

2 Soziale Ungleichheit und Sozialstaat im Post-Fordismus

Geht es um die gesellschaftlichen Effekte, die von Arbeitslosigkeit und Armut ausgehen, so haben die in Soziologie und Sozialpolitik verwendeten Begriffe zur Charakterisierung derlei Phänomene seit den 1980er Jahren einen beachtlichen Wandel erfahren (Bartelheimer 2005: 86). Termini wie „neue Armut“, Deprivation, Ausgrenzung oder Exklusion verweisen auf neuartige Spaltungslinien, die neben die klassischen Kategorien von Klasse und Schicht getreten sind und auf das „soziale Bewusstsein“ (Swaan 1993) der Gesellschaft rekurrieren. Unter Bezugnahme auf die gesellschaftlichen Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit verweisen sie auf jene Grenzen, deren Überschreitung im Ergebnis dazu führt, dass das Ausmaß bestehender sozialer Ungleichheit mehrheitlich als nicht mehr akzeptabel erachtet wird (Ludwig-Mayerhofer/ Barlösius 2001: 12).

Die Verwendung des Exklusionskonzepts ist aus zweierlei Gründen von Relevanz für die vorliegende Arbeit. Zum einen zielt soziale Exklusion aus dem Blickwinkel der sozialpolitischen Armutsforschung darauf ab, den „veralteten“ Armutsbegriff zu erweitern, zu modernisieren und gleichzeitig die „soziale Frage von heute auf den Begriff zu bringen“ (Leisering 2008a: 241). Zum anderen wird mit dem Konzept der Anspruch erhoben, in der soziologischen Analyse sozialer Ungleichheit einen neuen Zugang zu den sozialen Ungleichheitsstrukturen zu entwickeln und eine Alternative zu den bekannten Klassen- und Schichtungstheorien zu leisten (Leisering 2008a: 241). Beide Aspekte werden miteinander verknüpft und in Abschnitt 2.1 dargestellt. Da im Folgenden wohlfahrtsstaatlich erzeugte Inklusion im Mittelpunkt des Interesses stehen soll, ist eine Klärung des in der Fachdebatte kontrovers behandelten Begriffspaares Inklusion/ Exklusion an dieser Stelle unerlässlich.

Der Mitte der 1970er einsetzende massive Wandel in Ökonomie und Erwerbsarbeit sowie vielschichtige Prozesse gesellschaftlichen Wandels haben auch die Bedingungen sozialstaatlicher Sicherung maßgeblich verändert. Auf die neuen Herausforderungen reagierte der Sozialstaat mit weitreichenden Reformen. Vor dem Hintergrund, dass diese mit einem sozialpolitischen Kurswechsel verbunden sind, der in einem veränderten sozialstaatlichen Inklusionsanspruch zum Ausdruck kommt, werden diese Entwicklungslinien in Abschnitt 2.2 nachgezeichnet.

2.1 Exklusion als Kategorie sozialer Ungleichheit

Bis in die 1960er Jahre war in der deutschen Soziologie noch das Bild einer Gesellschaft mit einer deutlichen Rangordnung nach beruflichen Prestige-Schichten vorherr-

schend (Berger/ Vester 1998: 11; Hradil 2001). Ende der 1960er, Anfang der 1970er Jahre erlebte der Klassenbegriff vor allem durch die Studierendenbewegungen eine regelrechte Renaissance – zunächst in Anbindung an die Hauptlinien marxistischer Tradition (Marx/ Engels 1975), später mit einem stärkeren Verständnis von Erwerbsklassenlagen und sozialen Klassen, wie es z.B. durch Weber (1980) geprägt wurde (Berger/ Vester 1998: 11). Trotz heftiger Debatten zwischen Vertretern der Klassen- und Schichtmodelle sowie einer breiten Kritik an deren Erwerbszentrierung bestand allerdings weitestgehend Übereinstimmung in der Vorstellung von vertikalen, also hierarchischen sozialen Disparitäten, die auf der meritokratischen Triade aus Bildung, Beruf und Einkommen beruhten (Kreckel 2004).

Der „Minimalkonsens“ (Müller 1992: 11) der Debatte, der in der Annahme einer treffenden Charakterisierung moderner westlicher Gesellschaften durch schicht- oder klassentheoretische Modelle bestand, wurde Anfang der 1980er Jahre zunehmend in Frage gestellt (Volkman 2002: 227; Burzan 2011: 69). Ausgangspunkt der Diskussionen waren Prozesse sozialen Wandels, die Beck (1983, 1986) als „Fahrstuhl-effekt“ nach oben charakterisierte. Die allgemeine Wohlstandssteigerung, die Expansion staatlicher Bildungspolitik und der Ausbau der sozialen Sicherungssysteme brachte für einen Großteil der Bevölkerung eine immense Verbesserung der Lebensbedingungen und Lebenschancen hervor. Vor diesem Hintergrund wurde auf eine schwindende Prägekraft von Klasse und Schicht auf die individuelle Lebensgestaltung geschlossen (Beck 1983, 1986).

Ogleich von den meisten Kommentatoren das Fortbestehen hierarchisch strukturierter sozialer Disparitäten in seiner Grundsätzlichkeit nicht bezweifelt wurde (Müller 1992; Berger 1996; Kreckel 2004), konzentrierten sich zahlreiche Analysen sozialer Differenzierung in Folge ausgemachter Individualisierungs- und Entstrukturierungstendenzen auf soziale Ungleichheiten, die zwar nicht grundlegend neue, aber bislang vergleichsweise wenig erforschte Ausprägungen horizontaler sozialer Ungleichheit darstellten (Berger/ Hradil 1990), z.B. soziale Lagen und Milieus (Hradil 1987) oder Lebensstile (Spellerberg 1997).

Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre hat sich der Schwerpunkt der Aufmerksamkeit soziologischer Gegenwartsanalysen in Folge der massenhaft auftretenden „neuen Armut“ (Hauser et al. 1981; Balsen et al 1984; Süß 2010) wieder vermehrt in Richtung vertikaler sozialer Ungleichheiten verschoben (Bieling 2000: 13; Volkman 2002; Burzan 2011). So spricht etwa Barlösius (2004: 19) von der wiedergewonnenen Plausibilität der Strukturierungsthese und auch Vester (2005: 21) geht von einer „Wiederkehr sozialer Klassenunterschiede“ aus. Nach Rehberg (2006: 23) wurde die Klassengesellschaft in den durch Wohlstand geprägten vergangenen Jahrzehnten zwar zunehmend unsichtbar, tritt angesichts der gegenwärtigen Krisen aber wieder deutlich in den Vordergrund. Müller (2007: 197) prognostiziert der Klassengesellschaft zudem eine „rosige Zukunft“ und macht in Anlehnung an die sozialstrukturelle Kategorisierung von Besitz- bzw. Erwerbsklassen Webers (1980) drei große Klassen aus:

„An der Spitze stehen die ‚Besitzklassen‘, die durch Vermögen oder Spitzeneinkommen die Elite einer Gesellschaft bilden; in der Mitte finden sich die ‚Erwerbsklassen‘, Unternehmer und Arbeitnehmer, mithin die Statusgruppen, die früher als alter und neuer Mittelstand bezeichnet wurden. Am unteren Ende rangiert das, was Rainer Lepsius [1979, M.N.] schon in den siebziger Jahren als ‚Versorgungsklassen‘ bezeichnet hat und was die Kategorien von Menschen umfaßt, deren Lebenschancen

nicht durch den (Arbeits-)Markt, sondern durch den (Sozial-)Staat geprägt sind und die Transfereinkommen beziehen“ (Müller 2007: 199).

Mit dem neuerlichen Interesse an vertikalen Ungleichheitsstrukturen etablierte sich – zusätzlich zu gesamtgesellschaftlichen Analysen – eine damit vereinbare Analyse-richtung vertikaler Hierarchien, die darauf abzielt, dass offensichtlich eine Grenze überschritten worden ist, hinter der es den Betroffenen deutlich schlechter geht als der Mitte der Gesellschaft und den Fokus auf die „Exkludierten“, „Ausgegrenzten“, „Entbehrlichen“ oder „Überflüssigen“ (Herkommer 1999; Vogel 2001; Böhnke 2006; Bude/ Willisch 2006; Bude 2008; Groh-Samberg 2009; Kronauer 2010), die „neue Unterschicht“ (Altenhain et al. 2008; Chassé 2009) oder allgemeiner auf die neu entstandene „Prekarität“ richtet (Castel/ Dörre 2009; Scherschel et al. 2012). Derlei Begrifflichkeiten heben darauf ab, dass für die Betroffenen eine eindeutige Zugehörigkeit zur Gesellschaft offenbar nicht (mehr) gegeben ist und eine umfassende gesellschaftliche Teilhabe zumindest als gefährdet betrachtet werden muss.

Mit der Einführung des Exklusionsbegriffs ist eine Begriffsverschiebung von Armut zu defizitärer gesellschaftlicher Integration und sozialer Benachteiligung verbunden. Beschränkte sich der Armutsbegriff noch auf Verteilungsfragen und fehlende Ressourcen, so beinhaltet der Exklusionsbegriff eine umfassendere Erweiterung, da er den multiplen Ausschluss aus verschiedenen Bereichen gesellschaftlicher Teilhabe thematisiert (Silver 1994; Room 1999; Böhnke 2006; Callies 2008; Kronauer 2010). Wenn es in Folge darum gehen soll, soziale Verhältnisse hinsichtlich des Vorenthaltes umfassender sozialer Teilhabe in den Blick zu nehmen, dann erscheint der Terminus der Exklusion auf Grund seiner Orientierung am Leitbild universeller gesellschaftlicher Teilhabe besser geeignet als die herkömmlichen Begriffe Armut und Deprivation (Leisering 2008a: 242).

Dimensionen sozialer Exklusion

Obwohl grundsätzlich eine nahezu unerschöpfliche Anzahl von Formen gesellschaftlichen Ausschlusses denkbar erscheint⁴, so findet sich in der Exklusionsdebatte doch weitgehende Übereinkunft über drei zentrale Dimensionen gesellschaftlicher Zugehörigkeit, von denen ein Ausschluss zu sozialer Exklusion führen kann. In Anlehnung an Kronauer (2006, 2010) sollen jene drei Elemente, die in der Literatur in ähnlicher Formulierung nahezu ausnahmslos aufgeführt werden (Callies 2008: 265) im Folgenden einer näheren Betrachtung unterzogen werden:

- der Ausschluss aus Erwerbsarbeit,
- der Ausschluss aus sozialen Netzen sowie
- der Ausschluss von Teilhabe an einem gewissen Lebensstandard und Lebenschancen.

⁴ „[C]onsider just a few of the things the literature says people can be excluded from: a livelihood; secure, permanent employment; earnings; property, credit, or land; housing; the minimal or prevailing consumption level; education, skills, and cultural capital; the benefits provided by the welfare state; citizenship and equality before the law; participation in the democratic process; public goods; the nation or the dominant race; the family and sociability; humane treatment, respect, personal fulfilment, understanding“ (Silver 1994: 541).

Die *Einbindung durch Erwerbsarbeit* in „die gesellschaftliche Arbeitsteilung, und damit die wechselseitigen Abhängigkeiten formalisierter Kooperationsbeziehungen“ (Kronauer 2006: 34) garantiert nicht nur ein Einkommen. Erwerbsarbeit ist aus soziologischer Perspektive ein

„System, das Menschen vergesellschaftet, indem es sie mit Einkommen und entsprechenden Konsumchancen ausstattet, aber auch indem es sie mit systematischen Aufgaben konfrontiert und ihre Kompetenz fordert, ihren Alltag regelhaft strukturiert, sie in soziale Beziehungen – Kooperation ebenso wie Konflikt und Abhängigkeit – einbindet, ihnen einen gesellschaftlichen Ort anweist und ihre Identität prägt“ (Kohl 1990: 388).

Gesellschaftliche Teilhabe basiert hier auf den Kooperationsbeziehungen wechselseitiger, wenngleich in ökonomischer Hinsicht äußerst ungleich ausgestalteter Abhängigkeit. In diesem Zusammenhang ist soziale Exklusion gleichbedeutend mit einer Marginalisierung am Arbeitsmarkt durch Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Diese ist dann besonders gravierend, wenn im Fall eines aufgezwungenen Rückzugs vom Arbeitsmarkt keinerlei Ausweichmöglichkeit auf eine alternative, ebenfalls gesellschaftlich anerkannte Position besteht. Ausgrenzung bedeutet dann für das Individuum, in der Gesellschaft keinen Platz mehr zu haben oder sogar „überflüssig“ zu sein. Aus der gewohnten wechselseitigen Abhängigkeit wird eine einseitige Abhängigkeit von der Gesellschaft (Kronauer 2006: 34f.).

Durch Wechselseitigkeit ist auch die *Einbindung in soziale Netze* geprägt. Ein Ausschluss aus persönlichen Nahbeziehungen führt letzten Endes zu gesellschaftlicher Isolation, die zudem durch eine tendenzielle Selbstverstärkung geprägt sein kann (Kronauer 2009: 375f.; Dörre et al. 2013): Die Auflösung sozialer Bindungen oder ihre Beschränkung auf einen ebenfalls sozial benachteiligten Personenkreis bewirkt eine weitere Beschränkung von Ressourcen und Möglichkeiten, etwa bei der materiellen Unterstützung oder der Hilfestellung bei der Arbeitssuche und den damit verbundenen Chancen sozialer Partizipation. Mit dem Ausschluss aus Erwerbsarbeit fallen wichtige „Gelegenheitsstrukturen für Sozialbeziehungen außerhalb der Familie“ weg (Bartelheimer 2005: 92). Darüber hinaus kann über den Wohnungsmarkt oder durch entsprechende behördliche Zuweisung die sozialräumliche Segregation von sozial Benachteiligten befördert und damit die Gefahr erhöht werden, dass sozial Benachteiligte in der Nachbarschaft „unter sich“ bleiben und damit weitere Benachteiligungen erfahren (Friedrichs/ Blasius 2000; Häußermann/ Siebel 2004; Strohmeier 2006).

