



FACHFORUM

ANALYSEN & KOMMENTARE

N° 1 | 2007

Politik der Teilhabe

Ein soziologischer Beipackzettel

Peter Bartelheimer

ANALYSEN
KOMMENTARE

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
Forum Berlin



PROJEKT
GESELLSCHAFTLICHE INTEGRATION

FACHFORUM

ANALYSEN & KOMMENTARE

Mit dem Projekt **Gesellschaftliche Integration** bearbeitet die Friedrich-Ebert-Stiftung die großen politischen Herausforderungen, die im Zuge des gegenwärtigen Umbruchs in unserer Gesellschaft entstehen.

Dazu gehören Fragen des Strukturwandels der Arbeitswelt und der demografischen Entwicklung oder der Pluralisierung der Lebensformen. Besonders fokussiert werden die neuen Spannungsfelder sozialer Ungleichheit, die zu gravierenden Konflikten führen können und die Gefahr einer dauerhaft „gespaltenen Gesellschaft“ bergen. Im Zentrum steht deshalb die Frage, wie der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden kann und welche Reformimpulse und Handlungsperspektiven dazu erforderlich sind.

Das **Fachforum** als eine tragende Säule des Projekts zielt darauf, die politische und wissenschaftliche Debatte im kritischen Diskurs aufzubereiten und mit neuen Sichtweisen anzuregen. Auf diese Weise soll auch die Arbeit am Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik analytisch begleitet werden.

Das Fachforum basiert auf zwei Kommunikationsformen: In den **Fachgesprächen** diskutieren Wissenschaftler/innen und Politiker/innen ausgewählte Fragestellungen und Problemfelder wie Armut und soziale Ausgrenzung.

Impressum:

Herausgegeben von der
Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Berlin
Franziska Richter
Hiroshimastr. 17
10785 Berlin

Redaktionelle Bearbeitung:
Dr. Angela Borgwardt
Franziska Richter

© Friedrich-Ebert-Stiftung
ISBN: 978-3-89892-701-7

In der vorliegenden **Publikationsreihe Arbeitspapiere** werden profilierte Analysen und Kommentare aus Wissenschaft und Politik zu kontrovers diskutierten Themen gesellschaftspolitischer Integration vorgestellt: sozialwissenschaftliche Konzepte der Teilhabe, Forschungen zum Phänomen der verdeckten Armut oder zur ungleichen Einkommens- und Vermögensentwicklung in Deutschland. Begriffe und unterschiedliche Konzepte sollen geklärt und in einen übergreifenden Zusammenhang eingeordnet werden. Ziel ist die Erarbeitung möglicher **Lösungsvorschläge** und **Handlungsempfehlungen**.

Franziska Richter

Referentin des Projektes „Gesellschaftliche Integration“

Politik der Teilhabe

Ein soziologischer Beipackzettel

Peter Bartelheimer



Inhalt

| | |
|---|----|
| 1. Warum Teilhabe? | 5 |
| 2. Was bedeutet Teilhabe? | 8 |
| 3. Teilhabe im sozialpolitischen Diskurs | 13 |
| 3.1 Grundsicherung als „Ernstfall“ sozialstaatlicher Teilhabe im Umbruch | 13 |
| 3.2 Risiken und Nebenwirkungen des Teilhabediskurses | 17 |
| 4. Neue Prekarität und alte Normalität am Arbeitsmarkt | 19 |
| 4.1 Sichere und unsichere Erwerbsbeteiligung | 19 |
| 4.2 Von der Arbeitslosenversicherung zur Erwerbsfürsorge | 21 |
| 4.3 Übergriffe der Arbeit auf andere Teilhabeformen | 24 |
| 4.4 Das Aktivierungsparadigma: Beschäftigungsfähigkeit als negative Individualisierung | 26 |
| 5. Schlussbemerkung | 27 |
| Literatur | 29 |

Abstract

Der Begriff der „Teilhabe“ beginnt in den letzten Jahren zu einem Leitkonzept der wissenschaftlichen und politischen Verständigung über die Zukunft des deutschen Sozialmodells aufzusteigen. Er markiert die Schwelle, deren Unterschreiten öffentliches Handeln und soziale Sicherungsleistungen auslösen soll. In diesem Beitrag wird versucht, die rasche Karriere dieses Worts nachzuvollziehen und zugleich seiner drohenden Überforderung entgegenzuarbeiten. Zunächst soll der Begriff der Teilhabe theoretisch fundiert werden: Wie kann aus einem unbestimmten „guten Wort“ eine sozialstaatliche Handlungsperspektive werden, die wissenschaftlicher Überprüfung zugänglich wäre?

Ein hinreichend bestimmter Teilhabebegriff zeichnet sich durch fünf Merkmale aus: Er ist historisch relativ, das heißt, Teilhabe ist an die sozioökonomischen Möglichkeiten einer gegebenen Gesellschaft gebunden. Er ist mehrdimensional, da sich Teilhabe erst durch das Zusammenwirken verschiedener Teilhabeformen ergibt. Es sind verschiedene Abstufungen sowie erwünschte und inakzeptable Formen ungleicher Teilhabe zu unterscheiden. Als dynamisches Konzept ist Teilhabe in zeitlichen Verläufen zu betrachten. Schließlich wird Teilhabe durch handelnde Subjekte, durch individuelles Handeln in sozialen Beziehungen angestrebt und verwirklicht.

Vorgestellt wird ein Modell der Teilhabe- und Verwirklichungschancen nach Amartya Sen. Demnach sind die materiellen Ressourcen und Rechtsansprüche unverzichtbare Voraussetzungen, eröffnen aber lediglich die Möglichkeiten von Teilhabe. Diese Möglichkeiten zu realisieren, mithin Verwirklichungschancen wahrzunehmen, verlangt zum einen individuelle Fähigkeiten, zum anderen bestimmte gesell-

schaftliche Bedingungen (etwa Normen, Infrastrukturen). Das Ziel sozialstaatlicher Intervention besteht hier nicht darin, das Teilhabeergebnis, also individuelle Lebensweisen („functionings“) anzugleichen, sondern Ungleichheit bereits bei den Verwirklichungschancen zu reduzieren.

Vier Teilhabeformen können unterschieden werden: Teilhabe über Erwerbsarbeit; Teilhabe in informellen sozialen Nahbeziehungen; Teilhabe durch Rechte; kulturelle Teilhabe. Typische Lebenslagen ergeben sich erst durch das Zusammenwirken verschiedener Teilhabeformen. Mit der Entwicklung sozialstaatlicher Intervention werden Ansprüche auf Sozialleistungen zu einer eigenständigen Dimension gesellschaftlicher Teilhabe.

Im zweiten Teil des Beitrags werden diese konzeptionellen Überlegungen exemplarisch auf das Feld der Arbeitsmarktpolitik angewendet. Wie in einem „Beipackzettel“ wird nicht nur der Inhalt des Teilhabebegriffs möglichst detailliert ausgewiesen – es werden auch mögliche „Risiken und Nebenwirkungen“ seiner unsachgemäßen diskursiven Verwendung aufgeführt.

Die aktuelle politische Konjunktur des Teilhabediskurses in der Bundesrepublik Deutschland fällt mit der Notwendigkeit zusammen, Richtungsentscheidungen über künftige Minimalziele sozialer Sicherung zu treffen. Gegenwärtig werden die sozialen Sicherungssysteme auf das Ziel ausgerichtet, eine Grundversorgung zu leisten und Mindeststandards zu sichern. Der Beitrag zeigt, dass dies kein einfaches, sondern ein höchst anspruchsvolles Ziel ist und dass der Teilhabediskurs Sozialpolitik nicht aus der Verantwortung entlässt, für mehr Gleichheit zu sorgen: Verwirklichungschancen sind an Wahlmöglichkeiten und Teilhabeergebnissen zu messen.

1. Warum Teilhabe?

Wenn heute von Teilhabe die Rede ist, so meist beim Versuch, die „soziale Frage“ für eine Zeit gesellschaftlichen Umbruchs in aktueller Form zu stellen.

Sozialwissenschaftliche Konzepte wie Klasse und Schicht scheinen die großen Linien sozialer Ungleichheit nicht mehr angemessen erfassen zu können. Versucht man neue soziale Grenzlinien entlang von Kategorien wie Armut, Ausgrenzung oder Prekarität zu verorten (zum Überblick: Bude/Willisch 2006), so bedarf es hierzu eines positiven normativen Gegenbegriffs. Die Schwelle, jenseits derer soziale Ungleichheit nicht hinnehmbar ist, lässt sich nur bezeichnen, wenn man zu beschreiben vermag, wovon niemand ausgeschlossen werden soll. „Teilhabe“ gehört also zum Gespräch über soziale Ungleichheit und Sozialstruktur; so findet sich das Wort typischerweise in Definitionen von Armut und Ausgrenzung:

- „Armut [...] liegt vor, wenn die Handlungsspielräume von Personen in gravierender Weise eingeschränkt und gleichberechtigte Teilhabechancen an den Aktivitäten und Lebensbedingungen der Gesellschaft ausgeschlossen sind“ (Bundesregierung 2005: 9).
- Ähnlich definiert die Armutsdenkschrift der Evangelischen Kirche Armut als „unzureichende Teilhabe“; „gerechte Teilhabe“ dagegen bedeute „umfassende Beteiligung aller an Bildung und Ausbildung sowie an den wirtschaftlichen, sozialen und solidarischen Prozessen der Gesellschaft“ (Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland 2006).
- „Soziale Ausgrenzung ist ein Prozess, durch den bestimmte Personen an den Rand der Gesellschaft gedrängt und durch ihre Armut bzw. wegen unzureichender Grundfertigkeiten oder fehlender Angebote für lebenslanges Lernen oder aber infolge von Diskriminierung an der vollwertigen Teilhabe gehindert werden“ (Europäische Kommission 2004: 12).

- „Ausgrenzung stellt ein gesellschaftliches Ungleichheitsverhältnis besonderer Art dar. Die Ausgegrenzten sind Teil der Gesellschaft, auch wenn sie nicht an ihr teilhaben“ (Kronauer 2006: 29).

