prof. Dr. Klaus Schubert, für seine Unterstützung und Geduld danken, sowie Prof. Dr. Karin Priester für ihre Hilfe zu Beginn dieses Projekts. Des Weiteren danke ich Prof. Dr. Christoph Weischer für die Erstellung des Zweitgutachtens sowie die unkomplizierte und hilfreiche Art, mit der er diese Aufgabe kurzfristig übernommen hat.

Zudem geht mein Dank an meine Familie und Freunde für ihre unermüdliche Zusprache und Aufmunterung.

Für Lilly...



## Abkürzungsverzeichnis

CEC	Contrat Emploi Consolidé
CES	Contrat Emploi-Solidarité
CMU	Couverture Maladie Universelle
CNR	Conseil national de la Résistance
CPAG	Child Poverty Action Group
CRS	Compagnies Républicaines de Sécurité
CTC	Child Tax Credit
EG	Europäische Gemeinschaft
ESA	Education Support Allowance
EU	Europäische Union
HLM	Habitations à Loyer Modéré
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
JSA	Job Seeker's Allowance
NDLP	New Deal for Lone Parents
NHS	National Health Service
NMW	National Minimum Wage
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PCF	Parti Communiste Français
PPE	Prime pour l'Emploi
PS	Parti Socialiste
RMA	Revenu Minimum d'Activité
RSA	Revenu de Solidarité Active
RMI	Revenu Minimum d'Insersion
SFIO	Section Française de l'Internationale Ouvrière
TUC	Trade Union Congress
UMP	Union pour un Mouvement Populaire
WFTC	Working Families Tax Credit
WTC	Working Tax Credit
ZEP	Zones d'Éducation Prioritaires



# 1 Einleitung

Everybody knows the fight is fixed,  
The poor stay poor and the rich get rich,  
That's how it goes,  
Everybody knows  
(Leonard Cohen<sup>1</sup>)

La première loi sociale est [...] celle qui garantit à tous les membres de la  
société les moyens d'exister  
(Maximilien de Robespierre<sup>2</sup>)

Die obige Textzeile des kanadischen Poeten und Sängers Leonard Cohen umschreibt vortrefflich jene Mischung aus Resignation, Pessimismus und Fatalismus, die Debatten zur Frage der Armut oftmals zu prägen scheint. Wie in den historischen Teilen dieser Untersuchung gezeigt werden wird, ist Armut seit Jahrhunderten Gegenstand gesellschaftlicher Bemühungen zu deren Linderung, Überwindung und Prävention, oft begleitet von dem Eindruck, dass eben jene Bemühungen weitestgehend machtlos gegen die Unwägbarkeiten unkontrollierbarer äußerer Umstände sind, unabhängig davon ob diese nun als die ‚natürliche Ordnung der Dinge‘ oder als tief verankerte Strukturen sozialer Benachteiligung und Ungleichheit wahrgenommen werden.

Trotz dieser Widerstände ist jedoch zu beobachten, dass Versuche, der Armut Herr zu werden, gleichfalls beständig zum Repertoire menschlichen Handelns gehören – sei es in Form von wohltätiger Hilfe, von Bemühungen zur repressiven Kontrolle der Armen oder von radikaleren Ansätzen, die der Armut zugrunde liegende sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verändern suchen.

---

<sup>1</sup> Zitat aus dem Lied "Everybody knows" von Leonard Cohen und Sharon Robinson.

<sup>2</sup> „Das oberste Gesetz der Gesellschaft ist, dass all ihren Mitgliedern die Mittel zur Existenz garantiert werden“, Robespierre, 1792, in: Robespierre (2000: 183).

Seit Entstehung des modernen Nationalstaates als Ordnungsstruktur für die Klärung gesellschaftlicher Fragen und für den versuchten Ausgleich widerstreitender Interessen, gehört Armutspolitik zum Arsenal staatlicher Interventionen, wenngleich die Wahl der Instrumente und die Intensität der Auseinandersetzung mit diesem Problem höchst unterschiedlich ausfallen. Spätestens seit der Entstehung des modernen Sozialstaates ist die Bearbeitung von Armut ein zentrales Element sozialpolitischen Handelns, erscheint doch die Linderung und Einhegung von Armut als das Mindestmaß an sozialer Absicherung, auf der weiterreichende Fürsorge- und Dienstleistungen aufbauen können.<sup>3</sup> Seit den 1980er Jahren wurde die Wahrnehmung von Armut als soziales Problem ergänzt und teilweise verdrängt durch die Beschäftigung mit Ausgrenzung oder Exklusion, so dass Armutspolitik zunehmend als Armuts- und Integrationspolitik verstanden werden kann.<sup>4</sup>

Dieser Arbeit liegt die normative Annahme zugrunde, dass die Bekämpfung von Armut und die Sicherung eines dem allgemeinen Lebensstandard einer Gesellschaft entsprechenden menschenwürdigen Existenzminimums, ganz im Sinne des eingangs erwähnten Zitats von Maximilien de Robespierre, zu den vornehmlichen Aufgaben von Sozialstaatlichkeit gehört, da „der Schutz vor Armut und Not den Kern des nach 1945 [...] kraftvoll umgesetzten Sicherungsversprechens bildet“ (Süß 2010: 21). Anders formuliert erscheint eine effektive Sozialpolitik gegen Armut als Grundbedingung für die Wahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf Basis sozialer Rechte. Die Essenz und Qualität eines Sozialstaates spiegelt sich daher in dessen Politik zur Vermeidung und Reduzierung von Armut wider.

---

<sup>3</sup> Warum diese Aufgabe in zeitgenössischen europäischen Gesellschaften dem Staat zukommen muss und sollte, wird in Kapitel 2.3.1 begründet.

<sup>4</sup> Zum Exklusionsbegriff, siehe Kapitel 2.2 sowie für einen knappen Einstieg Castel (2000a). Ich verwende den Begriff ‚Integrationspolitik‘ zur Umschreibung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Exklusion.

Es ist demzufolge das Anliegen dieser Untersuchung, am Beispiel Frankreichs und Großbritanniens der Frage nachzugehen, welche Formen Armutsbekämpfung in heutiger Zeit annimmt. Dabei stehen drei Fragen im Mittelpunkt:

Zum ersten wird betrachtet, auf welche Weise sozialstaatliche Interventionen in beiden Staaten Veränderungen durchlaufen haben und wie sich diese Transformationen auf die Grundprinzipien von Armutspolitik auswirken.

Zum zweiten soll kritisch hinterfragt werden, wie politische Interventionen mit sozioökonomischen Strukturen interagieren und in welchem Umfang dies die Wirksamkeit von Politik untergraben sowie zu Ambivalenzen sozialstaatlicher Interventionen führen kann.

Zum dritten schließlich werden Hypothesen eingeführt, die zu erklären helfen, warum Armutspolitik in den gegebenen Bahnen verläuft, indem auf die politischen Rahmenbedingungen von Entscheidungsprozessen eingegangen wird.

Vor Beginn dieser Analyse werden jedoch zunächst einleitend die Problemstellung näher definiert, der Forschungsstand zu diesem Thema umrissen, und darauf aufbauend der Fokus der Arbeit bestimmt. Es erfolgen außerdem Anmerkungen zur Methodik und zur Wortwahl.

## **1.1 Problemstellung**

Entgegen den Hoffnungen während der wirtschaftlichen Aufschwungs- und Blütephase nach Ende des Zweiten Weltkrieges bis in die 1970er Jahre, im Zuge der Wohlstandssteigerung sei es möglich, Armut in den industrialisierten Gesellschaften zu überwinden und einen hohen Lebensstandard aller Bürger zu garantieren, bleiben materielle und

immaterielle Unterversorgung<sup>5</sup> gewisser Bevölkerungsteile ein politisch-soziales Problem, das in den vergangenen Jahren durch die sozialen Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise<sup>6</sup> an Intensität gewonnen hat.<sup>7</sup>

Zwar besteht in den Staaten der Europäischen Union (EU) nur noch in Ausnahmefällen eine existenzielle Bedrohung durch absolute Armut wie etwa in sogenannten Entwicklungsländern, jedoch vermögen es selbst die wirtschaftlich stärksten Nationen kaum, das Abgleiten breiter Bevölkerungsgruppen unter die Schwelle des „soziokulturellen Existenzminimums“ (Geißler 2002: 246) zu verhindern. Darüber hinaus sind vor allem die bevölkerungsreichen Staaten trotz umverteiler und intervenierender sozialstaatlicher Einrichtungen nur unzureichend in der Lage, Millionen relativ Arme stärker am gesellschaftlichen Wohlstand teilhaben zu lassen. Dabei manifestiert sich zum ersten eine Verschärfung von Langzeitarmut und zum zweiten eine Ausbreitung des Armutsrisikos in ehemals weitestgehend geschützte Bevölkerungsteile im Sinne einer Ausdehnung der „Zone der Verwundbarkeit“ (Castel 2000b).

Zur Hartnäckigkeit dieses Problems tritt seit einigen Jahrzehnten, besonders seit der ersten Ölpreiskrise und dem Zusammenbruch des ‚Bretton-Woods-Systems‘ 1973, eine zunehmende Belastung des Sozialstaates hinzu, welche sich am besten als Spannungsverhältnis zwischen steigenden Anforderungen infolge von dauerhaft hoher Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsalterung und Verlust von Normalarbeitsverhältnissen einerseits und rückläufigen Kapazitäten in Folge schwächeren Wirtschaftswachstums, Staatsverschuldung und

---

<sup>5</sup> Zu den theoretischen Schwierigkeiten der Definition von Armut, vgl. Hradil (2001: 243-246); Schmähl (2005: 50-53).

<sup>6</sup> Da dem Begriff der Krise oft die Annahme zugrunde liegt, es handele sich um eine temporäre Störung, die in nicht allzu ferner Zukunft überwunden sein werde, erscheint es wenig überzeugend, die Lage seit 2007 als Krise zu bezeichnen. Es soll in dieser Arbeit jedoch nicht darum gehen, diese Debatte zu führen, so dass der Begriff Krise im folgenden trotz dieses Einwands der Einfachheit halber verwendet wird.

<sup>7</sup> Zu den sozialen Auswirkungen der in Folge der Krise beschlossenen Austeritätspolitik, vgl. etwa Stuckler/Basu (2013).



abnehmender Steuereinnahmen, auch als Antwort auf die verschärfte Standortkonkurrenz, andererseits beschreiben lässt (vgl. für einen Überblick Bonoli/George/Taylor-Gooby 2000: 119-138).<sup>8</sup>

Es besteht also Grund zu der Annahme, dass in der Phase des Postfordismus Abläufe und Regeln vergangener Zeiten ihre Gültigkeit verloren haben, wie etwa der ausbleibende Abbau von Arbeitslosigkeit oder Armut in wirtschaftlichen Aufschwungphasen verdeutlicht. Bedingt durch tiefgreifende Veränderungen in den ökonomischen Rahmenbedingungen, wie beispielsweise sinkende Nachfrage nach Arbeitskraft, Flexibilisierung der Arbeit und intensiviertere Standortkonkurrenz, verändern sich die Handlungsoptionen für sozial- und wirtschaftspolitische Steuerung der Nationalstaaten und vergrößern sich die Anforderungen an sozialstaatliche Einrichtungen, die hoher struktureller Arbeitslosigkeit und zunehmender Prekarisierung gegenüberstehen.<sup>9</sup>

Hinzu treten politische Veränderungen innerhalb westlicher Gesellschaften wie etwa die Schwächung gewerkschaftlicher Organisation und die zunehmende Abkehr sozialdemokratischer Parteien von einer Agenda tiefgreifender gesellschaftlicher Umgestaltung – Veränderungen also, die jene politischen Kräfte schwächen, die zur Herausbildung sozialstaatlicher Absicherung und ambitionierterer Armutspolitik maßgeblich beigetragen haben.

---

<sup>8</sup> Die einzelnen Elemente dieser überblicksartigen und stark vereinfachenden Darstellung sind in den verschiedenen Staaten natürlich unterschiedlich ausgeprägt. Diese Differenzen, denen an den entsprechenden Stellen die gebührende Aufmerksamkeit zu widmen ist, sollten jedoch nicht den Blick auf die Ähnlichkeiten der Herausforderungen und Probleme verstellen.

<sup>9</sup> Hierbei soll nicht der Eindruck entstehen, diese Veränderungen seien über die Staaten gekommen, ohne dass diese dagegen vorgehen konnten. Eine solche Sicht würde bedeuten, die politischen Entscheidungen zum Beispiel zur Liberalisierung der Weltwirtschaft zu ignorieren und wirtschaftliche Prozesse als von Politik unabhängig darzustellen. Jedoch stehen bei dieser Arbeit ein konkretes Problem zu einer bestimmten Zeit und die entsprechenden politischen Lösungsansätze im Mittelpunkt, so dass diese Debatte zurückgestellt werden soll.

Die europäischen Staaten reagierten und reagieren in unterschiedlichem Maße und mit variierenden Schwerpunktsetzungen auf diese Veränderungen, welche nicht selten etwas ungenau und zum Teil irreleitend mit dem Schlagwort Globalisierung umschrieben werden. Bei aller Unterschiedlichkeit lassen sich jedoch zwei Grundtendenzen erkennen: zum ersten wurden sozialstaatliche Leistungen in der Regel eher abgebaut, zum zweiten erfolgt ein Wechsel vom aktiven zum aktivierenden Staat, der die Verantwortung des Einzelnen und zivilgesellschaftlicher Akteure stärken möchte (vgl. Lamping/Schridde 2004: 46-48) und die Investition in das individuelle Humankapital der Leistungsberechtigten zur Hauptaufgabe erhebt (vgl. Priddat 2004: 99). Hauptziel des so begründeten Wettbewerbsstaats ist folglich weniger die Maximisierung gesellschaftlicher Wohlfahrt, sondern die Sicherung wettbewerblicher Vorteile im globalen Konkurrenzkampf (vgl. Cerny/Evans 2004: 51).

In diesem Zusammenhang stellt sich nun die Frage, welchen Einfluss diese Wandlungen staatlicher Imperative auf die Fähigkeit der Sozialstaaten hinsichtlich der Überwindung von Armut haben. Es ist dafür zunächst zu untersuchen, inwiefern das politisch-administrative System unter den gegenwärtigen Bedingungen in der Lage ist, erfolgreich sozialpolitisch zu agieren, um damit die Formen von Armut zu bestimmen, die durch Politik beeinflusst werden können.

Sind die konkreten Politikfelder identifiziert, soll analysiert werden, auf welche Weise sich die Bearbeitung des Armutsproblems verändert hat und welchen Einfluss die aktuellen politischen ‚outputs‘ auf das Problemfeld Armut haben. Hinsichtlich des Paradigmenwandels zur aktivierenden Sozialpolitik ist beispielsweise zu betrachten, ob diese eine Bekämpfung der Ursachen von Armut und damit letzten Endes eine wirksame Eindämmung ermöglicht oder ob es durch den Umbau der sozialen Sicherungssysteme eher zu einer weiteren Verschärfung kommt,

da die zu erwartende marktbedingte Ungleichheit nicht mehr ausreichend abgefedert wird. Zudem ist zu untersuchen, auf welche Weise institutionelle und ideologische Einflussfaktoren die Orientierung der gewählten Sozialpolitik prägen.

Das Problem der Armut überschneidet sich vor allem in seiner verfestigten Form mit der Frage sozialer Exklusion, das heißt der Marginalisierung und Abkopplung von Individuen oder Gruppen in Bezug auf soziale Aktivitäten und Bindungen sowie auf politische und soziale Teilhabe. Besondere Bedeutung kommt dabei in den auf Erwerbsarbeit beruhenden Gesellschaften der gefährdeten Integration in die gesellschaftliche Arbeitsteilung zu. Auch wenn die Mechanismen der Exklusion sehr vielfältig sind, besteht doch kein Zweifel, dass etwa lang anhaltende Arbeitslosigkeit und die damit in der Regel verbundene relative Armut zu unfreiwilliger Ausgrenzung aus Strukturen gesellschaftlicher Anerkennung führen können.

Zentral ist diesbezüglich, Exklusion als Prozess zu verstehen, der in den strukturellen Bedingungen moderner Gesellschaften seinen Ursprung hat und sich umso mehr verstärkt, wenn die unteren Schichten der sozialen Stratifizierung erreicht werden. Folglich ist es eines der Hauptanliegen dieser Arbeit, das Zusammenspiel zwischen eben diesen Exklusionsprozessen und sozialstaatlichen Interventionen zu beleuchten, um so mögliche Ambivalenzen von Sozialstaatlichkeit hervorzuheben.

Über den Schwerpunkt dieser Arbeit hinaus, ist die Frage der Exklusion auch aus einem anderen Grund von hoher Wichtigkeit: Aus wirtschaftlicher oder familiärer Exklusion folgt sehr häufig auch politische Exklusion, welche sich zumeist in Wahlenthaltung, Unterstützung extremistischer Parteien oder genereller Abwendung von Politik manifestiert und bei entsprechender Reichweite und Intensität eine Gefährdung der demokratischen Regierungsform darstellen kann (vgl. Bauman 2005: 75; Braconnier/Dormagen 2007).

Aus diesem Grund, ergänzend zu ethischen Erwägungen, scheint eine weitere Beschäftigung mit dem bis hierher skizzierten Themenfeld angebracht und nötig, da sich darin, über Fragen von Armut und Ausgrenzung hinausgehend, in einem weiteren Sinn das Problem der gesamtgesellschaftlichen Integration manifestiert.

## 1.2 Zum Forschungsstand

Nachdem Armut in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland häufig entweder verdrängt oder dramatisiert wurde (vgl. Leibfried u.a. 1995: 10-11), insgesamt jedoch die Armutsforschung ein „Schattendasein“ (Geißler 2002: 247) fristete, kann seit Mitte der 1980er Jahre eine intensivere Beschäftigung insbesondere der Soziologie mit diesem Thema festgestellt werden.<sup>10</sup> Dabei lassen sich, nach Leibfried u.a. (1995: 13-14), im Wesentlichen vier Richtungen unterscheiden:

Erstens eine empirisch geprägte beschreibende Armutsforschung, im Sinne der klassischen Studie zu den Arbeitslosen von Marienthal (Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel 1975) aus den 1930er Jahren. Arbeiten also, die zeitlich und geographisch begrenzt, Armut in ihren vielfältigen Dimensionen empirisch zu fassen versucht, wobei in der deutschsprachigen Literatur erwartungsgemäß Untersuchungen zu Deutschland überwiegen. Ein aktuelleres Beispiel hierfür ist das im Jahr 2007 abgeschlossene Forschungsprojekt zur Armut in Münster am Institut für Soziologie Münster, an dem ich mitwirken durfte (vgl. Hoffmeister 2007); exemplarisch für zahlreiche Arbeiten der Vergangenheit sei „Die Realität der neuen Armut. Analysen der Beziehungen zwischen Arbeitslosigkeit und Armut in einer Problemregion“ (Lompe 1987), eine Studie zu Braunschweig, benannt.

---

<sup>10</sup> Für eine detaillierte chronologische Übersicht der sozialwissenschaftlichen Thematisierung von Armut in der Bundesrepublik, vgl. Hauser/Neumann 1992: 238-245.

Zweitens ist die Randgruppenforschung zu erwähnen, welche vor allem extreme Formen von Armut wie Obdachlosigkeit in den Blick nimmt, dabei jedoch „unauffälligere und weniger ausgegrenzte Armut“ vernachlässigt (Leibfried u.a. 1995: 14).

Drittens sind die Ungleichheitsforschung sowie die damit verbundene Sozialstrukturanalyse anzuführen, wofür beispielsweise das auf Machtungleichheiten beruhende ‚Zentrum-Peripherie-Modell‘ von Kreckel (2004: 39-51) steht.<sup>11</sup>

Viertens wurden in den letzten Jahren, inspiriert durch Debatten zum Konzept der Exklusion in Frankreich, Großbritannien und auf europäischer Ebene, zahlreiche Werke veröffentlicht, welche diesen Begriff kritisch hinterfragen und zur Analyse der sozialen Lage Deutschlands verwenden (vgl. u.a. Bude/Willisch 2006, 2008; Mohr 2007).

Da Armut in modernen Gesellschaften mit sozialstaatlichen Einrichtungen kaum ohne Untersuchung der sozialpolitischen Arrangements verstanden werden kann, überrascht es nicht, dass eine Reihe von Arbeiten zu diesem Problem von einem deutlichen politikwissenschaftlichen Bezug gezeichnet sind (vgl. etwa Hanesch 1995; Leibfried/Tennstedt 1985; Leibfried u.a. 1995). Dabei werden neben den Folgen und Kennzeichen von Armut oder den theoretischen Schwierigkeiten der Definition in besonderem Maße sozialpolitische Maßnahmen und Institutionen untersucht, um so die reale Armenpolitik auf ihre Grundannahmen, Ziele, Instrumente, Erfolge oder Schwächen zu befragen.

In diesem Zusammenhang wird verständlich, warum auch in der Sozialstaatsforschung das Problemfeld Armut Interesse erfährt und verdient, wenngleich die Beschäftigung in dieser Disziplin oft nur am Rande oder indirekt erfolgt.

---

11 Für eine sehr kompakte Darstellung der neueren Ungleichheitsforschung aus machttheoretischer Perspektive und zu den Schwierigkeiten dieser Forschungsrichtung, vgl. Barlösius (2004).

In Großbritannien stellt sich die Situation deutlich anders dar: Dort etablierte sich bereits Ende des 19. Jahrhunderts der eigenständige Forschungszweig der ‚social policy and administration‘, ein eher problemorientierter Zugang, der andere wissenschaftliche Disziplinen bei der Untersuchung sozialpolitischer Fragen an den Rand drängte (vgl. Spicker 1992: 175-176). Dabei entwickelte sich Armut früh zu einem der zentralen Themen der britischen Sozialwissenschaften (vgl. Süß 2010: 35). Dass Fragen der Armut besonderes Gewicht zukommt, kann bei näherer Betrachtung des britischen Sozialstaatskonzeptes kaum verwundern: Folgt man beispielsweise der Einschätzung Kaufmanns, so stellt in Großbritannien das Problem der Armut die zentrale „Eigensinnigkeit“ (Kaufmann 2003: 26) dar. Daraus resultiert im Falle des britischen Sozialstaates die Konzentration auf eine allgemeine Grundsicherung, welche im Gegensatz zu den Ungleichheiten bewahrenden Wohlfahrtsstaaten konservativer Prägung wie Deutschland oder Frankreich (vgl. Esping-Andersen 1998: 27) die Frage der Vermeidung absoluter Armut in den Vordergrund treten lässt und die Absicherung des Existenzminimums zur Hauptaufgabe von Sozialstaatlichkeit erhebt. Dieser Fokus auf die Armenfrage, der sich bis in die Zeit der ‚poor laws‘ zurückverfolgen lässt, gilt dabei nicht nur für politische Akteure, sondern begründet zugleich ein hohes wissenschaftliches Interesse an Armut, Armutspolitik und sozialer Exklusion (vgl. zum Beispiel Alcock 2006; Apospori/Millar 2003; Atkinson 1969; Evans/Williams 2009; Hills/Stewart 2005; Levitas 2005; Pantazis/Gordon/Levitas 2006; Payne 2006; Poynter 1969; Townsend 1979; Wedderburn 1974; Welshman 2006).<sup>12</sup>

Versucht man, sich einen Überblick über die Diskussion von Armut in Frankreich zu verschaffen, fällt auf, dass der Begriff der Exklusion im

---

<sup>12</sup> Für einen kurzen Überblick über Entwicklung und zentrale Werke sei verwiesen auf Spicker (1992: 175-177).

Zentrum der wissenschaftlichen Bearbeitung steht. Die theoretischen Arbeiten zu diesem Thema weisen folglich eine große Bandbreite an Definitionen auf, die den Rahmen der ursprünglichen systemtheoretischen Unterscheidung von Inklusion/Exklusion sprengen.<sup>13</sup> Einen Überblick hierüber vermittelt recht umfassend „L'exclusion. L'état des savoirs“, herausgegeben von Serge Paugam (1996), der in seinem Werk „La disqualification sociale“ (Paugam 2004) methodologische Fragen zur Armuts- und Exklusionsforschung analysiert.

Bemerkenswert ist hierbei die enge Verknüpfung des Exklusionsthemas mit Fragen der Staatsbürgerschaft, welche insbesondere im Werk von Dominique Schnapper zum Ausdruck kommt (Schnapper 2000; 2002), und die in Anbetracht der durch die Französische Revolution geprägten Vorstellungen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt (vgl. hierzu Kapitel 3.1.1) wenig überrascht.

Über diese spezifische Beschäftigung mit Ursachen und Folgen sozialer Exklusion hinaus, gibt es auch in der französischen Sozialwissenschaft eine thematisch breite Auseinandersetzung mit Fragen der Sozialstaatlichkeit unter gewandelten Bedingungen (vgl. etwa Aghion/Roulet 2011; Bourdelais u.a. 1996; Castel 2007; Fitoussi 2004; Gazier 2005; Généreux 2010; Rosanvallon 1992, 1995, 2011), die sich zum Teil stärker mit den Auswirkungen der Krise des Wohlfahrtsstaates auf die demokratische Ordnung beschäftigt, als das Augenmerk auf technische Fragen der Funktionsweise und Effektivität sozialstaatlicher Einrichtungen zu legen. Eine zu erwähnende Ausnahme ist dabei Palier (2005), der die Entwicklungen des französischen Sozialmodells seit 1945 in seinem Standardwerk detailliert analysiert. Schließlich sollte, will man den Forschungsstand in Bezug auf Armut oder Exklusion darstellen, das Werk

---

13 Dabei wird zum Teil die Frage nach der Nützlichkeit des Konzeptes der Exklusion gestellt, also eine in hohem Maße selbstreflexive Debatte geführt, deren Wert für die Verfeinerung sozialwissenschaftlicher Konzepte nicht unterschätzt werden sollte (vgl. für einen Überblick Karsz 2004).

von Pierre Bourdieu nicht vergessen werden (vor allem Bourdieu 1982; 1993), der zwar nicht explizit in diesem Forschungsbereich tätig war, jedoch mit seiner Gesellschaftstheorie, insbesondere durch sein Modell des sozialen Raumes, und seine empirischen Untersuchungen zur Lebenswelt sozial benachteiligter Personen, gerade in den französischen Vorstädten, zu einem besseren Verständnis sozialer Probleme beigetragen hat. Gleiches gilt für die zahlreichen Publikationen zu den Folgen der sozial-räumlichen Konzentration von Armutslagen und Ausgrenzungsrisiken, wie etwa Beaud/Pialoux (2003); Donzelot (2006); Kokoreff/Lapeyronnie (2013); Lapeyronnie (2008).

### **1.3 Forschungsbedarf**

Angesichts dieser umfangreichen wissenschaftlichen Literatur stellt sich die Frage, welchen Erkenntnisgewinn eine weitere Beschäftigung mit dem skizzierten Themenfeld erbringen könnte. Ohne die Möglichkeiten des angestrebten Forschungsvorhabens überschätzen zu wollen, besteht Grund zu der Annahme, dass ein sozialpolitischer Vergleich zwischen Frankreich und Großbritannien in Bezug auf die Frage von Armut und Exklusion im sich wandelnden Sozialstaat in fünf Punkten erweiterte Erkenntnisse zu gewinnen vermag:

Zum ersten stellen die Reformvorhaben und Wandlungen von Sozialstaatlichkeit der letzten Jahre aufgrund ihrer Aktualität ein bisher weniger untersuchtes Feld dar. Aufbauend auf früheren Arbeiten besteht so die Chance, einen Beitrag zum Verständnis neuerer Entwicklungstendenzen zu liefern und diese zugleich im Kontext historischer Erfahrungen zu verorten.

Zum zweiten orientieren sich die meisten bisher publizierten Forschungsergebnisse vor allem in Deutschland entweder in starkem Maße an soziologischen Fragestellungen und Ansätzen der Armutsforschung, oder konzentrieren sich auf den politischen



Reformprozess im allgemeinen, wobei etwa Akteure bzw. Institutionen betrachtet werden. Der Anspruch dieses Promotionsvorhabens soll hingegen darin bestehen, im Sinne der ‚Politischen Soziologie‘ disziplinenübergreifend sozialwissenschaftlich einen problemgeleiteten Zugang zu suchen und damit das Zusammenspiel von politischen und sozialen Faktoren in Hinsicht auf Armuts- und Integrationspolitik darzustellen.<sup>14</sup>

Zum dritten soll es in dieser Untersuchung darum gehen, noch stärker die Ambivalenzen von sozialstaatlichem Handeln herauszustellen und somit am Beispiel der Bekämpfung von Exklusion und Armut zu zeigen, in welchem Maße Sozialstaatlichkeit sowohl versorgend und emanzipierend, als auch kontrollierend und disziplinierend wirkt.

Zum vierten konzentriert sich deutschsprachige Literatur oftmals auf Deutschland, wobei insbesondere Frankreich trotz positiver Ausnahmen (vgl. beispielsweise Neumann 2004) nicht so umfassend gewürdigt zu werden scheint, wie es wünschenswert wäre. Folglich ermöglicht eine eingehendere Untersuchung Frankreichs nicht nur einen Erkenntnisgewinn in Bezug auf einen der wichtigsten Partner in Europa, sondern zudem auch Einblicke in Entwicklungen und Risiken, die sich ebenso in Deutschland zeigen oder zeigen könnten.

## **1.4 Schwerpunkt und Struktur des Forschungsvorhabens**

Die Annäherung an den Forschungsgegenstand soll wie erwähnt interdisziplinär sein und sich politikwissenschaftlicher, soziologischer und historischer Ansätze bedienen. Die Arbeit verbindet Theorie und Empirie auf folgende Weise:

---

<sup>14</sup> Dieser Ansatz birgt sicherlich prinzipiell das Risiko eines gewissen Eklektizismus, er erscheint mir jedoch als besonders hilfreich, um das Thema in der gewünschten Weise zu bearbeiten.

Ziel der grundlegenden theoretischen Betrachtungen in Kapitel 2 ist es zum ersten, die Begriffe Armut und Exklusion näher zu definieren, verschiedene Formen voneinander zu unterscheiden und somit das Problemfeld in seiner gesamten Komplexität zu erfassen. Zum zweiten erscheint es unabdingbar, theoretische Überlegungen darüber anzustellen, in welchem Rahmen sich Armuts- und Integrationspolitik im Zeitalter des Postfordismus bewegen kann, das heißt, welche Handlungsmöglichkeiten für das politische System bestehen. In diesem Zusammenhang ist zu begründen, warum der Sozialstaat im Zentrum der Untersuchung steht, und in welchem Maße der Wandel zum ‚aktivierenden Staat‘ das Instrumentarium der Armuts- und Exklusionpolitik definiert. Der Schwerpunkt soll hierbei vor allem auf Theorien mittlerer Reichweite etwa der Armuts- oder Exklusionsforschung liegen.

Nach diesen einführenden theoretischen Überlegungen zu Armut, Exklusion und der Rolle des Staates, sollen im empirischen Hauptteil (Kapitel 3) sozialpolitische Programme und Maßnahmen, also die ‚policy-Dimension‘, im Zentrum der Analyse stehen. Dabei geht es in erster Linie um die Untersuchung von Kontinuitäten und Brüchen in der Sozialpolitik und um die Heraushebung der inneren Widersprüche von wohlfahrtsstaatlichem Handeln. Zur Erklärung und Beschreibung dieser Tendenzen und Entwicklungen werden die Rolle politischer Akteure, der Einfluss widerstreitender Interessen und die Bedeutung von Institutionen und dominierenden Normen herangezogen. Diese Aspekte des politischen Entscheidungsprozesses sollen dabei in Hinsicht auf ihrer Auswirkungen auf politische Inhalte hinterfragt werden.

Im Zentrum der Untersuchung steht folglich zunächst der ‚output‘ des politischen Systems, das heißt sozialpolitische Maßnahmen, die zur Behebung oder Linderung der verschiedenen Manifestationen von Armut und Exklusion getroffen werden. Da der Schwerpunkt der Arbeit auf den Wandlungen der Sozialstaatlichkeit und ihren Auswirkungen liegt, sind

Veränderungen bei den Ansätzen zur Problembewältigung hervorzuheben, um somit die vollzogenen Transformationen der Rolle des Sozialstaates darstellen zu können.

Unter Berücksichtigung ‚externer‘, also nicht originär politischer Einflussfaktoren, werden diese implementierten politischen Entscheidungen auf ihr Zusammenspiel mit strukturellen Faktoren befragt, so dass die Ambivalenzen politischen Handelns ersichtlich werden.

Armut und vor allem Exklusion sind dabei, wie angedeutet, stets als Prozesse zu betrachten, die im Zentrum der Gesellschaft ihren Ursprung haben und in hohem Maße von sozialpolitischem Handeln abhängen.

In erster Linie ist hierfür das Feld der Arbeitsmarktpolitik zu untersuchen, da zum ersten die Einbindung in die gesellschaftliche Arbeitsteilung in allen relevanten Exklusionstheorien einen zentralen Integrationsmodus darstellt, und da sich zum zweiten auch in der Praxis die meisten sozialpolitischen Eingliederungsversuche für von Ausgrenzung bedrohte Bürger auf die (Wieder)aufnahme einer Beschäftigung konzentrieren.

Zum zweiten soll bei der Darstellung der beiden Fallstudien auch jenen nationalen Eigenheiten Aufmerksamkeit zukommen, die Debatten und politische Prioritäten bezüglich der Armutsfrage besonders prägen. Daher steht im Falle Frankreichs die Situation in den sozial benachteiligten Vorstädten im Vordergrund, während für Großbritannien das Thema der Kinderarmut erörtert wird. Die nähere Untersuchung dieser beiden Problemfelder bietet Einsichten in das dominierende Verständnis von Armut und Exklusion sowie in sozialpolitische Schwerpunktsetzungen, welche letztlich die Orientierung von Sozialstaatlichkeit bestimmen.

Dieser Fokus bedeutet freilich, dass eine Reihe ebenfalls relevanter Politikfelder ausgeblendet werden. So ließen sich beispielsweise Gesundheitspolitik und Bildungspolitik als für die Verhinderung und

Bekämpfung von Exklusion zentral beschreiben. Angesichts der Orientierung integrationspolitischer Maßnahmen auf Arbeitsmarkteingliederung und in Anbetracht der Notwendigkeit einer angemessen engen Forschungsfrage werden diese Überlegungen aber nicht verfolgt.

Ebenfalls weitestgehend ausgeblendet werden die konkreten Auswirkungen sozialpolitischer Programme auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, da es nicht das Hauptziel dieser Arbeit ist, die Implementierung und Effektivität von Politik mit Bezug auf verschiedene soziale Gruppen zu untersuchen. Wie ausgeführt geht es vielmehr um eine kritische Diskussion sozialstaatlicher Entwicklungstendenzen im Feld der Armuts- und Integrationspolitik im Zeitverlauf zur Herausstellung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden sowie um die Analyse der Ambivalenzen von Sozialstaatlichkeit.

Leitmotiv bei all diesen spezifischen Fragen ist dabei die Analyse politischer Entscheidungen und Nicht-Entscheidungen, die im Zuge der Umgestaltung der sozialstaatlichen Regeln und Arrangements in den letzten Jahren getroffen wurden, und deren Einfluss auf die Armutsfrage. Da diese Reformen und sozialpolitischen Interventionen den Anspruch erheben, die soziale Frage im Kontext des zeitgenössischen Kapitalismus neu zu beantworten, das heißt in anderen Worten den Wohlfahrtsstaat den gewandelten Bedingungen einer globalisierten Weltwirtschaft anzupassen, kommt diesem politischen Problem eine Bedeutung zu, welche die eigentliche Frage der Armut und der von dieser Betroffenen übersteigt: es geht folglich auch um die Rolle von Sozialstaatlichkeit und von kollektiven Ansätzen zur Bewältigung sozialer Risiken im allgemeinen.

Dementsprechend werden in Kapitel 4 nicht nur Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Staaten zusammengefasst, sondern ein Versuch unternommen, theoretische Ansätze zum Wandel von Staatlichkeit mit den Ergebnissen dieser Arbeit zu kontrastieren und darauf aufbauend

Aussagen zur ambivalenten Rolle staatlicher Interventionen zu treffen, wobei auch die Grenzen sozialstaatlichen Handelns betont werden. Ziel ist es, die innere Logik von Armuts- und Integrationspolitik als zentrales Element von neoliberaler Sozialstaatlichkeit zu erfassen.

Insgesamt soll es darum gehen, trotz der notwendigen Beschränkung auf die erwähnten Politikfelder gesellschaftliche Auswirkungen sich wandelnder Sozialpolitik hinsichtlich Armut und Exklusion durch Untersuchung der aktuellen Armuts- und Integrationspolitik in Frankreich und Großbritannien und durch Beleuchtung der sozialen Komplexität dieses Problemfeldes darzustellen.

### **1.5 Methodische und sprachliche Vorbemerkungen**

Wie bereits beschrieben, soll der Kern der Arbeit in einem theoretisch fundierten Vergleich von politischen Maßnahmen und Entscheidungen sowie deren Folgen für die Grundlagen von Sozialstaatlichkeit bestehen. Die Untersuchung stützt sich dabei auf Primär- und Sekundärliteratur zu den untersuchten Politikfeldern und umfasst wissenschaftliche Publikationen, Gesetzestexte und Fallstudien. Grundlage für den analytischen Rahmen der Arbeit sind die in Kapitel 2 eingeführten und diskutierten theoretischen Arbeiten.

Es wurden darüber hinaus qualitative Interviews mit Experten, genauer mit Vertretern wohltätiger Vereinigungen und des Arbeitsamtes in Großbritannien geführt, mit dem Ziel, das Forschungsthema zu Beginn explorativ einzugrenzen. Dabei stellte sich jedoch heraus, dass der Erkenntnisgewinn durch diese Gespräche kaum über das Studium relevanter Texte hinausging, weswegen ich entschloss, diesen Ansatz nach der endgültigen Festlegung des Forschungsschwerpunktes nicht weiter zu verfolgen.

Schließlich soll auch begründet werden, warum der Vergleich Frankreichs und Großbritanniens hinsichtlich des gewählten Themas vielversprechend ist und daher gewählt wurde:

Die beiden gewählten Staaten gehören, folgt man den in der Forschung geläufigen Typologien, zu unterschiedlichen Modellen von Sozialstaatlichkeit (siehe Kapitel 4.1), was einen kontrast- und ertragreichen Vergleich erhoffen lässt. Dieser Unterschied wird ganz besonders bei Sapir deutlich, der europäische Wohlfahrtsstaaten hinsichtlich Effektivität (operationalisiert als Beschäftigungsgrad) und Gerechtigkeit (operationalisiert als Wahrscheinlichkeit, nicht von Armut betroffen zu sein) untersucht. Dabei stehen sich Frankreich und Großbritannien diametral gegenüber, in etwa gleichem Abstand zum EU-Durchschnitt, wobei sich Großbritannien durch einen deutlich höheren Beschäftigungsgrad, aber größere Armutsrisiken auszeichnet (vgl. Sapir 2005).

Dieser Unterschied, in Verbindung mit anderen Fragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik, wird darüber hinaus oftmals von französischer Seite in der Auseinandersetzung um das bessere Sozialstaatskonzept politisch genutzt, wie sich etwa in der Debatte um den Europäischen Verfassungsvertrag zeigte, in der das französische Modell als Leitbild für einen europäischen Sozialraum gegen das Feindbild des Liberalismus angelsächsischer Prägung in Stellung gebracht wurde. Zugleich wird in britischen Medien nicht selten die starke Rolle des Staates und die vermeintlich schwache wirtschaftliche Dynamik Frankreichs hervorgehoben, was dem Eindruck grundlegender Gegensätzlichkeit weiter Vorschub leistet.

Gleichzeitig ist jedoch in beiden Staaten, trotz aller tatsächlichen und erdachten Unterschiede, das Problem der Armut und Exklusion in gleichem Maße zentral, da relative Armut breiter Bevölkerungsteile, räumliche Segregation und weitere Formen der Exklusion das Bild beider Gesellschaften prägen.

Es bietet sich also an, die vermeintlichen Antipoden näher zu untersuchen, Dies erscheint nützlich, da es sich bei den untersuchten Staaten nach Deutschland um die bevölkerungsreichsten und wirtschaftlich bedeutendsten Staaten der EU handelt, so dass eine Diskussion über die sozialstaatlichen Arrangements des 21. Jahrhunderts in Europa ohne Betrachtung dieser Länder kaum möglich ist.

Als Untersuchungszeitraum wurden die Jahre 1997-2008 gewählt. Dieser Beginn drängte sich förmlich auf, da im Frühling 1997 in Großbritannien die Regierung unter Tony Blair ins Amt kam und umgehend das Thema der sozialen Exklusion zum Leitbild von Sozialpolitik erklärte, während etwa zur gleichen Zeit in Frankreich ebenfalls eine linksgerichtete Mehrheit die Regierung unter Lionel Jospin stellte und sozialstaatliche Reformen gerade auch mit Augenmerk auf Exklusion anstrebte.

Der Endpunkt der Untersuchung fällt mit dem Beginn der bis heute anhaltenden wirtschaftlichen (und zunehmend sozialen sowie politischen) Krise zusammen, die aus Ungleichgewichten in den globalen Finanzmärkten und als Folge langfristiger struktureller Probleme des zeitgenössischen Kapitalismus erwachsen ist (vgl. beispielsweise Streeck 2013). Die notwendige politische Reaktion auf diese akuten Herausforderungen führte zu einer Pause im Umbau des Sozialstaates in beiden untersuchten Ländern, der erst später im Zuge von Ausgabenkürzungen fortgeführt wurde und an dieser Stelle nicht behandelt wird. Es scheint daher möglich, die Zeit von 1997 bis 2008 als ‚Ruhe vor dem Sturm‘ zu betrachten, womit es möglich wird, darzustellen, in welchem Maße selbst in Perioden relativer wirtschaftlicher Stabilität sozialstaatliches Handeln von Unzulänglichkeiten und Ambivalenzen geprägt ist – eine Sicht, die in Zeiten akuter Krisen potentiell eher versperrt ist.

Zum Abschluss dieser Einleitung ist es noch notwendig, einige klärende Worte zur Nutzung fremdsprachlicher Begriffe und von Satzzeichen anzufügen:

Das Thema dieser Arbeit bringt es unweigerlich mit sich, dass die Mehrzahl der verwendeten Quellen in Englisch und Französisch verfasst sind. Fachbegriffe und Namen von sozialstaatlichen Programmen werden dabei in der Originalsprache belassen, zugleich aber bei deren erster Verwendung im Text übersetzt oder erklärt. Diese Begriffe stehen zudem zur besseren Sichtbarkeit in einfachen Anführungszeichen.

Obwohl einfache Anführungszeichen zudem zur Benennung von analytischen Konzepten und wie üblich für uneigentliche Rede verwendet werden, ist es meine Hoffnung, dass dies die Lesbarkeit nicht negativ beeinflusst.

Namen von Organisationen und Parteien stehen ebenfalls in der Originalsprache, werden aber zur besseren Unterscheidbarkeit von politischen Programmen und Instrumenten sowie analytischen Konzepten kursiv gedruckt.

Alle Übersetzungen aus fremdsprachigen Quellen wurden von mir vorgenommen.

Zur Vermeidung von Missverständnissen soll schließlich noch die Nutzung der folgenden drei Begriffe erläutert werden:

- Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat werden, auch in abgewandelten Formen, synonym verwendet.
- Wenn von Integration die Rede ist, bezieht sich dies auf Fragen gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalts in primär sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht. Integration ist also das Gegenstück zu Exklusion und ist im Kontext dieser Arbeit nicht an das Thema der Integration von Immigranten gebunden.
- Der Name ‚Großbritannien‘ wird einheitlich und im Sinne besserer



Lesbarkeit für das ‚Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland‘ verwendet.



## 2 Zu Armut, Exklusion und Sozialstaatlichkeit im Wandel

Von Armut und Ausgrenzung zu sprechen bedeutet, sich auf ein unübersichtliches und umstrittenes Thema einzulassen. Was sich bei flüchtiger Betrachtung als klar umrissenes, eindeutiges gesellschaftliches Problem präsentiert, erweist sich bei näherer Untersuchung als genauso vielschichtig wie die Komplexität moderner Gesellschaften vermuten lässt. Dies liegt auch an der wissenschaftlichen Beschäftigung mit diesem Themenfeld, aus der im Laufe von mehreren Jahrzehnten vielfältige und zum Teil gegensätzliche Vorstellungen entstanden, die sich in unterschiedlichem Maße im öffentlichen Diskurs der Gesellschaft festgesetzt haben.

Von Armut oder Ausgrenzung sprechen zu wollen, erfordert daher zunächst eine Klärung der Begriffe, oder, da dies kaum endgültig möglich scheint, eine nachvollziehbare Offenlegung des Verständnisses, welches diesem Forschungsvorhaben zugrunde liegt. Dabei kann und soll es nicht darum gehen, den zahlreichen theoretischen Arbeiten zu Armut und Exklusion eine weitere hinzuzufügen. Vielmehr dient das folgende Kapitel, neben der erwähnten Darlegung meines Ansatzes, der Beschreibung des theoretischen Rahmens, der die analytische Grundlage für die späteren länderspezifischen Untersuchungen bildet und damit bestimmt, aus welchem Blickwinkel die Analyse der Fallstudien erfolgen wird.

Klärungsbedarf besteht hierbei auch für den Begriff des sozialstaatlichen Wandels. Ähnlich wie in der Armutsforschung ist die Anzahl unterschiedlicher Ansätze und Schwerpunkte sowohl in der Wohlfahrtsstaatsforschung als auch bei den Bemühungen zur Analyse der gegenwärtigen und zukünftigen Rolle des Staates beträchtlich. Hier gilt daher ebenso der Anspruch, die für mein Vorhaben wichtigsten Aspekte herauszugreifen und in den konzeptuellen Rahmen der Arbeit einzubauen, wobei es nicht um eine möglichst umfassende Darstellung

der jeweiligen Theorien und Heuristiken gehen kann und soll, sondern um die Auswahl der für dieses Forschungsvorhaben besonders nützlichen.

## **2.1 Armut und Armutsforschung in europäischen Gesellschaften**

### **2.1.1 *Renaissance des Bewusstseins für ein altes Problem***

Armut, zunehmende soziale Ungleichheit und die sich verfestigende Ausgrenzung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen sind zu Beginn des 21. Jahrhunderts wieder verstärkt ins öffentliche Bewusstsein gerückt, selbst vor Beginn der sich seit 2007 entfaltenden Krise. Debatten über die „neue Unterschicht“ (Uchatius 2005) oder die „neuen Proleten“ (Steingart 2006) prägten die Auseinandersetzung mit aktuellen Problemen der westeuropäischen Gesellschaften. In den Medien wurden Forderungen nach einer spezifischen „Armutspolitik“ erhoben (vgl. beispielsweise Niejahr 2005) und die sich ausbreitende Angst vor sozialem Abstieg thematisiert (vgl. Dubet/Duru-Bellat 2006).

Nun sollte man angesichts der inhaltlichen Tendenz einiger der veröffentlichten Artikel und Essays nicht davon ausgehen, dass diese Beiträge zum öffentlichen Diskurs unbedingt für eine progressive Bekämpfung und Überwindung von Armut eintreten. Gerade in Zeiten offensichtlicher gesellschaftlicher Spannungen ist davon auszugehen, dass die Debatte zum Thema Armut auch der Herausbildung eines „defensiven Block[s] gegen die unterprivilegierten oder ausgegrenzten Gruppen“ (Habermas 1985: 150) beiträgt, gewissermaßen also der Grenzziehung zwischen sozialen Gruppen dient. Dennoch lässt sich seit einigen Jahren ein gesteigertes Interesse an sozialen Fragestellungen, das sich im größeren Rahmen einer kritischen Diskussion des Kapitalismus in seiner gegenwärtigen Ausprägung entwickelt, nicht verkennen. Zwar waren die ersten Beiträge zur neuen, das heißt den Kreis der üblichen Verdächtigen

sprengenden, Kapitalismuskritik höchst verschieden in Ausrichtung und Anspruch, nichtsdestotrotz ist es faszinierend festzustellen, dass es Karl Marx auf das Deckblatt des Spiegels schaffte (*Der Spiegel* Nr. 34 vom 22.08.2005) und *Die Zeit* in ihrem Feuilleton eine Serie unter dem Titel „Die Zukunft des Kapitalismus“ ins Leben rief (Beginn in *Die Zeit* Nr. 17 vom 21.04.2005, vgl. auch Jessen 2006). Darüber hinaus verstärkte sich dieses Interesse an den Ungleichgewichten und Problemen des zeitgenössischen Kapitalismus weiter mit Beginn der globalen Wirtschaftskrise, selbst wenn Kunkel (2014: 23-24) dahingehend zuzustimmen ist, dass diese mediale Inkarnation der Kapitalismuskritik nicht in jedem Fall aufrichtig und ernsthaftig betrieben wurde und wird.

Bei dieser Renaissance einer gesellschaftskritischen Auseinandersetzung mit Armut und Ausgrenzung fällt auf, dass die Phase des wohlfahrtsstaatlich eingehegten Kapitalismus der Nachkriegszeit, des sogenannten ‚Goldenen Zeitalters‘, gerade im Hinblick auf die Armutsfrage häufig verklärt wird, gerade so, als sei soziale Ungleichheit in ihrer extremsten Form erst kürzlich wieder zu Tage getreten.<sup>15</sup> Genährt wird diese Sicht, vor allem in Deutschland, von dem Kontrast zwischen Verschärfung der Armut und Exklusion in den letzten 30 Jahren und der nach 1945 verbreiteten Vorstellung, mit dem steigenden Wohlstand der westeuropäischen Staaten ließe sich das Problem der Armut letztlich in absehbarer Zukunft lösen (vgl. Ullrich 2005: 122). Blendet man die „zyklischen Schwankungen“ im wissenschaftlichen Interesse für Armut (Leibfried/Voges 1992: 9) einmal ebenso aus wie das Oszillieren ihrer Thematisierung zwischen Verdrängung und Dramatisierung (vgl. Leibfried u.a. 1995: 10-11), so wird ersichtlich, dass Ausgrenzung von

---

<sup>15</sup> So plädiert Castel generell gegen die „lästige[n] Verherrlichung der „Trente Glorieuses“ aufgrund des unvollendeten Charakters der erzielten Fortschritte dieser Epoche, ihrer zum Teil ambivalenten Auswirkungen und der inneren Widersprüche des Sozialstaates (vgl. Castel 2000b: 339-348).

Bevölkerungsgruppen und Armut sehr alte, dauerhafte und damit gleichzeitig hochaktuelle Herausforderungen sind.

Die gegenwärtige Bedeutung der Armutsfrage steht im Zentrum dieser Arbeit, dennoch kann ein kurzer Rückgriff auf Vergangenes helfen, den Blick für das Heute zu schärfen. Anstelle einer chronologischen Darstellung, die den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, soll dieser Rückblick in Form von vier Thesen erfolgen:

Zum ersten stellt Armut, verstanden als primär materieller Mangel und Feinheiten der jeweiligen zugrunde liegenden Definition einmal ausgeblendet, eine Plage dar, mit der sich europäische Gesellschaften<sup>16</sup> seit Menschengedenken auseinandersetzen müssen (vgl. Ullrich 2005: 119). Ob antiker Sklave, vorindustrieller Vagabund oder der Pauper in der Phase der Industrialisierung – die Existenz ausgegrenzter und verarmter Bevölkerungskategorien scheint unvermeidlich zu sein. Zwar gelang es während der Blütephase des Sozialstaates in den hochentwickelten Industriegesellschaften, die beiden „sozialen Grundübel“ des Kapitalismus Arbeitslosigkeit und Armut „auf das Niveau individueller Einzelschicksale [...] herabzudrücken“ (Kronauer 2002: 13), dennoch blieb selbst in diesem günstigen Moment die Beseitigung von Armut aus. Zudem fällt der Zeitraum, in dem eine endgültige Lösung der Armutsfrage zumindest erhofft werden konnte, im historischen Vergleich erschreckend kurz aus.

Zum zweiten ist Armut stets mehr als die Summe individueller Schicksale verarmter Personen. Armut ist ein soziales Problem, das nur umfassend verstanden werden kann, wenn die gesellschaftliche Dimension in den Blick genommen wird.

---

<sup>16</sup> Die Frage von Armut in außereuropäischen Gesellschaften kann hier nicht behandelt werden.

Dies bedeutet einerseits, dass es in der Regel gesellschaftliche Umwälzungen sind, die das Gesicht der Armut verändern und prägen. So verlagerte sich der Schwerpunkt des Armutsproblems im Übergang zur Moderne vom unter Überbevölkerung leidenden ländlichen Raum auf die wachsenden Städte, während im Zeitalter der Industrialisierung Arbeiter- und Armenfrage verschmolzen. Schlagworte wie Auflösung der feudalen Ordnung, Industrialisierungsprozesse, Urbanisierung oder seit einigen Jahren die Krise des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses beschreiben demnach gewandelte Realitäten, die in besonderem Maße die Lebenslage und den gesellschaftlichen Platz armer Menschen prägen (vgl. hierzu in aller Kürze Kronauer 2002: 75-122; 2004: 461-470; ausführlicher Castel 2000b, Geremek 1991).

Andererseits ist die Funktion der Armen in der Gesellschaft zu bedenken. So erlaubte beispielsweise im Mittelalter die Vergabe von Almosen an Bedürftige den Wohlhabenden, ihre christliche Tugend unter Beweis zu stellen, während im puritanischen England die Armut des anderen als Beweis dafür diente, selbst auserwählt zu sein und auf Erlösung hoffen zu können (Cosser 1992: 35) – beides Denkfiguren, die in abgewandelter Form auch heute noch vorkommen. Arme erledigen Arbeiten, die besser Gestellten als unwürdig und unangenehm erscheinen und dienen als abschreckendes Beispiel (vgl. Gans, zitiert nach Schäuble 1984: 92-93). Nicht zu vergessen die insbesondere von marxistischer Seite unterstrichene Funktion arbeitsfähiger Arbeitsloser als ‚industrielle Reservearmee‘, die es nicht nur den Unternehmen erlaubt, durch ein Reservoir zusätzlicher Arbeitskräfte auf die „Wechselfälle des industriellen Zyklus“ flexibel zu regieren (vgl. Marx 1971: 661), sondern die zudem auch durch ihre Konkurrenz disziplinierend auf Lohnarbeiter wirkt und letztere zu „Überarbeit und Unterwerfung unter die Diktate des Kapitals zwingt“ (Marx 1971: 665; vgl. auch Kößler/Wienold 2001: 130-131).

Kurz gesagt: auch ohne die äußerst komplexen historischen Entwicklungen und Wandlungen von Armut näher zu beschreiben, wird ersichtlich, dass man nur einen Teil der Armut verstehen kann, wenn man ausschließlich die von ihr Betroffenen betrachtet.

Zum dritten, bedingt durch den sozialen Charakter von Armut, geht diese in der Regel mit Zuschreibungen, Etikettierungen und Kategorisierungen unterschiedlicher Art einher. Zentral dabei ist die alte und immer noch hochaktuelle Unterscheidung zwischen würdigen und unwürdigen Armen – eine Unterscheidung, die bereits im Mittelalter vorgenommen wurde und die Unterstützung für Kranke, Witwen und Waisen förderte, während (vermeintlich) arbeitsfähige Bettler und Landstreicher nicht selten vertrieben und verfolgt wurden (vgl. Kronauer 2002: 80-82). Zwar hat diese Differenzierung im Lauf der Zeit eine Reihe von unterschiedlichen Ausprägungen angenommen, nichtsdestotrotz handelt es sich dabei um eine Form der Kategorisierung, die auch in den aktuellen Debatten über Sozialleistungsmissbrauch regelmäßig wiederkehrt.

Zum vierten ist spätestens seit Entwicklung der kapitalistischen Produktionsweise und der Herausbildung der auf immer stärker spezialisierter Arbeitsteilung beruhenden Gesellschaften die Frage der Armut eng mit jener der Lohnarbeit verknüpft, wie Castel (2000b) eindrucksvoll gezeigt hat. Die Integration in Erwerbsarbeitsverhältnisse und deren Qualität bilden zentrale Faktoren des Armutsproblems, sei es im Falle von lang anhaltender Arbeitslosigkeit, versperrter Zugänge zum Arbeitsmarkt oder bei prekärer Beschäftigung im Niedriglohnbereich.

Anders formuliert: Versuche, Armut allein substantialistisch über eine Beschreibung verarmter Personen und ihrer Lebenslage, über die Ermittlung von Armutsgrenzen und individueller Armutsrisiken verstehen zu wollen, können nur ein unvollständiges Bild vermitteln (vgl.



Paugam 2005: 1). Vielmehr ist ein breiteres Blickfeld notwendig, das den gesamtgesellschaftlichen Integrationsmodus zu erfassen vermag.

Dieser soziale Charakter der Armut war bereits Denkern wie Alexis de Tocqueville (vgl. hierzu Paugam 2005: 22-32) oder Georg Simmel bewusst. Gerade auf letzteren und dessen 1908 erschienenen Aufsatz zur Armut wird in Arbeiten zu Armut und Ausgrenzung häufig Bezug genommen (vgl. Barlösius 2001; Barlösius/Ludwig-Mayerhofer 2001; Coser 1992; Kronauer 1997, 2002; Paugam 2005), weswegen dessen Armutsbegriff an dieser Stelle noch einmal in seinen zentralen Punkten angerissen werden soll:

Arm ist nach Simmel zunächst derjenige, „dessen Mittel zu seinen Zwecken nicht zureichen“ (Simmel 1992: 548), wobei der Standard der jeweiligen Klasse zum relativen Maßstab erhoben wird (vgl. Simmel 1992: 549). Da nach diesem Verständnis Personen als im Bezug zu ihrem Stand relativ arm bezeichnet werden, die keinen Anspruch auf Armenfürsorge besitzen, führt Simmel den Begriff der Armut im „sozialen Sinne“ ein: „der Unterstützung genießt bzw. sie nach seiner soziologischen Konstellation genießen sollte – auch wenn sie zufällig ausbleibt –, dieser heißt der Arme“ (Simmel 1992: 551).

Armut definiert sich nach Simmel also über die gewährte Unterstützung, das heißt, derjenige ist arm, der von der Gesellschaft ausgehalten wird (vgl. Simmel 1992: 555). Armut bedeutet daher, im Gegensatz zum individuellen Armsein in einer bestimmten sozialen Klasse, die Unfähigkeit des Armen, dem Rest der Gesellschaft etwas wertvolles bieten zu können; sie bedeutet, „dass es Menschen gibt, die ihrer sozialen Stellung nach nur arm sind und weiter nichts“ (Simmel 1992: 554).

Durch diese Impotenz steht der Arme am Rand der Gesellschaft, nahezu außerhalb dieser, während er jedoch gleichzeitig durch die gewährte Hilfe und die Staatsbürgerschaft sozial eingebunden bleibt (vgl. Simmel 1992: 522). Diese „Gleichzeitigkeit des Drinnen und Draußen“ (Kronauer 2001:

146) und die Betonung des sozialen Charakters von Armut erlauben einen Brückenschlag zwischen Armuts- und Exklusionskonzepten.

Darüber hinaus betont Simmel, dass die Armenfürsorge im Grunde nicht dem Armen selbst, sondern der Gesellschaft dient. Das persönliche Schicksal der Armen ist, sieht man von persönlicher Mildtätigkeit ab, irrelevant. Armenunterstützung erfolgt vielmehr, „um den Armen nicht zu einem aktiven, schädigenden Feind der Gesellschaft werden zu lassen, um seine herabgesetzte Kraft wieder für sie fruchtbar zu machen, um die Degenerierung seiner Nachkommenschaft zu verhüten“ (Simmel 1992: 516). Darüber hinaus folgt die Armenpflege nicht dem Ziel, die bestehenden Wohlstandsunterschiede einzuebnen, sondern diese lediglich abzumildern, so dass der gesellschaftliche Status quo nicht bedroht wird (vgl. Simmel 1992: 518).

Man mag diese Sichtweise als übertrieben pessimistisch empfinden und sollte ohne Zweifel an dem konstruktivistischen Charakter des Simmel'schen Armutsverständnisses kritisieren, dass etwa wirtschaftliche Ursachen für Verarmung ausgeblendet werden und es sich letztlich ausschließlich auf die staatlich anerkannte und bekämpfte Armut beschränkt. Trotz dieser Einwände erweist sich Georg Simmels Beitrag als wichtiger Anstoß für einen Begriff von Armut, der sich nicht auf die Festlegung einer Armutsgrenze beschränkt und der die soziale Dimension der Armut ernster nimmt als zahlreiche der im folgenden vorgestellten Definitionen.

### *2.1.2 Sozialwissenschaft und Armut: auf der Suche nach angemessenen Definitionen und Messverfahren*

Weitestgehend unabhängig von historischen Fragen zur Genese und Wandlung des Problemfeldes Armut und seiner Wahrnehmung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten eine intensive wissenschaftliche Beschäftigung mit Armut entwickelt, die ihr Augenmerk auf die Suche

nach intersubjektiv nachvollziehbaren und soweit wie möglich operationalisierbaren Definitionen von Armut richtete. Auch hierzu liegen zahlreiche Bücher und Aufsätze vor, das methodische Instrumentarium wird stetig verfeinert und kritisch reflektiert. Unzählige empirische Untersuchungen bieten dem Interessierten ein hoch differenziertes Bild dieses Forschungsgebietes.

Zu diesen wissenschaftlichen Definitionsversuchen kommen häufig politisch festgelegte Armutsgrenzen hinzu, beispielsweise durch Bestimmung eines Sozialhilfestandards, bei dessen Unterschreitung Einkommensarmut und der Anspruch auf staatliche Ergänzungsleistungen durch Sozialhilfe bestehen (vgl. Schmähl 2005: 51). Auf diesem Wege kann eine recht umfassende statistische Erfassung von Armut erfolgen, die jedoch durch die Existenz verdeckter Armut in Folge von Nicht-Wahrnehmung des Unterstützungsanspruchs lückenhaft bleiben muss (vgl. Hradil 2001: 245).<sup>17</sup> Dennoch erweisen sich solche politischen Definitionen nicht selten als aufschlussreich für das der Armutspolitik zugrunde liegende Problemverständnis.

Im Kontext dieser Arbeit soll, wie erwähnt, diese Fülle an Ansätzen nicht umfassend rekapituliert werden, allerdings ist als Einstieg in die Untersuchung zu umreißen, wie Armut definiert werden kann:

Eine erste Unterscheidung wird üblicherweise zwischen absoluten und relativen Armutsdefinitionen getroffen. Absolute Armut bedeutet eine Bedrohung der physischen Existenz, damit das Unterschreiten überlebensnotwendiger Mindeststandards, während der relative Armutsbegriff den in einer Gesellschaft gegebenen durchschnittlichen Lebensstandard zur Grundlage hat (vgl. Barlösius/ Ludwig-Mayerhofer

---

<sup>17</sup> Zudem legen derartige politische Armutsbestimmungen in der Regel nahe, dass bei Zahlung der Unterstützungsleistung Armut bekämpft und auch behoben wird, womit die Gefahr einer Unterschätzung des Problems besteht. Dass Sozialleistungen oftmals ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze bieten, wird nur durch Rückgriff auf wissenschaftliche Definitionen der Armut ersichtlich.

2001: 28). Mittlerweile hat sich in der Armutsforschung und bei der öffentlichen Armutsmessung die relative Definition durchgesetzt, wobei Armut in Bezug auf das durchschnittliche bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Haushaltseinkommen (Netto-Äquivalenzeinkommen) definiert wird. Dabei gilt in der Regel als arm, wer weniger als 50 % des Mittelwertes zur Verfügung hat, als streng arm, wer die 40 %-Grenze unterschreitet und als Bezieher eines Niedrigeinkommens, wer unter 60 % des Äquivalenzwertes liegt (vgl. Hradil 2001: 246). Problematisch an diesem Ansatz erweist sich zunächst, dass je nach Einkommensdefinition und Bemessungsgrundlage Armutsquoten höchst unterschiedlich ausfallen und außerdem bei Ermittlung des Mittelwertes sowohl das arithmetische Mittel als auch der Median herangezogen werden können, was zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen führt (vgl. Schmähl 2005: 52-53).<sup>18</sup>

Zudem wird gegen die relative Armutsmessung gelegentlich eingewandt, sie erfasse nicht Armut, sondern soziale Ungleichheit und mache eine Beseitigung der Armut auch bei gesteigertem Einkommen aller nahezu unmöglich. Nun ist es zwar richtig, dass beispielsweise bei einer hypothetischen Verdopplung aller Einkommen die relative Einkommensarmut einer Gesellschaft gleich bliebe, dennoch ließe sich relative Armut durch geringere Ungleichheit beseitigen, solange der Median als Bemessungsgrundlage herangezogen wird. Ohne Zweifel misst man auf diesem Wege zunächst soziale Ungleichheit und leitet davon Armut als extreme Form ab, aber dies bedeutet keine Gleichsetzung der beiden Probleme, sondern eine Definition von Armut als „Ungleichheit, die in einer deutlichen Abkopplung bestimmter Personengruppen vom durchschnittlichen gesellschaftlichen Wohlfahrtsniveau besteht“ (Barlösius/Ludwig-Mayerhofer 2001: 27). Bedenkt man zudem, dass der durchschnittliche Lebensstandard einer Gesellschaft einen großen Einfluss auf die subjektive Wahrnehmung der

---

<sup>18</sup> Die EU verwendet als Armutsriskogrenze 60 % des Medianeinkommens (vgl. Schmähl 2005: 53; Geißler 2002: 250).

persönlichen Lage hat und Maßstäbe für ein als angemessen geltendes Leben setzt, erscheint es unangebracht, bei der Festlegung der Armutsgrenze das durchschnittliche Wohlstandsniveau einer Volkswirtschaft auszublenden.

Eine zweite zentrale Unterscheidung wird zwischen Einkommensarmut (oder in einem weiteren Sinne auch Vermögen einbeziehend: Ressourcen-Armut) und Lebenslagen-Armut vorgenommen. Für erstere spricht ihre relativ leichte empirische Erfassbarkeit und die Bedeutung finanzieller Mittel in auf Geldwirtschaft basierenden Gesellschaften. Problematisch dabei ist jedoch, dass die tatsächliche Verwendung der Geldmittel und die konkrete Lebenslage ausgeblendet werden (vgl. Böhnke/Delhey 2001: 316-317). Um diese Lücke zu schließen, lässt sich auf das Lebenslagen-Konzept zurückgreifen, das die allgemeinen Lebensbedingungen wie Wohnung, Bekleidung, Bildung, Gesundheit, gesellschaftliche Partizipation usw. ebenso in den Blick nimmt, wie die aus dieser Situation ableitbaren Handlungsoptionen der Individuen<sup>19</sup> (vgl. Hradil 2001: 243-244).

An der Kreuzung von Ressourcen- und Lebenslagenkonzepten lässt sich der Ansatz der relativen Deprivation nach Peter Townsend verorten. Townsend kombiniert dabei die Messung von Ressourcen (Einkommen und Vermögen aller Art) und des tatsächlichen Lebensstils (vgl. Townsend 1974: 34). Der Tatsache, dass Armut stets nur in ihrem historischen und gesellschaftlichen Kontext definiert werden kann, wird bei der Ermittlung des relativen Deprivationsindex Rechnung getragen, indem die relevanten Indikatoren wie Fernseher, Telefon oder Urlaub

---

<sup>19</sup> Es ist vor allem diese Möglichkeit, vorhandene Ressourcen sinnvoll zu nutzen, die im Zentrum des capabilities-Ansatzes von Amartya Sen steht. Zwar müssen zunächst wichtige Bedürfnisse (functionings) materieller und immaterieller Art befriedigt werden, letztlich ist jedoch entscheidend, ob auch in ausreichendem Maße Entfaltungsmöglichkeiten geboten sind (vgl. Barlösius/Ludwig-Mayerhofer 2001: 25).

nach ihrer gesellschaftlich anerkannten Bedeutung für einen angemessenen Lebensstandard gewichtet werden<sup>20</sup> (vgl. Böhnke/Delhey 2001: 322-323). Die Armutsgrenze liegt demnach an jenem Punkt der Deprivation, an dem die Partizipation am sozialen Leben durch abnehmende Ressourcen überproportional sinkt (vgl. Townsend 1974: 35). Die Feinheiten der diversen Armutskonzepte sollen an dieser Stelle nicht ausgeführt werden, da der Schwerpunkt der Arbeit nicht auf der Lebenslage armer Menschen in all ihren Dimensionen liegt, sondern auf der sozialpolitischen Bearbeitung von Armut und vor allem Ausgrenzung. Daher soll hier auch die prinzipiell wichtige Unterscheidung zwischen objektiver und subjektiver Armut vernachlässigt werden. Bei der Erforschung der Lebenslage von Armen kann meines Erachtens auf die Berücksichtigung subjektiver Verarbeitungsformen nicht verzichtet werden, jedoch bringt es der Schwerpunkt meines Forschungsansatzes mit sich, dass diese eher individuellen Aspekte ausgeblendet werden.

Im Rahmen dieses Überblicks muss ein weiterer Ansatz der Armutsforschung, der vor allem in den 1990er Jahren in Deutschland an Bedeutung gewann, Erwähnung finden: die dynamische Armutsforschung, welche es sich zum Ziel macht, Armut im Zeitverlauf zu beobachten. Dank dieser Forschungsrichtung wurde das Bewusstsein für eine Form der Armut geschärft, die zeitlich begrenzt ist und in mittlere Einkommensschichten hereinreicht. Die dynamische Armutsforschung macht deutlich, dass Armut nicht nur das Problem einer begrenzten und klar umrissenen Gruppe der Bevölkerung am unteren Ende der sozialen Schichtung ist, sondern dass Armut durch bestimmte Ereignisse im Lebensverlauf eintritt und in ihrer konkreten Ausprägung durch den Umgang der Betroffenen geformt wird, also „biographisiert“ ist (vgl.

---

<sup>20</sup> Das bedeutet: wenn 90% der Befragten einer repräsentativen Studie den Besitz eines Fernsehers als notwendig erachten, fällt die Abwesenheit des Geräts als Deprivation besonders schwer ins Gewicht.

Leibfried 1995: 198; 298-299). Damit treffen Armutsrisiken weit größere Bevölkerungsteile, Armut ist demnach „sozial entgrenzt“ (Leibfried 1995: 299-301), obgleich sozialstrukturelle Merkmale wie soziale Herkunft oder Bildung „unterschiedliche Wahrscheinlichkeiten, in Armut zu geraten und aus ihr herauszufinden“ begründen (Leibfried 1995: 199). Auch wenn dieser Befund einige Wissenschaftler dazu verleitet, die Bedeutung lang anhaltender Armut zu unterschätzen (vgl. Kronauer 1997: 45) und auch wenn die zitierte Bremer Studie auf Sozialhilfeempfänger beschränkt ist (zu den damit verbundenen Problemen, vgl. Barlösius/Ludwig-Mayerhofer 2001: 39-40), bleibt als zentrale Erkenntnis für diese Arbeit festzuhalten, dass die Herausforderung sozialstaatlicher Armutsprävention und -bekämpfung darin besteht, einerseits die verfestigte und zum Teil „vererbte“ Armut eines Teils der Bevölkerung zu durchbrechen und andererseits die Armutsrisiken für breite Schichten zu minimieren. Es ist zu befürchten, dass diesbezüglich Zielkonflikte entstehen könnten, wie die Debatte um Lockerungen des Kündigungsschutzes in Frankreich und Deutschland belegen: mit dem Ziel, Einstellungshindernisse abzubauen und somit Arbeitslosen bessere Chancen auf eine Erwerbsarbeit einzuräumen (obgleich umstritten ist, ob dies auf jenem Weg überhaupt gelingt) werden Schutzmechanismen für Festangestellte abgebaut, was einer „Destabilisierung der Stablen“ (Castel 2000b: 357) gleichkommt, die wie noch gezeigt wird durch Rückgriff auf das Konzept der sozialen Exklusion besser erfasst werden kann.

Schließlich erscheint es mir wichtig, besonders in Anbetracht der Brisanz des meist sehr umstrittenen Themas Armut, kurz auf die Theorie der ‚Kultur der Armut‘ einzugehen, das heißt auf die These einer von den Werten und Normen der Gesellschaft abweichenden Subkultur armer Menschen. Schäuble (1984) unterscheidet diesbezüglich vier verschiedene Ansätze: erstens eine kulturelle Sichtweise, der zufolge sich von Armut

Betroffene an ihre besondere Lebenslage anpassen und die so entstehenden kulturellen Prägungen und Verhaltensmuster im Laufe der Zeit eine Verfestigung erfahren, die letztlich zur Ursache der Reproduktion von Armut wird; zweitens ein situativer Ansatz, der zwar ebenfalls eine reaktive Anpassung an den Ressourcenmangel vermutet, jedoch die Möglichkeit kurzfristiger Veränderungen im Falle verbesserter Rahmenbedingungen sieht; drittens der Ansatz der Wertbandbreite, demzufolge den über längere Zeit Armen die Werte und Normen der Mehrheitsgesellschaft bekannt sind, diese sich jedoch an ihre prekäre Lebenslage anpassen, um Frustrationen zu vermeiden; und viertens der Etikettierungsansatz, der besagt, dass die dominierende Kultur der Mehrheit den Armen bestimmte Verhaltensweisen zuschreibt und diese damit etikettiert (vgl. Schäuble 1984: 265-271).

Diese Ansätze sind ohne Zweifel aufschlussreich, zum Beispiel für die Untersuchung der Folgen lang anhaltender Armut vor allem in US-amerikanischen Ghettos. Dennoch scheint zumindest in Europa (noch) ein fragiler Konsens zu bestehen, dass eine ‚Kultur der Armut‘ nicht als Hauptursache von Armutslagen angesehen wird, auch wenn wie von Levitas (2005) gezeigt der ‚moral underclass discourse‘, also eine Verortung von Armutursachen im Verhalten sozial Benachteiligter, gerade in Großbritannien an Einfluss gewonnen hat.

Es gibt einen weiteren Grund, mit diesem Konzept vorsichtig umzugehen: die Theorie einer ‚Kultur der Armut‘, vor allem natürlich in ihrer ersten Form, verleitet leicht zu einer Stigmatisierung Armer, einer verschärften Zuschreibung von Schuld und bringt die Gefahr einer vertieften Spaltung der Gesellschaft mit sich – gerade in Einwanderungsländern, in denen Armut und Migrationshintergrund häufig korrelieren, könnte sich dies als verhängnisvoll erweisen, wenn soziale Konflikte in zunehmendem Maße kulturalisiert oder ethnisiert und damit der Lösung durch sozialpolitische Interventionen entzogen werden.



Vielversprechender, und vor allem auch ertragreicher für diese Arbeit, ist die Typologisierung der Armut nach Serge Paugam auf Basis des „gesellschaftlichen Umgangs mit Armut und Exklusion“ (Paugam 2004: 80). Inspiriert durch die bereits vorgestellte Konzeption von Armut durch Simmel, gelingt hier eine logische Verbindung zwischen Armut und Ausgrenzung.

