

# Workfare als Mindestsicherung – der Fall Deutschland

Christian Brütt

Staatliche Sozialpolitik formt die Handlungsoptionen des Einzelnen hinsichtlich der Notwendigkeit, der Möglichkeit, der Art und Weise und des Umfangs des Verkaufs der Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung. In der deutschen Sozialpolitik hat diesbezüglich ein Paradigmenwechsel stattgefunden. Die soziale Mindestsicherung folgt nunmehr einer *workfare*-Logik – sowohl in ihren orientierenden als auch in ihren regulierenden Funktionen. Insofern formt staatliche Sozialpolitik Handlungsoptionen der Einzelnen entlang paradigmatisch anderer Grundsätze. *Workfare*-Politik fördert und fordert die Kommodifizierung der Arbeitskraft. Doch in dieser grundlegenden Funktion unterscheidet sie sich nicht von anderen Phasen und Formen staatlicher Sozialpolitik. Die *workfare*-Politik des aktivierenden Staates fungiert ebenso wie die Mindestsicherung in der Leitbildphase des aktiven Staates unter dem Primat der Kommodifizierung der Arbeitskraft. Der Wandel ging schleichend vonstatten. Kein »big bang«, sondern inkrementale Anpassungen, die für sich genommen einen Paradigmenwechsel weder beabsichtigten noch bewirkten, charakterisieren den Wandel. In den Hartz-Reformen fanden diese schleichenden Veränderungen der Fürsorgelogik, ihres Kontextes, der Diagnostik, der Programmatik sowie der Prognostik ihren offensichtlichen Kulminationspunkt.

## Workfare – Logik der Fürsorge

»Workfare« bezeichnet sozialpolitisch Altbekanntes, sowohl auf der Ebene von Programmen und Instrumenten, als auch auf der Ebene von Orientierungen im Sinne von Werten und Zielen. Dennoch ist der Begriff selbst dann umstritten, wenn er ausschließlich für die Politik in den USA verwendet wird. Seine Geschichte beschreibt Nathan (1993, 2) als »checkered«, seine Bedeutung variiert über Zeit und Raum (vgl. Peck 2001, 84) – allein schon weil der Begriff zunächst von Konservativen, dann aber ebenso von US-amerikanischen Liberalen positiv konnotiert wurde. So unterscheidet Nathan mit Blick auf die USA die Bedeutung eines *old-style* von einem *new-style workfare*. Während ersterer den punitiven Charakter von *workfare*-Programmen hervorhebt, der vor allem durch negative Anreize zur Arbeitsaufnahme bestimmt gewesen sei, sei letzterer mit Beschäftigungsfähigkeit erhöhenden Maßnahmen verbunden. Während die ältere Strategie den so genannten Anspruchslohn, also den Preis der Ware Arbeitskraft beeinflusst, indem Sozialleistungen als alternative Einkommensquelle unattraktiv oder unerreichbar gestaltet werden, sodass jeder Job zu jedem Lohn »akzeptabel« wird, fokussieren Maßnahmen im Rahmen der neueren Strategie eher auf die qualitativen Aspekte der Arbeitskraft. *Old-* und *New-style workfare* kennzeichnen nicht notwendig eine konsekutive Entwicklung, sondern können ebenso neben- und miteinander bestehen. Genauer genommen können sie als zwei

unterschiedliche Strategien von *workfare*-Politik verstanden werden, die sich mit Lødemels (2001, 297) Unterscheidung von »Labour Market Attachment« und »Human Resource Development« decken. In Bezug auf die sozialpolitische Entwicklung Dänemarks wählt Torfing (1999) für eine ähnliche Differenzierung von *workfare*-Strategien die Bezeichnungen »defensiv« und »offensiv«. Für Peck (2001, 1), der in seiner Arbeit insbesondere die Entwicklung in den USA, Kanada und Großbritannien analysiert, ist *workfare* unter anderem deshalb bis heute ein »moving target«. Lødemel und Trickey (2001, 3f.) heben zwei weitere Gründe hervor, die die Begriffsverwendung unklar bzw. unterschiedlich werden lassen. Als ersten Grund führen sie an, dass *workfare* ein politisch aufgeladener Begriff sei. Die Nixon-Administration habe ihn eingeführt, um arbeitsbasierte Programme als Alternative zu passiven Sozialhilfeleistungen zu präsentieren. In Europa hingegen werde er überwiegend herangezogen um zu zeigen, was eine neue Politik *nicht* sein solle. Nicht nur in den USA adaptierten unterschiedliche Akteure den Begriff für ihre eigenen politischen Ziele, wie Nathan (1993) hervorhebt. Auch in Europa vollzog sich in den letzten zehn Jahren ein erheblicher Wandel, zunächst in Großbritannien (vgl. Walker/Wiseman 2003; Daguerre/Taylor-Gooby 2004), dann auch in anderen europäischen Ländern (vgl. Handler 2004; Gilbert/Van Voorhis 2001; Gray 2004; Trickey 2001). Auch in Deutschland ist der schlecht ins Deutsche übertragbare Ausdruck »*workfare*« inzwischen ebenso gängig wie umstritten (vgl. Bonin u. a. 2002; Bonin u. a. 2007; Koch u. a. 2005). Als zweiter Grund lasse sich der Mangel an einer eindeutigen Zweck- oder Zielgruppenbestimmung identifizieren. Um einen internationalen Vergleich von möglicherweise bestehenden *workfare*-Programmen zu ermöglichen, schlagen Lødemel und Trickey (2001) deshalb eine Definition vor, die sie als »*form-based*« bezeichnen. Anhand von spezifischen Elementen sei demnach eine konkrete Policy als »*workfare-like*« zu bezeichnen:

*The definition has three elements – that workfare is compulsory, that workfare is primarily about work, and that workfare is essentially about policies tied to the lowest tier of public income support.* (Lødemel/Trickey 2001: 7)

Auf Grundlage dieser Definition ist jede Mindestsicherung, die nach der Fürsorge-logik operiert, *workfare-like*.

Die Fürsorge-logik umfasst Entscheidungen darüber, wem nach welchen Prinzipien geholfen werden soll. Sie werden mit der Formel »bei Würdigkeit nach Bedarf« im Wesentlichen erfasst. Unter »Würdigkeit« werden Kriterien der materiellen wie moralischen Bedürftigkeit sowie Zugehörigkeit rubriziert. Im Gegensatz zum Programmtypus »Sozialversicherung« ist der Zugang zu Programmen des Typus »Fürsorge« nicht an einen in bestimmten Umfang bilanzierbaren Verkaufserfolg der Arbeitskraft gekoppelt. So wird die materielle Bedürftigkeit grundsätzlich anhand des gegenwärtig verfügbaren Einkommens des Hilfesuchenden bemessen. Hingegen wird mit der moralischen Bedürftigkeitsprüfung die Arbeitsmarktorientierung des Hilfesuchenden, also seine Verkaufsbereitschaft kontrolliert. Erwerbsfähige müssen Verkaufsbereitschaft im vollen Umfange demonstrieren, indem sie jeden verfügbaren Weg zum Verkaufserfolg wahr- oder bestimmte Nachteile in Kauf nehmen. Von der Pflicht zur Demonstration der Verkaufsbereitschaft sind jedoch all jene dispensiert, die erstens bestimmte Altergrenzen unter- oder überschreiten, also noch nicht (Kinder) oder nicht mehr (Rentner) im erwerbsfähigen Alter sind, zweitens

als erwerbsunfähig anerkannt werden oder drittens sich in einer von der Arbeitsmarktorientierung abweichenden, aber dennoch anerkannten Lebenslage befinden, weil sie sich zum Beispiel der Erziehung und Pflege der noch nicht oder nicht mehr zur Erwerbsarbeit heranziehenden Gruppe widmen müssen (z. B. Alleinerziehende). Während mit den Bedürftigkeitskriterien sowohl der Zugang zur Fürsorgeleistung als auch der Verbleib im Leistungsbezug reguliert wird, reguliert das Würdigkeitskriterium »Zugehörigkeit« allein den Zugang zum Leistungsbezug. Historisch wurde so genannten »Ortsfremden« der Zugang zu kommunaler Fürsorgeleistung verweigert. Gegenwärtig wirkt die Kategorie des Ortsfremden in der Kategorisierung der Mindestsicherung nach deutschen Staatsbürgern und Gleichgestellten auf der einen und Asylsuchenden und Gleichgestellten auf der anderen Seite.

Die andere Seite der Formel, der bei Würdigkeit zugesprochene Bedarf, kann auf unterschiedliche Weise ermittelt werden und spiegelt in der Regel die vorherrschende Vorstellung einer Untergrenze gesellschaftlicher Teilhabe. Es handelt sich um eine Untergrenze, deren bedarfsorientierte Verschiebung zugleich nach oben leistungsorientiert gedeckelt ist. Mit der so genannten »*less eligibility*« wird ein Prinzip zum Ausdruck gebracht, das historisch mit dem neuen englische Armenrecht aus dem Jahre 1834 verknüpft ist (vgl. Fraser 1982) und in der deutschen Sozialhilfepolitik als Lohnabstandsgebot bezeichnet wird. Demzufolge soll der dem Einzelnen zugesprochene Bedarf niedriger sein als das durch Verkaufserfolge im unteren Lohnbereich erzielbare Einkommen. Auf diese Weise wird ein Leistungsbezug hergestellt, der den Bedarf nicht an die Bilanz des individuellen Verkaufserfolgs, sondern an die Bilanz des kollektiven Verkaufserfolgs unterer Lohngruppen koppelt. Neben der leistungsorientierten Bestimmung des allgemeinen Bedarfs besteht in der Regel eine an die Kriterien moralischer Bedürftigkeit gekoppelte Aufstockung oder Minderung des individuell erzielbaren Transfervolumens. Die Minderungsvariante zielt auf erwerbsfähige Hilfesuchende, die den Wohlverhaltensanforderungen nicht nachkommen, also entweder nicht im erforderlichen Maße mitwirken oder eine mangelnde Bereitschaft zum Verkauf ihrer Arbeitskraft demonstrieren. Im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes waren daher zweierlei Existenzminima vorgesehen: zum einen das sozio-kulturelle Existenzminimum für den Regelfall, das zum anderen im Sanktionsfalle auf das »zum Lebensunterhalt unerlässliche« reduziert werden konnte. Die Aufstockungsvariante hingegen wurde nach dem Bundessozialhilfegesetz als Mehrbedarf für Erwerbstätige gewährt. Zudem war eine Aufstockung in bestimmten anerkannten Lebenslagen und für diejenigen Hilfeempfänger vorgesehen, die nicht mehr (Rentner) oder gerade nicht (Alleinerziehende) ihre Verkaufsbereitschaft demonstrieren mussten.

