

# Editorial

»Workfare does not work.« (Le Tigre, My Metrocard)

»Workfare is not fair.« (Agenturschluss, Kampagnenslogan)

»It may not always work and it certainly is not fair, but it may nevertheless be the shape of things to come.« (Jamie Peck, Workfare States)

Trotz seiner erst knapp drei Jahrzehnte dauernden Geschichte hat der Begriff »Workfare« bereits eine beachtliche Karriere hinter sich: Als politischer Kampfbegriff in den USA der späten 1970er Jahre von konservativer Seite lanciert und binnen kurzem als Synonym arbeitsmarktzentrierter Sozial(hilfe)reformen (parteien-)übergreifend etabliert (vgl. exemplarisch Nathan 1993; Grell 2008), zählt der aus den Wörtern »Work« und »Welfare« zusammengesetzte Neologismus mittlerweile auch zum Begriffsrepertoire sozialbewegter Protest- und Jugendkulturen. Das hier sich andeutende Changieren seines Bedeutungsgehalts zwischen Affirmation und Kritik ist dabei vielfach selbst in solchen Kontexten zu konstatieren, wo Workfare – wie mittlerweile auch in der deutschsprachigen Sozialwissenschaft – im Sinne eines analytischen Begriffs Verwendung findet (vgl. exemplarisch Bonin et al. 2002; Wyss 2007).

Wie die mit Workfarekonzepten verbundenen Reziprozitätstheorien (vgl. etwa Mead 1986) indizieren, bestehen diese im Kern in einer neuartigen Konditionalisierung des Leistungsbezugs, durch die der Anspruch auf sozialstaatlich verbrieft »Rechte« an die Erfüllung neuer »Pflichten« wie aktive Arbeitssuche oder Teilnahme an Qualifizierungs- und v. a. Beschäftigungsmaßnahmen geknüpft wird. Damit einher geht häufig ein an betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien orientierter Umbau der Arbeits- und Sozialverwaltungen in den Bereichen der Arbeitsvermittlung und Eingliederungsmaßnahmen sowie eine restriktive Neugestaltung des (Lohnersatz-) Leistungsgefüges (u. a. Reduktion von Transferzahlungen, Befristung der Anspruchsdauer, Zuspitzung von Sanktionsmöglichkeiten, Verschärfung der Bedürftigkeitskriterien, Erhöhung der Anspruchsvoraussetzungen), deren gemeinsames Ziel eine rasche Re-/Integration von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt ist.

Internationale Verbreitung fanden das – unter den häufig synonym gebrauchten Begriffen »Workfare« bzw. »Aktivierung« firmierende – Konzept und die damit verbundenen Methoden insbesondere seit den 1990er Jahren. Eine wesentliche Rolle spielten dabei AkteurInnen und Institutionen auf supranationaler Ebene, allen voran die OECD und die EU, welche Anfang bzw. Mitte der 1990er Jahre »Aktivierung« zu einem zentralen Leitbild in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik erklärten (vgl. etwa Dingeldey 2005; Handler 2004). Von Bedeutung war aber auch das von Jamie Peck (2001) in diesem Zusammenhang identifizierte Politikentwicklungsmuster eines (»inkrementalen«) Prozesses des Experimentierens auf subnationaler Ebene

(vgl. exemplarisch für Deutschland Bertelsmann Stiftung 1999). Und zwar insofern, als gerade der durch aktuelle »Rescaling«-Tendenzen beförderte Wettbewerb zwischen Ländern und Kommunen – in Verbindung mit der u. a. durch Benchmarking-Verfahren systematisierten Suche nach »Best Practice« – »im Wege des »fast policy transfer« die serielle Reproduktion der Workfare-Methoden« (Peck 1999, 192) auf nationaler und internationaler Ebene vorantrieb.

In den Sozialwissenschaften nach wie vor umstritten ist diesen Entwicklungen zum Trotz nicht bloß der genaue Bedeutungsgehalt des Begriffs Workfare selbst, sondern auch die Tragweite des durch ihn indizierten Wandels. Im vorliegenden Themenheft der Zeitschrift *Kurswechsel* wird versucht, die mit Workfare assoziierte Transformation der sozialen Sicherungssysteme als grundlegenden Funktionswandel des Sozialstaats zu erfassen und zugleich als Policy-Wandel in den Politikfeldern der Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik zu konkretisieren.