Teilhabe als sozialstaatliches Leitkonzept bezeichnet dabei die Schwelle, deren Unterschreiten öffentliches Handeln und soziale Sicherungsleistungen auslösen soll. In diesem Sinne ist in vielen politischen Dokumenten von Teilhabe die Rede, etwa wenn der Entwurf des neuen SPD-Grundsatzprogramms erklärt, zur sozialen Gerechtigkeit gehörten „neben den rechtlichen auch die materiellen Voraussetzungen der Freiheit, neben der Gleichheit des Rechts auch die Gleichheit der politischen und ökonomischen Teilhabe und der grundlegenden Lebenschancen“ (Sozialdemokratische Partei Deutschlands [Parteivorstand] 2007: 11). Die Verfassungsnormen der Menschenwürde und der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG) konkretisieren sich in Teilhabeansprüchen an den Sozialstaat. So schließt das soziokulturelle Existenzminimum neben dem materiellen Teilhaberecht ein Recht auf „Teilhabe am gesellschaftlich üblichen Leben“ ein (Bundesregierung 2005: 7; Birk in: Mündler/Armbrost u. a. 2005). Sozialhilfeberechtigte haben Anspruch auf Beratung und Unterstützung „zur aktiven Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft“ (§ 11 SGB XII), behinderte Menschen haben Anspruch auf Leistungen zur „Teilhabe am Arbeitsleben“ und auf „Teilhabe am Leben in der Gesellschaft“ (§ 4 SGB IX).

Es liegt auf der Hand, dass dem Wort „Teilhabe“ im Gespräch über Verhältnisse sozialer Ungleichheit eine erhebliche begriffliche Last zuwächst. Allerdings fehlt es nicht allein an einer klaren Definition von Teilhabe, sondern überhaupt an theoretischer und begrifflicher Klarheit beim inflationären Gebrauch des veränderten Vokabulars sozialer Ungleichheit (Vogel 2006) jenseits von Klasse und Schicht,

welches die Sozialwissenschaften heute dem politischen Diskurs anbieten.

Weithin gebräuchlich für die Beschreibung neuer Formen sozialer Ungleichheit ist das Begriffspaar „Inklusion“ und „Exklusion“. Diese Begriffe sind aber in den deutschen Sozialwissenschaften in spezifischer Weise systemtheoretisch vorgeprägt. Die Systemtheorie als deutsche Version strukturfunktionalistischer Gesellschaftstheorie grenzt sich gerade von der Vorstellung ab, Integration verlange vollständige Teilhabe von Personen am sozialen Geschehen. Für Niklas Luhmann (1981: 19 ff.) verwirklicht sich Individualität in „funktional differenzierten“ Gesellschaften gerade dadurch, dass Menschen in unterschiedlichem Maß an verschiedenen Funktionssystemen partizipieren. „Die Gesellschaft besteht nicht aus Menschen, sondern aus Kommunikationen zwischen Menschen. [...] Der Mensch lebt als Individuum außerhalb der Funktionssysteme, aber jeder Einzelne muss zu jedem Funktionssystem Zugang erhalten, wenn und insoweit seine Lebensführung die Inanspruchnahme gesellschaftlicher Funktionen erfordert.“ Zur (Teil-)Inklusion in die einen gehöre als Nebeneffekt die (Teil-)Exklusion aus anderen (wohlgemerkt: nicht aus der Gesellschaft; vgl. Nassehi 2006: 55 f.). Die Systemtheorie nimmt dabei eine sehr distanzierte Sicht „aus der Vogelperspektive“ auf die Funktionsweise von Gesellschaft ein. Wegen des großen Einflusses der Systemtheorie im deutschen sozialwissenschaftlichen (wie übrigens auch im politischen) Diskurs muss man die Begriffe Exklusion und Inklusion zunächst aufwendig „dekonstruieren“ und umdeuten, um überhaupt in dieser Terminologie über nicht hinnehmbare Formen des Ausschlusses reden zu können.¹

Auch der Begriff der Integration wird in den Sozialwissenschaften vorwiegend in dem Sinne ge-

braucht, in dem die EU von „sozialem Zusammenhalt“ („social cohesion“) spricht, das heißt auf der gesellschaftlichen Systemebene. Um soziale Ungleichheit zu erfassen, muss man aber einer Zone der Integration andere gesellschaftliche Lagen entgegenstellen. Dabei ist „die naive Vorstellung eines linearen Zusammenhangs von Integration und gesellschaftlicher Stabilität bzw. Zufriedenheit der Gesellschaftsmitglieder“ schon „aufgrund der unterschiedlichen Formen gesellschaftlicher Integration aufzugeben“ (Imbusch/Rucht 2005: 67). „Hohe Integration innerhalb von Gruppen kann, wie das Beispiel von Sekten und Parallelgesellschaften zeigt, Schließungstendenzen nach außen befördern und damit die Integration auf höherer Ebene erschweren. Manche Arten und Mechanismen von Integration sind von Kontrolle, Zwang oder gar Gewalt begleitet. Schwache Formen der Integration können dagegen Wahlmöglichkeiten und Freiheitsspielräume erweitern, können aber unterhalb einer bestimmten Schwelle wiederum mehr Nachteile als Vorteile mit sich bringen“ (ebd.). Zu gesellschaftlicher Integration gehört nach dem Vorschlag eines von Wilhelm Heitmeyer und Peter Imbusch geleiteten Forschungsverbands „auf der sozialstrukturellen Ebene das Problem der adäquaten Teilhabe an den materiellen und kulturellen Gütern einer Gesellschaft [...], auf der institutionellen Ebene [...] ein fairer und gerechter Ausgleich konfligierender Interessen auf der Basis von Gleichwertigkeit“ und „auf der personellen Ebene [...] die Herstellung emotionaler und expressiver Beziehungen zwischen den Menschen“ (ebd.: 61). Doch bis zu einer so komplexen Theorie gesellschaftlicher Integration sei „noch ein weiter Weg zu gehen“, und dass der Begriff der Integration für eine Vielzahl von Debatten anschlussfähig sei, Sorge eben auch „für eine babylonische Diskussionslage“ (ebd.: 67).

1 So spricht Kronauer (2002: 126 ff.) von „Exklusion II“ und Nassehi (2006) will Ausgrenzungserfahrungen nur in Bezug auf Organisationen gelten lassen, nicht aber in Bezug auf die Gesellschaft.

Schließlich ist noch auf einen problematischen normativen Nebensinn des Integrationsbegriffs hinzuweisen: In einer „unkritischen Lesart“ kann sich Integrationspolitik darauf beschränken, gesellschaftliche Randgruppen durch einseitige Anpassung an eine funktionierende Mehrheitsgesellschaft wieder „einzugliedern“ (Kronauer 2006: 29).² Der Blick auf die gesellschaftlichen Bedingungen individueller Zugehörigkeit und Teilhabe, auf „ausgrenzende soziale Verhältnisse“ (ebd.) würde so verstellt.

Von Teilhabe zu sprechen, signalisiert zunächst einmal, dass man die Systemebene, die „Vogelperspektive“ auf Gesellschaft verlässt und auf der Individualebene danach fragt, „wer sich auf welche Weise dem ‚gesellschaftlichen Ganzen‘ zugehörig fühlt“ (Bude/Lantermann 2006: 234).³ Für den Versuch, gerade Teilhabe zum Gegenstand der offenbar notwendigen „Anstrengung des Begriffs“ bei der Behandlung sozialer Ungleichheit zu machen, spricht erstens, dass das Wort bereits aktive, handelnde Subjekte un-

terstellt, also eine Perspektive des Individuums auf die Gesellschaft nahe legt. Es vermeidet dabei zweitens bestimmte Probleme, die offenbar mit dem Gebrauch von „Inklusion“ und „Integration“ verbunden sind. Zum Dritten schließlich ist Teilhabe als normativer Begriff bereits in die sozialpolitische und sozialrechtliche Terminologie eingeführt, woran man anknüpfen kann, will man weitere soziale Teilhabeansprüche normieren. Daher hat sich der Forschungsvorbund „Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung Deutschlands“ (www.soeb.de) dafür entschieden, den im europäischen und internationalen Diskurs gebräuchlichen Begriff „inclusion“ als Teilhabe einzudeutschen (Bartelheimer 2005: 91) und versucht nun, über ein sozialwissenschaftlich fundiertes Teilhabekonzept, einen geeigneten normativen Maßstab für die Bewertung gesellschaftlicher Entwicklung aus der Perspektive von Individuen und Haushalten zu gewinnen (Bartelheimer 2006: 77 ff.).

2 In der deutschen Version von Dokumenten der Europäischen Union wird „Inclusion“ meist als „Eingliederung“ übersetzt. Dagegen verwendet die deutsche Übersetzung von Robert Castel (2000b) „Teilhabe“ als Übersetzung für „participation“.

3 Zum Unterschied von gesellschaftlichem Zusammenhalt auf der Systemebene und gesellschaftlicher Zugehörigkeit von Menschen auf der Ebene von Individuen und sozialen Lagen vgl. Bartelheimer (2007b).

2. Was bedeutet Teilhabe?

Mit dem Begriff der Teilhabe werden zwei Fragen verhandelt: Wie wird gesellschaftliche Zugehörigkeit hergestellt und erfahren, und wie viel Ungleichheit akzeptiert die Gesellschaft? Der Ausdruck wird offenbar gebraucht, „damit gesellschaftliche Verhältnisse, damit individuelle Befindlichkeiten am Maßstab des Sozialen gemessen werden können“ (Zacher 2001: 347). Aus wissenschaftlicher Sicht geht es zunächst darum, den Bedeutungsgehalt von Teilhabe begrifflich so zu präzisieren, dass dieses Konzept der empirischen Überprüfung zugänglich wird. Dagegen handelt es sich in sozialpolitischer Hinsicht eher darum, den „unbestimmten Rechtsbegriff“ Teilhabe in möglichst vielen Bereichen als praktisch wirksamen, sozialen Rechtsanspruch zu konkretisieren.

Ein hinreichend bestimmter Teilhabebegriff sollte wenigstens fünf Anforderungen genügen:

1. Teilhabe ist nur historisch relativ zu verstehen, das heißt stets als Teilhabe an den sozioökonomischen Möglichkeiten einer gegebenen Gesellschaft, an wesentlichen Merkmalen ihres Lebensstandards und ihrer vorherrschenden Lebensweise. Sie bindet die Ränder der Gesellschaft an deren „Mitte“.
2. Teilhabe ist mehrdimensional: Sowohl der für eine Gesellschaft insgesamt charakteristische „Teilhabe-Modus“ wie auch die Stellung bestimmter Gruppen im Gefüge sozialer Ungleichheit und sozialer Beziehungen ergibt sich erst durch Zusammenwirken verschiedener Teilhabeformen (etwa von Erwerbsarbeit, Familie und Sozialstaat). In einer Situation gesellschaftlichen Umbruchs verändert sich gerade dieses Zusammenspiel verschiedener Dimensionen gesellschaftlicher Zugehörigkeit.
3. Teilhabe beschreibt kein einfaches „Drinnen“ oder „Draußen“, wie es unkritische Lesarten des Ausgrenzungsdiskurses unterstellen. Es geht vielmehr darum, Abstufungen ungleicher Teilhabe zu unterscheiden. Dazu sind die individu-

ellen Wohlfahrtspositionen vieler verschiedener Personen vergleichbar zu machen, und es ist klar zu unterscheiden zwischen erwünschter Vielfalt von Lebensweisen und inakzeptablen Gefährdungen von Teilhabe, die gesellschaftlichen Eingriff erfordern. Nach dem Vorschlag des französischen Soziologen Robert Castel (2000a, 2000b) könnte man, ausgehend von der teilhabenden gesellschaftlichen „Mitte“, eine Zone der Prekariät oder der sozialen Verwundbarkeit, eine Zone der Fürsorge und eine Zone sozialer Ausgrenzung bzw. „Entkopplung“ („désaffiliation“) unterscheiden.