## Kontext

Zur Notwendigkeit, die Arbeitskraft zwecks Existenzsicherung zu verkaufen, bot die Mindestsicherung im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes zu keinem Zeitpunkt eine individuell disponible *exit*-Option. An der grundsätzlich strikten Notwendigkeit, vorrangig über eine Teilnahme am Arbeitsmarkt für die eigene Teilhabe zu sorgen, hat sich wenig geändert. Der gesetzlich verankerte Zwang zur Kommodifizierung der Arbeitskraft ist kein neues Merkmal der jüngeren Mindestsicherung, die der *workfare*-Logik folgt, sondern er war bereits zuvor grundlegender Bestandteil des

Bundessozialhilfegesetzes und – unter Berücksichtigung des beruflichen Status – auch der vorgelagerten Arbeitsförderung.

**Tabelle 1: Kontext der Mindestsicherung – BSHG 1961 und SGB II 2005**

	BSHG	SGB II
Leitbild Staat	Aktiver Staat	Aktivierender Staat
Institutioneller Kontext	Familienernährermodell Normalarbeitsverhältnis	<i>Adult worker model</i> Flexibilisierter Arbeitsmarkt
Arbeitsmarktlage	Überbeschäftigung	Unterbeschäftigung
Ziel Arbeitsmarktpolitik	<i>Full employment</i>	<i>Full employability</i>
Nutzung Arbeitskraftpotenzial	Teilbrachlegung	Maximale Mobilisierung
Reichweite	Universell residual	Kategorial residual
Markteinkommen	Im Normfall existenzsichernd	Akzeptanz nicht existenzsichernder Löhne
Diagnostik	Individuelle Abhängigkeit	Strukturelle und individuelle Abhängigkeit
Prognostik	Positiv aufgrund externer Faktoren	Positiv aufgrund endogener Faktoren

Quelle: Eigene Darstellung

Das Primat der Kommodifizierung im Rahmen der Mindestsicherung war in ein institutionelles Arrangement, dem so genannten Normalarbeitsverhältnis, eingelassen, das einen Teil des Arbeitskräftepotenzials systematisch »aus der Warenform herausfallen« (Offe 1972) ließ, Arbeitskraft also dekommodifizierte oder gar nicht erst kommodifizierte. So wurde die Arbeitskraft von Frauen mittels sozial-, familien- und steuerrechtlicher Anreize nicht oder nur teilweise kommodifiziert: Ihre geringfügige Beschäftigung galt als Zuverdienst zum Familienlohn des Vollzeit erwerbstätigen Ehemannes; sie wurde sowohl über die Familienmitversicherung als auch über das Ehegattensplitting begünstigt. Regelungen zu Erziehungszeiten sowohl im Arbeitsrecht als auch im Sozialrecht enthielten für verheiratete Mütter Anreize, statt der (Wieder-)Einstiegs- oder Verbleibs-Option den sozial abgesicherten Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt zu wählen.

Das institutionelle Arrangement, in das die Mindestsicherung nach dem SGB II eingebettet ist, hat sich gewandelt. Sowohl die empirische Normalität als auch die normativen Normalitätsanforderungen sind andere als im vormaligen so genannten Normalarbeitsverhältnis. Das sich herausbildende neue institutionelle Arrangement beruht nicht mehr auf der geschlechterhierarchischen Brachlegung eines Teils des Arbeitskräftepotenzials, sondern zielt nunmehr auf die Mobilisierung des gesamten Arbeitskräftepotenzials. Eine Voraussetzung hierfür ist die Abkehr von normativen Vorstellungen des *male breadwinner models*. Die Teilnahme am Arbeitsmarkt und die Ermöglichung von Teilhabe über den Arbeitsmarkt gilt im aktivierenden Sozialstaat als universeller Maßstab, der unter anderem im so genannten *adult worker model*

seinen Ausdruck findet (vgl. Lewis 2001; Pfau-Effinger 2000). Geschlechterpolitisch geht damit eine Erweiterung der Handlungsoptionen für Frauen einher. Arbeitsmarktpolitisch eröffnet sich ein neues Feld kommodifizierbarer Tätigkeiten im Haushalt und bei personennahen Dienstleistungen. Sozialpolitisch komplementär wirken hierbei Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Ausdehnung des Niedriglohnbereichs unter anderem durch die Konversion der geringfügigen Beschäftigung vom Zuverdienst zur dauerhaften Subvention des Niedriglohnbereichs in Form von Mini-Jobs. Steuerpolitisch gestützt wird der Privathaushalt als Arbeitgeber durch die verbesserte Absetzbarkeit von Ausgaben für haushaltsnahe Dienstleistungen, welche die Rot-Grünen Koalition und zuletzt die Große Koalition mit dem Familienleistungsgesetz ausgeweitet hat.