### Funktionswandel des Sozialstaats

Als sich im Zuge der 1970er Jahre die soziologische und politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Sozialstaat zu einem eigenständigen Forschungsfeld zu verdichten begann, war dieses von funktionszentrierten Ansätzen dominiert, welche die entscheidenden Faktoren für Genese und Wandel des Sozialstaats in sozioökonomischen Entwicklungen sahen (vgl. Lessenich 2000). In (neo-)marxistischer Tradition verortete Spielarten der Funktionsanalyse versuchten dabei, unterschiedliche Staatsfunktionen und deren historische Transformation mit den Entwicklungstendenzen der kapitalistischen Produktionsweise und den für sie verbindlichen Instabilitätsmomenten in Beziehung zu setzen (vgl. etwa Gough 1979, 32ff.; Piven/Cloward 1977, 76ff.). Den Ansatzpunkt der Analyse bildeten mithin die auf seine »Selbstnegation« hinauslaufenden Strukturprobleme des Kapitalismus, von denen ausgehend – im Sinne abstrakter Referenzpunkte – konkrete »Staatstätigkeiten« als funktional-äquivalente (Nicht-)Lösungen untersucht wurden (vgl. Narr/Offe 1975, 9ff.; Offe 2006). Im Kontext der materialistischen Staatstheorie fungiert die Funktionsanalyse deshalb auch als Schnittstelle zwischen »logischer« und »historischer« Analyse kapitalistischer Staatlichkeit<sup>1</sup>. In den Debatten der 1970er und 1980er Jahre wurde dabei vielfach auf zwei Funktionskomplexe des Staates im Bereich der Ökonomie und des Sozialen fokussiert<sup>2</sup>, nämlich (1) auf die Sicherung der Verwertungsbedingungen von Kapital sowie (2) auf die Gewährleistung der Reproduktionsbedingungen von Arbeitskraft (vgl. Jessop 2007, 224ff.).

In Bezug auf den Wandel dieser beiden Funktionskomplexe und auf der Basis einer groben Periodisierung der Nachkriegsentwicklung gemäß regulationstheoretischer Annahmen hat Bob Jessop (1993; 2002) seine einflussreiche These von einer tief greifenden strategischen Reorientierung des kapitalistischen Staates formuliert, welche er als eine Ablösung des *Keynesianischen Wohlfahrtsstaats* (KWS) des Fordismus durch den *Schumpeterianischen Workfarestaat* (SWS) des Postfordismus fasst<sup>3</sup>. Entsprechend den genannten Funktionen im Zusammenhang mit Kapitalverwertung und Arbeitskraftreproduktion hebt ersterer Begriff (keynesianisch bzw. schumpeterianisch) dabei auf die jeweils konkrete Gestalt der ökonomischen, letzterer (welfare bzw. workfare) auf jene der sozialen Interventionen des Staates ab: Im Falle des KWS also auf die Rolle des Staates im Zusammenhang (a) mit der primär

durch Nachfragesteuerung vermittelten Sicherung von Vollbeschäftigung in relativ geschlossenen Volkswirtschaften, welche die Anpassung der effektiven Nachfrage an die relativ starre und unflexible Massenproduktion des Fordismus garantieren sollte; und (b) mit der in erster Linie durch die Gewährleistung kollektiver (Lohn-) Verhandlungen sowie die Zuerkennung sozialer Rechte vermittelten Verallgemeinerung bestimmter Normen des Massen- sowie spezifischer Formen des kollektiven Konsums auch für Nicht-, bzw. nicht in den Kernsektoren der fordistischen Wirtschaft beschäftigte LohnarbeiterInnen, welche die Nachfragebedingungen im nationalen Rahmen stabilisieren sollte. Im Fall des SWS schließlich liegt die Rolle des Staates (a) bei der Förderung von Innovationsfähigkeit primär durch angebotsseitige Interventionen in relativ offenen Volkswirtschaften, welche die strukturelle Wettbewerbsfähigkeit relevanter Wirtschaftszonen, Branchen und Betriebe im flexibilisierten Kontext postfordistischer Ökonomien garantieren soll; und (b) bei der Stärkung der Konkurrenzfähigkeit in erster Linie durch die Reorientierung der Sozialpolitik entlang den Erfordernissen verstärkter Arbeitsmarktflexibilität und reduzierter Sozialausgaben, welche die Angebotsbedingungen im globalen Rahmen verbessern soll (vgl. auch Torfing 1999).