Normative Maßstäbe von Teilhabe und Schwellenwerte von Armut sind relativ, sie nehmen Bezug auf die ökonomischen Möglichkeiten und die vorherrschende Lebensweise einer gegebenen Gesellschaft (Bartelheimer 2005: 90). Die Teilhabe an einem kulturell angemessenen Lebensstandard und Lebenschancen wird vermittelt über Einrichtungen der Bildungs- und Gesundheitsversorgung, über rechtliche Regelungen der Arbeitsverhältnisse oder die Institutionen der betrieblichen und politischen Interessenvertretung. Diese Dimension der Inklusion beinhaltet ein *Mindestmaß an materiellem Wohlstand und Unterstützung auch in kritischen Lebensphasen*, ohne diskriminierenden und entwürdigenden Verfahren unterworfen zu werden. Ausgrenzung kann aus der Verweigerung gesellschaftlicher Rechte und dem Ausschluss von Institutionen resultieren, aber auch durch eine diskriminierende Behandlung in den Institutionen selbst oder durch unzureichende Schutzrechte und Leistungen, die es nicht erlauben,

entsprechend allgemein anerkannter (und zugleich subjektiv zu erwartender) Standards leben zu können. Exklusion manifestiert sich hier in „der *Unfähigkeit, mit anderen ‚mitzuhalten‘*, und der *Erfahrung von Macht- und Chancenlosigkeit*“ (Kronauer 2006: 35, H.i.O.).

Exklusion als Prozess und soziale Lage

Der Exklusionsbegriff eröffnet Reflexionsmöglichkeiten zur gegenwärtigen Entwicklung moderner kapitalistischer Gesellschaften (Kronauer 2010). Der Kategorie der Exklusion ist dabei eine kritische Wendung inhärent, die den Fokus von den gesellschaftlichen Randlagen hin zum Kern der Gesellschaft verschiebt und zwingend verschoben muss, denn

„[d]as Augenmerk allein auf die Ausschlussmechanismen zu richten führt dazu, den Inklusionsbereich unter der Hand als unproblematisch vorauszusetzen, eine stabile Kerngesellschaft mit einem problematischen Rand anzunehmen und dabei den Blick zu verlieren für die prekären Verhältnisse auch innerhalb des Inklusionsbereichs bzw. die graduellen Unterschiede zwischen den Dazugehörigen“ (Schroer 2008: 192).

Wegweisend für eine solche Betrachtungsweise ist Robert Castels (2008) „Zonenmodell“. Demnach verläuft Exklusion entlang der beiden Achsen von Einschluss in das Erwerbssystem und gesellschaftlicher Einbindung durch gesellschaftliche Zonen hindurch. Die Zone der Integration, die Zone der Vulnerabilität bzw. Gefährdung und die Zone der Entkopplung bzw. Exklusion geben Auskunft über die jeweiligen Möglichkeiten sozialer Teilhabe und den Grad gesellschaftlicher Inklusion (Castel 2008: 13).

In der quantitativ größten, allerdings zunehmend schrumpfenden *Zone der Integration* verfügen die Menschen über unbefristete und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in Voll- und Teilzeit. Bei gleichzeitiger Einbindung in arbeits- und sozialrechtliche Schutzsysteme wird soziale Inklusion durch soziale Nahbeziehungen sichergestellt, die im Bedarfsfall diverse Unterstützungsleistungen bereitstellen (Kronauer 2007: 369). Darüber hinaus gewährleisten soziale Rechte wie z.B. die Mitbestimmung am Arbeitsplatz oder die Renten- und Krankenversicherung die Teilhabe an einem in der Gesellschaft als angemessen geltenden Lebensstandard (Kronauer 2007: 369). Allerdings haben die „Schockwellen“ (Castel 2008) der Flexibilisierung und Destabilisierung von Arbeit bereits auch die Zone der Integration erreicht und schlagen sich zum einen unmittelbar in zunehmenden Arbeitsbelastungen und Flexibilitätsanforderungen oder wachsenden Vereinbarkeitsproblemen von Erwerbsarbeit, Familie und Freizeit nieder (Kronauer 2007: 369). Zum anderen haben insbesondere die insgesamt brüchiger werdenden Erwerbsverläufe und stagnierenden Einkommen zu einer zunehmenden Verunsicherung der Mittelschicht geführt, die sich in einer wachsenden Angst vor sozialem Abstieg und Statusverlust, drohender Arbeitslosigkeit sowie einer schwindenden Möglichkeit längerfristiger Lebensplanung und einer im Bedarfsfall unzureichenden sozialen Absicherung widerspiegelt (Böhnke 2006: 126; Schmid 2010: 8; Vogel 2011).⁵

⁵ Zur aktuellen Debatte um die gesellschaftliche Mitte und der These einer schrumpfenden Mittelschicht siehe z.B. Vogel (2009), Burzan/Berger (2010), Heinze (2011) oder Mau (2012).

In der kleineren, aber wachsenden *Zone der Verwundbarkeit* ist Beschäftigungssicherheit bereits nicht mehr gegeben. Mit wachsenden beruflichen Unsicherheiten geraten die sozialen Netze unter Spannung, werden rissig oder reduzieren ihre Reichweite und Unterstützungskapazität (Kronauer 2007: 369).⁶ Wiederholte Befristungen von Arbeitsverhältnissen, Phasen der Arbeitslosigkeit und Zukunftsunsicherheit, also Prekarität, gehören zu den prägenden Erfahrungen. Dabei sind die Grenzen sowohl in Richtung der Zone der Integration und Verwundbarkeit als auch zur Zone der Entkopplung durchlässig, die Übergänge sind fließend und grundsätzlich in beide Richtungen möglich (Vobruba 2000: 107f.; Castel 2008: 14).

Die *Zone der Entkopplung bzw. Exklusion* stellt die kleinste, aber ebenfalls durch quantitatives Wachstum gekennzeichnete, Zone dar. Hier sind die Menschen dauerhaft exkludiert von Erwerbsarbeit oder finden unter schwierigen Arbeitsbedingungen lediglich noch sporadischen Zugang zum Erwerbssystem (Kronauer 2007: 370). Alternative Positionen zur Erwerbsarbeit, die gesellschaftliche Anerkennung finden, sind nicht vorhanden, die sozialen Beziehungen reduzieren sich immer mehr auf Menschen in ähnlicher sozialer Lage. Damit reduzieren sich auch jene Ressourcen, die zu einer Überwindung der Situation positiv beitragen könnten (Kronauer 2007: 370).

„An die Stelle der Einbindung in wechselseitige Sozialbezüge, der aktiven Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, tritt immer stärker die einseitige Abhängigkeit von fremder, mit sozialer Kontrolle und Sanktionen verbundener institutioneller Hilfe“ (Kronauer 2007: 370).

Als *Prozess* betrachtet setzt Exklusion also im Innern der Gesellschaft ein (Castel 2008: 14) und kann für das Individuum – am Ende einer abgestuften „Spirale der Prekarität“ (Paugam 1995) – in einer verfestigten *sozialen Lage* gesellschaftlichen Ausschlusses münden (Kronauer 2010: 48).

Bereits die berühmte Marienthal-Studie aus den 1930er Jahren von Jahoda et al. (1975) demonstrierte, dass Langzeitarbeitslosigkeit zu soziokultureller und gesellschaftlicher Isolation führen und eine „müde Gemeinschaft“ hervorbringen kann. Stellen Arbeitslosigkeit, Armut oder Exklusion nicht lediglich eine biografische Phase im Lebenslauf dar, sondern kennzeichnen diese eine verfestigte soziale Lage, dann stellen sich die Betroffenen im lebenspraktischen Sinne auf den täglichen Umgang mit dieser Lebenslage ein und arrangieren sich mit der Situation zugleich im eigenen Handeln. Der gesellschaftliche Status wird gewissermaßen zur „lebensbestimmenden Realität“ (Kronauer 2010: 68) und die alltägliche Lebenssituation stellt sich, ganz im Sinne Bourdieus (1993, 1999), als eine eigene Klassenlage habitualisierter Lebenspraxis dar, in dem die dauerhaften Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsmuster eines Menschen zum Ausdruck kommen. Der Habitus ist dabei maßgeblich durch die spezifische gesellschaftliche Position bestimmt, welche die einer sozialen Gruppe Angehörigen innerhalb einer Klassenstruktur einnehmen und jenen klassen- bzw. schichtspezifischen Routinen und Mustern entspricht, die aus historisch gewachsenen Herrschaftsverhältnissen resultieren und in einer mehr oder weniger modifizierten Form durch die Betroffenen reproduziert werden.

⁶ Empirisch konnte Diewald (2003) diesen Zusammenhang zumindest für Männer nachweisen.

„Drinne“ und „Draußen“: Exklusion im Wohlfahrtsstaat

Das komplementäre Begriffspaar Inklusion/ Exklusion scheint auf den ersten Blick – ähnlich seiner Verwendung in der Systemtheorie⁷ – eine Dichotomie von „Drinne“ und „Draußen“ zu implizieren, wobei das „Draußen“ das Herausfallen aus sämtlichen gesellschaftlichen Bezügen zu suggerieren scheint. Aus soziologischer Perspektive kann es allerdings kein Außerhalb der Gesellschaft geben:

“There is nothing social outside society; hence there is no exclusion from society in a strict sociological sense. One might be widely removed from the core of society with its standard living conditions, but one cannot step out or be thrown out. Thus sociology has to speak about processes of exclusion within society” (Vobruba 2003: 32).⁸

Aus gesellschaftstheoretischer Sichtweise sind Ausgrenzungsprozesse ausschließlich *innerhalb* der Gesellschaft möglich. Zwar ist auch in der heutigen Gesellschaft die soziale Lage bestimmter sozialer Gruppen, wie etwa der von internationalen Migranten mit Asylbewerberstatus, immer noch dadurch gekennzeichnet, dass sie ganz oder teilweise von bestimmten Rechten und institutionellen Ressourcen ausgeschlossen bleiben (Mohr 2007). Insgesamt spielt die Konstellation des absolut rechtlichen oder institutionellen Ausschlusses in modernen westlichen Gesellschaften, in denen bürgerliche, politische und soziale Staatsbürgerrechte institutionalisiert worden sind (vgl. Abschnitt 3.1), aber nur noch eine untergeordnete Rolle. Das Besondere heutiger Problemlagen besteht allerdings gerade darin, dass Menschen mehr denn je über Marktbeziehungen und Staatsbürgerrechte miteinander verbunden sind und gleichwohl bzw. gerade deshalb Ausgrenzung möglich ist (Kronauer 2008: 151). Daher erscheint es zweckmäßiger, von einer Konstellation zu sprechen, die Offe (1996: 273) als „interne Exklusion“ bezeichnet, d.h. einen Ausschluss von gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten bei gleichzeitig gegebener rechtlicher und institutioneller Inklusion.

Ein als dichotomisch verstandener Exklusionsbegriff ist gekennzeichnet durch eine eindeutige Trennung eines Innen und Außen. Mit diesem lässt sich die für heutige sozialstaatlich verfassten Gesellschaften charakteristische „soziale Konfiguration der Ausgrenzung trotz institutioneller Einschließung“ (Kronauer 2010: 143) nicht erfassen. In Anlehnung an Simmel (1992) schlägt Kronauer (2010: 141ff.) daher vor, den Begriff sozialer Exklusion als ein Verhältnis der Gleichzeitigkeit von „Drinne“ und „Draußen“ zu interpretieren.

⁷ Aus Perspektive der Systemtheorie bezeichnet Exklusion den Ausschluss von Teilhabe an den wichtigsten Funktionssystemen einer funktional differenzierten Gesellschaft. Armut und Exklusion resultieren aus dieser Sichtweise nicht aus sozialstrukturell bedingten Ungleichheitsphänomenen, sondern stellen Phänomene eines Ausschlusses von relevanten gesellschaftlichen Teilsystemen dar. Mit dem Fokus auf funktionaler und nicht auf sozialer Differenzierung begründet die Systemtheorie eine prinzipiell eigene Theorierichtung. Die Perspektive der Teilsysteme lässt sich aber auch aus dem Blickwinkel der Theorien sozialer Ungleichheit erfassen, beschreiben und erklären (Barlösius 2001: 71f.), so dass die Systemtheorie als Analyserichtung im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht weiter verfolgt wird. Zum Inklusions- und Exklusionsbegriff in der Systemtheorie siehe Luhmann (1998, 2008), Nassehi (1997) oder Stichweh (1997). Zur Verknüpfung von Differenzierungs- und Ungleichheitsanalyse siehe den von Schwinn (2008) herausgegebenen Sammelband.

⁸ Dieser Auffassung ist auch Castel (2005: 66): „Niemand, nicht einmal der ‚sozial Ausgegrenzte‘, existiert (...) außerhalb der Gesellschaft“.

Nach Simmel kann von Armut im sozialen Sinne erst dann gesprochen werden, wenn dem Bedürftigen geholfen wird, wenn also in Folge der individuellen Notlage eine soziale Unterstützungsbeziehung entsteht. Erst durch die gesellschaftliche Reaktion auf die Unterversorgung, d.h. durch die Erbringung von Unterstützungsleistungen, wird der Arme zu einem Teil des Ganzen, wenngleich dabei ein widersprüchliches Doppelverhältnis eines „simultanen Drinnen und Draußen“ (Simmel 1992: 547) bestehen bleibt. Als Fürsorgeempfänger ist

„der Arme zwar gewissermaßen außerhalb der Gruppe gestellt, aber dieses Außerhalb ist nur eine besondere Art der Wechselwirkung mit ihr, die ihn in Einheit mit dem Ganzen in dessen weitestem Sinne verwebt“ (Simmel 1992: 523).

Demnach stellt Armut keine individuelle soziale Lage dar, sondern ein gesellschaftliches Verhältnis, in dem die Gesellschaft durch kontrollierende Fürsorge in Beziehung zu den Armen tritt. Obwohl der Arme weitestgehend von sozialer Teilhabe und Anerkennung ausgeschlossen bleibt, so ist er in seiner Beziehung zur Gesellschaft dennoch ein Teil von ihr.