## Diagnostik

*Market workfare* (vgl. Grover/Stewart 1999) als Mindestsicherung ist die sozialpolitische Antwort des aktivierenden Staates auf Marktversagen *und* Staatsversagen. Mit dem Leitbild des »aktiven Staates« teilt der »aktivierende Staat« die Einsicht, dass ein Markt für Arbeitskraft nicht ohne politische Regulierung bestehen kann, dass staatliche Sozialpolitik nicht allein marktkorrigierend, sondern notwendig auch marktschaffend wirkt. Mit dem Leitbild des »schlanken Staates« teilt der »aktivierende Staat« die Einsicht, dass sozialstaatliche Interventionen misslingen können. Mit dem Leitbild des »aktivierenden Staates« wird ein sozialpolitisches Staatsversagen konstatiert, das an der Schnittstelle zwischen dem System sozialer Sicherung und dem Arbeitsmarkt als Problem von Abhängigkeit formuliert wird. Abhängigkeit wird dabei nicht als Problem in bestehenden, sondern als Problem aufgrund fehlender Arbeitsbeziehungen charakterisiert. Das Staatsversagen besteht aus dieser Sicht darin, dass staatliche Sozialpolitik Fehlanreize, Fatalismus und Fehlverhalten erzeuge, die die Handlungsoptionen der Einzelnen auf eine Existenzsicherung mittels Sozialleistungsbezug einenge, und die Einzelnen insofern in die Abhängigkeit treibe (vgl. Ellwood 1994; Fraser/Gordon 1994; Lødemel/Trickey 2001). Eine liberale Lesart von Abhängigkeit betont die Fehlanreize und antwortet mit einer neuen Anreizstruktur, also überwiegend mit ökonomischen Interventionen; eine »traditionell« sozialdemokratische Antwort betont die fehlgelaufenen Lernprozesse und antwortet mit ökologischen und pädagogischen Interventionen; eine konservative Lesart der Abhängigkeit betont das abweichende Verhalten und setzt mittels Intervention in den rechtlichen Status der Einzelnen auf die Schwächung individueller Dispositionen und eine paternalistische Lenkung individuellen Verhaltens.

Die *workfare*-Politik im aktivierenden Sozialstaat Deutschlands beruht auf Anreizpolitik *und* Paternalismus. Anreize in Form von *in-work benefits* sollen vermitteln, dass die Teilnahme am Arbeitsmarkt sich wieder lohne. Der rational kalkulierende Einzelne soll zu dem Schluss kommen, dass jedwelcher Umfang und jedwelche Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft zu einer Besserstellung gegenüber dem alleinigen Verbleib im Transferleistungsbezug bedeutet. Leistungsbezieher werden als »Kunden« angesprochen, die mit der Sozialverwaltung als Dienstleister vereinbaren, wie ihre Situation zu verbessern wäre. Doch offensichtlich ist das Zutrauen in die Anreiz-Politik unzureichend. Paternalismus schließt die politische Zutrauenslücke, indem er die möglichen Wahlentscheidungen im Rahmen der An-

reizstruktur deutlich auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt zentriert. Vereinbarungen stehen unter Kontrahierungszwang, Instrumente der Arbeitsmarktintegration liegen im Ermessen der Sozialverwaltung, abweichendes Verhalten wird strikt sanktioniert.

### Programmatik

Während der traditionelle *workfare*-Ansatz die Rolle des Staates bei der Schaffung von Arbeitsplätzen betont, steht beim *market-workfare*-Ansatz das Ziel im Vordergrund, die Funktionsfähigkeit des Marktes derart wieder herzustellen, dass das Angebot an Arbeitskräften tatsächlich einer potenziellen Nachfrage entspricht. Insofern ist *market-workfare* eine Reaktion auf Auswirkungen, die der so genannten »Armutsfalle« zugeschrieben werden. Sowohl die angebotsseitige Wirkung der *welfare*-Transferleistungen als *reservation wage* und *out-of-work-benefit* soll korrigiert werden, als auch die nachfrageseitigen Auswirkungen: Insbesondere im Bereich von Dienstleistungen, die eine einfache, so genannte »Jedermannsqualifikation« voraussetzt, besteht ein Bedarf an Arbeitskräften. Da jedoch der durch die Transferleistungen verzerrte, weil oberhalb der Produktivität liegende Anspruchslohn der Anbieter von der Nachfrageseite antizipiert würde, entstünden dementsprechend keine Beschäftigungsverhältnisse. Kurz: Das Angebot schafft sich seine eigene Nachfrage – es sei denn, es ist zu teuer. *Workfare*-Politik setzt an diesem Mechanismus an, indem – zugespitzt – statt des Signals »störrisch und teuer« das Signal »willig und billig« an die potenziellen Nachfrager einfacher Dienstleistungen gesendet wird. Grover und Stewart (1999) bezeichnen diese Form staatlicher Arbeitsmarktpolitik als *market workfare*:

*We use the word »workfare« because of the coercion to find work [...]; »market« because it is existing and newly created employment in the market which is being filled by those moving from out-of-work benefits, to in-work-benefits.*

(Grover/Stewart 1999: 77)

Anreizpolitik und Paternalismus geben auf die Frage, welche Eigenschaften die Adressaten der Mindestsicherung aufweisen sollen, ein gemeinsames Merkmal an: Erwerbsfähigkeit. Erwerbsfähige sind potenziell unwürdige Arme, ihr Leistungsbezug steht unter dem Verdacht abweichenden Verhaltens. Der Paternalismus der *workfare*-Politik besteht darin, dass der Einzelne im Sozialleistungsbezug bei Minimierung seiner Selbstbestimmung gleichzeitig mit einer Maximierung der Anforderungen an seine Selbstverantwortung konfrontiert wird. Dementsprechend ist der sowohl aus der Warenform als auch aus dem vorgelagerten System sozialer Sicherung herausgefallene Bedürftige nicht mehr der Adressat einer einheitlichen Mindestsicherung, wie sie zu Beginn der 1960er Jahre in Form des BSHG bestanden hat. Im BSHG, dem »Souterrain« des Systems sozialer Sicherung, wurden Umbaumaßnahmen verrichtet, die zu einer Ausgliederung des Adressatenkreises und zu einer Differenzierung der Mindestsicherung insgesamt geführt hat. Entlang von Kriterien, die historisch die Trennung so genannter »würdiger Armer« von so genannten »unwürdigen Armen« markierte, erfolgte seit Beginn der 1990er Jahre die Umstrukturierung des Gebäudes sozialer Sicherung. Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz wurde das Souterrain unterkellert. »Ortsfremde« wurden aus dem BSHG nach »unten« ausgegliedert. Auf eine Ausgliederung in die entgegen gesetzte Richtung, also nach »oben« in die »Bel-

etage« der Sozialversicherungen, zielte 1993 das Pflegeversicherungsgesetz, mit dem »würdige«, weil aufgrund von Pflegebedürftigkeit nicht mehr erwerbsfähige Arme ausgegliedert werden sollten. Die 2001 eingeführte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gleicht einem »Hochparterre« für jene Bedürftigen, die ihre Arbeitskraft medizinisch anerkannt nicht verkaufen können oder mit Erreichen des Renteneintrittsalters nicht mehr verkaufen müssen. Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die damit verbundene Aufteilung der nach Sozialhilfekriterien Bedürftigen entlang des zentralen Kriteriums »Erwerbsfähigkeit« auf die neu geschaffenen Bücher Zwei und Zwölf des Sozialgesetzbuches (SGB II und SGB XII) bildet den Abschluss der Ausdifferenzierung und Kategorialisierung der Mindestsicherung nach Würdigkeit: Sozialhilfe nach dem SGB XII beziehen nunmehr allein jene, die anderen Programmen des Systems sozialer Sicherheit nicht zugeordnet werden können. Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) besteht eine Form der Mindestsicherung, die auf Adressaten sowohl einer Politik ökonomischer Anreize als auch einer Politik des auf lohnarbeitszentrierter Lebensführung zielenden Paternalismus ausgerichtet ist.

Dem Bundessozialhilfegesetz lag die empirisch wie normativ gestützte Annahme zugrunde, dass ein Markteinkommen mindestens die Existenz des Einzelnen sichert und normalerweise auch als Familienlohn ausreicht. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II beruht nicht mehr auf dieser Annahme. Folglich ist das SGB II im Gegensatz zum BSHG in wesentlichen Bereichen als *in-work benefit* konstruiert: An die Stelle des Entweder-oder – entweder Markteinkommen oder Sozialhilfe – tritt ein Sowohl-als-auch. Insofern ist die neue Mindestsicherung für Erwerbsfähige keine Alternative zum Markteinkommen, sondern eine Lohnergänzungsleistung. Auf der Ebene der Instrumente dominieren dementsprechend Lohnsubventionen, also Kombilöhne oder Lohnkostenzuschüsse. Zwar standen bereits im BSHG mit dem Mehrbedarf für Erwerbstätige, der 1993 durch den Freibetrag für Erwerbstätige ersetzt worden war, von Beginn an Instrumente zur Verfügung, die als *in-work benefits* gelten konnten. Doch selbst nach dem Ausbau dieser Instrumentengruppe durch die 1996 eingeführten Lohnsubventionen im Rahmen der »Hilfe zur Arbeit« kam ihnen weder normativ noch quantitativ die Bedeutung zu, die sie heute im SGB II haben. *In-work benefits* in der Mindestsicherung sind Instrumente, die nicht nur gemäß der Logik moralischer Bedürftigkeit dem Einzelnen abverlangen, seine Bereitschaft zum Verkauf der Arbeitskraft zu demonstrieren, sondern zusätzlich erfordern, dass die Arbeitskraft tatsächlich verausgabt, also auf dem Markt verkauft oder in Beschäftigungsmaßnahmen eingesetzt wird. So gesehen kann nicht das gesamte SGB II als *in-work benefit* bezeichnet werden, da *de jure* das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld nicht an den tatsächlich erfolgten Verkauf oder die tatsächliche Verausgabung der Arbeitskraft gekoppelt sind.