Obschon der dargestellte Ansatz Jessops auch im Mainstream der Sozialstaatsforschung zur Kenntnis genommen wird (vgl. etwa Schmid 2002, 92f.), ist dessen Bedeutung – gleich wie die anderer, auf einen tief greifenden Funktionswandel kapitalistischer Staatlichkeit verweisender Ansätze (vgl. etwa Hirsch 2005, 145ff.) – hier bestenfalls marginal. Dies ist nicht zuletzt Entwicklungen im Bereich der Sozialstaatsforschung selbst geschuldet, wo seit Mitte der 1980er Jahre funktionszentrierte Ansätze zunehmend gegenüber interessen- bzw. konflikttheoretischen sowie institutionalistischen Theorien an Relevanz verlieren. Infolge dieser Entwicklung sahen sich v. a. (neo-)marxistische Funktionsanalysen so bald schon mit dem Generalvorwurf konfrontiert, auf der Basis gesellschaftszentrierter Annahmen Genese und Wandel des Sozialstaats *funktionalistisch* aus sozioökonomischen Faktoren abzuleiten und dabei die Bedeutung (partei-)politischer Auseinandersetzungen sowie des politischen Institutionengefüges zu unterschlagen (vgl. etwa in Bezug auf die *politics*-Dimension: Esping-Andersen 1990, 13f./55; in Bezug auf die *polity*-Dimension: Skocpol 1985, 5f./32f. F14-16). Besagter Vorwurf, der in dieser Generalität den – ihrerseits alles andere als einheitlichen – (neo-)marxistischen Ansätzen der 1970er Jahre kaum gerecht wird, bedingte allerdings nicht bloß, dass im Kontext der Sozialstaatsforschung die systematischen Zusammenhänge zwischen ökonomischen und politischen Verhältnissen im Kapitalismus zunehmend aus dem Blick gerieten. Er führte dort, wo solche Ansätze ihrer relativen Marginalisierung zum Trotz kritisch fortentwickelt wurden, auch zu einer Intensivierung der Bemühungen um die Entwicklung einer *nicht-funktionalistischen* Funktionsanalyse. Aktuell wird deren Aufgabe deshalb primär darin gesehen, ausgehend von den genannten Strukturproblemen funktionale Reproduktionserfordernisse zu indizieren und hypothesenartig mögliche Reaktionsweisen seitens des Staates darauf zu spezifizieren, ohne jedoch deren Notwendigkeit oder konkrete Gestalt von vornherein zu unterstellen (vgl. bereits Gough 1979, 17ff.; Peck 2001, 350ff.). Bezogen auf den Gegenstand des vorliegenden Themenhefts impliziert dies den Versuch, »to explore, and to speculate about, the embryonic regulatory *functions* of workfarism, and to do so in a way that is not functionalist« (ebd., 351/358).

## Policy-Wandel in der Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik

Bereits Ian Gough (1979, 50f.) hat im Zusammenhang mit dem funktionalistischen Kurzschluss von den erwähnten Erfordernissen auf konkrete Staatsfunktionen darauf verwiesen, dass

*[t]he fact that some function is required for the accumulation or reproduction of capital (like the reproduction of labour power) tells us nothing about whether or not the state meets those requirements or the manner in which it responds to them. This involves a study of the way these requirements are translated into political demands and policies.*

Der Versuch, solche »Übersetzungsmechanismen« (Narr/Offe 1975, 100) anhand einer Konkretisierung des Funktions- als Policy-Wandel in spezifischen Politikfeldern zu untersuchen, sieht sich dabei zwangsläufig mit der Gefahr eines Reduktionismus konfrontiert. So verweist etwa der mit dem Übergang von Welfare zu Workfare verbundene sozialpolitische Funktionswandel als logisch-abstrakten Referenzpunkt auf das Strukturproblem, dass der Kapitalismus zwar auf die physische und psychische (wie auch auf die generative) Reproduktion von Arbeitskraft angewiesen ist, diese jedoch nur partiell auf marktvermitteltem Wege bewerkstelligen kann und langfristig sogar dazu tendiert, deren Reproduktionsbedingungen – sowohl was den materiellen *Erhalt*, als auch was den qualifikatorischen *Gehalt* der Arbeitskraft anbelangt – zu untergraben<sup>4</sup>. In die historisch-konkreten (Nicht-)Lösungen dieses Strukturproblems sind deshalb i.d.R. Maßnahmen in einer Vielzahl von Politikfeldern – von der Familien-, über die Bildungs- bis zur Migrationspolitik – involviert. Gerade aber in Zusammenhang mit dem von Claus Offe und Gero Lenhardt (2006) spezifizierten, die Verkaufschancen der Arbeitskraft betreffenden Teilproblem der Steuerung von Proletarisierungsprozessen<sup>5</sup> scheint eine Fokussierung auf die Politikfelder der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik nahe liegend. Schließlich werden hier zentrale Kriterien dafür festgelegt, welche legitimen Formen einer (temporären) Nicht-/Beteiligung am Arbeitsmarkt für als »erwerbsfähig« geltende Personen bestehen, um so den Zu- bzw. Abfluss von Arbeitskraft entsprechend der Nachfrage in seinen unterschiedlichen Segmenten quantitativ zu regulieren.