Eine derartige Interpretation lässt sich auch auf die arbeitenden Armen übertragen. Obwohl diese zwar in den Arbeitsmarkt eingebunden sind, unterliegt diese Inklusion Bedingungen, die Armut hervorbringen kann oder aber ein Überwinden dieser sozialen Lage nicht zu gewährleisten vermag. Die arbeitenden Armen sind dann weiterhin von einer am gesellschaftlich anerkannten Lebensstandard orientierten Teilhabe ausgeschlossen. Und genauso verhält es sich für die Empfänger von staatlichen Transferleistungen, die zwar grundsätzlich von den Institutionen sozialer Sicherung aufgefangen werden. Die Substanz der institutionellen Sicherungsleistungen muss allerdings keineswegs so ausgestaltet sein, dass daraus eine Vermeidung von materieller Armut resultiert. Damit wird deutlich, dass derartige Konstellationen nur dann unter dem Begriff der Exklusion behandelt werden können, wenn das Exklusionskonzept explizit in seiner Form eines gleichzeitigen „Drinnen“ und „Draußen“ aufgefasst wird.

Exklusion und Klassengesellschaft

Von besonderem soziologischen Interesse ist die Frage nach den spezifischen Merkmalen der von Exklusion betroffenen Individuen und wann Arbeitslosigkeit und Armut nicht mehr an Klassenpositionen gebunden sind und zu einer eigenständigen sozialen Lage werden (Kronauer 2010: 67). Haben diesbezügliche soziale Ungleichheiten abgenommen oder konzentrieren sich die neuen Exklusionsrisiken auf jene sozialen Gruppen, die bereits sozial benachteiligt sind? Und welche Rolle spielen entsprechend vertikale Merkmale sozialer Klassen- und Schichtstruktur wie soziale Herkunft, Bildung und Beruf und wie maßgeblich sind horizontale Merkmale wie Alter, Nationalität, Familienstand, Geschlecht oder Region bzw. Wohnort? Hier konkurrieren unterschiedliche Thesen.

Der ersten, auf den Arbeiten von Beck (1986) und Giddens (1996) basierenden These zufolge sind heutige Gesellschaften nicht mehr als Klassen- sondern als „Risikogesellschaften“ zu charakterisieren. Demnach brechen die neuen, durch den Globalisierungsprozess geprägten Unsicherheiten und Risiken mit der Klassenstruktur und haben einen egalisierenden Effekt, da alle Individuen in Unabhängigkeit von ihren

sozialen und ökonomischen Ressourcen gleichermaßen betroffen sind. Gerade mit Blick auf die Beschäftigung oder den Schutz vor Arbeitslosigkeit soll die soziale Klasse an Bedeutung verlieren (Beck 1986). Entsprechend sollen Risiken wie Arbeitslosigkeit und Armut in der gegenwärtigen Gesellschaft, so die These, immer weniger bestimmte Gruppen dauerhaft betreffen, sich zunehmend auf die gesamte Gesellschaft ausbreiten und gleichzeitig einen eher temporären Charakter aufweisen (Beck/Gernsheim 2002).

Andere Autoren widersprechen der Vorstellung von Exklusion als einer „transversalen Kategorie“ (Bude 1998) und betonen die sozialstrukturell deutlich unterschiedlich verteilten Ausgrenzungsrisiken (Paugam 1998: 43f.; Kronauer/ Vogel 1998; Kronauer 2010). Der stärksten Gefahr dauerhafter Ausgrenzung unterliegen demnach zumeist diejenigen, die über die geringsten Bildungsressourcen verfügen (Kronauer 2010: 105). Entsprechend finden sich in der Zone der Entkopplung bzw. Exklusion und an deren Grenze zur Zone der Verwundung vor allem gering qualifizierte Angestellte sowie Arbeiter und deren Familienangehörige. Angehörige der Mittelklassen sind hingegen nur selten von Ausgrenzung betroffen (Kronauer 2010: 261).⁹ Aus diesem Grund stellt Exklusion in hohem Ausmaß ein Klassenmerkmal dar, betrifft es doch in besonderem Maße die Angehörigen der unteren gesellschaftlichen Klassen (Kronauer/ Vogel 1998; Kronauer 2008: 149).

Die sozialen Ungleichheiten, die durch die Zonen der Zugehörigkeit und sozialen Teilhabe konstituiert werden, unterscheiden sich allerdings von den vertikalen sozialen Ungleichheiten entlang von Klasse und Schicht (Kronauer 2010: 259). Arbeiter können sich durchaus in der Zone der Integration bewegen z.B. als Stammebelegschaft von Unternehmen im produzierenden Gewerbe mit Tarifverträgen, während Akademiker auf Grund wiederkehrender Befristungen oder Praktika oftmals langfristig in der Zone der sozialen Verwundbarkeit verharren. Dennoch können sich letztere zumindest auf ihre Qualifikationsressourcen und vielmals auch ihr herkunftsbedingtes Selbstvertrauen stützen, wenn sie um den Einstieg in die Zone der Integration kämpfen. Derlei Ressourcen fehlen den Angehörigen der unteren Klassen weitestgehend und daher sind unter denjenigen, die am Rande der Exklusionszone in anhaltender Prekarität von Niedriglohn- und Leiharbeit verweilen, auch überwiegend Arbeiter und gering qualifizierte Angestellte vorzufinden (Kronauer 2010: 259).

Die Besonderheit des Exklusionsbegriffs ermöglicht einen veränderten Blick auf die Phänomene sozialer Ungleichheit und verleiht ihm eine Eigenberechtigung als analytischer Begriff (Callies 2008: 282). Die Exklusionsdebatte hebt allerdings keineswegs auf den Ersatz der Klassenanalyse ab (Herkommer 2008: 69). Auf Grund des wieder verstärkten Auseandertretens von „Oben“ und „Unten“ und der gleichzeitig zunehmenden Spaltung der in Erwerbsarbeit (sicher) Inkludierten und davon Ausgeschlossenen lässt sich eine deutliche Verschränkung der beiden, für moderne kapitalistische Gesellschaften charakteristischen, Polarisierungstendenzen konstatieren (Herkommer 2008: 69). Dementsprechend verschiebt sich die Perspektive, in der sich soziale Ungleichheit heute darstellt:

„Das vertikale, um Erwerbsarbeit und die von ihr abgeleiteten Statuspositionen zentrierte Klassen- und Schichtungsbild sozialer Ungleichheit wird überlagert – allerdings nicht außer Kraft gesetzt – von einer Polarisierung zwischen ‚Innen‘ und

⁹ Dies belegen auch die neueren Arbeiten von Böhnke (2006) und Groh-Samberg (2009).

„Außen“. Diese Polarisierung ist wiederum durch Abstufungen der Einbindung gekennzeichnet: Integration, Vulnerabilität, Exklusion“ (Kronauer 2009: 376).

Die quer zur vertikalen Strukturanalyse verlaufende Betrachtung sozialer Ungleichheit unter dem Blickwinkel von Inklusion und Exklusion ist aus zweierlei Gründen von Bedeutung: Zum einen erstreckt sich die Phase der Ausweitung von Inklusion durch Beschäftigungssicherheit und sozialstaatliche Leistungen auch auf die an- und ungelernete Arbeiterschaft. Aus der Zunahme von Unsicherheiten und Exklusionsrisiken resultiert daher auch für diese Gruppe ein deutlich spürbarer Gezeitenwandel. Zum anderen besteht in der „Gewährung sozialer Grundrechte“ (Kaufmann 2003b: 100) die Voraussetzung einer an individueller Teilhabe orientierten Sozialpolitik, welche eine soziale Absicherung gegenüber den aus Marktabhängigkeit resultierenden Lebensverlaufsrisiken (zumindest im Grundsatz) verfolgt.

2.2 Die Krise der Arbeitsgesellschaft und ihrer sozialstaatlichen Sicherung

Die „Karriere des Ausgrenzungsgedankens“ (Kronauer 2010: 29) ist zurückzuführen auf neue Erscheinungsformen sozialer Ungleichheit, die sich bereits Mitte der 1970er Jahre anbahnten und sich zu Beginn der 1980er Jahre immer mehr verfestigten. Maßgeblich geprägt waren diese durch einen sowohl ökonomischen als auch sozialen Wandel, der treffend durch den Übergang vom Fordismus¹⁰ zum Post-Fordismus¹¹ charakterisiert werden kann.

Die Veränderungen brachten eine „simultane Krise der Arbeitsgesellschaft wie ihrer sozialstaatlichen Absicherung“ hervor (Ludwig-Mayerhofer 2009: 6). Die veränderte Funktionsweise der Arbeitsmärkte hat dazu geführt, dass sich die Grundlage für das Entstehen, die Ausweitung und die regionale Verfestigung von sozialer Exklusion gewandelt haben und die Gefahr der Marginalisierung und Ausgrenzung für bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht zuletzt aus diesem Grund deutlich zugenommen hat (Vobruba 1999; Bieling 2000).

Auf Grund der außergewöhnlichen Pfadabhängigkeit der Grundsicherung für Arbeitssuchende und ihrer Einführung müssen diese beiden Rahmenbedingungen des sozialpolitischen Paradigmenwechsels einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Daher wird in Abschnitt 2.2.1 zunächst die Arbeitsmarktentwicklung im Nachkriegsdeutschland nachvollzogen, welche bereits zu Beginn der 1980er Jahre die soziologi-

¹⁰ Unter dem Begriff des Fordismus wird das gesellschaftliche Entwicklungsmodell bezeichnet, welches ausgehend von den Fabrikanlagen Henry Fords in den 1920er Jahren zunächst in den USA und nach dem Zweiten Weltkrieg in allen kapitalistischen Staaten zum bestimmenden Vergesellschaftungstypus wurde (Aglietta 2000). Charakteristisch für den Fordismus war u.a., dass Ford in seinen Automobilwerken nicht nur die industrielle Massenproduktion von Fahrzeugen begründete, sondern auch für eine gesellschaftliche Reproduktionsform eintrat, die es den Arbeitern ermöglichen sollte, die von ihnen produzierten Kraftfahrzeuge auch selbst kaufen zu können (Dangschat/Dietrich 1999: 86).

¹¹ Seit Mitte der 1970er Jahre ist das Entwicklungsmodell des Fordismus einem Erosionsprozess unterworfen, ohne dass sich in Folge dieses Umbruchs ein neues, vergleichbar erfolgversprechendes Modell etablieren konnte. Der Begriff des Post-Fordismus hebt daher nicht auf die Überwindung der fordistischen Krise ab, sondern nimmt Bezug auf die Herausbildung unterschiedlicher Übergangsformen und deren noch unbekannte Entwicklung (Sauer 2005: 15).

sche Debatte um die „Krise der Arbeitsgesellschaft“¹² (Matthes 1983) anstieß. Im Anschluss (Abschnitt 2.2.2) soll das Ursachenbündel erläutert werden, welches dazu geführt hat, dass auch die Entwicklung des post-fordistischen Sozialstaats als „krisenhaft“ angesehen wurde. Als Reaktion auf die neuen sozialpolitischen Herausforderungen wurde ein Umbau der sozialen Sicherungssysteme als unerlässlich betrachtet. Die weitreichenden Arbeitsmarktformen, in deren Zentrum die für die vorliegende Arbeit relevante Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende steht, sind Gegenstand von Abschnitt 2.2.3.

2.2.1 *Umbrüche in der Erwerbsarbeit*

Nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte sich mit dem Fordismus eine spezifische Form von Modernisierung, die sozialen Wandel im Rahmen stabiler gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen ermöglichte und für sämtliche Industrienationen kapitalistischer Prägung charakteristisch war:

„die gesellschaftliche Durchsetzung eines Regimes der Massenproduktion, das eng verbunden ist mit auf Massenkonsum ausgerichteten Lebensweisen und entsprechenden institutionellen Arrangements, kulturellen Normen, Leitbildern und Formeln gesellschaftlicher Integration“ (Läpple et al. 2010: 9f.).

Im fordistischen „Teilhabekapitalismus“ (Busch/ Land 2012a) des Nachkriegsdeutschlands der 1950er und 1960er Jahre war die soziale Inklusion der breiten Bevölkerung weitestgehend durch Erwerbsarbeit gewährleistet. Formale Vollbeschäftigung und ständig steigende Löhne brachten eine regelrechte „Wohlstandsexplosion“ (Geißler 2011: 69) hervor. Diese Entwicklung führte zu einer deutlichen Entschärfung sozialer Ungleichheitsstrukturen und der Annahme einer sich abzeichnenden „nivellierten Mittelschichtsgesellschaft“ (Schelsky 1965: 337ff.).

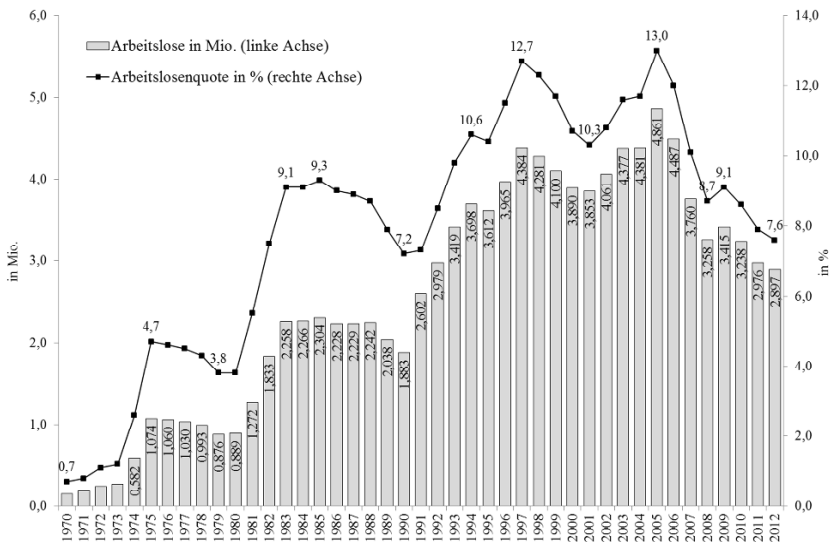
Als standardisierte *und* normative Form der gesellschaftlichen Organisation von Erwerbsarbeit zu jener Zeit galt das (männliche) Normalarbeitsverhältnis (Mückenberger 1985; Bosch 2001; Mayer-Ahuja 2003): eine im Wesentlichen unbefristete und sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung mit tariflich genormter Entlohnung und geregelten Arbeitszeiten. In der Regel folgte das Normalarbeitsverhältnis (einer mit heutigen Maßstäben verglichenen kürzeren Dauer) der Ausbildung und mündete bei Erreichen des Rentenalters im Ruhestand (Kohli 1985; Blossfeld 1989). Mit fortschreitender Dauer der Betriebszugehörigkeit erlangten die Arbeitnehmer eine zunehmend feste Bindung an die Stammbesellschaft und einen stetigen Aufstieg in der Lohnhierarchie (Sengenberger 1987; Blossfeld/ Mayer 1988). Von Exklusion gefährdet waren vor allem ungelernete Arbeitskräfte auf dem sekundären Arbeitsmarkt, wobei das Risiko des Jobverlustes durch die sehr guten Chancen auf eine Wiederbeschäftigung deutlich abgedefert werden konnte (Blossfeld 1987).