Die in der Logik von *in-work benefits* konstruierten Instrumente des BSHG sind Lohnsubventionen und Formen der »produktiven Mindestsicherung«. Mit Ausnahme der Regelung der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit sind sie für den Hilfesuchenden nicht individuell disponibel. Ob ein Kombilohn wie das Einstiegsgeld oder eine produktive Mindestsicherung wie die Arbeitsgelegenheit nach der Mehraufwandsentschädigungsvariante (»Ein-Euro-Job«) eingesetzt wird, obliegt nicht der Entscheidung des einzelnen »Kunden«. Seine Handlungsoptionen hinsichtlich des Umfangs und der Art und Weise des Verkaufs der Arbeitskraft tritt der »Kunde« entweder in

Tabelle 2: BSHG 1961 und SGB II 2008

	BSHG 1961	SGB II 2005
<b>Adressaten</b>	Hilfebedürftige	Erwerbsfähige Hilfebedürftige
<b>Subjekt-Rhetorik</b>	Hilfempfänger	Kunde resp. Arbeitssuchender
<b>Rechtsanspruch</b>	Subjektiv-rechtlich	Subjektiv-rechtlich
<b>Zugang</b>	Finanzielle Bedürftigkeit	Erwerbsfähigkeit finanzielle Bedürftigkeit
<b>Verbleib</b>	Finanzielle Bedürftigkeit Moralische Bedürftigkeit	Finanzielle Bedürftigkeit Moralische Bedürftigkeit
<b>Zumutbarkeitsgrenze</b>	Sittlich-moralische Untergrenze	Sittlich-moralische Untergrenze
<b>Sanktionen</b>	Leistungskürzungen (kann) Arbeitshaus (bis 1974)	Leistungskürzungen (muss)
<b>Leistungsprinzip</b>	Strikt subsidiär	Strikt subsidiär
<b>Bedarfsdeckung</b>	Individualisierungsgrundsatz	Pauschalierung
<b>Bemessung</b>	Soziokulturelles Existenzminimum Warenkorb	Soziokulturelles Existenzminimum Rentenentwicklung
<b>Schnittstelle Arbeitsmarkt</b>	Entweder-oder Alternative zum Markteinkommen	Sowohl-als-auch Ergänzung des Markteinkommens
<b><i>In-work benefits</i></b>	<i>Marginal</i> Kombilohn: – Anrechnungsregel – Mehrbedarf für Erwerbstätige	<i>Dominant</i> Kombilöhne: – Freibeträge bei Erwerbstätigkeit – Entgeltsicherung für Ältere – Einstieggeld: Zuschuss zu abhängiger Beschäftigung oder Existenzgründung – Außerhalb SGB II zwecks Ver- meidung Hilfebedürftigkeit nach SGB II: Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz Lohnkostenzuschuss: – Eingliederungszuschuss – Beschäftigungszuschuss
	»Produktive Mindestsicherung« Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der Hilfe zur Arbeit (HZA) – Entgeltvariante – Mehraufwands- entschädigungsvariante – Besondere Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung für »Arbeitsentwöhnte«	»Produktive Mindestsicherung« Arbeitsgelegenheiten (AGH) – Entgeltvariante – Mehraufwands- entschädigungsvariante (MAE alias »Ein-Euro-Job«) – Außerhalb des SGB II für Leistungsempfänger nach SGB II: Bundesprogramm Kommunal-Kombi (Laufzeit 01.01.2008 bis 31.12.2009) als Lohnkostenzuschuss

Quelle: Eigene Darstellung

Form einer unter Kontrahierungszwang entstandenen Eingliederungsvereinbarung oder infolge eines hoheitlichen Verwaltungsaktes an den »Dienstleister« ab.

Mit den *in-work benefits* im SGB II setzt sich die *workfare*-Logik der neuen Mindestsicherung durch: Als hauptsächliches Problem wird Abhängigkeit identifiziert, die wiederum als eine Folge eines »passiven« Transferleistungsbezugs erklärt wird. Dementsprechend zielt zum einen die sanktionsbewehrte Pflicht zum Einsatz der Arbeitskraft sowohl zu nicht-existenzsichernden Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt als auch zu nicht-arbeitsrechtlichen Bedingungen in Ein-Euro-Jobs auf eine Beendigung der Abhängigkeit – und wenn es auch nur zum Teil gelingt. Eine weiter reichende Unabhängigkeit im Sinne einer Selbstbestimmung trotz Erwerbslosigkeit und Transferbezug ist nicht vorgesehen. Zum anderen zielt das SGB II nicht nur auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes, sondern auch auf die Nachfrageseite: Bei ausreichend preislich-moralischer Elastizität der Anbieter von Arbeitskraft werde sich, so die Annahme, entsprechende Nachfrage im Niedriglohnbereich von alleine einstellen.