Bezogen darauf verweist der von Jessop (2002, v. a. 140ff.) konstatierte sozialpolitische Funktionswandel zum einen auf die Subordination der Sozial- unter die Wirtschaftspolitik hinsichtlich des Ziels einer Förderung von Arbeitsmarktflexibilität und Beschäftigungsfähigkeit im Kontext einer globalisierten, wissensbasierten Ökonomie; zum anderen auf deren Reorganisation im Hinblick auf das Ziel, Druck auf den durch Sozialausgaben repräsentierten »social wage« auszuüben, der – vergleichbar den individuellen Löhnen – im Zuge der Internationalisierung nicht mehr als positiv auf die Nachfrage, sondern als negativ auf das Angebot wirkender Faktor bilanziert wird. Mit diesem in produktivistischer und ausgabenreduzierender Absicht vollzogenen Umbau verbunden ist eine Politik des »Disentitlements«, die auf eine Rekommodifizierung von Arbeitskraft zielt.

Bezogen auf die Politikfelder der Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik lässt sich dieser Wandel – legt man etwa die von Peter A. Hall (1993) entwickelte Typologisierung von »Policy Change« zu Grunde – insofern als »radikal« charakterisieren, als er nicht bloß eine veränderte Anordnung bestehender oder einen Einsatz neuer Instrumente impliziert, sondern deren strategische Reorientierung vom Ziel

der »Ausgliederung« resp. (selektiven) Dekommodifizierung auf das Ziel der »Eingliederung« resp. (universellen) Rekommodifizierung (vgl. in diesem Sinn etwa Schunter-Kleemann 2001, 36). Im Rahmen von (vergleichenden) Studien wurde jedoch vielfach darauf verwiesen, dass dieser Wandel keine Konvergenz, sondern die Herausbildung unterschiedlicher Formen einer »workfaristischen« Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik bedingt (vgl. etwa Trickey 2001, 279ff.). Damit verbunden sind Klassifizierungs- und Typologisierungsversuche verschiedener Workfare- und Aktivierungs-Ansätze wie etwa die Unterscheidung zwischen (liberalen) »work first«- und (universalistischen) »social investment«-Modellen (vgl. Barbier 2004, 54ff.) oder die am Regimekonzept Esping-Andersens (1990) orientierte Unterscheidung eines (sozialdemokratischen) »Human-capital«-, eines (konservativen) »Labor-market reintegration«- sowie eines (liberalen) »Labor-force-attachment«-Ansatzes (vgl. Peck 2001, 73ff.).

Die Miteinbeziehung von Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitiken in die Untersuchung solcher Wandlungsprozesse ist dabei alleine schon deshalb nahe liegend, als die für beide Politikfelder verbindlichen (Lohnersatz-)Leistungssysteme vorwiegend, wenn auch in je spezifischer Form auf das soziale Risiko der Erwerbslosigkeit bezogen sind. Die daraus resultierenden Interdependenzen gewinnen aktuell jedoch durch die für den Übergang von Welfare zu Workfare evidente Tendenz zur Ausbildung einerseits einer »arbeitszentrierten Sozialhilfepolitik« (bspw. Grell 2008, 23), andererseits einer »fürsorgerischen Arbeitsmarktpolitik« (bspw. Heinelt/Weck 1998, 56) weiter an Bedeutung, geht diese doch mit einer zunehmenden Verwischung der Grenzen zwischen den von Versicherungs- resp. Fürsorgeprinzipien bestimmten Politikfeldern einher. In manchen nationalstaatlichen Kontexten hat diese Entwicklung im Sinne struktureller Wandlungsprozesse einen entsprechenden Niederschlag in der institutionellen Architektur des Sozialstaats gefunden. Anders in Österreich, wo eine in ihrer Radikalität etwa mit Hartz IV in Deutschland vergleichbare Reform – anders lautenden Plänen zum Trotz – bislang nicht durchgesetzt werden konnte. Nichtsdestotrotz vollzieht sich auch hier in den angesprochenen Politikfeldern – zuletzt etwa mit der Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (ALVG) 2007, oder aktuell mit der für Herbst 2010 geplanten Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung – seit langem bereits ein schleichender Wandlungsprozess, der sich zumindest in Teilen als »workfaristisch« charakterisieren lässt (vgl. die Beiträge von Atzmüller und Dimmel in diesem Heft). Eine international vergleichend angelegte Analyse und Kritik dieser Entwicklungen, wie sie im vorliegenden Heft des *Kurswechsels* unternommen wird, erscheint daher gerade vor dem Hintergrund der erwähnten Reformprojekte aus wissenschaftlicher wie politischer Perspektive gleichermaßen relevant.