4. Teilhabe ist ein dynamisches Konzept: Ob Teilhabe gelingt, kann nicht allein nach einem Zustand zu einem gegebenen Zeitpunkt, sondern muss auch nach der Dauer von Zuständen, nach der zeitlichen Dynamik von Lebensverläufen und biografischen Mustern beurteilt werden.
5. Teilhabe ist aktiv: Sie wird durch soziales Handeln und in sozialen Beziehungen angestrebt und verwirklicht. Bei der Beurteilung von Teilhabe kommt es auf die handelnden Subjekte an, auf ihre Erfahrungen und darauf, wie sie ihre soziale Lage bewältigen.

Dass Teilhabe als Diskursfigur Konjunktur hat, hängt auch mit einer Begriffsverlagerung bei der wissenschaftlichen und politischen Beobachtung sozialer Ungleichheit zusammen (Böhnke 2006). Armutsquoten und andere Verteilungsmaße messen Teilhabe indirekt, über ungleich verteilte Ressourcen. Doch bloße Verteilungsinformationen, wie sie die Armutsforschung zunächst lieferte, besagen noch nicht viel über den veränderten sozialen Zustand einer Gesellschaft. Mit der Beobachtung benachteiligter Lebenslagen versuchen Sozialforschung und Sozialberichterstattung daher direkt zu messen, wie viel Teilhabe Personen oder Gruppen realisiert haben (vgl. Andretta 1991, Allmendinger/Hinz 1999, Leßmann 2007). Der Begriff der Ausgrenzung (Kronauer 2002) könnte

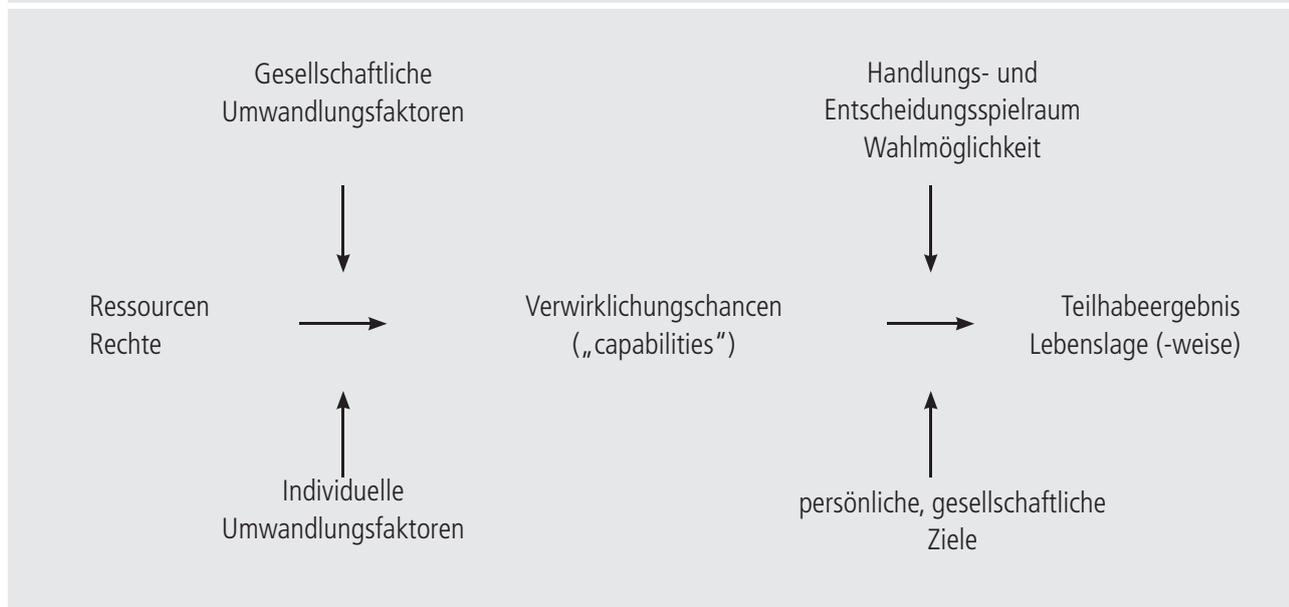
demgegenüber nach den sozialen Beziehungen fragen, die von angemessener Teilhabe ausschließen. Als Verwirklichungschancen⁴ bezeichnet A. Sen (1999; vgl. Volkert 2005b) die individuelle Befähigung zur Teilhabe und entsprechende Handlungsspielräume. Dieses Konzept der „Teilhabe- und Verwirklichungschancen“, das heißt der „Möglichkeiten oder umfassenden Fähigkeiten („capabilities“) von Menschen, ein Leben führen zu können, für das sie sich mit guten Gründen entscheiden konnten und das die Grundlagen der Selbstachtung nicht in Frage stellt“ (Bundesregierung 2005: 7), soll künftig den normativen Bezugspunkt der Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes bilden.

Die Aufgabe der sozialwissenschaftlichen Ungleichheitsforschung bestünde nun darin, diese verschiedenen Konzepte und Perspektiven in schlüssiger Form zu integrieren, wie dies offenbar für das

Teilhabe-Konzept der Bundesregierung beabsichtigt ist: „Das Konzept der Teilhabe- und Verwirklichungschancen bildet [...] in Verbindung mit dem Lebenslagenansatz die Grundlage für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes“ (ebd. S. 10).

Abbildung 1 stellt den Versuch dar, die verschiedenen Bedingungen gelingender Teilhabe zu einem abstrakten Modell zusammenzuführen. Zunächst fragt das Modell nach den materiellen Ressourcen bzw. nach den Rechtsansprüchen, die Zugang zu Ressourcen verschaffen. Diese eröffnen jedoch lediglich die Möglichkeit von Teilhabe. Diese Möglichkeiten zu realisieren, verlangt zum einen individuelle Fähigkeiten (in der Terminologie von A. Sen: Umwandlungsfaktoren), zum anderen gesellschaftliche Bedingungen (etwa: Normen, Infrastrukturen), welche diese Umwandlung ermöglichen.

Abbildung 1: **Wie Teilhabe „funktioniert“ – ein Modell frei nach Amartya Sen**



4 Leßmann (2007) übersetzt „Verwirklichungsmöglichkeiten“.

Abbildung 2: **Teilhabeformen**

| Teilhabeformen | gesellschaftliche Ressourcen und Umwandlungsfaktoren | Teilhabeergebnis |
|---|--|--|
| Erwerbsarbeit | Haushalt, Betrieb / Unternehmen Arbeitsmarkt, Arbeitsmarktpolitik | Erwerbsbeteiligung (wie sicher?) Erwerbseinkommen (existenzsichernd?) |
| Soziale Nahbeziehungen informelle Arbeit | Haushalt / Familie, Betrieb, Quartier andere | Netzwerke, Isolation, empfangene / geleistete informelle Arbeit, Unterhalt |
| Bürgerliche, politische Rechte | Staat, Parteien, Verbände | Bürgerstatus, politische Partizipation |
| Soziale Rechte | System sozialer Sicherung | Transfereinkommen, soziale Dienstleistungen |
| Bildung, Kultur | Bildungssystem | Qualifikation (Kompetenz), Werteorientierung |

Insbesondere diese gesellschaftlichen Umwandlungsfaktoren sind daran zu messen, welche Handlungs- und Entscheidungsspielräume sozioökonomische Bedingungen und Institutionensystem den Individuen lassen, um entweder ganz persönliche oder von ihnen geteilte, gesellschaftlich übliche Teilhabeziele zu verwirklichen. Das Ergebnis all dieser Faktoren ist eine bestimmte Lebenslage oder ein bestimmtes Teilhabeergebnis (in der Terminologie von A. Sen: „functionings“⁵). Der Vergleich von Wohlfahrtspositionen und die Analyse sozialer Ungleichheit setzt nach diesem Konzept nicht einfach an den beobachteten Unterschieden der Lebenslage an, sondern fragt danach, wie weit diese auf ungleiche Verwirklichungschancen zurückgehen. Das Ziel sozialstaatlicher Intervention bestünde demnach nicht darin,

das Teilhabeergebnis, also individuelle Lebensweisen („functionings“) anzugleichen, sondern Ungleichheit bereits bei den Verwirklichungschancen zu reduzieren.

Jean-Michel Bonvin (2006) hat dieses Modell am politisch unverdächtigen Beispiel des Fahrradfahrens illustriert. Wer die Chance haben soll, Rad zu fahren, benötigt zunächst ein Rad oder Zugang zu einem Rad (Ressource). Ferner muss er Rad fahren können (individueller Umwandlungsfaktor), und es muss hierfür eine gesellschaftliche Infrastruktur geben, also Straßen und Wege, und schließlich muss das Radfahren auch erlaubt sein (all dies zählt zu den gesellschaftlichen Umwandlungsfaktoren). So kann Wahlfreiheit entstehen: Wählt jemand das Radfahren als ihm angemessene Form der Mobilität oder

5 Volkert (2005a: 11) verzichtet auf eine Eindeutigkeit des Begriffs: „Functionings sind die Lebensumstände und Aktivitäten, die eine Person schätzt und tatsächlich verwirklicht (valuable doings and beings)“. Leßmann (2007) übersetzt mit „Funktionen“.

hat er keine Wahl, weil ihm andere Verkehrsmittel nicht zur Verfügung stehen? Erst im Wissen um all diese Faktoren lässt sich auch bewerten, warum eine Person mehr Rad fährt als eine andere. Fährt jemand nicht Rad, kommt es in diesem Modell also darauf an, ob er das nicht will oder ob er es nicht kann. Das Ziel wäre dann nicht, dass alle gleich viel Rad fahren, sondern dass alle so viel Rad fahren können, wie sie wollen. Praktisch ergibt sich in diesem Ansatz natürlich das Problem, dass in der Regel von beobachtbaren Funktionen auf die – der Beobachtung meist unzugängliche – Menge an Verwirklichungschancen zu schließen ist, das heißt auf die Wahlmöglichkeiten, die ihnen vorausgingen (Leßmann 2007: 141).