Der Normalverdienst auch eines einfachen Arbeiters stellte den Lebensunterhalt des Erwerbstätigen sowie der Kernfamilie sicher, ohne dass ein regelmäßiger Hinzuverdienst der Ehefrau aus ökonomischer Hinsicht unbedingt erforderlich war (Ostner

¹² Der Begriff der „Arbeitsgesellschaft“ rekurriert auf die für Industriegesellschaften grundlegende gesellschaftliche Normalität von Erwerbsarbeit als Mittel zur Sicherstellung gesellschaftlicher Teilhabe (Arendt 2011).

1995; Gottschall/ Schröder 2013: 161). Daher stellte die Hausfrauenehe in den 1950er und 1960er Jahren die dem Normalarbeitsverhältnis als Vergesellschaftungsform von Arbeit entsprechende Lebensform mit familialer Arbeitssteilung dar: der männlichen Rolle im Bereich von Lohnarbeit und Öffentlichkeit und der weiblichen Rolle im Feld der Haus- und Familienarbeit sowie Privatheit (Kaufmann 1997: 59). Wenngleich die Gesellschaft Westdeutschlands niemals in ihrer Gesamtheit diesem Typus von Arbeits- und Lebensweise entsprach, so handelte es sich aber um den allgemein gültigen Modus, durch den soziale Inklusion der Individuen und Haushalte weitestgehend sichergestellt werden konnte (Mayer-Ahuja et al. 2012: 18).

Abbildung 1: Arbeitslose und Arbeitslosenquote, Deutschland 1970-2012^{*)}



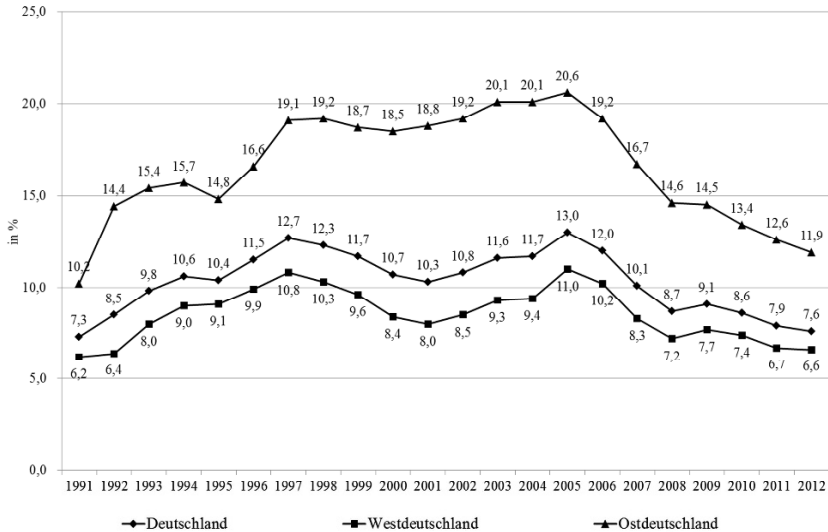
^{*)} Arbeitslosenquoten bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen; Jahresdurchschnitte; ab 1991 einschließlich neue Bundesländer.

Datenbasis: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, Datenstand Dezember 2013.

Das Ende des „Golden Age of Capitalism“ (Marglin/ Schor 1990) und die Wiederkehr der Massenarbeitslosigkeit kündigten sich Mitte der 1970er Jahre an. Unter den Rahmenbedingungen einer zunehmend international verflochtenen Wettbewerbsökonomie und ausgelöst durch die Ölkrise 1973/ 74 führte die wirtschaftliche Entwicklung über schrumpfende Unternehmensgewinne, die dadurch verringerte Investitionsneigung und personalsparende Rationalisierungsschübe sowie über partielle Marktsättigungen zu massiven Wachstumseinbrüchen (Zapfel/ Promberger 2010: 20). Insbesondere der Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft führte zu Beschäftigungsverlusten und einer deutlichen Zunahme von struktureller Arbeitslosigkeit (Häußermann/ Siebel 1995). Zudem stieg die Sockelarbeitslosigkeit seit Ende der 1970er Jahre von Wirtschaftszyklus zu Wirtschaftszyklus stetig an (Busch/ Land 2012a: 130). Als die damalige Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 1983 erstmals mehr als zwei Millionen Erwerbslose registrierte (vgl. Abbildung 1), war das „Ende der Vollbeschäftigung“ eingeleitet.

tigungsgesellschaft“ (Vobruba 2007: 119ff.) besiegelt. Arbeitslosigkeit wurde wieder zu einer „gesellschaftlichen Normalerfahrung“ (Bonß/ Heinze 1984: 9) und sie stellte sich zudem für eine kontinuierlich wachsende Zahl von Menschen als dauerhaft heraus. So stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen¹³ an der Gesamtheit aller registrierten Arbeitslosen zwischen September 1975 und September 1985 von 7,0% auf 31,0% an (Strasser 1997: 18, Tabelle 1).

Abbildung 2: Arbeitslosenquote, Deutschland sowie Ost- und Westdeutschland 1991-2012^{*)}



*) Arbeitslosenquoten bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen; Jahresdurchschnitte.

Datenbasis: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, Datenstand Dezember 2013.

Neue Schübe erhielt die negative Beschäftigungsentwicklung zu Beginn der 1990er Jahre im Zuge der deutschen Wiedervereinigung. Während die alten Bundesländer zunächst eine kurzzeitige Sonderkonjunktur erfuhren (Busch/ Land 2012b: 178), kam es in den neuen Bundesländern in den Folgejahren auf Grund der Auflösung bestehender Beschäftigungsstrukturen und des massenhaften Betriebssterbens jedoch zu regelrechten „Deökonomisierungsprozessen“ (Hannemann/ Lämpfle 2004: VIII). In diesem Zuge stieg die Arbeitslosigkeit auf ein für westliche Industrienationen bislang unbekanntes Niveau (Offe 1998: 369f.). Die Arbeitslosenquote bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen wuchs in den neuen Bundesländern von 10,2% im Jahr 1991 kontinuierlich auf 20,6% im Jahr 2005 an und fällt auch mehr als 20 Jahre nach dem Mauerfall noch nahezu doppelt so hoch aus wie in den alten Bundesländern (vgl. Abbildung 2). Der bisherige Höchstwert der Arbeitslosenquote im wiedervereinigten Deutschland ist für das Jahr 2005 auszumachen (13,0%), wobei knapp ein Drittel

¹³ Als Langzeitarbeitslosigkeit wird ein Zeitraum von mindestens einem Jahr betrachtet.

(32,3%) der registrierten Arbeitslosen im Juni des Jahres langzeitarbeitslos war (BA 2011b: 10).¹⁴

Seit 2006 ist in der gesamten Bundesrepublik ein deutlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit zu konstatieren. Abbildung 1 zeigt, dass die Anzahl der Arbeitslosen seit 2006 – obgleich eines leichten Trendbruchs in Folge des Wirtschaftskrisenjahres 2008 – deutlich rückläufig ist. Die günstige Entwicklung des Arbeitsmarktes täuscht aber darüber hinweg, dass sich die Funktionsweise des Arbeitsmarktes im Post-Fordismus einem erheblichen Wandel unterzogen hat. Unter dem Druck anhaltender Beschäftigungskrisen und verringerter Absorptionsfähigkeit zeichneten sich bereits zu Beginn der 1990er Jahre tiefgreifende Veränderungen am Arbeitsmarkt ab. Insbesondere in Unternehmen entwickelte sich ein wachsender Bedarf an Beschäftigungsflexibilität (Erlinghagen 2005: 31; Buchholz/ Blossfeld 2009: 124), da dauerhafte Bindungen an den Betrieb auf Grund der wirtschaftlichen Entwicklung auf Seiten der Unternehmen an Attraktivität deutlich verloren. Diese versuchen daher, die Marktrisiken an die Arbeitnehmer weiterzugeben bzw. sie daran zu beteiligen (Buchholz/ Blossfeld 2009: 124).

„In den Kernbereichen von Ökonomie und Arbeit kommt es zu einer forcierten Individualisierung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und damit auch der Chancen und Risiken“ (Sauer 2005: 15).

Daher ist auch vom „Arbeitskraftunternehmer“ (Pongratz/ Voß 2003) die Rede, der seine Marktfähigkeit ständig aufs Neue unter Beweis zu stellen hat. Die Anforderung der Flexibilität erstreckt sich vor allem auf wechselnde Arbeitgeber, Arbeitsinhalte und Arbeitsorte sowie auf schwankende Erwerbseinkommen (Kocka/ Offe 2000: 11; Kronauer/ Linne 2005). Selbst Arbeitslosigkeit gewinnt als betriebliche Flexibilisierungsstrategie an Bedeutung, denn in einem zunehmenden Ausmaß lassen sich Entlassungen und anschließende Wiedereinstellungen durch denselben Arbeitgeber zum Zwecke des Ausgleichs konjunktureller Talphasen konstatieren (Liebig/ Hense 2007).

Im Ergebnis hat dies zu einer wachsenden Zahl unsicherer Beschäftigungsverhältnisse und brüchiger Erwerbsverläufe geführt. Zwar prägt das Normalarbeitsverhältnis auch heute noch maßgeblich das Erwerbsverhalten, in quantitativer Hinsicht nimmt es aber bereits seit geraumer Zeit stetig ab (Hinrichs 1989; Mutz 1997; Fromm/ Bartelheimer 2012). Obwohl die Zahl der insgesamt Erwerbstätigen in Deutschland zwischen 1998 und 2008 von 32,7 Mio. auf 34,7 Mio. gestiegen und somit eine insgesamt positive Beschäftigungsentwicklung auszumachen ist, hat die Anzahl der in Normalarbeit Beschäftigten während dieses Zeitraums von 23,7 Mio. auf 22,9 Mio. abgenommen (Wingerter 2009: 1083). Der Anteil der Normalarbeitnehmer an den abhängigen Beschäftigten ist während des entsprechenden Zeitraums von 81,8% auf 74,8% zurückgegangen (Fromm/ Bartelheimer 2012: 331, Tabelle 11.1).

Die Zunahme der Erwerbstätigen insgesamt resultiert dabei aus einem Zuwachs der sogenannten atypischen Beschäftigungsformen wie Teilzeitarbeit, geringfügiger Beschäftigung, zeitlich befristeter Arbeitsverhältnisse und Leiharbeit. Seit Mitte der 1990er Jahre haben diese nicht standardisierten Varianten der Beschäftigung – von einigen Schwankungen abgesehen – insgesamt stetig zugenommen (Keller/ Seifert 2007; Trinczek 2011: 609; Fromm/ Bartelheimer 2012: 331f.).

¹⁴ Daten ohne Berücksichtigung der zugelassenen kommunalen Träger (BA 2011b:10).

Die Ausdifferenzierung der Erwerbsteilhabe zeigt, dass sich die Realität der Arbeitsgesellschaft immer mehr von dem Modell eines einfachen „Dinnen“ und „Draußen“ entfernt. (Mayer-Ahuja et al. 2012: 25). Zwar ist atypische Beschäftigung für die Betroffenen nicht zwangsläufig gleichzusetzen mit problematischen Arbeits- und Entlohnungsbedingungen. So hat sich vor allem durch die quantitativ angestiegenen Möglichkeiten zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeit die Chance zur ökonomischen Unabhängigkeit vom Einkommen des Partners insbesondere für Frauen erheblich verbessert. Eine Notwendigkeit, die nicht zuletzt aus der ökonomischen Entwicklung im Nachkriegsdeutschland und den damit verbundenen asymmetrischen Risiken zu Lasten der Frauen nach der schwindenden Bedeutung der Haushaltsproduktion für die Sicherung des Lebensunterhalts resultierte (Lutz 1989; Ott 1991). Dennoch hat die (gerade durch die Unternehmen) durchaus aktiv betriebene Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse insgesamt einen erheblichen Einfluss auf die deutlich zugenommene Prekarisierung von Arbeit genommen (Mayer-Ahuja et al. 2012) und damit sowohl die Polarisierung der Beschäftigungsverhältnisse als auch das Entstehen neuer Unsicherheiten befördert (Hauser 1999; Altenhain et al. 2008; Castel/ Dörre 2009; Vogel 2009, Castel 2011). Prekarität beschränkt sich dabei immer weniger auf die Randlagen des Arbeitsmarktes. Heute betrifft diese

„illegalisierte migrantische Putzfrauen, Sicherheitskräfte mit weniger als 4 Stundenlohn, die befristete Kassiererin bei Lidl, wie den gut ausgebildeten, ostdeutschen Leiharbeiter im Ruhrgebiet oder den (schein)selbständigen Fernfahrer. Aber sie betrifft eben auch die (zwangs)mobilen Kurzzeit-Projektarbeiter in der IT-Industrie, freie Journalistinnen, selbständige Kulturschaffende oder Masseur, befristet beschäftigte Sozialarbeiterinnen und Wissenschaftler, die Bibliothekarin mit 1- -Job oder das Computer-Proletariat in den Call-Centern“ (Candeias 2008: 122).