### **Zu den Beiträgen**

Das Heft ist dabei so aufgebaut, dass im Anschluss an einen Überblick über die Entwicklungen auf EU-Ebene im Kontext zweier Artikel Neuerungen in der österreichischen Arbeitsmarkt- respektive Sozialhilfepolitik rekonstruiert werden. In weiterer Folge widmen sich drei Texte europäischen Fallbeispielen, die in der komparativen Diskussion zumeist unterschiedlichen »Regimetypen« zugeordnet und im Rahmen von Benchmarkings z. T. als internationale »Best Practice«-Beispiele verhandelt wer-

den. Abgerundet wird der Heftschwerpunkt schließlich durch einen Beitrag zu den USA, der die Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen kollektiver AkteurInnen im Widerstand gegen Workfare untersucht.

**Hans-Jürgen Bieling** rekonstruiert in seinem einleitenden Text die Europäische Dimension der mit Workfare verbundenen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen. Sein Fokus liegt dabei auf der Frage, ob es im Zuge des europäischen Integrationsprozesses zu einer Überformung der jeweils spezifisch institutionalisierten Wohlfahrts- und Beschäftigungsregime der Mitgliedsstaaten kommt und inwiefern diese für ihre Transformation in Richtung des SWS von Relevanz ist. Dabei zeigt er, dass innerhalb des europäischen Wirtschaftsraums zum einen vermittels der doppelten Logik von kompetitiver Deregulierung und verordneter Austerität wesentliche Rahmenbedingungen für die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik festgelegt werden, dass im Zuge der Entwicklung einer europäischen Beschäftigungspolitik zum anderen aber auch direkt auf die Ausgestaltung dieser – nur partiell vergemeinschafteten – Politikfelder Einfluss genommen wird. Zugleich betont Bieling, dass die konkrete Umsetzung der Reformen nach wie vor primär von institutionen- und akteursbezogenen Faktoren auf Ebene der Mitgliedsstaaten abhängig ist und entsprechend variiert.

Den Gegenstand des Beitrags von **Roland Atzmüller** bildet das Politikfeld der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. Aufbauend auf einer Präzisierung der Funktionszusammenhänge zwischen dem SWS und den Entwicklungstendenzen des postfordistischen Kapitalismus rekonstruiert er dabei in groben Zügen die Geschichte der Arbeitsmarktpolitik in Österreich und insbesondere ihrer Transformation seit den 1980er Jahren. Im Fokus steht dabei der doppelte Prozess einerseits eines restriktiven Umbaus der passiven Arbeitsmarktpolitik bspw. in Gestalt einer Reduktion von Transferleistungen, einer Erhöhung von Anspruchsvoraussetzungen oder einer Verschärfung von Sanktionsmöglichkeiten, andererseits eines zunehmend »workfaristisch« orientierten Aus- und Umbaus der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Besagter Prozess war Auslöser zahlreicher Proteste und rechtlicher Auseinandersetzungen, die – wie Atzmüller abschließend ausführt – einen zentralen Anlassfall für die AIVG-Novelle 2007 bildeten.

Aber nicht nur im Bereich der Arbeitsmarkt-, auch in dem der Sozialhilfepolitik wird in Österreich, wie **Nikolaus Dimmel** in seinem Beitrag zeigt, seit längerem bereits verstärkt auf mit Workfare assoziierte Instrumente zurück gegriffen. Im Anschluss an eine Begriffsklärung werden dabei vorab die der aktuellen Mindestsicherungs-Initiative vorangegangenen Versuche rekapituliert, Sozial- und Notstandshilfe enger zu koppeln bzw. in ein System zu integrieren. Daraufhin nimmt Dimmel in komparativer Perspektive die Landes-Sozialhilfegesetze unter die Lupe, um zentrale Aspekte ihrer Workfare-Orientierung zu analysieren. Von Relevanz ist dabei insbesondere die Frage, wie die Verpflichtung zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft sowie damit verbundene Zumutbarkeits- und Sanktionsbestimmungen jeweils geregelt sind. Abschließend untersucht Dimmel die unterschiedlichen Modelle einer »Hilfe zur Arbeit«, wie sie in den vergangenen Jahren in mehreren Landes-Sozialhilfegesetzen verankert wurden. Trotz des verstärkten Einsatzes solcher Instrumente sieht er die Entwicklungen im Bereich der österreichischen Sozialhilfepolitik bislang jedoch zentral durch Kontinuitäten bestimmt; ein radikaler Policy-Wandel in Richtung Workfare könne folglich nicht konstatiert werden.