Teilhabe ist mehrdimensional, und dies gilt auch für Verwirklichungschancen und ihre gesellschaftlichen und individuellen Voraussetzungen. Um in diese Vielfalt möglicher individueller Teilhabeanliegen, Handlungsebenen bzw. gesellschaftlichen Beziehungen eine grobe analytische Ordnung zu bringen, kann man vier Teilhabeformen unterscheiden (vgl. *Abbildung 2*)⁶:

- Teilhabe am System gesellschaftlicher Arbeitsteilung über Erwerbsarbeit,
- Teilhabe in informellen sozialen Nahbeziehungen, die auf persönlicher, gegenseitiger Verpflichtung beruhen, wobei die Teilnahme am System gesellschaftlicher Arbeitsteilung hier durch informelle Eigenarbeit im Haushaltszusammenhang geschieht,
- Teilhabe durch Rechte – in *Abbildung 2* werden die sozialen Rechte wegen ihrer besonderen Bedeutung von den bürgerlichen und politischen Rechten unterschieden, sowie
- kulturelle Teilhabe durch den Erwerb von Kompetenzen und durch geteilte gesellschaftliche Wertorientierungen.

Auf jede dieser Teilhabeformen lässt sich das Modell der Verwirklichungschancen anwenden. Im Interesse der Übersicht beschränkt sich *Abbildung 2* auf einige Momente des Konzepts: Sie weist für jede Teilhabeform die wichtigsten Instanzen aus, die Ressourcen und gesellschaftliche Umwandlungsfaktoren bereitstellen, und sie verknüpft diese „Inputs“ der Wohlfahrtsproduktion mit Dimensionen der Lebenslage oder des Lebensstandards, die sich als „Outcomes“ gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion und individuellen Handelns verstehen lassen – und die die Sozialberichterstattung schon immer zu messen versuchte.

Typische Lebenslagen, etwa Niveaus materieller Teilhabe, ergeben sich erst durch das Zusammenwirken verschiedener Teilhabeformen, etwa im Haushalt oder im Lebensverlauf einer Person. Eine Teilhabeform kann dabei Kontextbedingung oder Umwandlungsfaktor für eine andere sein. Verschiedene Teilhabeformen können einander kompensieren und Gefährdungen „abpuffern“. Soziale Nahbeziehungen ermöglichen gemeinsames Wirtschaften, begründen private Transfers (Unterhaltsleistungen), lösen informelle Arbeit für andere aus, und sie stellen sogar eine entscheidende Ressource bei der Stellensuche am Arbeitsmarkt dar. Rechte auf Lohnersatzleistungen und auf Arbeitsförderung unterstützen die Arbeitsmarktintegration. Soziale Leistungsansprüche wiederum unterstellen private Unterstützung oder Sorgearbeit. Kulturelle Teilhabe kann die Bewältigung sozialer oder beruflicher Gefährdung erleichtern.

Auf der Grundlage dieser Unterscheidungen kann man (in Anlehnung an Robert Castel 2000b) Zonen sozialen Zusammenhalts – bestimmte Kombinationen von Teilhabeformen – zu identifizieren suchen. Die von ihm idealtypisch unterschiedenen gesell-

⁶ In *Abbildung 2* werden Überlegungen zur Unterscheidung von Formen gesellschaftlicher Zugehörigkeit weiterentwickelt, die Martin Kronauer (2002, 2006) angestellt hat.

schaftlichen Zonen gelingender, gefährdeter oder scheiternder Teilhabe müssten sich durch das Zusammentreffen solcher Teilhabechancen oder -risiken bestimmen lassen, wie sie sich aus der gesellschaftlichen Umbruchkonstellation ergeben. Und die Grenzen und Übergänge zwischen solchen Zonen der Gefährdung und Ausgrenzung würden dann für die gegenwärtige Gesellschaft wesentliche Linien aktueller sozialer Ungleichheit bilden.

Nach diesem Muster sollte sich auch der Teilhabemodus analysieren lassen, der für das Sozialmodell einer Gesellschaft in einer gegebenen historischen Situation prägend ist. So war für die „fordistische“ Gesellschaftsentwicklung der Nachkriegsjahrzehnte – in der alten Bundesrepublik wie in anderen entwickelten Industriegesellschaften – ein bestimmter Teilhabemodus kennzeichnend: nämlich die Teilhabe der großen Bevölkerungsmehrheit an der Entwicklung der Produktivität und am Wandel von Konsumstrukturen durch proportional steigende Familienlöhne, politische Teilhabe über Wahlen und Parteien sowie über Mitbestimmung und industriell-

le Beziehungen in den Betrieben, Teilhabe an Sozialsystemen zur Bewältigung des Einstiegs und des Ausstiegs aus dem Erwerbsleben und zur Überbrückung von Problemen im Erwerbsverlauf sowie die Teilhabe an standardisierten staatlichen oder öffentlich finanzierten Infrastruktur- und Dienstleistungen, auch an standardisierter Bildung und Kultur. Dies alles setzte eine bestimmte Form von Teilhabe an Erwerbsarbeit und ein Funktionieren der Familie als Unterhaltsverband voraus und gewährleistete unter günstigen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen den von Ulrich Beck beschriebenen „Fahrstuhleffekt“, der die sozialen Unterschiede nicht beseitigte, aber fast die ganze Gesellschaft nach oben fahren und den Anschein einer „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ (Helmut Schelsky) entstehen ließ. Welche Konsequenzen hat es nun, wenn dieser Teilhabemodus im gesellschaftlichen Umbruch nicht mehr zuverlässig funktioniert? Und wie verschieben sich heute die Anteile der verschiedenen Teilhabeformen, über die Individuen und Haushalte an die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung angeschlossen werden?

3. Teilhabe im sozialpolitischen Diskurs

3.1 Grundsicherung als „Ernstfall“ sozialstaatlicher Teilhabe im Umbruch

Ist im politischen Raum von Teilhabe die Rede, dann geht es vor allem um Ansprüche auf Teilhabe durch politische und soziale Rechte. Mit der Entwicklung sozialstaatlicher Intervention werden Ansprüche auf Sozialleistungen zu einer eigenständigen Dimension gesellschaftlicher Teilhabe. Die so vermittelten Ressourcen und Umwandlungsfaktoren haben entscheidenden Einfluss auf die Verwirklichung von Teilhabe in allen anderen Dimensionen. Die Entwicklung dieser besonderen Teilhabeform kann nach fünf Kriterien beurteilt werden (nach Ostner/Leitner/Lesenich 2001):

- Wird eine universelle Sicherung in einer umfassenden Risikogemeinschaft organisiert oder sortieren kategoriale Sicherungssysteme nach guten und schlechten Risiken?
- Werden Leistungen bedingungslos, als sozialer Rechtsanspruch gewährt oder nach Prüfung und Kontrolle bestimmter Zugangsvoraussetzungen? Wirkt die Leistung als Berechtigung, das heißt als Verwirklichung eines Teilhaberechts, oder begründet sie eine Bringschuld des Leistungsempfängers gegenüber der Solidargemeinschaft?
- Werden Sozialleistungen vom (Wohl-)Verhalten der Adressaten abhängig gemacht? Werden helfende Dienstleistungsbeziehungen moralisch aufgeladen, etwa durch die Unterscheidung zwischen unterstützungswürdigen und unwürdigen Bedürftigen?
- Zielen die Leistungen auf Vollversorgung (vollständige Bedarfsdeckung) oder sollen sie nur eine

Grundversorgung gewährleisten, die zur Bedarfsdeckung durch andere Leistungen aufgestockt werden muss?

- Findet die Ausgestaltung innerhalb des öffentlichen Systems statt oder werden Leistungssysteme (ganz oder teilweise) privatisiert?

Versprach das alte deutsche Sozialmodell vor allem die Sicherung des Status und Lebensstandards, der durch sozialen Aufstieg am Arbeitsmarkt, in der Wirtschaft und im Bildungssystem erworben wurde, so werden die sozialen Sicherungssysteme derzeit auf bescheidenere Ziele ausgerichtet. Sie sollen künftig eher eine Grundversorgung leisten und Mindeststandards sichern. Um zu verstehen, welche Folgen dies für die sozialstaatlich vermittelte Teilhabe hat, muss man verschiedene institutionelle Formen sozialer Sicherung nach ihrem spezifischen Beitrag zum gesellschaftlichen Teilhabemodus unterscheiden.

Für den *Teilhagemodus der alten Bundesrepublik* galt nach Hans F. Zacher die „Grundformel, dass jeder noch nicht alte und nicht durch Familienarbeit gebundene Erwachsene die Möglichkeit haben soll, aber auch die Verantwortung trägt, durch Arbeit ein Einkommen zu verdienen und damit seine Bedarfe und die Bedarfe derer zu decken, die mit ihm in einem Unterhaltsverband zusammenleben und von seinem Unterhalt abhängen“ (Zacher 2001: 347). Diese „Grundformel“ verknüpft also zwei Teilhabeformen: Teilhabe durch Erwerbsarbeit und Teilhabe durch den „Unterhaltsverband“ von Haushalt oder Familie, der „nicht nur eine Einkommensgemeinschaft, nicht nur eine Verbrauchergemeinschaft, sondern auch eine Dienstleistungsgemeinschaft“ ist (ebd.: 353).⁷ Der Sozialstaat hat zum einen die Grundformel durch „die Ausgestaltung der Erwerbsarbeit,

⁷ Übrigens unterscheidet Zacher (2001: 351 f.) auch zwischen einer „allgemeinen Seite“ der Bedarfsdeckung, nämlich der „Bereitstellung entsprechender Güter und Dienste“, und der „individuellen Fähigkeit, von dem so bereitgestellten Angebot an Gütern und Diensten Gebrauch zu machen“. Er stellt also die gleiche Überlegung an wie der Lebenslagenansatz mit dem Konzept des Handlungsspielraums und Amartya Sens Wohlfahrtsökonomie mit dem Konzept der individuellen Umwandlungsfaktoren: Die Realisierung von Teilhabe hängt nicht allein von Ressourcen ab, sondern auch von individuellen Voraussetzungen.

der Bedarfsdeckung und des Unterhaltsverbandes in Geltung zu setzen und in Geltung zu halten“, und zum anderen Gefährdungen und „unangemessene Ungleichheiten“ zu korrigieren, „die sich im Vollzug der Grundformel ergeben“ (ebd.: 348).

Dabei unterscheidet Zacher (ebd.: 356 ff., 664 ff.) drei Felder und institutionelle Formen der Sozialpolitik (ein viertes Feld sieht er in der „Verantwortung des Staates für die Wirtschaft“).