Für die in meiner Arbeit untersuchten Staaten Frankreich und Großbritannien als typische Vertreter ‚postindustrieller‘ Gesellschaften, in denen die Armutsfrage seit langem debattiert wird (vgl. Paugam 2004: 91), spricht Paugam von „ausschließender Armut“, das heißt einer Form der Armut, die primär in der Ausgrenzung aus der gesellschaftlichen Arbeitsteilung, aus der Produktivsphäre begründet liegt und die sich durch Abhängigkeit von sozialstaatlichen Transferleistungen ausdrückt. Typisch seien zudem ein verbreitetes Gefühl der Nutzlosigkeit sowie eine nahezu kollektive Angst vor sozialem Abstieg (vgl. Paugam 2005: 91-92). Im Unterschied zur „marginalen Armut“ in der ‚Blütephase‘ des Wohlfahrtsstaates betrifft Armut nicht mehr nur einen relativ kleinen, überschaubaren Teil der Bevölkerung am Rand der Gesellschaft, der gesellschaftlichen Zusammenhalt und Funktionsweisen kaum in Frage stellt, sondern wird zu einem die soziale Ordnung grundsätzlich prägenden Problem.

Zusammenfassend lässt sich folgendes festhalten:

Zum ersten ist Armut sowohl bezogen auf Ressourcen als auch auf die Lebenslage zu verstehen, so dass sich Armuts politik eines Sozialstaates nicht nur auf den wichtigen Aspekt der Einkommensarmut konzentrieren kann. Armut bedeutet dabei in aller Kürze, eine „extreme sozio-ökonomische Unterversorgung“ (Geißler 2002: 245), welche in Relation zum gesellschaftlichen Durchschnitt, zu einer spezifischen Vorstellung von „Normalität“ definiert wird.

Zum zweiten sind die Unterschiede zwischen verfestigter Langzeitarmut und individualisierter, sozial entgrenzter Kurzzeitarmut und die damit verbundenen Herausforderungen an Armutspolitik zu bedenken (vgl. Butterwegge 2002: 346).

Zum dritten soll Armut als ein soziales Verhältnis aufgefasst werden, ohne dass dabei Armutsrisiken fördernde Defizite bestimmter Gruppen außer Acht gelassen werden dürfen. Armut ist heute ein Problem, das sich mit dem alleinigen Hinweis auf abweichendes Verhalten und individuelle Schwächen wie mangelnde Bildung noch weniger ausreichend beschreiben lässt als vor einigen Jahrzehnten.

Die meisten der vorgestellten Ansätze bleiben jedoch in hohem Maße auf die von Armut betroffenen Individuen, ihre Lebenslage und Defizite konzentriert. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, diese individuelle Dimension der Armut sei zweitrangig. Im Gegenteil, ihre Erforschung erlaubt gewissermaßen einen Blick „von unten“ und ist daher für ein Verständnis unabdingbar, das auch die Situation der unter Armut Leidenden ernst nimmt. Allerdings bedeutet dieser ‚bottom-up-Ansatz‘ eben auch eine Reihe von Verkürzungen, die meines Erachtens bei einer Konzentration auf Armutsforschung im engeren Sinne nicht ausreichend vermieden werden können. Auch wenn beispielsweise Barlösius eine Unterscheidung zwischen „Armut“, bezogen auf die gesamtgesellschaftliche Dimension, und „Arm sein“, das heißt der individuellen Erfahrung, einführt (vgl. Barlösius 2001: 72-91), ist doch die geläufige Vorstellung von Armut eher an den Teilaspekt des „Arm seins“ gebunden. Daher soll im Folgenden das Konzept der Exklusion bzw. Ausgrenzung als für die Fragestellungen dieser Arbeit besser erscheinender Zugang vorgestellt werden.

## 2.2 Exklusion: Prozesse der Ausgrenzung

Auch wenn die EU seit einigen Jahren den Kampf gegen soziale Exklusion zu einem zentralen Thema ihrer sozialpolitischen Anstrengungen macht, bleiben die Vorstellungen dessen, was Exklusion genau bedeutet, in hohem Maße von nationalen Vorstellungen geprägt (vgl. Barlösius/Ludwig-Mayerhofer 2001: 44; Paugam 2004). Selbst die Frage, was das Gegenstück zu Exklusion und damit das Ziel exklusionsbekämpfender Maßnahmen darstellt, kann auf den ersten Blick nicht einheitlich beantwortet werden, da Begriffe wie Inklusion, Eingliederung (Insertion) und Integration zur Verfügung stehen. In Anbetracht dieser Vielfalt sollen zunächst die Entwicklung des Exklusionskonzeptes, dessen wesentliche Grundannahmen und kritische Einwände in einem Überblick dargestellt werden. Anschließend wird erläutert, warum das 'französische Exklusionsverständnis'<sup>21</sup> für die Fragestellungen meiner Arbeit am vielversprechendsten ist und daher Grundlage für diese Untersuchung ist.

### 2.2.1 *Exklusion als qualitativer Bruch innerhalb der sozialen Schichtung*

Das Konzept der Exklusion als Beschreibung sozialer Wirklichkeit steht in Konkurrenz zu den bereits eingeführten Armutsdefinitionen, aber auch zu Theorien sozialer Ungleichheit. Versucht man, eine Abgrenzung vorzunehmen, so lässt sich zunächst der Unterschied zu sozialer Ungleichheit an der Existenz eines Umschlagpunktes, oder anders gesagt

---

<sup>21</sup> Die Anführungszeichen sind an dieser Stelle nötig, da selbstverständlich die wissenschaftliche und politische Diskussion von Exklusion in Frankreich Raum für unterschiedliche Positionen lässt. Es geht im folgenden daher um die Hervorhebung jener zentralen Annahmen, die der Beschäftigung mit Exklusion in Frankreich zu Grunde liegen.

einer „Deprivationslinie“ (Engels 2001: 2), festmachen. Gemeinsame Grundannahme ist demnach die hierarchische Schichtung der Gesellschaft, wobei Exklusion bedeutet, dass an einem bestimmten Punkt dieser Schichtung die relative Benachteiligung ein Ausmaß erreicht, das angemessene gesellschaftliche Teilhabe unmöglich macht und einen „qualitativen Bruch“ begründet (vgl. Kronauer 2002: 51).

Diese Abgrenzung verdeutlicht bereits ein Problem des Konzeptes der Exklusion, das besonders von Kritikern häufig angeführt wird: Inwiefern liefert die Verwendung des Begriffes Exklusion Erkenntnisse, die von der Armuts- und Ungleichheitsforschung nicht erbracht werden können? Ein ernstzunehmender Einwand, vor allem, wenn man sich die Ausdifferenzierungen der Armutsforschung und deren Betonung der Lebenslage im weiten Sinne bewusst macht.

Eine überzeugende Antwort bietet meines Erachtens Martin Kronauer, der die Verwendung des Begriffes Exklusion empfiehlt, da die gegenwärtige Beschäftigungskrise „das Selbstverständnis und das Institutionengefüge der entwickelten Industriegesellschaften“ in einer „neue[n] historische[n] Qualität“ in Frage stellt (Kronauer 1997: 28) und folglich der Begriff Exklusion als „Metapher[n] der sozialen Transformation“ (Katz 1990: 440, zitiert nach Kronauer 1997: 31) nützlich ist. Es geht demnach nicht um eine bessere Operationalisierbarkeit von Exklusion im Vergleich zu Armut oder sozialer Ungleichheit, oder gar um die Ablösung dieser anderen analytischen Konzepte, sondern um eine angemessene Beschreibung gewandelter Umstände im Bereich Erwerbsarbeit, sozialer Nahbeziehungen und sozialstaatlicher Bearbeitung von Arbeitslosigkeit und Armut. Exklusion wird damit zu einem Begriff, der einen grundlegenden gesellschaftlichen Wandel zu fassen hilft – ähnlich dem Pauperismus, der den Übergang in die industrielle Gesellschaft charakterisierte, wird so Exklusion zur Chiffre für deren strukturelle Krise (vgl. Paugam 1995: 7-8).

Bis zur verbreiteten Rezeption dieses Konzeptes war es jedoch ein längerer Weg. Eine der ersten Arbeiten zu diesem Thema stellte das Buch „Les exclus“ von René Lenoir aus dem Jahre 1974 dar, dessen Fokus auf „unangepassten“ Personen am Rand der Gesellschaft wie Obdachlosen, Alkoholikern und psychisch Kranken lag (vgl. Kronauer 2002: 40-41; ausführlicher vgl. Paugam 1996: 10-11).

Wurde zu dieser Zeit der Begriff der Exklusion gerade von Linken äußerst kritisch betrachtet, da ihm der Verdacht anhaftete, Teil eines Ablenkungsmanövers der herrschenden Klasse zur Verschleierung von Ausbeutung und sozialer Ungleichheit zu sein (vgl. Paugam 1996: 11), fand er schließlich in den 1980er Jahren als Folge verschärfter Arbeitslosigkeit und deutlicher Sichtbarkeit von Armut in den ‚banlieues‘, den deprivierten französischen Vorstädten, Einzug in politische Debatten in Frankreich (vgl. Kronauer 2002: 41-42), von wo aus er sich in andere Teile Europas verbreitete und schließlich von der Europäischen Gemeinschaft aufgegriffen wurde.

Dabei kam es zu unterschiedlichen Interpretationen von Exklusion, die von nationalen Denktraditionen geprägt waren. Während beispielsweise in Frankreich (vgl. Kapitel 2.2.2) eine soziale bzw. soziologische Sichtweise dominiert, die stark von Émile Durkheims Problematisierung des ‚lien social‘, also der sozialen Bindung, inspiriert ist, dient in Großbritannien das Modell der ‚citizenship‘ von T.H. Marshall als Referenz für ein stärker individualisiertes Exklusionsverständnis (vgl. Merrien 1996: 422).<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> In der deutschen Debatte wird Exklusion in erster Linie als „kumulierte Unterversorgung“, also als Ressourcenmangel interpretiert. Zudem zeichnet sich die Beschäftigung mit Exklusion in Deutschland durch Einbeziehung systemtheoretischer Überlegungen aus (vgl. Ludwig-Mayerhofer/Barlösius 2001 44-45).

Da der Zugang dieser Arbeit über einen anderen Exklusionsbegriff erfolgt und zudem der systemtheoretische Beitrag vor allem in Frankreich kaum eine Rolle spielt, kann auf dessen Darstellung verzichtet werden. Vgl. einführend dazu Luhmann 1995; Nassehi 2000; 2004; für eine kritische Betrachtung vgl. Barlösius 2004: 186-210; Kronauer 1998; für den Versuch, Systemtheorie und Ungleichheitsforschung zu kombinieren, vgl. Schwinn 2004.

Doch was ist, bei allen Unterschieden, der inhaltliche Kern von Exklusion? Zur Beantwortung dieser Frage soll auf die „Modi der gesellschaftlichen Zugehörigkeit“ nach Martin Kronauer (2002: 151-204) zurückgegriffen werden, da sie sich mit dem für diese Arbeit gewählten 'französischen Exklusionsbegriff' problemlos vereinbaren lassen.

Kronauer unterscheidet grundsätzlich zwischen Interdependenz und Partizipation: Interdependenz erfordert Einbindung in die gesellschaftliche Arbeitsteilung sowie Einbindung in soziale Netze; Partizipation verlangt materielle, politisch-institutionelle und kulturelle Teilhabe (vgl. Kronauer 2002: 153).

Was nun zum ersten die Bedeutung der Erwerbsarbeit anbelangt, besteht in der Exklusionsdebatte weitgehend Übereinstimmung, dass entgegen den Verkündungen eines ‚Endes der Arbeit‘ die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht nur aufgrund des Arbeitslohnes, sondern auch für Anerkennung und Selbstwertgefühl von Personen von herausragender Bedeutung ist. Zwar gibt es gesellschaftlich anerkannte Statusalternativen zur Arbeit wie Vorruhestand, die den Verlust eines Arbeitsplatzes in seiner Härte abfedern, aber dennoch stellt Arbeitslosigkeit über längere Zeiträume eine schwerwiegende Bedrohung gesellschaftlicher Integration dar (vgl. Kronauer 2002: 157). Daher kann es nicht verwundern, dass auch Castel, auf dessen Arbeiten sich Kronauer mehrfach bezieht, die Prekarisierung von Arbeit und das Problem der „Überzähligen“ als Bedrohung der sozialen Kohäsion herausstellt (vgl. Castel 2000b: 348-360). Nun sollte Integration in den Arbeitsmarkt, also die Ausübung einer bezahlten Tätigkeit, nicht als alles erfüllender Idealzustand betrachtet werden, denn Erwerbsarbeit an sich erlaubt noch keine Rückschlüsse auf die Sicherheit dieses Arbeitsplatzes, die Qualität der Arbeitsbedingungen und des Lohnes. Gerade angesichts der zunehmenden Bedeutung arbeitender Armer, trotz Mindestlohn in Frankreich und Großbritannien, und der kontinuierlichen Ausweitung prekärer

Beschäftigungsverhältnisse kann in diesem Bereich nicht binär in Arbeit ja/Arbeit nein gedacht werden. Vielmehr bedarf es einer abgestuften Betrachtung, wie sie etwa Castel mit seinem Zonenmodell (siehe dazu Kapitel 2.2.2) von der Zone der Integration bis zur Zone der Entkopplung vorschlägt (vgl. Castel 2000b: 360-361).

Die zweite Achse der Interdependenz bilden soziale Nahbeziehungen, das heißt die Einbindung in Personengruppen wie Familien, Freundeskreise und Arbeitskollegen. Hierbei ist weniger die Quantität der Kontakte entscheidend als vielmehr die Qualität. Bedenkt man, dass Stellenangebote oft über informelle Kontakte vermittelt werden, wird offensichtlich, wie leicht sich, mit Bourdieu gesprochen, das soziale Kapital guter Beziehungen in ökonomisches Kapital einer guten Bezahlung für eine lukrative Arbeit umwandeln lässt. Damit erweist sich die Einbindung in Beziehungsnetze, zusätzlich zu den positiven Folgen für die Lebensqualität, als bedeutend für Chancen auf dem Arbeitsmarkt. In welchem Maße diese beiden Achsen gekoppelt sind, ist hingegen umstritten. Castel vermutet, dass es zwar in extremen Situationen wie Obdachlosigkeit zu Verstärkungseffekten kommt, also Ausgrenzung aus der Arbeitsteilung und soziale Isolation sich wechselseitig verschärfen und stabilisieren, dass aber für gemäßigttere Fälle von Ausgrenzungsprozessen eindeutige Kausalitäten nicht feststellbar sind (vgl. Castel 2000b: 362). Schnapper hingegen argumentiert, dass die ökonomische Integration vorrangig über den sozialen Status eines Individuums entscheidet (vgl. Schnapper 1996: 29) und damit für zwischenmenschliche Beziehungsgefüge von hoher Bedeutung ist.

Diese beiden Achsen der Integration können und sollten ergänzt werden durch drei Dimensionen der Teilhabe:

Zunächst ist materielle Teilhabe, das heißt ein dem gesellschaftlichen Niveau angemessener Konsum- und Lebensstandard, zu benennen, da

durch die Einbeziehung dieser Dimension das Problemfeld der Armut in Exklusionskonzepte direkt eingegliedert wird.

Darüber hinaus kommt der politisch-institutionellen Teilhabe große Bedeutung zu, vor allem natürlich in demokratischen Systemen. Grundsätzlich bestehen drei Formen des politisch-institutionellen Ausschlusses: zum ersten die Verweigerung politischer und sozialer Rechte, die in Europa jedoch in erster Linie Nicht-Staatsbürger betrifft, jedoch auch besteht, wenn das soziale Sicherungssysteme Lücken aufweist, wie zum Beispiel fehlender Krankenversicherungsschutz, oder wenn soziale Dienstleistungen in benachteiligten Gebieten nicht angeboten werden. Zum zweiten kann der institutionelle Ausschluss in Form von „Erosion der Reichweite und Qualität bereits bestehender sozialer Schutzrechte“ (Kronauer 2002: 185) zu Tage treten, etwa wenn durch gesetzliche Neuregelungen oder Änderungskündigungen in Unternehmen bestehende Schutzmechanismen wie Kündigungsschutz abgebaut und damit die Verwundbarkeit des Arbeitnehmers erhöht wird. Zum dritten besteht die Möglichkeit, dass Institutionen zwar auf die Absicherung von Teilhabemöglichkeiten ausgerichtet sind, diese Aufgabe aber nur unzureichend erfüllen oder gar selbst zu Agenten des Ausschlusses werden. Dazu gehören institutionalisierte Formen des Statusverlustes, wie beim Übergang von Versicherungs- zu steuerfinanzierten Solidarsystemen, Bevormundungen oder Stigmatisierungen durch die Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen, interne Ausgrenzungen durch Selektion im Bildungssystem und schließlich der „Substanzverlust politischer Rechte“ (Kronauer 2002: 192). Als letzte Dimension kann kulturelle Teilhabe angeführt werden, das heißt im Wesentlichen die Möglichkeit, gesellschaftlich geteilte Lebensziele zu erreichen. Wird dies verwehrt, kann es zu verschiedenartigen Anpassungshandlungen, wie Abwendung von sozialen Normen oder Erprobung alternativer, gesellschaftlich nicht



anerkannter Mittel kommen, um die gesellschaftlich üblichen Ziele zu erreichen.

Verwendet man diese Dimensionen, so lässt sich ein komplexes Netz sozialer Integration spinnen, dem man ohne Zweifel weitere Aspekte hinzufügen könnte. So ließe sich beispielsweise die sozial-räumliche Ausgrenzung thematisieren, die sich sehr anschaulich in den ‚banlieues‘ französischer Großstädte<sup>23</sup>, aber auch in Armutsquartieren britischer Städte manifestiert.

Das Konzept der Exklusion hat in den letzten Jahren nicht nur eine rasante Verbreitung, sondern auch viel Kritik erfahren, die abschließend in aller gebotenen Kürze dargestellt werden soll. Dabei lassen sich vereinfacht zwei Argumentationsstränge identifizieren, die mit den Etiketten „methodologisch“ und „gesellschaftskritisch“ versehen werden können:

Unter methodologischer Kritik lassen sich Einwände zusammenfassen, die den wissenschaftlichen Mehrwert und die begriffliche Klarheit des Exklusionskonzeptes anzweifeln. So argumentiert Castel, der Begriff werde inflationär und letztlich auch uneinheitlich gebraucht und beziehe sich auf heterogene Personengruppen und Lebenslagen, womit ein hohes Maß an Unbestimmtheit entstehe. Zudem erlaube er keine positive Bestimmung dessen, was Exklusion meint, sondern führe zu einer negativen Definition als Mangel (vgl. Castel 2000a: 11-12; ausführlicher vgl. Castel 2004: 35-36). Ebenfalls zu den regelmäßig wiederkehrenden Einwänden gehört die Erkenntnis, dass Exklusion als tatsächlicher Zustand in modernen Gesellschaften kaum denkbar ist, da Individuen stets auf bestimmte Weisen in gesellschaftliche Zusammenhänge eingebunden sind (vgl. Schnapper 1996: 23), und sei es auch nur im Sinne des Simmel'schen Armutsbegriffes. Eine tatsächliche Exklusion von

---

<sup>23</sup> Siehe dazu Kapitel 3.1.3.

Menschen in komplexen Gesellschaften erscheint dadurch als soziologische Unmöglichkeit.

Diese Einwände, ob sie nun lediglich eine größere begriffliche Klarheit einklagen oder gar den Ausdruck ‚Exklusion‘ grundlegend in Frage stellen (vgl. Karsz 2004), sind nachvollziehbar und zum größten Teil berechtigt, jedoch gleichzeitig auch wenig überraschend: Fragen von Armut, Ungleichheit oder eben Ausgrenzung sind eng verwoben mit politischen Auseinandersetzungen und sich widersprechenden Ideologien, damit in gewissem Sinne stets ‚vorbelastet‘ und anfällig für unterschiedliche Interpretationen. Auch die großen Unterschiede der von Exklusion bedrohten Gruppen oder Individuen liegen auf der Hand, lassen sich jedoch in der theoretischen Analyse dadurch abmildern, dass der Fokus der Forschung nicht auf die Betroffenen selbst gelegt wird, sondern, wie etwa Castel selbst fordert, auf die vom Zentrum der Gesellschaft ausgehenden Ausgrenzungsprozesse (vgl. Kronauer 2000: 81). Letztlich handelt es sich bei diesen definitorischen Problemen um Schwierigkeiten, die nicht endgültig zu lösen sind. Auch die Verwendung alternativer Begriffe wie „Entkopplung“ (Castel), „Disqualifizierung“ (Paugam) oder „Ausgliederung“ (de Gaulejac/Taboada-Leonetti, vgl. Autès 2004: 7) löst die aufgeworfenen Probleme nicht überzeugend. Wie beim Begriff der Armut kann auch hier nur versucht werden, eine intersubjektiv nachvollziehbare Definition zu finden und zu begründen, die für die gewählte Forschungsfrage nützlich ist - ohne dabei den Anspruch von universeller Gültigkeit des gewählten Exklusionsbegriffes zu erheben.

Schwerwiegender erscheinen die gesellschaftskritischen Einwände gegen eine Verwendung des Exklusionskonzepts:

Zum ersten besteht die Gefahr, durch die Kategorisierung bestimmter Personengruppen als Exkludierte eine Stigmatisierung auszulösen, die bereits bestehende Ausgrenzungsrisiken noch verstärkt (vgl. Kronauer

2002: 11-12). Dies wird beispielsweise deutlich, wenn Bewohner bestimmter, als ‚schwierig‘ bezeichneter Stadtviertel bei Bewerbungen um einen Arbeitsplatz diskriminiert werden. Generell liegt dem Begriff der Exklusion folglich das Risiko inne, in erster Linie die von Ausgrenzung Bedrohten in den Blick zu nehmen und damit einer Personalisierung der sozialen Lage und letztlich auch der individuellen Verantwortung für die Benachteiligung Vorschub zu leisten. Damit wird eine Kritik an zu Ausgrenzung führenden gesellschaftlichen Umständen erschwert.

Dies gilt auch für den zweiten von Kritikern des Exklusionsbegriffes vorgebrachten Einwand, demzufolge die Beschäftigung mit Exklusion andere Missstände verdecke. Während etwa Kritik an sozialer Ungleichheit eine Änderung der gesellschaftlichen Wohlstandsverteilung anstrebt, bleibt bei Exklusion das primäre Ziel die (oftmals in der Praxis unsichere) Wiedereingliederung der Betroffenen, wobei der gesellschaftliche status quo nicht berührt und nahezu idealisiert wird (vgl. Castel 2000a: 14-16; Kronauer 2002: 236). Boltanski/Chiapello führen in diesem Zusammenhang an, dass durch das Augenmerk auf Ausgrenzung Ausbeutung als kritische Kategorie nahezu verloren geht, wobei die Debatte um Ausgrenzung weniger zu einer „Topik der Kritik“ als zu einer „Topik des Gefühls“ zählt (vgl. Boltanski/Chiapello 2006: 380-382). Zudem impliziere Ausgrenzung eine Sicht des Schicksalhaften – niemand profitiere von Ausgrenzung, niemand sei für sie verantwortlich –, bei der letztlich die Handicaps der Betroffenen in den Mittelpunkt rücken. Dennoch sollte Ausgrenzung als Hinweis auf neuartige Form der Armut ernst genommen werden (vgl. Boltanski/Chiapello 2006: 390-391).

Auch diese Einwände sind, so begründet sie sein mögen, im Prinzip nicht neu: So kritisierte etwa Ralph Miliband 1974 bezüglich der Diskussion von Armut, eine Konzentration auf das Problem der Armut verstelle zum Teil den Blick auf die dem kapitalistischen System inhärente Klassenstruktur, die Armut unvermeidlich hervorbringt und eine punktuelle Bearbeitung von Armut letztlich unmöglich macht (Miliband 1974: 194).

Trotz dieser Einwände vertrete ich die Auffassung, dass ein „exklusiver Exklusionsbegriff“ (Reuter 2008), in anderen Worten ein Verständnis von Exklusion, das sich auf im Zentrum der Gesellschaft entspringende Ausgrenzungsprozesse konzentriert und dabei vor allem in Augenschein nimmt, wie diese Prozesse auf benachteiligte Personen einwirken, einen hohen analytischen Wert hat. Diese Verbindung von Exklusion mit Fragen der Integration soll daher im folgenden näher betrachtet werden.

### 2.2.2 *Exklusion, Integration und ‚lien social‘*

Die Debatte um Exklusion hat ihren Ursprung in Frankreich und daher ist es kaum verwunderlich, dass das in der französischen Sozialwissenschaft entwickelte Bild der Ausgrenzung nach wie vor einen großen Einfluss auf gegenwärtige Vorstellungen in anderen europäischen Staaten ausübt. Worin besteht aber nun die Besonderheit dieses ‚französischen Exklusionsverständnisses‘?

Im Wesentlichen lassen sich zwei Aspekte hervorheben, die im folgenden darzustellen sind: zum ersten das Begreifen und Beschreiben von Exklusion als Prozess<sup>24</sup>, der seinen Ursprung nicht an den Rändern der Gesellschaft hat, sondern seinen Anfang im Zentrum der Gesellschaft nimmt; zum zweiten die enge Verbindung von Exklusion, gesellschaftlicher Integration und sozialen Bindungen.

Was den Prozesscharakter der Exklusion betrifft, wird deutlich, dass Exklusion bei einer Fokussierung auf Exkludierte nur unzureichend

---

<sup>24</sup> Die Betonung des Prozesscharakters von Ausgrenzung findet man auch in nicht-französischen Exklusionskonzepten wie beispielsweise bei Room, der Ausgrenzung multidimensional, dynamisch und relational definiert (vgl. Sell 2002: 35-36) oder natürlich bei Kronauer (2000, 2002), der jedoch stark von Castel geprägt zu sein scheint. Dennoch kommt diesem prozessualen Verständnis von Exklusion in der französischen Debatte besondere Bedeutung zu, so dass es gerechtfertigt erscheint, es an dieser Stelle als Besonderheit anzuführen.

erfasst werden kann. Vielmehr ist ein Blick auf jene Institutionen und Akteure notwendig, die den beklagten Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen fördern.

Dies ist, in gewissem Sinne, zunächst der Sozialstaat selbst. Durch zielgerichtete Maßnahmen und die damit verbundene Kategorisierung der Hilfsbedürftigen tragen Institutionen der sozialen Sicherung zur Stigmatisierung und zur Ausgrenzung bei, indem Personen in bestimmte Versorgungsklassen eingeteilt werden sowie von staatlichen Leistungen abhängig und damit unter Umständen einer institutionalisierten Form der Willkür seitens sozialpolitischer Akteure ausgesetzt sind (vgl. Schnapper 1996: 30-31). In den Worten von Hockerts (2010: 13) produziert der Sozialstaat „auf dem Wege der selektiven Regelung von Zugangsrechten, Teilhabeformen und Finanzierungslasten, der Privilegierung oder Benachteiligung von Lebenslagen, der Konstituierung von ‚Versorgungsklassen‘, kurz: im Zuge der Dialektik von Inklusion und Exklusion“ soziale Ungleichheit. Dieses Problem, das natürlich nicht nur in Frankreich diskutiert wird, sondern gewissermaßen zum Standardrepertoire von Sozialstaatskritik gehört, verleitet jedoch die prägenden Vertreter der Exklusionsforschung nicht dazu, den Staat aus seiner Verantwortung zu entlassen. Autoren wie Castel oder Schnapper sind sich der lindernden Effekte sozialstaatlicher Eingliederungspolitik bewusst. Maßnahmen wie das ‚Revenu minimum d'insertion‘ (RMI) und die seit den 1980er Jahren in Frankreich stattfindende Neubestimmung sozialer Intervention hin zu zielgruppenorientierten Eingliederungsangeboten (siehe dazu Kapitel 3.1.2) werden folglich als wichtig für die Vermeidung von „Explosionen und Dramen“ (Castel 2000b: 372), als Hoffnungsschimmer angesehen (vgl. Castel 2000a: 15), auch wenn sie die zugrunde liegenden Probleme nur unzureichend oder gar nicht lösen. Dies liegt vor allem daran, dass zielgruppenspezifische Eingliederungspolitik mit ihren neuen Interventionstechniken zwar ursprünglich als punktuelle und vorübergehende Hilfe konzipiert war

(vgl. Castel 2000b: 367), mittlerweile jedoch die Betroffenen „einen Zwischenstatus zwischen Ausgrenzung und endgültiger Eingliederung“ einnehmen (vgl. Castel 2000b: 376-377). Das heißt, eine Eingliederungsmaßnahme folgt oft wie in einer Endlosschleife auf die andere, ohne dass tatsächliche Eingliederung gelingt. Allerdings wird auf diesem Wege auch endgültige Ausgrenzung vermieden.

Meines Erachtens zeichnet dieser Mittelweg zwischen den Extremen blinder Staatsgläubigkeit und grundsätzlicher Staatskritik die französische Debatte um Exklusion aus. Grundlage dieser Debatte ist folglich die Einsicht, dass eine sozialstaatliche Armuts- und Exklusionsbekämpfung trotz aller Defizite genauso wünschenswert wie unvermeidlich ist (vgl. Schnapper 1996: 30), sich aber durch Ambivalenzen auszeichnet.

Bedeutender als die staatlich forcierten Ausgrenzungsprozesse erweisen sich jedoch ökonomische. Gaullier (1996) bezeichnet in diesem Zusammenhang Unternehmen als „Exklusionsmaschine[n]“, ohne damit eine bewusste Ausrichtung unternehmerischen Handelns auf Ausgrenzung zu unterstellen. Vielmehr hat sich dieser Darstellung folgend in den Unternehmen im Laufe der vergangenen Jahre eine neue Unternehmenskultur herausgebildet, die den fordistischen Lebenszyklus, bestehend aus Ausbildung, Arbeit und Rente, durchbricht und Rationalisierung an vorderste Stelle der Unternehmenspolitik stellt. Dies geht einher mit Formen dauerhafter Selektion, kombiniert mit lebenslangem Lernen, und führt zur Ausschließung weniger produktiver Arbeitskräfte vom Erwerbsleben. Als Folge interner und externer Flexibilisierung weitet sich die Gruppe prekär Beschäftigter (etwa in Teilzeitarbeit, Minijobs, Zeitarbeit) beständig aus, während früher vorherrschende, in hohem Maße abgesicherte Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse, vor allem bei Neueinstellungen, an Bedeutung verlieren (vgl. Boltanski/Chiapello 2006: 270-308; Castel 2000b: 348-360; Gaullier 1996; Kronauer 2002: 103-105).

Im Zuge dieser Rationalisierungen im Kampf um verbesserte Wettbewerbsfähigkeit spaltet sich zudem, wie Pierre Rosanvallon beobachtet, Soziales von Wirtschaftlichem: im Gegensatz zur Blütephase des Fordismus existieren in den Unternehmen kaum noch Nischen für weniger produktive Kräfte. Stattdessen werden die entsprechenden Arbeitnehmer entlassen und der sozialen Unterstützung des Staates anvertraut, während die Verantwortung des Unternehmens sich immer mehr auf rein ökonomische Ziele wie Effizienz konzentriert (vgl. Rosanvallon 1995: 108-109). Dies festzustellen bedeutet freilich nicht, es handele sich bei diesen Rationalisierungen generell um gezielte Formen der Ausgrenzung. Wohl eher trifft zu, dass die verschärfte und dauerhafte Selektion von Mitarbeitern der wirtschaftlichen (oder sollte man besser sagen: kapitalistischen) Logik entspricht und die sozialen Folgen billigend in Kauf genommen werden. Diese Profitorientierung auf betriebswirtschaftliche Imperative ist natürlich keine neuartige Erscheinung, ist sie doch eine der Grundprämissen kapitalistischer Wirtschaftsordnung, dennoch scheint die Diagnose einer intensiveren und ungehemmteren Verfolgung dieses Leitbildes im Zuge gewandelter wirtschaftlicher Bedingungen und politischer Kräfteverhältnisse überzeugend.

Diese Wandlungen der Unternehmenskultur sind eingebettet in Veränderungen auf der gesellschaftlichen Makro-Ebene wie etwa dem Übergang in primär postindustrielle Wirtschaftskonfigurationen, unter dem insbesondere Industriearbeiter mit geringerer Qualifikation leiden. Diese Veränderungen werden in Kapitel 2.4 aufgegriffen, daher soll an dieser Stelle der Hinweis genügen, dass dieser „neue Geist des Kapitalismus“ (Boltanski/Chiapello 2006) gravierende Änderungen der wirtschaftlichen Integrationsmodi mit sich bringt. Berücksichtigt man die zentrale Bedeutung, die Erwerbsarbeit für gesellschaftliche Einbindung trotz aller praktischer Hürden immer noch besitzt, wird ersichtlich, dass sich durch Rationalisierung und den damit verbundenen Wegfall

bestimmter Arbeitsplätze das Problem der Integration der „Überflüssigen“ im „nationalen Wettbewerbsstaat“ (Hirsch 1995) in dringlicher Weise stellt. Hier wird auch die Unzulänglichkeit sozialstaatlicher Eingliederungspolitik erneut offensichtlich, da diese viel zu oft „an der Firmentür zum Stillstand“ kommt (vgl. Castel 2000b: 378), also die Frage von Arbeitsbedingungen innerhalb von Betrieben und deren Einfluss auf stabile soziale Einbindung ignoriert.

Freilich darf dieses Problem nicht verschleiern, dass diese Veränderungen des Gesichts der Arbeit auch positive Seiten haben können, indem etwa eine gewisse Befreiung von eng begrenzten Handlungsabläufen, mehr Kreativität und selbstbestimmtes Arbeiten möglich werden. In diesem Sinne stellt der „neue Geist des Kapitalismus“ eine Inkorporierung der sogenannten Künstlerkritik dar, die sich gegen die entfremdende, bevormundende Wirkung der tayloristischen Produktionsweise erhob (vgl. Boltanski/Chiapello 2006). Allerdings lässt sich auch nicht verleugnen, dass diese positiven Folgen für die Emanzipation des Individuums nur einem Teil der Bevölkerung zu gute kommen. Tatsächlich gestaltet sich Integration als ein Prozess, der hohe Anforderungen an den einzelnen stellt (vgl. Schnapper 1991, zitiert nach Wetzel 2004: 410), wobei die Früchte der ‚neuen‘ Arbeitswelt in erster Linie jenen zufallen, die über ein hohes Maß an ökonomischem und sozialem Kapital verfügen.

Die Betrachtung von Exklusion als Prozess hat neben dem skizzierten Fokus auf ausgrenzende Akteure und Institutionen eine zweite bedeutsame Folge: Sie erlaubt es, Exklusion nicht als festen Zustand zu definieren, sondern als eine Form der Gefährdung, Verwundbarkeit und Destabilisierung. Zugespitzt formuliert liegt das Problem der Exklusion weniger in der Exklusion selbst, die in modernen Gesellschaften in ihrer ganzen Schärfe kaum anzutreffen ist, als in der Bedrohung durch Ausgrenzungsprozesse.



Dies wird veranschaulicht im Zonenmodell Castels, der ausgehend vom Zentrum heuristisch folgende Abfolge konstruiert: Zone der Integration, Zone der Verwundbarkeit, Zone der Fürsorge, Zone der Entkopplung (vgl. Castel 2000b: 360-361). Ausgrenzende Prozesse durchlaufen, folgt man diesem Modell, die gesamte Gesellschaft vom Zentrum bis zum Rand, wobei die Intensität der Ausgrenzungsprozesse zur Peripherie hin zunimmt. Dörre (2005) hat für Deutschland empirisch gezeigt, wie diese Zonen mit Abstufungen der Prekarität und auch mit der Selbstwahrnehmung von betroffenen Personen übereinstimmen. Letzteres bedeutet, dass es sich dabei nicht nur um Konstrukte zum wissenschaftlichen Verständnis handelt, sondern dass jene Abstufungen auch von den Bürgern wahrgenommen werden (vgl. Dörre 2005: 7-8). Dass dies nicht ohne Folgen bleibt, ist sicher nicht überraschend, soll allerdings erst im 3. Kapitel wieder aufgegriffen werden.

Nun wird auch ersichtlich, inwiefern ein solches Exklusionsverständnis das erwähnte Problem der Heterogenität der von Exklusion bedrohten Bevölkerungsgruppen minimiert. Zwar sind einige wie etwa Geringqualifizierte besonders stark von Ausgrenzungsrisiken betroffen, was in sozialpolitischer Praxis und Wissenschaft auch Berücksichtigung finden sollte, dennoch sind die der Ausgrenzungsgefahr zugrunde liegenden gesellschaftlichen Entwicklungen weitestgehend unabhängig von gruppenspezifischen oder individuellen Besonderheiten zu verstehen. Eine besondere Stärke dieses Zonenmodells liegt darüber hinaus darin, dass es erlaubt, zwei verschiedene Formen von Armut angemessen zu erfassen: auf der einen Seite stehen jene Personen, die bereits über längere Zeiträume hinweg an der Peripherie stehen, ausgrenzt sind und ganz besondere sozialpolitische Aufmerksamkeit benötigen und im Ansatz auch gewährt bekommen; auf der anderen Seite jene, die am Übergang zur Zone der Verwundbarkeit stehen oder sich bereits in ihr einrichten mussten. Die Balance bei der Bekämpfung dieser zwei Formen von Armut bzw. Armutsbedrohung zu finden, stellt ohne Zweifel eine der größten

sozialpolitischen Herausforderungen unserer Zeit dar. Gelingt der notwendige Ausgleich nicht, besteht die Gefahr von jener Spaltung zwischen Ausgegrenzten und mittleren Einkommensgruppen, vor der Habermas bereits 1985 warnte und welche die Bereitschaft für gesellschaftliche Solidarität untergräbt (vgl. dazu auch Rosanvallon 1995: 89-91).

Die zweite Besonderheit des 'französischen Exklusionsbegriffes' liegt in der Betonung des sozialen Zusammenhalts und der gesellschaftlichen Integration. Man mag einwenden, dass Exklusion per se stets eine Bedrohung der sozialen Kohäsion darstellt und somit diese Besonderheit hinfällig ist. Dieser Einwand mag seine Berechtigung haben, vergessen wird dabei jedoch, dass das Bild von Exklusion, wie bereits erwähnt, immer noch stark von nationalen Traditionen geprägt wird. Dies bedeutet, dass in Deutschland Exklusion tendenziell als Ressourcenmangel verstanden wird, während in Großbritannien der Aspekt der ‚citizenship‘ in Anlehnung an Marshall dominiert, welcher viel stärker an die Lage und die bürgerlichen, politischen und sozialen Rechte des Einzelnen (vgl. Marshall 1950) gebunden ist als an gesamtgesellschaftliche Vorstellungen (vgl. Barlösius/Ludwig-Mayerhofer 2001 44; Merrien 1996: 422).

Diese Unterschiede lassen sich, es wird kaum überraschen, mit verschiedenen historischen Entwicklungen erklären, die das soziale Bewusstsein auch heute noch prägen. Dabei handelt es sich im Falle Frankreichs um das Erbe der französischen Revolution und um eine aktuelle Manifestation des republikanischen Universalismus, der trotz aller Einschränkungen, Problemen und Kompromissen nach wie vor als Hintergrund für das soziale Selbstverständnis Frankreichs gelten kann.

In seiner idealtypischen Version bedeutet dieser Republikanismus, dass in ethnisch, kulturell und sozial höchst differenzierten Gesellschaften die Sicherung gleicher Rechte im Rahmen einer auf Gleichheit beruhenden Republik der mittelfristig einzig denkbare Integrationsmodus ist, der sich

mit demokratischen Werten vereinbaren lässt. Der Sozialstaat, oder wie Schnapper vorzieht: der „Interventionsstaat“, tritt dabei nach wie vor als zentraler Akteur in Erscheinung, der in Kooperation mit anderen, etwa zivilgesellschaftlichen Organisationen, diese Integration bewerkstelligen kann und soll. Es liegt dabei in der Logik sozialstaatlicher Intervention, dass diese immer wieder der Aufgabe gegenübersteht, die Rechte der Staatsbürger zu wahren und auszudehnen, um somit eine Annäherung an das demokratische Gleichheitsideal zumindest anzustreben und auf diesem Wege die Gesellschaft zusammenzubinden (vgl. Schnapper 2002). Damit wird auch dem kritischen Einwand gegen die potentiell individualisierende Perspektive des Exklusionsbegriffes seine Schärfe genommen. Zudem erlaubt dieser breitere Blickwinkel eine stärkere Berücksichtigung der demokratiepraktischen Folgen unzureichender Integration.

Nun soll diese Hervorhebung des französischen Exklusionsbegriffes nicht nahe legen, entsprechende Elemente ließen sich nicht auch in anderen Ländern finden. In der Tat handelt es sich bei diesen Unterscheidungen um Nuancen, die weder über- noch unterschätzt werden sollten. Für mein Forschungsvorhaben erscheint dieser Zugang letztlich am günstigsten, da der Fokus der Arbeit, wie bereits erwähnt, nicht auf Armut oder Ausgrenzung an sich, sondern auf der politischen Antwort auf diese Probleme liegt. Anders formuliert: es geht um die Frage, auf welche Weise sozialstaatliche Armutsbekämpfung und -vermeidung sowie sozialpolitische Integrationspolitik Ausgrenzungsprozesse verhindert, kompensiert oder selbst auslöst. Daher sind sowohl die Berücksichtigung des Prozesscharakters der Exklusion als auch die Wahrnehmung der Folgen für die soziale Integration von größter Wichtigkeit, was einen Bezug auf 'französische Vorstellungen' nahezu aufdrängt.

Um diesbezüglich einem Einwand vorzubeugen: Ich bin mir bewusst, dass die Anwendung eines durch nationale Denktraditionen geprägten Exklusionskonzeptes zur Bewertung von Sozialpolitik eines anderen Landes eine Reihe von Schwierigkeiten mit sich bringt, die jedoch meines Erachtens durch ausreichend Sensibilität für die bestehenden Unterschiede vermieden werden können. Auf jeden Fall erscheint mir dieser Weg weniger gewagt als auf einen gemeinsamen theoretischen Maßstab für Frankreich und Großbritannien ganz zu verzichten und die gegen Exklusion und Armut gerichteten sozialpolitischen Maßnahmen mit den jeweiligen nationalen Vorstellungen von Exklusion zu kontrastieren.

### **2.3 Armut, Ausgrenzung und die Rolle des Sozialstaates**

Greift man zu einem gängigen politikwissenschaftlichen Lexikon, so findet man unter dem Eintrag „Wohlfahrtsstaat“ folgende Erläuterung:

„eine institutionalisierte Form der sozialen Sicherung; der W. gewährleistet ein Existenzminimum für jeden Menschen, schützt vor den elementaren Risiken der modernen Industriegesellschaft [...] und bekämpft das Ausmaß gesellschaftl. Ungleichheit durch Redistribution“ (Schmid 2005: 1162).

Zwar lässt sich ausgiebig darüber streiten, wie hoch dieses Existenzminimum veranschlagt sein sollte und in welchen Grenzen Ungleichheit als akzeptabel erscheint, dennoch gilt die Beseitigung oder wenigstens Linderung von Armut als „Minimalziel“ (Ullrich 2005: 117) von Sozialstaatlichkeit, während die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, also die Vermeidung von Desintegrations- und Exklusionsprozessen, zu den wesentlichen Funktionen von Staatlichkeit im allgemeinen gehört.

Um jedoch die Gültigkeit dieses Anspruches zu belegen, ist es erforderlich sowohl empirisch als auch normativ zu begründen, warum es im Feld der

Armuts- und Integrationspolitik nachwievon der Staat ist bzw. sein sollte, der im Zentrum des Regierungshandelns steht.

Empirisch scheint dieser Befund zunächst einem zentralen Trend der politikwissenschaftlichen Forschung entgegenzulaufen, namentlich der Einsicht, dass sich Regierungshandeln im Laufe der letzten Jahrzehnte mehr und mehr aus den traditionellen institutionellen Arenen der Parlamente und Regierungsbürokratien auf komplexe Netzwerke verlagert hat, die neben den staatlichen Akteuren auch zivilgesellschaftliche Gruppen und privatwirtschaftliche Akteure umfassen. Es ist im Rahmen dieser Arbeit unmöglich, dieser umfassenden Debatte zum Thema ‚governance‘ gerecht zu werden<sup>25</sup>, es soll jedoch kurz erläutert werden, warum es angemessen erscheint, diese Frage komplexer Netzwerke zur Bearbeitung der für diese Untersuchung gewählten Forschungsfrage auszublenden.

Zunächst stimme ich mit Dowding (1995) überein, dass der Begriff des Netzwerks zwar eine nützliche Metapher zur Illustration der komplexen Interdependenzen politischer Akteure darstellt, dass die Beschreibung der Netzwerkstruktur an sich jedoch wenig Einsichten hinsichtlich der Natur der Interdependenzen, der internen Machtverhältnisse und der daraus folgenden Einflüsse verschiedener Akteure auf Politik ermöglicht. Um diesem Problem entgegenzutreten, wäre es daher nötig im Sinne von Marsh/Smith (2000) einen dialektischen Ansatz zu wählen, also unter anderem darzustellen, wie die Struktur des Netzwerkes und die Netzwerkakteure interagieren, wie das Netzwerk selbst vom gesellschaftlichen Kontext geprägt wird und diesen selbst prägt, und

---

<sup>25</sup> Für einen Überblick zu verschiedenen Formen von governance, vgl. Larmour (1997). Für einen klaren Einstieg in die Thematik mit Bezug zum politischen Prozess, siehe Pierre (2000). Den Zusammenhang zwischen governance und der unter dem Schlagwort ‚New Public Management‘ zusammengefassten Umgestaltung des öffentlichen Sektors auf Basis privatwirtschaftlicher Prinzipien erläutern Peters/Pierre (1998).

schließlich wie der ‚output‘ des politischen Prozesses auf die Aktivitäten des Netzwerkes zurückschlägt.

Dieser Ansatz würde jedoch eine beachtliche Verlagerung des Fokus dieser Arbeit bedeuten. Während das Anliegen der Untersuchung darin besteht, die Verbindungen zwischen der gesamtgesellschaftlichen Makro-Ebene mit der Meso-Ebene sozialpolitischer Interventionen durch Institutionen des Sozialstaates hinsichtlich Armuts- und Integrationspolitik zu analysieren, würde eine Konzentration auf Netzwerke und deren diverse Akteure den Schwerpunkt dieser Arbeit eher auf das Zusammenspiel von Mikro-Ebene und Meso-Ebene verschieben. Es würde damit schwerer, die Transformation von Sozialstaatlichkeit mit Bezug auf Armut und Ausgrenzung vergleichend in den Blick zu nehmen, da stärker die verschiedenen Netzwerke in ihrer konkreten, je nach Politikfeld unterschiedlichen Form in den Mittelpunkt rücken würden.

Des Weiteren ist anzumerken, dass im Kernbereich sozialer Sicherung zwar eine Vielzahl von Nicht-Regierungs-Akteuren bemüht sind, politisches Handeln zu beeinflussen, dass diese Netzwerke jedoch der Typologie von Sabatier folgend in erster Linie als ‚issue networks‘ mit relativ losen Bindungen und recht geringem Einfluss auf tatsächliches Regierungshandeln auftreten (vgl. Hudson/Lowe 2009: 160). Denkt man beispielsweise an jene zivilgesellschaftlichen Gruppen, die sich dem Kampf gegen Armut widmen, beeinflussen diese zwar mit ihrer Expertise einen Teil des öffentlichen Diskurs, vermögen es aber kaum, Sozialpolitik in die gewünschten Bahnen zu lenken.<sup>26</sup> Dies bedeutet freilich nicht, dass diese Akteure gänzlich ohne Einfluss sind, aber sie repräsentieren im Feld der Armuts- und Integrationspolitik eine sekundäre Variable für den hier

---

<sup>26</sup> Dies deckt sich mit der Einsicht, dass politische Entscheidungsprozesse in governance-Netzwerken in der Regel im „Schatten der Hierarchie“ (vgl. u.a. Héritier/Rhodes 2011) ablaufen, das heißt die Möglichkeit einer dominanten Rolle der Regierungsexekutive besteht, falls der Aushandlungsprozess innerhalb des Netzwerkes ergebnislos bleibt oder zu einem seitens der Regierung unerwünschten Resultat führt.

gewählten Zugang zum Thema. Am Beispiel Großbritanniens wird dies besonders deutlich, da sich dort traditionell eine große Anzahl zivilgesellschaftlicher Akteure für die Interessen Armer einsetzt, der Armutsdiskurs und die sozialpolitische Grundausrichtung aber, wie in Kapitel 3.2.4. gezeigt wird, nachhaltig von der Ideologie der Konservativen Partei unter Thatcher geprägt sind (vgl. Süß 2010: 36-37).

Es wäre daher ohne Zweifel ein aufschlussreiches Forschungsvorhaben, die Rolle von zivilgesellschaftlichen Gruppen zu untersuchen und dabei deren konkrete Einbindung in den politischen Prozess zu betrachten; dies aber als Teil dieser Arbeit zu tun, würde eine Abkehr vom eigentlichen Thema bedeuten.

Es gibt jedoch noch einen weiteren Grund der, meiner Einschätzung nach, eine Konzentration auf ‚traditionelle‘ staatliche Akteure, also auf ‚government‘ anstelle von ‚governance‘ begründet: Da Armut und Ausgrenzung extreme Formen sozialer Benachteiligung darstellen, die oftmals in besonders dramatischer Weise die Lebenschancen und Lebensqualität von Betroffenen einschränken, scheint es mir normativ geboten, staatliche Akteure einer demokratischen, auf gleichen Rechten und Menschenwürde beruhenden Gesellschaften in die Pflicht zu nehmen, und kritisch zu hinterfragen, in welchem Maße sich diese staatlichen Instanzen für die Bekämpfung und Linderung von Armut einsetzen. Dies bedeutet zum einen, die Unzulänglichkeiten staatlicher Interventionen zu diskutieren, zum anderen aber auch hervorzuheben, warum es in letzter Instanz Regierung und Parlament sein sollten, die Verantwortung für die Gestaltung und Implementierung von Armuts- und Integrationspolitik tragen. Dafür ist es nötig, im folgenden verschiedene Institutionen der Armutsbekämpfung und gesellschaftlichen Kohäsion gegeneinander abzuwägen, um so begründen zu können, dass bei allen Defiziten der Sozialstaat, in Anlehnung an Winston Churchills bekannten Ausspruch zur Demokratie, die schlechteste Variante darstellt – abgesehen von all

den anderen Alternativen. Im Anschluss daran sind dann in Kürze die zentralen Politikfelder zu benennen, die für die Querschnittsaufgabe der Armuts- und Integrationspolitik relevant sind.

Vorher soll allerdings noch darauf hingewiesen werden, dass die folgende separate Darstellung der verschiedenen Sektoren von Wohlfahrtsproduktion nicht bedeutet, diese würden unabhängig voneinander agieren. Vielmehr lassen sich enge Verflechtungen zwischen Staat, Markt, Familien und Zivilgesellschaft<sup>27</sup> bei der sozialen Sicherung feststellen.

So sind sozialstaatliche Sicherungssysteme in hohem Maße von erwirtschafteten Ressourcen abhängig, was besonders in ökonomischen Krisen die Finanzierung der Sicherungssysteme gerade zu jenem Zeitpunkt schwächt, zu dem der Sozialstaat besonders gefordert ist (vgl. Sachße 1997: 25-26.) Gleichzeitig leisten die sozialstaatlichen Sicherungen einen wichtigen Beitrag zur Reproduktion der Arbeitskraft und sichern, natürlich in begrenztem Maße, eine verhältnismäßig konstante individuelle Nachfrage nach Konsumgütern und Dienstleistungen auch bei Eintritt sozialer Risiken. Zivilgesellschaftliche Akteure wirken bei der „Bestimmung und Umsetzung von Sozialpolitik“ (Palier 2004: 28) mit<sup>28</sup> und Familien beziehen Unterstützungsleistungen seitens des Sozialstaates beispielsweise in Form von Kindergeld, Kinderfreibeträgen und Bereitstellung von Dienstleistungen wie Kinderbetreuung, während sie zugleich informelle Unterstützung bieten und damit einen Teilbereich der sozialen Sicherung darstellen.

---

<sup>27</sup> Zur Entstehung des Begriffes und den unterschiedlichen theoretischen Strömungen, vgl. Kneer (1997).

<sup>28</sup> Ob die Entgegensetzung von Staat und Zivilgesellschaft überhaupt sinnvoll ist, soll hier offen bleiben. Dafür sprächen auf der Hand liegende organisatorische Unterschiede, dagegen spricht die Tatsache, dass der Staat Strukturen der Zivilgesellschaft garantiert und diese gleichzeitig zur Legitimation und Interessenkanalisierung und damit zur Sicherung politischer Herrschaft nutzt, wodurch Zivilgesellschaft Bestandteil des „integralen Staates“ im Sinne Gramscis ist (vgl. Hirsch 2005: 92-93).



Diese mehrdimensionalen, teilweise auch konfliktreichen Verflechtungen haben im Zuge der Infragestellung staatlich-zentraler Sozialpolitik zu einer Ergänzung der Sozialstaatsforschung geführt, wobei der Schwerpunkt vom Wohlfahrtsstaat zum Wohlfahrtspluralismus verlagert wird, um dem Zusammenspiel unterschiedlicher Sektoren bei der Produktion von Wohlfahrt und sozialer Sicherung gerecht zu werden (vgl. Evers/Olk 1996).

Allerdings, so die dieser Arbeit zugrunde liegende These, bleibt der Staat im Bereich der Armutspolitik und für die Sicherung gesellschaftlicher Integration der zentrale Akteur, da – wie selbst Evers/Olk feststellen – nur durch ihn „die Gesamtheit der Staatsbürgerinnen und -bürger mit einem flächendeckenden und standardisierten Angebot an Gütern und Dienstleistungen bzw. Infrastrukturmaßnahmen und damit mit einer tendenziellen Gleichartigkeit von Lebensbedingungen“ versorgt werden können (Evers/Olk 1996: 24). Warum dies so ist, soll nun begründet werden.

### *2.3.1 Gegen Armut und Ausgrenzung: Sozialstaat, Markt, Familien und Zivilgesellschaft*

Dass durch staatliche Sozialpolitik Armut oft unzureichend vermieden und bekämpft wird, gehört zu den immer wiederkehrenden Einsichten der Armutsforschung – was kaum überraschen kann, würde ihr doch sonst im Wesentlichen ihr Gegenstand fehlen.

Eine erste Form staatlichen Versagens liegt dann vor, wenn Sozialleistungen, in Folge von Mängeln im Leistungsrecht oder bei der Leistungserbringung, unzureichend sind, um Armut zu beheben (vgl. Leibfried u.a. 1995: 269-270). Hierbei lassen sich drei Typen sozialstaatlich bedingter Armut unterscheiden: zum ersten friktionelle Armut, wenn Sozialleistungen, etwa durch Ineffizienz der Verwaltung, verspätet

gezahlt werden; zum zweiten Transferarmut, wenn Sozialleistungen aus vorgelagerten Systemen wie der Arbeitslosen- oder Rentenversicherung unzureichend sind, um Armutsrisiken auszuschließen und drittens Statusarmut bei fehlendem Leistungsanspruch bestimmter Gruppen (vgl. Leibfried u.a. 1995: 273).

Letzterer Punkt verdeutlicht, dass sozialstaatliche Interventionen gerade im Bereich der Armutspolitik oftmals zielgruppenorientiert sind und damit selektiv wirken, wodurch der Staat selbst zu einem Akteur der Exklusion und vor allem Stigmatisierung wird. Dies gilt vor allem dort, wo durch eine duale Form von Sozialstaatlichkeit, also die Unterscheidung zwischen einem primären Sozialversicherungssystem und einem nachgelagerten Sozialhilfesystem, eine „Spaltung des Sozialstaates“ (Leibfried/Tennstedt 1985: 16-17) und damit der Gesellschaft zu verzeichnen ist.

Ein zweites Problem stellt die Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen dar (für die alte Bundesrepublik, vgl. Hartmann 1985; für Frankreich, vgl. Odenore 2012). Auch wenn es erwartungsgemäß schwierig ist, diesbezüglich genaue empirische Daten zu ermitteln, liegt internationalen Schätzungen zufolge die Quote der Nicht-Inanspruchnahme zwischen 10 und 40 % (vgl. Engels 2002: 264-280). Die Gründe für einen Leistungsverzicht lassen sich in drei Ursachenkomplexen bündeln: erstens die Existenz psycho-sozialer Barrieren wie Angst vor Stigmatisierung und vor Belastung von Angehörigen oder Scham; zweitens Desinformation und mangelnde Zugänglichkeit der Hilfe und drittens eine bewusste Ablehnung staatlicher Hilfe, etwa um die Aufdeckung der persönlichen Lebensverhältnisse zu vermeiden (vgl. Engels 2002: 270).

Gerade von Sozialstaatskritikern wird des Weiteren gern die These der ‚welfarization‘ (vgl. Leibfried u.a. 1995: 131, 269) oder der ‚disincentives‘ (vgl. Ullrich 2005: 193) ins Feld geführt, das heißt die Annahme, sozialstaatliche Leistungen verleiteten zu Faulheit und mangelnder

Motivation bei der Suche nach Arbeit und damit zu einer Verfestigung von Armutslagen. Diese Ansicht deckt sich weitestgehend mit der immer wieder in der politischen Debatte und in Medien beschworenen „sozialen Hängematte“, ist „empirisch schlecht untermauert“ (Lechevalier 2004: 233) und geht zum Teil fließend zu Vorstellungen von Leistungsmissbrauch durch „Sozialschmarotzer“ über (zur populären und prinzipiellen Kritik am Sozialstaat sowie zu deren Widerlegung und Folgen, vgl. Butterwegge 2005: 76-114). In gewisser Hinsicht handelt es sich um eine aktualisierte Form der alten Unterscheidung zwischen würdigen und unwürdigen Armen, die in erster Linie als arbeitsfähig erachtete Personen unter Verdacht des Sozialleistungsmissbrauchs stellt.

Diese auf Fragen der Armut und Ausgrenzung beschränkte Betrachtung der Defizite von Sozialpolitik ließe sich durch Berücksichtigung genereller Kritik an Wohlfahrtsstaaten, wie etwa an der finanziellen Belastung des Produktionsfaktors Arbeit durch Sozialbeiträge (vgl. Ullrich 2005: 194), ergänzen.<sup>29</sup> In der Tat steht der Wohlfahrtsstaat ‚sozialdemokratischer‘ Prägung, bedingt durch interne und externe Veränderungen (siehe dazu Kapitel 2.4.1), vor schwierigen Herausforderungen. Neben den aktuellen Finanzierungsproblemen verdienen vor allem die „Paradoxien, nicht intendierten Nebeneffekte und negativen Folgeprobleme“ (Sachße 1997: 25) wohlfahrtsstaatlicher Expansion Aufmerksamkeit. Die Tatsache, dass Sozialpolitik „genauso wünschenswert wie unvermeidlich“ ist (Schnapper 1995: 30), sollte demnach nicht den kritischen Blick darauf verstellen, dass beispielsweise „wohlfahrtsstaatliche Verteilungskonflikte“ oder die „apparathafte Verselbständigung wohlfahrtsstaatlicher Systeme“ (Sachße 1997: 26) die Effizienz, Effektivität und Legitimität des Sozialstaates einzuschränken drohen. Zudem sollte nicht außer Acht

---

<sup>29</sup> Wie noch in den Fallstudien gezeigt werden wird, orientieren sich Eingliederungspolitiken in hohem Maße an dieser Interpretation, so dass die Reduzierung von Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung als zentrales Instrument der Arbeitsmarktpolitik erscheint.

gelassen werden, dass sozialstaatliche Institutionen und Akteure im Zuge ihrer Tätigkeit kategorisieren, oftmals stigmatisieren und zum Teil auch exkludieren. Die Lage illegaler Einwanderer und abgelehnter Asylbewerber verdeutlicht das ebenso wie beispielsweise die im Schulsystem wirkenden Selektionsmechanismen, die soziale Ungleichheit in hohem Maße reproduzieren (vgl. Becker/Lauterbach 2004), oder die Zuweisung von Leistungsansprüchen im Falle von Sozialhilfe.

Unterm Strich verursacht der Sozialstaat Armut in der Regel indirekt (vgl. Ullrich 2005: 130) und die sozialstaatlichen Exklusionseffekte sind schwächer als die Integrationsleistung sozialpolitischer Programme, so dass die Gesamtbilanz positiv bleibt. In dieser Arbeit bleibt, am konkreten Beispiel zweier europäischer Staaten, genauer zu klären, in welchem Maße der Sozialstaat Armut und Ausgrenzung tatsächlich verhindern bzw. bekämpfen kann und will. Dass dabei jedoch der Staat, trotz aller Schwächen, die zentrale Instanz der gesellschaftlichen Integration und der maßgebliche Akteur der Armutsvermeidung und -bekämpfung ist, erschließt sich erst vollständig bei Betrachtung der wenig befriedigenden Alternativen:

In marktwirtschaftlichen Gesellschaften spielen definitionsgemäß Marktmechanismen eine herausstechende Rolle bei der Allokation und Distribution von Gütern, Dienstleistungen und Einkommen. In wirtschaftswissenschaftlichen Debatten werden die Folgen eines unvollständigen Wettbewerbs oder von Externalitäten für die Allokationsfunktion von Märkten erörtert, wobei Markt- und Staatsversagen miteinander abgewogen werden (für einen Überblick, vgl. Stiglitz 2000). Es kann und soll nicht Ziel dieser Arbeit sein, diese wirtschaftswissenschaftlichen Erwägungen nachzuzeichnen. Als Ausgangspunkt der Argumentation soll vielmehr eine sehr einfache und klar formulierte Erkenntnis stehen, die der Vollständigkeit halber

wortwörtlich aus einem klassischen Einführungswerk der Volkswirtschaftslehre entnommen ist:

„Die Märkte produzieren nicht notwendigerweise eine sozial gerechte Einkommensverteilung. Eine Marktwirtschaft kann sogar völlig inakzeptable Ungleichheiten bei Einkommen und Konsum hervorbringen“ (Samuelson/Nordhaus 2005: 68).

Gerade Einkommen und Konsum sind es, welche die breitenwirksame Integrationsfunktion von Märkten begründen. In Folge der Bedeutung von Arbeit für die Sicherung des Lebensunterhalts, der Anerkennung und Einbindung in gesellschaftliche Interdependenzverhältnisse stellt der Erfolg auf dem Arbeitsmarkt eine zentrale Integrationsanforderung für arbeitsfähige Personen dar. Da aber ein ausreichendes Einkommen auf diesem Wege nicht gesichert ist und zudem, wie bereits verdeutlicht wurde, die Nachfrage nach Arbeit oftmals sehr selektiv wirkt, erweist sich die Integrationsleistung des Arbeitsmarktes unter den gegenwärtigen Bedingungen als unzureichend, da in ihrer Reichweite beschränkt. Dies manifestiert sich nicht nur in hohen Arbeitslosenzahlen, sondern hat in der auf Geld basierenden Wirtschaftsordnung auch konkrete Folgen für die Konsummöglichkeiten der vom Arbeitsmarkt Exkludierten oder der im Niedriglohnbereich Beschäftigten.

Dieses Problem hat sich in den letzten vier Jahrzehnten deutlich verschärft, da zum ersten Wirtschaftswachstum nur noch unzureichende Beschäftigungseffekte ausweist und zum Teil gar selbst zum „Motor der Arbeitsplatzvernichtung“ geworden ist und da zum zweiten im Zuge der wirtschaftlichen Transformation die Bedeutung an- und ungelernter Industriearbeit sinkt, wodurch Qualifikation zum entscheidenden Selektionskriterium am Arbeitsmarkt wird (vgl. Kronauer 1997: 28-29). Ob die Ausweitung des Dienstleistungssektors ausreicht, um den durch Produktivitätszuwächse sowie die Verlagerung von Produktion in andere Länder entstandenen Überschuss an Arbeitskräften zu absorbieren bleibt zweifelhaft, zumal in diesem Segment eine doppelte Spaltung sichtbar

wird: zunächst zwischen mittelbaren Dienstleistungen wie im Bereich Handel, Banken, Kommunikation, die in der Regel hohe Qualifikationsanforderungen stellen, auf der einen Seite; und personenbezogenen Dienstleistungen wie Bildungs- und Sozialwesen auf der anderen Seite (vgl. Kaufmann 1997: 88-89). In der zweiten Kategorie tritt jedoch eine weitere Unterteilung hinzu, die gesicherte, ausreichend bezahlte Arbeit etwa im staatlichen Bildungswesen von prekärer Beschäftigung in Dienstleistungsberufen mit geringer Anerkennung wie Sicherheitsdienste, Haushaltshilfen oder Pflegeberufe trennt.

Insgesamt kann daher kaum bestritten werden, dass marktzentrierte Integration in Folge der immanenten Logik der höchstmöglichen Effizienz in hohem Maße selektiv auftritt und es zu massenhafter Exklusion auf dem Arbeitsmarkt und zu deutlichen Einschränkungen der Teilhabechancen auf Märkten für Konsumgüter und Dienstleistungen kommt. Zudem ist der Markt nicht in der Lage, extreme Einkommensungleichheiten und Differenzen im Zugang zu Gütern, also auch Armut, zu vermeiden, da diese Frage schlicht außerhalb der Operationslogik von Märkten liegt (vgl. Sandel 2012: 111-112).

Dies wird deutlich, wenn man Armutsquoten vor und nach staatlicher Intervention vergleicht. Goodin u.a. haben festgestellt, dass in den 1990er Jahren die Armutsquote vor staatlicher Umverteilung in den USA, Deutschland und den Niederlanden auf gleichem Niveau, bei etwa 20 %, lag. Unterschiede in der relativen Größe der Armutspopulation ergaben sich erst nach sozialstaatlichem Eingriff (vgl. Goodin u.a. 2000: 174). Man könnte diesbezüglich natürlich argumentieren, dass ohne staatliche Einmischung gegenüber den arbeitsunfähigen Armen private Mildtätigkeit einsetzte (vgl. Niesen 2002: 91), ob dies jedoch tatsächlich ausreichte, um das Existenzminimum der von Armut Betroffenen nachhaltig zu sichern und ob diese Form von Philanthropie aufgrund ihres willkürlichen und potentiell entmündigenden Charakters mit demokratischen Werten zu vereinbaren ist, muss bezweifelt werden.

Familien, einmal ungeachtet der Wandlungen familialer Formen, stellen als Institutionen der Reproduktion, Sozialisation und internen Solidarität nach wie vor wichtige Instanzen der Binnenintegration sozialer Gruppen dar. Im Zuge der Infragestellung sozialstaatlicher Absicherungsformen erfahren Familien seit einiger Zeit zunehmende Wertschätzung als gesamtgesellschaftliche Integrierten und Akteure der Armutsbekämpfung. Verkürzt gesagt sollen Familien ein Netzwerk gegenseitiger Hilfe in Krisenzeiten bilden, wie es bereits das Prinzip der Nachrangigkeit und der familiären Unterhaltspflicht bei der bundesdeutschen Sozialhilfe einforderte (vgl. Concialdi 2004: 157-158), sowie Werte, Normen und Qualifikationen vermitteln, die für eine erfolgreiche Teilhabe an Wirtschaft und Gesellschaft Voraussetzung sind. Nun könnte man sich die Mühe machen, dieses doch recht romantisierende Bild der Familie als Hort des Glücks, des Lernens und der gegenseitigen Hilfe mit Anmerkungen zu den möglichen Schattenseiten der Familie als Ort der Unterdrückung, der physischen, psychischen und sexuellen Gewalt zu kontrastieren (vgl. Lamnek/Luedtke/Ottermann 2006), oder man könnte nach den Auswirkungen dieses Familiarisierungsdiskurses auf die Gleichberechtigung der Geschlechter fragen. An dieser Stelle sollen jedoch, dem eigentlichen Thema der Arbeit geschuldet, nur zwei Hinweise stehen:

Zum ersten ist einzuwenden, dass im Zuge der Expansion des Sozialstaates neben einer immer breiteren Risikoabsicherung ein steigendes Maß an individueller Autonomie durch Dekommodifizierung und Defamilialisierung angestrebt und auch zum Teil erreicht wurde, indem familiäre Abhängigkeiten durch den Ausbau sozialstaatlicher Systeme reduziert wurden (vgl. Ullrich 2005: 109). Nun wieder stärker die Familie als Akteur sozialer Sicherung zu fordern, stellt folglich eine Abkehr von diesem Weg dar, der meines Erachtens normativ nicht

wünschenswert ist, da damit die persönlichen Freiheiten von Individuen eingeschränkt und Rechtsansprüche auf soziale Absicherung durch willkürliche Hilfe ersetzt werden, während das interpersonelle Familienverhältnis mit Aufgaben und Pflichten überladen wird, die familiäre Bindungen belasten können.

Da sich darüber allerdings streiten lässt, soll ein zweites, empirisches Argument angeführt werden. Gerade jene Familien, deren Mitglieder am stärksten materielle und immaterielle Hilfe benötigen und deren soziale Integration am ehesten gefährdet ist, verfügen nicht über das nötige ökonomische, kulturelle und soziale Kapital, das für eine effiziente Unterstützungsleistung seitens der Familie erforderlich ist. Sehr gut wird diese Tatsache bei der Frage von Bildungsungleichheiten deutlich. Die Ursachen für die Reproduktion sozialer Ungleichheit im Bildungssystem sind vielfältig: systeminterne Defizite wie vorzeitige Selektion der Schüler, wodurch die Nachteile „bildungsferner Herkunft“ nur unzureichend abgedeckt werden können (vgl. Hradil 2001: 154-155), oder zu hohe Kosten längerer Ausbildungen stehen neben systemexternen Ursachen wie dem Auseinanderdriften von lebensweltlicher und (bürgerlich geprägter) institutionalisierter Bildung (vgl. Grundmann u.a. 2004: 45). Durch das Zusammenspiel von Sozialisation, Haltung der Eltern, Einstellung der Lehrer, Integration im Herkunftsmilieu sowie handfeste soziale und finanzielle Benachteiligungen entsteht ein schwer aufzulösendes Gemisch, aus dem Bildungsungleichheit und damit Reproduktion sozialer Ungleichheit hervorgehen. Wenn also selbst nach staatlicher Intervention, die dem Anspruch gleicher Bildungschancen folgt, die soziale Herkunft den schulischen Erfolg und damit Arbeitsmarkt- und Aufstiegschancen prägt, kann die Familie wohl kaum als Garant für die Vermeidung von Armut und die Vermittlung von sozialen Teilhabemöglichkeiten stehen.

In dem Zusammenhang ist es lehrreich, zur Kontrastierung den Blick von unteren gesellschaftlichen Schichten für einen Augenblick auf die Eliten,



vor allem die der Wirtschaft, zu richten, um den „Mythos von der Leistungsgesellschaft“ gerade auch für Frankreich und Großbritannien zu verwerfen (vgl. Hartmann 2002: 150-182). Dabei wird offensichtlich, dass Familie und damit verbundene Kontakte in erster Linie für Personen mit höherem sozialem Status als Unterstützungssystem nützlich sein können.

Dass zivilgesellschaftliche Akteure in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben, lässt sich auch im Feld der Exklusion und Armut feststellen, wo es sehr oft Nicht-Regierungsorganisationen sind, die auf die Lage marginalisierter Personen überhaupt erst aufmerksam machen (vgl. Palier 2004: 28-29). Auch bei der Umsetzung integrativer und armutsbekämpfender Maßnahmen spielen zivilgesellschaftliche Organisationen eine nicht zu vernachlässigende Rolle, oft unter staatlicher Regulierung. Dies entspricht der Logik des ‚New Public Management‘, welches nicht nur den Rückgriff auf privatwirtschaftliche Managementpraxen im öffentlichen Sektor, wie etwa leistungsbezogene Entlohnung oder Zielvorgaben, umfasst, sondern auch die Einbindung privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure in die Umsetzung von Sozialpolitik und die Bereitstellung von Leistungen der öffentlichen Daseinsfürsorge (vgl. Hood 1991).

Dennoch ist auch in diesem Bereich Skepsis angebracht: Zum ersten basiert zivilgesellschaftliches oder bürgergesellschaftliches Engagement auf der aktiven und freiwilligen Mitwirkung von Bürgern, die weitestgehend unabhängig vom Staatsapparat und im Rahmen garantierter Grundrechte Vereinigungen bilden und in der Öffentlichkeit für die jeweiligen politischen Ziele streiten (vgl. Kneer 1997: 235). Diese vereinfachte Definition beruht sicherlich auf wünschenswerten Vorstellungen von gesellschaftlichem Leben, steht jedoch leider gerade im hier untersuchten Feld in deutlichem Kontrast zur sozialen Wirklichkeit.

Es gehört, wie gezeigt wurde, zu den grundlegenden Merkmalen von Exklusionsprozessen oder Armutslagen, dass sich gesellschaftliche

Partizipationsmöglichkeiten verringern. Durch den Mangel an „belohnter, gesicherter, qualifizierter Beschäftigung“ kommt es zur Erosion der „materielle[n] Basis zivilisierter Bürgerlichkeit“, wodurch sich die Fähigkeit und Bereitschaft zur gesellschaftlichen Teilhabe verringert. Anders und zugespitzt gesagt: „Wer um seine Existenz kämpft, hat andere Sorgen“ als sich in Vereinen und Gruppen zu engagieren (vgl. Pates/Fach 2004: 314-315).

Diesen Befund verdeutlichen auch Dubet/Lapeyronnie in ihrer Untersuchung der französischen ‚banlieues‘, in denen nach dem Zerfall der Arbeitermilieus in den ehemals „roten Vorstädten“ gegenseitige Unterstützung und lokale Regelungsformen von Konflikten drastisch an Bedeutung verloren (vgl. Dubet/Lapeyronnie 1994: 68) und einer individualisierten „Gleichgültigkeit und Teilnahmslosigkeit“ in Kombination mit gelegentlichen Gewaltausbrüchen und Protestverhalten bei Wahlen Platz einräumten (vgl. Dubet/Lapeyronnie 1994: 29). Damit entwickelt sich die demokratische Praxis, ganz im Gegensatz zum leuchtenden Ideal der Zivilgesellschaft, zu einem „Marktvorgang zwischen den Mittelklassen“, bei dem die von Ausgrenzung direkt Bedrohten außen vor bleiben (vgl. Dubet/Lapeyronnie 1994: 228).

Es ist genau dieser ‚Mittelschicht-bias‘, die Abwesenheit von ‚verwundbaren‘ Personen, die an der Integrationskapazität zivilgesellschaftlicher Assoziationen und an den Möglichkeiten zur Selbsthilfe argen Zweifel begründen.

Nun ließe sich, zum zweiten, mit einigem Recht hoffen, dass zumindest die von zivilgesellschaftlichen Akteuren gewährte Hilfe Armut zu lindern und Integration zu fördern hilft. Warum eine solche Hilfe jedoch weniger stigmatisierend oder willkürlich sein sollte als sozialstaatliche Unterstützung wird nicht ersichtlich. Im Gegenteil, ein Anrecht auf Hilfe bestünde hier nicht, Leerstellen in der Problembearbeitung sind nahezu unvermeidlich, und die Gefahr einer mit Sanktionen verbundenen Stigmatisierung bei Verstoß gegen die gemeinschaftlichen Normen in

einer Zivilgesellschaft als „Aktionsraum militanter Bürgerlichkeit“ (Pates/Fach 2004: 317) sollte nicht unterschätzt werden.