Den zweiten Teil des Hefts mit Studien zur Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik in anderen EU-Mitgliedsstaaten eröffnet der Beitrag von **Bettina Leibetseder** zu den entsprechenden Entwicklungen in Großbritannien. Dabei wird vorab eine allgemeine Reorientierung des britischen Sozialstaats vom Ziel der »Versorgung« auf das der »Aktivierung« dargestellt, um in der Folge den Fokus von der Makro- auf die Mesoebene zu verschieben und die Auswirkungen dieses Wandels auf die institutionelle Realität des britischen Sozialstaats am Beispiel der Einführung des »Jobcentre Plus« zu untersuchen. U. a. auf der Basis von Interviews mit Verwaltungspersonal und Betroffenen werden dabei Veränderungen der administrativen Prozesse und Führungsweisen im Kontext der neuen sozialhilfe- und arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen analysiert. Insgesamt resultierten besagte Veränderungen, so das Resümee Leibetseders, in einen radikalen, wenn auch nach wie vor unabgeschlossenen Policy-Wandel in Richtung Workfare.

Obschon unter anderen Vorzeichen kann ein vergleichbarer Wandel auch im Falle Dänemarks konstatiert werden, mit dem sich **Marcel Fink** in seinem Beitrag beschäftigt. Vor dem Hintergrund der internationalen Debatte um das dänische »Flexicurity«-Modell als »Beispiel guter Praxis« im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik werden dabei die Reformen in diesen Politikfeldern einerseits im Laufe der 1990er Jahre unter einer sozialdemokratischen, andererseits im Laufe der 2000er Jahre unter einer liberal-konservativen Regierung behandelt. Dabei kommt Fink zum Schluss, dass vor allem während der zweiten von ihm untersuchten Phase – und hier zentral im Bereich der Sozialhilfepolitik – auch in Dänemark ein struktureller Wandel vollzogen wurde, der sich als Funktionswandel im Sinne des SWS interpretieren lässt. Anderes gilt für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik, wo trotz partiellen Veränderungen ein vergleichbar radikaler Einschnitt bislang ausgeblieben ist und – so die Vermutung Finks – bis auf weiteres wohl auch ausbleiben wird.

Nicht so in der deutschen Sozialhilfepolitik, wo – wie **Christian Brütt** in seinem Beitrag zeigt – mit der so genannten Harz IV-Reform 2005 ein bereits seit längerem andauernder Transformationsprozess der ihr zu Grunde liegenden Fürsorgepolitik zu seinem (vorläufigen) Ende kam. Besagten Prozess untersucht Brütt dabei in Form eines systematischen Vergleichs zwischen den im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1961 bzw. im Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) von 2005 festgeschriebenen Logiken, des für sie jeweils verbindlichen Kontexts sowie der ihnen immanenten Diagnostik, Programmatik und Prognostik. Dabei kommt er zum Schluss, dass allen Kontinuitäten zwischen BSHG und SGB II – und den Uneindeutigkeiten des Begriffs Workfare – zum Trotz von einem strukturellen Wandel der deutschen Sozialhilfepolitik in Richtung Workfare gesprochen werden kann; ein Wandel, der möglicherweise an der Selbstüberschätzung der für ihn charakteristischen Politiken sowie daran scheitern wird, dass diese es verabsäumen, eine »soziale Absicherung außerhalb des Arbeitsmarktes als Grundlage für die Autonomie der Einzelnen« zu gewährleisten.

Abgerundet wird der Heftschwerpunkt schließlich durch einen Beitrag **Britta Grells**, der im Kontext von mit Workfare verbundenen Rescaling-Prozessen im Sinne einer Verlagerung sozial(hilfe)politischer Verantwortlichkeiten zwischen unterschiedlichen Ebenen des Staates bzw. verschiedenen (öffentlichen und privaten) AkteurInnen die Rolle der »sozialpolitischen Opposition« (bspw. Gewerkschaften, Community Organisationen) bei der konkreten Ausgestaltung lokaler Workfare Regime in den USA analysiert. Dabei werden in einem ersten Schritt die zentralen

Konfliktlinien der US-amerikanischen Welfare Reform von 1996 rekapituliert, um im Anschluss daran am Beispiel New Yorks zu untersuchen, wie diese im Zuge der Implementierung der Reform zum Ansatzpunkt von Kampagnen und Intervention von Labor-Community-Koalitionen wurden. Im Zentrum des Beitrags steht dabei die Frage nach Möglichkeiten und Restriktionen der Gegenwehr gegen die mit Workfare verbundenen Umbauprozesse, wie sie für solche kollektiven AkteurInnen in den USA bestehen und wie sie z. T. auch in anderen nationalstaatlichen Kontexten vorzufinden sind.