- *Das Existenzminimum* wird durch eine Basis-sicherung nach dem Prinzip der Bedürftigkeit gewährleistet. Der Anspruch hierauf hängt grundsätzlich von den individuellen Umständen ab und soll ihnen gerecht werden. Existenzsicherung ist subsidiär zu anderen Leistungsansprüchen, das heißt, sie „hat immer dort einzutreten, wo die Grundformel nicht greift“ (ebd.: 664). Und sie ist universalistisch, das heißt, der Anspruch auf Existenzsicherung besteht „für jedermann“. Sie vermittelt ein Mindestmaß an Gleichheit und Bedarfsgerechtigkeit durch ein Minimum an Umverteilung, „eine Teilhabe, deren Maß das Existenzminimum ist“ (ebd.).
- *Soziale Sicherheit* versprechen zum einen die Institutionen der Vorsorge: die Sozialversicherung als das „Flaggschiff“ der deutschen Sozialpolitik – und ergänzend die Beamtenversorgung. Hinzu kommen nach Zacher Institutionen der Entschädigung, die Schäden bearbeiten, für die der Staat haftet (etwa die Kriegsopferversorgung). In den Institutionen sozialer Sicherheit mischen sich Elemente der Leistungsgerechtigkeit, Besitzstands- und Bedarfsgerechtigkeit. Gemeinsam ist ihnen, dass sie selektiv wirken (ebd.: 359). Insbesondere die Vorsorge beruht auf einer Vorsorgegeschichte und auf Solidarität in der engeren Gemeinschaft derer, die gleichermaßen vorsorgefähig sind (ebd.: 665). Beide Formen „gehen von der Normalität der Grundformel aus“ (ebd.: 664). Ansprüche auf Vorsorge und Entschädigung unterstellen eine Vorgeschichte, in der Erwerbsbeteiligung und Ein-

kommen individuell realisiert wurden. Fortgeschrieben wird die „Teilhabe an der Erwerbs- und Wirtschaftsgesellschaft“, die sich „bis zur Störung im Verlauf der Grundformel“ oder bis zum Eintritt eines Schadens ergeben hat, damit aber auch die Ungleichheit der erworbenen Lebensverhältnisse (ebd.: 360).

- Die – institutionell vielfältigen – „Hilfs- und Förderungssysteme“ des *sozialen Ausgleichs* (z. B. Wohn-geld, Kindergeld, Arbeitsförderung) stellen zwar unmittelbar auf eine bestimmte Lebenssituation ab, sind aber auch eher universell in dem Sinn, dass Leistungsansprüche nicht durch eine Vorsorgegeschichte begründet werden und auf der „Solidarität der allgemeinen Rechtsgemeinschaft“ beruhen. Systeme sozialen Ausgleichs oder sozialen Schutzes verwirklichen nach Zacher vor allem Bedarfs- und Chancengerechtigkeit. Sie wenden sich gegen Abhängigkeitsverhältnisse und Ungleichheit beim Vollzug der Grundformel; ihr Ziel ist es, „mehr Gleichheit“ in den Vollzug der Grundformel hineinzutragen“ und „Chancengleichheit beim Zugang zur Grundformel“ herzustellen (ebd.: 363). Sie vermitteln „Teilhabe [...] an den allgemeinen Rechtsgütern der Freiheit, der Sicherheit und der Partizipation“ und „angemessene Wohlstandsteilhabe [...], Teilhabe an den allgemeinen Lebenschancen der Gesellschaft“ (ebd.: 666).

Die Teilhabe durch sozialstaatliche Transfers oder soziale Dienstleistungen der Vorsorge, insbesondere der Sozialversicherung, folgt der Logik eines partiell sozialisierten Lohns, also eines „Soziallohns“, „Kollektivlohns“ oder „politischen Lohns“ (zur Geschichte dieser Begriffe vgl. Gough 1975; Krätke 1984) oder eines „sozialen Eigentums“ (Castel 2000b: 295). Die Arbeitskraft wird teilweise „dekommodifiziert“ (Esping-Andersen 1998), das heißt, Teilhabe hängt nicht mehr ausschließlich von deren täglichem Verkauf ab, aber die Teilhabeansprüche an den Sozialstaat bleiben durch eine Vorsorgegeschichte an Lohnar-

beit gebunden. Dagegen entspricht, was Zacher die Hilfs- und Förderungssysteme des sozialen Ausgleichs nennt, eher dem Konzept der Teilhabe durch ein soziales (Bürger-)Recht (Marshall 1992), das nicht an Vorleistungen geknüpft ist, sondern vielmehr die persönlichen (bürgerlichen und politischen) Rechte ergänzt.⁸ „Soziale Gleichheit durch externalisierende steuerfinanzierte Hilfs- und Förderungssysteme herzustellen“, meint Zacher (2001: 669 f.), habe dem Ausbau des bundesdeutschen Sozialstaats „besonderen Glanz“ verliehen. Die Systeme sozialen Ausgleichs seien aber auch besonders gefährdet durch eine Veränderung sozialpolitischer Prioritäten. Denn sie verfügen nicht über die besondere Finanzierungsgrundlage, die Sozialversicherungen „in die Nähe erworbenen Eigentums“ rücken, und meist auch über keine „tief verwurzelte institutionelle Repräsentation“. Und schließlich beruhe auch ihr Leistungsniveau meist auf „gegriffenen“ Größen – die man deshalb auch leicht senken kann.

Je prekärer die Grundformel der Teilhabe durch Erwerbsarbeit und Familienverband im Umbruch wird und je weniger der Staat die Geltung der Grundformel durch bloße Gestaltung von Rahmenbedingungen sichern kann, desto stärker tritt der selektive, also auch ausgrenzende Charakter der sozialen Vorsorge in den Vordergrund: Es wächst die Zahl derer, deren Teilhabe aufgrund unzureichender oder fehlender Versicherungsansprüche gefährdet ist. Und desto schwieriger wird es, „mehr Gleichheit“ in den „Vollzug“ der Grundformel zu bringen. Die aktuelle politische Konjunktur des Teilhabediskurses fällt also mit der Notwendigkeit zusammen, Richtungsentscheidungen über künftige Minimalziele

sozialer Sicherung zu treffen, die das Versagen der Grundformel ausgleichen.

In seiner grundlegenden Darstellung der Ordnungsprinzipien bundesdeutscher Sozialstaatlichkeit ging Zacher noch 2001 davon aus, dass mit der Sozialhilfe eine moderne Basissicherung das „Erbe der Armenfürsorge“ angetreten habe. Da die „Disziplin der Grundformel“ nicht mehr „vom Zustand der Vollbeschäftigung bekräftigt“ wird, sieht er einen wachsenden Dissens über den Beitrag der Existenzsicherung zur „dekommodifizierenden‘ Freiheit einer Wahl zwischen sozialen Leistungen und Arbeit“ (ebd.: 671). Er sieht aber ihr Hauptproblem nun im „Vorrang der rechtlichen und monetären Mechanismen“, das heißt darin, dass die Existenzsicherung noch zu wenig soziale Dienstleistungen einschließt.

Inzwischen aber ist zum einen die Auflösung der Existenzsicherung in einzelne, kategoriale Systeme weiter fortgeschritten. Die gleichen Personenkreise, die vor 1994 grundsichernde Einkommensansprüche an ein System – die Sozialhilfe – hatten, verteilen sich heute auf fünf Systeme: Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (nach SGB XII), Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), Kindergeldzuschlag, Wohngeld und Asylbewerberleistungsgesetz. Insbesondere entstand mit der 2005 geschaffenen Grundsicherung für Arbeitsuchende wieder ein eigener Fürsorgezweig für Erwerbsfähige neben der Sozialhilfe, ähnlich der früheren Erwerbslosenfürsorge. Zum anderen wird mit dem Grundsatz des „Forderns und Förderns“ die Fürsorgepolitik wieder bestimmend für die Existenzsicherung. Das Teilhabeminimum soll nicht mehr durch „sozialstaatlich gebotene ein-

8 Erst die sozialen Rechte, „vom Recht auf ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Wohlfahrt und Sicherheit, über das Recht auf einen vollen Anteil am gesellschaftlichen Erbe, bis zum Recht auf ein Leben als zivilisiertes Wesen entsprechend der gesellschaftlich vorherrschenden Standards“ sichern die Wahrnehmung der persönlichen und politischen Rechte materiell ab (Marshall [1949] 1992: 40). Da Marshall selbst seine Vorlesungen über „social citizenship“ 1949 hielt, noch ehe sich der moderne Sozialstaat ausdifferenziert hatte, macht er keinen Unterschied zwischen Versicherungsansprüchen und anderen sozialen Ausgleichsleistungen. Für ihn ist der Anspruch auf Bildung der wichtigste Anwendungsfall seines Konzepts.

seitige Gewährung“ zustande kommen, sondern als „Gegenleistung für Aktivitäten zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit“ (Münder/Armbrost/Berlit u.a. 2005: 38). Erstmals hatte die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister 2000 für die Sozialhilfe – damals noch untergesetzlich – den Grundsatz aufgestellt, „dass diesem Hilfsanspruch rechtlich und tatsächlich die Mitwirkungspflicht der Hilfeempfänger gleichgewichtig gegenüber“ stehe und Sozialhilfe „so weit wie möglich zu einer Leistungsbeziehung auf Gegenseitigkeit ausgestaltet werden“ solle. § 2 SGB II („Grundsatz des Forderns“) versucht diesen Gedanken für die Grundsicherung auch rechtlich zu fassen. Da es aber schwer möglich ist, für einen Sozialtransfer ein „klares, synallagmatisches Verhältnis von (existenzsichernder) Leistung und klar definierter ‚Gegenleistung‘“ zu definieren, wird „der Einzelne in einem einzelfallbezogen festzulegenden und auszuhandelnden Maße flexiblen Mitwirkungsobliegenheiten ohne klare Struktur unterworfen“ (ebd.).

Je lebendiger das „Erbe“ der Fürsorge im Umbruch wird, desto mehr kommt es auf eine Frage an, die Zacher offenbar für historisch überholt hielt: Was unterscheidet Fürsorge als besonderen Teilhabemodus vom „sozialen Eigentum“ und vom „sozialen Recht“? Der Unterschied liegt nicht allein in der Bedürftigkeitsprüfung, denn Leistungen des sozialen Ausgleichs können einkommensabhängig ausgestaltet werden. Er liegt auch nicht im Individualisierungsgrundsatz der Fürsorge, denn Dienstleistungen der Vorsorge (etwa Gesundheitsleistungen) oder des sozialen Ausgleichs (etwa der Jugendhilfe) müssen am Einzelfall ausgerichtet werden. Er liegt vielmehr in der Art des Anspruchs und in den Beziehungen zwischen Adressaten und Unterstützungsinstanz, also in dem, was Ostner/Leitner/Lessenich 2001 (vgl. oben) als „Bringschuld“ und als moralische Aufladung bezeichnet haben.