Dies bedeutet freilich nicht, zivilgesellschaftliches Engagement sei in der Praxis ohne positive Folgen für Arme und Exkludierte sowie für Personen, die Gefahr laufen, von Armut oder Exklusion betroffen zu werden. Bleiben die sozialen Leistungen jedoch der Willkür der organisierten Gruppen überlassen, handelt es sich hierbei im Prinzip um eine verbesserte Form der ‚charité privée‘, der privaten Wohltätigkeit, im Sinne de Tocquevilles, die der Arme nicht einfordern kann und mit der er vielleicht nicht einmal rechnet (vgl. Paugam 2005: 30). So stellt dann auch Kaufmann, als einer der Vertreter der Theorie des Wohlfahrtspluralismus, fest, dass trotz Pluralisierung von Wohlfahrtsproduzenten für die „Gewährleistung von Inklusion durch Einräumung und Schutz sozialer Rechte“ der Staat in Verantwortung steht (Kaufmann 1994: 240-241).

Es ging, dies soll noch einmal betont werden, in diesem Kapitel nicht darum, die Bedeutung der verschiedenen Akteure der Produktion von Wohlfahrt, sozialer Sicherung und Integration und deren Verflechtungen zu verleugnen. Vielmehr sollte verdeutlicht werden, dass für den in dieser Arbeit relevanten Bereich der Armuts- und Integrationspolitik der Sozialstaat unumgänglicher und primärer Akteur bleibt, da nur er, zumindest theoretisch, in der Lage ist, alle Bürger zu erreichen, gesellschaftliche Integration auf Basis gleicher Rechte zu sichern sowie Armut zu vermeiden oder wenigstens zu lindern – was in einer auf sozialen Rechten beruhenden Gesellschaft unumgängliche Zielsetzungen sind. Zudem ist der Staat in diesem Zusammenspiel der Akteure der einzige, der eine demokratische Legitimität nachweisen kann.

Damit ist noch keine Aussage darüber getroffen, inwiefern die sozialstaatlichen Einrichtungen tatsächlich gewillt und in der Lage sind, diesem Anspruch gerecht zu werden. Und es bedeutet nicht, dass andere Akteure, etwa zivilgesellschaftlicher Herkunft, nicht einbezogen werden

können oder sollten – gerade in Anbetracht der zu Beginn dieses Abschnitts erwähnten Defizite sozialstaatlicher Absicherung. Darüber hinaus sind auch nationalstaatliche Handlungsbeschränkungen, zum Beispiel in Folge des Bedeutungsgewinns supranationaler Entscheidungsprozesse vor allem im Rahmen der europäischen Integration (siehe hierzu Kapitel 2.4.1), zu berücksichtigen. Schließlich soll die Betonung der Rolle des Staates für Armutsvermeidung und Integration weder idealisierten noch naiven Vorstellungen zur Natur des Staates Vorschub leisten. Daher ist, in Anlehnung an Nicos Poulantzas, der Staat weder vulgärmarxistisch als bewusst geschaffenes Instrument der herrschenden Klasse, noch idealistisch als Verkörperung des demokratischen Volkswillens, sondern eben als „materielle Verdichtung eines sozialen Kräfteverhältnisses“ (Poulantzas 2002, zitiert nach Hirsch 2002: 26) zu begreifen, das heißt als Entität, die die Spannungen und Widersprüche komplexer Gesellschaften widerspiegelt und in der eben diese sozialen Konflikte in einem festgelegten institutionellen Rahmen friedlich ausgetragen werden.

### 2.3.2 *Querschnittsaufgabe Armuts- und Integrationspolitik*

Nachdem im vorherigen Unterkapitel versucht wurde, die Bedeutung staatlicher Sozialpolitik zu begründen, soll es nun darum gehen, zentrale Politikfelder der Armutsbekämpfung und -vermeidung, die in der Regel zugleich einen hohen Stellenwert für die Wahrung und Schaffung sozialer Integration besitzen, zu identifizieren.

Integrationspolitik, dies soll vorher klar gestellt werden, ist dabei zu verstehen als „Maßnahmen, die vom Bemühen um globale Gleichgewichte, um die Vereinheitlichung der Gesellschaft vom Zentrum aus inspiriert sind“ (Castel 2000b: 364). Anders gesagt, es handelt es sich um Formen der Sozialpolitik, die das Ziel verfolgen, soziale Standards für alle Gruppen der Gesellschaft sicher zu stellen, sei es nun eine

ausreichende Bildung, ein dem durchschnittlichen Lebensstandard angemessenes Einkommen oder die Möglichkeit zur Partizipation an politischen Prozessen. Im Gegensatz zu Castel, der den Begriff der Integrationspolitik nur universalistischen und vereinheitlichenden Maßnahmen zubilligt (vgl. Castel 2000b: 366), sollen auch zielgruppenzentrierte Eingliederungspolitiken unter der Kategorie Integrationspolitik zusammengefasst werden.

Da diese Politikfelder im zweiten Teil der Arbeit im Zentrum der Untersuchung stehen werden, sollen an dieser Stelle einige Vorbemerkungen genügen, um den Bezugsrahmen dieser Arbeit näher zu umreißen:

Zunächst ließen sich im Feld der Armuts- und Integrationspolitik all jene Politiken zusammenfassen, die direkt, sprich im Selbstverständnis der beteiligten Akteure, auf die Prävention, Reduzierung oder Beseitigung von Armut und auf soziale Integration ausgerichtet sind.

Zum zweiten könnte der Bereich der Wirtschaftspolitik im weiten Sinne untersucht werden, da in den marktwirtschaftlichen Sozialstaaten nicht nur die Leistungsfähigkeit der sozialstaatlichen Sicherungssysteme von der wirtschaftlichen Stärke abhängt, sondern über die aus wirtschaftlicher Aktivität hervorgehende Erwerbsarbeit auch individuell soziale Positionen zugewiesen und finanzielle Ressourcen erworben werden. Da die Handlungsspielräume nationalstaatlicher Politik in diesem Bereich jedoch zunehmend beschränkt sind, da Wirtschaftspolitik nur indirekt auf das hier untersuchte Problemfeld einwirkt und sich folglich auch kausale Erklärungen schwierig gestalten, soll auf die Analyse dieses Politikfeldes verzichtet werden.

Stattdessen tritt drittens die Arbeitsmarktpolitik in den Fokus, da ihr „bei der Regulierung und Organisation des Zugangs zum Erwerbsarbeitssystem eine Schlüsselstellung“ zukommt und ihre Akteure bei der Zuweisung spezifischer Maßnahmen zu bestimmten

Personengruppen selektiv vorgehen. Damit haben wohlfahrtsstaatliche Institutionen entscheidenden Anteil an der „Konstituierung von Ausgrenzungs- und Verdrängungsprozessen am Arbeitsmarkt“ (Vogel 2001: 165). Berücksichtigt man zudem die zentrale Stellung von Erwerbsarbeit für Einkommen, Anerkennung und soziale Integration sowie die mit Langzeitarbeitslosigkeit einhergehenden Verarmungsrisiken wird ersichtlich, warum die Arbeitsmarktpolitik eine herausragende Stellung einnimmt, zumal auch in politischen Programmen Armutsbekämpfung primär über (Wieder)Eingliederung in den Arbeitsmarkt angestrebt wird.

Es soll daher in den Fallstudien des Kapitels 3 primär darum gehen, dieses Zusammenspiel von Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftspolitik und direkter Armutsbekämpfung mit Schwerpunkt auf erstere näher zu untersuchen. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass diese drei Bereiche interdependent sind und der Arbeitsmarktintegration oberste Priorität seitens der politischen Akteure im Feld der Armuts- und Integrationspolitik zugewiesen wird.

Als viertes Politikfeld kann der recht heterogene Bereich der Familienpolitik angeführt werden. In diesem Politikfeld sind vor allem sozialstaatliche Unterstützungsleistungen in Form von finanzieller Hilfe und Bereitstellung von Dienstleistungen, insofern sie gerade arme und marginalisierte Familien und damit vor allem Kinder in Armut zur Zielgruppe haben, von Bedeutung, da auf diesem Wege Kinderarmut bekämpft und der langfristigen Verfestigung von erhöhten Armuts- und Ausgrenzungsrisiken vorgebeugt werden kann. Die Dringlichkeit des Problems der Alleinerziehenden- und Kinderarmut vor allem in Großbritannien sowie die recht erfolgreichen Bemühungen der *Labour*-Regierung auf diesem Gebiet gebieten es daher, in der Fallstudie zu Großbritannien diesem Thema Aufmerksamkeit zu schenken.

Ein fünfter Bereich ist die Stadtpolitik, die hinsichtlich der Armutsbekämpfung vor allem dort zentral ist, wo sich Formen struktureller sozialer Benachteiligung räumlich konzentrieren. Dies ist vor allem in den armen Vorstadtsiedlungen französischer Metropolen der Fall, weswegen dieser Aspekt in der Fallstudie zu Frankreich erläutert wird. In diesem Zusammenhang lässt sich auch die Verbindung von Sozialpolitik mit Fragen der inneren Sicherheit und Ordnung umreißen.

Die Betrachtung dieser beiden Politikbereiche verfolgt dabei auch den Anspruch, die nationalen Eigenheiten der beiden Staaten in den Mittelpunkt zu rücken, um so besser die jeweiligen Logiken von Armuts- und Integrationspolitik hervorzuheben.

Zum sechsten erschiene Bildungspolitik als bedeutend, wobei Bildung in diesem Zusammenhang vor allem als Vermittlung notwendiger Qualifikationen für ein erfolgreiches Arbeitsleben verstanden wird. In Anbetracht der schwierigen Arbeitsmarktsituation gerade für gering qualifizierte Arbeitnehmer und dem damit verbundenen erhöhten Armutsrisiko gehört die Forderung nach einer angemessenen Ausbildung und einem Chancengerechtigkeit gewährenden Bildungswesen zum Kernbestand politischer Antworten auf die Probleme postfordistischer Gesellschaften. Angesichts der nicht zu vernachlässigenden Reproduktion sozialer Ungleichheit im Bildungssystem ist politisches Handeln hier auch dringend angezeigt.

Da allerdings die Untersuchung dieses Politikfeldes den Rahmen dieser Arbeit überdehnen würde, wird auf eine Analyse dieses Feldes verzichtet. Im Übrigen ist hinsichtlich der Bedeutung von Bildung für die Überwindung von Armut und Ausgrenzung zumindest ein wenig Skepsis angebracht. Es ist ohne Zweifel richtig, dass eine höhere Bildung statistisch das Risiko von Arbeitslosigkeit und Armut reduziert und es ist zudem äußerst wünschenswert, jedem Menschen die höchstmögliche Bildung zu ermöglichen und durch soziale Herkunft bedingte

Bildungsungleichheiten abzubauen. Doch wie Castel ausführt, besteht bei dem „Wettlauf um Qualifikation“ die Gefahr, „anstatt einen Abbau der Arbeitslosigkeit nur eine Erhöhung des Bildungsniveaus der Arbeitslosen zu bewirken“, da die Nachfrage nach entsprechend höher qualifizierten Arbeitskräften unzureichend ist und zudem die geringer Qualifizierten der Anhebung des durchschnittlichen Bildungsniveaus hinterherhinken (vgl. Castel 2000b: 353). Zudem ist nicht auszuschließen, dass in diesem Zusammenhang ein hoher Bildungsabschluss noch stärker als bisher zu einer notwendigen, aber eben nicht zureichenden Bedingung für gehobene Positionen wird und Auswahlkriterien wie Zusatzqualifikationen, Beziehungen oder der passende Habitus weiter an Bedeutung gewinnen (vgl. Hradil 2001: 173-174).

Siebtens käme der Gesundheitspolitik, speziell der Sicherung einer ausreichenden Gesundheitsversorgung für alle Bevölkerungsschichten hohe Bedeutung zu, wie die Bemühungen der *Labour*-Regierung um Verbesserung des ‚National Health Services‘ (NHS) und die Einführung der ‚Couverture Maladie Universelle‘ (CMU), also einer universellen Krankenzusatzversicherung, durch die Regierung Lionel Jospins ebenfalls verdeutlichen. Dem Schwerpunkt der Arbeit ist es jedoch auch hier geschuldet, dass dieser Aspekt nicht berücksichtigt werden kann.

Innerhalb der einzelnen Politikfelder kann Armutspolitik und Politik gegen Exklusion in drei Kategorien unterteilt werden: zum ersten präventive Maßnahmen zur Armutsvorbeugung, zum zweiten Politik zur Armutsverhinderung, hauptsächlich in Form armutsfester Leistungen der vorrangigen Sozialversicherungssysteme oder direkter Transferzahlungen wie Kindergeld und zum dritten Maßnahmen der Armutsbekämpfung in Fällen, in denen bereits eine Verarmung eingetreten ist (vgl. Ullrich 2005: 132). Diese Kategorien lassen sich auf das Problem der Exklusion übertragen.



Dabei kann der Staat selbst öffentliche Güter und Ressourcen bereitstellen, also zum Produzenten sozialer Leistungen werden oder er kann über Regulation durch Gesetze, Erlasse und Verordnungen gesellschaftliches Handeln beeinflussen und damit beispielsweise Sozialversicherungsträger auf bestimmte Rahmenbedingungen festlegen. Zudem verfügt der Staat über indirekte Steuerungsinstrumente wie Information, finanzielle Anreize und Strukturierung (vgl. Braun/Giraud 2003: 151-156).

Die direkte Bereitstellung von universellen Dienstleistungen etwa im Bereich der Gesundheitsfürsorge spielt insbesondere im auf die Wahrung eines egalisierenden untersten sozialen Sicherungsnetzes ausgerichteten britischen Wohlfahrtsstaat eine zentrale Rolle (vgl. Süß 2010: 25).

Zu Ende dieses Kapitels soll noch der Frage nachgegangen werden, unter welchen Rahmenbedingungen die europäischen Nationalstaaten Sozialpolitik betreiben und welche Veränderungen gewandelte Umstände auf die sozialpolitischen Vorstellungen und Leitbilder hatten und haben.

## **2.4 Grenzen des aktivierenden Sozialstaates**

Wie bisher gezeigt wurde, stehen die europäischen Gesellschaften zu Beginn des 21. Jahrhunderts den alten Herausforderungen der sozialen Integration und der Armut in neuen Formen gegenüber. Aber nicht nur die Probleme haben sich gewandelt, auch die sozialstaatlichen Handlungsmöglichkeiten und das Verständnis von Staatlichkeit generell haben Veränderungen durchlaufen, wobei oftmals dieselben Entwicklungen für beide Transformationen verantwortlich sind.

Wie diese Veränderungen zu benennen sind, wodurch sie hauptsächlich ausgelöst wurden, was dies für die Zukunft des Staates im allgemeinen und die des Sozialstaates im besonderen bedeutet und welche Antworten nötig beziehungsweise möglich sind – darüber herrscht in Wissenschaft und öffentlicher Debatte ein reger Austausch von Argumenten, Thesen

und Ideologemen, der mittlerweile sicher Bibliotheken füllt. Ein weiteres Mal ist daher der Hinweis nötig, dass die folgende Darstellung nicht den Anspruch hat, der Vielfalt dieser Diskussion vollständig gerecht zu werden, sondern lediglich deutlich zu machen, welche Erklärungsmuster für meine Arbeit als wertvoll erscheinen.

Zuerst werden in diesem Zusammenhang externe und interne Ursachen<sup>30</sup> für gewandelte Staatlichkeit benannt, danach erfolgt eine Einführung zum Leitbild des aktivierenden oder vorsorgenden Sozialstaates, das seit einigen Jahren als Antwort auf die aktuellen Herausforderungen formuliert wird.

#### *2.4.1 Externe und interne Ursachen gewandelter Staatlichkeit*

Was externe Einflüsse anbelangt, kommt nahezu unvermeidlich zuerst das Schlagwort ‚Globalisierung‘ in den Sinn. Hierbei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Globalisierung, entgegen einigen geläufigen Vorstellungen, nicht den Staat als solchen unter Druck setzt, sondern vielmehr bestimmte Formen von Staatlichkeit wie den Keynesianischen Wohlfahrtsstaat (vgl. Jessop 2003: 14). Dieser Hinweis ist wichtig, um fatalistischen Einstellungen vorzubeugen, denen zufolge die Nationalstaaten den Stürmen der globalisierten Wirtschaft hilflos ausgeliefert seien, was sie gleichzeitig auch aus der Verantwortung für die Bearbeitung derer Folgen entlassen würde.

Weitestgehende Einigkeit herrscht in der Globalisierungsdiskussion hinsichtlich der verschärften internationalen Konkurrenz. Durch den Abbau von Handelshemmnissen, technologischen Fortschritt bei Kommunikation und Transport (wie etwa die Einführung einheitlicher

---

<sup>30</sup> Es ist vorzuziehen, von externen Einflüssen zu sprechen, da die mögliche Alternative ‚exogene Einflüsse‘ eine ‚Opferrolle‘ der Nationalstaaten vermuten lässt. So wirkt beispielsweise die europäische Währungsunion als externe Beschränkung nationaler Geldpolitik, beruht jedoch auf der freiwilligen Mitwirkung der Staaten. Im Ansatz gilt dies auch für einige ‚Zwänge‘ der Globalisierung.

Container in der Frachtschifffahrt), die wirtschaftliche Entwicklung in Schwellenländern und das Ende der bipolaren Weltordnung hat sich das Volumen des internationalen Handels vergrößert und die internationale Arbeitsteilung wurde intensiviert. Dadurch kommt es in den Staaten Europas zu einer Abwertung geringer qualifizierter Beschäftigung und industrieller Arbeitsplätze. Gleichzeitig verschärft die Deregulierung der internationalen Finanzmärkte und die damit verbundene erhöhte Freizügigkeit des Kapitals den Wettbewerb, da nunmehr für Investitionen auch ausländische Anlagemöglichkeiten auf den Geld- oder Kapitalmärkten zur Verfügung stehen (vgl. z.B. Kaufmann 1997: 56-57; für eine detaillierte Darstellung Glyn 2007). Dadurch verschiebt sich das Kräfteverhältnis zu Gunsten des Kapitals, das sich nationalen Kontrollen oder der Besteuerung zunehmend entziehen kann, ohne dass dadurch jedoch staatliche Regulation unmöglich wird (vgl. Scholte 2001: 536).

Als Reaktion auf diese internationale Konkurrenz konzentriert sich staatliche Politik in zunehmendem Maße auf die Wahrung und den Ausbau von Konkurrenzfähigkeit durch wirtschaftsfreundliche Standortpolitik. Um erneut Bob Jessop (2002) zu zitieren: idealtypisch verändert sich der ‚Keynesian welfare national state‘ über den ‚Schumpeterian competition state‘ in Richtung eines ‚Schumpeterian workfare post-national regimes‘.

Im Zuge dieser Ausformung des „nationalen Wettbewerbsstaates“ (Hirsch 1995) kommt es zu der schon angeführten Trennung von Wirtschaft und Sozialem: während wirtschaftliche Aktivitäten allein dem Ziel der Effektivität dienen, wird die Behebung von negativen Externalitäten, von sozialen Problemen, also die Sicherstellung von Solidarität allein dem Staat überlassen. Dadurch verschieben sich in der Interdependenz dieser zwei Bereiche die Gewichte zu Gunsten der Wirtschaft, indem diese nicht mehr dem gesellschaftlichen Wohlstand dient, sondern vielmehr Politik der Sicherung optimaler Bedingungen des Wirtschaftens verpflichtet ist (vgl. Rosanvallon 1995: 108-110), wodurch unvermeidlicherweise das

„Prinzip wechselseitiger Optimierung“ (Rose 2000: 90) zwischen Ökonomischem und Sozialem durch eine Unterordnung der Sozialpolitik unter die Wirtschaftspolitik im Namen des Wettbewerbs abgelöst wird (vgl. Jessop 2002: 152-153).

Nun sollte diese Betonung des internationalen Wettbewerbs in Folge des Freihandels nicht dazu verleiten, die wohlhabenden Staaten Europas primär als Getriebene und Verlierer zu betrachten. Insgesamt nutzt die Globalisierung deren Wohlstandssteigerung (vgl. zu den Folgen des Freihandels Krugman 2000), problematisch erweist sich jedoch die ‚Entschädigung‘ derer, die innerhalb der europäischen Gesellschaften unter den Folgen der internationalen Verflechtungen und Konkurrenz zu leiden haben und damit die Wahrung der sozialen Kohäsion. Doch dies bleibt, trotz aller Veränderungen, eine Aufgabe, die zunächst innerhalb der Staaten zu diskutieren und zu bewältigen ist.

Inwieweit die Globalisierungsprozesse die Handlungsmöglichkeiten der Sozialstaaten einschränken, ist zudem stark umstritten. So geht etwa Butterwegge davon aus, die „politische Gestaltungsmacht [der Nationalstaaten, E.R.] nach innen“ gehe nicht verloren und ein hohes Maß sozialer Sicherung an sich sei zudem kein Hemmnis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (vgl. Butterwegge 2005: 108-109). Palier hingegen argumentiert, Globalisierung stelle zwar die „Notwendigkeit einer Fortführung oder Entwicklung der Sozialpolitik nicht in Frage“, jedoch würden „durch die enge wirtschaftliche Verflechtung die Handlungsspielräume und die Autonomie der Nationalstaaten in beträchtlichem Maße ausgehöhlt“ (Palier 2004: 25). Für beide Positionen gibt es überzeugende Argumente und letztlich lässt sich dies nur durch die nähere Betrachtung verschiedener Politikbereiche und unter Berücksichtigung der Machtressourcen des entsprechenden Staates klären. Zu verwerfen ist in diesem Zusammenhang jedoch die wenig

überzeugende Vorstellung, Globalisierung mache Politik im nationalstaatlichen Rahmen unmöglich.

Neben der Globalisierung mit ihren realen und vermeintlichen Folgen ist für die in dieser Arbeit im Mittelpunkt stehenden Staaten die europäische Integration von Bedeutung. Spätestens seit der ‚Einheitlichen Europäischen Akte‘ von 1986 und der Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes durch den Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 besteht eine wachsende Kluft zwischen wirtschaftlicher und sozialer Integration in der *Europäischen Gemeinschaft* (EG) bzw. der *Europäischen Union* (EU). Neben der starken wirtschaftlichen Verflechtung durch die gewährte Freizügigkeit von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Arbeitskräften stehen die Sozialsysteme selbst in Konkurrenz zu denen anderer Mitgliedsstaaten (vgl. Lechevalier 2004: 238). Trotz erster Schritte mit dem Ziel, ein höheres Maß an Harmonisierung zu erreichen und einen europäischen Sozialraum zu schaffen<sup>31</sup>, bleibt festzuhalten, dass „[i]hrer strukturellen Schwäche wegen [...] die soziale Dimension [der europäischen Integration; E.R.] bislang nicht in der Lage [ist], die auf der Ebene des Nationalstaates eintretenden sozialpolitischen Autonomieverluste zu kompensieren“ (Däubler 2002: 484). Hemerijck spricht in diesem Zusammenhang vom ‚double bind‘ des sozialen Europas: auf der einen Seite verweigern sich die Mitgliedsstaaten aus Angst vor Legitimitätsverlusten, Kompetenzen im Sozialbereich an die EU abzugeben, auf der anderen Seite stehen sie seit Mitte der 1980er Jahre unumkehrbar den Folgen der ökonomischen Integration gegenüber (vgl. Hemerijck 2006: 18). Dazu gehören auch, für die Mitglieder der

---

<sup>31</sup> Man denke an das sozialpolitische Aktionsprogramm von 1974, das ‚Protokoll über die Sozialpolitik‘ zum Vertrag von Maastricht, die Aufnahme des Ziels eines „angemessenen sozialen Schutz[es]“ in Artikel 136 des EG-Vertrages durch den Vertrag von Amsterdam, die ‚Europäische Beschäftigungsstrategie‘ 1997, die Prozesse von Luxemburg, Cardiff und Köln, die Lissabon-Strategie und diverse Programme gegen spezifische soziale Probleme wie eben Exklusion (vgl. Däubler 2002: 477-487; Hemerijck 2006: 19; Lechevalier 2004: 238-239).

Europäischen Währungsunion, die Beschränkungen des ‚Stabilitäts- und Wachstumspaktes‘ und die Abgabe der geldpolitischen Kompetenz an die Europäische Zentralbank. Zusammenfassend kommt Lechevalier zu dem Schluss, dass das durch den Binnenmarkt ohnehin schon empfindliche institutionelle Ungleichgewicht und die zwischenstaatliche Konkurrenzsituation durch die Währungsunion weiter verschärft werden (Lechevalier 2004: 241).

Es ist angesichts der recht schwierigen Lage der EU im Kontext der wirtschaftlichen, sozialen und auch politischen Krise der vergangenen Jahre noch nicht abzusehen, ob und wie ein ausgeglicheneres Verhältnis von wirtschaftlicher und sozialer Integration erreicht werden kann, zumal auch erhebliche Zweifel am entsprechenden politischen Willen in den Mitgliedsstaaten besteht. Daher bleibt Sozialpolitik, aller Fortschritte der europäischen Einigung zum Trotz, in erster Linie Angelegenheit der Nationalstaaten. Die europäische Dimension der Sozialpolitik soll folglich bei dieser Arbeit ausgeblendet werden, auch wenn sich Konvergenzen im Bereich der Armuts- und Integrationspolitiken in Mitgliedsstaaten der EU feststellen lassen, die sich mit einiger Wahrscheinlichkeit zum Teil auf Harmonisierungsbestrebungen im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung als Teil der Lissabon-Strategie zurückführen lassen (vgl. Reuter 2006).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass durch externe Einflussgrößen wie Globalisierung und Europäisierung die Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik eingeschränkt werden. Welches Ausmaß diese Einengungen jedoch annehmen, ist in hohem Maße umstritten und kann an dieser Stelle nicht geklärt werden.

Nach Leibfried/Zürn treten dabei im Bereich der Wohlfahrtsproduktion Unterschiede zwischen der wohlfahrtsstaatlichen Komponente „öffentliche Dienstleistung“ und der wohlfahrtsstaatlichen Politik im engeren Sinne zu Tage: während der erste Bereich Tendenzen der

Privatisierung und Supranationalisierung aufweist, lassen sich für weiteren die Verteidigung des Status quo bei „verengende[m] Interventionskorridor“, also die Ausbildung sozialstaatlicher Mischformen erwarten. Im Bereich der Sozialpolitik im engen Sinne dominieren folglich funktionale Veränderungen, während die territoriale Basis, sprich der Nationalstaat, weitestgehend bestehen bleibt (vgl. Leibfried/Zürn 2006: 53). Dies unterstützt die in dieser Arbeit vorgenommene Fokussierung auf nationalstaatliche Armuts- und Integrationspolitik im zwischenstaatlichen Vergleich.

Um das Bild zu vervollständigen, soll nun noch ein Blick auf Veränderungen geworfen werden, die weitestgehend unabhängig von externen Entwicklungen die sozioökonomische Grundlage der Wohlfahrtsstaaten ‚alter‘ Prägung in Frage stellen:

Während Palier den „wirtschaftliche[n] Strukturwandel“, die Abschwächung der Produktivitätszuwächse und des Wirtschaftswachstums, die Veränderungen der Arbeitswelt mit der „Zunahme unsicherer Arbeitsverhältnisse“, die „Veränderungen der familiären Strukturen“ und die „zunehmende Alterung der Bevölkerung“ gleichberechtigt neben den Folgen von Globalisierung der Weltwirtschaft und der europäischen Integration zur Erklärung der gewandelten Rahmenbedingungen heranzieht (vgl. Palier 2004: 25-27), argumentiert Pierson, auch ohne Globalisierungsprozesse wäre es infolge der internen Transformationen zu dem gegenwärtig vorherrschenden Problemdruck gekommen (vgl. Pierson 2001: 81-82).

Zentral ist hierbei die Verringerung der Produktivitätszuwächse im Zuge der Verschiebung von Beschäftigung vom relativ dynamischen industriellen Sektor hin zu meist arbeitsintensiven, weniger dynamischen Dienstleistungen, wobei die Einbußen der Zuwachsraten der Produktivität sich bei Ausschluss anderer Veränderungen auch negativ

auf das Wirtschaftswachstum und damit auf staatliche Steuereinnahmen auswirken (vgl. Pierson 2001: 84-86).

Hinzu kommt, dass etwa seit den 1980er Jahren im Gegensatz zu den vorherigen Jahrzehnten „Rationalisierungsgewinne nicht mehr in Form von Arbeitszeitverkürzung oder Lohnerhöhungen an die Lohnabhängigen weitergegeben“ werden. Zudem fließen die erzielten Gewinne zunehmend in die internationalen Finanzmärkte und werden in abnehmendem Maße für Realinvestitionen verwendet – wenn doch, dann vornehmlich für arbeitsplatzvernichtende Rationalisierungen (vgl. Pelizzari 2004: 278). Die Folge ist eine zunehmende Belastung der sozialen Sicherungssysteme durch Arbeitslosigkeit, während die steuerliche Einnahmehasis erodiert.<sup>32</sup>

Zu diesen Veränderungen der wirtschaftlichen Struktur treten gesellschaftliche wie die Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen, was auf der einen Seite dem Ziel der sozialstaatlichen Defamiliarisierung entspricht, die Unabhängigkeit erwerbstätiger Frauen erhöht und auch zusätzliche Steuereinnahmen bedeutet, auf der anderen Seite jedoch gerade in konservativen Wohlfahrtsstaaten die Bereitstellung von Dienstleistungen erforderlich macht, die während der Dominanz des männlichen Ernährer-Modells in der Familie als Reproduktionsarbeit unentgeltlich von Frauen erbracht wurden (vgl. Pierson 2001: 95). Zusätzlich lässt sich eine Tendenz zu kleineren Haushalten beobachten, in denen gegenseitige Unterstützung wie in klassischen Großfamilien kaum noch möglich ist (vgl. Pierson 2001: 98).

Diese Entwicklungen sind ohne Zweifel wünschenswert, erlauben sie doch ein höheres Maß an persönlicher Autonomie und Freiheit. Gleichzeitig entsteht daraus jedoch eine stärkere Notwendigkeit

---

<sup>32</sup> Die langfristigen Entwicklungstrends hinsichtlich der Konzentration von Einkommen und Vermögen in kapitalistischen Gesellschaften sowie deren Folgen werden in dem gegenwärtig viel diskutierten Werk von Piketty (2013) ausführlich analysiert.



sozialstaatlicher Absicherung. Berücksichtigt man, dass dieser soziale Wandel zu Individualisierung und Pluralisierung von Lebensentwürfen zum Teil auch Folge sozialstaatlicher Politik ist, wird die Paradoxie erkenntlich, dass ein erfolgreicher Wohlfahrtsstaat seine eigenen Grundlagen zu untergraben droht, da die Abhängigkeit der Bürger von und die Nachfrage nach sozialstaatlicher Absicherung beständig zunimmt (vgl. Sachße 1997: 25).

Da es normativ, aus den bereits erwähnten Gründen, nicht wünschenswert sein kann, in Folge dessen wohlfahrtsstaatliche Absicherungen weitreichend zu reduzieren, ist eine Anpassung der sozialstaatlichen Arrangements an die gewandelten sozialen Realitäten nötig. Dabei steht jedoch gelegentlich der Sozialstaat selbst im Wege, nicht nur in Folge einer bürokratischen Verselbständigung der Sozialsysteme (vgl. Sachße 1997: 26): So argumentiert etwa Pierson, die in den vergangenen Jahrzehnten eingegangenen sozialstaatlichen Verpflichtungen schränken angesichts der kaum möglichen Steigerung der Einnahmen der Sozialsysteme die Flexibilität der Politik hinsichtlich der Bearbeitung „neuer“ Problemfelder ein (vgl. Pierson 2001: 88-90).

Inwiefern diese Abwägung und Unterscheidung zwischen alten und neuen Risiken nützlich ist, muss an dieser Stelle offen bleiben. Ebenso kann nicht entschieden werden, welche Einflussfaktoren nun den Wandel der sozialstaatlichen Grundlagen in welchem Verhältnis verursachen. Auch die Frage nach dem Ausmaß der staatlichen Beschränkungen in der Handlungsfreiheit wird unbeantwortet bleiben. Diese wichtigen und interessanten Debatten, auch über die kulturelle Krise des Sozialstaates (vgl. Rosanvallon 1992), sind an anderer Stelle zu führen. Festzuhalten ist aber, dass sich mit dem sozioökonomischen Wandel und der wirtschaftlichen Internationalisierung die Bedingungen von Sozialpolitik verändert haben, ohne dass dies die Notwendigkeit wohlfahrtsstaatlicher Absicherung und deren prinzipielle Möglichkeit in Frage stellt.

#### 2.4.2 *Aktivierender Sozialstaat als ‚Dritter Weg‘?*

In Anbetracht der sich verändernden Rahmenbedingungen für Sozialpolitik und getragen von dem Anspruch, wohlfahrtsstaatliche Absicherung als normatives Ziel zu bewahren, entwickelte sich im Laufe der 1990er Jahre innerhalb der europäischen Sozialdemokratie ein Diskurs des ‚Dritten Weges‘ zwischen etatistischem Sozialismus, oder besser Sozialdemokratismus keynesianischer Prägung, und neoliberalem Ökonomismus. Zentrales Element des Staatsverständnisses ist dabei die Idee des aktivierenden oder vorsorgenden Sozialstaates.

Wie es der ‚Metapher des Dritten Weges‘ seit jeher zu eigen ist, beruht auch dessen vorerst letzte Inkarnation auf der Idee des vernünftigen, pragmatischen Mittelweges zwischen zwei Extremen, die als gescheitert und diskreditiert erachtet werden. Der Diskurs vom sozialdemokratischen ‚Dritten Weg‘ ist dabei, wie seine zahlreichen Vorgänger, auch ein Mittel zur „Gewinnung von Deutungshoheit über das öffentliche Raisonement“, also ein strategisches Instrument (vgl. hierzu Vorländer 2001: 16). In diesem Zusammenhang wird das Konzept des ‚Dritten Weges‘ für die Untersuchung von sozialpolitischen Reformansätzen interessant, wurde es doch dem Anspruch nach von Tony Blairs *Labour*-Regierung zwischen 1997 und 2007, in geringerem Maße auch durch dessen Amtsnachfolger Gordon Brown, umgesetzt und entfaltete es über Großbritannien hinaus gewisse Wirkung als Leitbild für die Reform des ‚alten‘ Wohlfahrtsstaates.<sup>33</sup>

Ziel dieser Reformen ist es im Allgemeinen und den Verlautbarungen der involvierten politischen Akteure zufolge, den Wohlfahrtsstaat effizienter

---

<sup>33</sup> Das Ausmaß dieses Einflusses ist allerdings höchst unterschiedlich. So unterscheiden Petring/Henkes drei Formen sozialdemokratischer Politik in den 1990er Jahren: traditionalistische, modernisierte und liberalisierte Sozialdemokratie, wobei etwa in Frankreich als Vertreter traditionalistischer Vorstellungen zumindest die Formel des ‚Dritten Weges‘ auf Ablehnung stieß (vgl. Petring/Henkes 2006: 6-7).

und effektiver zu gestalten, um bei Beibehaltung normativer Vorstellungen von Sozialstaatlichkeit eine neue Legitimationsgrundlage zu schaffen (vgl. Lamping/Schridde 2004: 43). Der aktive Staat keynesianischer Prägung, der Marktversagen und gesellschaftliche Misstände wie Armut im Nachhinein auszugleichen und zu bekämpfen versuchte, wandelt sich dabei zum aktivierenden Staat, der bemüht ist, soziale Probleme von vornherein zu vermeiden.

Der alte Fürsorgestaat, welcher primär durch Transferleistungen alimentierte, verlagert sein Gewicht auf die Einforderung von „Gegenleistungspotentialen“ seitens der Empfänger sozialer Leistungen (vgl. Priddat 2004: 91). An die Stelle des Rechtsanspruches auf eine bestimmte Sozialleistung tritt dabei ein Kooperationsvertrag zwischen Betroffenen und Staat (vgl. Priddat 2004: 92). Leitmotiv ist hierbei die Überwindung der sozialen Notlage und gleichzeitig die Vermeidung weiterer Gefährdungen, anders ausgedrückt der ‚re-entry‘ in die eigenständige Einkommensgenerierung, was durch Investition in das soziale Kapital des betroffenen Bürgers erreicht werden soll (vgl. Priddat 2004: 92).

Dieser Wandel des Selbstverständnisses von Sozialstaatlichkeit bedeutet jedoch nicht automatisch eine Zurückdrängung des Staates, wie es die Anhänger eines „schlanken Staates“, oder eines „Nachtwächterstaates“ anstreben. Vielmehr repräsentiert der aktivierende Staat ein Gegenmodell, welches unter Rückgriff auf kommunitaristische Vorstellungen<sup>34</sup> die Verantwortung für soziale Absicherung zwischen staatlichen Stellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu teilen sucht (vgl. Lamping/Schridde 2004: 46-48). Normativer Referenzpunkt ist das Ideal der Selbstregulierungsfähigkeit der Gesellschaft, welches durch ‚good governance‘ gefördert wird und sich in einer Aufgabenteilung zwischen Staat, Markt, Drittem Sektor und Bürger niederschlagen soll (vgl.

---

<sup>34</sup> Zum Zusammenhang von Kommunitarismus und ‚Dritten Weg‘, vgl. Vorländer 2001.

Lamping/Schridde 2004: 60-61). Der Staat bleibt also handlungsfähig, wird jedoch vor allem „verhandelnder Staat“ (Pilz 2004: 73).

Der paradigmatische Wechsel liegt unter anderem darin begründet, dass der aktivierende Sozialstaat bei der Bemessung von Sozialleistungen in erster Linie nach der zu erwartenden zukünftigen Tätigkeit des Leistungsempfängers und nach den Erfordernissen der Wiedereingliederung vorgeht, während Wohlfahrtsstaaten klassischer Prägung primär vergangene Leistungen, etwa die Höhe der Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung, belohnen (vgl. Priddat 2004: 93-94). Das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit wird zu Gunsten der Förderung von Chancengerechtigkeit abgewertet.

Konkrete Maßnahmen, welche von dem Aktivierungsgedanken abgeleitet werden, sind im Bereich der Arbeitsmarktpolitik beispielsweise die Erhöhung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, die Verschärfung der Arbeitsannahme-Pflicht sowie reduzierte Leistungssätze (vgl. Schmid 2002: 387). Der Slogan „Fördern und Fordern“ beschreibt den Kerngedanken der Strategien aktivierender Sozialpolitik: der Arbeitslose wird angehalten, seine ‚employability‘ durch Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen oder durch Aufnahme einer subventionierten Beschäftigung zu erhöhen (vgl. Schmid 2002: 386), sein Engagement und die Bereitschaft, eigenverantwortlich zu handeln, werden gefördert (vgl. Pilz 2004: 73-74) und ein „proaktives investment“ in das individuelle Humankapital wird zur Hauptaufgabe erhoben (vgl. Priddat 2004: 99). Im Falle von Verweigerung erfolgen Sanktionen, etwa in Form von Leistungskürzungen, was letztlich zu einer „Re-Kommodifizierung“ des Leistungsempfängers führt (vgl. Schmid 2002: 386).

Gleichzeitig impliziert der aktivierende Sozialstaat ein höheres Maß an Individualisierung, indem der auf soziale Leistungen Angewiesene nicht mehr als weitestgehend anonymer passiver Leistungsempfänger auftritt,

sondern als Verhandlungspartner, dessen Fähigkeiten und Verpflichtungen Gegenstand eines Vertrages mit dem Staat sind (vgl. Priddat 2004: 94,98).

Aktivierende Maßnahmen haben also zum Ziel, den Einzelnen zu befähigen, seine Lage eigenverantwortlich zu verbessern und individuelle Potentiale zu nutzen, die sozialstaatliche Logik folgt damit im Wesentlichen dem Grundsatz ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘, wenngleich die Notwendigkeit staatlicher Transferleistungen fortbesteht und die Existenz von Sanktionsmöglichkeiten eine bestehende Machtungleichheit zwischen den beiden Vertragspartnern widerspiegelt. Darüber hinaus erhebt das Aktivierungsprinzip den Anspruch, Arbeitslosigkeit bzw. Armut nicht nur zu verwalten und soziale Härten zu lindern, sondern durch Bekämpfung der Ursachen den Grundstein für eine Überwindung der prekären Lage zu legen, was hauptsächlich Eingliederung in den Arbeitsmarkt bedeutet.

Sicherlich sollte hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung dieser idealtypischen Bestimmungen des aktivierenden Staates die Bedeutung derartiger Leitbilder nicht überschätzt werden, dennoch gibt es gute Gründe, das Prinzip des aktivierenden Sozialstaates als normative und konzeptuelle Grundlage der zu untersuchenden Sozialstaatsreformen im Bereich der Armuts- und Integrationspolitik zu betrachten. Selbst in Frankreich, wo die linke Regierung unter Lionel Jospin sich in ihrer Rhetorik stets von den britischen Vorstellungen der modernisierten Sozialdemokratie des ‚Dritten Weges‘ distanzierte, lassen sich deutlich Elemente aktivierender Arbeitsmarktpolitik ausmachen.

In Großbritannien hingegen sollte die Rhetorik der Regierung von Blairs und später Browns *Labour*-Regierung nicht dazu verleiten, die aktivierende Sozialpolitik mit ihrem Fokus auf Eingliederung in den Arbeitsmarkt als einen Bruch und Neuanfang zu betrachten. Vielmehr lassen sich in Zielen und Instrumenten eine Reihe von Kontinuitäten zur

konservativen Vorgängerregierung von John Major und zum Thatcherismus erkennen (vgl. hierzu Dixon 2000).

Diese Anmerkungen verdeutlichen, dass es für ein Verständnis der tatsächlichen Sozialpolitik und den Vergleich zwischen Staaten der EU unzureichend wäre, sich auf das Leitbild des aktivierenden Sozialstaates und seiner Verbreitung zu berufen. Auch die These einer kontinuierlichen Annäherung verschiedener Modelle kann auf diesem Wege nicht begründet werden. Daher ist es nötig, in den folgenden Kapiteln den Blick auf nationale Eigenheiten und Kontinuitäten ebenso zu lenken wie auf Veränderungen und Konvergenzen.

Dennoch: das Leitmotiv der aktivierenden Sozialpolitik gehört in öffentlichen Diskussionen zu den Eckpfeilern aktueller Überlegungen zur Zukunft der sozialstaatlichen Sicherungssysteme, es ist Teil europäischer Bemühungen um ein stärkeres sozialpolitisches Engagement und überschneidet sich mit zivilgesellschaftlichen Vorstellungen gegenseitiger Hilfe und Selbsthilfe. Und wer wollte leugnen, dass mehr Investitionen in Bildung oder die Prävention von Armutsursachen wünschenswert und nötig sind, oder dass die sozialstaatlichen Einrichtungen traditioneller Prägung in nicht wenigen Bereichen an ihre Grenzen stoßen.

Allerdings sollte dies nicht dazu verleiten, die möglichen negativen Folgen aktivierender Sozialpolitik zu verdrängen:

Zum ersten besteht die Gefahr, vorbeugende und nachsorgende Sozialmaßnahmen gegeneinander auszuspielen. Es mag zwar richtig sein, dass die meisten sozialen Risiken durch entsprechende Prävention gemindert werden können, ausgeschlossen ist ihr Eintreten dennoch nicht. Ein Mensch, der in jeder Hinsicht gesund lebt, hat dennoch keine Garantie, nicht zu erkranken. Noch viel deutlicher wird dies beim Problem der Arbeitslosigkeit. Das Überangebot an Arbeitskräften gerade mit geringer Qualifikation, die Unwägbarkeiten des wirtschaftlichen Zyklus und die bereits beschriebenen Ausgrenzungsprozesse lassen

vermuten, dass Förderung der ‚employability‘ keine hinreichende Antwort sein kann. Daher bleiben, soll eine weitere Ausweitung der ‚Zone der Verwundbarkeit‘ vermieden werden, nachsorgende und Lebensstandard sichernde Sicherungssysteme wichtig.

Zum zweiten führt eine Betonung des Aktivierungsgedankens nur allzu leicht zu einer Verlagerung der Verantwortung für soziale Absicherung auf den Einzelnen (vgl. Pieper 2003: 149). Es sind die individuellen Defizite Armer oder Ausgegrenzter, die in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rücken und Gegenstand sozialstaatlicher Aktivierungs- und Qualifizierungsbemühungen werden. So wichtig und notwendig diese Anstrengungen auch sein mögen, verschleiern sie doch gleichzeitig gesellschaftliche Ursachen von Armut und Exklusion. Damit läuft die Logik der Aktivierung dem skizzierten Prozesscharakter von Exklusion zum Teil entgegen.

Zum dritten liegt in dieser Individualisierung von Verantwortung für Armut oder soziale Benachteiligung die nicht zu unterschätzende Gefahr der verschärften Stigmatisierung Hilfsbedürftiger. Angesichts der leicht aktivierbaren Unterteilung in würdige und unwürdige Arme stellt dies eine Gefährdung der Bereitschaft zur gesellschaftlichen Solidarität durch Sozialstaatlichkeit dar. Die ewig wiederkehrende Debatte über „Sozialschmarotzer“ gibt darauf einen wenig angenehmen Vorgeschmack. Zum vierten besteht das Risiko, aktivierende Sozialpolitik im Bereich der Erwerbsarbeit auf ‚work first-Strategien‘, also Arbeit um jeden Preis, zu konzentrieren. Dabei wird der Qualität und Sicherheit der Beschäftigung, dem Niveau der Absicherung und Bezahlung kaum die nötige Aufmerksamkeit geschenkt. Auf diesem Weg lässt sich Armut nicht effizient bekämpfen, wie die große Zahl arbeitender Armer belegt.<sup>35</sup> Und

---

<sup>35</sup> Dies belegt beispielsweise eine Studie des *New Policy Institutes* zu den Ergebnissen der Armutspolitik der Regierung Blair: während die Armut von Kindern und älteren Menschen verringert werden konnte, erweist sich die Ansicht der Regierung, Arbeit sei der beste Weg aus der Armut aufgrund der niedrigen Löhne als Trugschluss (vgl. Ward 2006).

auch die Vermeidung von Exklusion gelingt nur im Ansatz, da zwar prekär beschäftigte Personen im Armutslohnbereich in das Interdependenzverhältnis der Erwerbsarbeit eingebunden sind, diese Kopplung jedoch höchst zerbrechlich und schwach bleibt.

Mit diesen Einwänden gegen allzu euphorische Hoffnungen hinsichtlich des Potentials hauptsächlich aktivierender Sozialpolitik können die theoretischen Vorbetrachtungen zu Armut, Exklusion und der Bedeutung des Sozialstaates für Armutsvermeidung und -bekämpfung sowie für die Sicherung sozialer Integration abgeschlossen werden. Es gilt nun, vergleichend zu untersuchen, wie Frankreich und Großbritannien in diesem Politikbereich agieren und welche Entwicklungen die jeweiligen sozialpolitischen Arrangements im Untersuchungszeitraum durchliefen. Zuvor erfolgt jedoch eine Zusammenfassung der zentralen Grundannahmen, auf denen diese Arbeit beruht.

## **2.5 Zusammenfassung analytischer Grundannahmen**

Angesichts der Komplexität von Armuts- und Integrationspolitiken, der Überschneidungen diverser Politikfelder und der Vielfalt beteiligter Akteure, ist es möglich, sich diesem Thema aus verschiedenen Richtungen, mit Rückgriff auf höchst unterschiedliche Analyseraster anzunähern. In den vorangegangenen Kapiteln ging es unter anderem darum, den für diese Arbeit gewählten analytischen Rahmen zu umreißen und zu begründen. Die zentralen Grundannahmen sollen in diesem Abschnitt, im Dienste der Transparenz bezüglich des von mir gewählten Ansatzes, noch einmal kurz thesenartig zusammengefasst und in zwei Punkten präzisiert werden:

1. Armut und Exklusion sind in erster Linie strukturelle Probleme, die aus der Verfasstheit der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung von Gesellschaften resultieren. Auch wenn es natürlich möglich ist,



Ursachen von Ausgrenzung in individuellen Defiziten der von Armut und Exklusion betroffenen Personen zu verorten, sind diese Defizite stets im Zusammenspiel mit gesellschaftlichen Faktoren zu sehen.

2. Exklusion ist ein Prozess, der im Zentrum der Gesellschaft seinen Ausgangspunkt hat. Zum Verständnis dieses Ausgrenzungsprozesses ist es nötig, die Funktionsweise und Wirksamkeit integrativer Institutionen wie Arbeitsmarkt oder sozialstaatliche Sicherungsprogramme kritisch zu beleuchten.
3. Die Sicherung des Existenzminimums und die Wahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts obliegen in einem auf sozialen Rechten beruhenden Gemeinwesen dem demokratisch legitimierten Wohlfahrtsstaat. Andere Akteure mögen eine Rolle spielen, tragen aber letztendlich nicht die ultimative Verantwortung.
4. Sozialstaatlichkeit ist sich wandelnden Herausforderungen ausgesetzt. In Antwort auf die Veränderungen der sozialen und vor allem wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hat sich in den letzten Jahren eine Wende hin zum ‚aktivierenden Sozialstaat‘ vollzogen, wodurch sich die Handlungslogik von sozialer Sicherung partiell verändert hat.
5. Sozialpolitische Interventionen zur Bekämpfung und Linderung von Armut oder Ausgrenzungsrisiken erweisen sich oftmals als ambivalent. Sie vermögen es einerseits soziale Rechte und Mindeststandards zu wahren und Absicherung gegen soziale Risiken zu bieten, aber sind andererseits potentiell unzureichend oder wirken gar selbst exkludierend. Hinsichtlich sozialer Probleme wie Armut oder Ungleichheit bewirkt sozialstaatliches Handeln also sowohl Reduzierung und Begrenzung als auch die Bewahrung und Legitimierung von Statusunterschieden sowie unter

Umständen gar die Verursachung von Benachteiligungen (vgl. Hockerts 2010: 11-14).

Für die folgende Analyse der Armuts- und Integrationspolitik in Frankreich und Großbritannien sollen zudem zwei weitere Festlegungen erfolgen, um den analytischen Rahmen abzustecken:

- A. Zentral für die Ausrichtung von sozialpolitischen Programmen ist die ihnen zu Grunde liegende Problemdefinition. Das Verständnis politischer Akteure hinsichtlich der Ursachen von Armut und Exklusion begründet die Zuweisung von Verantwortung für soziale Probleme, die Setzung von Prioritäten und die Orientierung politischer Lösungsansätze, da die Definition des Problems den „intellektuellen Rahmen für zukünftiges Handeln“ (Weiss 1989: 117) bildet (vgl. zur Frage der Problemdefinition im politischen Prozess Rochefort/Cobb 1993). Dabei ist festzuhalten, dass Problemdefinition eng verbunden ist mit Mythen und Narrativen, die es ermöglichen, politische Programme in den Kontext eines breiteren Weltbildes einzubinden und somit sinnstiftend zu wirken, unabhängig davon, ob sie auf Fakten beruhen oder nicht (vgl. de Neufville/Barton 1987).
- B. Aus dem vorherigen Punkt folgt, dass Ideen, Ideologien und die Repräsentation von sozialer Wirklichkeit eine hervorgehobene Rolle spielen. Sie dienen nicht nur der Erfassung von politischen Problemen und der Rechtfertigung getroffener Entscheidungen, sondern sind auch eng verwoben mit der Artikulation von Interessen und der Ausübung von Macht und Herrschaft (vgl. Béland 2010). Debatten zum Thema Armut sind daher „Konflikte um Diskriminierungen und Privilegierungen durch die soziale Sicherung“ (Süß 2010: 22). Es bietet sich daher an, den im Feld der

Armuts- und Integrationspolitik vorherrschenden intellektuellen Paradigmen die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken.



### **3 Armuts- und Integrationspolitik in Frankreich und Großbritannien**

In diesem Kapitel werden grundlegende sozialpolitische Programme und Entwicklungen staatlicher Interventionen zur Bearbeitung von sozialer Exklusion und Armut untersucht, zuerst am Beispiel Frankreichs, dann anhand Großbritanniens.

Dabei soll den Eigenheiten der beiden Sozialstaatsmodelle und deren Wandlungen ebenso Rechnung getragen werden wie den Grenzen und Ambivalenzen staatlicher Bemühungen zur Reduzierung und Prävention von Ausgrenzungsprozessen.

Zur besseren Vergleichbarkeit erfolgt die Diskussion beider Fallstudien in ähnlicher Reihenfolge: Zuerst werden die historisch gewachsenen Rahmenbedingungen sozialstaatlichen Handelns erläutert; zum zweiten werden arbeitsmarktpolitische Programme zur Sicherung gesellschaftlicher Integration im Mittelpunkt stehen.

Daraufhin wird ein Problembereich untersucht, der in den beiden Staaten jeweils überdurchschnittlich hohe Aufmerksamkeit erfährt und daher als nationale Besonderheit angesehen werden kann: im Falle Frankreichs ist dies die prekäre Situation in den verarmten Vorstädten, in Großbritannien die Frage der Kinderarmut.

Zuletzt analysieren beide Fallstudien die politischen Rahmenbedingungen, aus denen Armuts- und Integrationspolitik hervorgeht, bevor schließlich der Einfluss sozialpolitischer Interventionen auf die Rolle des Staates diskutiert wird.

Eine Herausforderung dieser Arbeit besteht darin, Entwicklungen der letzten Jahre in einen weiterreichenden historischen Zeithorizont einzuordnen, um somit längerfristige Tendenzen herauszustellen. Thema der Forschung sind die jüngeren armuts- und integrationspolitischen Entwicklungen als Folge sozialstaatlichen Wandels. Dennoch scheint es

unvermeidlich, zu deren besserem Verständnis und Einordnung einen breiteren, historisch fundierten Blick zu wählen. Auf diesem Weg können der Eigensinn von sozialpolitischen Arrangements und Traditionen sowie die Pfadabhängigkeit von sozialpolitischen Veränderungen in Folge des Beharrungsvermögens existierender Institutionen und handlungsprägender ideologischer Vorstellungen erkannt werden (vgl. dazu Pierson 2004).

### **3.1 Fallstudie 1: Frankreich**

Die folgende Analyse armuts- und integrationspolitischer Programme in Frankreich besteht entsprechend der Ankündigung zu Beginn dieses Kapitels aus vier Teilen:

Zunächst erfolgt einleitend ein historischer Überblick über die Entwicklung dieses Politikfeldes und dessen Hintergrund, wobei es in erster Linie darum geht, jene länderspezifischen Eigenheiten hervorzuheben, die auch heute noch Politik gegen Armut und Exklusion prägen.

Eine Untersuchung arbeitsmarktpolitischer Bemühungen zur Verminderung von Armut und Ausgrenzung soll dann im zweiten Teil sozialstaatliches Wirken hinsichtlich der, wie in Kapitel 2 herausgestellt und begründet, zentralen Dimension der Eingliederung in die soziale Arbeitsteilung darstellen.

Im dritten Teil stehen sowohl die räumliche Konzentration sozialer Exklusion in den französischen ‚banlieues‘ im Vordergrund, als auch die damit verbundenen stadtpolitischen Maßnahmen zur Wahrung des sozialen Zusammenhalts.

Schließlich sollen in einem letzten Schritt die Auswirkungen des untersuchten Wandels der Sozialpolitik auf die Natur des französischen Sozialstaatsmodells sowie der politische Kontext der getroffenen Weichenstellungen dargelegt werden.

### *3.1.1 Zentralstaatlichkeit und solidarischer Republikanismus: Zu den Ursprüngen französischer Sozialpolitik*

Der folgende geschichtliche Überblick hat wie erwähnt das Ziel, jene Besonderheiten herauszustellen, die für ein besseres Verständnis gegenwärtiger Politik hilfreich sind, auch wenn dies unweigerlich bedeutet, dass es sich dabei nur um einen unvollständigen Abriss der bewegten Geschichte der sozialen Sicherung in Frankreich handeln kann.

Der Überblick besteht aus drei Teilen und erfolgt in chronologischer Abfolge:

Zunächst wird die Zeit vor der Entwicklung moderner sozialstaatlicher Sicherungssysteme betrachtet. Es soll in diesem Zusammenhang natürlich nicht argumentiert werden, dass eine direkte Pfadabhängigkeit heutiger Politik vorliegt, die bis in diese Zeit zurückreicht. Jedoch lassen sich durchaus Merkmale früherer Armutspolitik und Armenfürsorge erkennen, die für die Betrachtung der Entwicklungen im 20. Jahrhundert nicht unerheblich sind.

Danach wird die Entstehung des modernen Sozialstaates hinsichtlich der in dieser Arbeit aufgeworfenen Fragen erläutert, wobei sich angesichts der über drei Französische Republiken reichenden Entwicklungsgeschichte diese Darstellung auf die allerwesentlichsten Punkte beschränken muss.

Im dritten Abschnitt werden jene Denkweisen und Prinzipien zusammengefasst, die für die dann folgende Analyse der Armut- und Integrationspolitik Frankreichs im Untersuchungszeitraum relevant sind, wobei auch die Ausbreitung des Exklusionsbegriffes seit Ende der 1980er Jahre erörtert wird.

### Armut, Armenfürsorge und Armutspolitik vor Entwicklung des Sozialstaats

Angesichts der verhältnismäßig späten Industrialisierung und Urbanisierung Frankreichs war Armut vom 15. bis ins 18. Jahrhundert ein in erster Linie ländliches Problem, gekennzeichnet durch Subsistenzarmut und die Abwesenheit eines flächendeckenden Systems der Armenfürsorge. In ökonomischen Notlagen blieb unter diesen Umständen nur der Rückgriff auf familiäre Unterstützung und informelle Netzwerke innerhalb lokaler Kirchengemeinden, auch da Formen öffentlicher Wohltätigkeit auf Städte beschränkt waren. (vgl. Carpentier/Lebrun 1987: 161-162)

Ab dem 16. Jahrhundert erwachte jedoch das politische Interesse an der Armutsfrage, wenngleich nicht im Sinne einer Verbesserung der Armenfürsorge oder gar der Identifizierung und Bekämpfung der Ursachen von Armut, sondern mit einem starken Fokus auf das Problem sozialer Kontrolle: Vagabunden und Erwerbslose wurden zunehmend als Bedrohung wahrgenommen und folglich entweder vertrieben oder eingesperrt (vgl. Carpentier/Lebrun 1987: 165). Wie Briggs (1998: 7) anmerkt, war die Wahrung der inneren Ordnung Hauptgegenstand der langsam entstehenden Sozialgesetzgebung zu dieser Zeit. Dies führte dazu, dass sich politische Anstrengungen auf die Kontrolle und Einhegung des Symptoms ‚Landstreichertum‘ konzentrierten, während dessen soziale Ursachen ignoriert wurden (vgl. Castel 1996) – ein Phänomen, das nahezu als Konstante der Armuts- und Integrationspolitik verstanden werden kann.

Es versteht sich von selbst, dass in dieser Übersicht der Französischen Revolution der gebührende Platz eingeräumt werden muss. Da allerdings



gerade dieser Zeitabschnitt in all seiner Komplexität<sup>36</sup>, auch aufgrund der bis heute anhaltenden kontroversen Debatten hinsichtlich der historischen Bewertung, unmöglich umrissen werden kann, sollen lediglich zwei Thesen in aller Kürze begründet werden:

Erstens ist davon auszugehen, dass die Französische Revolution selbst in der kurzen Zeit vor der Restauration nicht zu einer weitreichenden und grundlegenden Verbesserung der Lage des armen Teils der Bevölkerung führte. Zwar wurde eine Umverteilung des Reichtums zu Gunsten Armer in den Ventôsedekreten angestrebt, dann aber nach der Absetzung Robespierres nicht umgesetzt (vgl. Gottschalk 1931: 43). Auch das 1791 versprochene System einer staatlichen Armenfürsorge (vgl. Lefebvre 2001: 142) wurde nicht verwirklicht. Statt dessen wurden, nach anfänglicher Unterstützung durch die Mehrheit der verfassungsgebenden Versammlung, Arbeitszentren für Erwerbslose geschlossen und öffentliche Hilfen auf Menschen mit Behinderung reduziert – was bei gleichzeitigem Abbau kirchlicher Wohlfahrtseinrichtungen im Zuge der Säkularisierungsbestrebungen möglicherweise gar eine Verschlechterung der generellen Versorgung Armer bedeutete. Es ist daher nicht überraschend, wenn Lefebvre schlussfolgert, dass Lohnarbeiter und Mittellose von den revolutionären Umbrüchen nicht umgehend profitierten (vgl. Lefebvre 2001: 160).

Betrachtet man die Geschichte der Französischen Revolution ist dieser Befund allerdings kaum verwunderlich: In einem Land, das Ende des 18. Jahrhunderts noch stark agrarisch geprägt war und dessen Industriearbeiterschaft auf viele kleine Manufakturen und Ateliers verteilt

---

<sup>36</sup> Zur Geschichte der Französischen Revolution bietet das Werk von Georges Lefebvre (2001) einen klaren Überblick. Alternativ sei die detaillierte Darstellung von Mathiez (2012) empfohlen, dessen dreibändige Abhandlung 2012 erstmalig in einem Buch zusammengefasst wurde. Für eine besonders zugängliche Geschichte, siehe Hazan (2012). Für eine Untersuchung einzelner Aspekte der Französischen Revolution, siehe z. B. den Sammelband von Schmitt (1973), und darin etwa den Beitrag von Labrousse (1944) zum wirtschaftlichen Hintergrund oder die Arbeit von Peyre (1949) zur Ideengeschichte.

war (vgl. Soboul 1969: 368); in einem Land also, das in deutlichem Maße in kleinere soziale Einheiten fragmentiert war, ist es nicht verwunderlich, dass es eher die wohlhabenderen Gruppen des Dritten Standes waren, die im Kampf gegen Privilegien des ‚Ancien Régime‘ und seiner Vertreter einen tiefgreifenden Umbruch anstrebten (vgl. Sée 1931 2-4). Zwar war, der Darstellung von Lefebvre (2001: 112) folgend, das Engagement breiterer Bevölkerungsschichten zwingend notwendige Voraussetzung, um dem Aufbegehren der Bourgeoisie ein revolutionäres Momentum zu verschaffen, dennoch blieben die regelmäßigen Aufstände gerade auf dem Land wegen steigender Brotpreise lange Zeit unorganisiert, spontan und lokal begrenzt (vgl. Rudé 1955: 155-157).

Die schlechte Ernte des Jahres 1788, die folgende weitere Steigerung der Brotpreise und die daraus resultierende Notlage weiter Teile der Bevölkerung haben, trotz Versuchen seitens der Regierung durch Importe und Verteilung von Nahrungsmitteln der Lage Herr zu werden, als Katalysator für eine Zuspitzung der Unzufriedenheit des Volkes geführt, das in den Jahren vor der Revolution trotz steigendem Wohlstand des Landes unter sinkenden Reallöhnen und folglich sinkendem Lebensstandard litt. Angesichts einer unverändert hohen Steuerlast war es unter diesen Umständen nicht überraschend, dass Frustration und Ablehnung gegenüber der Regierung und den herrschenden Ständen wuchsen. Doch so sehr die Französische Revolution auch, in den Worten Michelets, eine Revolution des Elends war, so sehr war sie auch, wie etwa von Jean Jaurès beschrieben, eine Revolution des Wohlstands, also ein Aufbegehren, das erst durch den Macht- und Wohlstandsgewinn der Bourgeoisie möglich wurde (vgl. Lefebvre 2001: 112-114).

Auch wenn es letztlich der Zusammenschluss verschiedener Klassen und Schichten war, der die Revolution möglich machte (vgl. Rudé 1955: 161, 168), so war doch die französische Bourgeoisie die zentrale Kraft des

Revolutionsprozesses<sup>37</sup> – eine Kraft, deren Prioritäten nicht unbedingt in einer nachhaltigen Bekämpfung von Armut und deren Ursachen lagen, trotz entsprechender Absichtsbekundungen.

Zweitens hat die Französische Revolution trotz allem nicht nur die Entwicklung des modernen französischen Staates vorangetrieben, sondern dabei auch die Prinzipien der Gleichheit und Solidarität etabliert, etwa durch die Erklärung der Gleichheit vor dem Gesetz und beim Zugang zu öffentlichen Ämtern, oder bei der Abschaffung letzter Formen der Leibeigenschaft ohne Entschädigung der Leibherren. Die ‚Nacht des 4. August‘ im Jahre 1789 und das offizielle Ende aller Standesprivilegien bedeuteten dabei nicht nur einen großen Schritt in Richtung der im selben Monat folgenden Erklärung universeller Menschenrechte, sondern auch der Etablierung der rechtlichen Einheit der Nation (vgl. Lefebvre 2001: 125-126). Auch das in Debatten zu Fragen der Armut heute noch verwendete Bekenntnis, dass die Gewährung von Sozialhilfe eine „heilige Schuld“ sei und die Gesellschaft ‚Unglücklichen‘ die Sicherung des Existenzminimums schulde, entstammt dieser Zeit, genauer der letztlich nicht umgesetzten Verfassung von 1793 (vgl. Castel 2013: 10).

Zudem übten die Ideen und Prinzipien der Revolution und insbesondere der Generalstände eine nicht zu unterschätzende Anziehungskraft auf die Bevölkerung aus, die Hoffnung auf eine bessere Zukunft weckte und der Bewegung einen mythischen Charakter verlieh (vgl. Lefebvre 2001: 115-116). Selbst wenn es sicherlich zu weit greifen würde, gegenwärtige gesellschaftspolitische Debatten ausschließlich in den Kategorien der Französischen Revolution zu führen, so ist doch der anhaltende Einfluss der Prinzipien wie Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit oder der Idee einer auf gegenseitiger Solidarität innerhalb der Bevölkerung beruhenden Gesellschaft meines Erachtens schwer von der Hand zu weisen, wird die

---

<sup>37</sup> Für eine Diskussion ‚bürgerlicher Revolutionen‘, ihrer historischen Interpretationen und Auswirkungen, vgl. Davidson (2012).

Bedeutung dieser Epoche doch gerade von Vertretern linker Kräfte im politischen Diskurs hervorgehoben.

Schließlich bleibt ein gewandeltes Verständnis von Staatlichkeit Teil des Erbes dieser Zeit: Wurde der Staat in Zeiten des Absolutismus als Institutionalisierung der Macht des souveränen Herrschers verstanden, der Unterordnung und Gehorsam einfordert, so wandelte sich das Bild des Staates, trotz aller in den kommenden Jahrzehnten folgenden Rückschritte und Verwerfungen, langsam in dem Sinne, dass er nunmehr in zunehmendem Maße als Garant unveräußerlicher, als natürlich erachteter Menschen- und Bürgerrechte gesehen wurde (vgl. Sée 1931: 11-12). Dies wird insbesondere im Denken und Wirken Robespierres deutlich, für den die Wahrung universeller Menschenrechte, die Einbindung des gesamten Volkes, unabhängig von Stand und Einkommen, in die politische Willensbildung sowie die Sicherung von sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit als primäres Ziel staatlichen Handelns aufs engste verwoben sind (vgl. Jessenne 2013: 149-151).

Es soll daher argumentiert werden, dass das besondere Verständnis von Staatlichkeit in Frankreich, welches in anderen Ländern oft mit einigem Befremden und Unverständnis wahrgenommen zu werden scheint, teilweise auf diesen bedeutenden Zeitabschnitt zurückgeführt werden kann.

Das auf die Ereignisse der Französischen Revolution folgende 19. Jahrhundert war bekanntlich geprägt von einem hohen Maß an politischer, wirtschaftlicher und sozialer Instabilität. Die Bildung des Ersten Kaiserreichs, die spätere Restauration der Monarchie, die Revolution von 1830 und die folgende Herrschaft des ‚Bürgerkönigs‘ Louis Philippe; die Revolution des Jahres 1848 und das bonapartistische Regime des Louis Napoléon Bonaparte sind nur die bedeutendsten Meilensteine der politischen Geschichte Frankreichs des 19. Jahrhunderts.

Zentral für das Anliegen dieser Arbeit ist es, dass es die französische Bourgeoisie vor allem nach 1830 verstanden hat, ihre Rolle im Staat auszubauen, während zugleich erneut der Imperativ der sozialen Ordnung sozialpolitisches Handeln bestimmte, da ‚arbeitende Klasse‘ mit der Idee der ‚gefährlichen Klasse‘ assoziiert wurde (vgl. Carpentier/Lebrun 1987: 273-274).

Zwar kam es durch die bessere Organisation der Arbeiterbewegung nach 1848 zu hart erkämpften Fortschritten hinsichtlich der Rechte und Arbeitsbedingungen von Lohnarbeitern, wie beispielsweise die Schaffung von ‚Ateliers nationaux‘ zur Arbeitsbeschaffung (vgl. Carpentier/Lebrun 1987: 279), jedoch blieben diese Fortschritte auf niedrigem Niveau.

Weitreichendere Konsequenzen für die Lebensbedingungen armer Bevölkerungsschichten und -klassen hatten hingegen die Reformbestrebungen zu Zeiten der Dritten Republik nach dem Ende der ‚Pariser Commune‘ im Jahr 1871 – Reformen, die einen interessanten Einblick in die politischen Kräfteverhältnisse gegen Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts erlauben und deren Nachwirkungen in aller Deutlichkeit auch heute noch den Rahmen französischer Sozialstaatlichkeit prägen.

### Die Entstehung des französischen Sozialstaates

Auch wenn der Beginn des modernen französischen Sozialstaates oft auf das Jahr 1945 datiert wird, ist die Annahme, dass nach Ende des Zweiten Weltkrieges sozialstaatliche Strukturen gewissermaßen aus dem Nichts heraus erschaffen wurden, zweifelhaft – ohne dass damit die Bedeutung der unmittelbaren Nachkriegszeit und insbesondere der ideelle Einfluss des vom *Conseil national de la Résistance* (CNR) während der letzten Kriegsjahre erarbeiteten Wiederaufbauprogrammes in Frage gestellt werden soll. Doch wie Smith (2003: 4) ausführt, beruhten diese Strukturen in beachtlichem Maße auf dem Ausbau, der Konsolidierung sowie

besseren finanziellen Ausstattung bereits bestehender sozialer Sicherungssysteme.

Um diese Entstehungsgeschichte in aller Kürze zu beleuchten, erscheinen drei verschiedene Perspektiven hilfreich: Zum ersten soll der Einfluss sozialistischer Parteien umrissen werden, zum zweiten erfolgt eine Betrachtung der von Seiten der republikanischen Bourgeoisie eingeleiteten Sozialreformen, und zum dritten wird der Entwicklung von Wohlfahrtssystemen auf lokaler Basis und deren späterem Transfer auf die nationalstaatliche Ebene die notwendige Beachtung zukommen.

Unter den diversen Regierungsbeteiligungen der *Section française de l'Internationale ouvrière* (SFIO), der Vorgängerorganisation der heutigen *Parti Socialiste* (PS), ist ohne Zweifel die Koalitionsregierung der *Front populaire* aus dem Jahre 1936 von herausragender Bedeutung, da es der vereinigten Linken zu diesem Zeitpunkt gelang, weitreichende Verbesserungen der Lebensbedingungen von Arbeitern durchzusetzen. An erster Stelle ist hier an die Einführung der 40-Stundenwoche und des bezahlten Urlaubs sowie an die von Regierungsseite unterstützten Tarifverhandlungen zu denken, die zu Lohnsteigerungen zwischen 7% und 15% führten (vgl. Sassoon 2010: 54). Zudem wurde das Schulabschlussalter von 13 auf 14 Jahre erhöht und Mechanismen kollektiver Tarifverhandlungen gestärkt (vgl. Fenby 2010: 110).

Dennoch blieben die Erfolge in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht begrenzt, scheiterten doch die Bemühungen zur Schaffung einer nationalen Arbeitslosenversicherung (vgl. Smith 2003: 188) ebenso wie die Versuche der Regierung unter Léon Blum, der folgenden massiven Kapitalflucht einen Riegel vorzuschieben und allgemein die wirtschaftliche Krise der 1930er Jahre zu überwinden (vgl. Carpentier/Lebrun 1987: 330-331; Sassoon 2010: 55-57). Durch die Abwertung des Franc, Kapitalflucht, steigende Inflation und einen Einbruch industrieller Produktion erwiesen sich die wirtschaftlichen

Grundlagen sozialstaatlichen Handelns als zunehmend problematisch und führten zu einer Unterbrechung des ambitionierten Reformprogramms, was auch als Reaktion auf Kampagnen von zunehmend aggressiv agierenden Wirtschaftsvertretern verstanden werden kann (vgl. Fenby 2010: 110-111). Das Engagement der linken Regierungskoalition für den Aufbau sozialstaatlicher Sicherungssysteme kann daher nur als begrenzter Erfolg betrachtet werden, selbst wenn es zum ersten Mal gelang, die chronische Spaltung linker Kräfte entlang organisatorischer und ideologischer Linien (vgl. Sassoon 2010: 12) durch die Einbindung der *Parti communiste français* (PCF) zu überwinden (vgl. Carpentier/Lebrun 1987: 330; Sassoon 2010: 39-40).

Dennoch illustriert die Reformagenda der *Front populaire* ein gewandeltes Verständnis von staatlichem Handeln, das sich bereits zu Beginn der 1930er Jahre dergestalt manifestierte, dass zentralstaatliche Akteure zunehmend aktiv in die Wirtschaft eingriffen, um über Regulierung Einfluss auf Fragen sozialer Sicherung zu nehmen (vgl. Nord 2010: 67), auch wenn selbst unter der *Front populaire* planwirtschaftliche Tendenzen das Regierungshandeln nicht beeinflussten (vgl. Sassoon 2010: 66) und die grundlegende kapitalistische Wirtschaftsordnung nicht in Frage gestellt wurde (vgl. Sassoon 2010: 56). Die Rolle direkter staatlicher Interventionen zur Wahrung sozialer Rechte und gesellschaftlicher Integration wurde aber weiter aufgewertet.

Verlagert man den Fokus von jenen politischen Kräften, die aus der ‚sozialen Frage‘ hervorgegangen sind, auf gesellschaftliche Gruppen des Bürgertums, ergeben sich weitere Einsichten in die schrittweise Errichtung sozialstaatlicher Strukturen.

Der Darstellung Elwitt (1986) folgend, lassen sich fünf Ansätze und Strategien hervorheben, die den Einfluss bürgerlicher Eliten auf die Entstehung des französischen Sozialstaates zur Zeit der Dritten Republik beschreiben:

Zum ersten wurden neue Formen der Sozialforschung genutzt, um mit dem Ziel von ‚social engineering‘ Arbeiter so zu steuern und ihre Bedürfnisse soweit zu befriedigen, dass tiefreichende Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitern vermieden werden konnten (vgl. Elwitt 1986: 67). Zum zweiten wurden Formen der betrieblichen Gewinnbeteiligung für Arbeitnehmer gefördert (vgl. Elwitt 1986: 85-77), die bei aller Variation in der Praxis etwa 3-10% des Lohnes ausmachten (vgl. Elwitt 1986: 104). Zum dritten trugen paternalistische Maßnahmen von sowohl staatlicher als auch unternehmerischer Seite (vgl. Elwitt 1986: 114-116) dazu bei, den Konflikt zwischen Arbeit und Kapital zu befrieden und damit kapitalistische Produktionsformen zu erhalten und zu reproduzieren (vgl. Elwitt 1986: 126). Zum vierten entstanden unter dem Leitbild des Solidarismus Formen der Kooperation zwischen Arbeitern und Kapitalbesitzern, die dem Ziel dienten, sozialistische Bestrebungen nicht nur zu unterlaufen, sondern in den Worten Elwitts überflüssig werden zu lassen (vgl. Elwitt 1986: 186). Als Beispiele ließen sich wirtschaftliche Kooperativen ebenso anführen wie mutualistische Sparkassen oder Hilfsfonds (vgl. Elwitt 1986: 203). Schließlich wurden Bildungs- und Weiterbildungsprogramme genutzt, um Teile der Arbeiterschaft für höhere Aufgaben zu qualifizieren (vgl. Elwitt 1986: 220-222).