Auf die angeklungene Einkommensdimension prekärer Arbeitsverhältnisse rekurriert die Niedriglohnbeschäftigung. Nach Berechnungen von Kalina/ Weinkopf (2014) auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) liegt die bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle (von zwei Dritteln des Medianeinkommens pro Stunde) im Jahr 2012 bei 9,30 Euro. Bezogen auf die abhängig Beschäftigten beträgt der Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnsegment 2012 insgesamt 24,3% (Westdeutschland 21,6%, Ostdeutschland 36,5%) und hat im Vergleich zu 1995 um 5,5 Prozentpunkte zugenommen (Kalina/ Weinkopf: 2014: 3, Abbildung 1).

Arbeitslosigkeit kann also immer weniger als Alleinstellungsmerkmal für Armut gelten. Bereits seit längerer Zeit garantiert selbst Vollzeitwerbstätigkeit keinen Schutz mehr vor Einkommensarmut (Strengmann-Kuhn 2003; Andreß/ Seek 2007). Bereits 2004 stellte sich für 2,5% der Beschäftigten in Westdeutschland und für 8,5% der Beschäftigten in Ostdeutschland auch eine unbefristete Vollzeitwerbstätigkeit als nicht existenzsichernd dar (Andreß/ Seek 2007: 488).

Insgesamt ist die Armutsgefährdungsquote¹⁵, d.h. der Anteil der Bevölkerung, der von relativer Einkommensarmut betroffen oder zumindest bedroht ist, in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen. Während sich die Quote in den 1990er Jahren noch

¹⁵ Nach EU-Standard wird mit der Armutsgefährdungsquote das relative Einkommensarmutsrisiko gemessen an einer Armutsgefährdungsschwelle in Höhe von 60% des Medians der bedarfsgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen. Personen, die weniger als 60% des Medianeinkommens zur Verfügung haben, werden als armutsgefährdet bezeichnet (vgl. Abschnitt 5.3).

zwischen 10% und 12% bewegte, stieg sie bis Mitte der 2000er Jahre auf über 14% an und erreichte 2009 ihren bisherigen Höchststand von 15% (vgl. Grabka/ Goebel 2013: 20, Abbildung 9). Seitdem hat sich die Armutsgefährdungsquote der Bevölkerung – bei einem konstant deutlich höheren Niveau in Ost- als in Westdeutschland – etwa auf dieser Höhe eingependelt. Im Jahr 2011 beträgt die bundesweite Armutsgefährdungsquote etwa 14% (Grabka/ Goebel 2013: 23).¹⁶

2.2.2 Sozialstaat unter Druck

Die durch Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und steigende Löhne geprägte fordistische Blütezeit bereitete die finanzielle Basis für eine kontinuierliche Expansion des Sozialstaats (Alber 1989; Leisering 1999: 182ff.; Bäcker et al. 2010a, 2010b). Der an Zielen sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit orientierte Ausbau der sozialen Leistungen spiegelte sich zum einen in einer expansiven Bildungspolitik wider, mit der zu Beginn der 1960er Jahre überkommene Privilegien überwunden und für weite Teile der Bevölkerung immer größere Spielräume sozialen Aufstiegs geschaffen wurden (Esping-Andersen 2004: 189; Kronauer 2010: 105). Zum anderen führten die staatliche Wohnungspolitik, die Rentenreform von 1957, in deren Umsetzung die versicherungsbasierten Renten zur Haupteinkommensquelle im Alter wurden (Leisering/ Marschallek 2010: 92), sowie die Einführung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) im Jahr 1962 dazu, dass extreme materielle Notlagen deutlich reduziert werden konnten (Leibfried et al. 1995: 210ff.; Schmidt 2012: 38f.). Dadurch, dass sowohl die abhängig Beschäftigten als auch die Empfänger sozialstaatlicher Transferleistungen am wachsenden gesellschaftlichen Wohlstand partizipierten, setzte der „Wachstumsstaat“ (Castel 2008: 325) in seiner Kombination aus Wirtschaftswachstum und Sozialstaatsausbau „neue historische Maßstäbe“ (Kronauer 2010: 19) und trieb den Ausbau sozialer Rechte deutlich voran.

Dies betrifft sowohl den allgemein erreichbaren materiellen und sozialen Lebensstandard als auch die gesellschaftlichen Möglichkeiten, ihre Mitglieder vor den wirtschaftlichen Lebensrisiken zu schützen (Kronauer 2010: 19). Von der ursprünglichen Sicherung des Existenzminimums richtete sich der sozialpolitische Fokus immer mehr darauf, sowohl die Teilhabe am wirtschaftlichen Wachstum als auch die Sicherung des Lebensstandards bei Eintritt von Lebenslauftrisiken wie Phasen der Arbeitslosigkeit oder Krankheit sicherzustellen (Esping-Andersen 2004: 189).

Mit dem Einsetzen der fordistischen Krise musste auch der durch wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gestaltungswillen geprägte „sorgende Staat“ (Swaan 1993) geradezu zwangsläufig in Bedrängnis geraten. Seit Mitte der 1970er Jahre ist das Wirtschaftswachstum in der Tendenz rückläufig (Busch/ Land 2012a: 113ff.). Vor der fordistischen Krise lag die Wachstumsrate des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) zwischen 1950 und 1974 noch bei jahresdurchschnittlichen 5,8%, in der bis heute fortbestehenden Phase des Post-Fordismus (1975-2011) nur noch bei mittleren 1,8% (Schmidt 2012: 87). Mit dem abnehmenden Wirtschaftswachstum stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen rasant an. Betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote

¹⁶ Berechnungen auf Basis des SOEP.

zwischen 1950-1974 noch 3,3%, so liegt der Mittelwert der Jahre 1975 bis 2011 bei erheblich höheren 8,8%.¹⁷

Aus der Kombination rückläufigen Wirtschaftswachstums und zugleich ansteigender (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung resultierte eine doppelte Belastung für den Sozialstaat. Zum einen wurde ihm seine Einkommensgrundlage mehr und mehr entzogen und die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten dadurch erheblich beschnitten. Zum anderen steht den verminderten Einnahmen eine erhebliche Ausgabensteigerung durch die erhöhte Nachfrage von Leistungen der Arbeitslosenversicherung, der Mindestsicherung oder auch der Rentenversicherung in Folge von zunehmender Frühverrentung gegenüber (Schmidt 2012: 87).

Die veränderte Lage des Sozialstaats ist dadurch gekennzeichnet, dass die Bedingungen, unter denen die althergebrachten Problemlösungen gestaltet wurden, einen gravierenden Wandel erfahren haben. Im Ergebnis haben diese zu einem „Veralten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements“ (Kaufmann 1997) geführt, und auf Grund ihres „außergewöhnlichen Ausmaß[es], (...) außergewöhnlichen Gewicht[es] und [ihrer] außergewöhnliche[n] Dichte“ (Zacher 2001: 683) die „Krise“ des Sozialstaats herbeigeführt (Alber 1989; Offe 1995; Leisering 1999; Butterwegge 2006; Kaufmann 2009: 287ff.; Ludwig-Mayerhofer 2009).

Neben den äußeren Entwicklungen, den in Abschnitt 2.2.1 bereits dargestellten massiven Umbrüchen in Erwerbsarbeit und Ökonomie, sind weitere Veränderungen der Bedingungen aufzuführen, zu denen der Sozialstaat in hohem Maße selbst beigetragen hat (Leisering 1992; Zacher 2001: 683; Kaufmann 2009: 149ff.). Letztlich haben diese auch dazu geführt, dass der Sozialstaat auf Grund defizitärer öffentlicher Haushalte unter einen zunehmenden Druck der Anpassung seiner Strukturen an zum Teil gänzlich neue Herausforderungen geraten ist. Das Ursachenbündel besteht zunächst aus dem demografischen Wandel, den Veränderungen der Familien- und Lebensformen und der wachsenden Bedeutung von internationaler Zuwanderung. Darüber hinaus kommt der Bewältigung der aus der Wiedervereinigung Deutschlands resultierenden Kostenprobleme eine besondere Rolle zu, und schließlich haben sich auch die Rahmenbedingungen sozialstaatlicher Politik im Zuge der Internationalisierung von Wirtschaftsprozessen, der Globalisierung der Finanzmärkte sowie der europäischen Integration nachhaltig verändert.

Demografischer Wandel und Veränderung der Familien- und Lebensformen

Seit 1972 schrumpft die bundesdeutsche Bevölkerung auf Grund von Sterbefallüberschüssen. Zwar konnten die Verluste zumindest bis 2003 noch durch Außenwanderungszugewinne kompensiert werden, seitdem nimmt die absolute Zahl der in Deutschland lebenden Personen allerdings deutlich ab (Destatis 2009; Destatis/ WZB 2013) – ein Trend, der sich in Zukunft noch weiter verstärken wird. Im Mai 2011 leben laut Statistischen Bundesamt (Destatis 2013a: 6) rund 80,2 Millionen Menschen in Deutschland, laut Bevölkerungsprojektion werden es im Jahr 2060 lediglich noch zwischen 65 Millionen (bei einer jährlichen Zuwanderung von 100.000 Personen, Untergrenze der „mittleren“ Bevölkerung) und 70 Millionen (bei einer jährlichen Zuwande-

¹⁷ Eigene Berechnung auf Datenbasis der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, Datenstand Juli 2012.

rung von 200.000 Personen, Obergrenze der „mittleren“ Bevölkerung) sein (Destatis 2009).¹⁸

Ausschlaggebend für den absoluten Bevölkerungsrückgang ist die seit Mitte der 1970er Jahre deutlich rückläufige Fertilitätsrate. Im Rahmen des „zweiten demografischen Übergangs“ (Kaa 1987) zwischen 1965 und 1975 reduzierte sich die zusammengefasste Geburtenziffer in Westdeutschland von 2,5 auf 1,5 Kinder je Frau und verharrt seitdem etwa auf diesem Niveau. 2011 beträgt der bundesweite Wert 1,4 (Destatis 2013b: 630, Tabelle A.2) und ist damit konstant unterhalb der zur Bestandhaltung der Bevölkerung notwendigen Zahl von 2,1 Kindern je Frau angesiedelt (Destatis 2009: 5).

Problematisch ist dabei nicht die Bevölkerungsabnahme per se, vielmehr sind es die damit verbundenen Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur, die zudem in höchstem Maße interdependent sind: Zu nennen sind die Veränderungen der Haushalts- und Familienstrukturen, Verschiebungen in der Altersstruktur und damit des Generationenverhältnisses sowie Veränderungen in der ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung. Die zunehmende Kinderlosigkeit wird im Zusammenspiel mit der daran geknüpften Alterung ohne eine beträchtliche Steigerung der internationalen Zuwanderung zu einer irreversiblen „Schrumpfung der Gesellschaft“ führen (Kaufmann 2005).

Maßgeblich für die erheblichen demografischen Veränderungen sind der soziokulturelle Wandel privater Lebensformen und der Bedeutungsverlust des traditionellen Familienmodells (Strohmeier 1993). Dieses basierte auf der in Westdeutschland vorherrschenden Vorstellung einer für beide Geschlechter selbstverständlichen ehelichen Familiengründung und der interfamilialen Arbeitsteilung im Sinne des Modells des männlichen Familienernährers (engl. „male breadwinner model“), geprägt durch das männliche Normalarbeitsverhältnis, welches den männlichen Normalverdienst ermöglichte und zur Versorgung der Kernfamilie ausreichend war, sowie die unbezahlte Hauptzuständigkeit der Frauen für Haus- und Familienarbeiten (Kaufmann 1997: 60; Bäcker et al. 2010b: 252).

Mit der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung war eine doppelte Benachteiligung der Frauen verbunden. Da Frauen nicht im gleichen Ausmaß auf Arbeitsmärkten aktiv waren wie Männer und Sozialversicherungsleistungen maßgeblich an eine vorangegangene Erwerbstätigkeit geknüpft waren, waren Frauen hinsichtlich der Sozialversicherung benachteiligt, denn Haus- und Familienarbeit generierte keine eigenen Sicherungsansprüche. Soziale Rechtsansprüche aus Familienarbeit ergaben sich in der Regel lediglich indirekt, d.h. aus abgeleiteten Ansprüchen durch den monetären Unterhalt des Ehemanns oder durch dessen Versicherungsstatus. Direkte Ansprüche der Frauen gegenüber dem Sozialstaat reduzierten sich häufig auf den Bezug von Sozialhilfeleistungen. Dies charakterisierte, so die feministische Sozialstaatskritik, die private als auch öffentliche patriarchale Herrschaftsstruktur. Ein Entkommen aus dieser Lage der doppelten Abhängigkeit vom männlichen Ernährer und vom Sozialstaat erschien nur schwer möglich (Leitner 1997, 2004).

¹⁸ Die Angaben des Statistischen Bundesamtes basieren auf der Schätzung eines höheren Bevölkerungsstandes von 82,0 Mio. zum Stichtag des 31. Dezember 2008 als Resultat der Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Volkszählung aus dem Jahr 1987 (Destatis 2009). Mit den Ergebnissen des Zensus 2011 wurde der Wert nach unten korrigiert (Destatis 2013a).

Im Zuge der Wohlstandssteigerung im Nachkriegsdeutschland und der sozialstaatlichen Bildungsexpansion der 1960er und 1970er Jahre vollzog sich eine weitreichende Entfaltung gerade der weiblichen Lebensentwürfe. Durch die Erweiterung biografischer Möglichkeiten gewann die Erwerbsorientierung gegenüber der Familienorientierung zusehends an Bedeutung und führte zu einer ständigen Steigerung der Frauenerwerbstätigenquote¹⁹, die 2011 bei 67,7% angesiedelt ist (BA 2012a: 22). Obwohl der stetige Zuwachs in hohem Maße aus der Ausweitung von Teilzeitarbeitsverhältnissen resultiert (Jurczyk/ Thiessen 2011: 334), wurden Frauen durch die prinzipielle Verfügbarkeit eigenen Erwerbseinkommens und durch Änderungen im Scheidungs- und Scheidungsfolgerecht von dem Zwang befreit, aus finanziellen und gesellschaftlichen Gründen an einer nicht mehr tragfähigen Beziehung festhalten zu müssen (Bäcker et al. 2010b: 253).