Als älteste, vormoderne Form eines sozialen Teilhabeanspruchs – Castel (2000b: 40) spricht von „*protection rapprochée*“, also von „unmittelbarer Sicherung“ – hat sich die Fürsorge historisch gerade erst vom primären sozialen Unterhaltsverband und von der Privatwohlthätigkeit gelöst; auch deshalb ist sie bis heute wesentlich eine kommunale Aufgabe geblieben. Da sie weder auf einer Vorsorgegeschichte beruht, die soziales Eigentum begründet, noch auf einem unpersönlichen sozialen Rechtsanspruch, wird Fürsorge als ungleiche Austauschbeziehung „unterhalb der Sphäre des Rechts“ organisiert. Der Hilfsanspruch hängt davon ab, dass die Klienten weitreichende Verhaltensanforderungen erfüllen: sei es, weil die Hilfebedürftigkeit vor allem als Folge persönlicher Schuld oder eingeschränkter persönlicher Autonomie (defizitärer persönlicher Umwandlungsfaktoren, vgl. Abb. 1) wahrgenommen wird, sei es, weil eine „Gegenleistung“ für Unterstützung erwartet wird. Der Soziologe Georg Simmel ([1906] 1993: 30 ff.; 54 ff.) hat daher vor gut 100 Jahren festgestellt, Armut als soziale Kategorie entstehe „nicht durch ein bestimmtes Maß von Mangel und Entbehrung“, sondern durch die soziale Norm, nach der diese in der Fürsorge bearbeitet werden: „Auf Seiten des Staates bestehe die Pflicht, den Armen zu unterstützen, aber dem entspreche kein Recht des Armen darauf, unterstützt zu werden.“ Armenfürsorge mache einerseits die besondere individuelle Situation des Unterstützten zum „äußeren Zielpunkt der Hilfsaktion“, andererseits stelle es ihn „den Gesamtabsichten des Staates als ein rechtloses Objekt und zu formenden Stoff“ gegenüber.

In der Tradition der Armenfürsorge wird gewissermaßen materielle Teilhabe gegen Selbstbestimmung getauscht.⁹ Auch die Interaktionen zwischen den Adressaten und den Fachkräften können sich von dem modernen professionellen Modell einer

9 Bis zur Neuregelung in der Weimarer Republik schloss die Inanspruchnahme der Armenfürsorge vom Wahlrecht und von anderen öffentlichen Rechten aus.

funktional versachlichten Dienstleistungsbeziehung entfernen, für die kein Dank geschuldet wird, und einer „diffusen Rolle der Fürsorglichkeit“ nach dem Modell primärer Sozialbeziehungen annähern (Harrach/Loer/Schmidtke 2000: 87).

Natürlich lassen sich die Teilhabeformen der Fürsorge, des sozialen Eigentums und des sozialen Rechts nur idealtypisch unterscheiden; sie können sich in konkreten sozialstaatlichen Institutionen mischen. In der Sozialhilfe waren Elemente der Fürsorge dem universellen sozialen Rechtsanspruch auf Existenzsicherung „beigemischt“. Demgegenüber enthält die heutige Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II wohl „mehr Fürsorge“, aber in verändertem „Mischungsverhältnis“ durchaus noch soziale Rechte.

Der „Ernstfall“ des sozialpolitischen Teilhabediskurses ist jedenfalls heute die Grundsicherung. In der Terminologie des Teilhabemodells (Abb. 1) ausgedrückt, hängt die Qualität der Teilhabe, die durch das Existenzminimum garantiert wird, natürlich zunächst vom Leistungsniveau ab, also vom sozialstaatlich anerkannten soziokulturellen Existenzminimum, aber in zweiter Instanz auch davon, ob die gesellschaftlichen Umwandlungsfaktoren (vgl. Abb. 1) im System der Grundsicherung den ohnehin eingeschränkten Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Adressaten erweitern oder zusätzlich begrenzen. „Gleichheit im Sinne eines Mindestmaßes“ (Zacher 2001: 360) kann künftig entweder durch eine Rückkehr zur Fürsorge gesichert werden, oder aber dadurch, dass die Solidaritäts- und Teilhabelogik sozialer Rechte, die nach Zacher in den universalistischen, gleichheitsorientierten Hilfs- und Förderungssystemen des sozialen Ausgleichs realisiert war, auf die Sicherung des Existenzminimums angewendet wird.

3.2 Risiken und Nebenwirkungen des Teilhabediskurses

Hinter der Frage, was unter Teilhabe zu verstehen sei, steht oft ein handfester Streit um Ansprüche an den Sozialstaat, die neu auszuhandeln sind. Daher kann es nur helfen, die „Risiken und Nebenwirkungen“ des Teilhabediskurses zu kennen.

Erstens beantworten die theoretischen Konzepte, auf die man zur Begriffsklärung zurückgreifen kann, die Frage nach gesellschaftlicher Zugehörigkeit radikal individuell. Diese Individualisierung von Teilhabeansprüchen ist selbst eine „Errungenschaft“ aus der Ausbauphase des Sozialstaats. Doch allzu leicht kann darüber „vergessen“ werden, wie viel Vorsorge und sozialer Ausgleich erforderlich waren, um Ressourcen und gesellschaftliche Umwandlungsfaktoren für individuelle Verwirklichungschancen bereitzustellen.

Andretta (1991: 20 ff.) hat darauf hingewiesen, dass der Lebenslagenansatz und die für ihn zentralen Konzepte der Grundanliegen und des Handlungsspielraums eine Ausgestaltung von Sozialpolitik als System individualisierender Hilfen nahelegt. Während in der lebenslagenorientierten Sozialberichterstattung der Versuch, typische kollektive Lebenslagen und entsprechende kollektive Risiken zu bestimmen, eine gewisse Tradition hat, wird Sens Konzept der Verwirklichungschancen bisher vor allem individualisierend verstanden.¹⁰ Es akzeptiert die Vielfalt der Lebensweisen und der persönlichen Ziele, ohne Verwirklichungschancen und Teilhabeergebnisse gesellschaftlich zu bewerten. Dies ist kein Problem, unterstellt man einen demokratischen Prozess, in dem alle ihre Teilhabeanliegen einbringen können und in dem eine Verständigung darüber gelingt, für welche Mindestausstattung an Ressourcen und Umwandlungsfaktoren Politik zuständig bleibt. Gelingt

¹⁰ Die von Robert Castel entlehnte Unterscheidung gesellschaftlicher Teilhabezonen der Sicherheit, Gefährdung und Ausgrenzung (vgl. oben) könnte hier Abhilfe schaffen.

dies jedoch nicht, so birgt die Formel, „die Prioritäten des Sozialstaates“ zugunsten von „Teilhabe und Vorbeugung statt Nachsorge“ neu zu bestimmen (Scholz 2003), auch die Gefahr, dass sich die politisch Verantwortlichen von der Verantwortung für ein Minimum an Gleichheit der Teilhabeergebnisse entlasten. Der Individualismus droht dann ein negatives Vorzeichen anzunehmen: Die Einzelnen werden mit ihren Teilhabeproblemen allein gelassen, das Argument einer – meist nur minimalen – Chancengerechtigkeit wird gegen den Anspruch auf Bedarfsgerechtigkeit gekehrt. Dagegen hat Castel (2000b: 413) zu Recht betont, in einer „überaus diversifizierten und vom negativen Individualismus angelegten Gesellschaft“ könne es „keinerlei sozialen Zusammenhalt ohne soziale Sicherheit“ geben. Verwirklichungschancen sind mehr als Zugangschancen: Sie müssen an Teilhabeergebnissen gemessen werden. Es geht daher nicht nur um Zugang zu Marktbeziehungen und zu Sozialsystemen, sondern auch um die Qualität der Rechtsansprüche und um die tatsächlich vermittelte Teilhabe.

Ein zweites Diskursrisiko liegt in den wachsenden Spannungen und Konflikten zwischen den verschiedenen Teilhabeformen und ihren unterschiedlichen Eigenlogiken. Im Umbruch des gesellschaftlichen Produktions- und Sozialmodells löst sich auf, was Zacher (vgl. oben) die „Grundformel“ nannte: ein dominanter Teilhabemodus, der Teilhabe durch Erwerbsarbeit, Familienunterhalt und soziale Vorsorge koordiniert. In dieser konfliktreichen Situation entsteht eine Vielzahl von Möglichkeiten, ein Teilhabeziel zu Lasten anderer zu verfolgen und eine Teilhabeform – unter Missachtung ihres Eigensinns – zu Lasten einer anderen in Dienst zu nehmen.

Was Teilhabe als sozialwissenschaftliches Konzept und als sozialpolitischer Leitbegriff einschließt und welche Risiken bei der Verwendung dieses Konzepts auftreten, zeigt sich nur in der Anwendung auf die reale gesellschaftliche Entwicklung. Dies versucht der nächste, abschließende Abschnitt in Bezug auf Erwerbsbeteiligung.

4. Neue Prekarität und alte Normalität am Arbeitsmarkt

Aus drei Gründen liegt es nahe, Erwerbsbeteiligung als Anwendungsfall der in diesem Papier erörterten Begriffsbestimmungen von Teilhabe zu wählen.

Erstens zeigte sich oben die Zentralstellung von Erwerbsarbeit in der von Zacher so genannten „Grundformel“. Das alte bundesdeutsche Sozialmodell war das einer Erwerbsarbeits- oder Lohnarbeitsgesellschaft, das heißt, diese Teilhabeform entschied für die erwachsene Bevölkerung über Teilhabe und Verwirklichungschancen in fast allen Bereichen. Daran hat sich auch im Umbruch nichts geändert. Die westdeutschen Erwerbsquoten sind seit den 1960er Jahren stetig gestiegen, vor allem aufgrund wachsender Erwerbsbeteiligung von Frauen, und in Ostdeutschland liegen die Erwerbsquoten von Männern und Frauen – lange nach dem Beschäftigungseinbruch im Gefolge der „Wende“ – weiterhin über dem westdeutschen Niveau (Bartelheimer 2007a). Dass Erwerbsarbeit als Teilhabeform gesellschaftlich bestimmend ist, bedeutet allerdings nicht, dass sie quantitativ dominiert, denn sie setzt immer erhebliche Eigenarbeit in Haushalten, also in sozialen Nahbeziehungen voraus.¹¹

Zweitens aber hat sich unter den Bedingungen lang anhaltender gesamtwirtschaftlicher Unterbeschäftigung und abnehmender quantitativer Bedeutung des Normalarbeitsverhältnisses, das heißt im Wesentlichen der abhängigen sozialversicherungspflichtigen Arbeit, der erwerbsgesellschaftliche Teilhabemodus grundlegend zu wandeln begonnen. Hatten Vollzug und sozialstaatliche Flankierung der

„Grundformel“ im „alten“ Sozialmodell der Nachkriegszeit die Lohnarbeit – und mit ihr Erwerbsarbeit überhaupt – aus einem Zustand der Unsicherheit in einen sozialstaatlich gesicherten Status verwandelt, entwickelt sich diese heute zu einer unsicheren Teilhabeform zurück.