Zusammenfassend argumentiert Elwitt, dass sich im Bürgertum der Dritten Republik ein tendenziell konservativer Konsens zwischen progressiven Liberalen, Sozialingenieuren, Managern, konservativen Reformern und führenden Politikern gebildet habe, der darauf abzielte, potentiellen sozialen Veränderungen, die das bestehende Gesellschaftsgefüge unterlaufen könnten, im vorhinein aktiv entgegenzutreten (vgl. Elwitt 1986: 295-298). Die Bemühungen zur Beantwortung der ‚sozialen Frage‘ waren daher geprägt von der moderaten, auf Systembewahrung fokussierten Politik jener mittlerer



Einkommenschichten, die als Träger der Dritten Republik betrachtet werden können (vgl. Fenby 2010: 48-49).

Bei der Bewertung dieser Bestrebungen ist freilich deren ambivalenter Charakter zu berücksichtigen, haben diese doch nicht nur zum Erhalt der gegebenen sozialen Ordnung beigetragen, sondern eben auch die Lage der lohnabhängigen Bevölkerung zumindest teilweise verbessert. Als gleichermaßen ambivalent erscheint dabei die Motivation für die erwähnten Sozialreformen, welche zwischen Emanzipation und ‚Zähmung der gefährlichen Klassen‘ oszilliert.

Bis zu diesem Punkt erscheint es womöglich zweifelhaft, die Ursprünge des modernen französischen Sozialstaates in der Zeit der Dritten Republik zu suchen. Es mag in dieser Periode zwar ohne Zweifel bedeutende Fortschritte wie die Einführung kostenloser Grundschulbildung (vgl. Carpentier/Lebrun 1987: 294) oder die bereits erwähnten Errungenschaften der *Front populaire* auf dem Weg zu einem modernen Sozialstaat gegeben haben, dennoch erscheint die sozialstaatliche Konstruktion lückenhaft und unterentwickelt. Doch auch wenn die entstandenen Formen der sozialen Absicherung auf die Sicherung minimaler Standards des puren Überlebens fixiert waren, stellen die Reformen der Dritten Republik einen bedeutenden Schritt in Richtung kollektiver Sicherungsformen bei gleichzeitiger Erosion traditioneller informeller Schutzsysteme dar (vgl. Lallement 2007: 321).

Verlässt man jedoch die nationalstaatliche Ebene und betrachtet die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme in Kommunen und Départements, ergibt sich ein deutlich anderes Bild, das im Folgenden in Zusammenfassung der Studie von Smith (2003) skizziert werden soll:

Trotz Bestrebungen in den Jahren 1793 und 1794, ein nationales System öffentlicher Hilfe zu errichten, verblieb die Verantwortung für Armenfürsorge bei den Kommunen, welche zentralstaatliches Engagement als Eingriff in lokale Freiheiten und Unterwanderung

privater Fürsorge ablehnten (vgl. Smith 2003: 5-6). Zudem beharrten Kommunen darauf, Kontrolle über Wohlfahrtsfragen zu behalten, um erlittene Einschränkungen lokaler Entscheidungsbefugnisse bei der Steuererhebung auszugleichen (vgl. Smith 2003: 21-22). Dieses Spannungsverhältnis zwischen Zentralregierung und lokalen Mandatsträgern führte, so Smith (2003: 34), zu beträchtlichem Misstrauen und verhinderte die Entwicklung nationaler Systeme der Armenfürsorge. Im Zuge des Ersten Weltkrieges entwickelte sich jedoch schrittweise ein nationales Bewusstsein hinsichtlich sozialer Herausforderungen, welches sich positiv auf Einstellungen zu weitreichenderen Formen der sozialen Sicherung unter Beteiligung der Zentralregierung auswirkte (vgl. Smith 2003: 50). Dabei wurden private Formen der Fürsorge zunehmend durch Sozialversicherungen ersetzt und die Finanzierung durch den Staat ausgebaut (vgl. Smith 2003: 51-53) – ein Kollektivierungsprozess, der sich auch nach Ende des Krieges fortsetzte und in den 1920er Jahren, als Ressourcen privater Fürsorgeeinrichtungen unter Druck gerieten, weiter vertiefte (vgl. Smith 2003: 54-60).

Darüber hinaus sorgten nicht nur Veränderungen in sozialen Einstellungen für einen Ausbau sozialer Sicherung auf lokaler Ebene, sondern auch wirtschaftliche Zwänge wie etwa die Notwendigkeit, Kriegswitwen und -waisen die erforderliche Unterstützung zukommen zu lassen (vgl. Smith 2003: 90).

Die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg war folglich gezeichnet von einem wachsenden politischen Konsens quer durch alle politischen Lager hinsichtlich der Notwendigkeit für soziale Absicherung (vgl. Smith 2003: 62), einer schrumpfenden relativen Bedeutung privater Fürsorgeformen (vgl. Smith 2003: 68) und einer zunehmend positiven Einstellung gegenüber nationalstaatlichen Lösungen, die eine klare Abkehr von traditionellen lokalen Bindungen darstellte (vgl. Smith 2003: 74-75).

Die Zwischenkriegsjahre waren folglich eine Zeit weitreichender sozialer Reformen auf lokaler Ebene, die von einer konstruktiven Zusammenarbeit verschiedener politischer Kräfte getragen wurde (vgl. Smith 2003: 92-93) und welche die Einführung ambitionierter Programme für Bildung, öffentliche Gesundheit, Infrastruktur und Arbeitslosenunterstützung ermöglichte (vgl. Smith 2003: 95).

Im Namen des Solidarismus, der nach Einschätzung von Lallement (2007: 321) als „quasi-offizielle Doktrin der Dritten Republik“ betrachtet werden kann, erfolgten staatliche Eingriffe in die Wirtschaft, die aber die schwerwiegende Wirtschaftskrise der 1930er Jahre nicht verhindern konnten.

Doch durch die wachsende Einbindung der Zentralregierung entwickelte sich auf diesem Wege, Schritt für Schritt, die Grundlage für den Sozialstaat der Nachkriegszeit. Spätestens mit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise und ihren Auswirkungen auf Finanzen der Städte und Gemeinden wurde die Verlagerung lokaler Verantwortlichkeiten für soziale Sicherung auf nationale Ebene als unumgänglich anerkannt (vgl. Smith 2003: 186-187). Das so entstandene Netzwerk aus diversen Versicherungsfonds und Fürsorgeprogrammen konnte nach Ende des Zweiten Weltkrieges in die erweiterten und zum Teil neu begründeten Strukturen des Sozialstaates integriert werden (vgl. Nord 2010: 167).

Geprägt waren diese sozialstaatlichen Arrangements von den Plänen der ‚Résistance‘, welche unter anderem die Gleichheit aller Bürger, die Errichtung einer umfassenden sozialen Sicherung und die Verstaatlichung zentraler Unternehmen zum Ziel hatten (vgl. Fenby 2010: 234). Auch die stärkere Einbindung von Arbeitnehmern in betriebliche Entscheidungsprozesse wurde angestrebt (vgl. Lallement 2007: 322). Das so entstandene Sozialversicherungssystem wurde nicht nur zum Schutz der Arbeitnehmer vor jenen sozialen Risiken konzipiert, die deren Fähigkeit des Gelderwerbs unterlaufen könnten, sondern auch als

Instrument der Integration der Arbeiterschaft in die staatliche Gemeinschaft (vgl. Lallement 2007: 326).

Trotz dieser Dynamik eines Neuanfangs im Zeichen der sozialen Absicherung von Arbeitnehmern und deren Familien, erwies sich die Existenz von branchenspezifischen Sozialversicherungssystemen als Hindernis: Aufgrund der Weigerung von Branchen wie der Eisenbahner oder Minenarbeiter, ihre Sondersysteme im Namen einer Einbindung in ein universelles, nationales Sicherungsnetz aufzugeben, entstand ein komplexes Netzwerk von Sozialversicherungsregimen, das noch weiter ausgebaut wurde als Sondersysteme zur Unterstützung kinderreicher Familien hinzukamen (vgl. Lallement 2007: 326-327).<sup>38</sup> Wie noch gezeigt werden wird, stellt diese auf Erwerbsarbeit und beruflichen Status ausgerichtete Organisation sozialer Absicherung ein Kernproblem des französischen Sozialmodells dar.

### Exklusion als soziales Problem – Aktivierung, Republikanismus und Dualisierung sozialer Sicherung

Eine Konstante französischer Politik seit der Französischen Revolution ist wie erwähnt eine herausragende Rolle des Staates, der als Garant des sozialen Zusammenhalts und der nationalen Solidarität gilt (vgl. Lefèvre/Boismenu/Dufour: 90). Dadurch erklärt sich auch das besondere Verständnis von Exklusion: Das Problem der sozialen Ausgrenzung geht weit über eine simple Aneinanderreihung von individuellen Defiziten und

---

<sup>38</sup> Dieses nach 1945 entstandene Sozialversicherungssystem auch nur zu umzureißen, würde zu weit vom Thema dieser Arbeit wegführen. Im Wesentlichen besteht das französische Sicherungssystem aus Renten-, Kranken-, Familien- und Arbeitslosenversicherung, wobei letztere erst 1958 geschaffen wurde. Darüber hinaus bestehen seit den 1970er Jahren Ansprüche auf Sozialhilfen, wenn Ansprüche gegenüber Sozialversicherungsträgern nicht bestehen. Zudem steht es Personen frei, zusätzliche private Versicherungen abzuschließen, was insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung üblich ist. Der interessierte Leser sei für weitere Informationen auf zwei Werke hingewiesen: Batifoulier/Touzé (2000) für einen sehr konzisen Überblick zu den Grundprinzipien und Institutionen sowie Palier (2005) für eine detaillierte Analyse der Ursprünge und Entwicklung des französischen Sozialstaats.

Benachteiligungen hinaus und repräsentiert einen Zusammenbruch jener sozialen Bindungen, deren Stabilität vom Staat zu garantieren ist (vgl. Lefèvre/Boismenu/Dufour 2011: 95). Die Debatten über Exklusion, welche französische Sozialpolitik seit den 1980er Jahren prägen, haben daher direkte Bedeutung für praktische Sozialpolitik, was angesichts der engen Verzahnung zwischen theoretischen Debatten und politischer Aktion gerade linker politischer Akteure (vgl. Judt 2011: 7-8) nicht überraschend ist.

Wie im ersten Kapitel dargelegt, trat der Begriff ‚Exklusion‘ zuerst in den 1970er Jahren auf, zunächst als recht vager Sammelbegriff für diverse Formen devianten oder marginalen Verhaltens, im Zuge der 1980er Jahre gewann das Konzept jedoch an Bedeutung, um jene Personengruppen zu erfassen, die aufgrund lang anhaltender Arbeitslosigkeit zunehmend durch die Lücken des sozialen Sicherungsnetzes fielen und von Ausgrenzung bedroht waren (vgl. Kronauer 2002: 40-41). Um für eben diese Personen das gesellschaftliche Existenzminimum zu sichern und die Zersetzung des sozialen Zusammenhalts einzudämmen, wurden ab den 1980er Jahren eine Reihe von sozialpolitischen Programmen ins Leben gerufen, die sich (wie im folgenden Unterkapitel erläutert werden wird) nicht nur um die soziale Absicherung von durch Exklusionsprozesse bedrohten Personen bemühten, sondern in zunehmenden Maße auch auf die Aktivierung von Erwerbslosen konzentrierten.

Es lässt sich folglich festhalten, dass sowohl die Aktivierung von Erwerbslosen als auch das aus dem Erbe der Geschichte entlehnte Prinzip republikanischer Solidarität zum Grundstock französischer Integrationspolitik gehören, wobei der Staat als Repräsentant des Gemeinwohls erscheint (vgl. Lefèvre/Boismenu/Dufour 2011: 95).

Neben Aktivierung und solidarischem Republikanismus ist noch eine dritte Säule französischer Armuts- und Integrationspolitik zu benennen, die Dualisierung des Sicherungssystems:

Bis in die 1970er Jahre erfolgte die Absicherung gegen soziale Risiken primär über ein komplexes Netzwerk von Sozialversicherungssystemen, die an den Beschäftigungsstatus der Betroffenen gekoppelt waren (vgl. Batifoulier/Touzé 2000: 88). Aufgrund sozioökonomischer Veränderungen hinsichtlich der Lohnarbeit in Folge der Erosion industrieller Beschäftigung und stabiler Erwerbsarbeit (vgl. Lallement 2007: 324-325), erwiesen sich diese lohnarbeitsgebundenen Sicherungssysteme als zunehmend ungenügend, da immer weitere Teile der Bevölkerung nicht abgedeckt wurden. Als Reaktion auf diese Herausforderung wurden schließlich diverse Programme und Sozialleistungen<sup>39</sup> erschaffen, die das Existenzminimum gewähren konnten und als unterstes Sicherungsnetz für jene dienten, die entweder ihr Anrecht auf großzügigere Sozialversicherungsleistungen verwirkt oder nie erworben hatten. Die Ausbildung dieser Doppel-Struktur (vgl. Palier 2005) erfolgte inkrementell über Jahrzehnte und ist Hauptursache einiger der Ambivalenzen sozialer Sicherung, die nun näher beleuchtet werden.

### **3.1.2 Arbeitsmarktpolitik: Eingliederung und Aktivierung**

Angesichts der im ersten Kapitel dargestellten Bedeutung von Erwerbsarbeit als zentraler Dimension sozialer Inklusion, ist es nicht überraschend, dass sich sozialpolitische Programme zur Bekämpfung von Exklusion und Armut auf Eingliederung in den Arbeitsmarkt konzentrieren. Der Ursprung dieser Orientierung kann in den 1970er Jahren gefunden werden, als in Frankreich die ersten Maßnahmen getroffen wurden, um zum einen Arbeitslose durch gezielte Förder- und Bildungsprogramme an den Arbeitsmarkt heranzuführen und zum anderen potentielle Arbeitgeber durch Lohnzuschüsse und Freistellung

---

<sup>39</sup> Für einen aktuellen Überblick zu diesen Leistungen, vgl. DREES (2013).

von Sozialbeiträgen, die eine Reduzierung der Arbeitskosten<sup>40</sup> bewirkten, zur Einstellung von Arbeitssuchenden zu bewegen (Palier 2005: 348-349)<sup>41</sup>. Ohne der folgenden Darstellung zu weit vorgreifen zu wollen, kann man feststellen, dass diese beiden Ansätze kontinuierlich verfolgt wurden, unabhängig davon welche Partei die Regierung und den Präsidenten stellte, wenngleich durchaus Abweichungen zu beobachten sind, etwa die weitreichenderen Sozialreformen sozialistischer Prägung in den Jahren 1981 und 1982 unter Präsident François Mitterrand oder die Einführung der 35-Stunden-Woche zu Ende der 1990er Jahre.

Im folgenden soll es darum gehen, diese Eingliederungs- und andere arbeitsmarktpolitische Programme zu beleuchten und kritisch ihren Einfluss auf Exklusionsprozesse zu hinterfragen. Es werden zudem Hypothesen mit dem Anspruch aufgestellt, Unterschiede in den entsprechenden Politiken und Veränderungen im Laufe der Zeit zu erläutern. In dem Zusammenhang werde ich darstellen, wie inkrementelle Veränderungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu einer Erosion sozialer Rechte beigetragen haben und begründen, dass daher nicht nur von einem graduellen Wandel, sondern von einem qualitativen Bruch mit dem Sozialstaatsmodell der Nachkriegszeit auszugehen ist.

Die Analyse erfolgt in drei Schritten: In diesem Unterkapitel erfolgt zunächst ein kurzer Abriss der institutionellen und ideellen Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik, die vor allem in den 1980er Jahren gelegt wurden. Darauf folgt eine Diskussion zentraler arbeitsmarktpolitischer

---

<sup>40</sup> Der Begriff ‚Arbeitskosten‘ umfasst üblicherweise die Ausgaben des Unternehmens für Löhne und Gehälter als auch die für die Absicherung des Arbeitnehmers notwendigen Sozialbeiträge. Die Debatte, ob letztere als ‚Lohnnebenkosten‘ oder als Teil des Arbeitslohnes zu verstehen sind, und ob der Begriff ‚Arbeitskosten‘ angesichts der Rolle von Arbeit als Quelle der Wertschöpfung angemessen ist, wird hier ausgeblendet.

<sup>41</sup> Man könnte hinzufügen, dass diese Eingliederungsmaßnahmen der Schaffung von Arbeitsplätzen dienen sollen – der Annahme folgend, dass diese Stellen nur durch staatliche Zuschüsse für Arbeitgeber rentabel seien. Es bliebe im Einzelfall zu hinterfragen, ob dies tatsächlich der Fall ist oder ob derartig subventionierte Stellen lediglich bestehende Arbeitsverhältnisse verdrängen und damit nicht tatsächlich zur Schaffung zusätzlicher Stellen beitragen.

Programme innerhalb des Untersuchungszeitraums, wobei es das Hauptanliegen ist, Entwicklungstrends und die zugrundeliegenden Prinzipien und kausalen Annahmen zu erläutern sowie deren Ambivalenzen herauszustellen. Nach einer Diskussion der die Arbeitsmarktpolitik ergänzenden stadtpolitischen Weichenstellungen (Kapitel 3.1.3) werden zum einen die politischen Rahmenbedingungen erläutert, die jene sozialpolitischen Entscheidungen zu erklären vermögen, und zum anderen der kumulative Einfluss dieser Veränderungen der Sozialpolitik gegen Exklusion auf das Wesen des französischen Sozialstaates zusammengefasst.

#### Sozialstaatlicher Umbau zur Bekämpfung von Exklusion

In der Mitte der 1970er Jahre geriet auch das französische Modell des sozialstaatlichen Kapitalismus der Nachkriegszeit in eine Krise, die durch fallende Profitraten, steigende Arbeitslosigkeit und hohe Inflation geprägt war.<sup>42</sup> Zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit wurde Arbeitsmarktpolitik in erster Linie darauf ausgerichtet, die Qualifikation von Arbeitslosen zu verbessern und die Arbeitskosten gerade geringer qualifizierter Arbeitnehmer durch staatliche Zuschüsse zu subventionieren. Diese Neujustierung sozialpolitischer Instrumente hatte zum einen das Ziel, die sozialen Folgen dieser wirtschaftlichen Veränderungen abzumildern, zum anderen sozialstaatliche Institutionen den neuen Rahmenbedingungen einer zunehmend globalisierten und finanzkapitalistischen

---

<sup>42</sup> Für einen ebenso konzisen wie präzisen Überblick zu diesem Wandel des sozialstaatlich eingebetteten Kapitalismus siehe Glyn (2007). Zu den wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen, politischen und ethischen Implikationen dieser Entwicklung, mit Bezug zu Frankreich, siehe Généreux (2008, 2010). In letzteren Texten ist insbesondere der Rückgriff auf soziologische und anthropologische Theorien hinsichtlich sozialer Integration bemerkenswert, welche die zu oft vernachlässigten Auswirkungen einer gewandelten Wirtschafts- und Sozialordnung auf Individuen und gesellschaftlichen Zusammenhalt beleuchten.



Wirtschaftsordnung anzupassen. Betrachtet man diese arbeitsmarktpolitische Orientierung näher, lässt sich eine klare Kontinuität feststellen:

Beginnend mit dem ‚Pacte pour l’emploi des jeunes‘ der konservativen Regierung Raymond Barres in den 1970er Jahren zur Reduzierung von Jugendarbeitslosigkeit, konzentrierte sich Arbeitsmarktpolitik zunehmend auf die Schaffung befristeter und verschiedenartig subventionierter Beschäftigungsverhältnisse. Leitmotiv war und ist dabei die Annahme, dass ein zu hohes Lohnniveau die Anzahl der Stellen auf dem Arbeitsmarkt begrenzt, sowie dass Arbeitssuchende nur dann bessere Chancen auf eine stabile Beschäftigung haben, wenn sie Arbeitserfahrungen sammeln können, und dass die Reduzierung von Sozialbeiträgen der Arbeitgeber die effektivste Methode zur Umsetzung dieser Politik darstellt. Der ‚Pakt für die Beschäftigung der Jugend‘ stellte damit die erste arbeitsmarktpolitische Maßnahme dar, die durch Reduzierung von Sozialbeiträgen die Eingliederung von Arbeitslosen zu sichern hoffte (vgl. Palier 2005: 348-349).

Der Kern dieses Ansatzes war durch die Jahrzehnte hinweg programmatisch prägend, unabhängig von der politischen Orientierung der Regierungen. So beschlossen etwa die sozialdemokratischen<sup>43</sup> Regierungen von Pierre Mauroy und Laurent Fabius in der ersten Hälfte der 1980er Jahre eine Fortsetzung dieser Politik gegen Jugendarbeitslosigkeit, während in späteren Jahren der Ansatz subventionierter und befristeter Beschäftigung zunehmend auf andere

---

<sup>43</sup> Die Verwendung des Begriffs ‚sozialdemokratisch‘ erfordert eine kurze Erklärung: Einerseits sprechen Parteiname und die Besonderheit der französischen Linken, namentlich die Trennung von Gewerkschaftsbewegung und Parteien sowie das Erbe der französischen Revolution, für die Verwendung des Attributs ‚sozialistisch‘; andererseits lässt sich die PS spätestens seit 1983 innerhalb des in Europa vorherrschenden sozialdemokratischen Mainstreams verorten. Es ist die tatsächliche politische Ausrichtung, die für die Bezeichnung ausschlaggebend sein soll.

soziale Gruppen ausgedehnt wurde (vgl. Askenazy 2011).<sup>44</sup> Empfänger dieser Subventionen sind dabei in der Regel Arbeitsverhältnisse, die auf oder knapp über dem Niveau des Mindestlohns bezahlt werden (vgl. Palier 2005: 350, 355) – was eine der Ursachen für die generelle Prekarität der entsprechenden Beschäftigungsverhältnisse ist.

In den Worten von Barbier (2009: 99) ist französische Arbeitsmarktpolitik zudem seit mehr als 20 Jahren von Reformen geprägt, die auf eine zunehmende Flexibilisierung von Arbeitsverträgen setzen – was angesichts des internationalen Kontextes sicher nicht überrascht, zugleich aber der Annahme entgegenläuft, der französische Arbeitsmarkt habe dem allgemeinen Flexibilierungsdruck einer globalisierten Weltwirtschaft widerstanden.

Eine Ausnahmestellung nehmen dabei jedoch die ersten Regierungsjahre des Premierministers Pierre Mauroy unter der Präsidentschaft François Mitterrands ein. Auf Grundlage des gemeinsamen Wahlprogrammes der PS und der PCF begann die Amtsperiode mit einem Ausbau von sozialen Rechten für Arbeitnehmer wie etwa der Einführung einer fünften Woche bezahlten Urlaubs, der Reduzierung der gesetzlichen wöchentlichen Arbeitszeit auf 39 Stunden und einer deutlichen Erhöhung des Mindestlohns um 25%. In Verbindung mit der umgehenden Verstaatlichung von Schlüsselindustrien und weiten Teilen des Bankensektors, ergibt sich damit das Bild einer Politik, die sowohl in Diskurs wie in Praxis auf eine schrittweise Umwandlung der kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung abzielte. Zudem wurde der Versuch unternommen, die Binnennachfrage und damit die

---

<sup>44</sup> Als Beispiele lassen sich der 1989 eingeführte ‚Contrat de retour à l’emploi‘ zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, der im selben Jahr etablierte ‚Contrat emploi-solidarité‘ (CES) oder der im Jahr 1995 beschlossene ‚Contrat initiative emploi‘ (CIE) benennen. Für einen Überblick zu den verschiedenen Eingliederungsmaßnahmen, vgl. Noblet (2005).

Wirtschaft durch Keynesianische Nachfragepolitik zu beleben (vgl. Hall 1985).

Dass diese Ausrichtung nur bedingt auf die längerfristige Gestaltung arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Programme einwirkte (sieht man von der Ausdehnung des öffentlichen Sektors ab), lässt sich damit erklären, dass bereits 1983 mit dem sogenannten ‚tournant de la rigueur‘ ein Politikwechsel eingeleitet wurde, welcher die französische Wirtschafts- und Sozialpolitik zügig wieder in jene Bahnen lenkte, die vor 1981 und in den Folgejahren richtungsweisend waren. Dieser Wandel zu einer Politik, die vornehmlich darauf abzielte, die durch steigende Arbeitslosigkeit entstehenden sozialen Verwerfungen zu mildern und zugleich durch ‚Verschlankung‘ des Staates und finanzielle Anreize die internationale Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft zu stärken, erschien den damaligen politischen Akteuren als plausibler Ausweg aus der durch Währungsabwertungen verschärften Wirtschaftskrise. In der Tat lässt sich in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre eine Weiterentwicklung der von liberalen Leitprinzipien geprägten Arbeitsmarktpolitik beobachten. So wurde etwa seit 1986, unter der konservativen Regierung Jacques Chiracs, die Flexibilisierung des Arbeitsrechts vorangetrieben, um befristete und Teilzeitarbeit zu ermöglichen, wobei zugleich Löhne gerade für niedriger qualifizierte Arbeit zunehmend subventioniert wurden, um so die Schaffung derartiger Stellen für Arbeitgeber rentabel zu machen (vgl. Lallement 2007: 530-531).

Unter dem Druck steigender Langzeitarbeitslosigkeit in den 1980er Jahren und angesichts der Schwierigkeiten insbesondere geringer qualifizierter junger Menschen beim Eintreten in den Arbeitsmarkt, gelang es dem französischen System der sozialen Sicherung immer weniger, die soziale Integration aller Bürger zu garantieren. Auf systemischer Ebene entstanden Defizite in den Sozialversicherungskassen, die durch ein Ungleichgewicht von Einnahmen durch Sozialbeiträge und Ausgaben in

Form von Sozialleistungen verursacht wurden. Für die Bezieher von Transferleistungen bedeutete dies ein zunehmendes Risiko, durch die Lücken eines auf Erwerbsarbeit ausgerichteten Sicherungssystems zu fallen und letztlich nur Anspruch auf Nothilfe zu erwerben. In diesem Zusammenhang ist insbesondere das Risiko zu erwähnen, bei lang anhaltender Arbeitslosigkeit, Ansprüche auf Arbeitslosengeld zu verlieren (vgl. Join-Lambert 2011: 440-441).<sup>45</sup> Begleitet wurden diese strukturellen Veränderungen von einer zunehmend lebhaften Debatte und steigendem wissenschaftlichen Interesse an den immer stärker sichtbar werdenden Formen ‚neuer Armut‘ (vgl. Cytermann/Dindar 2008: 24).

Die Einführung diverser zielgruppenspezifischer Leistungen zur Garantie des Existenzminimums seit den späten 1970er Jahren half zwar, diesen Ausgrenzungsrisiken entgegenzuwirken, stellte letztlich jedoch kaum mehr als einen wenig nachhaltigen Versuch dar, die breiter werdenden Lücken des Versicherungsschutzes ad hoc und lediglich stückweise zu schließen. Erst im Jahr 1988 gelang mit der Einführung des ‚Revenu minimum d’insertion‘ (RMI) die Schaffung eines nahezu universellen untersten Sicherheitsnetzes, das allen Bürgern über 25 Jahren<sup>46</sup> ein Mindestmaß an Einkommen in Aussicht stellte, selbst wenn Ansprüche auf Zahlungen der Arbeitslosenversicherung entweder noch nicht erworben oder durch lang anhaltende Arbeitslosigkeit aufgebraucht waren.

Das Gesetz zur Etablierung des RMI wurde nahezu einstimmig von der französischen Nationalversammlung verabschiedet und erfreute sich Umfragen zufolge der Unterstützung von etwa 90% der Bevölkerung (vgl. Paugam, 2013: 37). Ziel des RMI war es, Arbeitssuchenden sowohl ein das

---

<sup>45</sup> Im Untersuchungszeitraum dieser Arbeit betrifft dies mit Schwankungen fast die Hälfte der Arbeitssuchenden, die lediglich auf bedarfsgeprüfte Sozialleistungen unterhalb der Armutsgrenze zurückgreifen können, da Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung aufgebraucht oder nie erworben worden sind (vgl. Jeanneau 2014: 24).

<sup>46</sup> Außerdem ausgenommen von dieser Leistung sind Gefängnisinsassen und Ausländer, die weniger als drei Jahre in Frankreich leben (vgl. Duvoux 2011: 451).

Existenzminimum sicherndes Einkommen zu gewähren als auch einen Eingliederungsvertrag abzuschließen, der festlegt, auf welche Art und Weise der RMI-Empfänger in die Gesellschaft oder den Arbeitsmarkt integriert werden kann. Diese Eingliederungsmaßnahmen waren jedoch nicht in jedem Fall auf schnellstmögliche Einbindung in Erwerbsarbeit ausgerichtet, sondern sahen für Personen mit multiplen Benachteiligungen beispielsweise die Bereitstellung von Wohnraum oder den Aufbau sozialer Kontakte vor (vgl. Lelièvre/Nauze-Fichet 2008: 56-57). Zudem erschienen diese individuellen Eingliederungsbemühungen nicht als Bedingung für finanzielle Hilfe, sondern primär als Ziel staatlichen Handelns (vgl. Duvoux 2011: 457). Dies deutet auf eine zentrale Frage hinsichtlich des Verhältnisses von Rechten und Pflichten der RMI-Bezieher hin: Während Vertreter rechter Parteien argumentierten, dass der Anspruch auf finanzielle Unterstützung an die Bereitschaft des Empfängers, Eingliederungsbemühungen gemäß des Vertrages zu unternehmen, gekoppelt sei und damit der in den letzten Jahren geläufigen Debatte bezüglich des Zusammenspiels von Rechten und Pflichten im Feld der sozialen Sicherung vorgriffen, vertraten Politiker linker Parteien mehrheitlich die Ansicht, dass das RMI einen doppelten Anspruch potentieller Leistungsempfänger gegenüber dem Staat institutionalisierte: zum einen ein Recht auf finanzielle Unterstützung ohne Gegenleistung, zum anderen ein Recht darauf, dass der Staat Eingliederungsmaßnahmen anbiete (vgl. Duvoux 2011: 457).<sup>47</sup> Um diesen Konflikt zu entschärfen und einen Konsens zu erreichen, wurde der Gesetzestext an dieser Stelle bewusst uneindeutig gehalten (vgl.

---

<sup>47</sup> Ohne diese Debatte hier zu führen und den Wert der jeweiligen Argumente abwägen zu wollen, kann gefragt werden, inwiefern ein soziales Recht, das nur gewährt wird, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind, tatsächlich ein Recht ist. Die Analogie zum Konzept der universellen Menschenrechte ist diesbezüglich aufschlussreich: Werden Menschenrechte nur jenen Personen gewährt, die sich durch konformes Verhalten einen Anspruch auf eben diese Rechte ‚verdient‘ haben (wobei die Frage bliebe, wer diese Entscheidung auf Basis welcher Kriterien und mit welcher Legitimation trifft), so sind Menschenrechte nicht länger universell gültig.

Cytermann/Dindar 2008: 29). Es kann aber insgesamt festgestellt werden, dass die Rhetorik von ‚Rechten und Pflichten‘ zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausschlaggebend war und das RMI vielmehr als Dispositiv zur Sicherung sozialer Integration im Einklang mit republikanischen Prinzipien verstanden wurde. Es wird später in diesem Kapitel gezeigt werden, dass sich in den letzten Jahren jedoch der Schwerpunkt stärker auf die Verknüpfung von Rechten und Pflichten seitens der Hilfsempfänger verlagert hat.

Bereits kurz nach Einführung des RMI wurde dessen Notwendigkeit und dessen begrenzte Wirksamkeit deutlich, als die Zahl der Bezieher im jährlichen Rhythmus um etwa 20% anstieg, was weit über den ursprünglichen Erwartungen lag (vgl. Cytermann/Dindar 2008: 35). Dieser Anstieg belegte zunächst, in welchem Umfang das versicherungsgestützte System des französischen Sozialstaats lückenhaft geworden war und in welchem Umfang Arbeitslose auf ergänzende staatliche Leistungen angewiesen waren. Des Weiteren zeigte sich jedoch auch, dass Eingliederung nicht in dem erhofften Sinne funktionierte und dass sich stattdessen für viele RMI-Empfänger bestenfalls kurzfristige Beschäftigungsmöglichkeiten ergaben, bevor abermals die Unterstützung durch das RMI nötig wurde. In anderen Worten, Eingliederung entsprach oftmals nicht, wie es die Logik diktiert, einem Prozess weg von Exklusion und hin zu (stabiler) Integration, sondern dem Verharren in einem Zustand der Insertion, hin- und herwechselnd zwischen Arbeitslosigkeit, Eingliederungsmaßnahmen und prekärer Beschäftigung.<sup>48</sup>

Diese Schwächen waren Anlass für eine Reihe von Reformbemühungen, von denen in den frühen 1990er Jahren das ‚Gesetz zur Bekämpfung von Armut‘ aus dem Jahre 1992 erwähnt werden soll, das nicht nur Départements stärker in die Verwaltung von Eingliederungsinstrumenten

---

<sup>48</sup> Der Begriff ‚RMIste‘ zur Bezeichnung der Empfänger des RMI und als Zeichen eines bestimmten sozialen Status verdeutlicht diesen Sachverhalt.

einband, sondern auch weiterreichende Unterstützungsleistungen wie etwa medizinische Versorgung und Hilfe bei der Bewältigung von Ver- oder Überschuldung einführte. Zudem wurden Reformen des RMI von nun an direkt in Verbindung mit der Bekämpfung sozialer Exklusion gesetzt (vgl. Cytermann/Dindar 2008: 38-39), was die Ausbreitung des Exklusionsbegriffs und dessen prägenden Einfluss auf sozialpolitische Debatten in Frankreich widerspiegelt. Grundlegendere Veränderungen, die über die Verfeinerung des bestehenden Dispositivs hinaus gingen, erfolgten nicht vor 2003.

Versucht man, das RMI im weiteren Kontext sich wandelnder Sozialstaatlichkeit zu verorten, lässt es sich als einen Angelpunkt verstehen, der sowohl das Ende einer etwa zwölfjährigen Entwicklung als auch den Beginn eines spezifischen Paradigmas sozialpolitischen Handelns darstellt, das in abgewandelter Form bis heute gültig ist:

Zum ersten repräsentiert das RMI die Vereinheitlichung und institutionelle Ordnung all jener diversen Programme, die seit Mitte der 1970er Jahre ins Leben gerufen wurden, um die Lücken sozialer Absicherung zu schließen und zugleich die Eingliederung in den Arbeitsmarkt durch gezielte individuelle Fördermaßnahmen zu ermöglichen. In diesem Sinne kommt mit der Einführung des RMI jene Phase des französischen Sozialstaats zu ihrem Ende, in der versucht wurde, durch inkrementelle und kleinteilige Anpassungen den Kern des Nachkriegsmodells zu bewahren.

Zum zweiten stellt 1988 jenen Moment dar, in dem die von Palier (2005) beschriebene Dualisierung des sozialen Sicherungssystem eindeutig und vorerst unwiderruflich seinen Anfang nahm, in anderen Worten den Zeitpunkt zu dem unterhalb des auf Sozialversicherung und Erwerbsarbeit beruhenden korporatistischen Sozialmodells dauerhaft ein staatlich garantiertes, verwaltetes und finanziertes Sicherheitsnetz eingezogen wurde, das bis heute die Rahmenbedingungen französischer

Politik gegen Exklusion und Armut bestimmt. Es erscheint daher mehr als angemessen, die Einführung des RMI im Sinne Piersons als ‚threshold‘, als Schwelle, zu interpretieren, bei deren Übertretung eine graduelle Entwicklung aufgrund des Umfangs und der Tiefe von Veränderungen zu einem qualitativ anderen Zustand führt (vgl. Pierson 2004: 83-87).

Arbeitsmarktpolitik von 1997-2008: Im Spannungsfeld zwischen verschärfter Aktivierung und der Verteidigung sozialer Rechte

Betrachtet man Arbeitsmarktpolitik im Zeitraum 1997 bis 2008, lassen sich sowohl Kontinuität als auch Brüche aufzeigen. In jedem Fall wird jedoch die Ambivalenz von sozialpolitischen Programmen zur Reduzierung von Exklusionsrisiken und Armut ersichtlich. Für eine bessere Klarheit der Darstellung, konzentriere ich mich im folgenden auf die zentralen politischen Entscheidungen innerhalb des Untersuchungszeitraums in chronologischer Ordnung, werde allerdings zugleich die logische Verknüpfung verschiedener Reformen aufzeigen.

Die erste entscheidende Maßnahme der im Frühling 1997 gewählten Regierung Lionel Jospins bestand im Juli 1998 in der Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung von Exklusion (‚Loi d’orientation relative à la lutte contre les exclusions‘, vgl. Assemblée Nationale 1998a). Da dieses Gesetz den Referenzrahmen und die Grundlage für die Armuts- und Integrationspolitik der Regierung Jospin bildet, soll es im folgenden näher und im Detail betrachtet werden:

Artikel 1 dieses Gesetzes betont, dass es sich bei der Bekämpfung sozialer Exklusion um einen „nationalen Imperativ“ zur Wahrung der Gleichheit der Würde aller Menschen handle, der Gegenstand aller politischen Programme zu sein habe - eine Formulierung, die entfernt an den Ausdruck der „heiligen Schuld“ im Verfassungsentwurf von 1793 erinnert. Auch wenn der Gesetzestext und die begleitende Debatten es



nicht vermocht haben, Exklusion klar zu definieren, unterstreicht das Gesetz jedoch, dass es sich bei Ausgrenzung im Verständnis der politischen Akteure um ein vielschichtiges Phänomen handelt, das den Schutz fundamentaler Rechte hinsichtlich Erwerbsarbeit, Wohnraum, Zugang zu Gesundheitsfürsorge, Bildung, Ausbildung und Schutz der Familie umfasst (Art. 1). Die Bekämpfung sozialer Exklusion wird zudem in diesem ersten Artikel als Querschnittsaufgabe aller staatlichen Institutionen anerkannt – wobei jedoch die Zielvorgabe, Exklusion zu erkennen, vorzubeugen und alle potentiell zu Ausgrenzung führenden sozialen Umstände zu überwinden, als Rhetorik eingestuft werden muss. Geht man etwa davon aus, dass Formen prekärer Beschäftigung mit geringem Einkommen und geringer Arbeitsplatzsicherheit unweigerlich zukünftige Exklusionsrisiken in sich bergen, und berücksichtigt man weiterhin, in welchem Maße die Transformationen von Lohnarbeit seit den 1970er Jahren zu einer Prekarisierung beigetragen haben, so lässt sich dieser Anspruch ohne eine radikale Änderung wirtschaftlicher Verhältnisse nicht erfüllen.

Über diese Prinzipienklärungen hinaus, enthält das Gesetz eine Reihe konkreter Maßnahmen, die in der Kontinuität arbeitsmarktpolitischer Programme vorangegangener Regierungen stehen, zugleich jedoch auch auf Eigenheiten der linken Koalitionsregierung hinweisen:

Zum ersten reformiert das Gesetz den sogenannten ‚contrat emploi-solidarité‘ (CES), einen befristeten Arbeitsvertrag mit lokalen Gebietskörperschaften oder privaten Organisationen ohne Profitorientierung, der es Langzeitarbeitslosen, Arbeitslosen über 50 oder zwischen 16 und 25 Jahren sowie Empfängern des RMI ermöglicht, durch eine Verbindung von gemeinnütziger Arbeit und Fortbildung Eingliederungschancen in den primären Arbeitsmarkt zu verbessern (Art. 7).

Zum zweiten wurde der ‚contrat emploi consolidé‘ (CEC) derart umgestaltet, dass entgegen der bis dahin gültigen Rechtsprechung

Langzeitarbeitslose direkt in diesen recht attraktiven, da im Gegensatz zum CES besser bezahlten, Vertrag eintreten können, das heißt ohne vorher einen CES-Eingliederungsvertrag durchlaufen zu haben (vgl. Noblet 2005: 58). Zugeschritten auf die selben Zielgruppen wie der CES, also auf jene, denen es am schwersten fällt, eine feste Anstellung zu finden, bietet dieses Programm die Möglichkeit einer zunächst 12-monatigen Beschäftigung von mindestens 30 Stunden pro Woche mit dem Ziel, berufspraktische Erfahrungen zu sammeln und so die ‚employability‘ von Arbeitssuchenden zu erhöhen. Arbeitgeber erhalten als Gegenleistung eine stark verbilligte Arbeitskraft, da Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und für die Versicherung gegen Arbeitsunfälle und für Familienleistungen bis zur Höhe des Mindestlohns erlassen werden (Art. 8-11).

Zum dritten legt das Gesetz fest, dass alle jugendliche (16-25 Jahre) und ältere (über 50 Jahre) Arbeitslose einen Anspruch auf ein Eingliederungspaket besitzen. Dieses Paket besteht aus einer Bewertung vorhandener Kompetenzen sowie einer individualisierten Eingliederungsmaßnahme, zum Beispiel eine Fortbildung oder Programme zur direkten Einbindung in Erwerbsarbeit wie der CEC oder CES (Art. 4).

Zum vierten stipuliert das Gesetz, in Anerkennung der Vielschichtigkeit von Ausgrenzung, Ansprüche hinsichtlich unter anderem der Sicherung von Wohnraum (Art. 30ff), des Zugangs zu medizinischer Versorgung (Art. 66ff), der Unterstützung bei der Versorgung mit Wasser, Energie und Telefonverbindung (Art. 136) und des Zugangs zu einem Bankkonto (Art. 137). Des Weiteren wird die Bedeutung des Zugangs zu Kultur und sportlicher Betätigung erwähnt (Art. 140).

Zum fünften legt das Gesetz den Grundstein für drei institutionelle Neuerungen: Ein *Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique* erhält die Aufgabe, Eingliederungsprogramme auf departmentaler Ebene zu koordinieren und zu evaluieren (Art. 16), während die Schaffung des

*Comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions* dem Ziel dient, zweimal jährlich die Effektivität verschiedener Maßnahmen zur Reduzierung von Exklusion zu prüfen und die verschiedenen Programmträger unter staatlicher Aufsicht zu integrieren (Art. 155). Schließlich wurde ein *Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale* ins Leben gerufen, um Lebenslagen von Armut, Prekarität und Exklusion Betroffener wissenschaftlich zu untersuchen, diese Forschungsergebnisse jährlich der Bevölkerung zugänglich zu machen und den 1992 gegründeten *Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* mit Expertise zu unterstützen (Art. 153).

Versucht man, die in diesem Gesetz festgehaltenen Maßnahmen zu bewerten, lassen sich die folgenden Punkte feststellen:

Zum ersten bestätigt das Gesetz die zentrale Rolle des Staates bei der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung. Dies bezieht sich sowohl auf die prinzipielle Verantwortung der Regierung, Ausgrenzungsprozessen entgegenzuwirken und sozialen Zusammenhalt zu schützen, als auch für die praktische Einbindung staatlicher Institutionen in die Bearbeitung der Armutsfrage. Sozialversicherungsträger sind bestenfalls Zuträger oder Partner in der Eingliederungspolitik, was die bereits erwähnte Dualisierung des französischen Sozialmodells weiter bestätigt.

Zum zweiten lässt sich der Gesetzestext als Form sozialpolitischen Aktivismus interpretieren. Es wird nicht nur erneut die Bedeutung sozialer Eingliederung betont und damit die ideelle Ausrichtung vorangegangener Politik bestätigt und gestärkt, sondern die Einrichtung neuer Institutionen zur Erforschung von Exklusion und zur Beratung von politischen Entscheidungsträgern demonstriert den Gestaltungswillen und die Handlungsbereitschaft der neu gewählten Regierung. Es soll an dieser Stelle nicht darum gehen, diesen Voluntarismus zynisch in Frage zu stellen, zumal klar ist, dass ohne starken politischen Willen die

Bekämpfung von Armut und Exklusion stets ein leeres Bekenntnis bleiben muss. Dennoch kann bezweifelt werden, ob die Schaffung neuer Organisationen das zentrale Element einer effektiveren Armutspolitik ist – ein Zweifel, der durch den Fortbestand sozialer Exklusionsrisiken und Armut auf hohem Niveau genährt wird.

Zum dritten bleibt jedoch auch festzuhalten, dass sich an dieser Stelle der gegen Ende der 1990er Jahre einsetzende Trend zum sogenannten ‚evidence-based policy-making‘ manifestiert, also die Bestrebung, politische Entscheidungen danach auszurichten, was durch wissenschaftliche Forschung als effektiv angesehen wird (vgl. für eine Einführung Davies/Nutley/Smith 2000).<sup>49</sup>

Zum vierten kann beobachtet werden, dass entgegen der zeitgleichen Entwicklungen etwa in den Vereinigten Staaten von Amerika unter Präsident Bill Clinton und, in geringerem Maße in Großbritannien unter Premierminister Tony Blair, das disziplinierende Element von Sozialstaatlichkeit nicht betont oder gestärkt wird. Eingliederungsmaßnahmen werden primär als Mittel zur Stärkung sozialer Integration und zur Verteidigung sozialer Rechte verstanden. Die Idee, wonach es akzeptabel oder gar wünschenswert sei, diesen sozialen Rechten auf Unterstützung auf zumindest niedrigem Niveau eine Pflicht zu bestimmtem, normkonformem Verhalten gegenüberzustellen, ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht im Mainstream französischer Sozialpolitik angekommen, auch wenn sich beobachten lässt, dass die Zuweisung von Schuld an sozialen Notlagen in Abhängigkeit der wirtschaftlichen

---

<sup>49</sup> Eine der normativen Grundlagen von ‚evidence-based policy-making‘ ist die Annahme, es gäbe für die meisten politischen Fragestellungen eine ‚richtige‘ oder ‚pragmatische‘ Lösung, die zu oft durch ideologische Verblendungen, Mangel an Wissen und Fakten oder den Einfluss von organisierten Interessengruppen verhindert würde. Da eben diese Faktoren in komplexen Gesellschaften politische Prozesse prägen und zudem die Entscheidungsfindung bestenfalls bedingt rational ist, ist Politik in der Praxis eher ‚evidence-informed‘ als ‚evidence-based‘. Zudem lässt sich in Frage stellen, inwiefern es gerade für Fragen der Verteilung von Einkommen und Vermögen oder der Definition sozialer Rechte eine ‚richtige‘ Antwort geben kann, die unabhängig von innergesellschaftlichen Machtverhältnissen und ohne politische Konflikte gefunden werden kann.

Situation schwankt, so dass bei niedrigerer Arbeitslosigkeit tendenziell Arbeitslose eher als persönlich verantwortlich für ihre Lage empfunden werden als in Krisenzeiten (vgl. Paugam 2013).

Zum fünften wird auch durch diese Rahmengesetzgebung die Politik staatlich begleiteter und finanziell unterstützter Beschäftigung fortgesetzt, wenngleich in wesentlich stärkerem Maß auf den nicht kommerziellen Sektor gesetzt wird. Zudem wird seitens der Regierung größeres Augenmerk auf die Prekarität der so geschaffenen Stellen gelegt. Wenngleich Programme nach wie vor kurzfristig sind, so wurden mit den im Jahr 2000 ins Leben gerufenen (und von der konservativen Regierung im Jahr 2002 umgehend beendeten) ‚emplois-jeunes‘ ein Instrument geschaffen, das etwa 200.000 Jugendlichen, zumeist mit Hochschulreife, eine fünfjährige Beschäftigung auf Mindestlohniveau im öffentlichen Sektor eröffnete (vgl. Noblet 2005: 69-71).

Einen zweiten Reformschritt zur Sicherung von Eingliederung in den Arbeitsmarkt stellt die 2001 beschlossene ‚Prime pour l’emploi‘ (PPE) dar (vgl. Assemblée Nationale 2001). Anspruchsberechtigt sind zunächst all jene Arbeitnehmer, deren Jahreslohn zwischen 30% und 140% des jährlichen Mindestlohns liegt, wobei zudem die Größe der Familie berücksichtigt wird. Dem Prinzip einer negativen Einkommenssteuer entsprechend, fällt mit zunehmendem Einkommen der Zuschuss in Form dieser Prämie niedriger aus, was Bezieher geringer Einkommen bevorteilt.<sup>50</sup> Diesem Gesetz lag die Annahme zugrunde, dass es angesichts

---

<sup>50</sup> Die ursprüngliche Gestaltung dieses Zuschusses war kaum effektiv, da zum einen die Höhe der Prämie angesichts der großen Streuung der PPE zu gering ausfiel und zum anderen der Betrag erst im folgenden Steuerjahr ausgezahlt wurde, so dass zwischen Aufnahme der Beschäftigung und Zahlung der Prämie mehr als 12 Monate liegen konnten (vgl. Cochard u.a. 2008: 63-64). Dies wurde durch Reformen in den Folgejahren behoben, indem zum Beispiel vorzeitige Zahlungen und eine Erhöhung des Einkommenszuschusses erfolgten (vgl. Palier 2005: 341) – die umverteilende and beschäftigungsfördernde Wirksamkeit der PPE bleibt jedoch schwach, da die Prämie verhältnismäßig wenig den ärmsten Arbeitnehmern zu Gute kommt (vgl. Clerc 2004: 65).

einer Arbeitslosenquote von über 12% nicht ausreichend sei, wie bisher über Erlassung von Sozialbeiträgen Arbeitgeber zu subventionieren, sondern dass direkte Anreize zur Arbeitsaufnahme für Arbeitslose and Teilzeitbeschäftigte zu schaffen seien. In anderen Worten, die PPE fundiert auf dem Theorem von Inaktivitätsfallen, also der Idee, dass Arbeitnehmer bei zu geringem Abstand zwischen potentiellern Lohn auf der einen Seite und Sozialleistungen auf der anderen Seite rational entscheiden, auf mögliche Arbeit zu verzichten und stattdessen in Arbeitslosigkeit oder Teilzeitarbeit zu verbleiben (vgl. Cochard u.a. 2008: 58).

Die PPE ist zudem als Versuch zu interpretieren, über das Prinzip der Kumulierung von Sozialleistungen und Erwerbseinkommen hinauszugehen. Da die von der Regierung Jospin im Sommer 2000 beschlossenen Lohnsteuersenkungen ärmere Haushalte, die von dieser Form direkter Besteuerung wegen niedriger Einkommen unter der Freibetragsgrenze befreit sind, nicht profitierten, erschien eine negative Einkommenssteuer als effektives Mittel zur Stärkung der Kaufkraft jener Haushalte (vgl. Palier 2005: 340) – was sowohl als Maßnahme zur Armutsreduzierung als auch als Stimulus der Binnennachfrage fungiert.

Zur Erklärung dieses Problems von Arbeitsanreizen lassen sich prinzipiell drei Ansätze anführen, die allesamt, wenn auch auf unterschiedliche Weise, die ambivalente Wirkung von Sozialpolitik verdeutlichen:

Es kann zunächst, im Sinne des ‚moral underclass discourse‘ (Levitas 2005), argumentiert werden, dass Erwerbslose durch eine Armuts- und Abhängigkeitskultur nicht willens sind, Arbeit zu suchen, und dass folglich durch Sanktionen oder direkte Anreize die Bereitschaft zur Arbeitssuche erzwungen oder gefördert werden muss. In diesem Falle entsteht die Ambivalenz von Sozialstaatlichkeit durch die Verbindung eines soziale Rechte schützenden Elements mit einer disziplinierend-straftenden Dimension. Denkt man diese Erklärung zu ihrem logischen Ende, bedeutet dies eine grundlegende Knüpfung von Sozialansprüchen an Bedingungen, was letztlich die Möglichkeit eröffnet, jenen Menschen

die Sicherung eines Existenzminimums zu verweigern, die nicht bestimmten Normen entsprechen. Der Sozialstaat wirkt also sowohl als Garant staatlicher Fürsorge als auch als Instrument gesellschaftlicher Disziplinierung, je nach Verhalten und Einstellung der Sozialleistungsempfänger.

Es kann zum zweiten angeführt werden, dass der geringe Abstand zwischen Sozialleistungen und den unteren Lohnstufen eine unausweichliche Folge der relativen Erosion des Lohnniveaus gerade im Niedriglohnbereich und der Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen (vgl. für eine umfassende, historisch fundierte Diskussion, Castel 2000b) darstellt. Bei sinkender gesamtwirtschaftlicher Lohnquote, also des Anteils des volkswirtschaftlichen Wohlstandes der über Löhne und Gehälter verteilt wird, und bei einem Anstieg der Zahl derer, die unterbeschäftigt sind, sprich Teilzeit oder Projektarbeit nachgehen, obwohl sie Vollzeitarbeit anstreben, ist es freilich nicht verwunderlich, dass Einkommen am unteren Ende der sozialen Schichtung nur unwesentlich über dem Niveau diverser Sozialleistungen liegen.

Die Ambivalenz von Sozialstaatlichkeit liegt in diesem Fall darin, dass die grundlegende Orientierung von Arbeitsmarktpolitik letztlich zu eben jener Prekarisierung beiträgt oder zumindest dieser nicht entgegentritt. Es ist an dieser Stelle zweitrangig, ob die zumeist prekären und befristeten Eingliederungsbemühungen einen Versuch darstellen, als alternativlos angesehene Transformationen des Arbeitsmarktes zu begleiten und sozial abzufedern oder ob Politik direkt und bewusst bemüht ist, Arbeitsbedingungen zu ‚flexibilisieren‘, um wirtschaftliche Risiken sowie Produktionskosten von Arbeitgebern auf Arbeitnehmer und die Allgemeinheit zu übertragen. Das Resultat ist in beiden Fällen eine Ausdehnung jener Zone instabiler Inklusion, in der sich all jene bewegen, die in der sprichwörtlichen ‚Drehtür‘ zwischen primärem Arbeitsmarkt und Erwerbslosigkeit gefangen sind und sich von Trainingsmaßnahme zu

subventionierter Beschäftigung und zurück hangeln. Zugespitzt ließe sich folglich formulieren, dass Sozialpolitik an den Folgen ihrer eigenen Unzulänglichkeit oder an den ihr durch die wirtschaftliche Ordnung gesetzten Grenzen scheitert.

Ein ähnliches Problem liegt dem dritten Erklärungsansatz zugrunde, demzufolge die unzureichende Differenz zwischen unteren Löhnen und Sozialleistungen aus den Feinheiten des sozialstaatlichen Apparates entspringt. Der Fokus liegt in diesem Fall auf Grenzsteuersätzen für jene Einkommen, die zusätzlich zu Sozialleistungen erarbeitet werden können, oder auf dem Einfluss, den die Aufnahme einer gering bezahlten Beschäftigung auf andere Leistungen wie Wohngeld oder die Freistellung von lokalen Steuern hat. Der sprichwörtliche Teufel steckt bei dieser Interpretation im Detail, um genauer zu sein in der Interaktion diverser Transferleistungen mit dem Lohn für Erwerbsarbeit.

Ähnlich des zweiten Erklärungsansatzes steht hier die Funktionsweise sozialer Sicherung im Zentrum, mit dem markanten Unterschied freilich, dass bei dem zweiten Modell die grundlegende Orientierung von Arbeitsmarktpolitik radikal in Frage gestellt wird, während beim dritten Ansatz eher die Feineinstellung sozialpolitischer Instrumente im Vordergrund steht.

Diesen drei ideal-typischen Erklärungsmustern folgend, ergeben sich verschiedene Handlungsanleitungen:

Folgt man dem ersten Ansatz, muss der Sozialstaat zu einem Instrument verschärfter Kontrolle umgebaut werden, um Arbeitssuchende oder Unterbeschäftigte zum gewünschten Verhalten zu zwingen. Die Ursachen sozialer Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit sind folglich ausschließlich im Verhalten und der ‚employability‘ des entsprechenden Arbeitnehmers zu suchen, was einer Individualisierung sozialer Probleme entspricht und letztlich darauf hinausläuft, Verantwortung und Schuld für Notlagen auf



den betroffenen Menschen zu laden und schließlich Gesellschaft und Regierung von Verantwortlichkeit freizusprechen.

Dem zweiten Erklärungsmuster entspricht ein Reformansatz, der auf eine radikale Umorientierung von Arbeitsmarktpolitik zielen würde. Im Sinne der Theorie von Hall (1993) zum Wandel von Politiken würde dies einem Paradigmenwandel entsprechen, der nicht nur die Justierung und Auswahl politischer Instrumente, sondern auch die Zielsetzung von Arbeitsmarktpolitik betrifft.

Ein wesentlich bescheidenerer Wandel wäre dagegen die Folge des dritten Erklärungsansatzes, demzufolge Reformen darauf abzielen sollten, die Imperfektionen und unbeabsichtigten Nebenwirkungen der Inklusionspolitik zu überwinden. In diesem Fall geht es folglich um die Neujustierung bestehender Instrumente oder höchstens der Ergänzung des Instrumentariums durch neue Maßnahmen wie die PPE, ohne jedoch die grundlegenden Axiome der Arbeitsmarktpolitik in Frage zu stellen.

Betrachtet man die PPE vor diesem Hintergrund, wird ersichtlich, dass dieser in erster Linie das dritte Erklärungsmodell zu Grunde liegt. Ziel der Innovation ist es, den institutionellen Defiziten des bestehenden Systems entgegenzutreten. Dies wird beispielsweise darin deutlich, dass im Rahmen der Schaffung der PPE beschlossen wurde, das Abschmelzen von Wohngeldansprüchen nach Aufnahme von Lohnarbeit zu staffeln oder die Aussetzung der ‚taxe d’habitation‘ (Wohnsteuer) auf ein Jahr nach Aufnahme einer neuen Beschäftigung auszudehnen (vgl. Cocharde u.a. 2008: 59-60). Ein moralisch-strafender Diskurs lässt sich dagegen an dieser Stelle genauso wenig ausmachen wie ein Anspruch, mit der seit den 1970er Jahren etablierten Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik zu brechen. Das aktivierende Element von Arbeitsmarktpolitik wird jedoch gestärkt. Eine Ausnahme von dieser Pfadabhängigkeit stellt jedoch ohne Zweifel, wie nun erläutert wird, die Reduzierung der gesetzlichen Arbeitszeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen dar.

Bedenkt man, dass der Trend zu sinkender Wochenarbeitszeit im Jahr 1983 mit dem wirtschaftspolitischen Richtungswechsel zu primär liberalen Ansätzen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu ihrem Ende gekommen war (vgl. Askenazy u.a. 2004: 154), kann man die Entscheidung der Regierung Jospins, die gesetzliche Arbeitszeit zu senken, nur als klaren Bruch mit Weichenstellungen der vorherigen Jahre interpretieren. Zwar gab es bereits 1996, noch unter konservativer Führung, Bemühungen, durch finanzielle Anreize eine beschäftigungsschaffende moderate Senkung von Arbeitszeiten zu ermöglichen, aber erst das erste Gesetz zur ‚Reduzierung der Arbeitszeit‘ schuf den Rahmen einer gesetzlich verbindlichen Regelung. Dieses Gesetz legt fest, dass in allen Betrieben und Organisationen mit mehr als 20 Mitarbeitern seit dem 1. Januar 2000 die gesetzliche Wochenarbeitszeit ohne entsprechenden Lohnverlust 35 Stunden anstatt 39 Stunden beträgt – eine Regelung, die zwei Jahre später dann auch für Kleinbetriebe galt. Ziel dieser Politik war es, durch Umverteilung der Arbeit Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, Arbeitnehmern mehr Freizeit zu sichern und Möglichkeiten für eine produktivitätsfördernde Reorganisation von betrieblichen Arbeitszeiten zu bieten (vgl. Assemblée Nationale 1998b). Um den zu erwartenden Widerstand seitens der Arbeitgeber abzuwehren, definierte der Gesetzestext des Jahres 1998 lediglich die Zielvorgabe, überließ es aber den Tarifpartnern, die konkrete Umsetzung dieser Vorgabe untereinander auszuhandeln. Zudem wurden finanziellen Beihilfen für kleinere Betriebe bereit gestellt, um vorübergehend höhere Kosten auszugleichen (vgl. Askenazy u.a. 2004: 155-156).

Das im Jahr 2000 folgende Gesetz zur ‚Verhandelten Reduzierung der Arbeitszeit‘ (vgl. Assemblée Nationale 2000a) institutionalisierte dann die Ergebnisse der Verhandlungsprozesse und enthielt, unter anderem, die Möglichkeit für Firmen, tarifliche Vereinbarungen zu treffen, die eine jährliche Berechnung der Arbeitszeit umfassen (Art. 8). Diese Option ist in

erster Linie für Firmen interessant, die im Laufe des Jahres Perioden geringerer Aktivität aufweisen, und die folglich diese Änderung für eine Flexibilisierung der Arbeitszeit nutzen können.

Angesichts der Tatsache, dass dieses Gesetz zur Zeit eines Booms der französischen Wirtschaft verabschiedet wurde und da von Seiten der ab 2002 regierenden Konservativen umgehend Versuche unternommen wurden, die Bestimmungen des Gesetzes aufzuweichen<sup>51</sup>, ist eine Einschätzung der Auswirkungen der Arbeitszeitänderung schwierig. Darüber hinaus handelt es sich um eine äußerst kontroverse Maßnahme, so dass es nicht verwundert, dass Akteure mit unterschiedlichen Interessen entsprechend voreingenommene Schätzungen vorlegen. Eine Evaluation des französischen *Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques* (INSEE) kommt zu dem Schluss, dass die Reduzierung der Wochenarbeitszeit zur Schaffung von 350.000 Stellen geführt hat (Askenazy u.a. 2004: 167) während Heyer (2012) eine insgesamt positive Bilanz mit Bezug auf Wirtschaftswachstum, Investitionen und Entwicklung von Lohnstückkosten im europäischen Vergleich zieht, wobei letztere durch Produktivitätsgewinne und begrenzte Lohnsteigerungen entgegen Befürchtungen seitens von Gegnern der 35-Stunden-Woche sanken.

Diese Sonderstellung des Gesetzes zur Arbeitszeitreduzierung sollte jedoch nicht verdecken, dass der grundlegende Trend einer auf aktivierende Eingliederungsprogramme ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik nicht unterbrochen wurde. Vielmehr scheint es angebracht in den Worten von Barbier (2009: 96) von einer „Klammer“ zu sprechen, in anderen Worten einer Anomalie, die sich zwar teilweise vom dominanten Paradigma der Arbeitsmarktpolitik abhebt, aber dennoch das

---

<sup>51</sup> Zum Beispiel im Rahmen eines Gesetzes von 2002, das die Möglichkeiten tarifvertraglicher Konventionen zur weiteren Flexibilisierung der Arbeitszeit und zur Vereinfachung von Überstundenregelungen vorsieht (vgl. Assemblée Nationale 2002).

Potential aufweist, zu einer weiterführenden Flexibilisierung von Beschäftigung beizutragen.

Dieser Eindruck einer punktuellen Unterbrechung des generellen Trends wird bestätigt, sobald man den nächsten relevanten Entwicklungsschritt betrachtet. Die im Jahr 2002 gewählte konservative Regierung unter Premierminister Jean-Pierre Raffarin beschloss 2003 eine Dezentralisierung des RMI, welche Verantwortung für die Verwaltung der Fürsorgezahlungen und der Eingliederungsmaßnahmen auf Ebene der Départements verlagerte – eine Neubestimmung der Natur des RMI, das dadurch entgegen dem ursprünglichen Geist des Gesetzes von 1988 wieder näher an kommunale Sozialhilfesysteme herangeführt wird, was von Kritikern dieser Reform als Angriff auf die gesamtgesellschaftlich-solidarische Dimension des RMI verstanden wurde (vgl. Join-Lambert 2011: 446-447).

Im selben Gesetz (vgl. Assemblée Nationale 2003a) wurde zudem ein ‚Revenu minimum d’activité‘ (RMA) geschaffen, um Beziehern des RMI die Möglichkeit zu geben, einer mit dem Mindestlohn bezahlten Beschäftigung nachzugehen, während der Arbeitgeber den Betrag des RMI als Subvention erhält. Diese neue Form subventionierter Beschäftigung mit gestärkter aktivierender Dimension, welche die Anzahl an RMI-Empfängern deutlich senken sollte, erwies sich jedoch in einer Zeit wirtschaftlicher Flaute als ineffektiv (vgl. Barbier 2009: 55) und im ersten Jahr des RMA wurden lediglich etwa 1.600 Stellen geschaffen, während die Zahl der RMI-Empfänger mit etwa 1,2 Millionen unverändert hoch blieb (vgl. Palier 2005: 341).

Die Politik subventionierter Beschäftigung fand darüber hinaus im 2004 verabschiedeten „Gesetz zum sozialen Zusammenhalt“ (vgl. Assemblée Nationale 2004) ihre Fortsetzung. Durch die Schaffung des ‚contrat d’avenir‘, des ‚Zukunftsvertrages‘, trat ein weiteres Eingliederungsprogramm für Langzeitarbeitslose und RMI-Empfänger in

Erscheinung, das für bis zu zwei Jahre eine durch staatliche Zuschüsse gestützte Beschäftigung in Kombination mit Weiterbildungsmaßnahmen in Aussicht stellte.

Was als eine weitere Neuauflage alter Rezepte erscheint, enthielt jedoch eine Besonderheit: Das Gesetz sieht Sanktionen in Form von Leistungskürzungen für jene vor, die sich bei der Arbeitssuche nicht so aktiv zeigen wie gewünscht (vgl. Palier 2005: 341). Dies spiegelt nicht nur eine Orientierung in Richtung einer stärkeren Einforderung von Gegenleistungen für Sozialleistungen wider, sondern ist auch im Zusammenhang eines sich verschärfenden öffentlichen Diskurses zu sehen, in dem die Institution RMI zunehmend kritisch und als mögliche Ursache von Wohlfahrtsabhängigkeit und Arbeitslosigkeit diskutiert wird<sup>52</sup>.

Diese Verschärfung der Rhetorik und sozialrechtlichen Praxis findet ihren bisherigen Höhepunkt 2009 mit der Einführung des ‚Revenu de solidarité active‘ (RSA) unter Präsident Sarkozy und Premierminister François Fillon (vgl. Assemblée Nationale 2008a). Das RSA umfasst vier Formen: Das sogenannte ‚RSA socle‘ ersetzt das RMI und dient der Sicherung des Existenzminimums all derer, die keiner bezahlten Arbeit nachgehen; das ‚RSA socle et activité‘ bietet jenen Arbeitnehmern Zuschüsse, deren Löhne unterhalb des Betrages des ‚RSA-socle‘ liegen; das ‚RSA majoré‘ ist ein höherer Betrag zur Unterstützung Alleinerziehender, und das ‚RSA activité‘ als Kernstück der Reform stellt einen zeitlich unbegrenzten Lohnzuschuss für Niedriglöhner dar, etwa wenn das Jahreseinkommen durch wechselhafte und unterbrochene Beschäftigung zu niedrig ist (vgl. Okbani/Warin 2012).

Es ist die letztere Form des RSA, welche eine Zuspitzung des aktivierenden Moments französischer Arbeitsmarktpolitik illustriert, da das ‚RSA activité‘ direkt auf erwerbsfähige Personen zugeschnitten ist, um

---

<sup>52</sup> Für eine Untersuchung wechselnder Einstellungen gegenüber dem RMI, vgl. Espinasse/Sautory 2008.

diese durch Zuverdienstmöglichkeiten zur Aufnahme zumindest punktueller Arbeit zu bewegen (vgl. Périvier 2013: 69) und das Verharren im Zustand der „halben Arbeitslosigkeit/halben Arbeit unter Armutslöhnen“ (Périvier 2013: 70) zu ermöglichen. Dies entspricht natürlich zum einen der bis zu diesem Zeitpunkt dominanten Logik von Eingliederungsprogrammen, ist aber zugleich in dreierlei Hinsicht eine Neuerung:

Zum ersten ist das ‚RSA activité‘ zeitlich nicht begrenzt. Während bisherige Eingliederungsprogramme zumindest den Anspruch hatten, am Ende zu einer stabilen Anstellung zu führen (ein Anspruch, der oft nicht erfüllt wurde), eröffnet der RSA die Möglichkeit eines dauerhaften Verharrens in der Grauzone prekärer und schlecht bezahlter Arbeit.

Zum zweiten ermöglicht die Untergliederung des RSA eine klare Zuweisung von Stigmata. Jene, die im Rahmen des ‚RSA activité‘ einer Arbeit nachgehen, erscheinen daher als Arme, die Unterstützung verdienen, während jene die, aus welchen Gründen auch immer, durch den ‚RSA socle‘ abgesichert sind, als unwürdig erscheinen mögen. Die in Großbritannien geläufige Unterscheidung zwischen ‚deserving and undeserving poor‘, welche noch in den 1990er Jahren in Frankreich kaum eine Rolle spielte, nimmt damit Einzug in Debatten um Sozialstaatlichkeit und Armut (vgl. Paugam 2013: 38; Périvier 2013: 74).

Zum dritten formalisiert der RSA das Prinzip, dass dem Anspruch auf soziale Leistungen eine Pflicht zur Gegenleistung zu Grunde liegt. Das im selben Zeitraum beschlossene ‚Gesetz zu den Rechten und Pflichten von Arbeitssuchenden‘ (vgl. Assemblée Nationale 2008b) bestimmt in Artikel 3, dass all jenen Leistungen zu kürzen sind, die sich unzureichend um eine Stelle bemühen, die Förder- oder Weiterbildungsmaßnahmen ohne anerkannten Grund ablehnen oder die zweimal eine angebotene Arbeitsstelle ausgeschlagen haben. Auch der Gesetzestext zum RSA selbst enthält eine Sektion zu den Rechten und Pflichten, wobei ebenfalls primär die Verpflichtung zur unablässigen Suche nach Arbeit im Vordergrund

steht, und enthält zudem Verschärfungen der Sanktionsmechanismen im Falle des Missbrauchs von Leistungen.

Ingesamt lässt sich also ein Trend in französischer Arbeitsmarktpolitik zur Eingliederung beobachten, der einen deutlicheren Rückgriff auf Sanktionen ebenso enthält wie ein ungebrochenes Bekenntnis zur Politik subventionierter Beschäftigung. Die Brüche mit dieser Politik, in erster Linie in Form der 35-Stunden-Woche oder der ‚emploi-jeunes‘ stellen diese Entwicklungstendenz nicht in Frage.

Darüber hinaus lässt sich eine Verengung des Exklusionsverständnisses beobachten. Betonte etwa das ‚Gesetz zum Kampf gegen Exklusionen‘ von 1998 bereits im Namen die Vielfältigkeit von Ausgrenzungsprozessen, so scheint sich in den letzten Jahren der Fokus immer stärker auf Fragen der Arbeitsmarkteinbindung zu konzentrieren.

Schließlich ist die Wandlung des vorherrschenden Diskurses seitens politischer Akteure von Bedeutung. Während noch gegen Ende des 20. Jahrhunderts das Ideal der republikanischen Solidarität und der ‚heiligen Pflicht‘ zur Sozialhilfe zumindest ideell Bedeutung hatte, verlagerte sich die Debatte zunehmend auf die Pflichten von Beziehern von Sozialleistungen und deren Arbeitsmoral – eine Entwicklung, die wie gezeigt, unter der Präsidentschaft Nicholas Sarkozys ihren bisherigen Zenit erreichte.

Die Problemdefinition hinsichtlich sozialer Exklusion ist damit fest innerhalb des Referenzrahmens des aktivierenden Sozialstaates verhaftet: Einbindung in den Arbeitsmarkt erscheint nicht nur als Hauptziel von Arbeitsmarktpolitik, sondern aufgrund einer zunehmenden Verengung des Exklusionsbegriffes als Hauptanliegen von Integrationspolitik insgesamt. Dabei werden politische Interventionen in steigendem Maße auf individuelle Arbeitsanreize fokussiert, wobei strukturelle Integrationsbarrieren als nachrangig erscheinen.

### 3.1.3 Die Frage der ‚banlieues‘: Exklusion, Sicherheit und Stadtpolitik

Neben dem Problem der Arbeitsmarktintegration dominiert ein zweiter Schwerpunkt die Debatten über Exklusion in Frankreich: die Frage der ‚banlieues‘, das heißt jener Vororte französischer Großstädte, in denen sich soziale Probleme wie Armut, Arbeitslosigkeit und Kriminalität zu konzentrieren scheinen. Künstlerisch verarbeitet in Filmen wie „La Haine“ („Hass“) von Mathieu Kassovitz gehört das Bild urbaner Betonwüsten an den Stadträndern auch weit über die Grenzen des Landes hinaus zum kollektiven Bewusstsein, insbesondere wenn, wie es in unregelmäßigen Abständen immer wieder geschieht, die Vorstädte durch tage- oder gar wochenlange nächtliche Krawalle, inklusive dem massenhaften Abbrennen von Autos, und gewalttätige Zusammenstöße mit den martialisch anmutenden Ordnungskräften der *Compagnies Républicaines de Sécurité* (CRS) in den Mittelpunkt medialer Aufmerksamkeit rücken.

Den letzten bedeutenden Fall dieses rapide und zugleich kurzfristig aufflackernden Interesses in Massenmedien stellen die Ausschreitungen des Jahres 2005 dar, an denen sich zwei Eigenheiten der öffentlichen Wahrnehmung der ‚banlieues‘ illustrieren lassen:

Zum ersten konzentriert sich die Aufmerksamkeit in erster Line auf jene Ereignisse, die medial verwertet werden können, also auf einprägsame und dramatische Bilder brennender Fahrzeuge und randalierender Gruppen. Die alltäglichen und oftmals strukturellen Formen von Gewalt, die das Leben in diesen Stadtvierteln prägen (vgl. Bourdieu u.a. 1993: 123) bleiben dabei ebenso zweitrangig oder gar ausgeblendet wie die grundlegenden gesamtgesellschaftlichen Spannungen, die in den Vorstädten ihre Zuspitzung finden und sich folglich eben dort „kristallisieren“ (Castel 2007: 60).

Zum zweiten erfolgt die Diskussion der Lage der Vorstädte in jenen Krisenmomenten in einem Zustand „moralischer Panik“ (Wacquant



2007: 148-153), welche die Wahrnehmung dieses sozialen Problems langfristig prägt und zu einer Anzahl unglücklicher Vermischungen und Unklarheiten führt. So wurden beispielsweise die Ausschreitungen des Jahres 2005 oft als religiös motiviert beschrieben, als Ausdruck eines Konfliktes zwischen Muslimen und dem Rest der Gesellschaft und damit einer innerstaatlichen Form der kontroversen Vorstellung eines ‚Kampfes zwischen Kulturen‘ (vgl. Huntington 2002), obgleich religiöse Themen während dieser Vorstadtturruhen keine Rolle spielten (vgl. Castel 2007: 55). Die bahnbrechenden Einsichten von Untersuchungen wie der von Béaud/Pialoux (2003) zu einer früheren Episode städtischer Krawalle im Jahr 2000, in denen eben jene Prekarität und Frustration, die das Fundament für Ausschreitungen bilden, mit Hilfe qualitativer Methoden beleuchtet werden, bleiben hingegen unbeachtet.