Neben den skizzierten Veränderungen im generativen Verhalten bzw. den gesunkenen Geburtenzahlen hat eine rückläufige Heiratsneigung bei gleichzeitig angestiegener Scheidungshäufigkeit dazu beigetragen, dass Ehe und Familie als Normallebensform der erwachsenen Bevölkerung einen fortschreitenden Bedeutungsverlust erfahren haben. Zugenommen haben zum einen kinderlose Haushaltsformen, d.h. nicht eheliche Lebensgemeinschaften, kinderlose Ehen und Alleinlebende, zum anderen hat die Normalfamilie durch die wachsende Verbreitung von nichtehelichen Partnerschaften mit Kindern und Alleinerziehenden quantitativ abgenommen (Meyer 1993; Strohmeier 1993; Strohmeier/ Schultz 2005; Peuckert 2012).²⁰

Aus der „Diversifizierung und Individualisierung von Lebenslagen und Lebenswegen“ (Beck 1983: 36) resultieren allerdings nicht nur neue biografische Optionen. Mit der „zunehmenden Abhängigkeit aller Lebensbereiche vom Markt und damit vom Erwerbseinkommen“ (Kronauer 2010: 104) sind neue Risiken verbunden, die besonders dann augenscheinlich werden, wenn der Markt eine ausreichende Anzahl existenzsichernder Arbeitsplätze nicht mehr in hinreichender Anzahl zur Verfügung zu stellen vermag.

Die Zunahme von prekären Beschäftigungsverhältnissen betrifft die traditionelle Familie als „Mikro-Netz sozialer Sicherung“ (Offe 1995: 32) gleichermaßen wie die individualisierten Lebensformen: Zwar kann die Mehrheit der westdeutschen berufsfachlich qualifizierten männlichen Normalarbeitnehmer noch ein Nettoeinkommen erzielen, das oberhalb der Armutsgrenze der jeweiligen Familienkonstellation angesiedelt ist, bereits ein mittlerer Lebensstandard ist aber lediglich noch über ein „Familieneinkommen“, welches auf zwei Einkommen basiert, sicherzustellen (Berninger/ Dingeldey 2013). In Ostdeutschland stellt sowohl für Frauen als auch für Männer im

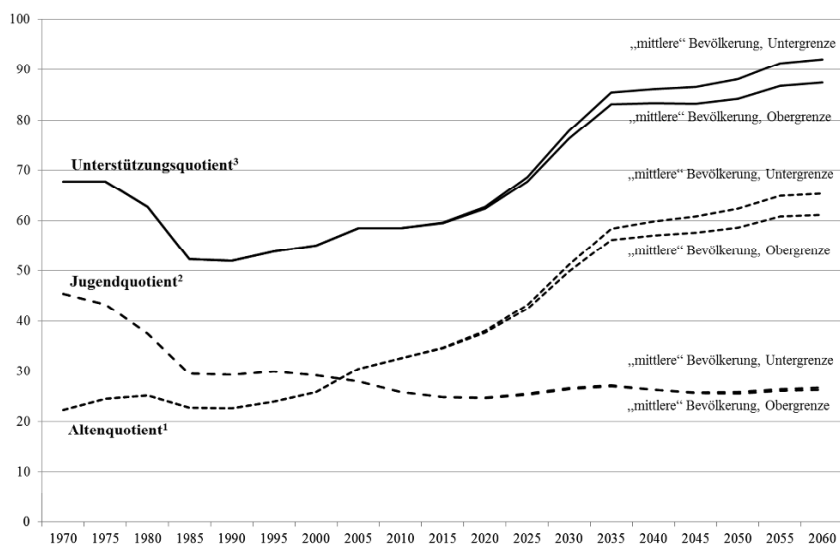
¹⁹ Die Frauenerwerbstätigenquote wird als Anteil der erwerbstätigen Frauen an der weiblichen Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren erfasst. Im Gegensatz zur Beschäftigtenquote umfasst die Erwerbstätigenquote neben den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auch andere Erwerbstätige wie z.B. Selbstständige und Minijobber und fällt daher höher aus als die Beschäftigtenquote (BA 2012a: 27).

²⁰ Die Normalfamilie entwickelte sich allerdings erst in den Jahren der fordistischen Blütezeit zu dem dominierenden Familienmodell (Bertram 2000: 19). „Das heißt, wenn man als Ausgangspunkt der Betrachtung nicht die heile Familienwelt der späten 1950er und frühen 1960er Jahre nimmt, sondern die ersten Dekaden des 20. Jahrhunderts, dann erscheinen der Babyboom und die starke Bedeutung der Normalfamilie nach dem Zweiten Weltkrieg eher als Ausnahmesituation und Pluralität von Lebensformen als historische Normalität“ (Burkart 2008: 258).

Normalarbeitsverhältnis das Familieneinkommen die notwendige Voraussetzung zur Vermeidung von Einkommensarmut dar (Berninger/ Dingeldey 2013).

Die gestiegene Instabilität von Familien hat zudem neue, von Armut und Exklusion bedrohte, Risikogruppen hervorgebracht. Insbesondere die (überwiegend weiblichen) Alleinerziehenden²¹, deren Situation oftmals keine Vollzeitberufstätigkeit erlaubt, sind von einem besonders hohen Armutsrisiko betroffen.²² Dennoch ist allen Haushaltskonstellationen mit (zumindest jüngeren) Kindern gemein, dass das Zusammenspiel aus Individualisierung und Arbeitsmarktentwicklung zu einer gestiegenen Problematik der Vereinbarung von Familie und Beruf geführt und damit neue sozialpolitische Herausforderungen hervorgebracht hat.

Abbildung 3: Altersstrukturquotienten, Deutschland 1970-2060^{*)}



^{*)} ab 1990 einschließlich Ostdeutschland.

¹⁾ Altenquotient: Bevölkerung im Alter ab 65 Jahren je 100 der Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren.

²⁾ Jugendquotient: Bevölkerung im Alter unter 18 Jahren je 100 der Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren.

³⁾ Unterstützungsquotient: Bevölkerung im Alter unter 18 Jahren und Bevölkerung im Alter ab 65 Jahren je 100 der Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren.

Datenbasis: Statistisches Bundesamt, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Datenstand März 2010; eigene Berechnung und Darstellung.

Der Geburtenrückgang, der sich nach 1965 zunächst in den alten Bundesländern und nach der Wiedervereinigung 1990 auch in den neuen Bundesländern vollzog, hat zu

²¹ Rund 90% der knapp 1,6 Mio. Alleinerziehenden in Haushalten mit minderjährigen Kindern sind 2011 Frauen (BMAS 2013a: 10).

²² Unter allen Haushaltstypen weisen Alleinerziehende die mit Abstand höchsten Armutsgefährdungsquoten auf. Knapp 50% der Alleinerziehenden-Haushalte mit zwei oder drei Kindern sind 2010 von Einkommensarmut bedroht. Unter den Alleinerziehenden-Haushalten mit einem Kind betrifft dies etwa ein Drittel (Grabka et al. 2012: 11).

einer erheblichen Verschiebung im Verhältnis der Generationen und den intergenerationalen Solidarpotenzialen beigetragen. Diesen Solidarbeziehungen droht in der Zukunft eine zunehmende Überlastung, aus dem ein steigender Bedarf an sozialen Dienst- und Unterstützungsleistungen erwachsen wird (Strohmeier/ Neu 2011: 149).

Abbildung 3 verdeutlicht anhand des Jugend- und des Altenquotienten sowie des aus der Summe beider Quotienten gebildeten Unterstützungsquotienten, dass die altersstrukturellen Relationen im Zeitverlauf erhebliche Veränderungen erfahren haben und dass sich dieser Entwicklungstrend zukünftig nochmals verstärken wird. Der Altenquotient nimmt zu, d.h. dass die ältere (nicht mehr erwerbsfähige) Bevölkerung ab 65 Jahre im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18 bis unter 65 Jahre) stetig und schnell ansteigt. Der Jugendquotient, welcher die jüngere, in der Regel noch nicht erwerbsfähige Bevölkerung im Alter unter 18 Jahren im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter abbildet, nimmt dagegen mit der Zeit immer weiter ab. Der Unterstützungsquotient illustriert im Ergebnis einen demografischen Wandel, der durch eine insgesamt steigende Zahl abhängiger Bevölkerungsgruppen bei einem gleichzeitig rückläufigen Anteil ökonomisch aktiver Bevölkerungsgruppen gekennzeichnet ist. Daraus resultiert ein Kostendruck, der die Finanzierungsmöglichkeiten der sozialen Sicherungssysteme in erheblichem Maße gefährdet (Bäcker et al. 2010a: 163; Strohmeier/ Neu 2011).

Internationale Migration

Prognosen hinsichtlich des demografischen Rückgangs der Erwerbsbevölkerung sowie Annahmen über einen künftigen Fachkräftebedarf haben auch in der Diskussion um internationale Zuwanderung, die lange Zeit durch Familiennachzug und Flüchtlingsaufnahme geprägt war, dazu geführt, dass sich der Fokus immer mehr in Richtung des Aspekts von Migration als Arbeitskräftepotenzial verschoben hat (Bartelheimer/ Pagels 2009: 469). Die volkswirtschaftliche Notwendigkeit von Zuwanderung ist dabei unstrittig: Nur unter der Voraussetzung massiver und kontinuierlicher internationaler Zuwanderung kann der beschleunigte Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gebremst werden, so dass das Verhältnis zwischen Rentnern und Erwerbstätigen nicht völlig aus dem Gleichgewicht geraten wird (Kaufmann 1997: 74; Strohmeier/ Neu 2011: 162; Bonin 2014).

Quantitative Zuwanderung allein ist allerdings nicht ausreichend. Von entscheidender Bedeutung für den Nutzen der Einwanderung hinsichtlich der zukünftigen Finanzierung sozialer Sicherungssysteme sind die Inklusion der Immigranten in den hiesigen Arbeitsmarkt und der dauerhafte Verbleib ihrer Kinder in Deutschland (Kaufmann 1997: 75). Nur erwerbstätige Immigranten stärken die schmalere werdende Basis der Beitragszahler und nur unter der Bedingung, dass es gelingt, deren Kinder zu akkulturieren, leisten diese einen Beitrag zur gesellschaftlichen Nachwuchssicherung. In der Regel handelt es sich bei Migranten um jüngere Menschen, und eben diese sind auf dem Arbeitsmarkt gefragt. Wenn Akkulturation und Integration in den Arbeitsmarkt gelingen, sollte die Bilanz langfristig positiv ausfallen. Dies insbesondere dann, wenn die unter Zuwanderern oftmals höhere Neigung zur Familiengründung berücksich-

sichtigt wird (Kaufmann 1997: 75).²³ In jedem Fall wird sich „*das Verteilungsproblem, auf das es in der Sozialpolitik entscheidend ankommt, ohne Zuwanderung nahezu unlösbar verschärfen*“ (Kaufmann 1997: 76, H.i.O.).

Die vornehmliche Herausforderung für die (kommunale) Sozialpolitik liegt in der Aufgabe der Integration derer, die bereits heute in Deutschland leben (Strohmeier 2006: 8). Auswertungen auf Datengrundlage des Mikrozensus 2011 weisen für 19,5% der Bevölkerung einen Migrationshintergrund aus (Destatis 2012: 7). Hinsichtlich der Bildungsbeteiligung existieren deutliche Diskrepanzen zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund. So beträgt der Anteil der Personen ohne Migrationshintergrund, der über keinen allgemeinen Schulabschluss verfügt, 1,8%. Der Anteil derer, die keinen berufsqualifizierenden Abschluss erzielen konnten, ist 2011 bei 15,9% angesiedelt. Bezogen auf die Bevölkerung mit Zuwanderungsgeschichte ergeben sich deutlich höhere Werte: 14,1% der Bevölkerung mit Migrationshintergrund verfügen über keinen allgemeinen Schulabschluss und 40,6% konnten keinen berufsqualifizierenden Abschluss erreichen (Destatis 2012: 8). Es verwundert daher nicht, dass Menschen mit Zuwanderungsgeschichte im Alter von 25 bis 65 Jahren 2011 zudem deutlich häufiger erwerbslos (9,3%) sind als die der entsprechenden Altersgruppe angehörigen Personen ohne Migrationshintergrund (4,9%) (Destatis 2012: 8).

Einkommens- und Bildungsarmut korrelieren in höchstem Maße. Die bessere Qualifikation der jungen Menschen mit Zuwanderungshintergrund und damit die Verbesserung ihrer Integration zählt in Hinsicht auf die aktuelle und zukünftige demografische Entwicklung sowohl zu den zentralen sozialpolitischen als auch gesellschaftlichen Aufgaben und stellt eine unabdingbare Voraussetzung für die soziale Nachwuchssicherung dar (Strohmeier 2006: 8).

Die deutsche Wiedervereinigung

Mit dem Ende der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) erfolgte im Zuge der Transformation von der Plan- in die Marktwirtschaft auch die Integration der neuen Bundesländer in das institutionelle Gefüge der alten Bundesrepublik. Mit der 1990 in Kraft getretenen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion sowie der staatsrechtlichen Einheit Deutschlands wurde nahezu das gesamte Sozialsystem Westdeutschlands auf die neuen Bundesländer angewandt (Schmidt 2012: 41).

Die weitläufige Annahme, dass die materiellen Lebensverhältnisse der ostdeutschen Bevölkerung dem Westniveau angepasst, und die neuen Bundesländer einen raschen wirtschaftlichen Aufholprozess erfahren würden, entpuppte sich als Irrtum, so dass die Transformation mit erheblich höheren sozialen und finanziellen Kosten verbunden war, als dies in der Euphorie der Wiedervereinigung zunächst erwartet wurde.