Die *market-workfare-Logik* dieser Argumentation wird durch die Eigenart und die massenhafte Anwendung der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsentschädigungsvariante, also der so genannten »Ein-Euro-Jobs«, relativiert. Die »Ein-Euro-Jobs« gehören zu den Instrumenten, die im BSHG im Rahmen der »Hilfe zur Arbeit« von Beginn an verfügbar waren. Ihre Bedeutung lag vor allem in der Kontrolle der moralischen Bedürftigkeit des Empfängers, also der Überprüfung der grundlegenden Arbeitsbereitschaft und der Verknappung der Zeit für Schwarzarbeit, sowie in der moralischen Legitimation der Sozialhilfe an Erwerbsfähige, also der Rechtfertigung der Sozialhilfe über die Erbringung einer *de jure* nicht vorgesehenen aber *de facto* so interpretierten »Gegenleistung«. Ein Beitrag zur Integration von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt wurde von dem Vorläufer der Ein-Euro-Jobs im BSHG nicht erwartet. Und auch heute im SGB II geht es vielmehr um die (Wieder-)Herstellung grundlegender Qualifikationen für den Arbeitsmarkt (Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit etc.), nicht jedoch um die Ausdehnung eines privat-rechtlichen Niedriglohnssektors.

**Tabelle 3: »Ein-Euro-Jobs«: Teilnehmerzahl (Bestand und Zugang) 2005 – 2008 (in Tausend)**

	2005		2006		2007		2008	
	Bestand <sup>1)</sup>	Zugang	Bestand	Zugang	Bestand	Zugang	Bestand	Zugang
alle Instrumente SGB II <sup>2)</sup>	418	1.745	694	3.227	733	3.496	750	3.647
Darunter Beschäftigung schaffende Leistungen	223	693	329	806	311	755	302	756
Darunter Arbeitsgelegenheiten	201	630	293	742	280	704	269	696
Darunter »Ein-Euro-Jobs«	193	604	276	705	261	667	248	644

1) Bestand jeweils Jahresdurchschnitt, ohne Förderinformation zugelassener kommunaler Träger

2) mit Einmalleistungen (Vermittlungsgutschein, Unterstützung der Beratung und Vermittlung, Mobilitätshilfen und teilweise sonstige Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II)

Quelle: BA Förderstatistik

Für Arbeitgeber sind »Ein-Euro-Jobs« Lohnkostenzuschüsse außerhalb privat-rechtlicher Beschäftigungsverhältnisse. Für Arbeitnehmer sind »Ein-Euro-Jobs« unter

Suspendierung ihrer Vertragsfreiheit entstandene Beschäftigungsverhältnisse. Auf dem Arbeitsmarkt sind »Ein-Euro-Jobber« bürokratisch allozierte und voll subventionierte Arbeitskraft. »Ein-Euro-Jobs« bergen zudem das Potenzial, reguläre Jobs im Niedriglohnbereich zu substituieren und zu verdrängen. Insofern läuft die Praxis der »Ein-Euro-Jobs« der *market-workfare-Logik* zuwider.

### Prognostik

In der Leitbildphase des »aktiven Staates« war das Primat der Kommodifizierung in der Sozialhilfe in eine Brachlegung eines Teils des Arbeitskraftpotenzials und einen Willen zur optimalen Gestaltung der Bedingungen für die verkaufte Arbeitskraft eingebettet. Optimale *stay*-Optionen für Familiernährer und *non-entry*- und *exit*-Optionen für Ehefrauen während der potenziellen Erwerbsphase sowie statussichernde Altersrenten und gegebenenfalls davon abgeleitete Hinterbliebenenrenten als *exit*-Optionen nach der aktiven Erwerbsphase, also in der Regel mit Erreichen des gesetzlich festgelegten Renteneintrittsalters, bildeten die Normalitätsannahmen. Die Sozialpolitik des »aktiven Staates« war auf Vollbeschäftigung im Sinne dieser Normalitätsannahmen ausgerichtet. Und sie fand diese Art der Vollbeschäftigung als Normalität im empirischen Sinne vor. Optimismus herrschte sowohl hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit des Staates als auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung. Auf die Sozialhilfe wirkte der Optimismus in zweifacher Weise: Wer seine Arbeitskraft verkauft hatte, galt als nicht bedürftig, bedurfte also keiner Transferleistung. Der Sozialhilfebezug endete, wenn eine Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt aufgenommen worden war. Mindestsicherung und erfolgter Verkauf der Arbeitskraft galten als Gegensätze – entweder das eine, oder das andere. Ergänzt wurde die Entweder-oder-Logik durch die zweite optimistische Annahme, dass alle, die lohnarbeiten sollen, stets auch lohnarbeiten können. Im »Traum immerwährender Prosperität« (Lutz) kam eine Auffangposition für Arbeitsfähige und Arbeitswillige langfristig nicht vor. Folglich galt die Sozialhilfe als Residualkategorie ohne direkte arbeitsmarktpolitische Bedeutung.