Hinsichtlich der ‚banlieues‘ besteht also ein Interpretationsmuster, das sich am besten mit dem französischen Begriff ‚amalgame‘ beschreiben lässt, also als Denkweise, die auf zweifelhafte Weise kausale Verbindungen vermutet oder behauptet, wo diese nicht bestehen, und die damit zur Verzerrung oder Verschleierung von Erklärungen sozialer Probleme beiträgt. Diese Vermischung von Themen wie Arbeitslosigkeit und Armut mit Fragen innerer Sicherheit, Immigration und kultureller Differenzen umgehend zu untersuchen wäre Gegenstand einer eigenständigen Arbeit, daher soll es im folgenden Abschnitt darum gehen, den Kern des Problems herauszustellen und die Relevanz stadtpolitischer Aspekte für das Thema dieser Arbeit zu unterstreichen. Es steht folglich erneut die Frage der Ambivalenz staatlichen Handelns und des Wandels von Staatlichkeit im Raum. Die Diskussion erfolgt in drei Schritten: Zuerst wird die bestehende soziale Segregation umrissen; zum zweiten ein näherer Blick auf die Orientierung von Stadtpolitik geworfen; bevor zum dritten Wandlungen hin zum ‚strafenden Staat‘ dargestellt werden.

In den französischen Vorstädten konzentrieren sich ohne Zweifel soziale Probleme, die in ihrer kumulierenden Wirkung den Lebensstandard reduzieren und die Chance für sozialen Aufstieg der Bewohner deutlich begrenzen. Bei einem Spaziergang durch diese benachteiligten Gebiete, etwa wenn man die Pariser Stadtautobahn überquert, die den Kern der Metropole von ihren Vorstädten trennt, bedarf es kaum Phantasie, um sich auszumalen, in welchem Maße sich in diesen Wohngebieten Ausgrenzungsrisiken ballen. Während meiner Studienzeit in der nordfranzösischen Stadt Lille bestand ein stillschweigendes Einvernehmen, welche Stadtteile gerade nach Einbruch der Dunkelheit besser nicht durchquert werden sollten – wiewohl sich auch hier begründete Vorsicht mit einer gewissen Paranoia zu mischen schienen. Der problematische Zustand jener Wohnriegel, die Smith (2006: 180) charmant als „Wohnkomplexe im sowjetischen Stil“ beschreibt, gerade als ob westeuropäische Architektur des industriellen Sozialwohnungsbaus normalerweise ästhetisch besonders wertvoll wäre, kann in der Tat als Spiegel tiefer reichender sozialer Benachteiligungen liegen, die sich in Indikatoren wie überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit und Armut sowie in schulischen Problemen niederschlagen (für einen aktuellen und konzisen Überblick, vgl. Kokoreff/Lapeyronnie 2013).<sup>53</sup>

Das Problem sozialer und räumlicher Segregation kann ebensowenig von der Hand gewiesen werden, da die geographische Verteilung der französischen Bevölkerung dergestalt organisiert ist, dass das reichste Zehntel faktisch nie mit dem ärmsten Zehntel in Kontakt kommt (vgl. Maurin 2011: 621). Der Ursprung dieser Trennung liegt in der Fähigkeit bessergestellter Personen und Haushalte, als benachteiligt wahrgenommene Wohnlagen zu verlassen, in denen folglich nur jene verbleiben, denen die Ressourcen für einen Umzug fehlen (vgl. Maurin

---

<sup>53</sup> Für eine gründliche Untersuchung der sozialen Verfasstheit jener Vorstädte, bei der interne Machtverhältnisse, dominierende Normen und Einstellungen der Bewohner sowie die Kumulation sozialer Schwierigkeiten in ihrem Zusammenspiel analysiert werden, siehe Lapeyronnie (2008).

2011: 623) – ein Trend, der sich seit Beginn des 21. Jahrhunderts verstärkt hat (vgl. ONPES 2006: 118-119). Folglich lässt sich, wie Maurin (2011: 624) darstellt, das Problem der Segregation auch nicht einfach mit dem Abriss oder dem Umbau von Sozialwohnungssiedlungen (den ‚habitations à loyer modéré‘, kurz: HLM) beheben, da letztlich die Wahrnehmung des Wohnortes seitens ressourcenstärkerer Bewohner entscheidend ist, wenngleich eingewandt werden kann, dass Investitionen in Wohnblöcke eben jene Wahrnehmung zumindest marginal verbessern können.

Trotz dieser Schwierigkeit bemüht sich Stadtpolitik seit den 1980er Jahren, Segregation zu verhindern, zu überwinden oder zumindest deren Folgen abzumildern. Segregation erscheint in diesem Zusammenhang aus drei verschiedenen Gründen besorgniserregend: Zum ersten unterwandert sie das Prinzip einer gleichmäßigen Verteilung verschiedener sozialer Gruppen auf dem Staatsgebiet; zum zweiten repräsentiert sie eine Bedrohung des Gleichheitsprinzips, sobald unterschiedliche Wohnlagen mit sozialen Vor- oder Nachteilen behaftet sind und damit ein hierarchisches Element zu Tage tritt; und zum dritten erscheint Segregation als Faktor, der gesellschaftlichen Zusammenhalt schwächt und folglich zu sozialer Spaltung führt. Angesichts der zu Beginn dieser Fallstudie herausgestellten Relevanz republikanischer Prinzipien zumindest auf diskursiver Ebene ist es daher nicht überraschend, dass dem Thema der Segregation seitens kritischer Beobachter und Akteure der Stadtpolitik besondere Aufmerksamkeit zu Teil wird, wenngleich festzuhalten ist, dass die wohlhabendsten Mitglieder der Gesellschaft in der Regel ausgeblendet werden, wenn eine stärkere Mischung sozialer Gruppen, das heißt also unterer und mittlerer Einkommensklassen, erörtert wird (vgl. Oberti 2011: 638).

Versucht man nun, die Grundlinien französischer Stadtpolitik im Lauf der Zeit zusammenzufassen, bietet es sich an, der Darstellung Donzelots (2006) folgend, drei Phasen zu unterscheiden, die nach dem Bauboom der

1950er – 1970er Jahre durchlaufen wurden, in anderen Worten nachdem der in Folge des Zweiten Weltkrieges bestehende Bedarf an Wohnraum durch Massenkonstruktion und die Beseitigung von slumartigen Gebieten befriedigt worden war (vgl. Smith 2006: 180):

Die Zeit der späten 1970er und der 1980er Jahre stand unter dem Leitmotiv der ‚développement social urbain‘, was einer Fokussierung auf die Förderung des Potentials benachteiligter Gebiete durch direkte Unterstützung der Anwohner entsprach (vgl. Donzelot 2006: 67-71). Diese auf Personen gerichtete Sozialpolitik folgte einer ähnlichen Logik wie die im vorigen Unterkapitel untersuchten Eingliederungsprogramme. In den 1990er Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt staatlichen Handelns auf die Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen, etwa im Bereich des Schulwesens, im Sinne einer positiven Diskriminierung ärmerer Gebiete (vgl. Donzelot 2006: 71-74). Die Schaffung der ‚zones d’éducation prioritaires‘ (ZEP) illustriert am besten diesen Politikansatz, der auf der Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen basiert.<sup>54</sup> Es lässt sich vermuten, dass die Verfestigung struktureller Arbeitslosigkeit und die stärkere Betonung von Bildung zur Verbesserung von ‚employability‘ zu jenem Wandel beigetragen hat. Schließlich steht seit 1997, also im Untersuchungszeitraum dieser Arbeit, Stadtpolitik unter dem Motto der ‚renouvellement urbain‘ oder der ‚renovation urbaine‘ (je nach politischer Orientierung), was unabhängig von der Begriffswahl auf eine Politik hinausläuft, die sich auf Investitionen zur Verbesserung der Bausubstanz und damit auf eine höhere Attraktivität der betroffenen Wohngebiete konzentriert (vgl. Donzelot 2006: 75-79).

Dies bedeutet natürlich nicht, dass diese drei Grundprinzipien nicht parallel Politik bestimmten. So wurde etwa unter Präsident Sarkozy ein Aktionsplan mit dem wohlklingenden Namen ‚Espoir Banlieues‘, also

---

<sup>54</sup> Zugleich können die ZEP als Form der Investition zur Verbesserung der Erfolgchancen der lokalen Bevölkerung interpretiert werden – was unterstreicht, dass diese Darstellung in drei Etappen selbstverständlich ideal-typisch zu interpretieren ist.

„Hoffnung für Vorstädte“, ins Leben gerufen, der unter anderem die Schaffung subventionierter Arbeitsplätze für jugendliche Erwerbslose in den ärmeren Stadtteilen vorsah, welcher aber als Misserfolg anzusehen ist, da von 100.000 angestrebten Stellen lediglich etwa 13.000 tatsächlich geschaffen wurden, von denen wiederum nur etwas mehr als 1.000 zu einer längerfristigen Anstellung führten (vgl. Boutet u.a. 2012: 33). Diese Maßnahme steht trotz ihrer stark begrenzten Effektivität in der Tradition des Leitmotivs der sozialen Entwicklung wie es in den 1980er Jahren geprägt wurde und das im Folgejahrzehnt in Form der sogenannten „zones franches“ institutionalisiert worden war. In diesen Sonderwirtschaftszonen werden Firmen steuerliche Anreize für eine Ansiedlung geboten, wenngleich diese Politik oftmals lediglich zur Verlagerung von Wirtschaftsaktivität aus nur minimal besser gestellten Nachbarterritorien führt (vgl. Maurin 2011: 630).

Des Weiteren wurde der soziale Wohnungsbau trotz Kürzungen fortgesetzt, etwa durch den im Jahr 2003 von der Regierung unter Premierminister Raffarin beschlossenen „Marshall-Plan für schwierige Viertel“, im Rahmen dessen der Bau 200.000 neuer Wohnungen in Auftrag gegeben wurde (vgl. Smith 2006: 181).<sup>55</sup> Dennoch ist die Entwicklung in diesem Bereich von Defiziten geplagt, insbesondere durch beträchtliche Mieterhöhungen auch im sozialen Wohnungswesen und einen Anstieg der Räumungsklagen zwischen 2000 und 2010 (vgl. Boutet u.a. 2012: 116-117). Zudem erwies sich ein Kernelement der sozialdemokratischen Regierung Lionel Jospins, das im Winter 2000 verabschiedete „Gesetz zur Solidarität und städtischen Erneuerung“, als lückenhaft. Dieses Gesetz (vgl. Assemblée Nationale 2000b) etablierte zwar eine Verpflichtung für

---

<sup>55</sup> Dieses Bekenntnis zur Schaffung von 200.000 Wohnungen (entweder durch Neubau oder Erwerb leerstehender Wohnungen) repräsentiert das Kernstück des „Gesetzes zur städtischen Erneuerung“. Ein zweites zentrales Element ist die Schaffung einer weiteren Organisation, der *Agence nationale pour la renovation urbaine*, die zur Aufgabe hat, Investitionen und Baumaßnahmen zu überwachen und zu koordinieren (vgl. Assemblée Nationale 2003b).

lokale Gebietskörperschaften mit mehr als 3.500 Einwohnern, mindestens 20% des Wohnparks als Sozialwohnungen verfügbar zu machen, lässt es den Kommunen aber offen, bei Nichteinhaltung der Regel eine Strafgebühr zu entrichten – eine Option, von der gerade wohlhabendere Kommunen gern Gebrauch machen (vgl. Donzelot 2006: 109). Darüber hinaus wurde am Beispiel des reichen Pariser Vorortes Neuilly dargestellt, wie eine kreative Auslegung der Regeln dazu führen kann, dass Zugriff auf Daten erschwert wird, Eigentumswohnungen als HLM gezählt werden und wohlhabende Anwohner mit mittleren Einkommen Sozialwohnungen belegen (vgl. Pinçon/Pinçon-Charlot 2010: 155-157). Schließlich hat seit den 1990er Jahren die Diversität politischer Akteure in der Stadtpolitik zugenommen, so dass die Zentralregierung zunehmend Zielvorgaben erlässt und die Kooperation zivilgesellschaftlicher und lokaler Organisationen koordiniert und reguliert, anstatt direkt in den Vorstädten zu agieren (vgl. Donzelot 2006: 99-105). Dies entspricht dem generell zu beobachtenden Trend zu einem Staat, der sich gemäß den Prinzipien des seit den 1980er Jahren zunehmend dominanten ‚New Public Management‘ aufs „Steuern“ statt aufs „Rudern“ konzentriert (vgl. Osborne/Gaebler 1992).

In einem Bereich bleibt die zentrale Stellung des Staatsapparates jedoch unangetastet und erlebte in den letzten 12 Jahren gar einen bemerkenswerten Bedeutungsgewinn: die Wahrung innerer Sicherheit und die Repression delinquenten oder kriminellen Verhaltens in den ‚banlieues‘. Stand etwa die Präsidentschaftswahl 1995 im Zeichen der ‚fracture sociale‘, also einer weitreichenden Sorge um den gesellschaftlichen Zusammenhalt<sup>56</sup>, so hatte sich der Fokus im Wahlkampf des Jahres 2002 stark auf Fragen innerer Sicherheit verringert, wobei

---

<sup>56</sup> Ein Thema, das zunächst vom konservativen Kandidaten Jacques Chirac in den Mittelpunkt gerückt wurde, der dann auch in seiner ersten Fernsehansprache nach der erfolgreichen Wahl erneut betonte, eben jene Spaltungen lindern zu wollen (vgl. Chirac 2011: 24).

insbesondere der Jugendkriminalität in den Vorstädten weit mehr Aufmerksamkeit seitens politischer Kontrahenten und der Massenmedien zukam, als die Kriminalitätsstatistik vermuten ließe (vgl. Wacquant 2004a: 269-271). Der sozialistische Präsidentschaftskandidat und Premierminister Lionel Jospin gab seine „verschämte Abwehrhaltung“ (Wacquant 2000: 46) gegen aus den Vereinigten Staaten von Amerika importierte Ansätze der Verbrechensbekämpfung<sup>57</sup> schrittweise auf, und argumentierte bereits 1999 in einem Interview mit der Tageszeitung *Le Monde* gegen „soziologische Entschuldigungen“ für kriminelles Verhalten (Wacquant 2006: 153-154). Seine Bemühungen, sich das Terrain der inneren Sicherheit nicht von der politischen Rechten streitig machen zu lassen, waren jedoch nicht von Erfolg gekrönt, da seine Kandidatur im April 2002 mit dem Ausscheiden im ersten Wahlgang gegen Jacques Chirac und den rechtsextremen Kandidaten Jean-Marie Le Pen zu einem unerwarteten Ende kam.<sup>58</sup>

Unabhängig von diesen parteipolitischen Faktoren lässt sich jedoch beobachten, dass die Funktion staatlichen Handelns im Bereich der als soziale Brennpunkte angesehenen ‚banlieues‘ Schritt für Schritt weitreichende Veränderungen durchlaufen hat. Die im vorangegangenen Unterkapitel dargelegte Reorientierung der Arbeitsmarktpolitik geht dabei Hand in Hand mit einer Aufwertung des repressiven Staatsapparates, so dass in den Worten von Wacquant das Gefängnis als

---

<sup>57</sup> Von den zahlreichen Arbeiten, die Loïc Wacquant dem Thema des ‚strafenden Staates‘ und des Zusammenspiels von Sozial- und Sicherheitspolitik gewidmet hat, konzentrieren sich Wacquant (2004b, 2007) am stärksten auf die Vereinigten Staaten, in denen die von ihm untersuchte Transformation des Staates ihren Ursprung hat und am weitesten fortgeschritten ist. Vgl. Wacquant (2000: 21-55) für eine Darstellung der Globalisierung des Diskurses der ‚Null Toleranz‘ und der Hauptakteure der Verbreitung dieses Paradigmas.

<sup>58</sup> Die Ursachen für dieses Scheitern sind vielfältig und umfassen unter anderem die Schwierigkeit eines amtierenden Premierministers sich als Präsidentschaftskandidat zu behaupten und die relative Stärke anderer Kandidaten des linken Spektrums, aber dennoch ist es wahrscheinlich, dass auch die Zuspitzung des Wahlkampfes auf Fragen der inneren Ordnung dem Erfolg der Kandidatur abträglich war.

„Einfassung und Überlaufbecken eines neuen, dequalifizierten Arbeitsmarkts“ fungiert und sich die Aufmerksamkeit von Sicherheitspolitik auf jene Personengruppen konzentriert, die auf dem Arbeitsmarkt marginalisiert sind (Wacquant 2000: 97).<sup>59</sup> Anders als in den innerstädtischen Ghettos der Vereinigten Staaten von Amerika, wo die Aufrüstung des Sicherheits- und Polizeiapparates mit einem Rückzug anderer staatlicher Dienste etwa im Bildungs- und Fürsorgebereich einhergeht, und wo in Anlehnung an Bourdieu die rechte Hand des Staates gestärkt wird, während die linke immer weiter verkümmert, wird die Kontrolle und bei Bedarf Bestrafung Armer in Frankreich durch eine Kooperation von Justiz und Sozialwesen im Sinne eines „sozialen Panoptismus“ umgesetzt (Wacquant 2006: 152). Dies entspricht einer Konfiguration, die wie Jeremy Benthams Panopticon, Personen in eine Situation versetzt, in der davon auszugehen ist, dass ihr Verhalten permanent beobachtet wird, auch wenn dies faktisch nicht der Fall sein mag.<sup>60</sup> Die Dezentralisierung der Implementierung von Integrationsmaßnahmen seit 1983 hat dabei zu einer zunehmenden Typologisierung und Klassifizierung von Hilfsbedürftigen beigetragen, die soziale Unterstützung einerseits stärker auf individuelle Lebenslagen zuschneidet, andererseits aber auch Willkürlichkeit und Diskriminierung Platz einräumen (vgl. Wacquant 2000: 115).

An dieser Stelle zeigt sich folglich erneut die Ambivalenz von Sozialpolitik, da zielgruppenorientierte oder gar individualisierte Programme sowohl das Potential für gesteigerte Effektivität als auch für erhöhte Kontrolle und Disziplinierung der Leistungsbezieher aufweisen. Zudem lässt sich abermals beobachten, dass Sozialleistungen nicht nur ein Mittel zur Sicherung des Existenzminimums, sondern eben auch einen

---

<sup>59</sup> Zu diesem Abbau des Sozialstaates und Aufbau des Strafstaates (vgl. Wacquant 2006: 148) tritt zudem die von Garland (2008) analysierte Verschiebung des Ziels der Bestrafung von Resozialisierung zu Verbrechensprävention und harter Repression.

<sup>60</sup> Zum Begriff des Panoptimus sowie zu den Grundlagen und Folgen einer solchen Überwachung im Allgemeinen, siehe Foucault (1994), insbesondere die Seiten 251-292.



Regulations- und Kontrollmechanismus darstellen, dass sie demnach zugleich emanzipierend und disziplinierend wirken. Wacquant bemerkt dazu, dass in Folge jener Neuausrichtung von Sozialpolitik die „unsichtbare Hand des Marktes und die eiserne Faust des Staates“ zusammenwirken, um die Akzeptanz prekärer Erwerbsarbeit und die daraus resultierende Unsicherheit zu sichern (Wacquant 2006: 149).

Über die Auswirkungen auf einzelne Haushalte hinaus, haben die Aufwertung sicherheitspolitischer Programme und die Fixierung auf Fragen der inneren Ordnung aber auch für Sozialpolitik und gesellschaftliches Zusammenleben im weiteren Sinne große Bedeutung. Wenn wie insbesondere unter Präsident Sarkozy Fragen der inneren Sicherheit die politische Agenda bestimmen, wenn Spannungen zwischen Polizei und Teilen der Vorstadtbevölkerung weitgehend ignoriert werden (vgl. Roché 2012: 257) und wenn schließlich eine Politik zur Stärkung nationaler Identität, gekoppelt mit einer restriktiveren und öffentlichkeitswirksameren Einwanderungspolitik (vgl. Carvalho/Geddes 2012), mit Fragen der Stadtpolitik verbunden wird, kann es kaum überraschen, dass den sozialen und wirtschaftlichen Ursachen der Spannungen in den ‚banlieues‘ nicht die gebührende Aufmerksamkeit zukommt. Die Wiederentdeckung des Begriffes der ‚gefährlichen Klassen‘ (vgl. Castel 2007: 66) bedeutet jedoch, dass verkannt wird, in welchem Maße Armut und Misere in den Vorstädten nicht in erster Linie Folge eines unangemessenen Verhaltens oder gar einer unabänderlichen kulturellen Disposition einiger ihrer Bewohner sind, sondern vielmehr durch die Zuspitzung und Kumulierung sozialer Dynamiken entstehen, welche die gesamte Gesellschaft durchlaufen (vgl. Castel 2007: 30). Auf Grundlage einer derartig verzerrten Diagnose und Problemdefinition lässt sich demzufolge kaum eine erfolgreiche emanzipierende und soziale Rechte sichernde Sozialpolitik entwickeln.

Zudem ist zu beachten, in welcher Art diese Orientierung politischen Handelns das gesellschaftliche Zusammenleben beeinflusst. Die Verbindung sozialer und sicherheitspolitischer Fragen mit dem Thema der Immigration trägt sicherlich zur ‚Ethnisierung‘ der Vorstadt-Frage bei, so dass die in diesen Gebieten bestehenden Probleme von weiten Teilen der Bevölkerung als Folge von Einwanderung angesehen werden (vgl. Balibar 1997: 293), wobei es zunehmend irrelevant erscheint, ob die als Schuldige identifizierten ethnischen Minderheiten tatsächlich selbst eingewandert sind oder Nachfahren von Migranten und selbst französische Staatsbürger sind (vgl. Balibar 1997: 297). Dies macht es einfacher, arbeitslose Jugendlichen in der Vorstadt nicht nur als gesellschaftlich nutzlos und gefährlich anzusehen, sondern sie in einen Zustand „totaler Andersartigkeit“ zu versetzen, der einer Exklusion dieser Personengruppen vermeintliche Legitimität verleiht, wenngleich sie Personen betrifft, die kraft ihrer politischen und sozialen Rechte vollwertige Mitglieder der Gesellschaft sind (vgl. Castel 2007: 8-12). Die daraus folgende Stigmatisierung im täglichen Leben verstärkt die bestehenden Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt und seitens der Polizei sowie die Auswirkungen schulischer Defizite (vgl. Castel 2007: 49), so dass es sinnvoll erscheint, bei der Betrachtung der Probleme in den ‚banlieues‘ zwischen strukturellen Ungleichheiten hinsichtlich des Zugangs zu relevanten Ressourcen und Diskriminierung durch bewusste Ungleichbehandlung zu unterscheiden (vgl. Oberti 2011: 646-647).

Unterm Strich behalten die armen Vorstädte ihren Status als „Relegationsorte“ (Castel 2007: 22), in denen sich seit den 1970er Jahren nahezu unberührt von zwischenzeitlichen wirtschaftlichen Aufschwüngen Langzeitarbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit festgesetzt haben (vgl. Castel 2007: 83). Dank des Einsatzes diverser Sozialprogramme zur Belebung dieser Stadtteile und der Wirksamkeit öffentlicher Dienste und Sozialleistungen bleiben diese Viertel sozial eingebunden, so dass anders

als in den Vereinigten Staaten von Amerika der Begriff des Ghettos in Frankreich analytisch nicht greift (vgl. Wacquant 2006: 114-119). Dennoch erscheint die Integration jener Bevölkerungsgruppen als brüchig und unzureichend. Sozialstaatliches Handeln verhindert gewissermaßen den sozialen Bruch und schwerwiegendere Verwerfungen, was angesichts der Ernsthaftigkeit der Armutslagen ein nicht zu unterschätzendes Verdienst ist, vermag es aber nicht, Lebensbedingungen und Erfolgchancen landesweit auf einem dem Reichtum des Landes angemessenen Niveau zu sichern. Die „Folgen der Stadtpolitik spiegeln die Grenzen und Ambiguitäten aller Eingliederungspolitiken [...] wider“ (Castel 2007: 31), das heißt jene Programme und Institutionen scheitern an der Garantie nachhaltiger, stabiler und würdiger sozialer Integration, bilden aber in jedem Fall ein unerlässliches Sicherheitsnetz.

### *3.1.4 Zum politischen Kontext und den Folgen der Integrationspolitik*

Zum Abschluss dieser Untersuchung französischer Integrationspolitik soll es darum gehen, die politischen Orientierungen und Entwicklungen sowohl in ihrer Kontinuität als auch in ihren Wandlungen zu erklären. Zudem ist es das Anliegen dieses Unterkapitels, die Auswirkungen von Arbeitsmarkt- und Stadtpolitik zusammenfassend darzustellen, wobei zum einen die Folgen für betroffene Bevölkerungsgruppen und zum anderen Trends hinsichtlich der Transformation des französischen Sozialmodells betrachtet werden.

Mit Bezug auf die Erklärung getroffener politischer Entscheidungen ist eine Vorbemerkung nötig: Angesichts der offensichtlichen Komplexität politischer Prozesse, der möglichen Diskrepanz zwischen öffentlichen Erklärungen politischer Akteure und deren tatsächlichen Absichten sowie der Existenz unerwarteter Einflussfaktoren wie etwa makroökonomischer oder politischer Krisen erscheint es als unmögliches Anliegen, definitive

Kausalbeziehungen zu begründen, die ohne Zweifel erklären, warum genau aus den Rahmenbedingungen A, den Zielvorstellungen B und den politischen Verhandlungsprozessen C eine Politik D resultierte. Daher geht es in der folgenden Darstellung darum, plausible Hypothesen aufzustellen, die eine glaubwürdige Erklärung programmatischer Trends in der Sozialpolitik bieten und Grundlage einer weiterführenden wissenschaftlichen Debatte sein können.

Wie gezeigt wurde, zeichnen sich Arbeitsmarkt- und Stadtpolitik durch ein beachtliches Maß an Kontinuität aus, unabhängig davon, welche Partei Regierung und Präsident stellt. Die grundsätzliche Ausrichtung von Arbeitsmarktpolitik auf Eingliederungsbemühungen durch aktivierende Maßnahmen und durch diverse Formen der staatlichen Subventionierung von Beschäftigung dominiert seit den 1980er Jahren sozialpolitische Bemühungen zur Bekämpfung von Exklusion. Das Modell des ‚Pacte national pour l’emploi des jeunes‘, wie es in den späten 1970er Jahren entwickelt wurde, erscheint daher als bis heute relevante Weichenstellung in diesem Politikbereich und als Grundlage späterer Entscheidungen.

Dass dies trotz aller Kritik an den Unzulänglichkeiten dieses Ansatzes der Fall ist, überrascht dennoch kaum, wenn man diesen konkreten Fall mit der theoretischen Literatur zur Stabilität und zum Wandel programmatischer Orientierungen kontrastiert:

In seinem einflussreichen Beitrag zu dieser Debatte argumentiert Rose (1990), dass neue Regierungen in beachtlichem Umfang Politiken von Vorgängerregierungen erben und dass durch die Notwendigkeit, vergangene Verpflichtungen zu respektieren sowie durch die Trägheit bestehender Institutionen, ein radikaler Wechsel schwer zu realisieren sei. Diese Pfadabhängigkeit wird dadurch verstärkt, dass im Zuge der Dezentralisierungspolitik seit 1983 die Anzahl relevanter politischer Akteure sowohl bei der Konzipierung als auch der Implementierung und Evaluierung von Eingliederungsprogrammen zugenommen hat. Die

maßgebliche Entscheidungsgewalt der nationalen Regierung wurde dadurch zwar nicht geschwächt, aber das in den politischen Prozess eingebundene Netzwerk von Akteuren<sup>61</sup> ist dennoch komplexer geworden, was abermals zu einer Stabilisierung und Verfestigung früherer politischer Weichenstellungen beitragen kann, da die Anzahl möglicher Veto-Spieler ansteigt. Schließlich trägt auch die institutionelle Verfasstheit des französischen Sicherungssystems auf Grundlage der Selbstverwaltung von Sozialversicherungskassen und der damit verbundenen zentralen Stellung dieser Organisationen zu Kontinuität bei, wenngleich dieser Faktor im Fall der Armuts- und Integrationspolitik weniger relevant ist, da bei Bekämpfung von Armut in erster Linie staatlich regulierte und finanzierte Institutionen anstatt selbstverwalteter Sozialversicherungsträger zum Einsatz kommen.

Über diese institutionelle Dimension hinaus lässt sich die Kohärenz der untersuchten Sozialpolitik im Zeitverlauf auch mit Blick auf parteipolitische Aspekte erklären. Frankreich stand über den Untersuchungszeitraum dieser Arbeit hinaus unter Führung eines konservativen Präsidenten, zunächst von 1995 bis 2007 Jacques Chirac, dann von 2007 bis 2012 Nicholas Sarkozy. Trotz der Unterschiede zwischen diesen beiden Persönlichkeiten und den wiederholten Bekenntnissen von Präsident Sarkozy, mit bestehenden Praktiken französischer Politik zu brechen und (vermeintliche) gesellschaftliche Tabus etwa im Bereich der Renten- und Arbeitsmarktpolitik sowie hinsichtlich innerer Sicherheit zu überwinden (vgl. de Maillard/Surel 2012: 16), blieb die Bilanz dieser voluntaristischen Politik der ‚rupture‘, also des Bruches mit Bestehendem, durchwachsen, selbst wenn der Ausbruch der globalen Krise im Jahre 2008 zu einer vorübergehenden Abkehr von einem neoliberal und marktkonformen Diskurs führte – eine Abkehr, die aber rein rhetorisch blieb und nicht zu einer Umkehr der wirtschaftlichen

---

<sup>61</sup> Zur Rolle von Netzwerken im politischen Prozess sowie den verschiedenen Idealtypen von ‚policy networks‘, vgl. Rhodes (2006). Siehe dazu auch Kapitel 2.3.

Deregulierung der vergangenen Jahre führte (vgl. Jabko/Massoc 2012: 321-340).<sup>62</sup>

Darüber hinaus kann auch die ‚Politik der Öffnung‘ unter Präsident Sarkozy als Erklärung für die Fortsetzung von Politik in bestehenden Bahnen dienen. Aus in erster Linie taktisch-strategischen Erwägungen zielte diese Politik darauf ab, Vertreter der politischen Linken für Ministerposten oder herausgehobene Aufgaben zu gewinnen, um so bestehende Expertise zu nutzen, aber auch die Trennlinien des politischen Spektrums zu verwischen und die Opposition zu schwächen. Für den Fokus dieser Arbeit ist sicherlich die Gewinnung Martin Hirschs, des der Linke nahestehenden ehemaligen Präsidenten der zivilgesellschaftlichen Vereinigung *Emmaüs*, als Hochkommissar und Führungsfigur bei der Konzipierung des RSA exemplarisch (de Maillard/Surel 2012: 36).

Am Beispiel Martin Hirschs lässt sich schließlich ein weiterer Faktor der Kontinuität identifizieren: die Präsenz von hochrangigem politischem Personal wie etwa Jacques Attali oder Alain Minc in herausgehobenen Beratungspositionen, die weitgehend unabhängig von der jeweiligen Regierung entweder öffentliche Debatten prägen oder direkt als Berater beziehungsweise Sonderbeauftragte in politische Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Diese personelle Kontinuität beschränkt sich zudem nicht nur auf Berater, die hinter den Kulissen oder in der medialen Öffentlichkeit agieren, sondern auch auf prominente Politiker. Präsident Sarkozy etwa hatte vor seiner Wahl zum Präsidenten im Jahr 2007 unter anderem die Posten des Haushaltsministers, des Innenministers und des Staatsministers für Wirtschaft, Finanzen und Industrie inne. Jacques Chirac trug vor seinem Einzug in den Elysée-Palast unter anderem als Staatssekretär für Beschäftigung, als Landwirtschaftsminister und zweimal als Premierminister Regierungsverantwortung. Auch innerhalb der PS

---

<sup>62</sup> Für eine detaillierte Analyse der Bilanz der Präsidentschaft von Sarkozy in allen zentralen Politikfeldern, mit besonderem Augenmerk auf die Lücke zwischen Rhetorik und Realität, vgl. den Sammelband von de Maillard/Surel (2012).

lässt sich diese personelle Kontinuität beobachten. Martine Aubry etwa, die als Ministerin für Beschäftigung und Solidarität maßgeblich die Sozialpolitik der Regierung Jospin prägte, führte bereits Anfang der 1990er Jahre das Ministerium für Arbeit, Beschäftigung und Berufsbildung. Es soll an dieser Stelle nicht argumentiert werden, dass diese individuellen Karrieren Garant programmatischer Kontinuität sind, aber es ist anzunehmen, dass die regelmäßige Wiederkehr von Teilen des politischen Personals zumindest punktuell auf programmatische Prioritäten Einfluss hat und, in Zusammenspiel mit den erwähnten anderen Faktoren, zu beleuchten hilft, warum Veränderungen in politischen Programmen zumeist in kleinen Schritten, oftmals als Reaktion auf neue Rahmenbedingungen oder gesellschaftliche Probleme erfolgen. Unter Rückgriff auf theoretische Ansätze der Policy-Analyse sind die Kennzeichen des von Lindblom (1959) umrissenen Inkrementalismus und des ‚muddling through‘, also des kleinschrittigen ‚Durchwurstelns‘, jedenfalls kaum von der Hand zu weisen.<sup>63</sup>

Bis zu dieser Stelle bleibt jedoch offen, wie sich die im vorangegangenen Unterkapitel untersuchten Brüche erklären lassen. Und es ist zu diesem Zeitpunkt unklar, inwiefern sich der Gegensatz zwischen der politischen Linken und Rechten in der Praxis des Regierungshandelns niedergeschlagen hat. Im folgenden sollen diese Fragen näher erörtert werden, indem zum ersten die institutionelle Konfiguration des semi-präsidentiellen Regierungssystems Frankreichs und zum zweiten die ideologische Entwicklung der *Parti Socialiste* Beachtung finden.

---

<sup>63</sup> Ein weiterer Faktor, der an dieser Stelle, wie in Kapitel 2 erwähnt, ausgeblendet wird, ist der Einfluss der EU hinsichtlich der Möglichkeiten von Mitgliedsstaaten, ihre Wirtschaftspolitik eigenständig zu definieren. Auch die Rolle der EU bei der Verbreitung des Exklusionsbegriffs und der Propagierung bestimmter politischer Ansätze gerade bezüglich der Arbeitsmarktpolitik wird hier nicht untersucht. Siehe zu letzterem Reuter (2006).

In der seit 1958 bestehenden Fünften Republik<sup>64</sup> ist im ‚Normalfall‘ der Präsident als mächtigster Vertreter der Exekutive die zentrale politische Figur. Er (oder sie, auch wenn bisher noch keine Frau jenes Amt inne hatte) ernennt den Premierminister, der nach Artikel 21 der Verfassung die Aufgabe hat, das tagtägliche Regierungsgeschäft zu führen und, dem Geist des Textes entsprechend, dabei die programmatischen Vorstellungen des Präsidenten in die Tat umzusetzen. Obwohl der Premierminister und die Regierung im Rahmen dieser Tätigkeit auf die Unterstützung einer parlamentarischen Mehrheit zumindest in der Nationalversammlung angewiesen sind, liegt die Hauptverantwortung des Premierministers faktisch gegenüber dem Präsidenten (vgl. Rouvillois 2001: 152). Berücksichtigt man zudem die relativ schwache Stellung des Parlamentes in dieser Konstellation<sup>65</sup>, lässt sich erkennen, dass das französische Regierungssystem mit dem ‚gewählten König‘ an der Spitze hochgradig hierarchisch ist.

Im Falle einer ‚cohabitation‘, in anderen Worten einer Konstellation, in der Präsident und Premierminister aus unterschiedlichen politischen Lagern stammen, wird dieses Machtgefüge jedoch grundlegend in Frage gestellt, wenngleich auch nur für die Zeit der ‚cohabition‘. Da sich der Premierminister und die Regierung auf eine Mehrheit im Parlament berufen und der Präsident diese Mehrheit bei der Ernennung des Premiers zu berücksichtigen hat, erlischt de facto das Recht des Präsidenten, einen Premier nach eigener Wahl zu stellen. Auch in der praktischen

---

<sup>64</sup> Die folgende Darstellung beruft sich auf Rouvillois (2001), der meiner Meinung nach klarsten und pointiertesten Diskussion französischen Verfassungsrechts. Für eine breiter gefächerte und eher textbuchartige Einführung in dieses Thema, vgl. Chantebout (2001).

<sup>65</sup> Diese resultiert vor allem aus zwei Faktoren: Zum ersten geht die Gesetzgebungsinitiative primär von der Regierung aus, obwohl Artikel 39 der Verfassung sowohl Parlament und Regierung dieses Recht einräumt (vgl. Rouvillois 2001: 112). Zum zweiten verfügen Regierungen mit Artikel 49, Absatz 3 der Verfassung über die Möglichkeit, konkrete Gesetzesvorlagen an ein Vertrauensvotum zu knüpfen. Ein Gesetz gilt dann als angenommen, wenn innerhalb von 24 Stunden nach Verlautbarung kein Misstrauensantrag gegen die Regierung gestellt wird (vgl. Rouvillois 2001: 206). Es besteht folglich das Risiko eines Parlamentes, das primär dem Absegnen von Gesetzesvorhaben der Regierung dient, wenngleich natürlich Kontrollmöglichkeiten innerhalb der themengebundenen Fachkommissionen bestehen.



Regierungsarbeit dominiert die politische Orientierung der Parlamentsmehrheit, wobei sich die Rolle des Präsidenten auf die sogenannte ‚domaine réservé‘, also auf die Außen- und Verteidigungspolitik sowie die Aufrechterhaltung der institutionellen Ordnung reduziert (vgl. Rouvillois 2001: 156-158).

Genau diese Konstellation herrschte in Frankreich zwischen 1997 und 2002, als nach der missglückten Auflösung der Nationalversammlung durch Präsident Chirac anstatt der von ihm erhofften stabilisierten konservativen Mehrheit, eine Koalition aus PS, PCF, Grünen und anderen Kräften der Linke in der *Gauche plurielle* unter Führung des Premiers Jospin Regierungsverantwortung übernahm.

Wie vorausgehend gezeigt wurde, zeichnete sich die Regierungszeit Jospins nicht nur durch die Fortsetzung vergangener programmatischer Orientierungen aus, sondern führte auch zu Entscheidungen, die gegen den Trend des in Europa dominierenden ‚Dritten Weges‘<sup>66</sup> in der sozialdemokratischen Linken standen. Es ist daher geboten, zur Beleuchtung dieser Spannung zwischen Kontinuität und Bruch für einen Moment die PS und deren jüngere ideologische Entwicklung zu betrachten.

Bouvet (2012: 172) verortet die Sonderstellung der französischen Linken in ihrem Doppelerbe. Zum einen steht sie, hinsichtlich ihrer Orientierung auf freiheitliche und egalitäre Werte, in der Tradition der Französischen Revolution von 1789 und der im 19. Jahrhundert folgenden weiteren revolutionären Bestrebungen; zum anderen ist ihre spätere Geschichte eng an Industrialisierungsprozesse und die darauf reagierende Arbeiterbewegung gebunden, wenngleich anders als in Großbritannien eine klare Trennung zwischen Gewerkschaftsbewegung und sozialistischen Parteien besteht – eine Trennung, die jedoch primär auf

---

<sup>66</sup> Siehe dazu Kapitel 2.4.1 und auch die Fallstudie zu Großbritannien, da Tony Blairs *New Labour* als Inbegriff dieses ‚Dritten Weges‘ verstanden werden kann.

organisatorischer Unabhängigkeit beruht und natürlich Zusammenarbeit sowie die Gemeinsamkeit von ideologischen Referenzpunkten nicht ausschließt. Folge dieses Doppelerbes ist ein Gesellschaftsbild, das politischen Liberalismus mit wirtschaftlichem Anti-Liberalismus verbindet. Das republikanische Modell erscheint dabei als ideales Instrument, um individuelle Freiheiten mit einer am Gemeinwohl orientierten Umgestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung durch den Einsatz staatlicher Instrumente zu verbinden (vgl. Bouvet 2012: 172-173).

Es kann in diesem Zusammenhang nicht überraschen, dass sich diese Grundausrichtung gerade in den letzten Jahrzehnten als problematisch erwies. In Folge der monetaristischen Wende in der Wirtschaftspolitik, der Infragestellung staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft, der generellen Liberalisierung und Deregulierung der Weltwirtschaft und der auf Wettbewerb ausgerichteten europäischen Integration, erweist es sich als zunehmend schwerer, Prinzipien des ökonomischen Anti-Liberalismus in praktische Politik umzusetzen, ohne sich an Widerständen auf europäischer oder weltwirtschaftlicher Ebene zu stoßen. Rufe nach der ‚Modernisierung‘ der französischen Linken, vor allem seitdem die PS in den 1970er Jahren die PCF als stärkste Kraft der politischen Linken abgelöst hatte, waren und sind daher eine nahezu ständige Begleitmusik gesellschaftspolitischer Debatten. Der zu Beginn dieser Fallstudie erwähnte Umschwung des Jahres 1983 kann in diesem Zusammenhang als Zäsur gesehen werden, ähnlich des Bad Godesberger Programmes der deutschen Sozialdemokratie (vgl. Halimi 2000: 604).

Diese zunehmende Akzeptanz einer liberalen Wirtschaftsordnung verfestigte sich in den 1980er und 1990er Jahren, selbst wenn etwa Lionel Jospin 1983 noch anmerkte, die Abkehr vom Wahlprogramm von 1981 sei lediglich eine Pause (vgl. Halimi 2000: 603) und obgleich innerhalb der von verschiedenen Strömungen geprägten PS nach wie vor traditionell

sozialistische, also wirtschaftlich anti-liberale Meinungen vertreten sind.<sup>67</sup> Dennoch ist kaum von der Hand zu weisen, dass die PS als Ganzes nicht nur die Vorgaben des wirtschaftlichen Liberalismus akzeptiert, sondern gegen Ende des 20. Jahrhunderts auch zunehmend die Rolle des Staates in der Gestaltung der Wirtschaftsordnung und bei der Einhegung oder gar Überwindung der durch die kapitalistische Produktionsweise entstehenden Ungleichheiten in Frage stellte.

Der Darstellung Bouvets (2012) folgend, umfasst diese Staatskritik drei Dimensionen: Sie ist zum ersten ideologisch und konzentriert sich auf die dominierende und potentiell freiheitsbeschränkende Wirkung von staatlichen Eingriffen in Gesellschaft und Privatleben; sie ist zum zweiten funktionalistisch, indem die Frage der Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns in den Vordergrund rückt; und sie ist zum dritten auf die Kosten des Staatsapparates fokussiert, die als exzessiv angesehen werden und durch Budgetkürzungen zu beschränken seien (vgl. Bouvet 2012: 174-176).

Inwiefern dieser Wandel des Staatsverständnisses und der wirtschaftspolitischen Leitlinien tatsächlich, wie Halimi (2000: 609-610) argumentiert, bereits 1983 einen totalen Bruch nicht nur mit dem Ziel des Sozialismus, sondern auch der Sozialdemokratie darstellt, sei dahingestellt. Es erscheint jedoch in jedem Fall sinnvoll, die Bilanz der Linksregierung von 1997-2002 im Licht dieser weit zurückreichenden Liberalisierung zu sehen, um somit die Kombination klassisch linker Programmpunkte wie die Reduzierung der Wochenarbeitszeit oder die Einführung eines universellen Anspruchs auf eine Zusatzkrankenversicherung mit traditionell wirtschaftsliberalen Entscheidungen wie der Privatisierung von Teilen des öffentlichen Sektors

---

<sup>67</sup> Für eine sehr aufschlussreiche, wenngleich auch meinungsstarke Beschreibung der parteiinternen Dynamik innerhalb der PS aus Sicht eines Insiders, mit besonderem Augenmerk auf die zunehmende Dominanz wirtschaftsliberaler Strömungen, die sich am Modell der US-amerikanischen Demokraten und des britischen *New Labour* orientieren, vgl. Mélenchon (2007).

oder die Verfolgung einer angebotsorientierten und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zu verstehen (vgl. Bouvet 2012: 201).

Jene Programme, die eher einen Bruch mit den dominierenden sozial-liberalen Denkmustern und Politikmodellen darstellen, lassen sich folglich als Ausdruck der koalitionsinternen Kräfteverhältnisse interpretieren, als Ausdruck der Pluralität der Positionen innerhalb der Regierung, die wie erwähnt auch kommunistische Minister<sup>68</sup> aufwies, und der relativen Stärke linker Strömungen innerhalb der PS. Die Einschätzung, ob diese Programmpunkte nun Ausdruck eines genuinen Reformwillens waren, der über die Fortsetzung und Abfederung konservativer Regierungspolitik hinausging, oder ob es sich dabei eher um Symbolpolitik mit allerdings praktischen Auswirkungen (wie etwa der tatsächlichen Verringerung der gesetzlichen Wochenarbeitszeit) handelte, liegt im Auge des Betrachters.

Betrachtet man nun die erläuterten Entwicklungen mit Abstand, also unter Ausblendung von Details, lassen sich vier zentrale Tendenzen ausmachen, welche als Anzeichen eines qualitativen Wandels des französischen Systems sozialer Sicherung begriffen werden sollten und zugleich erneut die ambivalente Wirkung sozialstaatlichen Handelns unterstreichen:

Zum ersten resultiert aus dem Ausbau diverser subventionierter Beschäftigungsformen und aus der Fokussierung der Arbeitsmarktpolitik auf Fragen des Arbeitsangebots ein Anstieg prekärer Arbeitsverhältnisse, in erster Linie aufgrund eines niedrigen Lohnniveaus und schwacher Beschäftigungssicherheit. Arbeitsstellen im Rahmen der besprochenen

---

<sup>68</sup> Hierzu ist freilich anzumerken, dass auch die PCF seit den 1980er Jahren sowie vor allem nach dem Fall der Berliner Mauer um Modernisierung ihrer Rhetorik und Anpassung ihres Programmes an gewandelte gesellschaftliche Bedingungen bemüht war (vgl. Spier/Wirries 2007). Dabei übernahm sie zunehmend jenen Platz im politischen Spektrum, der durch die Bewegung der PS hin zur politischen Mitte frei wurde, nachdem sie in den 1970er Jahren ihre dominante Stellung in der französischen Linken verloren hatte (vgl. dazu u.a. Short 2013: 260-297).

Vielzahl von subventionierten Verträgen sind in der Regel gering bezahlt, unsicher und bieten nicht selten prekäre Arbeitsbedingungen (vgl. Barbier 2009: 100). Während etwa der Anteil der Arbeitnehmer mit Löhnen unterhalb des 1,3fachen Mindestlohns im Jahr 1993 bei 32,5% lag, stieg dieser Anteil bis zum Jahr 2000 auf 40,0% (Palier 2005: 355). Eingliederungsprogramme in ihren verschiedenen Ausprägungen mögen daher der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und damit von Exklusion dienen, erweisen sich jedoch allzu oft als wenig effektiv, wenn auch die Stabilität, Qualität und Entlohnung der Arbeit berücksichtigt wird. Dieses Problem wird dadurch verschärft, dass jene Form der Eingliederungspolitik Anreize für Arbeitgeber schafft, Löhne so niedrig zu halten oder die Wochenarbeitszeit dergestalt zu begrenzen, dass Zuschüsse und Freistellungen von Sozialabgaben in Anspruch genommen werden können (vgl. Palier 2005: 355). Sozialstaatliches Handeln trägt folglich, wie auch Barbier (2013) in einer vergleichenden Untersuchung der Auswirkungen von Aktivierung auf Beschäftigung und Armut betont, zur Prekarisierung von Lohnarbeit bei.

Zum zweiten lässt sich innerhalb des Beobachtungszeitraumes eine prinzipielle Neuorientierung der sozialen Sicherungssysteme ausmachen, sowohl was deren Finanzierung als auch deren normative Leitbilder betrifft. Durch die Politik der Freistellung von oder Reduzierung der Sozialbeiträge entstanden nicht nur Defizite in den Sozialkassen in Form von Fremdkosten, die dann durch staatliche Zuschüsse ausgeglichen werden müssen und damit zu einer Stärkung der Rolle des Staates und der Steuerfinanzierung von Sozialleistungen beitragen, sondern es wird das Prinzip von Sozialbeiträgen als Bestandteil des Gehalts und als Beitrag zu kollektiven Formen der sozialen Sicherung unterwandert (vgl. Palier 2005: 356-357). Sozialbeiträge erscheinen vielmehr zunehmend als Last (was sich in der Formulierung ‚charges sociales‘ niederschlägt, die zunehmend die öffentliche Diskussion zu dominieren scheint), welche die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen schwächen. Diese Verlagerung

der Kosten der sozialen Sicherung von Sozialkassen auf die gesamte Bevölkerung und die damit verbundene Vergemeinschaftung des seitens der Arbeitgeber zu entrichtenden Lohns für Erwerbsarbeit sorgt für eine Reorganisation des französischen Sozialmodells mit zunehmendem Gewicht von steuerfinanzierten und staatlich verwalteten Leistungen zur Sicherung des absoluten Existenzminimums (vgl. Palier 2011: 865, 869).

Dieser schrittweise Umbau des sozialen Sicherungssystems führt, wie Palier zusammenfasst (vgl. Palier 2011: 871), zu einer doppelten Dualisierung sozialer Absicherung: Erstens wird die Bevölkerung getrennt in jene, die Anspruch auf lohnabhängige Sozialversicherungsleistungen haben und jene, die lediglich auf die Gewährung staatlicher Sozialhilfen vertrauen können; und zweitens erfolgt eine Spaltung zwischen jenen, die dank ausreichender Ressourcen Zugang zu privaten Zusatzversicherungen haben und jenen, die allein auf das öffentliche System der Daseinsvorsorge und sozialen Sicherung angewiesen sind.

Zum dritten ist auch das Verhältnis zwischen Sozialleistungsempfängern und sozialstaatlichen Institutionen einem schrittweisen Wandel unterworfen. Arbeitsmarktpolitik, auch im Zusammenspiel mit stadtpolitischen Interventionen, zielt nicht länger darauf ab, Arbeitslosigkeit und Exklusionsrisiken sowie deren Folgen sozial abzufedern, und zugleich in Verbindung mit Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik zu einem Anstieg der Nachfrage nach Arbeit beizutragen, sondern erstrebt primär die Aktivierung von Erwerbslosen, die Sicherstellung von ‚employability‘ und die Verpflichtung seitens Arbeitssuchender, jede angebotene Beschäftigung zu akzeptieren (vgl. Palier 2005: 342). Das dekommodifizierende Element sozialer Sicherung, also die Annahme, dass Personen auch ohne Erwerbsarbeit ein sicheres Dasein führen können, wenn sie nicht in der Lage sind, eine angemessene Arbeit zu finden, wird daher deutlich geschwächt. Zugleich bedeutet aktivierende Sozialpolitik in diesem Fall auch den zunehmenden Rückgriff auf repressive Maßnahmen, welche den Anspruch auf

Unterstützung an Bedingungen knüpft und damit die disziplinierende und kontrollierende Rolle sozialstaatlicher Institutionen stärkt sowie eine Umdeutung der Kernfunktion staatlichen Handelns gegen Arbeitslosigkeit einleitet.

Die Fokussierung auf Aktivierung hat, wie Ebersold (2001) in seiner detaillierten Analyse von Eingliederungspolitiken belegt, zudem zur Folge, dass zunehmend die vermeintlichen Mängel des Arbeitssuchenden, zum Beispiel dessen fehlende oder unpassende Qualifikation, als Hauptursache der Arbeitslosigkeit und Exklusion erscheinen (vgl. Ebersold 2001: 102) und zugleich eine Kategorisierung und Hierarchisierung von Leistungsempfängern unvermeidlich wird, bei der die erfolgversprechendsten Eingliederungsprogramme jenen vorbehalten sind, die dank relativ hoher ‚employability‘ am ehesten wieder in den Arbeitsmarkt eingebunden werden können (vgl. Ebersold 2001: 190).

Zudem führt die Zielgruppenfokussierung und individuelle Zuschneidung von Eingliederungsmaßnahmen zu einer Individualisierung und Kontraktualisierung des Sozialstaates, was zwar zum einen die Möglichkeit eröffnet, gewährte Unterstützung im Rahmen der vorhandenen Mittel stärker an individuelle Bedürfnisse anzupassen, zugleich aber auch die Notwendigkeit von Gegenleistungen und konformem Verhalten impliziert und bei Abweichung von diesen Normen den Verlust sozialer Ansprüche und Rechte nach sich ziehen kann (vgl. Noblet 2005: 45-49).

Schließlich wird das soziale Sicherungssystem selbst anders bewertet. Der Idee, dass Wohlfahrtsstaatlichkeit eine zivilisatorische Errungenschaft sei, die es ermöglicht, die Unwegbarkeiten und Unsicherheiten einer kapitalistischen Marktwirtschaft einzuhegen und soziale Rechte unabhängig von der Verwertbarkeit einer Person auf dem Arbeitsmarkt zu garantieren, steht zunehmend die Annahme gegenüber, soziale Sicherung führe selbst zu sozialen Problemen, etwa da Transferleistungen den Ansporn zur Erwerbsarbeit unterwanderten und damit zu steigender

Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit vom Sozialstaat beitragen (vgl. Palier 2005: 357-358). Als Antwort auf diese vermeintliche Kausalität werden dann jene Reformen angeführt, die auf Aktivierung, Kontrolle und Eingliederung um jeden Preis fokussieren – und die, wie erwähnt, zur Prekarisierung von Lohnarbeit beitragen.

Dass unter diesen Umständen die Bilanz der Armuts- und Integrationspolitik bescheiden ausfällt und nicht zu einer deutlichen Reduzierung von Armut und Exklusionsrisiken geführt hat<sup>69</sup>, kann folglich nicht überraschen. Trotz aller ernsthaften Bemühungen und der unbestreitbaren Erfolge der verschiedenen Programme bei der Verhinderung extremer Formen absoluter Armut, vermögen es die Eingliederungsbemühungen nicht, den strukturellen Kräften des wirtschaftlichen Wandels und der immanenten Unsicherheit des gegenwärtigen kapitalistischen Wirtschaftsmodells entgegenzuwirken. Im besten Fall erzielen die beschriebenen Programme eine Linderung der sozialen und individuellen Folgen langanhaltender Arbeitslosigkeit und urbaner Vernachlässigung sowie vermögen es, Einzelnen nachhaltig Hilfe zu leisten und eine Wiedereingliederung ins Berufsleben zu ermöglichen – was in keinem Fall gering zu schätzen ist. Auf gesamtgesellschaftlicher Ebene hingegen erscheint es, als ob sozialpolitische Interventionen nicht selten die bestehenden Prekarisierungsdynamiken verstärken und sich im Kampf gegen Armut als nur begrenzt effektiv erweisen. 8,2 Millionen Arme in Frankreich im Jahr 2009, folgt man dem aktuellsten umfassenden Bericht des ONPES (2012: 16), verdeutlichen dies eindrucksvoll.

---

<sup>69</sup> Neben den im vorangegangenen Unterkapitel zitierten soziologischen Studien zum Leben in den Vorstädten, bieten die jährlichen Berichte des ONPES einen guten Überblick über die Entwicklung von Exklusionsrisiken und den Stand der Armutsbekämpfung. Besonders hervorzuheben sind der Bericht zum zehnjährigen Bestehen des ONPES (ONPES 2010), der trotz der Bemühungen um positive Sprachwendungen eine ernüchternde oder gar deprimierende Lektüre darstellt, und die aktuellste Veröffentlichung zu Armut und Exklusion in Zeiten der Wirtschaftskrise (ONPES 2012). Beide zeigen überdeutlich, in welchem Umfang der sozialstaatliche Schutzschirm löcherig ist.



## 3.2 Fallstudie 2: Großbritannien

### 3.2.1 *Würdige und unwürdige Arme: Geschichtliche Vorbemerkungen zu Großbritannien*

Ähnlich wie in der Fallstudie zu Frankreich, soll der folgende historische Überblick drei Schritte umfassen: erstens erfolgt eine Darstellung armuts- und integrationspolitischer Prägungen vor Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaates, zweitens wird die Entwicklung von der Blütephase des sozialstaatlich moderierten Kapitalismus bis zum Beginn des Untersuchungszeitraumes dieser Arbeit illustriert, und drittens werden in Form einer Zusammenfassung zentrale Aspekte der sozialpolitischen ‚Philosophie‘ im Bereich von Armut und Exklusion erläutert, die für die Untersuchung der sozialstaatlichen Reformen der letzten Jahre wertvoll erscheinen.

#### *Armutspolitik vor Entstehung des ‚klassischen‘ Wohlfahrtsstaates*

Folgt man der Einschätzung Kaufmanns, so stellt die Armutsfrage das „Leitproblem der britischen Sozialpolitik“ (Kaufmann 2003: 139) dar. Dies zeigt sich nicht nur an der zentralen Stellung dieser Form der sozialen Frage bei der Herausbildung sozialstaatlicher Strukturen, sondern auch an einer anhaltenden intensiven sozialwissenschaftlichen Debatte, aus der wegweisende Armutsstudien wie Townsend (1979) oder die Millenium-Studie (Pantazis/Gordon/Levitas 2006) hervorgegangen sind.

Es erscheint vorteilhaft, die vorwohlfahrtsstaatliche Entwicklung des Armenwesens in drei Phasen zu unterteilen, auch wenn damit die Gefahr einhergeht, den Eindruck einer kontinuierlichen Evolution zu wecken und Feinheiten innerhalb der konstruierten Perioden zu stark auszublenden. Zur Abgrenzung der drei Zeitabschnitte dienen dabei aus Gründen der Eindeutigkeit legislative Veränderungen, auch wenn diese in der Regel eine Reaktion auf vorangegangene sozioökonomische Entwicklungen

darstellten.

Die erste Periode der Darstellung reicht vom ‚Poor Law Act‘ des Jahres 1601 bis zur Neufassung des Armenrechts 1834, der zweite Abschnitt umfasst die Zeit nach 1834 bis zur Jahrhundertwende, als erste Schritte zur Etablierung eines Sozialversicherungssystem sichtbar wurden, bevor schließlich die Zeit bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges und damit bis vor der Errichtung des Wohlfahrtsstaates in seiner gegenwärtigen Gestalt gemäß den Plänen William Beveridges beschrieben wird.

Bereits im 16. Jahrhundert entstanden in England erste Vorläufer eines systematischen Armenwesens, die dann im Jahre 1601 in den Elisabethanischen ‚Poor Law Act‘ mündeten. Grundlage dieses Gesetzes war eine Unterteilung in arbeitsfähige und arbeitsunfähige Arme: während erstere gezwungen waren, als Gegenleistung für ihre Unterstützung in Arbeitshäusern tätig zu sein, erhielten letztere einen Platz in speziellen Armenhäusern. In jedem Fall erfolgte jedoch die Armenhilfe zu dieser Zeit hauptsächlich innerhalb von Einrichtungen („indoor relief“). Organisiert wurde das Armenwesen in Kirchengemeinden, wobei eine strenge Ortsbindung Bedingung für den Erhalt von Hilfsleistungen war (vgl. Kaufmann 2003: 139).

Die Bewertung dieser Form der Armutspolitik fällt dabei sehr unterschiedlich aus: Während Kaufmann nicht nur das Ziel der Unterdrückung, sondern auch der sozialen Integration sieht (vgl. Kaufmann 2003: 140), hebt Fazeli (1996: 8) die Bedeutung von Repressionsmechanismen hervor. Ohne Zweifel stellte das Armengesetz von 1601 einen Fortschritt gegenüber den vorher existierenden traditionellen Hilfssystemen wie Gilden, Familiennetzwerken oder kirchlichen Organisationen dar, vor allem da es erstmalig ein mehr oder weniger einheitliches System der Absicherung bildete und Formen privater oder kirchlicher Fürsorge (vgl. Fazeli 1996: 13), die in der Regel in höherem Maße auf Willkür und Freiwilligkeit der Helfenden beruhen,

ergänzte.

Dennoch sollte die Großzügigkeit und Fortschrittlichkeit des so entstandenen Armenwesens nicht überschätzt werden:

Zum ersten fand die Umsetzung der Gesetze nach wie vor lokal statt, wobei die Höhe der Leistungen bzw. die Art der Umsetzung des Gesetzes den örtlichen ‚Justices of Peace‘ oblag, die zumeist mit den lokalen Grundherren identisch waren (vgl. Kaufmann 2003: 139). Von einem Rechtsanspruch auf Hilfe oder einheitliche Leistungen konnte damit nicht die Rede sein. Insgesamt blieb das System aller Normierung zum Trotz hochgradig willkürlich und schloss (vermeintlich) Arbeitsfähige von Hilfsleistungen aus (vgl. Fazeli 1996: 14).

Zum zweiten spielten Fragen von gesellschaftlicher Stabilität und Ordnung eine nicht zu unterschätzende Rolle (vgl. ebd.), womit diese Form der Armutspolitik ein nahezu ideales Beispiel zur Illustrierung des Simmel'schen Verständnisses von Armenpolitik darstellt (vgl. hierzu Kapitel 2.1.1).

Schließlich ist zum dritten auch der Hinweis Kaufmanns hinsichtlich der integrativen Wirkung dieses Gesetzes wenig überzeugend und beruht auf einem zumindest eigenwilligen Integrationsverständnis: die Einweisung in Armen- oder Arbeitshäuser kann zwar durchaus als Instrument zur Wahrung des sozialen Zusammenhalts verstanden werden, stellt aber bei näherer Betrachtung eher eine besondere Form der Exklusion dar, wie sie seit jeher beispielsweise Strafgefangene ereilt, die ebenfalls zugleich gesamtgesellschaftlich inkludiert und mit Bezug auf soziale Rechte exkludiert sind.

Aus diesen Gründen kann das Elisabethanische Fürsorgesystem als kaum mehr als ein entfernter Vorläufer moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit gelten, auch wenn ein relativ umfassendes System der Fürsorge entstand, das zwar die in der Gesellschaft bestehenden sozialen Ungleichheiten unangetastet ließ und in hohem Maße durch Repressionen wirkte, dennoch aber durch die Versorgung der armen Bevölkerungsteile mit

Nahrung, Kleidung und einfachen Gesundheitsdiensten das Elend dieser Gruppen zumindest linderte. Zudem war die tatsächliche Umsetzung der Armenfürsorge wechselhaft, wobei sich Momente verhältnismäßig großzügiger Hilfe mit restriktiveren Phasen abwechselten. Mit Einführung des ‚Roundsmen‘ und des ‚Speenhamland‘ Systems wurde das Arsenal der für Armutspolitik verfügbaren Instrumente erweitert (vgl. Fazeli 1996: 16). Das ‚Roundsmen System‘ sieht vor, dass Arbeiter je nach Nachfrage bei verschiedenen Arbeitgebern tätig sind. Gewissermaßen handelt es sich hierbei um eine Vorstufe zur Leih- oder Zeitarbeit. Der ‚Speenhamland Act‘ von 1795 schuf Ergänzungsleistungen für unzureichende Einkünfte, die in Abhängigkeit vom Brotpreis und der Familiengröße gezahlt wurden – was an heutige Kombilohn-Modelle erinnert.

Die Bewertung des letzteren erweist sich allerdings als ambivalent: auf der einen Seite schaffte dieses Gesetz faktisch ein Recht auf Lebensunterhalt und verhinderte so extreme Formen absoluter Armut; auf der anderen Seite kritisiert etwa Polanyi die schädliche Wirkung für die Bildung eines Arbeitsmarktes, für die Herausbildung einer selbstbewussten Arbeiterklasse und für Arbeitsproduktivität (vgl. Polanyi 1977: 105-115). Darüber hinaus wurde bereits im späten 18. Jahrhundert ein bedeutendes Defizit derartiger Kombilohn-Modelle offensichtlich, wenn diese nicht von einem ausreichend hohen Mindestlohn ergänzt werden: Arbeitgeber nutzen den Lohnzuschuss, um ihre Lohnzahlungen entsprechend zu reduzieren. Schließlich vermuten sie durchaus berechtigterweise, dass Arbeitnehmer nur in geringem Maße an der Zusammensetzung ihres Lohnes interessiert sind – vor allem, wenn diese Arbeitskräfte über sehr geringe Verhandlungsmacht verfügen. Das ‚Speenhamland System‘ führte daher zu hohen Kosten für die Gemeinden, ohne das Lebensniveau der unteren Bevölkerungsschichten zu heben.

Des Weiteren kam es bereits gegen 1790, vor Verabschiedung des ‚Speenhamland-Gesetzes‘, in Folge der Bevölkerungsexplosion und der

fortgesetzten Erosion traditioneller Unterstützungssysteme zu einer deutlichen Zunahme der Hilfeempfänger, die im Jahre 1818 ihren Höhepunkt erreichte. Die Armenfrage wurde endgültig zum Kernproblem der sozialen Frage, wobei zunehmend eine Gleichsetzung von Arbeitern und Armen erfolgte. Daraus resultierte die besonders unter Liberalen verbreitete Überzeugung, jeder Arbeitsfähige verfüge über die Ressource seiner Arbeitskraft, sei damit nicht völlig mittellos und Armut lasse sich folglich über eine höhere berufliche und geographische Mobilität bekämpfen. Die effektive Beteiligung aller am Marktgeschehen, anders ausgedrückt: die ökonomische Integration, stelle damit nicht nur eine Voraussetzung für die Funktion des Marktes dar, sondern löse zudem das Problem des Pauperismus (vgl. Metz 1985: 377-379).

Dass bei dieser Sichtweise die Lage arbeitsunfähiger aus dem Blick gerät und Fragen zur Qualität der Einbindung in wirtschaftliche Interdependenzbeziehungen nicht gestellt werden, liegt auf der Hand.

Das reformierte Armengesetz von 1834 ist als Folge der soeben skizzierten Entwicklungen zu verstehen. Dieses neue Gesetz, welches in stärkerem Maße den Bedingungen einer zunehmend industrialisierten Gesellschaft mit hoher geographischer Mobilität Rechnung tragen sollte, stellte in wesentlichen Punkten eine Verschärfung der bisherigen Bestimmungen dar: das Prinzip der ‚less eligibility‘, also der Fixierung von Fürsorgeleistungen deutlich unter dem Arbeitslohn, in Verbindung mit einer konsequenteren Unterteilung der Hilfeempfänger nach Arbeitsfähigkeit stärkten die Rolle der Erwerbsarbeit bei der Bekämpfung und Vermeidung von Armutslagen. Zudem wurden Geld- zugunsten von Sachleistungen beschränkt, die in der Regel nur in Arbeitshäusern gewährt wurden und deren Bezug den Verlust der bürgerlichen Rechte bedeutete (vgl. Kaufmann 2003: 140-141). Schließlich wurde das Lohnzuschussmodell des ‚Speenhamland Act‘ abgeschafft, um das Lohnniveau ausschließlich durch Marktkräfte bestimmen zu lassen (vgl.

Henock 2007: 293).

Diese Entwicklungen waren unter anderem auf einen wachsenden Einfluss von Industriellen und Landbesitzern auf die Armutspolitik zurückzuführen, wobei die Bedürfnisse des industriellen Kapitalismus nach preiswerter Arbeitskraft vor sozialen Erwägungen im Sinne eines Anspruchs auf Hilfe standen (vgl. Fazeli 1996: 16-17). Metz verkürzt folglich den Grundgedanken des Armengesetzes von 1834 treffend auf die Formel, jede Arbeit sei besser als Fürsorge (vgl. Metz 1985: 380).

Während im Rahmen der Armutspolitik staatliche Eingriffe und Regulierungen an Bedeutung gewannen, welche die Zuweisung von Almosen und Unterstützung teilweise professionalisierten (vgl. Henock 2007: 56-57) und die mit einigem Recht als erste Schritte auf dem Weg zu einer einheitlichen Sozialpolitik betrachtet werden können, entstanden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts überörtliche Gewerkschaften, Versicherungsvereine („friendly societies“) und Sparkassen, die für einen Teil der Arbeiterschaft Institutionen der Selbsthilfe darstellten. Mit der Gründung des *Trade Union Congress* (TUC) im Jahre 1868 und der gesetzlichen Anerkennung der Gewerkschaften 1871 wurde der Grundstein für einen steigenden Einfluss der Gewerkschaftsbewegung gelegt. Auf Basis zumeist informeller Verhandlungen kam es in der Folge zu arbeitsrechtlichen Bestimmungen und lokalen Tarifverträgen, welche die Arbeitsbedingungen der betroffenen Arbeiter zu verbessern halfen, wenngleich es teilweise zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Arbeitern und Ordnungskräften kam (vgl. Harvie 2010: 498). Der Staat beschränkte sich dabei auf die Festlegung von Mindeststandards, zumal selbst ein großer Teil der Arbeiterbewegung sozialstaatlichen Interventionen äußerst kritisch gegenüberstand (vgl. Kaufmann 2003: 132-134). Die Entstehung einer organisierten, untereinander solidarischen Klasse von Industriearbeitern mit steigendem Einkommen und Qualifikationen begründete Hoffnungen auf einen generellen

Aufschwung für alle Bevölkerungsteile, in dessen Verlauf das Problem des Pauperismus gelöst werden könnte (vgl. Metz 1985: 382-383).

Die Überzeugung, das Problem der Massenarmut erledige sich im Zeitverlauf in Folge wirtschaftlichen Wachstums von selbst, wurde jedoch bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts brüchig. In gleichem Maße stießen auch die Selbsthilfe der ‚friendly societies‘ und gewerkschaftlicher Unterstützungseinrichtungen sowie die Tätigkeiten privater Hilfsorganisationen rasch an ihre Grenzen. Letztere etwa litten unter Defiziten bei der Koordinierung ihrer Tätigkeit, wodurch ein flächendeckendes Angebot an Hilfe für alle Bedürftigen ausblieb (vgl. Ritter 1983: 78-79) – ein Zeichen dafür, dass eine weitestgehend deregulierte, das heißt von staatlichen Eingriffen befreite Zivilgesellschaft, kein effektiver Garant sozialer Sicherung ist.

Nachdem als Antwort auf diese Schwierigkeiten bereits 1869 die *Charity Organisation Society* zur besseren Koordinierung privater Mildtätigkeit gegründet wurde, kam es im weiteren Verlauf zu einer „Revitalisierung des Armenwesens“ (Ritter 1983: 79), das jedoch oftmals willkürlich auf die Unterstützung jener Arbeiter fokussiert war, die von den Trägern privater Mildtätigkeit als ‚respektabel‘ angesehen wurden, um diesen die Einweisung in Arbeitshäuser zu ersparen (vgl. Hennock 2007: 294) und zugleich Verhaltensformen zu belohnen, die als wünschenswert erachtet wurden (vgl. Hennock 2007: 59).

Die spätere Aufwertung staatsinterventionistischer Gedanken in Fragen der Armut wurde durch eine Reihe von Tumulten in den 1880er Jahren genährt, die für Besorgnis in der Mittelschicht sorgten und Forderungen nach einer Bearbeitung der Armut laut werden ließen (vgl. Ritter 1983: 80). Es bestätigt sich an dieser Stelle also die These Simmels, Armutspolitik erfolge nicht in erster Linie im Sinne der von Armut Betroffenen, sondern zur Verteidigung von Stabilität und Ordnung sowie des Eigentums besorgter Bürger.

Zudem kam es gegen Ende des 19. Jahrhunderts zu einer Ausbreitung

sozialistischer Vorstellungen, auf welche die Liberale Partei zwecks Bindung der Arbeiterklasse mit einer Betonung von Fragen sozialer Gerechtigkeit reagierte (vgl. dazu ausführlich Metz 1985: 386-391), letztlich aber später nach Etablierung des universellen Wahlrechts nach dem Ersten Weltkrieg und der damit erfolgten politischen Einbindung der Arbeiterklasse sich immer weniger neben der neu entstandenen *Labour Party* und den konservativen *Tories* als Regierungspartei behaupten konnten.

Zuvor jedoch wurde die Armutsfrage zunehmend verallgemeinert, das heißt die generelle Absicherung gegen Risiken gewann als politisches Leitmotiv gegenüber einer auf Subsistenz fokussierten Armenfürsorge an Bedeutung (vgl. Metz 1985: 389). Unterstützt durch eine Verwissenschaftlichung des Armutsdiskurses, aus der um die Jahrhundertwende unter anderem die bekannten Armutsstudien von Booth und Rowntree hervorgingen (vgl. Ritter 1983: 79-80), legte dies den Grundstein für die schrittweise Etablierung eines Sozialversicherungssystems zu Beginn des 20. Jahrhunderts.

Mit Übernahme der Regierungsverantwortung durch die *Liberal Party* im Jahr 1906 gewann der Ausbau sozialer Rechte und Schutzsysteme an Geschwindigkeit.<sup>70</sup> Neben partiellen Mindestlöhnen und der Einführung schulärztlicher Untersuchungen sowie Schulspeisung für bedürftige Kinder war armutspolitisch besonders die Einführung einer Rente für Bedürftige über 70 Jahren im Jahre 1908 ein wichtiger Schritt zur Errichtung eines umfassenderen sozialen Sicherungssystems (vgl. Ritter

---

<sup>70</sup> Dies war jedoch nicht nur einem gewachsenen Bewusstsein für soziale Probleme oder Bemühungen, um die Befriedigung der Arbeiterklasse geschuldet, sondern folgte auch der Einsicht, dass zur Bewahrung des britischen Empires eine gesunde Bevölkerung unabdingbar war – eine Ansicht, die sich nach den verheerenden Berichten über die Wehrfähigkeit der Soldaten des Burenkrieges verbreitete. Nach dieser Sichtweise ist folglich die Entstehung des Wohlfahrtsstaates im 20. Jahrhundert Ergebnis einer Mischung aus Humanitarismus, Egalitarismus, Sorge um Produktivität und Imperialismus (vgl. Titmuss 1968: 41).



1983: 85-88). Zwar war die Auszahlung dieser Rente neben einer Bedürftigkeitsprüfung auch an einen an die alte Armengesetzgebung erinnernden „Leumunds- und Charaktertest“ (Ritter 1983: 88) gebunden, das heißt regelmäßige Arbeit während des Berufslebens und die Abwesenheit von Neigungen zum Alkoholismus waren Voraussetzung für ihre Auszahlung (vgl. Fazeli 1996: 20), dennoch galten erstmals klare Kriterien und der Rentenanspruch war rechtlich gesichert (vgl. Ritter 1983: 89). Auch im Kampf gegen Arbeitslosigkeit wurde zur Bewältigung der sozialen Folgen der schweren Winter von 1904/1905 und 1907/1908 das staatliche Engagement gestärkt, wobei kommunale Instrumente wie Arbeiterkolonien oder kommunale Arbeitsvermittlung an die Grenzen ihrer Wirksamkeit stießen, woraufhin zunehmend das Ziel eines nationalen Systems von Arbeitsämtern propagiert wurde (vgl. Ritter 1983: 90).