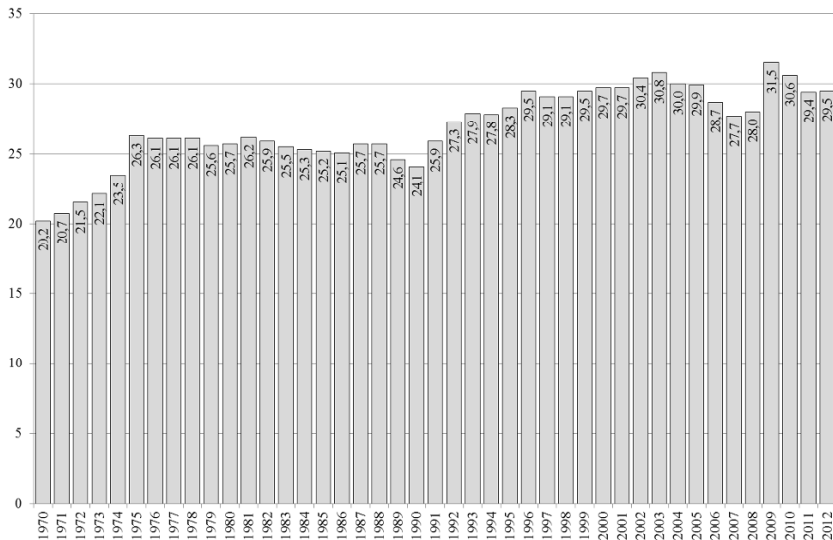
Der Arbeitsmarkt und die ostdeutsche Wirtschaft gerieten in eine tiefe Krise (Ritter 2007: 117f.). Durch die schlagartige Entlassung von Arbeitskräften bildete sich die für die neuen Bundesländer charakteristische „Umbruchsarbeitslosigkeit“ (Vogel 1999) heraus. Der Sozialstaat reagierte mit umfassenden Transferzahlungen und einem aufwendigen Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Zur Entlastung des Arbeitsmarktes dienten neben zahlreichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) vor

²³ 2011 beträgt die zusammengefasste Geburtenziffer unter ausländischen Frauen 1,6 Kinder je Frau, unter deutschen Frauen liegt der entsprechende Wert bei 1,3 (Destatis 2013b: 35).

allem Kurzarbeits- und Vorruhestandsregelungen, ohne die die rasant ansteigenden Arbeitslosenquoten in den Jahren des Umbruchs noch beträchtlich höher ausgefallen wären (Offe 1998; Schmid 1998).

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung führten zu einem Einbruch der Beitragseinnahmen. Zudem belastete die Finanzierung der ostdeutschen Renten die öffentlichen Haushalte. Die Kosten wurden über die Steigerung der Neuverschuldung und eine Solidaritätssteuer, vor allem aber über Beitragserhöhungen in den Sozialversicherungen, finanziert (Ritter 2007: 127ff.). Die deutsche Einheit und ihre sozialen Folgeprobleme verschärften damit langfristig die Finanzierungskrise des deutschen Sozialstaats und waren maßgeblich für die Erhöhung der Sozialleistungsquote²⁴ in den 1990er Jahren verantwortlich (Kaufmann 2003a: 173; Ritter 2007: 128), welche zwischen 1991 (25,9%) und 2003 (30,8%) um 4,9 Prozentpunkte anstieg (vgl. Abbildung 4).²⁵

Abbildung 4: Sozialleistungsquote, Deutschland 1970-2012^{*)}



^{*)} Ab 1991 einschließlich neue Bundesländer; ab 2009 einschließlich privater Krankenversicherung, vorläufiger Wert für 2012; Datenstand Mai 2014.

Quelle: BMAS 2014: 8, Tabelle I-1; eigene Darstellung.

²⁴ Die Sozialleistungsquote beziffert die Ausgaben mit sozialpolitischem Charakter (Sozialausgaben) in % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und liefert damit einen allgemeinen Hinweis auf die Höhe der Ausgaben eines Landes für sozialpolitische Zwecke im Verhältnis zu seinem ökonomischen Leistungsvermögen (Ullrich 2005: 90).

²⁵ Es ist darauf hinzuweisen, dass die vom BMAS (2014) ausgewiesene Sozialleistungsquote im Vergleich zu bisherigen Veröffentlichungen bis einschließlich 2013 eine veränderte Berechnungsgrundlage aufweist. Aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit enthält diese nicht mehr die steuerlichen Entlastungen. Da im betrachteten Zeitraum die Sozialausgaben gestiegen und gleichzeitig die steuerlichen Entlastungen gesunken sind, fällt der Anstieg nach früherer Abgrenzung flacher aus.

Insgesamt hat die bundesdeutsche Wiedervereinigung die auf Grund zunehmend defizitärer Haushaltslagen notwendig gewordenen Sozialstaatsreformen verzögert und die finanzielle Situation des Sozialstaats nochmals verschärft (Schmidt 2012: 41). Darin ist gewissermaßen der „Preis der deutschen Einheit“ zu sehen (Ritter 2007).

Internationalisierung und Europäisierung

Bereits die Ölkrise von 1973/ 74 lieferte erste Anzeichen dafür, dass sich die zunehmende internationale Interdependenz nicht ausschließlich zum Vorteil der fortgeschrittenen westlichen Industrienationen entwickeln würde. Mit dem Eintreten der Modernisierung vorrangig im Osten Asiens intensivierte sich mit der internationalen Arbeitsteilung gleichzeitig auch die internationale Konkurrenz (Kaufmann 2009: 293).

Wichtiger für die zunehmende Bedeutung eines internationalen Wettbewerbs waren die Stabilisierung internationaler Währungssysteme und die damit verbundene Globalisierung der Finanzmärkte, die zu einer immensen Mobilität des bislang an die Nationalstaaten gebundenen Kapitals führte und das Machtgefüge zwischen Arbeit und Kapital deutlich zu Gunsten des Kapitals verschob. Es wurde zusehends lohnswerter, das Kapital liquide zu halten und damit auf den internationalen Finanzmärkten zu spekulieren, als diese Mittel zu investieren (Sassen 1994: 9). Während die Unternehmen zunehmend die Möglichkeit internationalen Handelns und nicht zuletzt auch ihrer eigenen Institutionalisierung zu weltweit tätigen multinationalen Konzernen wahrnahmen, wurden die Handlungsspielräume nationaler Wirtschafts- und Sozialpolitik eingeschränkt. Der Nationalstaat hat zunehmend die Kontrolle über die grenzüberschreitende Finanztransaktionen verloren (Rösner 1997: 13; Alber 2001: 65). Dagegen hat die Abhängigkeit von den Reaktionen der Finanzmärkte auf politische Entscheidungen immens an Bedeutung zugenommen.

Die überragende Zielsetzung politischen Handels liegt nunmehr in der permanenten Herstellung internationaler Konkurrenzfähigkeit, in deren Zuge sich Wettbewerbsstaaten entwickelten, die in Konkurrenz um Investitionen und die Standorte von Unternehmen und damit auch um die daran gekoppelten Steuereinnahmen traten und die die Wettbewerbsfähigkeit dieser Standorte durch gezielte Wirtschafts- und Sozialpolitik zu fördern versuchen (Hirsch 1995; Münch 2009: 53).

Dadurch, dass die Bewertung der internationalen Konkurrenzfähigkeit nationaler Volkswirtschaften den international tätigen Wirtschaftsunternehmen unterliegt, die neben Investitionsentscheidungen und vor allem ihre Finanztransaktionen von der Bonität nationaler Wirtschaftspolitik abhängig machen, sind heute auch keynesianische Regulationsformen, nach denen die Nationalstaaten in Krisenzeiten durch Aufnahme neuer Schulden eine expansive Ausgabenpolitik verfolgten um Wirtschaft und Arbeitsmarkt zu beleben, nicht mehr im nationalen Alleingang tragfähig (Kaufmann 2009: 294; Münch 2009: 52).

Eine weitere Beschränkung nationalstaatlicher Autonomie und Souveränität ist in der gewachsenen europäischen Integration (Rieger/ Leibfried 2001; Leibfried 2006; Kaufmann 2009: 294) und den damit verbundenen neuen Haushaltsbelastungen und Harmonisierungszwängen zu sehen (Offe 1995: 32). Wenngleich die nationalen Wohlfahrtsstaaten zwar die primären Institutionen für die Sozialpolitik geblieben sind (Boeckh et al. 2011: 381), so hat die Verwirklichung des EU-Binnenmarktes zu Einschränkungen der nationalen sozialpolitischen Ausgestaltungsmöglichkeiten geführt.

Der Abbau innereuropäischer Zollschränken und die Öffnung der Arbeitsmärkte erzeugte einen weiteren Kontrollverlust über den nationalen Arbeits- und Wirtschaftsmarkt und einen zusätzlichen Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte.

Aber auch in unmittelbarer Weise wurde die Souveränität der nationalstaatlichen Sozialpolitik durch den Europäisierungsprozess beschnitten: zum einen durch sozialpolitische Initiativen der Europäischen Union (EU) (z.B. Europäische Sozialcharta oder Sozialagenda im Rahmen der „Lissabon-Strategie“) und zum anderen durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs. Dessen Rechtsprechung hatte u.a. zur Folge, dass die Mitgliedsstaaten ihre Sozialleistungen nicht mehr nur auf ihre Staatsbürger beschränken können. Bei EU-Ausländern steht den Mitgliedsstaaten, in dem diese ihren rechtlichen Wohnsitz haben, nicht mehr das Recht zu, darüber zu entscheiden, ob diese anspruchsberechtigt sind, da grundsätzlich sämtliche Leistungen allen EU-Bürgern zugestanden oder vorenthalten werden müssen. Ebenso kann ein Mitgliedsstaat nicht mehr erzwingen, dass die durch seine Sicherungssysteme gewährten Leistungen wie beispielsweise ärztliche Behandlungen ausschließlich auf seinem Territorium in Anspruch genommen oder erbracht werden müssen (Leibfried 2006: 527f.).

2.2.3 Arbeitsmarktreformen

Als Reaktion auf die massiven Strukturprobleme der kapitalistisch geprägten Wohlfahrtsstaaten entstanden Ende der 1970er Jahre neue wohlfahrtsstaatliche Leitbilder, wobei vor allem neoliberale Konzepte an Bedeutung gewannen und als Vorbild für die Kürzungen sozialstaatlicher Leistungen dienten, wie sie u.a. in Großbritannien von der Regierung Thatcher während der 1980er Jahre vollzogen wurden. Die daraus resultierenden negativen sozialen Folgen in Form zunehmender Unterbeschäftigung und Armut ließen die gesellschaftliche Akzeptanz gegenüber einer solchen politischen Ausrichtung allerdings schnell schwinden (Dingeldey 2011: 33).

Angesichts der neu entstehenden gesellschaftspolitischen Herausforderungen verwies der britische Soziologe Anthony Giddens (1997) zunächst auf die Unzulänglichkeit der althergebrachten Lösungsmuster und skizzierte kurze Zeit später einen sogenannten „Dritten Weg“ jenseits des alten, staatszentrierten und keynesianisch orientierten, versorgenden Staates traditioneller sozialdemokratischer Prägung und des neoliberalen, d.h. marktorientierten und sich auf seine Kernaufgaben beschränkenden Minimalstaates (Giddens 1999).

Zentral für den Dritten Weg ist das neue wohlfahrtsstaatliche Leitbild eines „Sozialinvestitionsstaates“ (Giddens 1999), welcher die aus Globalisierung, Individualisierung und veränderten Lebensformen resultierenden Veränderungen in produktiver Weise aufnehmen und im Sinne einer marktorientierten Umgestaltung der wohlfahrtsstaatlichen Instrumente zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Ökonomie und Sozialstaat führen sollte.

Der Grundsatz wohlfahrtsstaatlicher Verantwortung für den sozialen Zusammenhalt wurde auch unter den veränderten Bedingungen nicht in Frage gestellt. Allerdings wurden sowohl die Umstrukturierung der Leistungsumfänge als auch deren Finanzierung als zwingend erforderlich erachtet. Gefordert wurde eine „neue Wohlfahrtsarchitektur“ (Epsing-Andersen 2004: 192), die einen deutlichen Bruch mit der „alten“ Sozialpolitik herbeiführen sollte:

„Anstatt Märkte zu Wohlfahrtszwecken zähmen, regulieren oder einschränken zu wollen, geht es darum, die Bürger in die Lage zu versetzen, ihre Wohlfahrtsbedarfe marktförmig zu befriedigen. Im Kern handelt es sich um eine angebotsorientierte Politik mit dem Ziel, die Bürger mit den Voraussetzungen individuellen Erfolgs auszustatten – daher die Betonung von Qualifizierung und lebenslangem Lernen. Die Grundannahme lautet, dass marktbedingte Risiken und Ungleichheiten überwunden werden können, wenn politisch faire Wettbewerbsbedingungen hergestellt werden“ (Esping-Andersen 2004: 192).

Die nun stärker „angebotsorientierte Sozialpolitik“ (Dahme/ Wohlfahrt 2003) sollte sich zum einen positiv auf die sich zunehmend am globalisierten Wettbewerb ausrichtende Ökonomie auswirken. Zum anderen sollte der Sozialstaat durch eine präventive und kompensatorische Sozial-, Familien- und Bildungspolitik für eine gesteigerte (Wieder-)Beteiligung am Erwerbsleben sorgen (Wohlfahrt/ Zühlke 2005: 127).

Als zentrale „Regulationslogiken“ (Lessenich 2004) moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit sollten Sozialinvestition und Eigenverantwortung fungieren. Der Wohlfahrtsstaat investiert in die Beschäftigungsfähigkeit²⁶ (engl. „employability“) seiner Bürger. Sozialtransfers werden zu Sozialinvestitionen, die die Wiederkehr in den Arbeitsmarkt effektiv fördern sollen. Das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit stellt eine Arbeitsmarktstrategie dar, bei der es um die Bereitschaft zur Abkehr vom Normalarbeitsverhältnis, mehr Flexibilität und lebenslanges Lernen geht. Lernen wird dabei als kontinuierlicher Prozess verstanden, wobei die Verantwortlichkeit bei den Individuen, Unternehmen und Staat gleichermaßen zu sehen ist. Daraus resultiert eine marktgängige und flexible Orientierung. Individuen müssen ihre „Qualifikationsversatzstücke“ (Schmid 2007: 278) am Markt eigenverantwortlich organisieren und für das Erreichen eines Qualifikationsniveaus sorgen, welches der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt entspricht (Schmid 2007: 278).