Über die Frage, inwiefern die aktuelle Krise des Kapitalismus auch eine Krise »workfaristischer« Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitiken bedingen wird, kann im Moment nur spekuliert werden. Klar hingegen ist, dass letztere sich v. a. dort, wo die mit Workfare verbundene Eingliederungsstrategie vorwiegend auf der Basis negativer Sanktionen gegenüber der Angebotsseite operiert, sich aus ihrer Rolle als Korrektive gegenüber den sozialen Implikationen des Marktprozesses verabschieden. Dadurch verwandelt sich staatliche Beschäftigungspolitik zunehmend in eine, wie Claus Offe und Karl Hinrichs (1984, 86) es formulierten, »Vollzugsinstanz marktförmiger Anpassungsprozesse und kündigt manifest ihren Anspruch auf, die am Arbeitsmarkt herrschenden generellen und speziellen Machtverhältnisse zu neutralisieren«. Ob damit auf lange Sicht, wie in den Staatsdebatten der 1970er Jahre gemutmaßt wurde, das Legitimationsproblem des Staates an Brisanz gewinnen wird, ist freilich offen.

*Markus Griesser*

## Literatur

- Barbier, Jean-Claude (2004) Activation Policies: a comparative perspective; in: Serrano Pascual, Amparo (Hg.) Are activation models converging in europe? The European Employment Strategy for young people, Brussels, 47-83
- Bertelsmann Stiftung (1999) Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen: Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben, Gütersloh
- Blanke, Bernhard/ Ulrich Jürgens/ Hans Kastendiek (1975) Das Verhältnis von Politik und Ökonomie als Ansatzpunkt einer materialistischen Analyse des bürgerlichen Staates; in: Dies.: Kritik der Politischen Wissenschaft 2. Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt/New York, 414-444
- Bonin, Holger/ Wolfram Kempe/ Hilmar Schneider (2002) Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, IZA Discussion Paper No. 587
- Dingeldey, Irene (2005) Welfare State Transformation between »Workfare« and »Enabling State«. A Comparative Analysis. TranState Working Papers No. 21. Bremen
- Esping-Andersen, Gosta (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton
- Gough, Ian (1979) The Political Economy of the Welfare State, London/Basingstoke
- Grell, Britta (2008) Workfare in den USA. Das Elend der US-amerikanischen Sozialhilfepolitik, Bielefeld
- Hall, Peter A. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain; in: Comparative Politics April 1993, 275-296
- Handler, Joel F. (2004) Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion, Cambridge
- Heinelt, Hubert/ Weck, Michael (1998) Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen
- Hirsch, Joachim (2005) Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems, Hamburg
- Jessop, Bob (1993) Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy; in: Studies in Political Economy, no. 40, spring 1993, 7-39



- Jessop, Bob (2002) *The Future of the Capitalist State*, Cambridge/Malden
- Jessop, Bob (2007) *Kapitalismus, Regulation, Staat. Ausgewählte Schriften*, Hamburg
- Lessenich, Stephan (2000) Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats; in: Allmendinger, Jutta/ Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hg.) *Soziologie des Sozialstaats*, Weinheim/München, 39-78
- Mead, Lawrence M. (1986) *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*, New York
- Narr, Wolf-Dieter/ Offe, Claus (Hg.) (1975) *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Köln
- Nathan, Richard P. (1993) *Turning Promises into Performance. The Management Challenge of Implementing Workfare*, New York
- Nowak, Jörg (2009) *Geschlechterpolitik und Klassenherrschaft. Eine Integration marxistischer und feministischer Staatstheorien*, Münster
- O'Connor, James (1974 [1973]) *Die Finanzkrise des Staates*, Frankfurt/M.
- Offe, Claus (2006 [1972]) *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Veränderte Neuausgabe*, Frankfurt/M.
- Offe, Claus/ Hinrichs, Karl (1984) *Sozialökonomie des Arbeitsmarktes: primäres und sekundäres Machtgefälle*; in: Offe, Claus (Hg.) »Arbeitsgesellschaft«. *Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*, Frankfurt/M., 44-86
- Offe, Claus/ Lenhardt, Gero (2006 [1977]) *Staatstheorie und Sozialpolitik. Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik*; in: Offe, Claus (2006), 153-180
- Peck, Jamie (1999) »Help and hassle«: Mittel, Motive und Methoden lokaler Workfare-Strategien; in: Lang, Sabine/ Margit Mayer/ Christoph Scherrer (Hg.) *Jobwunder USA. Modell für Deutschland?* Münster, 192-209
- Peck, Jamie (2001) *Workfare States*, New York/London
- Piven, Frances Fox/Cloward, Richard A. (1977 [1971]) *Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt*, Frankfurt/M.
- Poulantzas, Nicos (1975 [1968]) *Politische Macht und gesellschaftliche Klassen. 2., überarbeitete Auflage*, Frankfurt/M.
- Poulantzas, Nicos (2002 [1977]) *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*, Hamburg
- Schmid, Josef (2002) *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*, Opladen
- Schunter-Kleemann, Susanne (2001) *Zwischen Welfare und Workfare – Sozialpolitische Strategien gegen die Feminisierung der Arbeit*; in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.) *Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion*, Linz, 21-45
- Skocpol, Theda (1985) *Bringing the State Back In. Strategies of Analysis in Current Research*; in: Evans, Peter/ Dietrich Rueschemeyer/ Theda Skocpol (Hg.) *Bringing the State Back In*, Cambridge, 3-43
- Torfig, Jacob (1999) *Towards a Schumpeterian workfare postnational regime: path-shaping and path-dependency in Danish welfare state reform*; in: *Economy and Society* Vol. 28/ 1999, 369-402
- Trickey, Heather (2001) *Comparing workfare programmes – features and implications*; in: Lødemel, Ivar/ Trickey, Heather (Hg.) *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, Bristol, 249-294
- Wyss, Kurt (2007) *Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus*, Zürich