Drittens wurde die deutsche Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren grundlegend neu ausgerichtet. „Leitmotiv dieser Arbeitsmarktreformen ist das Konzept des aktivierenden Sozialstaats. Im Mittelpunkt steht ein gewandeltes Verständnis der Aufgabenteilung von Staat und Bürgerinnen und Bürgern. Die Reformen am Arbeitsmarkt stellen im zentralen Lebensbereich der Erwerbsarbeit nach dem Grundsatz ‚Fördern und Fordern‘ eine neue Balance zwischen staatlich organisierter Unterstützung einerseits und der Eigeninitiative der Bürgerinnen und Bürger andererseits her. Ziel dieser Politik ist es, die Autonomie und Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger in Wirtschaft und Gesellschaft zu stärken“ (Deutscher Bundestag 2006: 9).

4.1 Sichere und unsichere Erwerbsbeteiligung

Die neuen Risiken der Teilhabe an Erwerbsarbeit sind nicht gleich verteilt und das Normalarbeitsverhältnis erodiert nicht für alle gleichermaßen. Auf dem Arbeitsmarkt treffen heute vier Beschäftigungssegmente aufeinander, deren Größenordnung nachstehend für Westdeutschland und für die Jahre von 2000 bis 2004 veranschaulicht werden soll.¹²

11 Ein grobes empirisches Argument hierfür ergibt die Zeitverwendung der Bevölkerung im Erwerbsalter (hier: von 16 bis unter 65 Jahren, nach: Statistisches Bundesamt 2004). Diese setzte im Jahr 1998 77,5% ihrer Zeit für persönliche Aktivitäten ein, 1,1% für Qualifikation, 13,4% für Erwerbsarbeit und 17,1% für Eigenarbeit im Haushalt und für soziales Engagement. Mehr als die Hälfte der aktiven Zeit, die anderen zugute kommt oder auch von anderen genutzt werden kann, ist also Eigenarbeit in informellen Sozialbeziehungen. Und deutlich mehr als die Hälfte der Zeit, die Kinder und Jugendliche (bis 18 Jahre) und Ältere (ab 65) empfangen, ist informelle Arbeitszeit.

12 Die dargestellten Zahlen beruhen auf einer Auswertung der Längsschnittdaten (integrierten Erwerbsbiografien) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit. Dabei wird für einen Beobachtungszeitraum von fünf Jahren (2000 bis 2004) der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung an allen Meldezeiten in der Statistik der Bundesagentur (Arbeitslosigkeit, Leistungsbezug, Maßnahmen) berechnet (Alda 2007). Die Zahlen sollen hier nur Größenordnungen anzeigen. Denn erstens beruhen sie auf vorläufigen Berechnungen, an denen sich noch konzeptionelle Änderungen ergeben können. Und zweitens zeigen sich nicht alle Formen, in denen die Unsicherheit in die Erwerbsarbeit zurückkehrt, in abnehmenden Anteilen versicherungspflichtiger Arbeit. (So können z.B. auch im „stabilen“ Sektor Tarifverträge und betriebliche Interessensvertretung an Einfluss verlieren.)

- Nach wie vor zählt etwa die Hälfte der Erwerbspersonen mit Meldungen in den statistischen Verfahren der Bundesagentur für Arbeit zum „stabilen“ Beschäftigungssegment: 48% der Männer, 54% der Frauen waren in fünf Jahren durchgängig versicherungspflichtig beschäftigt, 38% der Männer und 49% der Frauen sogar ohne Betriebswechsel.
- Etwa ein Fünftel der Erwerbspersonen (23% der Männer, 17% der Frauen) waren im Beobachtungszeitraum überwiegend (zu mehr als 50%) versicherungspflichtig beschäftigt, jedoch mit Unterbrechungen.
- Die Erwerbsbeteiligung eines weiteren Fünftels (20% der Männer, 19% der Frauen) kann als unsicher bezeichnet werden. Sie weisen Beschäftigungszeiten auf, die oft mehrfach unterbrochen sind und in der Summe weniger als 50% der Gesamtzeit ausmachen. Der Anteil dieses Beschäftigungssegments wäre noch um vier bis fünf Prozentpunkte größer, würde man die Personen berücksichtigen, die in 2004 keine Meldezeiten mehr aufwiesen, die also offenbar aus dem von der Bundesagentur erfassten Beschäftigungssystem (ohne Selbstständigkeit, nicht gemeldete Erwerbslosigkeit, stille Reserve) ausgeschieden waren. (In Ostdeutschland liegt der Anteil dieses unsicheren Segments wesentlich über den hier ausgewiesenen Werten.)
- Von Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt kann bei jenen Erwerbspersonen die Rede sein, die im Beobachtungszeitraum so gut wie nie (weniger als 3% der Zeit) versicherungspflichtig beschäftigt waren, die aber immer noch als Arbeitslose bzw. als Bezieher von Lohnersatzleistungen gemeldet sind. Dies traf für 9% der Männer und 11% der Frauen zu. Allerdings wären diese Werte um 14 Prozentpunkte (Männer) bzw. 17 Prozent-

punkte (Frauen) größer, würde man wieder die Personen einbeziehen, die am Ende des Beobachtungszeitraums, also 2004, aus den Statistiken der Bundesagentur verschwunden waren.

- Zunächst einmal zeigen diese Zahlen, dass für einen Großteil der Erwerbspersonen die „Grundformel“ erwerbsgesellschaftlicher Teilhabe immer noch weitgehend funktioniert. Für sie bleibt Arbeitslosigkeit ein eher unwahrscheinlicher Risikofall (was nicht heißen muss, dass die Arbeitslosenversicherung bei ihnen keine Akzeptanz mehr fände), und sie erfahren die zunehmende Flexibilität des Beschäftigungssystems im Wesentlichen als Jobwechsel oder als Unsicherheit im internen Arbeitsmarkt.

Für das wachsende Segment unsicherer Erwerbsbeteiligung sind dagegen häufigere Wechsel zwischen Beschäftigungslosigkeit, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und versicherungspflichtiger oder nicht standardisierter Erwerbsarbeit kennzeichnend, oft mit niedrigen Erwerbseinkommen, die durch lohnergänzende Transfers (z. B. Grundsicherungsleistungen) aufgestockt werden. Sie sind offensichtlich kein Fall für eine Arbeitslosenversicherung, das heißt, ihre Teilhabersituation lassen sich nicht mehr im Wege der Vorsorge bearbeiten. Für sie gilt aber auch nicht, dass ihnen überhaupt der Zugang zu Erwerbsarbeit fehlt. Für sie geht es nicht um Arbeit überhaupt, sondern um bessere Arbeit. Ihre Teilhabesituation zu verbessern, würde einen „Übergangsarbeitsmarkt“ (Schmid 2002) voraussetzen, der ihnen eine Chance auf Aufstieg in das sichere Beschäftigungssegment eröffnete.

Lediglich für das Segment der Ausgegrenzten kann die politische Formel, wonach sozial sei, was Beschäftigung schafft, oder (fast) jede Arbeit besser sei als keine (Streeck/Heinze 2000: 35¹³), eine gewisse Berechtigung beanspruchen. Jedoch würde eine arbeitsmarktpolitisch, die ihnen lediglich Anschluss an

13 „Unter dem Gesichtspunkt der Teilhabe und der Chancen ist selbst schlecht bezahlte und unbequeme Erwerbsarbeit besser als transfergestützte Nichtarbeit“ (Scholz 2003; ähnlich argumentiert Zeeb 2006).

das prekäre Segment verschaffte, weder die dargestellte Segmentierung überwinden noch ihnen eine Rückkehr zur Grundformel der Teilhabe aus Zeiten der Vollbeschäftigung ermöglichen. Sie würde eher „die gezielte Ausweitung der ‚Zone der Gefährdung‘ bedeuten, in der trügerischen Hoffnung, damit die ‚Zone der Ausgrenzung‘ zu reduzieren“ (Kronauer 2004: 115).

Unter Teilhabegesichtspunkten ist im segmentierten Beschäftigungssystem „Dabeisein“ nicht alles. Das Normalarbeitsverhältnis erodiert und wird exklusiver, es bleibt aber für das prekäre Beschäftigungssegment und selbst für die, denen Ausgrenzung droht, als Teilhabenorm wirksam. „Aber Ein-Euro-Job“, wendet die jugendliche ostdeutsche Arbeitslose im Gespräch mit dem Vermittler in ihrer ARGE ein, „ich hätte gern eine richtige Arbeit“ (Baethge-Kinsky/Bartelheimer u.a. 2006: 202). Für einen großen – wenn auch empirisch schwer zu bestimmenden – Teil der flexibilisierten, nicht standardisierten Beschäftigung gilt, dass diese Erwerbsformen unfreiwillig eingegangen werden und dass Erwerbswünsche offen bleiben.¹⁴

4.2 Von der Arbeitslosenversicherung zur Erwerbsfürsorge

Unsichere Erwerbsbeteiligung als neue soziale Lage entsteht durch Kombination von zwei Unsicherheiten: Die Anbindung an den Arbeitsmarkt ist prekär und die soziale Sicherung ist es auch. Mit der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik wurde ein „zweistufiges System“ (Deutscher Bundestag 2006: 9) geschaf-

fen, das den beitragsfinanzierten, eigentumsgeschützten Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) und den steuerfinanzierten Bereich der Grundsicherung (SGB II) rechtlich und organisatorisch trennt. Unter Teilhabegesichtspunkten hat dies drei Konsequenzen:

- Für einen großen Teil des Erwerbspersonenpotenzials wird Arbeitsförderung auf Fürsorgeneiveau reorganisiert.
- Es entsteht ein neuer Teilhabemodus der Arbeit mit lohnergänzenden Transfers.
- Die öffentlich geförderte Beschäftigung gerät in die Lage, eine sekundäre Erwerbsteilhabe am Rande der Arbeitsgesellschaft zu organisieren.

Die Entwicklung der Arbeitsförderung zu einem modernen Zweig des deutschen Sozialstaats folgte im 20. Jahrhundert der Grundlinie, die Sicherung gegen die Risiken des Arbeitsmarkts aus der Armenfürsorge herauszulösen (Zimmermann 2006, Schmuhl 2004), also von der Teilhabereform der Fürsorge auf das Niveau der Vorsorge und des sozialen Ausgleichs zu heben.¹⁵ Demgegenüber markiert das neue Leistungssystem des SGB II also eine historische Trendwende – den Beginn einer Rückkehr zur Fürsorge in der Arbeitsmarktpolitik.