Die Mindestsicherung nach der *workfare*-Logik ist nicht minder optimistisch. Doch ihr Optimismus ist anders begründet. Während der Optimismus der Sozialhilfe im Rahmen des institutionellen Arrangements des Normalarbeitsverhältnisses auf externen Faktoren beruhte – Wirtschaftswachstum, aktive Arbeitsmarktpolitik, Ausbau der »Beletage« der sozialen Sicherung –, verbucht die Mindestsicherung nach der *workfare*-Logik die Gründe für den Optimismus zum Teil als Eigenleistung. Im Sinne eines *market workfare* zielt die Mindestsicherung direkt auf die Gestaltung des Arbeitsmarktes, indem sie zum einen die lohnarbeitszentrierte Eigenverantwortlichkeit der Einzelnen durch quantitative und preisliche Regulierung der Arbeitskraft erhält oder wiederherstellt und zum anderen Lohnkosten für Arbeitgeber senkt.

Der Optimismus der Politik der Mindestsicherung im aktiven Sozialstaat beruhte auf der prognostischen Fehlleistung, Massenarbeitslosigkeit nicht für möglich zu halten. Überschätzt wurden die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes sowie die Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik und davon abgeleitet des vorgelagerten Sozialversicherungssystems. *Workfare*-Politik als Mindestsicherung leidet an Selbstüberschätzung. Ihr Optimismus beruht auf der prognostischen Prämisse, dass es ihr nachhaltig oder doch immer wieder gelänge, erwerbsfähige Hilfebedürftige entweder

durch ein Drängen zur Selbsthilfe in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren oder im Sinne eines *market-workfare* die Nachfrage nach Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich anzuregen. Die prognostische Fehlleistung des SGB II könnte darin bestehen, dass es eine dauerhafte, der Menschenwürde entsprechende soziale Absicherung außerhalb des Arbeitsmarktes als Grundlage für die Autonomie der Einzelnen nicht als Kernproblem betrachtet.

## Literatur

- Bonin, Holger/ Armin Falk/ Hilmar Schneider (2007) Workfare – praktikabel und machbar; in: *ifo Schnelldienst*, 60 (4), 33-37
- Bonin, Holger/ Wolfram Kempf/ Hilmar Schneider (2002) *Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien*. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper No. 587, Bonn
- Daguette, Anne/ Taylor-Gooby, Peter (2004) Neglecting Europe: explaining the predominance of American ideas in New Labour's welfare policies since 1997; in: *Journal of European Social Policy*, 14 (1), 25-39
- Ellwood, David T. (1994) Understanding Dependency; in: Bane, Mary Jo/ Ellwood, David T. (eds.) *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*, Cambridge, 67-123
- Fraser, Derek (1982) Das Armengesetz und die Ursprünge des britischen Wohlfahrtsstaates; in: Mommsen, Wolfgang/Mock, Wolfgang (Hg.) *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850 – 1950*, Stuttgart, 17-39
- Fraser, Nancy/ Gordon, Linda (1994) »Dependency« demystified: Inscriptions of power in a keyword of the welfare state; in: *Social Politics*, 1 (1), 4-29
- Gilbert, Neil/ Van Voorhis, Rebecca A. (eds.) (2001) *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, New Brunswick/London
- Gray, Anne (2004) *Unsocial Europe: Social Protection or Flexploitation?* London/Ann Arbor
- Grover, Chris/ Stewart, John (1999) »Market Workfare«: Social Security, Social Regulation and Competitiveness in the 1990s; in: *Journal of Social Policy*, 28 (1), 73-96
- Handler, Joel F. (2004) *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*, Cambridge
- Koch, Susanne/ Gesine Stephan/ Ulrich Walwei (2005) Workfare: Möglichkeiten und Grenzen; in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 38 (2/3), 419-440
- Lewis, Jane (2001) The decline of the male breadwinner model: Implications for work and care; in: *Social Politics*, 8 (2), 152-169
- Lødemel, Ivar (2001) Discussion: workfare in the welfare state; in: Lødemel, Ivar/ Trickey, Heather (eds.) *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, Bristol, 295-343
- Lødemel, Ivar/ Trickey, Heather (2001) A new contract for social assistance; in: Lødemel, Ivar/ Trickey, Heather (eds.) *»An offer you can't refuse«. Workfare in international perspective*, Bristol, 1-39
- Nathan, Richard P. (1993) *Turning Promises into Performance: The Management Challenges of Implementing Workfare*, New York
- Offe, Claus (1972) *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie*, Frankfurt/M.
- Peck, Jamie (2001) *Workfare States*, New York/London
- Pfau-Effinger, Birgit (2000) *Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs*, Opladen
- Torring, Jacob (1999) Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State; in: *Journal of European Social Policy*, 9 (1), 5-28
- Trickey, Heather (2001) Comparing workfare programmes – features and implications; in: Lødemel, Ivar/ Trickey, Heather (eds.) *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, Bristol, 249-293
- Walker, Robert/ Wiseman, Michael (2003) Making welfare work: UK activation policies under New Labour; in: *International Social Security Review*, 56 (1), 3-29