Im Zuge der von der liberalen Regierung unternommenen Sozialreformen wurde 1911 mit dem ‚National Insurance Act‘ ein System der Kranken- und Arbeitslosenversicherung geschaffen, das die bisherigen, auf Selbsthilfe der Arbeiter beruhenden Sicherungseinrichtungen in ein nahezu universelles und verpflichtendes System staatlicher Absicherung umwandelte (vgl. Fazeli 1996: 20). Dabei wurden die vormals zentralen Gewerkschaften und ‚friendly societies‘ ebenso einbezogen wie kommerzielle Versicherungsgesellschaften (vgl. Ritter 1983: 97), etwa indem sie Zuschüsse für die Gewährung eines über das staatliche System hinausgehenden Versicherungsschutzes erhielten (vgl. Hennock 2007: 302). Anzumerken ist bezüglich der Arbeitslosenversicherung, dass diese nach dem ‚flat-rate-Prinzip‘ organisiert wurde, das heißt bei einheitlichen Beiträgen wurden im Falle von Arbeitslosigkeit einheitliche Leistungen gezahlt, wodurch eine Stattsicherung in Abhängigkeit vom Einkommen auf diesem Wege nicht gewährleistet ist (vgl. Kaufmann 2003: 143).

Ohne auf technische Details dieser Sozialreformen eingehen zu können,

lässt sich festhalten, dass diese die „politische Krönung“ des gegen Ende des 19. Jahrhunderts entstandenen, stärker an sozialer Gerechtigkeit orientierten Liberalismus darstellten (vgl. Metz 1985: 390). Die frühere Staatsskepsis wurde dabei weitgehend überwunden (vgl. Ritter 1983: 85-85), so dass Sozialpolitik als „Kraft des Fortschritts“ (Metz 1985: 391) erschien. Dies ist auch in starkem Maße dem anwachsenden Einfluss der *Labour Party*<sup>71</sup> geschuldet, welche eine staatliche Verantwortung für die Sicherung von Beschäftigung oder, falls dies nicht gelingt, für die Sicherung des Existenzminimums durch Sozialleistungen propagierte (vgl. Hennock 2007: 297).

Dennoch blieb Sozialpolitik in großem Maße auf Arme, Alte, Schwache und Hilflose konzentriert (vgl. Ritter 1983: 76), wobei insbesondere unverschuldet Armen Anspruch auf staatliche Hilfe zugestanden wurde (vgl. Ritter 1983: 84) – wie auch immer diese Gruppe definiert wurde. Der Abbau von Ungleichheiten in Einkommen und Vermögen blieb dabei, trotz Einführung einer progressiven Einkommensbesteuerung, offensichtlich ein nachrangiges Ziel.

Insgesamt erwiesen sich die zu Beginn des 20. Jahrhunderts entstandenen sozialpolitischen Arrangements als adäquates Mittel zur Dämpfung sozialer Spannungen zu Zeiten des Ersten Weltkriegs (vgl. Ritter 1983: 102), gelangten aber in der Zwischenkriegszeit an ihre Grenzen hinsichtlich der Vermeidung sozialer Notlagen und der Wahrung gesellschaftlicher Integration (vgl. Thane 1982: 296).

#### *Armutspolitik in der Blütezeit des modernen Wohlfahrtsstaates*

Bereits während des Zweiten Weltkrieges wurden vor allem im Gesundheits- und Bildungswesen Großbritanniens soziale Leistungen

---

<sup>71</sup> Die politische Macht der Arbeiterpartei im britischen Unterhaus war jedoch vor 1918 dadurch beschränkt, dass die Mehrzahl ihrer potentiellen Wähler in den industriellen Kerngebieten noch nicht über das Wahlrecht verfügten (vgl. Matthew 2010: 578).

ausgebaut, wobei das bereits bestehende Sozialsystem in seinen Grundstrukturen erhalten blieb. Einen markanten Einschnitt bildete dann jedoch der auf den Plänen von William Beveridge beruhende Neuaufbau sozialer Absicherung nach 1945 (vgl. Kaufmann 2003: 144). Aufgrund dessen Bedeutung für das Verständnis britischer Sozialstaatlichkeit sollen daher zunächst der Beveridge-Plan und seine unmittelbaren Folgen in aller Kürze dargestellt werden (vgl. dazu ausführlicher, auch zu dessen Vorgeschichte, Brown 1995). Anschließend erfolgt ein Abriss der Armutspolitik unter Margaret Thatcher, die 1979 zur Premierministerin gewählt wurde.

Die Bedeutung des 1942 erschienenen Beveridge-Reports für britische Sozialstaatlichkeit kommt in erster Linie in der Tatsache zum Ausdruck, dass trotz aller Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte, vor allem trotz der Bemühungen Thatchers, den britischen Sozialstaat abzubauen, die in den 1940er erdachten Grundpfeiler des britischen Wohlfahrtsstaates immer noch bestehen. Betrachtet man die Prinzipien und Entstehungsgeschichte dieses umfassenden Reformprogramms ist dies jedoch kaum erstaunlich, werden doch dabei zahlreiche Kontinuitäten sichtbar, die sich von den ersten Anfängen der Sozialpolitik bis hin zur heutigen Zeit ziehen.

Nach anfänglichem Widerstand und Zweifeln seitens der Regierung Churchills, ermöglichte der deutliche Wahlsieg *Labours* im Jahr 1945 die rasche Umsetzung der Empfehlungen des Reports (vgl. Beveridge 1954: 222-223). Mit der Erschaffung eines umfassenden Sozialversicherungssystems, welches „von der Wiege bis zur Bahre“ gegen die sozialen Risiken Alter, Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit und Krankheit dienen sollte, wurden die zu Beginn des 20. Jahrhunderts etablierten Sicherungssysteme im Geist des bereits skizzierten modernen Liberalismus ausgebaut (vgl. Heywood 2003: 61-62). Im Sinne eines „kollektiven Liberalismus“ (Williams/William 1987: 18) wurde so ein

System erschaffen, das ohne direkte Eingriffe in das Marktgeschehen und unter expliziter Vermeidung von weitreichenden umverteilenden Maßnahmen eine Grundsicherung für die erwerbsfähige Bevölkerung und deren Familien etablierte, die als „soziale Revolution mit demokratischen Mitteln“ (Süß 2010: 19) verstanden wurde.

An dieser Stelle werden vier entscheidende Aspekte des Beveridge'schen Wohlfahrtsstaates erkennbar:

Zum ersten besteht eine starke Kopplung sozialer Sicherung an Erwerbsarbeit, das heißt Sozialleistungen dienen der Ersetzung fehlenden Einkommens bei vorübergehender oder, im Falle von Invalidität und bei Erreichen des Rentenalters, dauerhafter Erwerbsunfähigkeit. Entscheidend hierbei sind nicht nur die an Lohnarbeit gebundenen Beiträge und der damit verbundene Ausschluss vom nationalen Sozialversicherungssystem all jener, die nicht erwerbstätig sind oder waren, sondern auch die Betonung des erforderlichen Willens zur Erwerbsarbeit, ohne den kein Anspruch auf Unterstützung bestehen soll (vgl. Beveridge 1954: 115).

In diesem Zusammenhang basiert das in den 1940er Jahren erschaffene Sozialversicherungssystem zum zweiten auf der Annahme, dass Frauen in der Regel von ihren Männern abhängig sind und unbezahlter Reproduktionsarbeit im Haushalt nachgehen (vgl. Alcock 2008: 264). Die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen im Zuge des sozialen Wandels der 1960er und 1970er Jahre sorgte für eine praktische 'Unterwanderung' dieses Prinzips.

Zum dritten ist auch Beveridge, trotz seines umfangreichen Programms für ein staatlich garantiertes Sicherungssystem, ein Verfechter freiwilliger Hilfe durch Organisationen des Dritten Sektors. Ganz in der Tradition der ‚friendly societies‘ oder unter Vorwegnahme der von *New Labour* forcierten Einbindung zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure ist staatliche Sozialpolitik durch nicht-staatliche Wohlfahrtssysteme zu ergänzen und sicherzustellen, dass Anreize für

private Initiativen nicht gestört werden (vgl. Alcock 2008: 161).

Zum vierten schließlich wurde durch die Umsetzung des Beveridge-Reports eines der zentralen Merkmale britischer Wohlfahrtsstaatlichkeit festgeschrieben: dessen residualer Charakter. Der Verzicht auf die Einrichtung statussichernder Sozialleistungen führte zu einem Modell, das im wesentlichen auf die Wahrung eines minimalen Sicherheitsnetzes bei Vermeidung von potentiellen Behinderungen des weitestgehend freien, aber natürlich dennoch hinsichtlich Arbeitsrecht, Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen regulierten Marktes.

Neben diesen Eigenheiten ist noch anzumerken, dass der Beveridge-Plan trotz seines Fokus auf Erwerbsarbeit und daraus abgeleitete Sozialleistungen die Möglichkeit einer erwerbsunabhängigen Sozialhilfe, in Form der damaligen ‚National Assistance‘ und des späteren ‚Income Support‘, vorsah. Diese sollte jedoch nur vorübergehend Abhilfe schaffen, bis dank der angestrebten Vollbeschäftigung die gesamte potentiell hilfsbedürftige Bevölkerung durch die Sozialversicherung erfasst wäre. In der Praxis erfüllte sich diese Hoffnung jedoch nicht, vielmehr stieg die Anzahl der derartig unterstützten Bürger von etwa 1 Million in den 1950ern auf über 10 Millionen in den 1990ern (vgl. Alcock 2008: 25), mit einem Höchststand der Sozialhilfequote von 18% im Jahre 1993 (Süß 2010: 24-25).

Insgesamt erweist sich der Beveridge-Report und der auf diesem aufbauende Entwurf moderner britischer Wohlfahrtsstaatlichkeit nach Einschätzung von Jones (2000: 108) als „erstaunliche Mischung aus sozialer Vision und praktischem Realismus“. Dabei wurden zuvor gelegte Leitlinien britischer Sozialpolitik weiterentwickelt, so dass von einer evolutionären anstatt einer revolutionären Sozialgesetzgebung auszugehen ist (vgl. Jones 2000: 129), wenngleich dies die Neuartigkeit eines gesamtgesellschaftlichen kohärenten Sicherungssystems unterschätzt.

Der bis Ende der 1940er Jahre errichtete sozialstaatliche Rahmen blieb während der folgenden Jahrzehnte mit Ausnahme kleinerer Anpassungen im wesentlichen erhalten, auch wenn die konservative Partei zwischen der Rückkehr in Regierungsverantwortung 1951 und der erneuten Übernahme der Regierungsgeschäfte durch Thatcher im Jahr 1979 nur zweimal (von 1964 bis 1970 und von 1974 bis 1979) durch eine *Labour*-Mehrheit abgelöst wurde. Offensichtlich herrschte in dieser Zeit, im Gegensatz zur anfänglichen Gegnerschaft der *Tories* gegenüber dem Beveridge'schen Modell, eine Art Konsens bezüglich der Bewahrung des sozialen Sicherungssystems, da auch die Sozialdemokraten in den Jahren ihrer Herrschaft keine weitreichenden Bemühungen um ein grundlegend anderes, etwa großzügigeres Sozialmodell unternahmen.

Die Wahl Margaret Thatchers stellte jedoch einen Bruch dar, infolge dessen grundlegende Prinzipien der Nachkriegszeit offen in Frage gestellt wurden. Hauptziel sozialstaatlicher Reformen nach 1979 war es, die Gesamtausgaben für soziale Zwecke deutlich zu senken, Leistungen in höherem Maße nur nach strikter Bedürftigkeitsprüfung zu gewähren und ein höheres Maß sozialer Ungleichheit im Dienste einer produktiven Wirtschaft und in Hoffnung auf die positive Wirkung höherer Lebensstandards der wohlhabenderen Teile der Gesellschaft für die unteren Ebenen der sozialen Schichtung („trickle-down-effect“) zu fördern. Zugleich wurden soziale Dienste wie das Gesundheitswesen, die sich gerade bei der Mittelklasse hoher Popularität erfreuten, im Kern nicht angetastet (vgl. Hills 1998: 1-17).

Hinsichtlich der Armutsfrage lassen sich drei Leitlinien konservativer Politik in den frühen 1980ern ausmachen: soziale Notlagen wurden individualisiert, der Wohlfahrtsstaat mit seinen Institutionen und Leistungen wurde eher als Sprungbett anstatt als Sicherheitsnetz gesehen, und Sozialpolitik stand unter dem Vorbehalt zu senkender Ausgaben (vgl. Bull/Wilding 1983: 9). Hauptziel war es, den ‚kranken Mann Europas‘ aus

seiner tiefgreifenden Krise zu führen, die von hoher Inflation, steigender Arbeitslosigkeit und unzureichenden öffentlichen Dienstleistungen geprägt war. Da im Kampf gegen die galoppierende Inflation eine monetaristische Wirtschaftspolitik ohne flankierende Maßnahmen des sozialen Ausgleichs zum Einsatz kam, ist es durchaus angemessen, mit Bull/Wilding festzuhalten, dass die Verringerung der Preissteigerung mit rapide steigender Arbeitslosigkeit von 1 Million gegen Ende der 1970er Jahre auf 3 Millionen Anfang der 1980er Jahre 'erkauft' wurde (vgl. Bull/Wilding 1983: 20).

Interessanterweise ging diese Zeit des massiven Anstiegs der Erwerbslosigkeit zunächst mit verhältnismäßig großzügigen Regelungen bezüglich der Gewährung von Arbeitslosengeld einher, was aber wohl in erster Linie der Überlastung der Arbeitsämter sowie der offensichtlichen Abwesenheit von Arbeitsmöglichkeiten geschuldet war. Als Mitte der 1980er Jahre neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstanden, wurden zugleich die Rechte und Pflichten von Arbeitssuchenden in den Mittelpunkt des öffentlichen Diskurses gestellt und die Bemühungen um stärkere Arbeitsanreize intensiviert, etwa durch die Einführung der sogenannten ‚Restart-Interviews‘ im Jahr 1986 und obligatorischer individueller Wiedereingliederungspläne ab 1988 (vgl. Mohr 2007: 191). So kam es parallel zum Verfall der alten Industrieproduktion zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, vor allem im Dienstleistungsbereich, sowie zu verschärften Sanktionen gegen jene Arbeitslose, die aufgrund der Existenz sozialer Leistungen als unzureichend motiviert für die Arbeitssuche angesehen wurden (vgl. Alcock 2008: 210). Zum Höhepunkt gelangte diese Entwicklung Mitte der 1990er Jahre, als das Arbeitslosengeld durch die sogenannte ‚Job-Seeker's Allowance‘ (JSA) ersetzt wurde, wodurch auch auf begrifflicher Ebene deutlich wurde, dass entsprechende Transferleistungen nicht als durch Sozialbeiträge erworbenes Recht auf finanzielle Unterstützung im Fall von Arbeitslosigkeit, sondern als Gegenleistung für Einsatz bei der Stellensuche zu verstehen sind.

Dementsprechend wurde die vormalige Unterscheidung zwischen beitragsabhängiger Arbeitslosenversicherung und steuerfinanzierter Arbeitslosenhilfe insofern verwischt, als dass beide Systeme zusammengeführt wurden und nunmehr Arbeitslosengeld während der ersten sechs Monate bei erworbenem Anspruch als universelle Sozialleistung ausgezahlt wird, während danach nur bei Bedürftigkeit ein Anspruch auf staatliche Unterstützung fortbesteht (vgl. Torp 2010: 132; für einen detaillierten Überblick zur JSA und deren Funktionsweise, vgl. Mohr 2007: 108-110).

Diese Verstärkung der aktivierend-kontrollierenden Dimension von Arbeitsmarktpolitik repräsentiert ein erhöhtes Engagement gegen die vermutete Abhängigkeit vom Wohlfahrtsstaat als Teil einer Wirtschafts- und Sozialpolitik, die darauf abzielte, die „Energien des Einzelnen“ (Evans 2004: 46) zu beleben und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen, auch zu äußerst niedrigen Löhnen und in ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen, ganz im Sinne einer leistungsstarken, möglichst frei operierenden Wirtschaft. Die Bekämpfung von ‚Armutfallen‘ erfolgt dabei durch eine Kombination von negativer Einkommenssteuer in Form von ‚tax credits‘, Leistungskürzungen, aber auch Anreizen wie den 1996 eingeführten ‚back-to-work bonus‘, welcher es Erwerbslosen erlaubt, Zuverdienste anzusparen, um sich diese nach Ende des Bezugs von Transferleistungen auszahlen zu lassen (vgl. Mohr 2007: 129-130).

Jene Kombination aus ökonomischem ‚laissez-faire‘ und stark kontrollierender und disziplinierender Sozialpolitik (vgl. Heywood 2003: 55) markierte das Ende des in Misskredit geratenen, auf Keynesianisch inspirierten Eingriffen in den Wirtschaftszyklus beruhenden Nachkriegsmodells (vgl. Alcock 2008: 114). Obwohl aufgrund des vielfach beschriebenen Beharrungsvermögens existierender Institutionen ein massiver Abbau sozialer Sicherung ausblieb und selbst



die durchschnittliche Steuerlast trotz öffentlichkeitswirksamer Steuersenkungen durch die Anhebung indirekter Steuern nicht vermindert wurde (vgl. Evans 2004: 31-32), führten die 18 Jahre konservativer Regierung zu einem Anstieg sozialer Ungleichheit und Armut, gerade auch bei Kindern. Zudem entfaltete diese Ära, wie noch gezeigt wird, einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf Denkmuster, Einstellungen und politische Programme auch der in der Opposition verbliebenen Sozialdemokraten in dem Sinne, dass Ursachen für Armut und soziale Probleme zunehmend seitens individuellem Verhalten gesucht werden – was zu erklären hilft, warum trotz der Politisierung des Armutsproblems und dessen hoher Präsenz im öffentlichen Diskurs weitverbreitete Armut weitestgehend stoisch hingenommen werden und warum Armutspolitik nicht größere Erfolge vorweisen kann (vgl. Süß 2010: 34-38).

#### Zum armuts- und integrationspolitischen Hintergrund britischer Sozialstaatlichkeit

Um den Rahmen der weiteren Untersuchung abzustecken, sollen die historischen Grundlagen britischer Armuts- und Integrationspolitik im folgenden thesenartig zusammengefasst werden:

Zum ersten ist Arbeit, genauer gesagt Erwerbsarbeit, zentrales Element bei der Bekämpfung und Vermeidung von Armut. Von den Armengesetzen von 1601 und 1834 über die Pläne Beveridges bis hin zur Unternehmer-Gesellschaft Thatcher'scher Prägung bildet stets, allen sozio-ökonomischen Wandlungen zum Trotz, die Integration in den Arbeitsmarkt den Königsweg der Armutspolitik. Während anerkannt arbeitsunfähige Bürger auf eine Sicherung ihres Existenzminimums hoffen können, wird (vermeintlich) arbeitsfähigen in unterschiedlichem Ausmaß die Pflicht zur Arbeit auferlegt. Während die Grundlogik gleich bleibt, verändern sich jedoch die Instrumente zur Umsetzung dieses Prinzips von

Einweisung in Arbeitshäuser zu Sanktionen wie Leistungskürzungen.

Paradox erweist sich dabei allenfalls, dass die in großer Kontinuität verfolgten ‚work-first-Strategien‘ immer noch mit ihrer armutsverhindernden Wirkung gerechtfertigt werden, obwohl entsprechende Resultate spätestens seit den 1990er Jahren eher bescheiden ausfallen. Wie Koch prägnant festhält, fällt Armut seitdem vorrangig mit ökonomischer Integration zusammen, das heißt arm sind auch Personen, die voll erwerbstätig sind (vgl. Koch 2003: 215). Es wäre daher logischer, ‚workfare-Strategien‘ noch stärker über ihre exklusionsvermeidenden Effekte zu legitimieren, auch wenn einem solchen Diskurs nahezu unweigerlich ein extrem verkürzter, ausschließlich auf Arbeitsmarktinklusion begrenzter Exklusionsbegriff zugrunde liegen würde.

Zum zweiten bleibt Armutsvermeidung und -bekämpfung, trotz der erheblichen Ausdehnung sozialstaatlicher Sicherung mit Beginn des 20. Jahrhunderts und vor allem in der Nachkriegszeit, das zentrale Anliegen britischer Sozialstaatlichkeit, was deren residualen Charakter unterstreicht. Mit Ausnahme des Gesundheitswesens und des Bildungssystem fokussieren sich staatliche Sozialleistungen auf die Absicherung eines Mindestniveaus für Bedürftige. Sicherung höherer Lebensstandards etwa im Alter erfordert daher in der Regel private oder betriebliche Vorsorge. Es erscheint daher durchaus plausibel, diesen Grundsatz als Folge des im britischen Liberalismus und Protestantismus verankerten Prinzips der Selbsthilfe (vgl. Bode 2004: 55) zu verstehen, das im 19. Jahrhundert selbst innerhalb der Arbeiterklasse durchaus skeptischen Einstellungen gegenüber sozialstaatlichen Interventionen Vorschub leistete.

Allerdings sollte diese auf die Sicherung eines soziokulturellen Existenzminimums konzentrierte Form von Sozialstaatlichkeit nicht dazu verleiten, die britischen Sozialsysteme als im Vergleich zu beispielsweise Deutschland unterentwickelt zu verstehen und folglich von einem

geringeren Leistungsvermögen ausgehen. Die lange Geschichte britischer Armutspolitik als Kernstück von Sozialstaatlichkeit begründet vielmehr einen durchaus hohen Anspruch an die Wirksamkeit sozialstaatlicher Arrangements bei der Armutsbekämpfung und -vermeidung sowie letztlich auch bei der Wahrung gesellschaftlicher Integration. Die Zentralität dieses Politikbereichs und sein relatives Gewicht verleihen der Armutsfrage bei der Beurteilung von britischer Sozialstaatlichkeit insgesamt auch heute noch eine herausragende Rolle.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass wie dargestellt seit jeher zivilgesellschaftliche Akteure bei der Bekämpfung von Armut eine tragende Rolle spielen. Dies gilt für die auf Selbsthilfe beruhenden ‚friendly societies‘ ebenso wie für im Zuge von Reformen in den 1990er Jahren aufgewerteten Kooperationen von öffentlicher Hand und freigemeinnützigen oder kommerziellen Dienstleistungsträgern im Rahmen von Quasi-Märkten (vgl. Bode 2004: 49). In Anbetracht der in Kapitel 2.3 ausgeführten Gründe soll der Schwerpunkt dieser Arbeit jedoch nicht auf der konkreten lokalen Umsetzung von Sozialgesetzgebung liegen. Im Zentrum der Untersuchung steht daher die Rolle des Zentralstaats bei Rahmengesetzgebung, Regulation und Kontrolle. Gerade im Bereich der Armuts- und Integrationspolitik und in einem zentralistischen Regierungssystem wie dem britischen bleibt dieser, wie zu zeigen sein wird, von größter Bedeutung.

Zum dritten lässt sich im Zeitverlauf eine Kontinuität bei der Unterscheidung zwischen würdigen und unwürdigen Armen, zwischen ‚deserving‘ und ‚undeserving poor‘ feststellen, welche den politischen Diskurs im Bereich der Armuts- und Integrationspolitik prägt und für die Erfassung des Armutsproblems sowie dessen sozialstaatliche Bearbeitung entscheidend ist.

### 3.2.2 *Arbeitsmarktpolitik: Aktivierung und Kontrolle*

Britische Arbeitsmarktpolitik mit Bezug auf von Erwerbsarbeit ausgeschlossene Personen zeichnet sich durch ein beachtliches Maß an Kontinuität aus, die sich in erster Linie durch die Beständigkeit normativer Referenzpunkte erklären lässt. Dennoch war auch Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien in den vergangenen Jahren einer Reihe von Veränderungen unterworfen, bei denen sich allerdings im Vergleich zu Frankreich ein noch klarerer Trend bezüglich einer Aufwertung von aktivierend-kontrollierenden Elementen und einer zunehmenden Knüpfung von Sozialleistungen an Bedingungen ausmachen lässt.

Um dieses Zusammenspiel von Stabilität und Wandel kritisch zu diskutieren, soll in vier Schritten vorgegangen werden:

Zum ersten wird einleitend der Hintergrund aktivierender Arbeitsmarktpolitik mit Bezug auf Großbritannien dargestellt. Dabei soll es in Anbetracht der erwähnten recht geradlinigen Entwicklungen nicht primär um einen historischen Überblick gehen, sondern um die Beschreibung jener Grenzen, in denen sich die politische Debatte zu diesem Thema bewegt.

Zum zweiten soll der Frage nachgegangen werden, auf welche Weise sozialstaatliche Interventionen genutzt werden, um die Eingliederung von potentiellen Arbeitnehmern in den Arbeitsmarkt zu fördern, wobei auf die Interaktion zwischen Aktivierung und der Frage von ‚Rechten und Pflichten‘ eingegangen wird.

Zum dritten finden jene Maßnahmen die gebührende Aufmerksamkeit, die dem Ziel dienen, Erwerbsarbeit finanziell aufzuwerten und somit Anreize zur Aufnahme oder Fortführung einer Beschäftigung zu schaffen, selbst wenn diese schlecht bezahlt ist; während schließlich zwei Widersprüche dieser Form der Armuts- und Integrationspolitik in den

Mittelpunkt rücken sollen, um erneut auf Ambivalenzen im sozialstaatlichen Handeln hinzuweisen.

Die Vorstellung, dass der Bezug von Sozialleistungen an die Erfüllung bestimmter Bedingungen gekoppelt sein kann oder sollte, gewann wie erwähnt spätestens im Jahr 1996 an praktischer Bedeutung, als mit der Umwandlung der Arbeitslosenhilfe („Unemployment Benefit“) in die „Jobseeker’s Allowance“ (JSA), also eine „Beihilfe für Arbeitssuchende“, bereits in der Namenswahl verdeutlicht wurde, dass es sich bei dieser Unterstützung nicht primär um eine Form der Sozialversicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit, sondern um eine finanzielle Hilfe für Arbeitssuchende handelt. Dieses semantische Augenmerk auf den aktiven Prozess der Suche nach Arbeit fand in der Verpflichtung seitens des Arbeitssuchenden zur Unterzeichnung eines „Jobseeker’s Agreements“ seine Entsprechung. In dieser Vereinbarung ist festzulegen, welche Schritte der Arbeitssuchende unternimmt, um eine neue Anstellung zu finden (vgl. Wright 2002: 238).

Dieser vertragsbasierte Ansatz reflektiert eine auf individuelle Verantwortlichkeit konzentrierte Vorstellung von Arbeitslosigkeit, der die Annahme zu Grunde liegt, Erwerbslosigkeit sei in erster Linie eine rationale und freiwillige Entscheidung des Betroffenen (vgl. Lefèvre/Boismenu/Dufour 2011: 70), etwa weil Sozialleistungen als ausreichend oder Freizeit als wertvoller angesehen werden.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass sich arbeitsmarktpolitische Diskussionen seit der Mitte der 1990er Jahre darauf konzentrierten, die Kosten des Sozialstaates durch Leistungskürzungen zu senken, Beihilfen auf die bedürftigsten Personen zu beschränken, so weit wie möglich private Vorsorge zu unterstützen und der vermuteten Wohlfahrtsstaatsabhängigkeit Einhalt zu gebieten (vgl. Evans/Paugam/Prélias 1995: 13-14). Diese Konzentration auf Fragen der Sozialstaatsabhängigkeit erklärt demnach auch, warum die Beschäftigung

mit den Pflichten von Sozialleistungsbeziehern in starkem Maße den gesellschaftspolitischen Diskurs im Rahmen einer „liberalen, individualistischen politischen Kultur“ (Clasen/Clegg 2003: 363) prägt.

Neben Abhängigkeit und individueller Verantwortung erweist sich auch die Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit als zentral. Da die Produktivität der britischen Wirtschaft deutlich unterhalb der von europäischen Handelspartnern liegt, ist Großbritannien zur Sicherung wirtschaftlichen Erfolges darauf angewiesen, zum einen durch für Unternehmen attraktive Bedingungen wie eine deregulierte Wirtschaft oder niedrige Steuern Investoren anzuziehen, und zum anderen durch einen hohen Beschäftigungsstand arbeitsextensiv zu agieren (vgl. Faucher-King/Le Galès 2010: 26).

Die von *New Labour* unter Federführung von Gordon Brown formulierten Bedingungen für die Sicherung der angestrebten Vollbeschäftigung spiegelten dementsprechend auch diese Ansprüche wieder, indem sie unter anderem auf die Notwendigkeit eines flexiblen Arbeitsmarktes verwiesen und den Grundstein für eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik legten (vgl. McKnight 2005: 23).

Zentral ist dabei die Tatsache, dass sich diese Festlegung nicht auf den Bereich der Wirtschaftspolitik beschränkte, sondern auch Sozialpolitik dergestalt einbezog, dass diese zur Gewinnung der notwendigen Arbeitskräfte beiträgt (vgl. Faucher-King/Le Galès 2010: 29). Unter diesen Rahmenbedingungen kommt folglich der Schaffung effektiver Arbeitsanreize große Bedeutung zu, was die Fokussierung britischer Sozialpolitik auf Aktivierung ebenso erklärt wie die breite gesellschaftliche Akzeptanz von Interventionen, die auf die Einforderung von Gegenleistungen und die Vermeidung von Sozialstaatsabhängigkeit zielen.

### Praxis der Aktivierung: Rechte, Pflichten und Konditionen

Betrachtet man nun die praktische Umsetzung dieser arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung, so muss für den Untersuchungszeitraum dieser Arbeit in erster Linie das Instrument des ‚New Deals‘ in Augenschein genommen werden. Die Wurzeln der ‚New Deals‘ liegen in den ersten Aktivierungsbestrebungen im Rahmen der von der Regierung John Majors eingeführten JSA sowie in ähnlichen Programmen in den USA, die nach Großbritannien transferiert wurden (vgl. McKay/Rowlingson 2008: 61-62).

Zuerst 1998 eingeführt, um arbeitslose Jugendliche an den Arbeitsmarkt heranzuführen (‚New Deal for Young People‘, NDYP), verläuft der Eingliederungsprozess in drei Schritten: Zunächst haben Erwerbslose für sechs Monate die Gelegenheit, eigenständig eine Anstellung zu finden; danach folgt für vier Monate die sogenannte ‚gateway‘-Phase, während derer ein persönlicher Berater alle 14 Tage mit dem Jugendlichen an der Verbesserung von Einstellungschancen arbeitet; bevor abschließend vier Optionen als Brücke in das Berufsleben angeboten werden. Diese Optionen umfassen die Aufnahme einer Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt, unter Umständen mit staatlicher Subventionierung; eine Ausbildung in Vollzeit; ein Praktikum in einer gemeinnützigen Organisation oder eine Stelle in der staatlichen ‚Environmental Task Force‘ (vgl. Waltman 2009: 126).

Der Darstellung Atkins‘ (2010: 411) folgend, basiert der ‚New Deal‘ auf einem seitens der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) propagierten sozialpolitischen Reformprogramm, das aktive Arbeitsmarktpolitik, finanzielle Anreize durch Lohnzuschüsse und die Überwindung von Eingliederungsbarrieren wie etwa unzureichende Kinderbetreuung oder ungenügende Qualifikationen umfasst. Im Diskurs *Labours* wurden diese Eingliederungsmaßnahmen moralisch begründet,

indem ihre positive Wirkung für die betroffenen Personen, für die Wahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und den Ausbau wirtschaftlichen Wohlstands betont wurden (vgl. Atkins 2010: 416).

In den Folgejahren wurde das Prinzip des ‚New Deals‘ auch auf andere Personengruppen wie Alleinerziehende oder Langzeitarbeitslose übertragen, wobei das Verhältnis aus „Zwang, Strafen, und Anreizen“ (Faucher-King/Le Galès 2010: 31) jeweils an die zu erreichenden Zielgruppen angepasst wurde. So wurde beispielsweise Alleinerziehenden mit Kindern unter 16 Jahren die Teilnahme an Förder- und Eingliederungsprogrammen freigestellt, zugleich aber ein verpflichtendes Beratungsgespräch unter Androhung von Leistungskürzungen auferlegt (vgl. Atkins 2010: 412). Die Stärke der Sanktionsmechanismen fällt also unterschiedlich aus, jedoch stellt der Entzug von Sozialleistungen für 2-4 Wochen die üblichste Strafe für fehlende Kooperation dar (vgl. Wright 2002: 238), während bei mehrmaligen Verstößen gegen Auflagen Leistungen für bis zu sechs Monate gestrichen werden können (vgl. Mohr 2007: 193).

Betrachtet man die Entwicklung der diversen Formen aktivierender Arbeitsmarktpolitik, so lässt sich eine zunehmende Verfeinerung und Ausbreitung beobachten, da Eingliederungsmaßnahmen im Sinne einer auf die Umstände des Betroffenen zugeschnittenen Betreuung weiter individualisiert wurden, während ‚New Deals‘ über aktiv Arbeitssuchende hinaus auch auf Bevölkerungsgruppen ausgedehnt wurden, die wirtschaftlich inaktiv, aber nicht unbedingt arbeitsuchend waren.

Zudem ist zu bemerken, dass die genaue Ausgestaltung der ‚New Deals‘ im Laufe der Jahre einer Reihe von Veränderungen unterworfen war, der Einsicht folgend, dass Anpassungen an gewandelte Realitäten notwendig sind. Die grundlegenden Prinzipien der ‚New Deals‘ blieben dabei jedoch erhalten, insbesondere die Betonung ‚maßgeschneiderter‘ Ansätze zur Eingliederung, die damit verbundene herausgehobene Rolle des



persönlichen Beraters und die Verpflichtung seitens der Erwerbslosen, durch aktive Arbeitssuche und Teilnahme an den Eingliederungsaktivitäten ihren Teil des Vertrages einzuhalten (vgl. DWP 2008: 5). Selbst gegen Ende der Regierungszeit *Labours* wurden dementsprechend Justierungen vorgenommen, wie die Einführung des sogenannten ‚Flexible New Deal‘, der bei der Umsetzung von Eingliederungsprogrammen in stärkerem Maße auf privatwirtschaftliche und gemeinnützige Organisationen zurückgriff (vgl. DWP 2007: 87-88) und der zudem das Sanktionsregime dergestalt verschärfte, dass Langzeitarbeitslose ein Vollzeit-Praktikum absolvieren müssen, während für alle Leistungsempfänger höhere Anforderungen bezüglich der Intensität der Arbeitssuche gestellt werden (vgl. Atkins 2010: 415).

Wie den noch zu betrachteten Programmen zur Linderung der Kinderarmut liegt auch den ‚New Deals‘ ein Ansatz zu Grunde, der sich auf die Identifizierung und Korrektur von persönlichen Defiziten oder Anpassungsschwierigkeiten Einzelner an den Arbeitsmarkt konzentriert. Ausgeblendet werden dabei aber jene gesamtgesellschaftlichen Dynamiken, die ursächlich zur Ausgrenzung von bestimmten Personen von Erwerbsarbeit beitragen und, wie in Kapitel 2 diskutiert wurde, im Zusammenspiel mit individuellen Faktoren wie niedrigen Qualifikationen zu Armut und Ausschluss führen. Dies bedeutet jedoch freilich nicht, dass Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien stets darauf abzielt, eben jene Defizite wie unzureichende Qualifikation nachhaltig zu überwinden. Wie 6/Fletcher-Morgan/Leyland (2010: 439) zeigen, konzentrieren sich arbeitsmarktpolitische Programme praktisch in erster Linie auf Beschäftigung an sich und weniger auf ‚employability‘, also Beschäftigungsfähigkeit. In anderen Worten, es besteht oftmals ein Widerspruch zwischen einer Rhetorik von individueller Förderung und einer auf die Aufnahme irgendeiner Beschäftigung ausgerichteten Praxis.

Eng verbunden mit den Prinzipien der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ist die Annahme, Rechte und Pflichten müssten sich gleichberechtigt gegenüberstehen. Angesichts der gesellschaftlichen Akzeptanz dieses Diskurses der Gegenseitigkeit ist es nicht überraschend, dass die Regierungszeit *Labours* deutlich von der Stärkung jener Sichtweise geprägt war, gelang es doch auf diese Weise, die Funktion von Wohlfahrtsstaatlichkeit neu zu definieren und sich damit sowohl von der generellen Sozialstaatsfeindlichkeit der *Tories* als auch von den klassisch umverteilenden Prinzipien der Nachkriegs-Sozialdemokratie zu distanzieren (vgl. Atkins 2010: 419).

Unter Berufung auf die Arbeit Halls (1993) zum Wandel von Politik, argumentiert Dwyer (2008: 209), dass es sich dabei um einen Paradigmenwechsel handele. Obwohl entsprechende Denkmuster schon vor 1997 die öffentliche Debatte prägten<sup>72</sup>, gewannen sie erst unter *Labour* jene Durchschlagskraft, die dazu führte, dass Fragen der Sozialstaatlichkeit primär aus dem Blickwinkel von ‚Rechten und Pflichten‘ betrachtet werden. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass das Prinzip der Bedingtheit sozialer Ansprüche auf Bereiche jenseits der Arbeitsmarktpolitik, wie zum Beispiel auf die Bekämpfung von Kleinkriminalität, ausgedehnt wurde (vgl. Dwyer 2008: 200, 205).

Hinsichtlich dieser Verbindung von Eingliederungsmaßnahmen mit der Ideologie von ‚Rechten und Pflichten‘ sind die folgenden zwei Faktoren zu bedenken:

Es stellt sich zum ersten die Frage nach der Rolle der Sachbearbeiter und Berater bei der Betreuung von Erwerbslosen. Diese erfüllen eine Doppelfunktion, welche Spannungen nach sich ziehen kann: einerseits agieren sie unterstützend und begleiten den Arbeitslosen bei der

---

<sup>72</sup> Dwyer (2008: 200) argumentiert, dass das Thema ‚Gegenleistung und Pflichten‘ bereits im Beveridge-Report erörtert wurde und seitdem vor allem unter Margaret Thatcher einen ersten Aufschwung erfuhr.

Annäherung an den Arbeitsmarkt, indem sie etwa bei der Überwindung persönlicher Defizite, die einer Eingliederung im Weg stehen, zu helfen versuchen; andererseits haben sie als Vertreter sozialstaatlicher Institutionen jedoch auch die Aufgabe, das eingeforderte normgerechte Verhalten zu kontrollieren und Übertretungen gegebenenfalls zu sanktionieren (vgl. Wright 2002: 237).

In diesem Zusammenhang kommt den Arbeitsbedingungen der Berater besondere Bedeutung zu. Wenn diese etwa durch eine Zunahme der Fallzahlen zunehmend überlastend sind, besteht die Gefahr, dass die Qualität der Beratung leidet oder, bei externem Druck, bestimmte Gruppen bevorteilt werden, wie Hasluck (2000: 2) am Beispiel der Fokussierung auf den NDYP zum Nachteil von älteren Langzeitarbeitslosen beobachtet hat. In diesem exemplarischen Fall kommen daher zwei negative Einflüsse zusammen:

Zum einen wirkt der Druck strenger Zielvorgaben seitens politischer Entscheidungsträger in dem Sinne, dass sich die Beratungstätigkeit vornehmlich auf jene Arbeitslose konzentriert, die am leichtesten zu integrieren sind; auf der anderen Seite werden, als unvermeidliche Kehrseite des ersten Punktes, schwierigere Fälle ‚geparkt‘ und damit nicht weiter oder nur minimal unterstützt. Diese ‚klassischen‘ Strategien des ‚gaming‘ zur Umgehung strikter Zielvorgaben stellen insbesondere dort ein Risiko dar, wo die Erfüllung von Vorgaben von hoher Bedeutung ist. Dies mag in Arbeitsämtern der Fall sein<sup>73</sup>, trifft aber insbesondere auch auf privatwirtschaftliche Organisationen zu, die im Auftrag des Staates Eingliederungsmaßnahmen durchführen (vgl. Davies 2008) und zur Wahrung ihrer Profitabilität sicherstellen müssen, dass Planziele erfüllt werden oder zumindest der Eindruck besteht, diese seien erfüllt, um somit die vereinbarten Zahlungen seitens des Staates zu erhalten.

---

<sup>73</sup> Ein Berater des Arbeitsamtes, mit dem ich eines der explorativen Interviews zu Beginn dieser Arbeit geführt habe, betonte mehrmals den Druck, der von schwer erfüllbaren Zielvorgaben ausgeht.

Zum zweiten ist kritisch zu beleuchten, in welchem Umfang beispielsweise langfristig arbeitslose oder behinderte Personen tatsächlich über die Fähigkeiten und Ressourcen verfügen, sich im Sinne der Prinzipien von ‚Rechten und Pflichten‘ tatsächlich verantwortungsvoll und wie erwartet zu verhalten. Die Schlussfolgerung Bonvins (2008), wonach verantwortliches Verhalten im Rahmen von aktivierender Arbeitsmarktpolitik stark vereinfacht als die Bereitschaft zur schnellstmöglichen Eingliederung in den Arbeitsmarkt interpretiert wird, wobei Fragen tatsächlicher ‚capabilities‘ seitens der Betroffenen ignoriert werden, unterstreicht diese Gefahr. Ist dies der Fall, erweisen sich aktivierende ‚workfare‘-Programme nicht als emanzipierend und integrationsfördernd, sondern repräsentieren die illiberale und paternalistische Kehrseite einer auf Flexibilität und Wettbewerb ausgerichteten neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die sozialstaatliche Unterstützung an normkonformes Verhalten knüpft und die Verantwortung zur Existenzsicherung zunehmend ausschließlich den von Armut betroffenen Personen selbst zuweist (vgl. Dean 2007: 577-578).

In der Gesamtschau wird ersichtlich, dass sich eine Politik der Anreize für Beschäftigung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt auf vier verschiedene Weisen ausdrücken kann (vgl. Gilbert 2005: 11-13):

Es kann die Schaffung von Arbeitsstellen entweder durch Schaffung von Stellen im öffentlichen Dienst oder durch Steueranreize und Subventionen für Arbeitgeber angestrebt werden. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, die Befähigungen von potentiellen Arbeitnehmern durch Aus- und Weiterbildungsprogramme oder Praktika zu stärken. Darüber hinaus können Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich durch ‚tax credits‘, also Kombilohn-Modelle, und andere staatliche Zuschüsse erträglicher gemacht werden, um so Arbeitnehmer zum Verbleib in oder der Aufnahme einer solchen Arbeit zu bewegen. Schließlich ist es möglich,

über Sanktionen Arbeitssuchende auf unbesetzte Stellen zu lenken.

Die bisher dargestellten Programme fallen vor allem in die vierte und in geringerem Maße zweite Kategorie, auch wenn insbesondere die erste Amtsperiode der *Labour*-Regierung von einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung gekennzeichnet war und es daher gelang, etwa 2 Millionen neue Stellen zu schaffen, davon etwa 500.000 im öffentlichen Sektor (vgl. Faucher-King/Le Galès 2010: 29-30).

Doch auch die dritte Strategie, die Schaffung von besseren Einkommensverhältnissen im Niedriglohnbereich, wurde zwischen 1997 und 2008 verfolgt, wie die folgende Darstellung zeigt.

#### *Arbeit, die sich auszahlt – Mindestlohn, ‚tax credits‘ und deren Grenzen*

Einer der Haupteinwände gegen die ‚Aktivierungsagenda‘ ist die Annahme, dass eine Konzentration auf individuelle Eingliederungsmaßnahmen die Gefahr mit sich bringt, dass Verantwortung für soziale Notlagen auf den Einzelnen verlagert werden und damit der Anspruch einer politischen, gesamtgesellschaftlich wirksamen Problemlösung erlischt. Darüber hinaus besteht das Risiko einer unzureichenden Betrachtung der Qualität von Arbeit. Wenn Eingliederung in Erwerbsarbeit den Schwerpunkt von Armuts- und Integrationspolitik bildet, erscheinen die Stabilität und Nachhaltigkeit der Einbindung sowie die vorherrschenden Arbeitsbedingungen zweitrangig. Da sich Eingliederungspolitik im Kontext dieser Untersuchung vor allem auf Langzeitarbeitslose und andere von stabiler Integration in den ersten Arbeitsmarkt weit entfernte Personen bezieht, sind die Folgen einer prekären Einbindung besonders problematisch, gehen sie doch zumeist mit niedrigen Löhnen, unter Umständen unter der Armutsgrenze, und Unsicherheit hinsichtlich der Zukunft einher.

Die Einführung eines landesweiten Mindestlohns („National Minimum

Wage', NMW) im Jahr 1999 stellte daher einen entscheidenden Schritt zur Verbesserung des Status von Beschäftigten im Niedriglohnbereich dar. Trotz starken Widerspruchs seitens der konservativen Partei und führender Unternehmensvertreter setzte *Labour* diesen Punkt des Wahlprogrammes zügig um, entschied sich aber, die Entscheidung für die Festsetzung des Lohnniveaus durch die Berufung einer Expertenkommission, der ‚Low Pay Commission‘ zu entpolitisieren. Angesichts der in Kapitel 3.2.4 noch darzustellenden politischen Verhältnisse schien dieser Ausweg nicht nötig. Es lässt sich allerdings vermuten, dass diese Delegation der Mindestlohnfrage als Versuch zu sehen ist, den von *Labour* stark hofierten Wirtschaftsvertretern teilweise entgegenzukommen oder zumindest eine offene Konfrontation zu vermeiden (vgl. Waltman 2009: 129-130).

Es ist zudem festzuhalten, dass zwar nach Artikel 5(1) des ‚National Minimum Wage Act 1998‘ der Kommission die Aufgabe zufällt, einen Vorschlag zur Höhe des NMW zu unterbreiten und zu begründen, dass aber zugleich gemäß Artikel 5(4) letztlich der verantwortliche Staatsminister selbst über die Lohnhöhe entscheiden kann, solange diese Entscheidung vor dem Parlament schriftlich begründet wird.

Zum besseren Verständnis des NMW und seiner Auswirkungen auf Bezahlung im unteren Lohnbereich bietet der jährliche, von der ‚Low Pay Commission‘ veröffentlichte Bericht in seiner aktuellsten Fassung (vgl. Low Pay Commission 2013) wertvolle Einsichten, da in diesem nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Monate zur Begründung von Anpassungen des NMW herangezogen wird, sondern auch ein Rückblick zu vergangenen Anpassungen und eine Diskussion deren praktischer Einflüsse erfolgt. Daraus sollen im folgenden Abschnitt für das Thema dieser Arbeit relevante Punkte zusammengetragen werden:

Nach Angaben der ‚Low Pay Commission‘ beziehen etwa 5,3% der Arbeitnehmer den NMW, wobei der Anteil bei Teilzeitbeschäftigten mit 11% und bei befristet Beschäftigten mit 10% deutlich höher liegt. Auch

Angestellte von Kleinstbetrieben mit weniger als 10 Mitarbeitern weisen mit einem Mindestlohnanteil von 13% ein höheres Risiko niedrig entlohnter Arbeit auf (vgl. Low Pay Commission 2013: 20).<sup>74</sup>

Nicht überraschend sind Bezieher des NMW überdurchschnittlich häufig im Dienstleistungssektor zu finden, wie zum Beispiel im Pflegebereich und dem Hotelwesen, aber auch unter Lagerarbeitern und in der Landwirtschaft (vgl. Low Pay Commission 2013: 20).

Was die Entwicklung des NMW seit dessen Einführung im April 1999 anbelangt, wird festgehalten, dass sich bis Oktober 2012 der Satz des NMW um 72% erhöht hat, während der allgemeine Durchschnittsverdienst im gleichen Zeitraum lediglich um 58,5% gestiegen ist. Dieser ‚Vorsprung‘ ist damit zu erklären, dass nach anfänglich niedrigem Niveau (und einer jährlichen Angleichung an die Preissteigerung) zwischen 2001 und 2007 Anpassungen oberhalb der Inflationsrate vorgenommen wurden (vgl. Low Pay Commission 2013: 25). Damit hat sich die relative Position von Mindestlohn-Beziehern leicht verbessert.

Ein letzter Fakt erscheint als besonders relevant: Eine Aufstellung der Verteilung des Lohnniveaus knapp unter und oberhalb des Mindestlohns (Low Pay Commission 2013: 35) zeigt, in welchem hohem Maße sich Löhne auf diesem niedrigen Level genau auf der Höhe des NMW einpegeln, so dass eine leicht höhere Entlohnung sehr selten ist. Dies veranschaulicht die Signalwirkung des NMW für die Streuung von Erwerbseinkommen im Niedriglohnbereich.

Trotz der erwähnten Anpassungen wird der NMW gerade in Gebieten und Städten mit hohen Lebenshaltungskosten als unzureichend angesehen, weshalb seit einigen Jahren Diskussionen um das Konzept eines ‚living wages‘ entfacht sind. Dieser fällt dabei je nach Wohnort unterschiedlich aus, liegt in jedem Fall aber klar über dem

---

<sup>74</sup> Ein ähnlich erhöhter Anteil an Mindestlohnbeziehern liegt noch bei Personen mit pakistanisch-bangladeschem Hintergrund vor (vgl. Low Pay Commission 2003: 24).

Mindestlohniveau und wird beispielsweise für London mit £8.55 veranschlagt (vgl. Living Wage Foundation 2013).

Trotz dieser Kluft erfüllt der Mindestlohn eine entscheidende strukturelle Funktion: Durch die auf den nächsten Seiten noch dargestellte Rolle der ‚tax credits‘, also staatliche Ergänzungszahlungen zur Aufstockung unzureichender Löhne, würde die Abwesenheit eines Mindestlohns mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Wiederauflage des in Kapitel 3.2.1 erwähnten ‚Speenhamland Systems‘ führen, da Arbeitgeber die Gewissheit einer die Subsistenz der Arbeitnehmer sichernden Sozialleistung nutzen könnten, um Löhne nach unten zu treiben. Die Existenz des Mindestlohns verhindert dieses Problem zwar nicht, wie die Notwendigkeit aufstockender Sozialleistungen und Lohnzuschüsse belegt, stellt aber zumindest sicher, dass die durch ‚tax credits‘ gewährte Unterstützung im Verhältnis zum Arbeitslohn begrenzt ist. Im Zuge dessen ist die Rolle der ‚tax credits‘ bei der Verringerung von Armut nicht zu unterschätzen. Gerade für Familien, die nur über ein Gehalt oder Gehälter im Niedriglohnbereich verfügen, erweist sich der Einfluss staatlicher Hilfen als beträchtlich.

Grundlage des Systems der ‚tax credits‘ war der ‚Working Families Tax Credit‘ (WFTC), ein System der finanziellen Unterstützung für Familien mit geringem Einkommen. Im Jahr 2003 wurde der WFTC aufgespalten, um nunmehr auch Beziehern niedriger Einkommen ohne Kinder Einkommenszuschüsse zur Verfügung zu stellen (Waltman 2009: 128). Da der WFTC im folgenden Unterkapitel näher beschrieben wird, konzentriert sich die Darstellung hier auf den 2003 eingeführten ‚Working Tax Credit‘ (WTC), der allen Arbeitnehmern mit niedrigen Löhnen sowie einer Wochenarbeitszeit von mindestens 30, im Falle von Alleinerziehenden mindestens 16, Stunden zusteht (vgl. HMRC 2013).

Hauptziel des WTC ist es, Haushalten mit unzureichendem Erwerbseinkommen, also in etwa mit Jahreseinkommen unterhalb von



£14.000, bedarfsgerecht Unterstützung zukommen zu lassen. Die Berechnung des Betrages erfolgt dabei anhand von Kriterien wie Familiengröße und Einkommen. Die Auszahlung des WTC erfolgt über die Lohnabrechnung, um Stigmatisierungen zu vermeiden (vgl. HM Treasury 2002: 3-4). Bei Haushalten mit Einkommen über dem haushaltsspezifischen Grenzwert wird der ‚tax credit‘ um den Betrag von 37 pence pro £1 Verdienst über dieser Obergrenze abgeschmolzen (vgl. HM Treasury 2002: 6). Die Berechnung des zustehenden Betrages erfolgt dabei auf Grundlage des Vorjahreseinkommens (HM Treasury 2002: 8), was bei unstemem Einkommen durchaus für Planungsunsicherheit in Familien sorgen kann. Trotz der Bezeichnung ‚tax credit‘ wird die Unterstützung nicht nur jenen gewährt, die Einkommenssteuern entrichten, sondern auch Personen mit Einkommen innerhalb des Steuerfreibetrages.

Wenngleich es das primäre Ziel des ‚tax credit‘-Systems ist, Armut unter Erwerbstätigen zu verhindern, erweist sich die Bilanz als durchwachsen. Obwohl ‚tax credits‘ eine klar umverteilende Wirkung von reichen zu ärmeren Bevölkerungsschichten entfalten (vgl. IFS 2010), erreichen sie nicht alle Teile der arbeitenden bedürftigen Bevölkerung. Eine Armutsstudie der Joseph Rowntree Foundation etwa befand 2007, dass zwar durch ‚tax credits‘ 1 Million Kinder über die Armutsgrenze gehoben wurden, zugleich aber 800.000 Kinder, die in armen Familien leben, nicht vom System der ‚tax credits‘ erfasst wurden (vgl. Palmer/MacInnes/Kenway 2007: 37). Zudem bedeuten die geringen Obergrenzen, dass Arbeitnehmer ohne Kinder nur bei besonders niedrigem Einkommen Anspruch auf diese Steuergutschrift haben (vgl. Mohr 2007: 197).

Betrachtet man das arbeitsmarktpolitische Arrangement unter *New Labour* in der Gesamtschau, treten zwei innere Widersprüche zum Vorschein, welche sozialpolitische Programme gegen Armut und Exklusion in

Großbritannien entscheidend prägen:

Zunächst fällt auf, dass der Balance-Akt zwischen einem dem wirtschaftlichen Modell entsprechenden flexiblen Arbeitsmarkt und dem Anspruch, Arbeit ausreichend zu entlohnen, insgesamt nicht gelingt. Das Problem der ‚working poor‘, der ‚arbeitenden Armen‘, in Großbritannien verdeutlicht dies eindrucksvoll. Sozialpolitische Entscheidungen tragen dabei doppelt zur Bewahrung dieses Zustandes bei: Zum einen liegt der Mindestlohn für Familien unterhalb der für die Vermeidung von Armut nötigen Schwelle, wenngleich er dazu beiträgt, zumindest extreme Armutslagen zu lindern. Zum anderen führt aktivierende Arbeitsmarktpolitik unter Umständen selbst zur Etablierung und Ausbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse bei, da die verschärften Bedingungen zur Aufnahme einer Tätigkeit bei unzureichender Nachfrage nach Arbeit zu erhöhtem Konkurrenzdruck in den unteren Segmenten des Arbeitsmarktes führen, der längerfristig die Attraktivität dieser Beschäftigungsverhältnisse weiter schwächt – wodurch Arbeitsmarktpolitik in noch stärkerem Maße auf disziplinierende Instrumente zurückgreifen muss, wenn sie in den Bahnen der Aktivierung und Konditionalisierung verbleibt (vgl. Mohr 2007: 213).

Über die Frage arbeitsmarktpolitischer Instrumente hinaus, offenbart sich ein zweiter Widerspruch. Die starke Konzentration der Armuts- und Integrationspolitik auf Fragen der Erwerbsarbeit führt zu einer Verengung des Exklusionsverständnisses, da in den Worten von Levitas (2005: 7-28) eine auf den Arbeitsmarkt ausgerichtete sozial-integrative Definition vorherrscht, die Fragen der Ungleichheit von Lebenschancen und Ressourcen konstant ausblendet und darüber hinaus in einem binären Denken von Drinnen/Draußen verhaftet ist, das, wie in Kapitel 2 erläutert, wenig hilfreich ist, um die Komplexität von Ausgrenzungsprozessen zu erfassen und sozialpolitisch zu bearbeiten. Mit dieser konzeptuellen Einengung des Exklusionsbegriffs geht eine weitere, als ‚empirisch‘ zu bezeichnende Eingrenzung einher, derzufolge

Exklusion als Problem einer kleinen Minderheit am Rande der Gesellschaft verstanden wird, die unter der Kumulation zahlreicher Problemlagen wie Langzeitarbeitslosigkeit, Bildungsdefiziten und Drogenabhängigkeit leidet, und folglich ein Leben abseits des gesellschaftlich anerkannten Standards führt (vgl. Cabinet Office 2006: 5). Dies hat zwei Folgen: Zum ersten bleibt trotz der Beachtung diverser Risikofaktoren die sozialstrukturelle Dimension von Ausgrenzungsprozessen weitestgehend ausgeblendet und die Relevanz von Exklusionsprozessen für weite Teile der erwerbsabhängigen Bevölkerung geht verloren. Damit fällt ‚Exklusion‘ als analytisches Konzept hinter das zu Beginn dieser Arbeit angeführte Potential zur Aufdeckung gesellschaftlicher Dynamiken und deren Auswirkung auf marginale Personengruppen zurück. Zum zweiten lassen sich, erneut Levitas (2005: 190-234) folgend, zunehmend Elemente des in den Vereinigten Staaten von Amerika vorherrschenden ‚moral underclass discourse‘ erkennen, demzufolge das Problem der Ausgrenzung vor allem als Folge einer quasi-natürlichen Armutskultur und als Resultat von Wohlfahrtsstaatsabhängigkeit zu verstehen ist (vgl. Welshman 2006: 190). Wie in Kapitel 2.1 und 2.2 dargelegt, ist diese Interpretation problematisch, da sie eher zur Verschleierung der Ursachen sozialer Probleme beiträgt.

### 3.2.3 *Kinderarmut: Ambition, Erfolg, Stagnation*

Zu Beginn der Regierungszeit *Labours* konnte kaum ein Zweifel daran bestehen, dass die Reduzierung von Kinderarmut zu den obersten sozialpolitischen Prioritäten zählen sollte. In der Tat hatte sich im Laufe der 1980er und 1990er Jahre die Armutsquote unter Kindern stetig gesteigert und erreichte im Jahr 1997, trotz einer generell positiven wirtschaftlichen Entwicklung, einen Stand von 25% (oder gar 34%, wenn zusätzlich auch Wohnkosten berücksichtigt werden), was Großbritannien

einen Platz am untersten Ende internationaler Vergleiche einbrachte (vgl. Stewart 2005: 143).

Trotz dieses problematischen Zustands spielte das Thema der Kinderarmut während der Regierungszeit John Majors weder politisch noch medial kaum eine Rolle, sieht man einmal von den Bemühungen seitens Organisationen wie der *Child Poverty Action Group* (CPAG) ab, das Problem auf die öffentliche Agenda zu setzen (vgl. McKay/Rowlingson 2008: 57). Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Thematisierung dieses komplexen sozialen Problems von *Labour* bewusst gewählt wurde, ohne nennenswerten externen Druck seitens der Öffentlichkeit.

Tatsächlich schien die Bekämpfung der Kinderarmut sowohl für Premierminister Blair als auch für Schatzkanzler Brown von größter Wichtigkeit. Während ersterer es im März 1999 zum Ziel erklärte, Kinderarmut innerhalb von 20 Jahren vollständig zu überwinden, bezeichnete letzterer Kinderarmut als „Narbe auf der Seele der Nation“ (vgl. Piachaud/Sutherland 2001: 96) und setzte durch, dass die Führung bei diesem ambitionierten sozialpolitischen Vorhaben in seiner Verantwortung lag (vgl. Lloyd 2006: 318).

Angesichts der Bedeutung von Kinderarmut, sowohl als soziales Problem als auch als einer der Kernpunkte der armuts- und integrationspolitischen Agenda der *Labour*-Regierung, soll dieses Thema daher im Folgenden näher betrachtet werden. Dabei erfolgt die Diskussion in drei Schritten: Zunächst werden zentrale politische Entscheidungen und Programme dargestellt, bevor eine Bilanz der Bemühungen um den Abbau von Kinderarmut gezogen wird, um abschließend die Maßnahmen zur Verringerung von Kinderarmut in den Kontext der allgemeinen Orientierung der Armutspolitik unter *Labour* zu rücken.

Der schematischen Darstellung von Piachaud/Sutherland (2001: 97)

folgend, lassen sich Bemühungen zur Reduzierung von Kinderarmut in drei Kategorien unterteilen: Maßnahmen zur Erhöhung des Haushaltseinkommens unter Nutzung von Steuern und Sozialleistungen; Programme zur Förderung bezahlter Arbeit zur Sicherstellung langfristiger finanzieller Unabhängigkeit und letztlich spezielle Förderprogramme, die verfestigte Formen sozialer Benachteiligung beheben sollen.

Hinsichtlich der Förderung von Haushaltseinkommen sind in erster Linie die im vorangegangenen Unterkapitel erwähnte Einführung eines Mindestlohns und die familienfreundlichere Ausgestaltung des Steuer- und Sozialleistungssystems zu benennen.

Hauptform direkter Zuschüsse war von Oktober 1999 bis März 2003 der ‚Working Families Tax Credit‘ (WFTC), welcher Eltern mit mindestens 16 Stunden Wochenarbeitszeit und weniger als £8.000 Ersparnissen einen Gehaltszuschuss gewährte. Prinzipiell entsprach diese Form der bedarfsgeprüften Unterstützung dem von der konservativen Regierung eingeführten ‚Family Credit‘, wengleich dieser direkt als Sozialleistung an Familien gezahlt wurde, anstatt wie der WFTC mit dem Gehalt ausgeschüttet zu werden<sup>75</sup> (vgl. Piachaud/Sutherland 2001: 100-101; Stewart 2005: 146). Zudem bot der WFTC wesentlich höhere Transferleistungen (vgl. Waltman 2009: 128), was die Ernsthaftigkeit der Bemühungen *Labours* um eine Reduzierung von Kinderarmut verdeutlichte.

Im April 2003 wurde, wie im vorigen Unterkapitel erwähnt, der WFTC abgewickelt und zur zielgerichteten Unterstützung von Haushalten mit Kindern der ‚Child Tax Credit‘ (CTC) eingeführt (vgl. McKnight 2005: 27). Dieser bietet Familien mit niedrigen Einkommen einen fest kalkulierbaren wöchentlichen Betrag für das erste Kind und dient damit der Aufstockung

---

<sup>75</sup> Dies führte, wie McKay/Rowlingson (2008: 62) erläutern, unter Umständen dazu, dass Zahlungen an erwerbstätige Väter erfolgten, die diese für den Familienunterhalt notwendige Unterstützung nicht an ihre Familien weitergaben.

des WTC, der in Abhängigkeit von Gehalt und Haushaltsgröße bestimmt wird. Ziel war es dabei, ein simples System zu schaffen, das Familien weitestgehend einkommensunabhängig eine finanzielle Beihilfe gewährt (vgl. HM Treasury 2002: 3). Das System entspricht demzufolge im wesentlichen dem deutschen Kinderfreibetrag. An dieser Stelle offenbart sich eine dieser Form der sozialpolitischen Intervention inhärente Widersprüchlichkeit: Auf der einen Seite wird eine auf individuelle Umstände zugeschnittene Unterstützung als effektiv und gerecht angesehen; auf der anderen Seite zeichnet sich das System, wie Waltman (2009: 128-129) betont, durch hohe Komplexität und dadurch Anfälligkeit für Missbrauch und Fehler, beispielsweise in Folge von Veränderungen im Einkommen, aus. Es erscheint logisch, dass ein solch komplexes System auch für die Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen prädestiniert ist, was dessen Wirksamkeit bei der Unterstützung armer Familien in Frage zu stellen droht.

Mit Hinsicht auf die Förderung bezahlter Arbeit stand unter *Labour* der auf Alleinerziehende zugeschnittene ‚New Deal for Lone Parents‘ (NDLP) im Mittelpunkt, der den generellen Zielen der ‚New Deals‘ entsprechend darauf abzielte, Personen außerhalb des Arbeitsmarktes durch Eingliederungsmaßnahmen näher an Erwerbsarbeit heranzuführen und letztlich eine stabile Beschäftigung zu sichern. Die Teilnahme an diesem Programm war freiwillig und bot interessierten Personen die Möglichkeit, mit einem persönlichen Berater Barrieren zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt auszuloten und einen Aktionsplan zu erstellen (vgl. Millar 2000: 4). An diesem Programm lassen sich folglich erneut die individuelle Zuschneidung von Unterstützung und die Fokussierung auf Erwerbsarbeit als zwei zentrale Merkmale der Aktivierungspolitik in Großbritannien ausmachen.

Zu beobachten ist in diesem Zusammenhang auch eine Zuspitzung der aktivierenden Orientierung: Während der NDLP wie erwähnt zunächst

freiwillig war, wurden Ende 2005 Alleinerziehende, deren Kinder älter als 14 Jahre waren, zu Gesprächen zur Vorbereitung der Wiedereingliederung in die Arbeitswelt geladen (vgl. Dwyer 2008: 202), während 2008 dann schließlich auch Personen mit Kindern über sieben Jahren automatisch in das System der JSA eingebunden wurden und somit dem normalen Instrumentarium der Aktivierung unterlagen (vgl. Griffiths 2011: 7-8). Letztere Entscheidung wurde zum ersten mit den schädlichen Wirkungen von beruflicher Inaktivität und zum zweiten mit Rückgriff auf das bereits diskutierte Prinzip der ‚Rechte und Pflichten‘ gerechtfertigt (vgl. DWP 2007).

Zugleich wurde beschlossen, Sozialleistungen für den Kindesunterhalt wie den CTC zu erhöhen, zusätzliche Gelder für die Bekämpfung der Kinderarmut zur Verfügung zu stellen und in stärkerem Maße auf die Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen zu achten, um so prekären Formen der Arbeitsmarkteinbindung entgegenzutreten (vgl. Smith 2008: 507-508). Es ist zu vermuten, dass dieser Stimulus im Jahr 2008 sowohl eine Reaktion auf den seit 2004/2005 deutlich verlangsamten Rückgang der Kinderarmut als auch ein symbolisches Signal des neuen Premierministers Brown darstellte.

Unter den auf die Überwindung lang anhaltender Benachteiligung zielenden Maßnahmen sind vor allem ‚Sure Start‘ und die ‚Every Child Matters‘ Agenda von 2003 hervorzuheben.

‚Sure Start‘ verfolgte das Ziel, Kindern zwischen 0 und 4 Jahren in den am stärksten benachteiligten Gebieten eine auf die jeweiligen territorialen Bedürfnisse zugeschnittene Förderung zu bieten. Dies kann, je nach Umständen, Maßnahmen zur frühkindlichen Entwicklung, medizinische Versorgung oder Erziehungsberatung für Eltern umfassen (vgl. Stewart 2005: 147). Obgleich es das Hauptanliegen dieses Programmes war, die Chancen besonders benachteiligter Kinder zu erhöhen, stehen die ‚Sure Start‘-Einrichtungen zur Vermeidung von Stigmatisierung allen Kindern

des Einzugsgebietes offen (vgl. Hannon u.a. 2008: 207).

Auch die ‚Every Child Matters‘ Agenda unter der Führung des Bildungsministeriums erhebt den Anspruch, vielfältigen Formen der Benachteiligung entgegen zu wirken. Als Beispiel der engen Kooperation verschiedener Ministerien umfasst die Agenda beispielsweise die Ziele verbesserter medizinischer Versorgung (vgl. DfE 2003: 30-32), die Unterbindung anti-sozialen Verhaltens (vgl. DfE 2003: 33-34), die Verbesserung schulischer Bildung (vgl. DfE 2003: 27-29) sowie die Einführung der ‚Education Support Allowance‘ (ESA) (vgl. DfE 2003: 29) zur Förderung verlängerter Schulbildung durch die Zahlung einer wöchentlichen Unterstützung von £30 für 16-19-jährige in Schulbildung.<sup>76</sup> Auffällig an dieser Agenda ist die enge Verknüpfung verschiedener Problemfelder und das Ansinnen, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen langfristig und unter Berücksichtigung aller möglichen Gefährdungen, von Drogenmissbrauch über schulisches Versagen bis hin zu psychischen Problemen, zu begleiten. Dieser Fokus auf umfassende und langfristige Unterstützung kommt auch im 2006 erlassenen ‚Aktionsplan gegen soziale Exklusion‘ (vgl. HM Government 2006) zum Tragen, in dem die bereits erwähnten Programme im Sinne der interorganisationellen Kooperation zusammengeführt werden (vgl. HM Government 2006: 33). Das gleiche Prinzip liegt auch dem zwei Jahre zuvor veröffentlichten ‚Child Poverty Review‘ zu Grunde, der spezifische Zielvorgaben zur Verbesserung der Lebenslagen von Kindern für eine Reihe von Ministerien enthält. Zu diesen Vorsätzen zählen, neben arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Vorgaben, unter anderem auch die Bekämpfung des Rauchens sowie die Verringerung von Verkehrsunfällen

---

<sup>76</sup> Die ESA wurde unter der gegenwärtigen konservativ-liberalen Koalitionsregierung abgeschafft und Mittel für ‚SureStart‘ sind nicht länger von allgemeinen Ausgaben lokaler Gebietskörperschaften getrennt, was im Zuge von massiven Kürzungen deren Budgets zur Schließung zahlreicher ‚SureStart‘-Zentren führte. Es zeigt sich hier die schwache Nachhaltigkeit der von *Labour* eingeführten Bemühungen zur aktiven Bekämpfung von Kinderarmut.



und Kriminalität in den ärmsten Gebieten (vgl. HM Treasury 2004: 99-101).

Die Bilanz dieser vielfältigen Bemühungen erwies sich zunächst als positiv, da es in den ersten Amtsperiode der *Labour*-Regierung gelang, Kinderarmut um fast ein Viertel zu senken. Allerdings stagnierte von da an die weitere Reduzierung von Kinderarmut (vgl. Joyce/Sibieta 2013: 191-192), trotz beachtlicher finanzieller Aufwendungen, und die Armutsquote verblieb bei über 16%. In ihrer Evaluation der Resultate sozialpolitischer Interventionen kommen Joyce/Sibieta (2013: 195) zu dem Schluss, dass gerade die Armut jener sozialen Gruppen merklich gesenkt werden konnte, die sozialpolitisch im Zentrum standen, also Kinder und Rentner. Dabei kommt vor allem erhöhten Transferleistungen und der Schaffung des ‚tax credit‘-Systems, durch das jährlich etwa £25 Milliarden in erster Linie an einkommensschwache Haushalte mit Kindern ausgezahlt wurden, herausragende Bedeutung zu.

Was andere zielgruppenbezogene Programme wie ‚Sure Start‘ betrifft, erweist sich die Bilanz als eher durchwachsen. Gerade im Bereich der Gesundheitsvorsorge für Kinder sind trotz genereller Verbesserungen des Gesundheitswesens weitreichende Erfolge ausgeblieben und der Eindruck kann nicht vermieden werden, dass die gesetzten Ziele im Verhältnis zum Budget zu ambitioniert waren (vgl. Stewart 2005: 162).

Zudem zeigt sich auch in diesem Fall, dass die Absicherung für Personen, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen, schon allein oft dadurch unzureichend ist, dass Sozialleistungen unterhalb der Armutsgrenze liegen (vgl. Sutherland/Sefton/Piachaud 2003: 63).

An dieser Stelle lässt sich auch eine gewisse Tragik der beschriebenen Maßnahmen gegen Kinderarmut erkennen, da trotz des Einsatzes von bemerkenswerten Ressourcen und konzertierter Bemühungen seitens einer Vielzahl von politischen Akteuren, Kinderarmut auf einem relativ hohen Niveau verharrte. Der Effektivität von Sozialstaatlichkeit sind

offenbar durch sozioökonomische Faktoren Grenzen gesetzt, die nicht oder zumindest nicht ohne weiteres überwunden werden können, selbst wenn eine deutliche Erhöhung der Transferleistungen erfolgen würde.

Mit Hinblick auf das Verhältnis der armuts- und integrationspolitischen Interventionen gegen Kinderarmut zu den allgemeinen Leitbildern in diesem Feld der Sozialpolitik, lassen sich die folgenden Feststellungen treffen:

Politik gegen Kinderarmut folgt dem Grundsatz einer auf Einbindung in Erwerbsarbeit zielenden Integrationspolitik. Im Bemühen um eine nachhaltige Sicherung besserer Lebenschancen für Kinder, kommt der Eingliederung der Eltern in den Arbeitsmarkt daher zentrale Bedeutung zu, so dass auf aktivierende Instrumente zurückgegriffen wird. Allerdings werden Sanktionen wesentlich sparsamer angewandt als gegenüber anderen Personengruppen und es lässt sich seit 2008 sogar eine größere Anerkennung der negativen Folgen von prekärer Beschäftigung erkennen. Des Weiteren entspricht Politik gegen Kinderarmut dem Prinzip des kooperativen Regierungshandelns. In Anbetracht der multi-dimensionalen Ursachen und Auswirkungen von Kinderarmut wird dabei nicht nur die Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren gefördert, sondern auch ein wesentlich differenzierteres Verständnis von Exklusion und Armut demonstriert als im Feld der Arbeitsmarktpolitik. Es scheint daher, dass Armutspolitik mit Hinsicht auf Kinder eine Sonderstellung einnimmt, ohne jedoch aus dem Referenzrahmen sozialpolitischen Handelns in Großbritannien herauszufallen. Sie ist demnach sowohl ‚Teil des Ganzen‘ als auch zugleich eine Ausnahme.

Doch trotz dieser Anerkennung der Komplexität sozialer Problemlagen besteht ein individualisierter, aus der Sozialarbeit entlehnter Fokus. Dies mag im Einzelfall ein erfolgversprechender Ansatz sein, stößt aber spätestens dann an seine Grenzen, wenn sich Armutsstrukturen anstatt aufgrund persönlicher Entwicklungen durch Einwirkung von

gesellschaftlichen Faktoren, wie beispielsweise strukturelle Arbeitslosigkeit oder niedrige Löhne, verfestigen oder reproduzieren.

### 3.2.4 *Zum politischen Kontext und den Folgen der Integrationspolitik*

Wie in der Fallstudie zu Frankreich, soll es auch hier abschließend darum gehen, den politischen Rahmen von Armuts- und Integrationspolitik und die nachhaltigen Auswirkungen der seit 1997 vorherrschenden Sozialpolitik darzustellen. Dabei erfolgt die Diskussion in den folgenden drei Teilen:

Zuerst wird das institutionelle Gefüge des britischen Regierungssystems betrachtet. Dies kann jedoch im Vergleich zu Frankreich wesentlich kürzer gefasst werden, da in Großbritannien hinsichtlich der politischen Kräfteverhältnisse und Regierungsbildung im Untersuchungszeitraum ein wesentlich höheres Maß an Kontinuität vorherrschte.

Zum zweiten ist es geboten, sich näher mit den ideologischen Leitbildern *New Labours* auseinanderzusetzen, da diese in beachtlichem Umfang sozialpolitische Entscheidungen geprägt haben und angesichts der ununterbrochenen Regierungsverantwortung *Labours* zwischen 1997 und 2010 wesentlich stärker und nachhaltiger die Ausrichtung der Armuts- und Sozialpolitik geprägt haben als eine einzelne Partei in Frankreich für sich beanspruchen könnte.<sup>77</sup> In diesem Zusammenhang muss auch das anhaltende ideologische Erbe des Thatcherismus Beachtung finden, welches als Ausgangs- und Referenzpunkt für *Labours* politische Orientierung dient.

Zum Ende werden die Auswirkungen der betrachteten politischen Weichenstellungen in vier Hypothesen zusammengefasst.

---

<sup>77</sup> Zur Rolle von Ideen im politischen Prozess, vgl. den Sammelband von Béland/Cox (2011).