## Anmerkungen

- 1 Die Funktionsanalyse setzt im Kontext materialistischer Staatstheorien, wie vielfach betont wurde (vgl. etwa Hirsch 2005, 44; Jessop 2007, 15), die Formanalyse im Sinne einer begriffslösgischen Untersuchung der eigentümlichen Form politischer Herrschaft unter kapitalistischen Bedingungen voraus, welche zentral in der Trennung von Politik und Ökonomie sowie in der darauf basierenden relativen Autonomie bzw. Besonderung des Staates gegenüber der Gesellschaft gesehen wird (vgl. für die »kapital-« bzw. »klassentheoretische« Begründung etwa Blanke et al. 1975; Poulantzas 1975).
- 2 Die unterschiedlichen Staatsfunktionen wurden dabei häufig unter Kategorien wie »akkumulation« (Sicherung stabiler Kapitalakkumulation) und »Legitimation« (Gewährleistung

sozialer Harmonie) subsumiert (vgl. etwa O'Connor 1974, 15ff.), womit – was im Folgenden unterbelichtet bleiben muss – auf die enge Verwobenheit ökonomisch-sozialer mit politisch-ideologischen Funktionen verwiesen wird. In der klassentheoretischen Lesweise Nicos Poulantzas (1975; 2002) übernimmt der Staat erstere Funktionen im *Gemeininteresse* des Blocks an der Macht, wenn auch vorwiegend zugunsten der hegemonialen Kapitalfraktion (z. B. Sicherung der allgemeinen »Bedingungen« der Produktion); letztere hingegen im *Allgemeininteresse* des Volk-als-Nation, wenn auch primär im langfristigen Gesamtinteresse des Kapitals (z. B. Sicherung des Konsensus der Volksmassen).

- 3 Bob Jessop sieht den hier skizzierten Wandel der wirtschafts- und sozialpolitischen Zielorientierung durch zwei flankierende Transformationstendenzen gekennzeichnet: Zum ersten nämlich von einem Prozess der *Entnationalisierung* bzw. »Aushöhlung« des Staates durch die Delegation ehemals nationalstaatlicher Funktionen nach oben, unten bzw. außen; zum zweiten vom Prozess einer *Entstaatlichung*, der mit dem Wandel vom Government zur Governance einhergeht. In diesem Sinn begreift Jessop den KWS auch als einen »nationalen Staat«, den SWS hingegen als ein »postnationales Regime« (vgl. Jessop 2002).
- 4 Der häufig einseitige Blick (neo-)marxistischer Staatstheorien auf dieses Strukturproblem wurde seitens feministischer Theoretikerinnen kritisiert und erweitert (zum Versuch einer Integration der beiden Ansätze vgl. Nowak 2009).
- 5 Auf der Basis einer implizit bereits bei Marx angelegten Unterscheidung zwischen passiven und aktiven Formen der Proletarisierung fächern Offe und Lenhardt (2006) das die Reproduktion von Arbeitskraft betreffende Strukturproblem in drei Teilprobleme auf, welche staatlicherseits bearbeitet werden müssen. Nämlich (a) das Problem der Vorbereitung des Proletarisierungsprozesses, welches auf die Arbeitsbereitschaft; (b) jenes seiner Stabilisierung, welches auf die Arbeitsfähigkeit; sowie (c) das seiner Steuerung, das eben auf die Verkaufschancen der Arbeitskraft zielt.