In Deutschland wurde der wohlfahrtsstaatliche Paradigmenwechsel seit den 1990er Jahren unter dem Begriff des „aktivierenden Staats“ debattiert (Bandemer et al. 1995; Mezger/ West 2000; Bandemer/ Hilbert 2005). Im Unterschied zu Großbritannien standen in Deutschland allerdings zunächst die Verwaltungsmodernisierung und das sogenannte „Neue Steuerungsmodell“ mit neuen Formen der Organisation und Entscheidungsfindung in öffentlichen Verwaltungen im Vordergrund. Diese sollten zu mehr Markt in der sozialpolitischen Infrastruktur führen und eine interne Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltungen nach stärker betriebswirtschaftlich orientierten Kriterien gewährleisten (Evers 2000: 16; Blanke et al. 2005).

Der Umbau zum aktivierenden Sozialstaat fand erst Ende der 1990er Jahre größere Beachtung, nicht zuletzt auf Grund direkter Stellungnahmen aus der Politik, die auf die anstehenden Reformfordernisse abhoben. Besondere Aufmerksamkeit erhielt das gemeinsame Papier des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder und des britischen Premierministers jener Zeit, Tony Blair. „Der Weg nach vorne für Europas

²⁶ „Als politisches Konzept zielt (...) ‚Beschäftigungsfähigkeit‘ bzw. ihre Förderung im Sinne einer angebotsorientierten Politik auf die Anpassung an die nachfrageseitigen Anforderungen als Bedingung von Strukturwandel mit positivem Beschäftigungseffekt. Statt der ‚Sicherung von Beschäftigung‘, ist die ‚Sicherung von Beschäftigungsfähigkeit‘ als Voraussetzung und Ergebnis wirtschaftlichen und sozialen Wandels das Ziel. Ungewiss bleibt die Einlösung der ‚Fähigkeit‘ in tatsächliche, möglichst ungeforderte Beschäftigung. Dabei geht es aber nicht um eine Beschäftigung ‚um jeden Preis‘, sondern um qualitativ nachhaltige, der geförderten Qualifikation entsprechende Beschäftigung“ (Deeke/ Kruppe 2003: 8).

Sozialdemokraten“ (Schröder/ Blair 1999), so propagierten die Autoren, sollte über den Dritten Weg bzw. im Fall Deutschlands über Schröders Politik der „Neuen Mitte“ führen. Entsprechend wurde gefordert, dass die Politik zwischen einem neoliberalen Ansatz einerseits und staatlicher Intervention und Überregulierung andererseits eine neue Balance herstellen und zugleich eine neue soziale Gerechtigkeit hervorbringen sollte, bei der die Pflichten des Einzelnen ebenso wie die Werte „persönliche Leistung, Unternehmergeist, Eigenverantwortung und Gemeinsinn“ wieder mehr im Vordergrund stehen sollten (Schröder/ Blair 1999: 888). Der aktivierende Staat sollte „nicht rudern, sondern steuern, weniger kontrollieren als herausfordern“ (Schröder/ Blair 1999: 890).

Während das neue wohlfahrtsstaatliche Leitbild in der britischen Arbeitsmarktpolitik bereits 1996 (noch unter der konservativen Regierung) in Form einer weitreichenden Reform der Arbeitslosenunterstützung sichtbar wurde²⁷ und im Anschluss unter Blair und New Labour durch weitere aktivierende Maßnahmen noch erweitert wurde (Mohr 2007; Schommer 2008: 87), zeigte sich die deutsche Politik zunächst zögerlich. Obwohl in der Sozialhilfepolitik bereits Mitte der 1990er Jahre aktivierende Elemente eine stärkere Berücksichtigung fanden (Buhr 1995b; Spindler 2003: 229), wurde die sozialpolitische Neuausrichtung in der Arbeitsmarktpolitik erst durch die richtungweisende Entscheidung konkretisiert, das seit 1969 bestehende Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) in das 1998 in Kraft getretene Sozialgesetzbuch III (SGB III) zu integrieren. Mit der Einführung des Job-AQTIV-Gesetzes²⁸ folgte 2002 eine Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Bartelheimer 2005: 119; Oschmiansky et al. 2007: 291f.). Mit deren Umsetzung wurden die Zielgrößen der auf eine Feinstuerung des Arbeitsmarktes ausgerichteten aktiven Arbeitsmarktpolitik des AFG – einer gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungspolitik zur Erhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes und Vermeidung unterwertiger Beschäftigung mit verschiedenen Instrumenten (im Wesentlichen der Aus- und Weiterbildung sowie Arbeitsbeschaffung) und die Vermeidung bzw. Behebung eines qualifikatorischen Missverhältnisses der auf dem Arbeitsmarkt angebotenen und nachgefragten Qualifikationen – weitestgehend aufgegeben (Dingeldey/ Gottschall 2001: 31; Bäcker et al. 2011: 7f.).

Im Fokus neuer Arbeitsförderung steht seitdem vor allem der Abbau des Arbeitslosenbestands durch einen schnelleren Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage (Bartelheimer 2005: 119). Das mit dem SGB III formulierte zentrale Ziel der „Beschäftigungsfähigkeit“ wird dabei zunehmend als ein persönliches Defizit interpretiert, dem durch Anpassung an die Gegebenheiten des Beschäftigungssystems zu begegnen ist. Die Bearbeitung der Arbeitslosigkeit verschiebt sich somit auf die Mikroebene des individuellen Verhaltens und folgt der Logik einer „Individualisierung des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsproblems“ (Bartelheimer 2005: 119).

Der Schlüssel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit liegt dementsprechend nicht mehr in der Bearbeitung eines strukturellen Problems, sondern in der Behandlung individuellen Verhaltens (Dörre 2010: 295). „Aktivierung“ wird so zu einem „System der systematischen Integration“ (Land/ Willisch 2006: 88), welches die persönlichen

²⁷ Wesentlich für die Reformen ist die Zusammenlegung des Arbeitslosengeldes und der Sozialhilfe für Arbeitslose im Job Seekers Allowance (JSA), deren Vorbild auch die späteren Hartz-Reformen in Deutschland folgen sollten (vgl. zusammenfassend Schommer 2008: 87ff.).

²⁸ „AQTIV“ fungiert als Abkürzung für „Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln“ (Kull/ Riedmüller 2007: 90, Fn. 1).

Vermittlungshemmnisse der Betroffenen „bearbeitet“. Mittels eines Bündels verschiedener Maßnahmen und eines individuellen Fallmanagements sollte die Beschäftigungsfähigkeit der potenziell Erwerbstätigen gesichert oder (wieder-)hergestellt werden. Zur Vermeidung der Benachteiligung sozial schwächerer Gruppen sollte die Ungleichverteilung von Ressourcen und Bewältigungskompetenzen berücksichtigt und im Bedarfsfall durch gezielte Maßnahmen korrigiert werden (Olk 2000: 121).

Mit der Einführung der „Vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I-IV) war eine Neujustierung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik verbunden. Die Gesetze basieren auf den Ergebnissen der von Bundeskanzler Gerhard Schröder im Februar 2002 ins Leben gerufenen Kommission unter Leitung des damaligen Volkswagen-Vorstandsmitglieds Peter Hartz. Deren Abschlussbericht (Hartz et al. 2002) wurde am 16. August 2002 veröffentlicht und die weitgehende Umsetzung der Reformvorschläge bereits wenige Tage nach Vorlage durch die damalige Bundesregierung beschlossen. Die schrittweise Umsetzung erfolgte in den Jahren 2003 bis 2005.

Mit Hartz I und II wurde zunächst eine Neuausrichtung der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik unter Berücksichtigung von Leitzielen der „*Stärkung von Prävention, Einfordern von mehr Eigenverantwortung und Schaffung von mehr Flexibilität*“ (BMAS 2006: I, H.i.O.) vorgenommen. Zudem wurden die Rahmenbedingungen für die Zeitarbeitsbranche flexibler und die Regelung der Beschäftigungsarten geringfügiger Beschäftigung im Niedriglohnbereich bis 800 Euro, den sogenannten Mini- und Midijobs, neu gefasst. Diese zielten vornehmlich auf die Förderung legaler Beschäftigung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen in Privathaushalten ab. Mit der Einführung des Existenzgründungszuschusses (Ich-AG) wurde die Existenzgründungsförderung zur Überwindung von Arbeitslosigkeit neu geregelt. Beide Gesetze traten zum 1. Januar 2003 in Kraft (BMAS 2006: I). Mit dem dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit Wirkung zum 1. Januar 2004 sollte die Neustrukturierung und der Umbau der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen, kundenorientierten Dienstleister, der Bundesagentur für Arbeit (BA) erfolgen (BMAS 2006: I).

Das „Kernstück des Paradigmenwechsels zum aktivierenden Staat“ (Hanesch 2012: 30) und den zugleich markantesten „Bruch mit dem alten traditionellen deutschen Sozialstaat“ (Schmid 2007: 271) stellt die zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene, im Sozialgesetzbuch II (SGB II) geregelte Grundsicherung für Arbeitsuchende dar. Mit dem SGB II sollte der Übergang vom versorgenden zum aktivierenden Sozialstaat vollzogen werden. Die vormals dominante Programmatik der Versorgung und Befähigung zu einem eigenständigen und selbstbestimmten Leben wich dem Ansatz einer möglichst effektiven Reintegration in den Arbeitsmarkt. Vollzogen werden sollte die „Abkehr vom alimentierenden zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat“ (Promberger 2010a: 90). Durch die Einführung der SGB II-Grundsicherung sollte eine Flexibilisierung des starren Arbeitsmarktes herbeigeführt werden und in diesem Zuge sollten die Adressaten von Sozialpolitik nunmehr nicht nur gefördert, sondern auch vermehrt gefordert werden. Als zentrale Begründung für die Einführung der im SGB II konkretisierten Philosophie des aktivierenden Sozialstaats diente die Hypothese einer Arbeits-

losigkeit- bzw. Armutsfalle²⁹ (Hanesch 2012: 30). Immer wieder wurde argumentiert, dass von den vermeintlich generösen Sozialleistungen ein negativer Arbeitsanreiz ausgehe (Sinn et al. 2002; SVR 2002). Eine bedingungslose Gewährung sozialer Rechte sollte fortan abgelehnt und gleichzeitig der „Fehlinterpretation“ vorgebeugt werden, nach der wohlfahrtsstaatliche Umverteilung mit sozialer Gerechtigkeit gleichgesetzt wird (Schröder/ Blair 1999). Ganz im Sinne des zentralen Grundsatzes des Dritten Weges, nach welchem es „keine Rechte ohne Verpflichtungen“ geben sollte (Giddens 1999: 81), zielte die veränderte sozialpolitische Regulierung von Arbeitslosigkeit und Armut im Wesentlichen darauf ab, die Ansprüche auf sozialstaatliche Leistungen verstärkt an die Bereitschaft zur Erfüllung von Pflichten auf Seiten der potenziell Leistungsberechtigten zu koppeln und diese nunmehr an die Erwartungshaltung zu knüpfen, dass sich die Erwerbslosen aktiv um eine neue Erwerbstätigkeit bemühen (Lesenich 2008; Brütt 2011; Trinczek 2011: 608). „[U]nter der Maxime ‚Fördern und Fordern‘ [sollten] die Rechte und Pflichten gesellschaftlicher Akteure in eine neue Balance“ gebracht (Heinze/ Strünek 2001: 164) und „eine ‚neue‘ Verantwortungspartnerschaft zwischen Staat und Gesellschaft“ hergestellt werden (Mezger/ West 2000: 8).

Die Aufgabe des Staates besteht nach Giddens (1999: 81) vornehmlich darin, die Motivation zur Arbeitsplatzsuche nicht auf Grund einer zu üppigen Ausgestaltung der Systeme sozialer Sicherung zu beeinträchtigen. Die Individuen sollen zwar mittels sozialer Befähigung durch den Wohlfahrtsstaat Unterstützung finden, betont wird allerdings deren Eigenverantwortung. Die Förderung von Beschäftigungsfähigkeit als zentrales Ziel aktivierender Arbeitsmarktpolitik sollte mittelfristig auf eine „Universalisierung von Arbeitsmarktteilhabe“ hinwirken (Dingeldey 2008: 316).

²⁹ Das Armutsfallentheorem verbindet zwei Aspekte: Zum einen nimmt es Bezug auf die spezifischen sozialpolitischen Rahmenbedingungen, zum anderen hebt es auf die individuelle Entscheidung zwischen Arbeitsmarktteilhabe und Sozialleistungsbezug ab. Konkret bedeutet dies, dass sich der Leistungsberechtigte unter der Bedingung, dass das durch die Aufnahme von Arbeit erzielbare Einkommen nicht oder nur wenig oberhalb des Sozialleistungsniveaus angesiedelt ist, für den langfristigen Verbleib im Leistungsbezug entscheidet wird. Dies ist auch dann der Fall, wenn durch eine ergänzende Arbeitsaufnahme die Sozialleistungen um den nahezu gleichen Betrag gekürzt werden, der auf dem Arbeitsmarkt erzielt wird. Im Ergebnis bringen sich die Betroffenen durch die Entscheidung zur Nichtaufnahme von Arbeit um die Chance längerfristigen materiellen Aufstiegs (Vobruba 2000: 87ff., 2001; Gebauer 2007: 27).



<http://www.springer.com/978-3-658-15764-7>

SGB II-Grundsicherung und soziale Inklusion
Eine empirisch-soziologische Bestandsaufnahme

Neu, M.

2017, IX, 171 S. 19 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-15764-7