Folgt man der Darstellung Doreys (2009: 51-53) zur Organisation politischer Prozesse in Großbritannien, so ist der Premierminister zwar durch Einbindung in das Regierungskabinett und die generelle Einschränkung nationaler Entscheidungsfreiheit als Folge der europäischen Verflechtung von Regierungskompetenzen nicht so mächtig, wie Thesen zum ‚Britischen Präsidentialismus‘ andeuten, verfügt aber dennoch über eine relativ hohe Steuerungsgewalt sowie die Fähigkeit, politische Entscheidungen stark zu prägen. Zwar ist diese Fähigkeit von politischen Rahmenbedingungen wie etwa der Größe der parlamentarischen Mehrheit oder der Abwesenheit wirtschaftlicher Krisen abhängig (vgl. Dorey 2009: 53-54), dennoch besteht in Verbindung mit der straffen Kontrolle, welche die Regierung über das Parlament, insbesondere das Unterhaus ausübt<sup>78</sup>, kaum ein Zweifel, dass unter den ‚richtigen‘ Umständen eine Regierung die durch ihre Mehrheit verliehene Gestaltungsmacht zu nutzen vermag.

Es scheint, als ob sich *Labour* dieses Zusammenspiel zwischen institutionellen und machtpolitischen Faktoren zu nutzen machen konnte: So verlor zwar *Labour* von Wahl zu Wahl kontinuierlich Wählerstimmen und die Hälfte ihrer Mitglieder (vgl. Wood 2010: 6, 23), was auf eine erodierende Popularität hindeutet, vermochte es aber dennoch bis zum Ende, dank des britischen Mehrheitswahlrechts, eine zwar schwindende, doch stabile Parlamentsmehrheit zu wahren.

Auch die konservative Opposition erwies sich als wenig effektiv und vermochte es erst 2010, in der Folge des Ausbruchs der Wirtschaftskrise sowie drei gescheiterter Anläufe unter drei Vorsitzenden, gegenüber einem unpopulären Premierminister Brown eine relative Mehrheit, und

---

<sup>78</sup> Dies wird zum Beispiel daran ersichtlich, dass von der Regierung eingebrachte Gesetzesvorhaben („public bills“) in der Regel erfolgreich sind, während „private member bills“, die von Abgeordneten zur Abstimmung gestellt werden, oftmals nicht die zweite Lesung erreichen, da die Regierung in hohem Maße die Tagesordnung kontrolliert (vgl. Dorey 2005: 167-171).

damit die Gelegenheit zu einer Koalitionsregierung, zu erzielen.<sup>79</sup>

Seitens der Gewerkschaften kam ebenfalls kaum Widerstand auf, auch wenn *Labour* betont auf Distanz blieb und sich in der Gesetzgebung zur Stärkung der Arbeitnehmer auf individuelle Rechte konzentrierte und keine Bemühungen unternahm, die restriktive Gesetzgebung Thatchers hinsichtlich gewerkschaftlicher Organisationen zu revidieren (vgl. Lefèvre/Boismenu/Dufour 2011: 75-76).

Es ist folglich nicht überraschend, dass *Labour* innerhalb des politischen Systems wenig Opposition entgegentrat, was die Umsetzung des Regierungsprogrammes erleichterte, wenngleich die institutionelle Trägheit des öffentlichen Sektors und insbesondere der Ministerialbürokratie von Tony Blair immer wieder als bremsend beschrieben wurde (vgl. beispielsweise Blair 2010: 491). Dass dies den Reformdrang der Regierung wenig verringerte, lässt sich mit dem hochgradig zentralistischen Führungsstil Blairs erklären, der von Beginn seiner Amtszeit das Büro des Premierministers mit einflussreichen Beratern besetzte, die permanent mit den verschiedenen Ministerien in Verhandlungen standen, um die vom Premierminister definierten politischen Weichenstellungen umzusetzen (vgl. Diamond 2011: 148). Es ist in diesem Zusammenhang kaum verwunderlich, dass „Tony will“ als die zwei einflussreichsten Worte in der britischen Regierung bezeichnet wurden (vgl. Cockerell 2000: 85), zumindest in den ersten Jahren nach Amtsübernahme, bevor die vielfach kommentierten Spannungen zwischen Blair und Brown aufbrachen (vgl. zu deren Aufarbeitung in den Memoiren von zentralen Figuren *New Labours*, Gamble 2012).

Die Geschichte *New Labours* an der Macht ist demnach am besten als Prozess einer zwar langsamen, aber stetigen Erosion von Vertrauen und Popularität beschrieben, ausgehend von einem ursprünglich hohen Niveau von beidem. Es ist folglich, was den Moment der Wahl Blairs zum

---

<sup>79</sup> Für eine Analyse der internen Schwierigkeiten der *Tories* während der Regierungszeit *Labours*, vgl. Bale (2010).

Premierminister betrifft, der Einschätzung von Seldon/Lodge (2010: xxi) zuzustimmen, dass Blair 1997 eine „vereinte Partei, einen Erdrutschsieg, eine geschwächte Opposition, eine starke Wirtschaft, wohlwollende Medien und ein unterstützendes intellektuelles Klima“ vorfand und dementsprechend einen idealen Start in seine Regierungszeit hatte.

Um die getroffenen Entscheidungen in diesem positiven Kontext einordnen und erklären zu können, ist es daher geboten, sich näher mit den ideologischen Leitbildern zu beschäftigen, die *New Labours* Politik bestimmten.

Seit Mitte der 1990er Jahre spielt bei der allgemeinen Einordnung und Bewertung *New Labours* sowie dessen ideologischer Verankerung die Frage der Abgrenzung zur 'klassischen' Sozialdemokratie der Nachkriegszeit (*Old Labour*) und zu dem in Großbritannien fast zwei Jahrzehnte hegemonialen Thatcherismus eine Rolle, wobei im Wesentlichen drei Einschätzungen miteinander konkurrieren: *New Labour* als bestenfalls 'rosa gefärbter' Nachfolger des britischen Konservatismus à la Thatcher, als authentischer Erbe *Old Labours* oder als originär neuer Ansatz im Sinne eines ‚Dritten Weges‘ (vgl. Ludlam 2006: 458). Auch wenn es nicht Anliegen dieser Arbeit ist, der kaum überschaubaren Auswahl an Literatur zu *New Labour* einen weiteren Beitrag hinzuzufügen, so sollen doch im Folgenden zumindest einige Argumente zur Abgrenzung und Einordnung von *Labours* Regierungszeit vorgebracht werden, um damit grundlegende ideologische Prinzipien und deren Einfluss auf Politiken gegen Armut und Exklusion zu analysieren.

Hierbei ist davon auszugehen, dass die oben erwähnten Ansätze zur Einordnung *New Labours* einer differenzierten Betrachtung wenig zuträglich sind und eher dem Bedürfnis klarer Etikettierungen im Rahmen politischer Auseinandersetzungen geschuldet sind. Angesichts der Tatsache, dass für alle drei Erklärungsmuster plausible Argumente gefunden werden können, erscheint es sinnvoller, das politische Projekt

*New Labour* in seiner Widersprüchlichkeit und Vielfalt ernst zu nehmen und sowohl die Kontinuitäten als auch Brüche mit *Old Labour* und Thatcherismus in den Blick zu nehmen.

Was nun die Abgrenzung der neuen von der alten Arbeiterpartei betrifft, erweist sich die Trennung weniger klar, als führende Vertreter *New Labours* behaupten. Man könnte auch formulieren, dass sich bereits vor der Übernahme des Parteivorsitzes durch Tony Blair im Jahr 1994 und erst recht vor der Erarbeitung des Wahlprogramms für die Parlamentswahlen 1997 *Labours* Entwicklungen nachzeichnen lassen, die als Vorboten der später erfolgten Umorientierung interpretiert werden müssen.

Die Wahlniederlage 1983, als die Partei mit dem Anspruch einer grundlegenden Infragestellung der Politik Margaret Thatchers antrat (vgl. Hills 1998: 21) und deutlich ihrem konservativen Gegner unterlag, wurde im allgemeinen als Beginn eines organisatorischen und ideologischen Wandels (vgl. etwa Levitas 2005: 1; Lowe 2005: 382-383) wahrgenommen, wenngleich sich bereits vor diesem Zeitpunkt auch von anderen sozialdemokratischen Parteien Europas bekannte Transformationen erkennen ließen, die der späteren Ausrichtung *New Labours* zumindest den Weg geebnet haben: So wurde etwa 1964 das Ziel der Überwindung des Kapitalismus aufgegeben und die in den 1960er und 1970er Jahren noch vorhandene rhetorische Radikalität stieß auch in Großbritannien an ihre Grenzen, sobald die Arbeiterpartei tatsächlich Regierungsverantwortung innehatte (vgl. Gamble/Kelly 2001: 168; Page 2007: 22-25). Schon in den 1960er Jahren wurden aus Budgetgründen eigentlich als universell vorgesehene Sozialleistungen zunehmend nur nach Bedarfsprüfungen gewährt, ab 1974 kam es zudem zu ersten Einschnitten bei den Staatsausgaben (vgl. Annesley 2001: 203) und zu einer intensiveren Reflexion über die Grenzen des Wohlfahrtsstaates, die in eine bröckelnde Unterstützung sozialstaatlicher Sicherungssysteme mündete (vgl. Page 2007: 25).

Im Jahre 1983 stand dann neben einer Reform der Parteiorganisation (hin zu einer stärkeren Ausrichtung auf den Parteivorsitzenden sowie der damit verbundenen Schwächung des ‚National Executive Board‘ als auch der beginnenden Lösung von den Gewerkschaften) zusätzlich eine programmatische Neujustierung auf der Agenda, die etwa eine nunmehr positive Einstellung zur europäischen Integration, die Akzeptanz atomarer Bewaffnung und den Verzicht auf die Rücknahme der die Gewerkschaften schwächenden Reformpolitik der Konservativen umfasste (vgl. Coates 2000: 2). Auch der später zentrale Begriff eines ‚Dritten Weges‘ zwischen ‚klassischer‘ kontinentaleuropäischer Sozialdemokratie und Marktliberalismus monetaristischer und neokonservativer Prägung fand bereits 1985 Eingang in ein Strategiepapier des damaligen Parteivorsitzenden Neil Kinnock (Moran 2000: 110).

Im Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik markierte der 1989er ‚Policy Review‘ eine unmissverständliche Abkehr von einer Reihe bisheriger Prinzipien: Das Ziel der Verstaatlichung von Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge und Schlüsselindustrien als Antwort auf die große Privatisierungswelle der 1980er Jahre wurde dabei ebenso aufgegeben wie die Forcierung höherer Ausgaben im Bereich des öffentlichen Sektors. Zugleich erfolgte eine neue Schwerpunktsetzung in der Wirtschaftspolitik, wodurch bei Anerkennung der mit einer globalisierten Wirtschaft einhergehenden ‚Sachzwänge‘ eine angebotsorientierte Politik unter Entwicklung von Kooperationen mit dem privatwirtschaftlichen Sektor angestrebt wurde. In Abgrenzung zur marktliberalen Wirtschaftspolitik der Regierung Thatcher betonte *Labour* jedoch die Bedeutung des öffentlichen Sektors, der staatlichen Regulierung des Wirtschaftslebens und einer progressiven Besteuerung zum partiellen Ausgleich von Einkommens- und Vermögensungleichheiten (vgl. Gamble/Kelly 2001: 170-171). Insgesamt handelt es sich demnach um einen inkrementellen und trotz punktueller Widerstände kontinuierlichen



Wandel des Programms gerade in jenen Bereichen, welche indirekt die Gestaltung von Sozialpolitik beeinflussen, das heißt Fragen der wirtschaftspolitischen Strategie, des öffentlichen Eigentums, der Besteuerung sowie des Verhältnisses zu den Gewerkschaften.

Hinsichtlich der konkreten sozialpolitischen Orientierung der britischen Arbeiterpartei kommt der im Jahr 1992 unter Leitung John Smiths tagenden ‚Commission on Social Justice‘ große Bedeutung zu, die versuchte, eine zeitgemäße Sozialpolitik unter Berücksichtigung der ökonomischen, sozialen sowie politischen Veränderungen der vergangenen Jahre zu konzipieren und deren Arbeitsergebnisse nach Ansicht von Annesley den Schlüssel zum Verständnis des sozialstaatlichen Konzepts *New Labours* liefern (vgl. Annesley 2001: 205), weswegen deren Schlussfolgerungen an dieser Stelle in einem Überblick kurz dargestellt werden sollen.

Die Schaffung sozialer Gerechtigkeit basiert danach auf vier Pfeilern: der Anerkennung des gleichen Wertes aller Bürger; dem universellen Recht auf die Gewährleistung des Existenzminimums; einer gerechten Versorgung sowie Umverteilung von Gelegenheiten („opportunities“), um die Möglichkeit eines erfüllten Lebens zu sichern; sowie der Verminderung, und sofern möglich der Beseitigung, ungerechter Ungleichheit<sup>80</sup>. Die Gewährung und Herstellung sozialer Gerechtigkeit obliegt dabei nicht

---

<sup>80</sup> Der Begriff ‚ungerechte Ungleichheit‘ („unjust inequality“) ist meines Erachtens frag- und kritikwürdig, da er andeutet, neben eben jenen ungerechten Ungleichheiten gäbe es ‚gerechte Ungleichheiten‘, die in der Vergangenheit fälschlicherweise Gegenstand sozialpolitischer Bemühungen waren, die nun im Sinne einer Konzentration auf wirkliche Probleme abzustellen seien. Störend daran ist, dass sozialpolitische Programme in der Regel stets nur auf die Reduzierung sozialer Ungleichheit abzielen, also auf Ungleichheiten die bestehen, wenn „Menschen aufgrund ihrer Stellung in sozialen Beziehungsgefügen von den ‚wertvollen Gütern‘ einer Gesellschaft regelmäßig mehr als andere erhalten“ (Hradil 2001: 30). Als legitim oder quasi-natürlich erachtete Unterschiede zwischen Individuen und sozialen Gruppen lösen hingegen kaum sozialpolitische Interventionen aus. Folglich ist das Attribut ‚ungerecht‘ an dieser Stelle überflüssig, es sei denn die Formulierung verfolgt das Ziel, bestimmte soziale Ungleichheiten zu legitimieren, zu entproblematisieren und damit aus dem Handlungsfeld von Sozialpolitik zu entfernen.

mehr allein dem Wohlfahrtsstaat, sondern allen gesellschaftlichen Kräften, wobei die ethischen Prinzipien der Gemeinschaft mit der Dynamik der Marktwirtschaft zu verbinden sind. Die sozialstaatlichen Sicherungssysteme bilden daher eher ein Sprungbrett für die Wahrnehmung wirtschaftlicher Chancen anstatt ein Sicherheitsnetz, der Fokus also auf (Aus)Bildung, Training und lebenslangem Lernen liegt. In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass im Zuge innerparteilicher Debatten zwischen 1992 und 1997 die bereits von den *Tories* eingeforderte Betonung des Gleichgewichts von Rechten und Pflichten der Bürger stärker in den Mittelpunkt gerückt wurde, während zugleich der Begriff ‚soziale Gerechtigkeit‘ von dem der ‚sozialen Fairness‘ ersetzt wurde (vgl. Annesley 2001: 204-205).

An diesem Beispiel wird ersichtlich, dass die programmatischen Orientierungen *New Labours* zwar einerseits ihren Ursprung in weiter zurückliegenden Wandlungen haben, und von einem klaren Bruch oder Neuanfang damit nicht die Rede sein kann, dass jedoch zugleich andererseits die Partei Mitte der 1990er Jahre den bereits im Ansatz begonnenen Transformationsprozess deutlich beschleunigt und forciert hat – auch unter dem Einfluss von ‚think tanks‘, die an der Neudefinition sozialdemokratischer Politik aktiv mitwirkten und dabei auch dazu beitrugen, die Trennlinie zwischen politischer Linken und Rechten zu verwischen sowie das Ziel der Chancengleichheit über umverteilende Formen der Sozialpolitik zu stellen (vgl. Pautz 2010: 280, 284).

Dieses ‚Neue‘ wurde besonders in den Jahren vor dem großen Wahlsieg von 1997 immer wieder beschworen<sup>81</sup>, unter anderem selbstverständlich mit dem Ziel, breitere Bevölkerungsschichten, vor allem die Mittelklassen, anzusprechen. Hierfür wurde es seitens der Parteiführung als unumgänglich erachtet, das Image *Labours* als Partei der hohen Steuern

---

<sup>81</sup> So taucht etwa, wie Coates ermittelt hat, in der 1995er Parteitagsrede Blairs 37 mal der Begriff „neu“ auf (vgl. Coates 2000: 4-5).

und Staatsausgaben (‘tax and spend’) abzustreifen (vgl. Hills 1998: 22), ganz gemäß der späteren Aussage Blairs, in England könne *Labour* nur aus der politischen Mitte regieren (vgl. Richards 2010: 434). Zudem wurden bestehende öffentliche Dienstleistungen und Einrichtungen von Vertretern der Partei zunehmend als veraltet kritisiert (vgl. Davy 2000: 144) und das Leitmotiv eines pragmatischen Politikverständnisses formuliert, demzufolge stets einfach das zu tun sei, was funktioniert, ohne die bestehende gesellschaftliche Ordnung grundlegend in Frage zu stellen (vgl. Page 2007: 26-27) und anzuerkennen, dass Politik von Konflikten geprägt ist, die nicht in jedem Fall auf eine bestimmte ‚objektive‘ Weise gelöst werden können.<sup>82</sup>

Um den Spagat zwischen Bewahrung der alten Anhängerschaft und Gewinnung neuer Wähler zu bewältigen, betonte Tony Blair zu dieser Zeit, es gehe ihm um die Verwirklichung der alt bekannten sozialdemokratischen Ziele auf neuen, der gewandelten Wirklichkeit entsprechenden Wegen. Zugleich wurden jedoch von *New Labour* auch Positionen eingenommen, die bis dahin keinen Schwerpunkt sozialdemokratischer Politik im Vereinigten Königreich bildeten, wie etwa eine verschärfte Politik der inneren Sicherheit<sup>83</sup>, einen von kommunitaristischen Ideen geprägten Fokus auf die Stärkung von lokalen Gemeinschaften sowie ein aktives Bekenntnis zu konventionellen Familienformen als Stützen der Gesellschaft (vgl. Coates 2000: 8). Die Politik des ‘law and order’ gegenüber kriminellem oder ‚anti-sozialem‘ Verhalten bedeutet nicht nur eine Abkehr von einer auf Resozialisierung konzentrierten Kriminalpolitik, sondern auch, wie am Beispiel Frankreichs in Kapitel 3.1.3 gezeigt wurde, eine mögliche Neuorientierung sozialpolitischer Programme.

---

<sup>82</sup> Zum ‚evidence-based policy making‘ und dessen Grenzen unter *New Labour*, vgl. Wells (2007).

<sup>83</sup> Vgl. zur Politik *New Labours* gegen ‚anti-soziales‘ Verhalten u.a. Millie (2007).

Als symbolisch bedeutsam wird vor allem die Änderung der ‚clause 4‘ des Parteiprogramms und die damit offiziell vollzogene Abkehr vom Ziel der Vergesellschaftung der Produktionsmittel angesehen (vgl. Coates 2000: 4-5; Gamble/Kelly 2001: 172). Für das spätere Regierungshandeln entscheidender erweist sich allerdings die deutliche Neuausrichtung im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die über die in der Vergangenheit erfolgten Kurskorrekturen hinausgeht. Das intellektuelle Programm *New Labours* propagierte eine stärkere Verschränkung von staatlichen und Marktakteuren (vgl. Coates 2000: 8) ebenso wie eine aktive Nutzung und Bewältigung der sich durch eine zunehmend vernetzte Weltwirtschaft ergebenden Chancen und Herausforderungen.

Letzteres erklärt dann auch, dass der internationalen Wettbewerbsfähigkeit britischer Unternehmen in den verbleibenden Industrien sowie dem wirtschaftlich bedeutungsvollen Dienstleistungssektor, insbesondere der in London angesiedelten Finanzwirtschaft, höchste politische Priorität eingeräumt wurde, was sich auch, wie gezeigt wurde, in der Arbeitsmarktpolitik niederschlägt, da sozialstaatliche Einrichtungen in großem Maße diesem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit dienen (vgl. Page 2007: 29). Dabei mag es teilweise dieser Schwerpunktsetzung geschuldet sein, dass trotz einer ambitionierten Agenda im Feld der Armutsbekämpfung das originär sozialdemokratische Ziel der Reduzierung sozialer Ungleichheit weitgehend aufgegeben (vgl. Ludlam 2006: 475) und durch ein Bekenntnis zur Chancengleichheit ersetzt (vgl. Coates 2000: 10), ja soziale Ungleichheit gar, wie etwa Page meint, naturalisiert wurde (vgl. Page 2007: 33).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass Blairs Vorhaben einer grundlegenden Umgestaltung der *Labour*-Partei und der Erschließung neuer Wählergruppen in der politischen Mitte (vgl. Lowe 2005: 382) von Erfolg gekrönt war, was die Wirksamkeit von *New Labour* als „Wahlstrategie“

belegte (vgl. Heffernan 2011: 163). Unabhängig davon ist anzunehmen, dass der Wandel der handlungsleitenden Prinzipien *New Labours* sowohl als Ergebnis einer intensiven parteiinternen Reorientierung in den 1990er Jahren als auch längerfristiger Transformationen der britischen und europäischen Sozialdemokratie zu verstehen ist.

Angesichts des tiefgreifenden und nachhaltigen Einflusses der 18jährigen Herrschaft der Konservativen, insbesondere der Regierungszeit Thatchers, auf die britische Gesellschaft und Politik bleibt eine Darstellung der ideologischen Transformation *Labours* unvollständig, solange die Einflüsse des Thatcherismus nicht beachtet werden. In Anbetracht des zu Beginn dieser Fallstudie angebotenen Überblicks soll dies nun in aller Kürze geschehen:

Es ist zunächst sicher kaum überraschend, dass die wiederholten Wahlniederlagen *Labours* während der langen konservativen Regierungsjahre zu einer kontinuierlichen Infragestellung der Positionen und Strategien der Partei führten, und zwar nicht nur in Folge des Versuches, den politischen Gegner gewissermaßen auf seinem eigenen programmatischen Terrain zu stellen, das offensichtlich attraktiver für Wähler war, sondern auch unter dem Einfluss eines grundlegenden Wandels der Einstellungen und Werte, welcher den nachhaltigen Kern der politischen Revolution des Thatcherismus darstellt.<sup>84</sup> Heffernan (2001) hat die Wandlungen *Labours* unter dem Einfluss des Thatcherismus in einer Studie nachgezeichnet und dabei illustriert, wie der linke Flügel der

---

<sup>84</sup> An dieser Stelle ergibt sich das häufige Problem der Unterscheidung zwischen Kausalität und Korrelation. Oder konkreter: Ist der Wandel *Labours* direkte Folge des Thatcherismus oder sind, wie Heywood meint, die programmatischen und ideologischen Veränderungen der Partei nur Teil jenes Neorevisionismus, der alle sozialdemokratischen Parteien Westeuropas prägte und immer noch prägt (vgl. Heywood 2003: 148-150)? Ohne dies näher zu verfolgen, ist die Hypothese dieser Arbeit, dass die Reorientierung *Labours* zwar ohne Zweifel durch dieselben Einflüsse bedingt war, die auch andere europäische sozialdemokratische Kräfte zur Aufgabe ihrer sozialistischen Ziele bewegten, dass zugleich aber die britische Sozialdemokratie unter dem Einfluss des besonders wirkmächtigen Thatcherismus eine wesentlich weitgehendere und tiefgreifendere Transformation durchlaufen hat.

britischen Sozialdemokratie, welcher bereits vor der Regierungszeit Thatchers geschwächt war, für die massive Wahlniederlage des Jahres 1983 verantwortlich gemacht sowie zunehmend abgewertet und schließlich in den Jahren 1986/1987 in Folge interner Auseinandersetzungen vorerst endgültig marginalisiert wurde, so dass spätestens ab 1989 die politische Richtung *Labours* unmissverständlich als Annäherung an Positionen der konservativen Partei verstanden werden musste (vgl. Heffernan 2001: 67-81).

Als Ergebnis dieser schrittweisen Transformation *Labours* (vgl. Heffernan 2001: 84) kann es dann auch kaum verwundern, dass das Wahlprogramm *New Labours* von 1997 in seinen wirtschaftspolitischen Prioritäten große Ähnlichkeit zum Wahlmanifest der Konservativen aus dem Jahr 1979 aufweist, wie etwa die Kürzung öffentlicher Ausgaben, den Verzicht auf die Erhöhung direkter Steuern, Anreize für Investitionen sowie eine stärkere Regulierung gewerkschaftlicher Arbeit (vgl. Heffernan 2001: 65).

Damit sei, so schließlich Heffernan, der in den Nachkriegsjahrzehnten die politischen Auseinandersetzungen strukturierende Widerstreit zwischen Sozialismus und freier Marktwirtschaft in Folge einer nun beiden großen Parteien gemeinsamen, neoliberal geprägten Weltsicht aufgehoben (vgl. Heffernan 2001: 19), was zeige, dass die 'New Right' den Kampf der Ideen der 1970er Jahre für sich entscheiden konnte (vgl. Heffernan 2001: 25).

Auch andere Autoren kommen zu ähnlichen Schlussfolgerungen: So betonen etwa Moran/Alexander, *New Labour* habe das Erbe des Thatcherismus akzeptiert und bemühe sich lediglich um eine symbolische Abgrenzung (vgl. Moran/Alexander 2000: 110), Richards unterstreicht die Bewahrung des konstitutionellen Arrangements der konservativen Vorgängerregierungen (vgl. Richards/Smith 2001: 147) und Davy hebt die Kontinuitäten im Bereich der gegen Arbeitslosigkeit eingesetzten Instrumente (mit Ausnahme des 1999 eingeführten gesetzlichen Mindestlohnes), der politischen Leitmotive mit ihrem Fokus auf die Abhängigkeit vom Sozialstaat und ihre Folgen, sowie der Propagierung

von individuellen Pflichten eigenverantwortlicher Bürger hervor (vgl. Davy 2000: 144-145; 175-177). Dixon schließlich sieht Blair bereits im Titel seines Buches als „rechtmäßigen Erben“ Thatchers, was er insbesondere an der Beibehaltung einer monetaristischen Wirtschaftspolitik, der Fortsetzung von Privatisierungen und der Begrenzung von Ausgaben der öffentlichen Hand (vgl. Dixon 2000: 69-73) sowie an der Verbreitung eines auf Moral und Sicherheit (vgl. Dixon 2000: 86-87) und die negativen Folgen sozialstaatlicher Absicherung (vgl. Dixon 2000: 91-93) abhebenden Diskurses festmacht.

Doch trotz dieser offensichtlichen Kontinuität ist die Existenz markanter sozialpolitischer Unterschiede zwischen den konservativen Regierungen unter Thatcher und Major einerseits<sup>85</sup> und der sozialdemokratischen Mehrheit Blairs sowie später Browns andererseits nicht von der Hand zu weisen. Neben einem stärkeren Engagement *Labours* im Bereich der Bildung und dem staatlichen Gesundheitswesen (vgl. Hills 1998: 24) sowie gewissen Resten sozialistischer Rhetorik (vgl. Dixon 2000: 78-79) und einer gemäßigt proeuropäischen Einstellung wird der partielle Bruch mit konservativer Politik in erster Linie in jenem Bereich deutlich, der im Mittelpunkt dieser Arbeit steht, das heißt den Bemühungen um eine Reduzierung von Armut und Exklusionsrisiken.

In der Tat erwies sich die Konservative Partei aufgrund ihrer marktliberalen Doktrin nicht in der Lage und auch nicht willens, dem Problem zunehmender Armut und Exklusion entgegenzutreten (vgl. Carmichael 2001: 162). In Anbetracht der von Thatcher forcierten Niedriglohnpolitik im Namen besserer internationaler

---

<sup>85</sup> An dieser Stelle noch die Unterschiede zwischen der Regierungszeit Thatchers und der Majors zu betrachten, würde zu weit führen. Anzumerken ist allerdings, dass gerade im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik die Ähnlichkeiten zwischen Majors und Blairs Regierungsprogramm geringer ausfallen als die zwischen Blairs und Thatchers (vgl. Coates 2000: 134), die Regierungsjahre Majors also gewissermaßen als Brücke fungierten. Über die Ähnlichkeiten der Sozialpolitik in Blairs erster Amtszeit und Majors Regierungszeit, siehe Lund (2008).

Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Koch 2003: 190-191) war dieser Unwille jedoch nicht überraschend. Dass *New Labour* den Kampf gegen Armut und Ausgrenzung dezidiert in den Mittelpunkt der Sozialreformen stellte (vgl. Annesley 2006: 482) und insbesondere Kinderarmut zur höchsten Priorität der Sozialpolitik erklärte, repräsentiert ohne Zweifel die wesentlichste Abkehr vom Erbe Thatchers sowie Majors, auch wenn der Voluntarismus *New Labours* in dieser Frage wie gezeigt an zum Teil selbst gesetzte Grenzen stieß.

Letztlich sollte dieses Engagement bezüglich sozialer Exklusion und Armut jedoch nicht den Blick auf die vielfältigen Kontinuitäten zwischen *New Labour* und dem britischen Konservatismus der 1980er und 1990er Jahre verstellen. Diese wurden und werden gerade häufig von linken Kritikern der britischen Sozialdemokratie herausgestellt, um die Schwächen der reformierten Partei und ihres Regierungshandelns zu erklären.<sup>86</sup>

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die schrittweise Wandlung *Labours*, die mit der Herrschaft der konservativen Partei zusammenfiel, in nicht zu unterschätzendem Maße vom in dieser Zeit vorherrschenden Thatcherismus beeinflusst wurde. Es erscheint in diesem Zusammenhang plausibel, den „Neorevisionismus“ (Heywood 2003: 148) der britischen Sozialdemokratie als Sonderfall zu betrachten, da die Ideologie des politischen Gegners in diesem Fall als hegemonial im Sinne Gramscis zu bezeichnen ist, also den gesamten Komplex von Staat und Zivilgesellschaft umfasst und sich in diesem reproduziert. Dass dieser ‚historische Block‘ durchaus Risse aufweist, in die Bestände sozialdemokratischer Tradition eindringen können, steht diesem Befund nicht entgegen.

Um die längerfristigen Auswirkungen der Armuts- und

---

<sup>86</sup> Für einen kurzen Überblick, vgl. Annesley (2001: 212-214) sowie Giddens (2001: 12-35), der sich darüber hinaus um eine Widerlegung bemüht.



Integrationspolitik der *Labour*-Regierung zusammenfassen, erscheinen mir die folgenden Thesen angebracht:

Zum ersten lässt sich wie im Falle Frankreichs feststellen, dass eine auf Aktivierung und Wettbewerbsfähigkeit fokussierte Arbeitsmarktpolitik zwar im einzelnen erfolgreich zur Eingliederung von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt führen kann, insgesamt aber daran scheitert, Tendenzen der Prekarisierung entgegenzuwirken. Im britischen Fall kommt dabei hinzu, dass relativ geringe Produktivität und die damit verhältnismäßig arbeitsexensive Produktionsweise zu niedrigem Lohnniveau beiträgt (vgl. Koch 2003: 193), was zu erklären hilft, warum trotz der in Kapitel 3.2.3 dargestellten Erfolge bei der Reduzierung von Kinderarmut, ähnliche Erfolge bei der Armut Erwerbsfähiger ohne Kinder ausblieben, deren relative Armutsquote während Labours Regierungszeit kontinuierlich von 12% auf 15% anstieg (vgl. Joyce/Sibieta 2013: 192-193). Es zeigt sich an dieser Stelle ein Spannungsverhältnis zwischen den Anforderungen eines flexiblen, auf kostengünstige Produktion ausgerichteten Arbeitsmarktes und dem Ziel, die Armut arbeitender Menschen zu reduzieren. Dieses Problem hat sich mit Ausbruch der globalen Wirtschaftskrise seit 2007/2008 noch verschärft, insbesondere durch die Zunahme von Unterbeschäftigung mit unzureichenden Löhnen unterhalb der Armutsgrenze (vgl. Lallement 2011: 635).

Zum zweiten setzte *Labour* auf eine Sozialpolitik, die ohne einen weiterreichenden Umbau von Sozialstaatlichkeit auskam. Neue Instrumente wie das System der ‚tax credits‘ wurden eingeführt und für das Ziel der Armutsreduzierung optimiert, zugleich stehen diese Instrumente aber in der Kontinuität sozialstaatlicher Interventionen vor 1997. Lediglich die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns repräsentiert einen deutlichen Bruch, wenngleich das Niveau dieses Lohnes keine Absicherung gegen Armut darstellt.

Zum dritten wurde unter *Labour* wie in Frankreich die Konzentration auf aktivierende Sozialpolitik verstärkt. Die Programme des ‚New Deal‘,

inspiriert durch Erfahrungen in den USA, verbinden damit ein förderndes mit einem sanktionierenden Element. Im Zusammenspiel mit der Diskussion um den Missbrauch von Sozialleistungen führt dies zu einer Aufwertung von Kontrollmechanismen, um „moralische Defizite“ seitens sozial Exkludierter zu bekämpfen (vgl. Nunn/Biressi 2009: 111), und unterstreicht erneut die ambivalente Qualität von Sozialstaatlichkeit, die im folgenden Kapitel näher diskutiert werden wird.

Zum vierten unternahm *Labour* keinen ernsthaften Versuch, die aus der langen Periode konservativer Regierung nachwirkenden vorherrschenden Einstellungen, Werte und Normen grundlegend in Frage zu stellen. Zentrale ideologische Positionen der konservativen Vorgängerregierungen wurden übernommen und der Fokus der programmatischen Orientierung lag in erster Linie auf ‚Wählbarkeit‘ (vgl. Wood 2010: 23), was im britischen Wahlsystem in erster Linie darauf hinausläuft, politisch unentschiedene und volatile Wähler in jenen Wahlkreisen zu gewinnen, die nicht fest in der Hand einer der Parteien sind und daher als wahlentscheidend gelten (vgl. Pearmain 2011:216). Dies mag nach einer langen Phase der Opposition eine nachvollziehbare taktische Entscheidung sein, führt aber längerfristig dazu, dass Fortschritte bei der Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems stets prekär bleiben und recht einfach revidiert werden können – wie das Regierungshandeln der gegenwärtigen Koalitionsregierung aus Konservativen und Liberalen etwa bei der Reformierung des Gesundheitssystems demonstriert. Folglich gilt immer noch die Feststellung Evans (2004: 138), dass es sich im Kontext der vorherrschenden doxa keine eine Regierungsmehrheit anstrebende Partei in Großbritannien erlauben kann, mit ‚tax and spend‘, also der Bereitschaft zur Finanzierung von öffentlichen Diensten oder von Sozialleistungen unter Rückgriff auf höhere Steuern, assoziiert zu werden. Da *Labour* es versäumt hat, ihre 13 Jahre an der Regierung zu nutzen, um den ideellen Rahmen des Thatcherismus zu delegitimieren und ein alternatives

Gesellschaftsbild im öffentlichen Diskurs zu etablieren, kann es kaum verwundern, dass im Zuge von Austeritätspolitiken der vergangenen Jahre zahlreiche Sozialprogramme erodiert oder abgewickelt wurden, während sich die sozialpolitische Debatte fest in den Bahnen eines neoliberalen Weltbildes bewegt.

Unterm Strich bleibt dabei auch im Falle Großbritanniens ein kontrastreiches Bild. Klaren, aber vor allem auf die ersten sechs Regierungsjahre beschränkten Erfolgen im Bereich der Kinderarmut (vgl. Joyce/Sibieta 2013: 191-192) und eine Senkung der Gesamtarmutsquote um 4 Prozentpunkte stehen eine nach wie vor beachtlich hohe relative Armutsquote von 16% im Jahr 2010/2011 entgegen (vgl. Joyce/Sibieta 2013: 191). Es zeigen sich folglich sowohl die potentielle Effektivität zielgerichteter sozialstaatlicher Maßnahmen als auch die Grenzen dieser Interventionen, vor allem wenn sich wie seit einigen Jahren der gesamtwirtschaftliche Ausblick verdunkelt hat.



## **4 Sozialstaaten im Wandel: Ambivalente Integrationspolitik**

Im abschließenden Kapitel dieser Arbeit soll es darum gehen, die Ergebnisse der beiden Fallstudien vergleichend zusammenzufassen und zudem Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wandlungen von Staatlichkeit zu ziehen, die sich in den untersuchten integrationspolitischen Orientierungen widerspiegeln. Diese Betrachtung erfolgt in zwei Teilen:

Im ersten Teil werden Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Konvergenzen im Feld der Exklusionsbekämpfung dargestellt, wobei die in der Sozialstaatsforschung geläufigen Zuordnungen Frankreichs und Großbritanniens zu bestimmten Idealtypen kritisch hinterfragt werden.

Schließlich wird, im Anschluss an die Diskussion des Konzeptes des ‚aktivierenden Staates‘ im ersten Kapitel, diskutiert, inwiefern dieser Begriff zum besseren Verständnis französischer und britischer Armuts- und Integrationspolitik beiträgt, beziehungsweise ob andere theoretische Umschreibungen transformierter Staatlichkeit nützlicher sind. Darauf aufbauend werden schließlich Überlegungen zur ambivalenten Natur von Sozialpolitik angestellt.

### **4.1 Frankreich und Großbritannien im Vergleich**

Ein oberflächlicher Blick auf einige ausgewählte Beiträge zur vergleichenden Wohlfahrtstaatsforschung legt den Eindruck nahe, Frankreich und Großbritannien gehörten zu unterschiedlichen ‚Welten‘ oder Idealtypen sozialstaatlicher Sicherung und wirtschaftlicher Organisation.

Folgt man etwa der trotz aller Kritik maßgeblichen Typologie Esping-Andersens (1998), so erscheint Frankreich als Vertreter des kontinental-europäischen korporatistischen Regimes (Esping-Andersen 1998: 27), während Großbritannien trotz einiger Abweichungen dem liberalen Typ

zugeordnet wird (vgl. Esping-Andersen 1998: 33). In Kaufmanns (2003) Darstellung verschiedener „Varianten des Wohlfahrtsstaates“ erscheinen beide Staaten als aus unterschiedlichen historischen Bedingungen gewachsene distinkte Systeme der sozialen Absicherung, welche jeweils Kontinentaleuropa und „Nachfolgestaaten des britischen Commonwealth“ (Kaufmann 2003: 126) repräsentieren.

Erweitert man den Blick auf Ansätze zur Systematisierung verschiedener Wirtschaftsmodelle ergibt sich ein ähnliches Bild: Der Arbeit von Hall/Soskice (2001) zu den ‚Varieties of Capitalism‘ folgend, stellt Großbritannien einen typischen Vertreter der ‚liberalen Marktwirtschaften‘ dar (vgl. Hall/Soskice 2001: 16), wohingegen Frankreich weder als liberale noch als ‚koordinierte Marktwirtschaft‘ eingestuft wird (vgl. Hall/Soskice 2001: 35), wenngleich in Folge von Veränderungen der politischen Ökonomie Frankreichs und einer Abschwächung der Rolle des Staates bei der Koordination des wirtschaftlichen Handels von Firmen eine gewisse Annäherung an das angelsächsische Produktionsregime zu beobachten ist (vgl. Hancké 2001: 330-334).

Ein genauerer Blick auf diese Kategorisierungen verdeutlicht aber, dass im Detail die Zuordnung beider Staaten nicht problemlos ist, was selbstverständlich angesichts der unvermeidbaren Kluft zwischen analytischen Idealtypen und der komplexen Realität von Sozialstaatlichkeit kaum überrascht.

Esping-Andersen (1998: 73) beispielsweise beobachtet, dass im Untersuchungszeitraum seiner Studie zu Wohlfahrtsregimen Frankreich hinsichtlich der Armenfürsorge in der relativen Höhe der Ausgaben mit Kanada und den USA einen gemeinsamen ‚Cluster‘ bildete.

Eine detailliertere Darstellung der Unterschiede wirtschaftlicher Strukturen und Formen sozialer Sicherung bietet Amable (2003), der auf Grundlage einer Typologisierung institutioneller Beziehungen fünf

Grundtypen des modernen Kapitalismus definiert (vgl. Amable 2003: 14), dabei aber betont, dass je nach Unterscheidungskriterium unterschiedliche Zuordnungen erfolgen, und demzufolge der Versuch einer allgemeingültigen Kategorisierung scheitern muss (vgl. Amable 2003: 20). Hinsichtlich sozialer Sicherung beispielsweise kommt Amable zum Schluss, dass grob drei ‚Cluster‘ zu unterscheiden sind, wobei Frankreich und Großbritannien zu unterschiedlichen Gruppen gehören. Großbritannien wird dabei überraschenderweise aufgrund eines relativ hohen Niveaus an staatlicher sozialer Sicherung nicht wie in anderen Typologien zu den auf private Versicherung zurückgreifenden Staaten wie den USA oder Australien zugeordnet (vgl. Amable 2003: 154-157).<sup>87</sup>

Es deutet sich an dieser Stelle folglich an, dass bei der vergleichenden Betrachtung von spezifischen Sozialpolitikfeldern Schlussfolgerungen zu erwarten sind, die den gängigen generellen Einordnungen bestimmter Staaten widersprechen.

Dies ist in jedem Fall bei der Gegenüberstellung von Frankreich und Großbritannien hinsichtlich armuts- und integrationspolitischer Weichenstellungen der Fall. Auf Grundlage der in Kapitel 3 hervorgehobenen Entwicklungen und Kernprinzipien sozialstaatlicher Interventionen gegen Exklusion lassen sich drei Gemeinsamkeiten herausstellen:

Zum ersten beruht Arbeitsmarktpolitik in beiden Ländern in starkem Maße auf aktivierenden Programmen. Zentrales Ziel staatlicher Interventionen ist die Eingliederung Erwerbsloser in den Arbeitsmarkt, wobei das Augenmerk diskursiv insbesondere auf individuellen Qualifikationen und Fähigkeiten liegt, während praktisch die Eingliederung in Beschäftigungsverhältnisse an erster Stelle steht. Dieser Orientierung liegt zum einen die Annahme zu Grunde, dass die

---

<sup>87</sup> Für einen Überblick zu verschiedenen Typologisierungen, vgl. Amable (2003: 158-159).

Einbindung in den Arbeitsmarkt Garant gesamtgesellschaftlicher Integration sei – was ganz im Sinne eines Exklusionsverständnisses ist, das die Teilhabe an der gesellschaftlichen Arbeitsteilung als eine der Hauptdimensionen von Inklusion ansieht. Zum anderen beruht diese Politik auf der Überzeugung, dass Ausschluss von Erwerbsarbeit durch individuelle Defizite, wie etwa unzureichende Bildung oder fehlende Arbeitsmoral, entsteht. Diese Annahme erfasst jedoch die Realität sozialer Exklusion höchstens zur Hälfte. Wie in Kapitel 2.2.2 dargelegt wurde, ist Exklusion als Prozess zu verstehen, der seinen Ursprung im Zentrum der Gesellschaft hat und dessen Auswirkungen immer dann besonders deutlich zu Tage treten, wenn sich diese gesamtgesellschaftlichen Dynamiken mit individuellen Benachteiligungen vermengen und gegenseitig verstärken.

In anderen Worten, die Langzeitarbeitslosigkeit eines Jugendlichen in der Pariser ‚banlieue‘ oder eines britischen Werftarbeiters in Liverpool ist nur dann in ihren Ursachen zu erfassen, wenn nicht nur die potentiell mangelhafte Qualifikation des Betroffenen wahrgenommen wird, sondern auch jene Strukturen von Ungleichheit und Diskriminierung, die dem Jugendlichen Chancen auf eine stabile Beschäftigung verbauen, und jene Deindustrialisierungsprozesse, welche dem Werftarbeiter seine Anstellung gekostet haben.

Wenn Sozialpolitik, wie in beiden Staaten der Fall, primär auf das individuelle Element fokussiert ist, bleibt ihre nachhaltige Wirksamkeit in der Verhinderung oder Bekämpfung von Exklusion begrenzt. Dies bedeutet natürlich nicht, dass Weiterbildungsprogramme oder Anreize zur Arbeitsaufnahme, welche Bestandteil von Eingliederungsmaßnahmen sind, nutzlos oder nicht in einzelnen Fällen erfolgreich sind. Wie jedoch anhaltend hohe Armut in Frankreich und Großbritannien belegt, vermögen sie es nicht, eine grundlegende Überwindung von Ausgrenzung zu verhindern.



Zum zweiten nutzen beide Staaten Mittel der Subventionierung von Beschäftigung, insbesondere im Fall geringer qualifizierter Tätigkeiten. Die zahlreichen Programme zur Erlassung von Sozialbeiträgen für französische Arbeitgeber, etwa wenn diese in benachteiligten Stadtteilen investieren oder Langzeitarbeitslose anstellen, repräsentieren diese Linie ebenso wie das ‚tax credit‘-System, welches Gordon Brown nutzte, um die Einkommen von Haushalten mit geringem Lohn zu erhöhen. Während letzteres nicht direkt als Subvention zu verbuchen ist, handelt es sich dabei letztlich um eine Maßnahme, die es auf der einen Seite Arbeitnehmern ermöglicht, trotz geringer Löhne ihre Subsistenz zu sichern, während es auf der anderen Seite Arbeitgebern die Option bietet, Löhne unter dem zur Reproduktion der Arbeitskraft notwendigen Niveau zu zahlen. In jedem Fall führt diese Orientierung der Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik zu einer Reduzierung des Beitrages, den Arbeitgeber zur Finanzierung des sozialen Sicherungssystems zahlen und zu einer Verlagerung eines Teiles der Produktionskosten auf die Allgemeinheit.<sup>88</sup>

Zum dritten lässt sich ein Trend zu einer Kontraktualisierung des Verhältnisses zwischen Sozialleistungsempfängern und sozialstaatlichen Institutionen ausmachen. Dieser Trend ist gekoppelt an einen Rückgriff auf das Prinzip von Gegenleistungen und Bedingungen, welche die auf Transferleistungen oder sonstige Hilfe angewiesenen Personen erbringen und erfüllen müssen, um in den Genuss öffentlicher Unterstützung zu gelangen. Das Prinzip unveräußerlicher sozialer Rechte wird folglich unterwandert und durch einen Prozess ersetzt, in dem Rechte und Pflichten individuell ausgehandelt werden. Eine der Auswirkungen dieser

---

<sup>88</sup> Diese Sichtweise resultiert aus der Annahme, dass beispielsweise die Ausbildung, medizinische Versorgung etc. eines Arbeitnehmers Dienstleistungen darstellen, ohne die der Arbeitnehmer nicht in der Lage wäre, seinen Beitrag zum Produktionsprozess zu leisten. Daher erscheint es gerechtfertigt, Teile der Kosten für diese Dienstleistungen durch Arbeitgeber begleichen zu lassen, beispielsweise in Form von Sozialbeiträgen oder Steuern.

Entwicklung ist die Aufwertung der kontrollierenden und disziplinierenden Funktion sozialer Interventionen.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten bestehen Unterschiede zwischen beiden Staaten im Bereich der Integrationspolitik fort:

Hinsichtlich der Aktivierung von Arbeitslosen offenbart sich der britische Sozialstaat als ‚radikaler‘, da das Prinzip der Gegenleistung und die damit einhergehende kontrollierende Rolle sozialstaatlicher Institutionen bereits seit Mitte der 1990er Jahre etabliert wurde und sich die britische Gesellschaft zudem auf eine lange Geschichte der Unterscheidung zwischen ‚würdigen‘ und ‚unwürdigen‘ Armen berufen kann. Dementsprechend ist es nicht überraschend, dass die Nutzung von Sanktionen eher zum Repertoire des sozialstaatlichen Apparates gehörte als in Frankreich, wo dies erst seit weniger als 10 Jahren Teil sozialpolitischer Praxis ist. In diesem Punkt lässt sich folglich eine Annäherung Frankreichs an Großbritannien beobachten, wenngleich es zu diesem Zeitpunkt noch schwierig ist einzuschätzen, wie nachhaltig dieser Wandel ist.

Betrachtet man das herrschende Verständnis von Exklusion, so drängt sich der Eindruck auf, dass trotz der beobachteten Verengung des Exklusionsbegriffes in Frankreich auf eine zunehmend arbeitsmarktorientierte Definition, Exklusion in Frankreich, im Gegensatz zu Großbritannien, immer noch vorwiegend als multi-dimensional begriffen wird. Exklusion im ‚französischen Sinne‘ umfasst folglich Faktoren wie zum Beispiel Erwerbsarbeit, Wohnqualität, Bildung und sozialräumliche Trennung. In Großbritannien hingegen dominiert das von *Labour* geprägte Bild von Exklusion als Problem von Randgruppen, die durch das Zusammenspiel von sozialen Nachteilen und unter Umständen durch eigenes Verschulden ein ‚chaotisches‘ Leben führen. Die

strukturellen Ursachen von Exklusionsprozessen bleiben somit ausgeblendet, wenngleich die wissenschaftliche Literatur zu diesem Thema auch in Großbritannien deren Relevanz betont.

Die Verbindung aus einer strengeren Auslegung der Konditionalität von Sozialleistungen und einem eher moralisch-wertenden Verständnis der Ausgrenzung führt zum dritten in Großbritannien zu einer stärkeren Auseinandersetzung mit dem Thema des Missbrauchs von Sozialleistungen. Zwar ist auch in Frankreich, wie erwähnt wurde, seit der Jahrtausendwende eine größere Sensibilität der öffentlichen Meinung bezüglich dieser Frage zu beobachten, dennoch erreicht die Diskussion bei weitem nicht das Ausmaß an Aufregung, welches die öffentliche und mediale Debatte in Großbritannien auszeichnet.

Des Weiteren steht die Frage der Kinderarmut in Großbritannien nach wie vor stärker im Mittelpunkt als in Frankreich, wo häufiger das Problem verarmter und desolater Vorstädte Diskussionsstoff liefert. Dies bedeutet freilich nicht, dass in beiden Staaten kein Anlass zur Sorge hinsichtlich beider Probleme bestünde.

Unterm Strich lässt sich festhalten, dass im Bereich der Armuts- und Integrationspolitik beachtliche Gemeinsamkeiten zwischen beiden Ländern bestehen, insbesondere hinsichtlich der Ausrichtung arbeitsmarktpolitischer Eingliederungsprogramme. Je genauer man jedoch die entsprechenden Politiken und deren zugrundeliegenden Prinzipien betrachtet, umso deutlicher treten feine, aber entscheidende Differenzen zu Tage.

Dies ist auch der Fall, wenn man vom Problemfeld der Armut und Exklusion wetritt und die Beschaffenheit sozialstaatlicher Absicherung insgesamt in Augenschein nimmt. Die duale Struktur des französischen Sozialmodells hat zur Folge, dass über dem staatlich garantierten und auf

Aktivierung ausgerichtetes minimalen Sicherheitsnetzes eine Reihe von Sozialleistungen stehen, die all jenen zumindest für eine bestimmte Zeit relative Stattsicherheit bescheren, die durch die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen Ansprüche auf Leistungen erworben haben. Die Abstiegsfade innerhalb des sozialen Sicherungssystems sind also wesentlich länger als in Großbritannien, wo mit Ausnahme der Gesundheitsvorsorge seitens des Sozialstaates lediglich eine minimale Absicherung auf dem Existenzminimum gewährt wird.

Dies gilt in Frankreich freilich nur für diejenigen, die einmal stabil in den Arbeitsmarkt integriert waren – für all jene, denen dies nicht vergönnt war, bleibt wie in Großbritannien lediglich das staatliche Sicherheitsnetz auf unterster Ebene. Interessant ist dabei, dass ein solches relativ dichtes Sicherungsnetz in Frankreich erst gegen Ende der 1980er Jahre eingeführt wurde, während zur selben Zeit in Großbritannien die Großzügigkeit von Sozialleistungen verringert wurde.

Trotz all dieser Anstrengungen zur Reduzierung von Armut und zur Vermeidung von Ausgrenzungsprozessen erweist sich Armut in beiden Staaten als „disqualifizierende Armut“ im Sinne Paugams (2005: 88-93), also als Armut, die vor allem jene betrifft, die durch den Ausschluss von produktiver Arbeit auf Sozialleistungen angewiesen sind und die durch die Kumulation zahlreicher Nachteile in einer Lage der Hoffnungslosigkeit verharren. Die Existenz dieser verhärteten Form der Armut in ansonsten sehr wohlhabenden Gesellschaften deutet auf die Überforderung sozialstaatlicher Instrumente hin, die es offensichtlich nicht vermögen, den aus wirtschaftlichen Veränderungen resultierenden sozialen Problemen effektiv entgegenzutreten.

Das Paradigma der Aktivierung führt also mit Bezug auf den Gegenstand dieser Arbeit in der Tat, wie in Kapitel 2.4.2 umrissen, zu einer Sozialpolitik, die in Folge einer mangelhaften Anerkennung und

Bearbeitung struktureller Probleme nicht im Stande ist, Armut und Exklusion zu verhindern oder nachhaltig zu reduzieren.

Folglich stellt sich die Frage, welche Form von Sozialstaatlichkeit den traditionellen Fürsorgestaat abgelöst hat und inwiefern das Leitbild des ‚aktivierenden Staates‘ allein dem Wandel von Sozialpolitik in Hinsicht auf soziale Exklusion gerecht wird.

## 4.2 Transformationen und Ambivalenzen von Sozialstaatlichkeit

Es mangelt nicht an Versuchen, den Wandel von Staatlichkeit zu erfassen und mit einem Stichwort wie beispielsweise ‚aktivierender Staat‘ zu umreißen. In diesem Unterkapitel soll es darum gehen, einige dieser für den Bereich der Armuts- und Integrationspolitik relevante Konzepte kurz zu definieren und dann auf ihre Nützlichkeit hinsichtlich eines besseren Verständnisses sozialstaatlicher Interventionen gegen Exklusion zu testen. Abschließend folgt dann eine zusammenfassende Betrachtung der aus dem Zusammenspiel verschiedener staatlicher Rollen entstehenden Ambivalenzen von Sozialpolitik.

Beginnt man mit dem bereits erläuterten Begriff des ‚aktivierenden Wohlfahrtsstaates‘, bietet es sich an, mit Lessenich (2009) die Grundlagen dieser gewandelten Form von Staatlichkeit kritisch zu hinterfragen. Der aktivierende Sozialstaat erscheint dabei im Kontext der Flexibilisierung des Kapitalismus und als Instrument der sozialen Steuerung, um als „Treibender der allgemeinen gesellschaftlichen Mobilmachung“ (Lessenich 2009: 163) zu agieren. Sozialstaatliche Interventionen zielen daher unter anderem darauf ab, individuelles Verhalten präventiv so zu regulieren, dass ein Einklang mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes besteht (vgl. Lessenich 2009: 135). Die Verlagerung vom „kollektiven zum individuellen Risikomanagement“ (Lessenich 2009: 163) geht dabei mit der absoluten Notwendigkeit der Eingliederung in den Arbeitsmarkt (vgl. Lessenich 2009: 167-168) einher. Aktivierungspolitik repräsentiert also eine Form staatlicher Intervention, die direkt bemüht ist, individuelles Verhalten und Einstellungen den Anforderungen der ‚Aktivgesellschaft‘ und des flexiblen Kapitalismus anzupassen.

Im Rahmen der Bekämpfung von Exklusion wird dabei in erster Linie auf Teilhabe an Erwerbsarbeit abgezielt, wobei Eingliederungsbarrieren wie

bereits erläutert in den Charakteristika der erwerbslosen Person verortet werden, ohne strukturelle Ursachen zu hinterfragen. Diese Verengung des Exklusionsbegriffs und die Individualisierung von Verantwortung für soziale Probleme decken sich in der Tat mit den in Frankreich und Großbritannien beobachteten Tendenzen.

Logisch verknüpft mit der Idee der ‚Aktivgesellschaft‘ erweist sich der Begriff des ‚Wettbewerbsstaates‘, wie er von Hirsch (1995) und Jessop (2002) geprägt wurde. Anders als der versorgende Sozialstaat, der sich während seiner Blütephase in den 1950er und 1960er Jahren in erster Linie der Sicherung sozialer Rechte im nationalstaatlichen Rahmen widmete und auf Ausgleich sozialer Ungleichheiten durch Gewährung universeller Leistungen abstellte (vgl. Jessop 2002: 150), dient der Wettbewerbsstaat der Sicherstellung von Erfolg im globalen Wettstreit der Volkswirtschaften – eine Form der Aktivierung auf globaler Ebene.

Bemerkenswert hieran ist, dass die Idee eines Wettbewerbsstaates an sich noch keine Vorgabe hinsichtlich der wirtschafts- und sozialpolitischen Prioritäten beinhaltet. So wäre es beispielsweise denkbar, massive Investitionen in Bildung oder die Unterstützung von Schlüsselindustrien zur Stärkung von Produktivität zu tätigen<sup>89</sup>, um so einen Wettbewerbsvorteil auf internationalen Märkten zu erwerben. Einer derartig investiv veranlagten Rolle des Staates steht jedoch allzu oft ein Verständnis von Wettbewerb entgegen, dass auf niedrige Produktionskosten durch sinkende Steuern, Abgaben oder Löhne setzt – auch wenn dies längerfristig zu einem Verfall von Infrastruktur und der Zunahme sozialer Probleme führen kann.

Hinsichtlich der Frage von Exklusion erweist sich das Konzept des Wettbewerbsstaates als indirekt relevant. Eine Reduzierung staatlicher Ressourcen in Folge einer of Preis-Dumping orientierten

---

<sup>89</sup> Zum Konzept des ‚entrepreneurial states‘, dessen Investitionen Grundlage technischer Innovationen sind, vgl. Mazzucato (2013).

Wettbewerbspolitik mag in der Tat einen Einfluss auf die Verfügbarkeit sowie Großzügigkeit von Sozialleistungen und -programmen haben, aber auch eine eher investiv veranlagte Ausrichtung der Staatstätigkeit bedeutet nicht unbedingt eine Verbesserung von Armutslagen. Dabei stellt sich die Frage, ob jene Personengruppen, die langfristig vom Arbeitsmarkt abgekoppelt sind, als für die volkswirtschaftlichen Bedürfnisse unwichtig, in anderen Worten als ‚überflüssig‘ angesehen werden oder ob sie im Sinne der ‚Aktivierung‘ letztlich doch gefordert sind, ihren Beitrag zum Erfolg des Wettbewerbsstaates zu leisten.

Die in dieser Arbeit dargestellten Bemühungen, durch sozialstaatliche Interventionen gesellschaftliche Integration zu sichern oder zumindest zu stärken und zudem Beschäftigung auszubauen, demonstrieren, dass dieser Beitrag tatsächlich eingefordert wird. Es scheint daher sinnvoll, die Natur des Wettbewerbsstaates näher zu definieren und das Konzept des ‚workfare-Staates‘ einzuführen.

Der Darstellung Jessops (2002) zufolge, zeichnet sich der ‚workfare-Staat‘ durch zwei zentrale Merkmale aus: Zum ersten werden in ihm soziale Ziele wirtschaftlichen Zwecken untergeordnet, was sich unter anderem in durch Sanktionen gestützten Aktivierungsversuchen manifestiert. Zum zweiten erfolgt durch die Kürzung staatlicher Sozialausgaben, die Stärkung privater Vorsorge und die zunehmende Bedarfsprüfung für Sozialleistungen eine Re-Kommodifizierung, so dass Arbeitnehmer immer weniger auf staatliche Sicherung gegen soziale Risiken bauen können (vgl. Jessop 2002: 152-159).

Der dergestalt umgewandelte Sozialstaat agiert unweigerlich als „kontrollierender Staat“ (Bouvet 2012: 122) und stellt sicher, dass die Anforderungen an Sozialleistungsempfänger von diesen tatsächlich erfüllt werden. Der stärkere Zugriff auf Sanktionen und diskursive Rückgriffe auf das Prinzip der ‚Rechte und Pflichten‘ oder der ‚Pflicht zur



Gegenleistung' fügen sich dabei nahtlos in das Bild disziplinierender Sozialstaatsinstitutionen ein.

Dergleichen gilt für den von Wacquant (2004a, 2007) beschriebenen ‚strafenden Staat‘, der dort verstärkt auch mit den Mitteln staatlicher Repression einschreitet, wo in der Vergangenheit noch sozialstaatliche Instrumente zum Einsatz kamen – was sich, wie in Kapitel 3.1.3 dargestellt, gerade in jenen Gebieten manifestiert, wo Exklusionsprozesse kulminieren und geographisch konzentriert sind.

Dieser Überblick zu einigen zentralen Ansätzen hinsichtlich wechselnder Staatsfunktionen verdeutlicht, dass moderne Sozialstaatlichkeit mit dem Begriff des ‚aktivierenden Wohlfahrtsstaates‘ nur unzureichend erfasst werden kann. Vielmehr erscheint es nötig, verschiedene Facetten staatlicher Interventionen zu würdigen.

Dabei stellt sich bei diesem kritischen Abriss die Frage, inwiefern soziale Absicherung emanzipierend wirkt oder soziale Rechte garantiert. Es ist sicher unstrittig, dass trotz aller Defizite, Sozialleistungen wenigstens besonders extreme Formen von Armut und Ausgrenzung zu vermeiden helfen – eine Qualität, die im Zuge einer kritischen Diskussion der Auswirkungen von sozialpolitischen Programmen leicht verloren gehen kann. Um die verschiedenen Dimensionen von Wohlfahrtsstaatlichkeit in ihrer potentiellen Widersprüchlichkeit darzustellen, soll zum Ende dieser Untersuchung daher näher auf die ambivalente Natur von Sozialpolitik eingegangen werden, insbesondere auf die Spannung zwischen kapitalistischer Wirtschaftsordnung und sozialer Sicherung sowie die Frage von Konflikten zwischen Beziehern von Sozialleistungen.

Ausgangspunkt hierfür sind zwei Feststellungen hinsichtlich der Einbettung von Sozialstaatlichkeit:

Zum ersten stellt die Bereitstellung sozialer Absicherung einen Versuch dar, die Prinzipien der freien Marktwirtschaft kapitalistischer Prägung mit

dem Ideal sozialer, marktunabhängiger Rechte zu vereinbaren. Daher werden die modernen Wohlfahrtsstaaten, die nach Ende des Zweiten Weltkriegs etabliert wurden, als institutionalisierter Kompromiss zwischen den Interessen von Kapital und Arbeit sowie zwischen wirtschaftlicher Ungleichheit und dem demokratischen Anspruch auf gleiche politische (und zum Teil soziale) Rechte wahrgenommen (vgl. Fitoussi 2004: 45-47).

Zum zweiten sichern sozialpolitische Programme verschiedenen sozialen Gruppen unterschiedliche Rechte und Ansprüche. Dadurch ist Sozialpolitik durch zwei Formen des Konflikts geprägt: auf der einen Seite zwischen jenen, die Sozialleistungen in Anspruch nehmen, und jenen die diese, tatsächlich oder ihrer eigenen Wahrnehmung nach, finanzieren; auf der anderen Seite zwischen jenen, die von Sozialstaatlichkeit in unterschiedlichem Maße konkret oder potentiellerweise profitieren, aber im Konflikt um begrenzte Ressourcen stehen. Sozialpolitik ist daher, nicht überraschend, sowohl von tiefgreifenden politischen Differenzen zwischen in Wettstreit stehenden Interessen als auch bezüglich widersprüchlichen Vorstellungen hinsichtlich der normativen Ziele von Wohlfahrtsstaatlichkeit gezeichnet.

Mit Bezug auf den ersten Aspekt ist deutlich geworden, dass Debatten über Wohlfahrtsstaaten gerade in den letzten drei Jahrzehnten unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit eines großzügigen Sozialstaates mit wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit in globalen Märkten geführt werden. Der Schwerpunkt scheint hierbei oft auf der Frage zu liegen, ob die finanziellen Belastungen mobile Firmen dazu bewegen, die zunehmend globale Arbeitsteilung zu nutzen, um nicht nur Produktion, sondern zunehmend auch die Entwicklung von Gütern in jene Staaten zu verlagern, die dank niedrigerer Löhne und geringerer Steuern und Sozialbeiträge als besonders wettbewerbsfähig gelten.

Es soll an dieser Stelle nicht darum gehen, diese Debatte zum Wettbewerbsstaat mit seiner aktivierend-kontrollierenden Dimension weiter zu verfolgen. Vielmehr ist zu betonen, inwiefern die spannungsreiche Beziehung zwischen Sozialstaat und globalem Kapitalismus Fragen demokratischer Integration sowie sozialer Rechte berührt, insbesondere wenn wie gezeigt sozialpolitische Interventionen zunehmend auf die Einforderung marktförmigen Verhaltens ausgerichtet sind.

Es ist sicherlich kein neuer Gedanke, die Bedeutung von Sozialpolitik für die Bewahrung kapitalistischer Produktions-, Allokations- und Distributionsbedingungen zu unterstreichen. Unter Theorien zur Erklärung der ersten historischen Formen von sozialer Sicherung (für einen Überblick, vgl. Ullrich 2005: 28-39) findet sich die Hypothese, Fürsorgeprogramme schützten das Wirtschaftssystem des industriellen Kapitalismus vor seinen eigenen inhärenten Widersprüchen, indem den sozialen Folgen von Industrialisierung, Urbanisierung und der Organisation der Arbeiterbewegung sozialpolitische Programme entgegengesetzt wurden, die zu einer Befriedung und Eindämmung etwaiger revolutionärer Bestrebungen beitrugen.

Nun ließe sich fragen, in welchem Umfang dieses Erklärungsmuster auch in heutigen Sozialstaaten von Bedeutung ist, angesichts der Tatsache, dass der Organisationsgrad von Arbeitnehmern in Gewerkschaften, der Anteil an traditioneller Industriearbeit und die Identifikation mit einer bestimmten Klasse und ihrer Merkmale stark rückläufig sind, so dass man in den Worten Kreckels (2004) von einer „Klassengesellschaft ohne Klassen“ sprechen kann.

Doch auch wenn man diesen Einwand gelten lässt, liegt doch die Stärke einer Perspektive mit Blick auf inhärente Spannungen und Widersprüche darin, Staat und Regierung nicht als neutrale Entitäten zu betrachten, die unabhängig von sozialen und wirtschaftlichen Strukturen und Kräfteverhältnissen agieren. Um erneut das Diktum von Poulantzas

(2002: 159) aufzugreifen, sind der Staat und folglich auch die Institutionen des Sozialstaates als „materielle Kondensation von Machtverhältnissen“ zu interpretieren.

Diese Sichtweise vermeidet sowohl das stark vereinfachte und letztlich inkorrekte Bild eines Staatsapparats, der ausschließlich den Interessen dominanter sozialer Gruppen dient, als auch die gleichsam unbefriedigende Vorstellung eines politisch-administrativen Systems, das als neutraler Schiedsrichter über den widerstreitenden Interessen verschiedener Gruppen schwebt.

Mit konkretem Bezug zu Wohlfahrtsstaatlichkeit lässt sich auf Heimanns (1980) Beschreibung des „revolutionär-konservativen Doppelcharakters“ von Sozialpolitik verweisen, derzufolge Sozialprogramme die Gewährung sozialer Rechte innerhalb und gegen die kapitalistische Ordnung ermöglichen. Obwohl Heimann Leistungen gegen Armut aus seiner Betrachtung ausschließt, erlaubt es der in Kapitel 2.1.1 eingeführte Erklärungsansatz von Simmel (1992), demzufolge Armenfürsorge nicht primär den Armen dient, sondern der Erhaltung bestehender sozialer Ungleichheiten, diese Lücke zu schließen.

Geht man zurück zu den in den Fallstudien erläuterten Programmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt, zeigt sich eine praktische Form dieser Ambivalenz von Sozialprogrammen ‚innerhalb und gegen‘ die Wirtschaftsordnung:

Problematisch an diesen Programmen ist, wie gezeigt wurde, dass Bemühungen, befristete Arbeitsverhältnisse oder Teilzeitarbeit auszudehnen, um die Eingliederung Arbeitsloser zu ermöglichen, zur Prekarisierung von Lohnarbeit beitragen. Arbeitsmarktpolitik versucht demnach, sozialen Problemen wie steigender Arbeitslosigkeit entgegenzutreten und Arbeitslose in den Arbeitsmarkt einzugliedern – zugleich erweisen sich diese Ansätze jedoch als prekär und führen regelmäßig zu einer Verstärkung von Unsicherheit.

Dies trifft ebenfalls auf das Lohnniveau zu. Arbeitsplätze, die über die Erlassung von Sozialbeiträgen oder andere Zuschüsse subventioniert sind, liegen in der Entlohnung auf dem Level des Mindestlohns (oder, im besten Falle, auf leicht höherem Niveau) und sichern damit ein Einkommen, das niedriger als zwei Drittel des Durchschnittseinkommens ist und damit als prekär bezeichnet werden muss.

Es zeigt sich folglich die erwähnte Widersprüchlichkeit von Sozialpolitik und ihre starke Einbettung in bestehende wirtschaftliche Strukturen:

Einerseits stellen die umrissenen Eingliederungsbemühungen einen Lösungsansatz dar, der ein gewisses Einkommen und die Chance auf Beschäftigung bietet. In anderen Worten, ein Mindestmaß an sozialen Rechten und Absicherung ist gewährleistet, und Bürger sind vor den Kräften des Marktes zumindest teilweise geschützt.

Andererseits verstärken die gewählten sozialpolitischen Maßnahmen die Tendenz von Arbeitsmärkten zu Segmentierung und steigender Prekarität. Sozialpolitik ist also auch Verstärker und Verursacher jener sozialen Probleme, die augenscheinlich bekämpft werden sollen.

Es bleibt schließlich die Frage nach der Bewertung jener Politik:

Handelt es sich um pragmatische Bemühungen, die Wandlungen der Arbeitswelt in reformierter Sozialpolitik zu reflektieren, um das Ausmaß sozialer Probleme wie Langzeitarbeitslosigkeit einzudämmen und damit in gewisser Hinsicht die ‚scharfen Kanten‘ der globalisierten kapitalistischen Wirtschaftsordnung, wie sie sich in den letzten Jahrzehnte herausgebildet hat, zu schleifen?

Oder sollte man diese Umorientierung der Sozialpolitik wie Kannankulam (2008) als Versuch interpretieren, die Transformation der Wirtschaft im Sinne einer marktliberalen Ideologie politisch zu forcieren, was unter anderem bedeutet, Sozialstaatlichkeit in zunehmendem Maße darauf auszurichten, das Verhalten und Einstellungen von Individuen so zu

regulieren, dass sie den Ansprüchen des Arbeitsmarktes und der ‚Aktivgesellschaft‘ entsprechen (vgl. Lessenich 2009)?

Neben dieser Spannung zwischen Wirtschaftsordnung und Sozialstaat soll nun die oftmals von wettstreitenden Interessen und Präferenzen geprägte Beziehung zwischen verschiedenen Nutzergruppen der Sozialpolitik diskutiert werden.

Da soziale Gruppen ihre Macht und Ressourcen nutzen, um die Verteilung und Umverteilung von Einkommen, Vermögen und Gelegenheiten (vgl. Maurer 2004: 128-131) zu beeinflussen, kann Sozialpolitik als Ergebnis sozialer Konflikte um Rechte und Pflichten verstanden werden. Dies mag zu kurz gefasst sein, aber es erscheint dennoch überzeugend, dass soziale Gruppen in unterschiedlichem Ausmaß in der Lage sind, sozialpolitische Debatten zu prägen – je nach Ressourcen, öffentlichem Image und Organisationsgrad (vgl. Lukes 2005). Dies wurde empirisch von Brady (2009) herausgehoben, der hinsichtlich Sozialpolitik gegen Armut analysiert, in welchem hohem Grad Armutsbekämpfung von der politischen Stärke und Organisation jener Gruppen abhängt, die derartiger Politik hohe Priorität einräumen.

Es scheint, als ob diese Spannungen und Ambivalenzen in demokratischen Gesellschaften, die sich durch Interaktion verschiedener Gruppen und Akteure mit unterschiedlichen Machtressourcen und Interessen auszeichnen, unvermeidlich sind. Unter diesen Umständen überrascht es nicht, dass Bemühungen zur Lösung eines bestimmten sozialen Problems zu Konflikten und Problemen an anderer Stelle führen, zum Beispiel unter jenen, die nicht in der Lage sind, erfolgreich staatliche Intervention einzufordern

Was diese Konflikthaftigkeit für die Frage der Armutsbekämpfung bedeutet, kann mit Bezug auf Sozialpolitik in Frankreich an jenem Problem illustriert werden, das von Kritikern des französischen

Sozialmodells regelmäßig ins Feld geführt wird, um die Unzulänglichkeiten französischer Sozialpolitik zu unterstreichen: die konservativ-korporatistische Natur des Wohlfahrtsstaats, welche den Status ausgewählter sozialer Gruppen auf Kosten jener anderen Gruppen schützt, die nicht in den Genuss verhältnismäßig großzügiger Sozialleistungen kommen.<sup>90</sup>

Sozialpolitische Konflikte werden folglich als Konflikte zwischen ‚insiders‘ und ‚outsiders‘ interpretiert – zwischen jenen, die dank stabiler Beschäftigung ein relativ hohes Maß an sozialer Sicherheit garantiert bekommen und deren Einkommen im Fall des Eintritts sozialer Risiken zumindest teilweise gewahrt bleibt, und jenen, die aufgrund von Arbeitslosigkeit oder prekärer Beschäftigung nicht im selben Maß geschützt sind und die daher bestenfalls auf minimale Leistungen zur Verhinderung absoluter Armut hoffen können (vgl. Smith 2006: 176-211).

Während dieser Befund angesichts der strukturellen Eigenheiten kontinental-europäischer Sozialstaaten nicht sonderlich überrascht, erweist sich die Debatte über die tiefer liegenden Ursachen dieser Ungleichheit als wesentlich kontroverser:

Einerseits ließe sich argumentieren, dass diese Ungleichheiten in der Wahrung sozialer Ansprüche eine logische Konsequenz der Wandlungen von Lohnarbeit darstellen. In anderen Worten, soziale Probleme wie strukturelle Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigung und Exklusion resultieren aus veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, denen das sozialstaatliche System nicht ausreichend entgegenwirkt. Kritik an Sozialpolitik ist in diesem Falle Kritik an deren unzureichender Effektivität und Durchschlagskraft, die wahrscheinlich mit der Forderung nach einem Ausbau von sozialer Sicherheit einhergeht.

Andererseits könnte jedoch angeführt werden, dass sozialstaatliche Institutionen selbst zur Ausgrenzung bestimmter sozialer Gruppen

---

<sup>90</sup> Die Auseinandersetzungen hinsichtlich des vermeintlich exzessiven Missbrauchs von Sozialleistungen in Großbritannien folgen einer ähnlichen Logik.

führen, dass also der Sozialstaat Quelle sozialer Spaltungen und steigender Ungleichheiten ist. Dieser Sichtweise folgend erweist sich die Stattsicherung des einen als Aufstiegs- oder Integrationshindernis des anderen. Jene Argumentation macht sich beispielsweise Smith (2006) zu eigen, der insbesondere junge Menschen, Frauen und Immigranten (womit Smith primär jene Franzosen meint, deren Vorfahren nach Frankreich eingewandert sind) als ‚outsider‘ einstuft. Kern dieser Sichtweise ist es, dass der Konflikt zwischen den Kategorien Arbeit und Kapital verschleiert und durch die „vermeintlich bedeutendere Kluft zwischen einerseits den sich ausdünnenden Rängen der sicher Beschäftigten, und andererseits dem anwachsenden Prekariat“ (Fraser 2013: 214) ersetzt wird.

Ein weiterer Aspekt soll in diesem Zusammenhang ebenfalls in Erinnerung gerufen werden: Die Schaffung neuer, steuerfinanzierter Sicherheitsnetze zur Vermeidung absoluter Armut führt zunehmend zu einer Trennung derer, die den Sozialstaat finanzieren, von denen, die auf den Sozialstaat angewiesen sind (vgl. Palier 2005: 430), was die Bereitschaft besser gestellter Bürger zur Zahlung von Sozialbeiträgen untergraben könnte – was zu jenem „Paradox der Umverteilung“ (Korpi/Palme 1998) führt, welches besagt, dass universelle Sozialleistungen effektiver als bedarfsabhängige Programme sind, da sich erstere einer breiteren Unterstützung erfreuen und daher längerfristig besser finanziert sind.

Es lässt sich daher argumentieren, dass der Aufbau einer neuen, untersten Ebene des Sozialstaates ein zweiseitiges Schwert ist:

Einerseits war und ist die Erschaffung sozialer Grundsicherungen eine notwendige Reaktion auf die Wandlungen der Lohnarbeit und die daraus resultierenden Probleme vieler Lohnarbeiter, Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen zu erhalten. Durch diese Anpassungsleistung ist es möglich, soziale Grundrechte auf niedrigem



Niveau zu gewähren, die LÖcher des Sozialversicherungssystems (wenn auch nur notdürftig) zu stopfen und damit extremere Formen sozialer Ungleichheit zu vermeiden, trotz aller Unzulänglichkeiten und Defizite.

Andererseits vertieft diese Reorientierung von Sozialpolitik die Spaltungen zwischen verschiedenen Gruppen von Leistungsempfängern und, noch bedeutender, zwischen denen, die sich primär als Zahler und nicht als Nutzer dieser neueren Sozialsysteme sehen, und jenen, die aufgrund unzureichender Einkommen in erster Linie Sozialleistungen in Anspruch nehmen müssen, ohne in der Lage zu sein, mittelfristig direkte Beiträge zu deren Finanzierung zu leisten.

Diese Spaltung birgt in sich die Gefahr einer schrittweisen Infragestellung nationaler Solidarität – und dadurch auch das Risiko einer Aushöhlung von Sozialstaatlichkeit – und verstärkt die Erosion von sozialer Gleichheit als Leitbild gesamtgesellschaftlicher Integration<sup>91</sup>. Diese Schwächung kollektiver und solidarischer Formen sozialer Integration wird angetrieben durch die von Dardot/Laval (2010) analysierte Durchdringungsgewalt neoliberaler Denkweisen, die weit über das Gebiet der Wirtschaftspolitik hinaus als Logik des ungezügelter Wettbewerbs potentiell alle Felder individuellen und sozialen Handelns beeinflusst.

Es lässt sich daher argumentieren, dass die beiden in diesem Unterkapitel diskutierten Spannungen oder Widersprüche den Aktionsrahmen von Sozialpolitik gegen Armut und Exklusion entscheidend begrenzen. Sozialstaatlichkeit ist eingebettet in, interagiert mit, legitimiert und teilweise verstärkt die Funktionszusammenhänge des zeitgenössischen globalen Kapitalismus und erfüllt dabei in Anlehnung an Miliband (2004: 94) die vier Hauptfunktionen von Staaten: die repressive Wahrung von Recht und Ordnung; die ideologisch-kulturelle Förderung eines gesellschaftlichen Konsens mit Bezug auf die bestehende soziale und

---

<sup>91</sup> Zur Ideengeschichte und der Schwächung des Gleichheitsideals, vgl. Rosanvallon (2011).

politische Ordnung; die Erfüllung ökonomischer Imperative; und die Umsetzung des nationalen Interesses im Kontext internationaler Beziehungen.

Sozialpolitik ist demnach in der Lage, gewisse Grundrechte zu wahren, extremste Formen sozialer Ungleichheit zu verhindern und, im Falle konservativ-korporatistischer Wohlfahrtsregime, Individuen zumindest für einige Zeit einen relativen Erhalt ihres gesellschaftlichen Status zu sichern.

Sozialpolitik stößt sich dabei aber unweigerlich an den dominierenden wirtschaftlichen und sozialen Strukturen, und trägt unter Umständen zu deren Verfestigung oder Verstärkung bei. Es ist angesichts dieser Einbettung und Ambivalenz von Sozialpolitik folglich wenig überraschend, dass Bemühungen um Abbau von Armut und Exklusionsrisiken insgesamt nicht von Erfolg gekrönt sind.

## 5 Schlussfolgerung

Ziel dieser Arbeit war es, die Entwicklungen von Armuts- und Integrationspolitik in Frankreich und Großbritannien darzustellen, sowie die Eigenheiten beider sozialstaatlicher Modelle im Verlauf von 11 Jahren zu beleuchten. Dabei ging es in erster Linie darum, die getroffenen politischen Entscheidungen kritisch zu hinterfragen, auf Kontinuitäten und Brüche zu untersuchen und schließlich deren längerfristigen Auswirkungen auf die Rolle von Sozialstaatlichkeit zu analysieren.

Zum Ende dieser Diskussion sollen die zentralen Ergebnisse zusammengefasst sowie offene Fragen im Anschluss an dieses Projekt umrissen werden.

Zu Beginn des Textes stand eine Auseinandersetzung mit der umfangreichen theoretischen Literatur zum Thema Armut und soziale Exklusion. Es wurde gezeigt, wie Armuts- und Exklusionsbegriffe trotz aller methodischen und konzeptuellen Unterschiede wichtige Beiträge zum besseren Verständnis sozialer Probleme leisten können. Es wurde in diesem Zusammenhang auch argumentiert, dass insbesondere ein von ‚französischen Denktraditionen‘ geprägter Exklusionsbegriff besonders wertvoll ist, da er es vermag, Exklusion nicht als die Kumulation von sozialen Benachteiligungen oder Problemen zu verstehen, sondern als Prozess, der im Zentrum der Gesellschaft seinen Ursprung nimmt und sich von dort mit wachsender Intensität zu den Rändern eben dieser Gesellschaft bewegt.

Für die Analyse von Wohlfahrtsstaaten bedeutet dies, dass mit Hilfe eines solchen Exklusionsverständnisses sozialpolitische Interventionen auf ihr Zusammenspiel mit dominierenden sozioökonomischen Entwicklungen befragt werden können, um beispielsweise hervorzuheben, wie

arbeitsmarktpolitische Weichenstellungen zur Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen oder auf Aktivierung setzende Eingliederungsbemühungen nicht nur dazu beitragen können, soziale Probleme wie Armut zu lindern, sondern unter Umständen bestehende Tendenzen hinsichtlich der Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen zu verstärken. Diesem Gedanken liegt die Annahme zugrunde, dass sozialpolitisches Handeln oftmals ambivalent ist, das heißt sowohl der Wahrung sozialer Rechte und der Absicherung gegen soziale Risiken als auch der gesellschaftlichen Kontrolle oder Disziplinierung dienen kann. Praktische Sozialpolitik in diesem Spannungsverhältnis zu untersuchen, war demzufolge eines der Anliegen dieses Forschungsprojektes.

Das theoretische Kapitel diente zudem der Begründung, warum trotz der Einbindung privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure in die Gewährung von sozialer Absicherung gerade bei der Bearbeitung von Armutslagen immer noch staatliches Engagement die zentrale Bezugsgröße ist und sein sollte. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Sozialstaatlichkeit nicht maßgeblichen Veränderungen unterworfen ist und war. Das Konzept des ‚aktivierenden Staates‘ wurde deswegen eingehender betrachtet, um in den Fallstudien zu Frankreich und Großbritannien näher prüfen zu können, wie sich dieser Wandel zur Aktivierung konkret manifestiert.

In den Fallstudien ging es dann darum, armuts- und integrationspolitische Programme Frankreichs und Großbritanniens zu analysieren. Dabei stand jedoch nicht eine Untersuchung der Wirksamkeit ausgewählter Instrumente im Vordergrund, sondern die Einordnung der untersuchten politischen Programme und die Erklärung der ihnen zugrunde liegenden Entscheidungsprozesse. Zudem sollte es darum gehen, Entwicklungstendenzen zu erkennen und die ambivalente Natur von Armuts- und Integrationspolitik zu erläutern.

Zunächst wurden dafür jeweils die durch historische Prozesse gewachsenen Voraussetzungen für die Bekämpfung von Armut und Exklusion betrachtet.

Bei dieser Gelegenheit konnte hervorgehoben werden, wie im Falle Frankreichs die aus dem revolutionären Erbe hervorgegangenen Vorstellungen zum ‚republikanischen Solidarismus‘ und die Bedeutung zentralstaatlicher Traditionen trotz aller Veränderungen auch heute noch sozialpolitische Debatten prägen.

Mit Bezug auf Großbritannien ist verdeutlicht worden, wie die frühe direkte Beschäftigung mit der Armutsfrage einen nachhaltigen Einfluss auf das Verständnis von Armut hatte und wie bis zum heutigen Tag beispielsweise die Unterscheidung zwischen ‚würdigen‘ und ‚unwürdigen‘ Armen weit geläufig ist.

Auf Basis dieser geschichtlichen Vorbetrachtungen konnten anschließend arbeitsmarktpolitische Orientierungen untersucht werden. Die Auswahl dieses Politikfeldes ergab sich dabei aus der hervorgehobenen Rolle, die der Einbindung in die gesellschaftliche Arbeitsteilung bezüglich der Frage sozialer Integration zukommt. Daher erschien es zwingend, bei der Betrachtung von Maßnahmen gegen Armut und vor allem Ausgrenzung den staatlichen Versuchen zur Eingliederung von längerfristig Erwerbslosen die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken.

Bezüglich Frankreich wurde an dieser Stelle illustriert, wie sich seit den 1980er Jahren Arbeitsmarktpolitik zunehmend auf die Subventionierung von Beschäftigung, meist durch die Erlassung von Sozialbeiträgen für Arbeitgeber, konzentrierte, und zugleich das Paradigma der Aktivierung an Einfluss gewann. Des Weiteren wurde dargelegt, wie gerade in den letzten Jahren Instrumente der Sanktion stärker zum Einsatz kamen und wie arbeitsmarktpolitische Programme aufgrund ihrer oftmals kurzfristigen und wenig nachhaltigen Orientierung selbst zu jenen Prekarisierungsprozessen beitragen, denen sie entgegen treten sollen.

Zugleich fanden aber auch Besonderheiten französischer Sozialpolitik Beachtung, wie zum Beispiel die Einführung der 35-Stunden-Woche.

Hinsichtlich Großbritanniens konnte die Kontinuität aktivierender Arbeitsmarktpolitik dargestellt werden, die in erster Linie auf Arbeitsanreizen und der Unterstützung von Beziehern niedriger Einkommen beruht. In Verbindung mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns entstand so das Bild eines Arbeitsmarktes, der auf höchstmögliche Erwerbsbeteiligung setzt, zugleich aber trotz beachtlicher staatlicher Unterstützungen es nicht vermag, Arbeitnehmern Löhne zu sichern, die ohne staatliche Aufstockungen für eine menschenwürdige Existenz genügen.

Um den Besonderheiten beider Staaten gerecht zu werden, wurde in einem zweiten Schritt auf ein weiteres zentrales Element von Armuts- und Integrationspolitik eingegangen. Die Auswahl folgte dabei der Überlegung, welches an Armut und Ausgrenzung gekoppelte Problem am stärksten die öffentliche und politische Wahrnehmung und Regierungshandeln innerhalb des Untersuchungszeitraumes dieser Arbeit prägte.

Im Fall Frankreichs konnte dies nur die Lage in den ‚banlieues‘ sein, also in jenen Vorstädten, wo sich Exklusionsprozesse räumlich konzentrieren und daher wie in einem Brennglas jene Dynamiken abzeichnen, die in abgemilderter Form die gesamte Gesellschaft durchziehen. Im Zuge dieser Diskussion wurde erläutert, wie eine Vermischung von sozial- und sicherheitspolitischen Interventionen zu einem Wandel von Staatlichkeit geführt haben.

In Großbritannien hat augenscheinlich die Frage der Kinderarmut jenen besonderen Platz im öffentlichen Bewusstsein eingenommen, zumindest während der Regierungszeit *New Labours*. Vor dem Hintergrund eines dramatischen Anstieges der Kinderarmut in den 1980er und 1990er Jahren gelangen durch beachtlichen Einsatz von Ressourcen und politischen

Willen merkliche Verbesserungen, bis die Politik zur Armutsbekämpfung begann, sich an den tiefreichenden Strukturen der Ungleichheit zu stoßen und letztlich stagnierte.

Um die bis zu dieser Stelle herausgearbeiteten sozialpolitischen Orientierungen und Entwicklungen besser zu verstehen, erfolgte zu Ende der Fallstudien der Versuch, plausible Hypothesen zum politischen Kontext der jeweiligen Entscheidungsprozesse aufzustellen.

Mit Bezug zu Frankreich schien es dabei geboten, auf die institutionellen Besonderheiten des französischen Regierungssystems, insbesondere auf die Folgen der ‚cohabitation‘, ebenso einzugehen wie auf die internen Kräfteverhältnisse des Regierungsapparates und die ideologischen Wandlungen der *Parti Socialiste*.

Im Fall Großbritannien stand neben einer kurzen Darstellung der politischen Machtverhältnisse vor allem die Frage nach der ideologischen Verortung von *New Labour* gerade in Bezug auf die prägende Wirkung des Thatcherismus im Mittelpunkt.

Zum Abschluss des Hauptteils sind dann die zentralen Entwicklungstendenzen in beiden Staaten vergleichend dargestellt worden, wobei Annäherungen zwischen beiden Staaten hinsichtlich der aktivierenden Sozialpolitik und des Rückgriffs auf die Subventionierung von Beschäftigung sowie eine zunehmende Kontraktualisierung sozialpolitischer Interventionen festgestellt wurden.

Mit Hinblick auf die vorherrschenden Definitionen der Exklusion und die Schärfe der Konditionalität von Sozialleistungen fanden sich hingegen ebenso Unterschiede wie bei der Schwerpunktsetzung in der Armut- und Integrationspolitik.

Darauf aufbauend ging es am Ende des letzten Kapitels darum, zu hinterfragen, inwiefern theoretische Arbeiten zur gewandelten Rolle der Staatlichkeit die im Zuge dieser Analyse hervorgehobenen

Veränderungen sozialstaatlichen Handels erfassen, und es wurde argumentiert, dass eine kritischere Auseinandersetzung mit der Idee des ‚aktivierenden Staates‘ unter Berücksichtigung anderer Staatsfunktionen vielversprechend ist.

Schließlich wurden, um das Thema der Ambivalenz von Sozialstaatlichkeit abzurunden, Überlegungen zur Natur dieser Ambivalenz angestellt, die zum einen auf das Spannungsfeld zwischen sozialstaatlichen und wirtschaftlichen Imperativen und zum anderen auf die Konflikthaftigkeit sozialstaatlicher Entscheidungen hinwiesen.

Angesichts der recht großen thematischen Breite dieser Arbeit wird es kaum überraschen, dass zahlreiche Anschlussfragen gestellt werden könnten, die über das hier gezeigte hinausführen.

Meiner Auffassung nach stellt sich dabei vor allem die Frage nach den gesellschaftspolitischen Implikationen der in diesem Text dargestellten Wandlungen armuts- und integrationspolitischer Programme. Darunter verstehe ich nicht in erster Linie die konkreten sozialen Auswirkungen eines bestimmten politischen Programmes auf eine präzise definierte Gruppe, sondern die Bedeutung der untersuchten Veränderungen für die innere Verfasstheit zeitgenössischer Gesellschaften.

In diesem Zusammenhang könnte beispielsweise gefragt werden, auf welche Art die Transformation des Sozialstaates, im Zusammenhang mit den gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Verwerfungen und der generellen Umdeutung bestehender Ordnungsrahmen, längerfristig zu einer Neubestimmung des inneren Gefüges von Gesellschaften beiträgt und welchen Stellenwert soziale Rechte und Demokratie in diesem Kontext haben werden.



## 6 Literaturverzeichnis

6, Perri/*Fletcher-Morgan*, Charlotte/*Leyland*, Kate, 2010: Making People More Responsible, The Blair Governments' Programme for Changing Citizens' Behaviour, in: *Political Studies*, Vol. 58 (3), Oxford: Wiley-Blackwell, 427-449.

*Aghion*, Philippe/*Roulet*, Alexandra, 2011: Repenser l'État, Pour une social-démocratie de l'innovation, Paris: Éditions du Seuil.

*Alcock*, Pete, 2006: Understanding Poverty, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

*Alcock*, Pete, 2008: Social Policy in Britain, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

*Amable*, Bruno, 2003: The Diversity of Modern Capitalism, Oxford: Oxford University Press.

*Annesley*, Claire, 2001: New Labour and Welfare, in: *Ludlam/Smith* (Hrsg.) 2001: 202-218.

*Annesley*, Claire, 2006: Sozialpolitik, in: *Kastendiek/Sturm* (Hrsg.) 2006: 478-494.

*Apospori*, Eleni/*Millar*, Jane, 2003: The Dynamics of Social Exclusion in Europe, Comparing Austria, Germany, Greece, Portugal and the UK, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

*Askenazy*, Philippe/*Bloch-London*, Catherine/*Roger*, Muriel, 2004: La réduction du temps de travail 1997-2003, Dynamique de construction des lois «Aubry» et premières évaluations, in: *Économie et Statistique*, No. 376-377, Paris: INSEE, URL: [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/es376377f.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/es376377f.pdf), zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Askenazy*, Philippe, 2011: Les décennies aveugles, Emploi et croissance, 1970-2010, Paris: Éditions du Seuil.

*Assemblée Nationale*, 1998a: Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusion, URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/ta/ta0184.asp>, zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Assemblée Nationale*, 1998b: Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000558109&dateTexte=&categorieLien=id,m>, zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Assemblée Nationale*, 2000a: Loi relative à la réduction négociée du temps de travail, URL: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4122831B417D3C25ACB1EF51116D5D63.tpdjo08v\\_3?cidTexte=JORFTEXT000000398162&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4122831B417D3C25ACB1EF51116D5D63.tpdjo08v_3?cidTexte=JORFTEXT000000398162&categorieLien=id), zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Assemblée Nationale*, 2000b: Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, URL: [http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=E9B7CF3703AD20A77654A0C06FBE71AE.tpdjo13v\\_2?cidTexte=JORFTEXT000000207538&categorieLien=id](http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=E9B7CF3703AD20A77654A0C06FBE71AE.tpdjo13v_2?cidTexte=JORFTEXT000000207538&categorieLien=id), zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Assemblée Nationale*, 2001: Loi portant création d'une prime pour l'emploi, URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/11/projets/pl2906.asp>, zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Assemblée Nationale*, 2002: Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/projets/pl0190.asp>, zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Assemblée Nationale*, 2003a: Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000795529&dateTexte=&categorieLien=id>, zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Assemblée Nationale*, 2003b: Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, URL: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4122831B417D3C25ACB1EF51116D5D63.tpdjo08v\\_3?cidTexte=JORFTEXT000000428979&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4122831B417D3C25ACB1EF51116D5D63.tpdjo08v_3?cidTexte=JORFTEXT000000428979&categorieLien=id), zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Assemblée Nationale*, 2005a: Loi relative au retour à l'emploi et au développement de l'emploi, URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/projets/pl2668.asp>, zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Assemblée Nationale*, 2005b: Loi de programmation pour la cohésion sociale, URL:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000806166&dateTexte=&categorieLien=id>, zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Assemblée Nationale*, 2008a: Loi relative aux droits at aux devoirs des demandeurs d'emploi, URL:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019277859&dateTexte=&categorieLien=id>, zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Assemblée Nationale*, 2008b: Loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, URL:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019860428>, zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Atkins, Judi*, 2010: Moral Argument and the Justification of Policy, New Labour's Case for Welfare Reform, in: *BJPIR*, Vol. 12 (3), Oxford: Wiley-Blackwell, 408-424.

*Atkinson, Anthony B.*, 1969: Poverty in Britain and the Reform of Social Security, Cambridge: Cambridge University Press.

*Bale, Tim*, 2010: The Conservative Party, From Thatcher to Cameron, Cambridge: Polity Press.

*Balibar, Étienne/Wallerstein, Immanuel*, 1997: Race, nation, classe, Les identités ambiguës, Paris: La Découverte.

*Barbier, Jean-Claude*, 2009: Réformes du marché du travail, Raison garder, in: *Esprit*, No. 351, Paris: Esprit Presse, 95-109.

*Barbier, Jean-Claude*, 2013: Pour un bilan du *workforce* et de l'activation de la protection sociale, in: *Castel/Duvoux* (Hrsg.) 2013: 43-64.

*Barlösius, Eva/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang* (Hrsg.), 2001: Die Armut der Gesellschaft, Opladen: Leske und Budrich.

*Barlösius, Eva*, 2001: Das gesellschaftliche Verhältnis der Armen, Überlegungen zu einer theoretischen Konzeption einer Soziologie der Armut, in: *Barlösius/Ludwig-Mayerhofer* (Hrsg.) 2001: 69-94.

*Barlösius, Eva*, 2004: Kämpfe um soziale Ungleichheit, Machttheoretische Perspektiven, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

*Batifoulier, Philippe/Touzé, Vincent*, 2000: *La Protection sociale*, Paris: Dunod.

*Baumann, Zygmunt*, 2005: *Verworfenes Leben, Die Ausgegrenzten der Moderne*: Hamburg: HIS.

*Beaud, Stéphane/Pialoux, Michel*, 2003: *Violences urbaines, violence sociale, Genèse des nouvelles classes dangereuses*, Paris: Fayard.

*Becker, Rolf/Lauterbach, Wolfgang* (Hrsg.), 2004: *Bildung als Privileg? Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

*Béland, Daniel*, 2010: *The Idea of Power and the Role of Ideas*, in: *Political Studies Review*, Vol. 8 (2), Oxford: Wiley-Blackwell, 145-154.

*Béland, Daniel/Cox, Robert H.* (Hrsg.), 2011: *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford: Oxford University Press.

*Beveridge, Janet*, 1954: *Beveridge and his plan*, London: Hodder and Stoughton.

*Beveridge, William H.*, 1942: *The Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services [The Beveridge Report]*, London: Macmillan.

*Blair, Tony*, 2010: *A Journey*, London: Hutchinson.

*Bode, Ingo*, 2004: *Disorganisierter Wohlfahrtskapitalismus, Die Reorganisation des Sozialsektors in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

*Böhnke, Peter/Delhey, Jan*, 2001: *Lebensstandard und Einkommensarmut, Plädoyer für eine erweiterte Armutsforschung*, in: *Barlösius/Ludwig-Mayerhofer* (Hrsg.) 2001: 315-335.

*Boltanski, Luc/Chiapello, Ève*, 2006: *Der neue Geist des Kapitalismus*, Konstanz: UVK.

*Bonoli, Giuliano/George, Vic /Taylor-Gooby, Peter*, 2000: *European Welfare Futures, Towards a Theory of Retrenchment*, Cambridge: Polity Press.

*Bonvin, Jean-Michel*, 2008: *Activation Policies, New Modes of Governance and the Issue of Responsibility*, in: *Social Policy & Society*, Vol. 7 (3), Cambridge: Cambridge University Press, 367-377.

*Bourdelaïs, Patrice u.a. (Hrsg.), 1996: État-providence, Arguments pour une réforme, Paris: Éditions Gallimard.*

*Bourdieu, Pierre, 1982: Die feinen Unterschiede, Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Frankfurt/Main: Suhrkamp.*

*Bourdieu, Pierre u.a., 1993: La misère du monde, Paris: Éditions du Seuil.*

*Boutet, Josiane u.a. (Hrsg.), 2012: Sarkozy, bilan de la casse, mai 2007-décembre 2011, Paris: Fondation Copernic.*

*Bouvet, Laurent, 2012: Le sens du peuple, La gauche, la démocratie, le populisme, Paris: Éditions Gallimard.*

*Braconnier, Céline/Dormagen, Jean-Yves, 2007: La démocratie de l'abstention, Paris: Éditions Gallimard.*

*Brady, David, 2009: Rich democracies, poor people, How politics explain poverty, Oxford: Oxford University Press.*

*Braun, Dietmar/Giraud, Olivier, 2003: Steuerungsinstrumente, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München: Oldenburg Wissenschaftsverlag, 147-174.*

*Briggs, Robin, 1998: Early Modern France 1560-1715, Oxford: Oxford University Press.*

*Brown, John, 1995: The British Welfare State, A Critical History, Oxford: Blackwell.*

*Bude, Heinz/Willisch, Andreas (Hrsg.), 2006: Das Problem der Exklusion, Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige, Hamburg: HIS.*

*Bude, Heinz/Willisch, Andreas (Hrsg.), 2008: Exklusion, Die Debatte über die »Überflüssigen«, Frankfurt/Main: Suhrkamp.*

*Bull, David/Wilding, Paul, 1983: Thatcherism and the poor, London: Child Poverty Action Group.*

*Butterwegge, Christoph, 2002: Herrschaft des Marktes – Abschied von der Armut? Globalisierung, soziale Polarisierung und Pauperisierung, in: Sell (Hrsg.) 2002: 333-351.*

*Butterwegge, Christoph, 2005: Krise und Zukunft des Sozialstaats, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.*

*Cabinet Office* (Hrsg.), 2006: *Reaching Out, Progress on Social Exclusion*, London: CO.

*Carmichael*, Laurence, 2001: *Social Exclusion in the UK, Rediscovering social solidarity?*, in: *Mayes, David G./Bergham, Jos/Salais, Robert* (Hrsg.), *Social Exclusion and European Policy*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 152-169.

*Carpentier, Jean/Lebrun, François* (Hrsg.), 1987: *Histoire de France*, Paris: Éditions du Seuil.

*Carvalho, João/Geddes, Andrew*, 2012: *La politique d'immigration sous Sarkozy, Le retour à l'identité nationale*, in: *de Maillard/Surel* (Hrsg.) 2012: 279-298.

*Castel, Robert*, 1996: *Les marginaux dans l'histoire*, in: *Paugam* (Hrsg.) 1996: 32-41.

*Castel, Robert*, 2000a: *Die Fallstricke des Exklusionsbegriffs*, in: *Mittelweg* 36, 9. Jg., Heft 3, Hamburg: HIS, 11-25.

*Castel, Robert*, 2000b: *Die Metamorphosen der sozialen Frage, Eine Chronik der Lohnarbeit*, Konstanz: UVK.

*Castel, Robert*, 2004: *Cadrer l'exclusion*, in: *Karsz* (Hrsg.) 2004: 35-60.

*Castel, Robert*, 2007: *La discrimination negative, Citoyens ou indigenes?*, Paris: Éditions du Seuil.

*Castel, Robert*, 2013: *De la protection sociale comme droit*, in: *Castel/Duvoux* (Hrsg.) 2013: 5-21.

*Castel, Robert/Duvoux, Nicolas* (Hrsg.), 2013: *L'avenir de la solidarité*, Paris: PUF.

*Cerny, Philip G./Evans, Mark*, 2004: *Globalisation and Public Policy under New Labour*, in: *Policy Studies*, Vol. 25 (1), Abingdon: Taylor & Francis, 51-65.

*Chantebout, Bernard*, 2001: *Droit constitutionnel*, Paris: Armand Colin.

*Chirac, Jacques*, 2011: *Le temps presidential, Mémoires*, Paris: NiL éditions.

*Clasen, Jochen/Clegg, Daniel*, 2003: Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s, Solidarity Versus Activation?, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 32 (3), Cambridge: Cambridge University Press, 361-381.

*Clerc, Denis*, 2004: PPE, un premier bilan mitigé, in: *Alternatives Economiques*, N° 224, 65.

*Coates, David/Lawler, Peter* (Hrsg.), 2000: *New Labour in Power*, Manchester: Manchester University Press.

*Coates, David*, 2000: The Character of New Labour, in: *Coates / Lawler* (Hrsg.) 2000: 1-15.

*Cochard, Marion u.a.*, 2008: Les effets incitatifs de la prime pour l'emploi, Une évaluation difficile, in: *Économie et Statistique*, No. 412, Paris: INSEE, URL: [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/ES412D.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ES412D.pdf), zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Cockerell, Michael*, 2000: The Secret World of Tony Blair, in *New Statesman Century*, Archive Special, Vol. 2 (1913-2013), 82-85.

*Concialdi, Pierre*, 2004: Soziale Mindestsicherung und Sozialhilfe: ein deutsch-französischer Vergleich, in: *Neumann* (Hrsg.) 2004: 155-180.

*Coser, Lewis A.*, 1992: Soziologie der Armut, Georg Simmel zum Gedächtnis, in: *Leibfried/Voges* (Hrsg.) 1992: 34-47.

*Cytermann, Laurent/Dindar, Cécile*, 2008: Les grandes étapes de l'histoire du RMI, in: *Lelièvre/Nauze-Fichet* (Hrsg.) 2008: 23-49.

*Dardot, Pierre/Laval, Christian*, 2010: *La nouvelle raison du monde*, Paris: La Découverte.

*Däubler, Wolfgang*, 2002: Die Europäische Union als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft, in: *Weidenfeld, Werner* (Hrsg.), *Europa Handbuch*, Bonn: BPB, 477-489.

*Davidson, Neil*, 2012: *How Revolutionary were the Bourgeois Revolutions*, Chicago: Haymarket Books.

*Davies, Huw T. O./Nutley, Sandra M./Smith, Peter C.*, 2000: *What works? Evidence-based policy and practice in public services*, Bristol: The Policy Press.

*Davies, Steve, 2008: Contracting out employment to the third and private sectors, A critique, in Critical Social Policy, Vol. 28 (2), London: Sage Publications, 136-164.*

*Davy, Ulrike, 2000: Sozialreformen unter New Labour, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, Vol. 14 (2), Heidelberg: Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm, 144-177.*

*Dean, Hartley, 2007: The ethics of welfare-to-work, in: Policy & Politics, Vol. 35 (4), Oxford: Wiley-Blackwell, 573-589.*

*Diamond, Patrick, 2011: Governing as New Labour, An Inside Account of the Blair and Brown Years, in: Political Studies Review, Vol. 9 (2), Oxford: Wiley-Blackwell, 145-162.*

*Dixon, Keith, 2000: Ein würdiger Erbe, Anthony Blair und der Thatcherismus, Konstanz: UVK.*

*DfE, (The Department for Education) (Hrsg.), 2003: Every Child Matters, London: TSO.*

*Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), 2013: Minima sociaux et prestations sociales, Ménages aux revenus modestes et redistribution, Paris: DREES, URL: [http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/minima\\_sociaux\\_2013.pdf](http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/minima_sociaux_2013.pdf), zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.*

*Dörre, Klaus, 2005: Prekäre Arbeit, Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse, Vortrag bei Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, 18.10.2005, Bonn.*

*Donzelot, Jacques, 2006: Quand la ville se défait, Quelle politique face à la crise des banlieues?, Paris: Éditions du Seuil.*

*Dorey, Peter, 2009: Policy Making in Britain, An Introduction, London: Sage Publications.*

*Dowding, Keith, 1995 : Model or Metaphor, A Critical Review of the Policy Network Approach, in: Political Studies, Vol. 43 (1), Oxford: Wiley-Blackwell, 136-158.*

*Dubet, François/Duru-Bellat, Marie, 2006: Déclassement: quand l'ascenseur social descend, in: Le Monde vom 24.01.2006.*

*Dubet, François/Lapeyronnie, Didier, 1994: Im Aus der Vorstädte, Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft, Stuttgart: Klett-Cotta.*



- Duvoux, Nicolas*, 2011: Le RMI et les dérives de la contractualisation, in: *Paugam* (Hrsg.) 2011: 451-472.
- DWP*, (Department for Work and Pension) (Hrsg.), 2007: Ready for work, full employment in our generation, London: TSO.
- DWP*, (Department for Work and Pension) (Hrsg.), 2008: Transforming Britain's labour market, Ten years of the New Deal, London: TSO.
- Dwyer, Peter*, 2008: The conditional welfare state, in: *Powell* (Hrsg.) 2008: 199-218.
- Ebersold, Serge*, 2001: La naissance de l'inemployable ou l'insertion aux risques de l'exclusion, Rennes: Presse Universitaire Rennes.
- Elwitt, Sanford*, 1986: The Third Republic Defended, Bourgeois Reform in France, 1880-1914, Baton Rouge/London: Louisiana University Press.
- Engels, Dietrich* (Hrsg.), 2001: Europäisches Forschungsprojekt, Nicht-monetäre Indikatoren sozialer Inklusion, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), URL: <http://www.isg-institut.de/download/NonMisiB.pdf>, zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.
- Engels, Dietrich*, 2002: Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialleistungen, in: *Sell* (Hrsg.) 2002: 263-285.
- Espinasse, Marie-Thérèse/Sautory, Olivia*, 2008: Les opinions des Français sur la pauvreté et le RMI, in: *Lelièvre/Nauze-Fichet* (Hrsg.) 2008: 251-270.
- Esping-Anderson, Gøsta*, 1998: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Eric J.*, 2004 Thatcher und Thatcherism, Abingdon: Routledge.
- Evans, Martin/Paugam, Serge/Prédis, Joseph A.*, 1995: Chunnel Vision, Poverty, social exclusion and the debate on social welfare in France and Britain, London: LSE.
- Evans, Martin/Williams, Lewis*, 2009: A Generation of Change, A Lifetime of Difference?, Social Policy in Britain since 1979, Bristol: The Policy Press.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas*, 1996: Wohlfahrtspluralismus, Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs, in: *Evers, Adalbert/Olk, Thomas* (Hrsg.), Wohlfahrtspluralismus, Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, 9-60.

*Faucher-King, Florence/Le Galès, Patrick, 2010: The New Labour Experiment, Change and Reform under Blair and Brown, Stanford: Stanford University Press.*

*Fazeli, Rafat, 1996: The Economic Impact of the Welfare State and Social Wage, The British Experience, Aldershot: Avebury.*

*Fenby, Jonathan, 2010: The General, Charles de Gaulle and the France He Saved, Sydney/London: Simon & Schuster.*

*Fitoussi, Jean-Paul, 2004: La démocratie et le marché, Paris: Éditions Grasset.*

*Foucault, Michel, 1994: Überwachen und Strafen, Die Geburt des Gefängnisses, Frankfurt/Main: Suhrkamp.*

*Fraser, Nancy, 2013: A Triple Movement, Parsing the Politics of Crisis after Polanyi, in: New Left Review, Vol. 81, London: NLR, 119-132.*

*Gamble, Andrew/Kelly, Gavin, 2001: Labour's New Economics, in: Ludlam/Smith (Hrsg.) 2001: 167-138.*

*Gamble, Andrew, 2012: Inside New Labour, in: BJPIR, Vol. 14 (3), Oxford: Wiley-Blackwell, 492-502.*

*Garland, David, 2008: Kultur der Kontrolle, Verbrechensbekämpfung und soziale Ordnung in der Gegenwart, Frankfurt/Main: Campus.*

*Gaullier, Xavier, 1996: La machine à exclure, in: Bourdelais (Hrsg.) 1996: 204-247.*

*Gazier, Bernard, 2005: Vers un nouveau modèle social, Paris: Flammarion.*

*Geißler, Rainer, 2002: Die Sozialstruktur Deutschlands, Die gesellschaftliche Entwicklung vor und nach der Vereinigung, Bonn: BPB.*

*Généreux, Jacques, 2008: La dissociate, Paris: Éditions du Seuil.*

*Généreux, Jacques, 2010: La Grande Régression, Paris: Éditions du Seuil.*

*Geremek, Bronislaw, 1991: Geschichte der Armut, Elend und Barmherzigkeit in Europa, München: DTV.*

*Giddens, Anthony, 2001: Die Frage der sozialen Ungleichheit, Frankfurt/Main: Suhrkamp.*

*Gilbert, Neil*, 2005: Protection to Activation, The Apotheosis of Work, in: *Saunders, Peter* (Hrsg.), *Welfare to Work in Practice, Social Security and Participation in Economic and Social Life*, Farnham: Ashgate Publishing, 9-22.

*Glyn, Andrew*, 2007: *Capitalism Unleashed, Finance, Globalization, and Welfare*, New York: Oxford University Press.

*Goodin, Robert E. u.a.*, 2000: The Real Worlds of Welfare Capitalism, in: *Pierson/Castles* (Hrsg.) 2000: 170-188.

*Gottschalk, Louis R.*, 1931: The French Revolution, Conspiracy or Circumstance?, in: *Schmitt* (Hrsg.) 1973: 20-47.

*Grafmeyer, Yves*, 1996: La ségrégation spatiale, in: *Paugam* (Hrsg.) 1996, 209-217.

*Griffith, Rita*, 2011: Helping more parents move into work, An evaluation if the extension of New Deal Plus for Lone Parents and In Work Credit, Final Report, Sheffield: Department for Work and Pension.

*Grundmann, Matthias u.a.*, 2004: Bildung als Privileg und Fluch, Zum Zusammenhang zwischen lebensweltlichen und institutionalisierten Bildungsprozessen, in: *Becker/Lauterbach* (Hrsg.) 2004: 41-68.

*Habermas, Jürgen*, 1985: Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien, in: *Habermas, Jürgen*, *Die Neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 141-163.

*Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter*, 2004: *An den Rändern der Städte, Armut und Ausgrenzung*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

*Halimi, Serge*, 2000: *Quand la gauche essayait*, Paris: Arléa.

*Hall, Peter A.* 1985: Socialism in One Country, Mitterand and the Struggle to Define a New Economic Policy for France, in: *Cerny, Philip/Schain, Martin* (Hrsg.), *Socialism, the State and Public Policy in France*, New York: Methuen, 81-107.

*Hall, Peter A.*, 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics*, Vol. 25 (3), New York: The City University of New York, 275-296.

Hall, Peter A./Soskice, David (Hrsg.), 2001: Varieties of Capitalism, The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford: Oxford University Press.

Hall, Peter A./Soskice, David, 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism, in: *Hall/Soskice* (Hrsg.) 2001: 1-68.

Hancké, Bob, 2001: Revisiting the French Model, Coordination and Restructuring in French Industry, in: *Hall/Soskice* (Hrsg.) 2001: 307-334.

Hanesch, Walter, 1995: Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen: Leske und Budrich.

Hannon, Peter u.a., 2008: The reach of early intervention, A case study of a Sure Start programme, in: *Evidence & Policy*, Vol. 4 (3), Bristol: The Policy Press, 205-225.

Hartmann, Helmut, 1985: Armut trotz Sozialhilfe, Zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in der Bundesrepublik, in: *Leibfried/Tennstedt* (Hrsg.) 1985: 169-189.

Hartmann, Michael, 2002: Der Mythos von den Leistungseliten, Spitzenkarrieren und soziale Herkunft in Wirtschaft, Politik, Justiz und Wissenschaft, Frankfurt/Main: Campus.

Harvie, Christopher, 2010: Revolution and the Rule of Law (1789-1851), in: *Morgan* (Hrsg.) 2010: 470-517.

Hasluck, Chris, 2000: The New Deal for the Long-term Unemployed, A Progress Report, Warwick: Institut for Employment Research (University of Warwick), URL: [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/ier/publications/2000/hasluck\\_2000\\_esr46sum.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/ier/publications/2000/hasluck_2000_esr46sum.pdf), zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

Hauser, Richard/Neumann, Udo, 1992: Armut in der Bundesrepublik Deutschland, Die sozialwissenschaftliche Thematisierung nach dem Zweiten Weltkrieg, in: *Leibfried/Voges* (Hrsg.) 1992: 237-271.

Hazan, Eric, 2012: Une histoire de la Révolution française, Paris: La Fabrique-éditions.

Heffernan, Richard, 2001: New Labour and Thatcherism, Political Change in Britain, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

*Heffernan, Richard*, 2011: Labour's New Labour Legacy, Politics after Blair and Brown, in: *Political Studies Review*, Vol. 9 (2), Oxford: Wiley-Blackwell, 163-177.

*Heimann, Eduard*, 1980 [1929]: *Soziale Theorie des Kapitalismus, Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

*Hemerijck, Anton*, 2006: Recalibrating Europe's semi-sovereign welfare states, Diskussionspapier und Vortrag beim GARNET PhD-Seminar, 06.06.-09.06.2006, Brüssel.

*Hennock, E. P.*, 2007: *The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850-1914, Social Politics Compared*, Cambridge: Cambridge University Press.

*Héritier, Adrienne/Rhodes, Martin* (Hrsg.), 2011: *New Modes of Governance in Europe, Governing in the Shadow of Hierarchy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

*Heyer, Eric*, 2012: Le (bon) bilan des 35 heures, in: *Alternatives Economiques, Hors-Série N° 92*, 36-37.

*Heywood, Andrew*, 2003: *Political Ideologies, An Introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

*Hills, John*, 1998: *Thatcherism, New Labour and the Welfare State*, London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

*Hills, John/Stewart, Kitty* (Hrsg.), 2005: *A More Equal Society?, New Labour, poverty, inequality and exclusion*, Bristol: The Policy Press.

*Hirsch, Joachim*, 1995: *Der nationale Wettbewerbsstaat, Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin: Edition ID-Archiv.

*Hirsch, Joachim*, 2002: *Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen*, Hamburg: VSA-Verlag.

*Hirsch, Joachim*, 2005: *Materialistische Staatstheorie, Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems*, Hamburg: VSA-Verlag.

*HM Government* (Hrsg.), 2006: *Reaching Out, An Action Plan on Social Exclusion*, London: COI.

*HM Treasury* (Hrsg.), 2002: *The Child and Working Tax Credits, The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System*, London: HM Treasury.

*Hockerts, Hans Günter/Süß, Winfried (Hrsg.), 2010: Soziale Ungleichheit im Sozialstaat, Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im Vergleich, München: Oldenbourg.*

*Hockerts, Hans Günter, 2010: Einführung, in: Hockerts/Süß (Hrsg.) 2010: 9-18.*

*Hoffmeister, Dieter (Hrsg.), 2007: Von Bettlern und Menschen, Städtische Armut am Beispiel Münster, Berlin: Lit Verlag.*

*Hood, Christopher, 1991: A Public Management for all Seasons, in: Public Administration, Vol. 69 (1), Oxford: Wiley-Blackwell, 3-19.*

*Hradil, Stefan, 2001: Soziale Ungleichheit in Deutschland, Opladen: Leske und Budrich.*

*Hudson, John/Lowe, Stuart, 2009: Understanding the Policy Process, Analysing Welfare Policy and Practice, Bristol: Policy Press.*

*Huntington, Samuel P., 2002: The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, London: Free Press.*

*Institut for Fiscal Studies (Hrsg.), 2010: Redistribution, Work Incentives and Thirty Years of UK Tax and Benefit Reform, Swindon: ESRC.*

*Jabko, Nicolas/Massoc, Elsa, 2012: Nicolas Sarkozy et la crise financière, Cherchez la rupture!, in: de Maillard/Surel (Hrsg.) 2012: 321-340.*

*Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul F./Zeisel, Hans, 1975: Die Arbeitslosen von Marienthal, Ein soziologischer Versuch, Frankfurt/Main: Suhrkamp.*

*Jeanneau, Laurent, 2014: Les chômeurs français sont-ils trop bien traités?, in: Alternatives Economiques, Hors-Série N° 100, 24-25.*

*Jessen, Jens (Hrsg.), 2006: Fegefeuer des Marktes, Die Zukunft des Kapitalismus, München: Pantheon Verlag.*

*Jessenne, Jean-Pierre, 2013: Robespierre, au défi de l'égalité et des politiques sociales, in: Biard, Michel/Bourdin, Philippe (Hrsg.), Robespierre, Portraits croisés, Paris: Armand Colin, 145-160.*

*Jessop, Bob, 2002: The Future of the Capitalist State, Cambridge: Polity Press.*

Jessop, Bob, 2003: Globalization, It's about Time too!, in: *Institut für Höhere Studien* (Hrsg.), Reihe Politikwissenschaft, Ausgabe 85, Wien: IHS.

Join-Lambert, Marie-Thérèse, 2011: Quelle protection face aux risques nouveaux de l'emploi?, in: *Paugam* (Hrsg.) 2011: 435-450.

Jones, Kathleen, 2000: *The Making of Social Policy in Britain, From the Poor Law to New Labour*. London: Continuum International Publishing Group.

Joyce, Robert/Sibieta, Luke, 2013: An assessment of Labour's record on income equality and poverty, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 34 (2), Oxford: Oxford University Press, 178-202.

Judt, Tony, 2011: *Marxism and the French Left, Studies on Labour and Politics in France, 1830-1981*, New York/London: New York University Press.

Kannankulam, John, 2008: *Autoritärer Etatismus im Neoliberalismus, Zur Staatstheorie von Nicolas Poulantzas*, Hamburg; VSA Verlag.

Karsz, Saül (Hrsg.), 2004: *L'exclusion, définir pour en finir*, Paris: Dunod.

Kastendiek, Hans/Sturm, Roland (Hrsg.), 2006: *Länderbericht Großbritannien, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur*, Bonn: BPB.

Kaufmann, Franz-Xaver, 1994: Staat und Wohlfahrtsproduktion, in: Kaufmann, Franz-Xaver, 2002, *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*, Opladen: Leske und Budrich, 219-242.

Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Kaufmann, Franz-Xaver, 2003: *Varianten des Wohlfahrtsstaates, Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Kneer, Georg, 1997: Zivilgesellschaft, in: Kneer, Georg/Nassehi, Armin/Schroer, Markus (Hrsg.), *Soziologische Gesellschaftsbegriffe*, München: Wilhelm Fink Verlag, 228-251.

Koch, Max, 2003: *Arbeitsmärkte und Sozialstrukturen in Europa, Wege zum Postfordismus in den Niederlanden, Schweden, Spanien, Großbritannien und Deutschland*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

*Kößler, Reinhart/Wienold, Hanns, 2001: Gesellschaft bei Marx, Münster: Westfälisches Dampfboot.*

*Kokoreff, Michel/Lapeyronnie, Didier, 2013: Refaire la cité, L'avenir des banlieues, Paris: Éditions du Seuil.*

*Korpi, Walter/Palme, Joakim, 1998: The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality, Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, in: American Sociological Review, Vol. 63 (5), New York: Sage Publications, 661-687.*

*Kreckel, Reinhard, 2004: Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit, Frankfurt/Main: Campus.*

*Kronauer, Martin, 1997: „Soziale Ausgrenzung“ und „Underclass“: Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung, in: Leviathan, 25. Jg., Heft 1, Baden-Baden: Nomos, 28-49.*

*Kronauer, Martin, 1998: „Exklusion“ in der Systemtheorie und in der Armutsforschung, Anmerkungen zu einer problematischen Beziehung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 44. Jg., Heft 7, Wiesbaden: Chmilorz, 755-768.*

*Kronauer, Martin, 2002: Exklusion, Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt/Main: Campus.*

*Kronauer, Martin, 2004: Soziologie der sozialen Frage: Robert Castel, in: Moebius/Peter (Hrsg.) 2004: 449-475.*

*Krugman, Paul R., 2000: La mondialisation n'est pas couable, Vertus et limites du libre-échange, Paris: La Découverte.*

*Kunkel, Benjamin, 2014: Utopia or Bust, A Guide to the Present Crisis, London: Verso.*

*Lallement, Michel, 2007: Le travail, Une sociologie contemporaine, Paris: Éditions Gallimard.*

*Lallement, Michel, 2011: Europe and the economic crisis, forms of labour market adjustment and varieties of capitalism, in: Work, Employment and Society, Vol. 25 (4), London: Sage Publications, 627-641.*

*Lamnek, Siegfried/Luedtke, Jens/Ottermann, Ralf, 2006: Tatort Familie, Häusliche Gewalt im gesellschaftlichen Kontext, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.*



- Lamping, Wolfram/Schridde, Henning, 2004: Der „Aktivierende Sozialstaat“, Ordnungs- und steuerungstheoretische Aspekte, in: Lütz/Czada (Hrsg.) 2004: 39-65.*
- Lapeyronnie, Didier, 2008: Ghetto urbain, Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd’hui, Paris: Éditions Robert Laffont.*
- Larmour, Peter, 1997: Models of Governance in Public Administration, in: International Review of Administrative Sciences, Vol. 63 (3), London: Sage Publications, 383-394.*
- Lechevalier, Arnaud, 2004: Die Reform der Sozialsysteme in Deutschland und Frankreich, Vermeintliche und tatsächliche Herausforderungen für die Zukunft, in: Neumann (Hrsg.) 2004: 205-262.*
- Leibfried, Stephan/Tennstedt, Florian (Hrsg.), 1985: Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt/Main: Suhrkamp.*
- Leibfried, Stephan/Tennstedt, Florian, 1985: Die Spaltung des Sozialstaats und Die Politik der Armut, in: Leibfried/Tennstedt (Hrsg.) 1985: 13-37.*
- Leibfried, Stephan/Voges, Wolfgang (Hrsg.), 1992: Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32/1992, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.*
- Leibfried, Stephan/Voges, Wolfgang, 1992: Vom Ende einer Ausgrenzung?, Armut und Soziologie, in: Leibfried/Voges (Hrsg.) 1992: 9-33.*
- Leibfried, Stephan u.a., 1995: Zeit der Armut, Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt/Main: Suhrkamp.*
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael, 2006: Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation, in: Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (Hrsg.), Transformationen des Staates?, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 19-65.*
- Lefebvre, Georges, 2001 [1930]: The French Revolution, From its origins to 1793, Milton Park: Routledge Classics.*
- Lefèvre, Sylvain/Boismenu, Gérard/Dufour, Pascale, 2011: La Pauvreté, Quatre modèles sociaux en perspective, Montréal: PUM.*
- Lelièvre, Michèle/Nauze-Fichet, Emmanuelle (Hrsg.), 2008: RMI, l’état des lieux, 1988-2008, Paris: La Découverte.*

*Lelièvre, Michèle/Nauze-Fichet, Emmanuelle, 2008: Le dispositif du RMI, in: Lelièvre/Nauze-Fichet (Hrsg.) 2008: 52-59.*

*Lessenich, Stephan, 2009: Mobilität und Kontrolle, Zur Dialektik der Aktivgesellschaft, in Dörre, Klaus/Lessenich, Stephan/Rosa, Hartmut (Hrsg.), Soziologie, Kapitalismus, Kritik, Eine Debatte, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 126-177.*

*Levitas, Ruth, 2005: The inclusive society? Social Exclusion and New Labour, Basingstoke: Palgrave Macmillan.*

*Lindblom, Charles E., 1959: The Science of Muddling Through, in: Public Administration Review, Vol. 19 (2), Oxford: Blackwell Publishing, 79-88.*

*Lloyd, Eva, 2006: Children, poverty and social exclusion, in: Pantazis/Gordon/Levitas (Hrsg.) 2006: 315-346.*

*Lompe, Klaus (Hrsg.), 1987: Die Realität der neuen Armut, Analyse der Beziehungen zwischen Arbeitslosigkeit und Armut in einer Problemregion, in: Kölner Schriften zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Band 4, Regensburg: Transfer Verlag.*

*Low Pay Commission (Hrsg.), 2013: National Minimum Wage, Report 2013, London: TSO.*

*Lowe, Rodney, 2005: The Welfare State in Britain since 1945, Basingstoke: Palgrave Macmillan.*

*Ludlam, Steven/Smith, Martin J. (Hrsg.), 2001: New Labour in Government, Basingstoke, Palgrave Macmillan.*

*Ludlam, Steve, 2006: New Labour, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsbeziehungen, in: Kastendiek/Sturm (Hrsg.) 2006: 456-477.*

*Lütz, Susanne/Czada, Roland (Hrsg.), 2004: Wohlfahrtsstaat, Transformation und Perspektiven, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.*

*Luhmann, Niklas, 1995: Inklusion und Exklusion, in: Luhmann, Niklas, Soziologische Aufklärung, Band 6, Die Soziologie und der Mensch, Opladen: Westdeutscher Verlag, 237-264.*

*Lukes, Steven, 2005: Power, A radical view, Basingstoke: Palgrave Macmillan.*

Lund, Brian, 2008: Major, Blair and the Third Way in Social Policy, in: *Social Policy and Administration*, Vol. 42 (1), Oxford: Wiley-Blackwell, 43-58.

de Maillard, Jacques/Surel, Yves (Hrsg.), 2012: *Politiques publiques, Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris: Presses de Science Po.

Marsh, David/Smith, Martin, 2000: Understanding Policy Networks, Towards a Dialectical Approach, in: *Political Studies*, Vol. 48 (1), Oxford: Wiley-Blackwell, 4-21.

Marshall, Thomas H., 1950: Citizenship and Social Class, in: *Pierson/Castles* (Hrsg.) 2000: 32-41.

Marx, Karl, 1971: *Das Kapital, Kritik der politischen Ökonomie, Erster Band*, Berlin: Dietz Verlag.

Mathiez, Albert, 2012: *La Révolution française*, Paris: Bartillat.

Matthew, H. C. G., 2010: The Liberal Age (1851-1914), in: *Morgan* (Hrsg.) 2010: 518-581.

Maurer, Andrea, 2004: *Herrschaftssoziologie, Eine Einführung*, Frankfurt/Main: Campus.

Maurin, Éric, 2011: La ségrégation urbaine, son intensité et ses causes, in: *Paugam* (Hrsg.) 2011: 621-633.

Mazzucato, Mariana, 2013: *The Entrepreneurial State, Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London/New York: Anthem Press.

McKay, Stephen/Rowlingson, Karen, 2008: Social Security and Welfare Reform, in: *Powell* (Hrsg.) 2008: 53-72.

McKnight, Abigail, 2005: Employment, Tackling poverty through 'work for those who can', in: *Hills/Stewart* (Hrsg.) 2005: 23-46.

Mélenchon, Jean-Luc, 2007: *En quête de gauche*, Paris: Balland.

Merrien, François-Xavier, 1996: État-providence et lutte contre l'exclusion, in: *Paugam* (Hrsg.) 1996: 417-427.

Metz, Karl H., 1985: Liberalismus und soziale Frage, Liberales Denken und die Auswirkungen der Industrialisierung im Großbritannien des 19. Jahrhunderts, in: *Zeitschrift für Politik*, Heft 4, 32. Jahrgang, Baden-Baden: Nomos, 375-392.

- Miliband, Ralph*, 1974: Politics and poverty, in: *Wedderburn* (Hrsg.) 1974: 183-196.
- Miliband, Ralph*, 2004: *Marxism and Politics*, London: The Merlin Press.
- Millar, Jane*, 2000: *Keeping Track of Welfare Reforms, The New Deal programmes*, York: JRF.
- Millie, Andrew*, 2007: Looking for anti-social behaviour, in: *Policy & Politics*, Vol. 35 (4), Oxford: Wiley-Blackwell, 611-627.
- Moebius, Stephan/Peter, Lothar* (Hrsg.), 2004: *Französische Soziologie der Gegenwart*, Konstanz: UVK.
- Mohr, Katrin*, 2007: *Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat, Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Moran, Michael/Alexander, Elisabeth*, 2000: The economic policy of New Labour, in: *Coates /Lawler* (Hrsg.) 2000: 108-121.
- Morgan, Kenneth O.* (Hrsg.), 2010: *The Oxford History of Britain*, Oxford: Oxford University Press.
- Nassehi, Armin*, 2000: „Exklusion“ als soziologischer und sozialpolitischer Begriff?, in: *Mittelweg* 36, 9. Jg., Heft 5, Hamburg: HIS, 18-25.
- Nassehi, Armin*, 2004: Inklusion, Exklusion, Ungleichheit, Eine kleine theoretische Skizze, in: *Schwinn* (Hrsg.) 2004: 323-352.
- de Neufville, Judith/Barton, Stephen E.*, 1987: Myths and the Definitions of Policy Problems, in: *Policy Sciences*, London: Sage Publications, Vol. 20 (3), 181-206.
- Neumann, Wolfgang* (Hrsg.), 2004: *Welche Zukunft für den Sozialstaat?, Reformpolitik in Frankreich und Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Neveu, Éric*, 2012: Les politiques de communication du président Sarkozy, in: *de Maillard/Surel* (Hrsg.) 2012: 47-69.
- Niejahr, Elisabeth*, 2005: Armut in Deutschland, Nach unten sehen, in: *Zeit Online* vom 10.03.2005, URL: <http://www.zeit.de/2005/11/Armut>, zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

- Niesen, Peter, 2002: Die politische Theorie des Libertarianismus: Robert Nozick und Friedrich A. von Hayek, in: Brodocz, André/Schaal, Gary S. (Hrsg.), Politische Theorien der Gegenwart I, Opladen: Leske und Budrich, 77-117.*
- Noblet, Pascal, 2005: Quel travail pour les exclus?, Pour une politique de l'insertion durable, Paris: Dunod.*
- Nord, Philip, 2010: France's New Deal, From the Thirties to the Postwar Era, Princeton/Oxford: Princeton University Press.*
- Nunn, Heather/Biressi, Anita, 2009: The undeserving poor, in: Soundings, Issue 41 (Recession Blues), London: MPG Books, 107-116.*
- Oberti, Marco, 2011: Le trompe-l'œil de la segregation et ses effets sur la mixité, in: Paugam (Hrsg.) 2011: 621-633.*
- Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), 2006: Le rapport l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2005-2006, Paris: ONPES, URL: <http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport2005-2006.pdf>, zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.*
- Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), 2010: Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise, Rapport 2009-2010, Paris: ONPES, URL: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000099/0000.pdf>, zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.*
- Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), 2012: Crise économique, marché du travail et pauvreté, Rapport 2011-2012, Paris: ONPES, URL: [http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_ONPES\\_2011-2012\\_chap\\_1\\_.pdf](http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_ONPES_2011-2012_chap_1_.pdf), zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.*
- Odenore, 2012: L'envers de la «fraude sociale», Le scandale du non-recours aux droits sociaux, Paris: La Découverte.*
- Okbani, Nadia/Warin, Phillippe 2012: Le RSA: où sont les assistés?, in: Odenore (Hrsg.), L'envers de la "fraude sociale", Le scandale du non-recours aux droits sociaux, Paris: La Découverte.*
- Osborne, David/Gaebler, Ted, 1992: Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, New York: Penguin.*

- Page, Robert M., 2007: Without a Song in their Heart, New Labour, the Welfare State and the Retreat from Democratic Socialism, in: Journal of Social Policy, Vol. 36 (1), Cambridge: Cambridge University Press, 19-38.*
- Palier, Bruno, 2004: Der Sozialversicherungsstaat in Nöten, Herausforderungen und Reformansätze im Vergleich, in: Neumann (Hrsg.) 2004: 23-46.*
- Palier, Bruno, 2005: Gouverner la Sécurité Sociale, Les reformes du système français de protection sociale depuis 1945, Paris: Quadrige/PUF.*
- Palier, Bruno, 2011: Des assurances de moins en moins sociale, in: Paugam (Hrsg.) 2011: 855-871.*
- Palmer, Guy/MacInnes Tom/Kenway, Peter, 2007: Monitoring poverty and social exclusion, York: JRF.*
- Pantazis, Christina/Gordon, David/Levitas, Ruth (Hrsg.), 2006: Poverty and social exclusion in Britain, The millennium survey, Bristol: The Policy Press.*
- Pates, Rebecca/Fach, Wolfgang, 2004: Zivilgesellschaft, in: Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas, Glossar der Gegenwart, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 312-318.*
- Paugam, Serge (Hrsg.), 1996: L'exclusion, l'état des savoirs, Paris: La Découverte.*
- Paugam, Serge, 1996: La constitution d'un paradigme, in: Paugam (Hrsg.) 1996: 7-19.*
- Paugam, Serge, 2004: Armut und soziale Exklusion: Eine soziologische Perspektive, in: Häußermann/Kronauer/Siebel (Hrsg.) 2004: 71-96.*
- Paugam, Serge, 2005: Les formes élémentaires de la pauvreté, Paris: PUF.*
- Paugam, Serge (Hrsg.), 2011: Repenser la solidarité, L'apport des sciences sociales, Paris: Quadrige/PUF.*
- Paugam, Serge, 2013: Le cycles de la solidarité envers les pauvres, in: Castel/Duvoux (Hrsg.) 2013: 23-41.*
- Pautz, Hartwig, 2010: Think Tanks in the United Kingdom and Germany, Actors in the Modernisation of Social Democracy, in: BJPIR, Vol. 12 (2), Oxford: Wiley-Blackwell, 274-294.*

- Payne, Geoff*, (Hrsg.) 2006: *Social Divisions*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pearmain, Andrew*, 2011: *The Politics of New Labour, A Gramscian Analysis*, London: Lawrence and Wishart.
- Pelizzari, Alessandro*, 2004: *Prekarierte Lebenswelten, Arbeitsmarktliche Polarisierung und veränderte Sozialstaatlichkeit*, in: *Beerhorst, Joachim/Demirović, Alex/Guggemos, Michael* (Hrsg.), *Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 266-288.
- Périvier, Hélène*, 2013: *Les victimes collatéraux du RSA*, in: *Castel/Duvoux* (Hrsg.) 2013: 65-75.
- Peters, B. Guy/Pierre, John*, 1998: *Governance without Government, Rethinking Public Administration*, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8 (2), Oxford: Oxford University Press, 223-243.
- Petring, Alexander/Henkes, Christian*, 2006: *Dritte Wege in Europa, Im Vergleich schneidet die SPD als Regierungspartei schlecht ab*, in: *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, WZB Mitteilungen*, Heft 112, Juni 2006, Berlin: WZB, 6-10.
- Peyre, Henry*, 1949: *The Influence of Eighteenth Century Ideas on the French Revolution*, in: *Schmitt* (Hrsg.) 1973: 124-151.
- Piachaud, David/Sutherland, Holly*, 2001: *Child Poverty in Britain and the New Labour Government*, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 30 (1), Cambridge: Cambridge University Press, 95-118.
- Pieper, Marianne*, 2003: *Regierung der Armen oder Regierung von Armut als Selbstsorge*, in: *Pieper, Marianne/Gutiérrez Rodríguez, Encarnacion* (Hrsg.), *Gouvernementalität, Ein sozialwissenschaftliches Konzept in Anschluss an Foucault*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 136-160.
- Pierre, John* (Hrsg.), 2000: *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Christopher/Castles, Francis G.* (Hrsg.), 2009: *The Welfare State Reader*, Cambridge: Polity Press.
- 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, 80-104.

- Pierson, Paul*, 2004: *Politics in Time, History, Institutions, and Social Analysis*, Woodstock: Princeton University Press.
- Piketty, Thomas*, 2013: *Le Capital au XXIe Siècle*, Paris: Éditions du Seuil.
- Pilz, Frank*, 2004: *Der Sozialstaat, Ausbau, Kontroversen, Umbau*, Bonn: BPB.
- Pinçon, Michel/Pinçon-Charlot, Monique*, 2010: *Le président des riches, Enquête sur l'oligarchie dans la France de Nicolas Sarkozy*, Paris: La Découverte.
- Polanyi, Karl*, 1977: *The Great Transformation, Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Wien: Europa Verlag.
- Poulantzas, Nicolas*, 2002: *Staatstheorie, Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus*, Hamburg: VSA Verlag.
- Powell, Martin (Hrsg.)*, 2008: *Modernising the Welfare State, The Blair Legacy*, Bristol: The Policy Press.
- Poynter, John R.*, 1969: *Society and Pauperism, English Ideas on Poor Relief, 1795-1834*, London: Routledge.
- Priddat, Birger P.*, 2004: *New governance: Sozialpolitik als human capital investment*, in: *Lütz/Czada (Hrsg.) 2004: 91-106*.
- Reuter, Enrico*, 2006: *The Lisbon strategy and its impact on national reform programmes: A critical analysis of the European fight against poverty and social exclusion*, Diskussionspapier und Vortrag beim GARNET PhD-Seminar, 06.06.-09.06.2006, Brüssel.
- Reuter, Enrico*, 2008: *Weniger ist mehr, Plädoyer für einen ‚exklusiven‘ Exklusionsbegriff*, in: *Eickelpasch, Rolf/Rademacher, Claudia/Ramos Labato Philipp: Metamorphosen des Kapitalismus, und seiner Kritik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 171-190.
- Reuter, Enrico*, 2012: *Idées et politiques sociales contre l'exclusion en Grand-Bretagne et en France*, in: *Martens, Stephan/Révanger, Jean-Paul (Hrsg.)*, *Vers un modèle social européen?*, Bordeaux: Presses Universitaire de Bordeaux.
- Rhodes, Rod A. W.*, 2008: *Policy Network Analysis*, in: *Moran, Michael/Rein, Martin/Goodin, Robert E. (Hrsg.)*: *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 425-447.



- Richards, Steve*, 2010: *Whatever it takes, The real story of Gordon Brown and New Labour*, London: Fourth Estate.
- Ritter, Gerhard A.*, 1983: *Sozialversicherung in Deutschland und England, Entstehung und Grundzüge im Vergleich*, München: C. H. Beck.
- de Robespierre, Maximilien*, 2000: *Pour le Bonheur et pour la liberté*, Paris: La Fabrique-éditions.
- Roché, Sebastian*, 2012: *Les politiques de sécurité intérieure, Une approche technique, Une efficacité douteuse*, in: *de Maillard/Surel* (Hrsg.) 2012: 238-258.
- Rocheft, David A./Cobb, Roger W.*, 1993: *Problem Definition, Agenda Access and Policy Choice*, in: *Policy Studies Journal*, Vol. 21 (1), Oxford: Wiley-Blackwell, 56-71.
- Rosanvallon, Pierre*, 1992: *La crise de l'État-providence*, Paris: Éditions du Seuil.
- Rosanvallon, Pierre*, 1995: *La nouvelle question sociale, Repenser l'État-providence*, Paris: Éditions du Seuil.
- Rosanvallon, Pierre*, 2011: *La société des égaux*, Paris: Éditions du Seuil.
- Rose, Nikolas*, 2000: *Tod des Sozialen? Eine Neubestimmung der Grenzen des Regierens*, in: *Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas* (Hrsg.), *Gouvernementalität der Gegenwart, Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 72-109.
- Rose, Richard*, 1990: *Inheritance before Choice in Public Policy*, in: *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, New York: Sage Publications, 263-291.
- Rouvillois, Frédéric*, 2001: *Droit constitutionnel, La V<sup>e</sup> République*, Paris: Flammarion.
- Rudé, George E.*, 1955: *The Outbreak of the French Revolution*, in: *Schmitt* (Hrsg.) 1973: 152-169.
- Sachße, Christoph*, 1997: *Paradoxien des Wohlfahrtsstaates*, in: *Institut für die Wissenschaften vom Menschen* (Hrsg.): *Newsletter* 56, Dezember 1996 – Februar 1997, 24-28.

*Samuelson, Paul A./Nordhaus, William D., 2005: Volkswirtschaftslehre, Das internationale Standardwerk der Makro- und Mikroökonomie, Landsberg am Lech: mi-Fachverlag.*

*Sandel, Michael, 2012: What Money Can't Buy, London: Penguin.*

*Sapir, André, 2005: Globalisation and the Reform of European Social Models, in: Bruegel Policy Brief, Issue 1, Brüssel: Bruegel.*

*Sassoon, Donald, 2010: One Hundred Years of Socialism, The West European Left in the Twentieth Century, London: I. B. Tauris.*

*Schäuble, Gerhard, 1984: Theorien, Definitionen und Beurteilung der Armut, in: Sozialpolitische Schriften, Heft 52, Berlin: Duncker & Humblot.*

*Schmähl, Winfried, 2005: Armut, in: Schubert, Klaus (Hrsg.), Handwörterbuch des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 50-54.*

*Schmid, Josef, 2002: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Opladen: Leske und Budrich.*

*Schmid, Josef, 2005: Wohlfahrtsstaat, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft, Theorien, Methoden, Begriffe, Band 2, München: C.H. Beck, 1162-1167.*

*Schmitt, Eberhard (Hrsg.), 1973: Die Französische Revolution, Anlässe und langfristige Ursachen, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.*

*Schnapper, Dominique, 1996: Intégration et exclusion dans les sociétés modernes, in: Paugam (Hrsg.) 1996: 23-31.*

*Schnapper, Dominique, 2000: Qu'est-ce que la citoyenneté?, Paris: Éditions Gallimard.*

*Schnapper, Dominique, 2002: La démocratie providentielle, Essai sur l'égalité contemporaine, Paris: Éditions Gallimard.*

*Schneider, Anne/Ingram, Helen, 1993: Social construction of target populations, Implications for politics and policy, in: The American Political Science Review, Vol. 87 (2), Cambridge: Cambridge University Press, 334-347.*

*Scholte*, Jan Aart, 2001: Global trade and finance, in: *Baylis*, John/*Smith*, Steve (Hrsg.), *The Globalization of World Politics, An introduction to international relations*, Oxford: Oxford University Press, 519-539.

*Schwinn*, Thomas (Hrsg.), 2004: Differenzierung und soziale Ungleichheit, Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung, Frankfurt/Main: Humanities Online.

*Sée*, Henri, 1931: The Economic and Social Origins of the French Revolution, in: *Schmitt* (Hrsg.) 1973: 1-19.

*Seldon*, Anthony/*Lodge*, Guy, 2010: *Brown at 10*, London: Biteback.

*Sell*, Stefan (Hrsg.), 2002: Armut als Herausforderung, Bestandsaufnahme und Perspektiven der Armutsforschung und Armutsberichterstattung, Schriften der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V., Band 23, Berlin: Duncker & Humblot.

*Short*, Philip, 2013: *Mitterrand, A Study in Ambiguity*, London: The Bodley Head.

*Simmel*, Georg, 1992 [1908]: Der Arme, in: *Simmel*, Georg, *Soziologie, Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Gesamtausgabe, Band 11, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 512-555.

*Smith*, Noel, 2008: Tackling Child Poverty Dynamics, Filling in Gaps in the Strategy, in: *Social Policy & Society*, Vol. 7 (4), Cambridge: Cambridge University Press, 507-519.

*Smith*, Timothy B., 2003: *Creating the Welfare State in France, 1880-1940*, Montréal: MQUP.

*Smith*, Timothy B., 2006: *France in Crisis, Welfare, Inequality and Globalization since 1980*, New York: Cambridge University Press.

*Soboul*, Albert, 1969: La Révolution française dans l'histoire du monde contemporain, Étude comparative, in: *Schmitt* (Hrsg.) 1973: 359-407.

*Spicker*, Paul, 1992: Großbritannien, Armut im Land des „welfare state“, in: *Leibfried/Voges* (Hrsg.) 1992: 174-194.

*Spier*, Tim/*Wirries*, Clemens, 2007: Ausnahmeerscheinung oder Normalität? Linksparteien in Westeuropa, in: *Spier*, Tim/*Butzlaff*, Felix/*Micus*, Matthias/*Walter*, Franz (Hrsg.), *Die Linkspartei, Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft?*, Wiesbaden: VS Verlag, 71-116.

*Steingart, Gabor*, 2006: Die neuen Proleten, in: Spiegel Online vom 16.09.2006,  
URL: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,436351,00.html>, zuletzt  
zugegriffen am 24.09.2013.

*Stewart, Kitty*, 2005: Towards an equal start?, Addressing childhood poverty and deprivation, in: *Hills/Stewart* (Hrsg.) 2005:143-165.

*Stieglitz, Joseph E.*, 2000: Economics of the Public Sector, New York: Norton.

*Streek, Wolfgang*, 2013: Gekaufte Zeit, Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

*Stuckler, David/Basu, Sanjay*, 2013: The Body Economic, Why Austerity Kills, London: Allen Lane.

*Süß, Winfried*, 2010: Armut im Wohlfahrtsstaat, in: *Hockerts/Süß* (Hrsg.) 2010: 19-41.

*Sutherland, Holly/Sefton, Tom/Piachaud, David*, 2003: Poverty in Britain, The impact of government policy since 1997, York: JRF.

*Thane, Pat*, 1982: The Foundation of the Welfare State, London: Longman.

*Titmuss, Richard*, 1968: Universalism versus Selection, in: *Pierson/Castles* (Hrsg.), 2009: 40-47.

*Torp, Cornelius*, 2010: Gerechtigkeitsprinzipien in der Konstruktion sozialer Sicherung, in: *Hockerts/Süß* (Hrsg.) 2010: 117-137.

*Townsend, Peter*, 1974: Poverty as relative deprivation: resources and style of living, in: *Wedderburn* (Hrsg.) 1974: 15-41.

*Townsend, Peter*, 1979: Poverty in the United Kingdom, London: Penguin.

*Uchatius, Wolfgang*, 2005: Armut in Deutschland, Die neue Unterschicht, in: Zeit Online vom 10.03.2005, URL:  
<http://www.zeit.de/2005/11/Unterschicht>, zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.

*Ullrich, Carsten G.*, 2005: Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Eine Einführung, Frankfurt/Main: Campus.

- Vogel, Berthold, 2001: Wege an den Rand der Arbeitsgesellschaft, Der Verlust der Erwerbsarbeit und die Gefahr sozialer Ausgrenzung, in: Barlösius/Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.) 2001: 151-168.*
- Vorländer, Hans, 2001: Dritter Weg und Kommunitarismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 16/17, Bonn: BPB, 16-23.*
- Wacquant, Loïc, 2000: Elend hinter Gittern, Konstanz: UVK.*
- Wacquant, Loïc, 2004a: Punir les pauvres, Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale, Marseille: Agone.*
- Wacquant, Loïc, 2004b: Roter Gürtel, Schwarzer Gürtel, Rassentrennung, Klassenungleichheit und der Staat in der französischen städtischen Peripherie und im amerikanischen Ghetto, in: Häußermann/Kronauer/Siebel (Hrsg.) 2004: 148-200.*
- Wacquant, Loïc, 2006: Das Janusgesicht des Ghettos und andere Essays, Basel: Birkhäuser.*
- Wacquant, Loïc, 2007: Parias urbaines, Ghetto, banlieues, État, Paris: La Découverte.*
- Waltman, Jerold, 2009: Reformulating Social Policy, The Minimum Wage, the New Deal, and the Working Family Tax Credit, in: Casey, Terrence (Hrsg.), The Blair Legacy, Politics, Policy, Governance, and Foreign Affairs, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 122-134.*
- Ward, Lucy, 2006: Low wages undermine work route out of poverty, in: Guardian vom 04.12.2006,  
URL:  
<http://society.guardian.co.uk/socialexclusion/story/0,,1963375,00.html>,  
zuletzt zugegriffen am 24.09.2013.*
- Wedderburn, Dorothy (Hrsg.), 1974: Poverty, inequality and class structure, London: Cambridge University Press.*
- Weiss, Janet A., 1989: The Powers of Problem Definition, The Case of Government Paperwork, in: Policy Sciences, Vol. 22 (2), London: Sage Publications, 97-121.*
- Wells, Peter, 2007: New Labour and evidence based policy making, 1997-2007, in: People, Place & Policy, Vol. 1 (1), 22-29.*
- Welshman, John, 2006: Underclass, A History of the Excluded, 1880-2000, London: Hamledon Continuum.*

Wetzel, Dietmar J., 2004: Soziologie der Exklusion: *Dominique Schnapper*, in: *Moebius/Peter* 2004: 397-416.

Williams, Karel/William, John, 1987: *A Beveridge Reader*, London: Allen & Unwin

Wood, Tony, 2010: Good Riddance to New Labour, in: *NLR* 62, London: New Left Review.

Wright, Sharon, 2002: Activating the Unemployed, The street-level implementation of UK policy, in: *Clasen*, Jochen (Hrsg.), *What Future for Social Security?*, Debates and reforms in national and cross-national perspective, Bristol: The Policy Press, 235-249.

## 7 Lebenslauf