Im Jahresdurchschnitt 2006 war die Arbeitslosenversicherung noch für gut ein Drittel (37,1%) der bei der Bundesagentur gemeldeten Arbeitslosen zuständig, der neue Rechtskreis des SGB II dagegen für zwei Drittel (Statistik der BA 2007a). Und während die Arbeitslosigkeit im Versicherungsbereich 2006 um 370.000 zurückging, wuchs sie im Grundsicherungsbereich, der die „schlechteren Risiken“ bearbeitet, um 53.000. Das erklärte Ziel der „Hartz-Kommis-

14 18% aller teilzeitbeschäftigten Frauen arbeiten unfreiwillig in Teilzeit, d.h. sie wünschen, aus geringfügiger Teilzeit in versicherungspflichtige Teilzeit oder aus einer der beiden Formen in Vollzeit zu wechseln (Bartelheimer 2007a: 162).

15 Vor 2005, also vor der Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe, versuchten die Sozialhilfeträger, arbeitslose Hilfeberechtigte durch Maßnahmen, in denen sie Versicherungsansprüche erwarben, in den Rechtskreis des SGB III zu überführen. Die Emanzipation der Arbeitsmarktpolitik von der Fürsorge war also auch im alten System nicht vollständig gelungen. Allerdings dürfte die Sozialhilfe – trotz der stärker individualisierten Leistungsbemessung – in der Gesamtbetrachtung auch weniger Fürsorgeelemente enthalten haben.

sion“, mit dem Job Center ein einheitliches System der Beratung und Betreuung für alle Arbeitsuchenden zu schaffen, ist längst aufgegeben. Vielmehr stehen die beiden Rechtskreise des SGB III und des SGB II für eine Polarisierung sozialer Schutznormen am Arbeitsmarkt, die immer enger dem Grenzverlauf zwischen dem stabilen und dem prekären Segment am Arbeitsmarkt folgt. Zwar kann die große Mehrzahl der Arbeitsförderungsinstrumente nach SGB III als Ermessensleistungen auch im Grundsicherungsbereich eingesetzt werden. Tatsächlich aber findet ein solcher einheitlicher Instrumenteneinsatz immer weniger statt. Bei drei Fünfteln aller neu begonnenen Maßnahmen in der Grundsicherung handelt es sich inzwischen um Sonderinstrumente für diesen Rechtskreis, etwa Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung (vgl. Statistik der BA 2007b).

Die *Fürsorgelogik* zeigt sich im neuen Rechtskreis des SGB II vor allem in dreierlei:

- Die Grundsicherung hat nicht mehr den Charakter einer Suchhilfe, die für Arbeitslose den ökonomischen Zwang abmildert, sofort das erstbeste Jobangebot annehmen zu müssen. Im Grundsicherungsbereich ist fast jede Arbeitsmöglichkeit zumutbar, selbst wenn sie nur den Zahlbetrag der Unterstützung mindert.
- Beratungs- und Vermittlungsleistungen sowie geförderte Beschäftigung sind sanktionsbewehrt. Den Bezug von Entgeltersatzleistungen „generell an eine ‚Gegenleistung‘ des Empfängers zu koppeln“, ist die Grundidee des arbeitsmarktpolitischen Konzepts, das international unter dem Namen „Workfare“ firmiert (Koch/Stephan/Walwei 2005). An die Stelle konkreter Rechtsansprüche und Wunsch- und Wahlrechte tritt dabei ein weit gefasster Ermessensspielraum der Fachkräfte, dem eine ebenso weit gefasste Mitwirkungspflicht der Arbeitssuchenden entspricht. Dieser Paradigmenwechsel „von der gesicherten Rechtsposition zum Aushandlungsprozess“ (Spindler 2006: 174) fin-

det in einem Verhältnis einseitiger Abhängigkeit statt: Im Konfliktfall kann der Grundsicherungsträger die Leistungen, die das Existenzminimum sichern sollen, absenken oder kürzen.

- Beschäftigung schaffende Maßnahmen im Rechtskreis des SGB II werden nur noch ausnahmsweise als reguläre Arbeit organisiert. Die Regel sind Sonderbeschäftigungsformen im Sozialrechtsverhältnis, bei denen die Arbeit – auch wenn dies rechtlich so bislang nicht konstruiert werden kann – als Pflichtarbeit, das heißt, als nicht zu entlohnende Gegenleistung für die Existenzsicherung aufgefasst wird. Im jüngsten Sondergutachten des Sachverständigenrats (2006) für die Ausgestaltung des Arbeitslosengelds II als Kombilohn ist der logische Schlusspunkt dieser sekundären Arbeitsmarktintegration skizziert: eine Arbeit in Arbeitsgelegenheiten als Gegenleistung für das Existenzminimum, die keine der Teilhabechancen regulärer Arbeit mehr bietet.

Gemessen am Maßstab der Verwirklichungschancen schneidet die Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht gut ab. Sie kann vielmehr als ein Beispiel für das gelten, was Kronauer (2002, 2004) als „Substanzverlust sozialer Rechte“ bezeichnet hat. Die Leistungsberechtigten sind gleichzeitig gesichert und gefährdet; sie stehen als Objekte der Aktivierung am Rande sozialstaatlicher Normalität. In dieser Rückwendung der Arbeitsförderung zur Fürsorge zeigt sich aber auch, dass dem deutschen Sozialstaat für die aktuellen Risikokonstellationen am Arbeitsmarkt ein moderneres „Repertoire“ fehlt. Die im deutschen Modell vorherrschende Form, soziale Rechtsansprüche zu sichern, ist die Versicherung, und allgemeingültige Sicherungssysteme wurden vorzugsweise durch die Zwangsversicherung und durch die Einbeziehung möglichst aller gesellschaftlicher Gruppen in die Versicherungsgemeinschaft geschaffen. Die Arbeitsmarktpolitik ist erst spät (1927) und nur mit erheblichen systematischen Widersprüchen nach diesem Modell organisiert worden. Je größer das Be-

schäftigungssegment wird, dessen Teilhabeprobleme nicht nach einer Versicherungslogik bearbeitet werden können, desto mehr macht sich die „Pfadabhängigkeit“ des deutschen Sozialstaatsmodells bemerkbar. Für die Rückkehr zur Fürsorge sprach neben dem Aktivierungsparadigma der „Workfare“ auch die Tatsache, dass eine Ausgestaltung von Arbeitsmarktpolitik als System des sozialen Ausgleichs, das heißt als gleicher Rechtsanspruch für alle Arbeitssuchenden unabhängig von ihrer Vorgeschichte, in der deutschen Tradition keine hinreichend tiefen Wurzeln hat.

Was nun aber die Grundsicherung für Arbeitssuchende von den historischen Vorläuferformen der Erwerbslosenfürsorge unterscheidet, ist die Tatsache, dass sie entgegen einer im öffentlichen und politischen Diskurs verbreiteten Vereinfachung kein reines Leistungssystem für „Langzeitarbeitslose“ darstellt. Mit der modernen „Erwerbsfürsorge“ entsteht vielmehr eine neue Form sozialstaatlich flankierter Erwerbsarbeit im prekären Segment. Teilhabe durch Erwerbsarbeit und Teilhabe durch soziale Sicherung gehen hier eine neue Verbindung ein, die in der Terminologie Zachers (vgl. oben) dadurch charakterisiert ist, dass die „Grundformel“ nicht greift, obwohl Erwerbsarbeit geleistet wird.

Dass ein erheblicher Teil der „Arbeitssuchenden“ im Rechtskreis des SGB II nicht außerhalb des Beschäftigungssystems steht, sondern sich vielmehr im prekären Segment bewegt, zeigt sich in einer Reihe statistischer Kennzahlen.

- Nur etwa 9% der erwerbsfähigen Hilfebezieher, die 2005 in Grundsicherungsbezug eintraten, hatten vorher (d.h. bis zu drei Monate vor Leistungsbeginn) Arbeitslosengeld nach dem SGB III erhalten. Bei weiteren 5% der Zugänge handelte es sich um Aufstocker, die Grundsicherung ergänzend zu nicht existenzsicherndem Arbeitslosengeld erhielten. Viel häufiger als solche Übergänge aus dem vorrangigen Versicherungsbereich war die bloße Unterbrechung des Grundsicherungs-

bezugs: 17,9% der Personen, die im Dezember 2005 als Zugänge gezählt wurden, hatten im laufenden Jahr schon einmal SGB-II-Leistungen bezogen (Statistik der BA 2006a).

- 41,5% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die im September 2005 Arbeitslosengeld II erhielten, waren in den drei Jahren davor sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen, weitere 4,8% geringfügig (BA 2006a: 18).
- Im Mai 2006 waren 19,3% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II (1,1 Mio.) erwerbstätig, darunter 10,0% (0,55 Mio.) sozialversicherungspflichtig (Statistik der BA 2006b). Bei ihnen diente die Grundsicherung mithin dazu, unzureichende Erwerbseinkommen aufzustocken. Diese Form des Lohnzuschusses macht vermutlich einen Teil des deutschen Niedriglohnsektors ökonomisch erst möglich.

Dass das Potenzial für erwerbsbegleitende Fürsorgeleistungen wesentlich größer ist, zeigen zwei andere Zahlen: 2004 arbeiteten 18,4% der versicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten im statistischen Niedriglohnbereich (Rhein/Stamm 2006). Und 1,89 Millionen Erwerbstätige zählten 2006 zur geschätzten Dunkelziffer der Armut, das heißt, sie nahmen rechnerisch bestehende Ansprüche auf aufstockende SGB-II-Leistungen nicht wahr (Becker 2007).

Öffentlich geförderte Beschäftigung wurde im Rahmen der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik eher als ein teures und wenig wirkungsvolles Instrument bewertet. Tatsächlich aber wird heute im Bereich der Grundsicherung mehr Beschäftigung gefördert als vor der Neuausrichtung (BA 2006b), und über neue Formen öffentlicher Beschäftigungsalternativen wird politisch wieder intensiv diskutiert. Geändert hat sich zweierlei. Zum einen wird „Marktersatz“ nicht mehr als versicherungspflichtige Beschäftigung gefördert, sondern ganz überwiegend in Rechtsverhältnissen eigener Art, insbesondere in Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante. Zum anderen wird die Aufgabe dieser Maßnahmen

immer weniger darin gesehen, Übergänge in reguläre Beschäftigung zu erleichtern. Zielgruppe sind vielmehr dauerhaft vom Beschäftigungssystem Ausgegrenzte ohne realistische Chancen im ungefördernten Segment. Damit wird anerkannt, was insbesondere in den neuen Bundesländern bereits lange Realität war: Arbeitsmarktpolitik schafft eine Form „sekundärer“ Teilhabe an der Erwerbsgesellschaft außerhalb des regulären Arbeitsmarkts (Alda/Hauss u.a. 2004).

Die Auseinandersetzungen um die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und ihren Kern, die Grundsicherung für Arbeitsuchende, sind Produkt des erwerbsgesellschaftlichen Umbruchs. Je weniger noch auf Zachers „Grundformel“ Verlass ist, desto mehr geraten die historischen Formen der Kopplung zwischen Teilhabe durch Erwerbsarbeit und sozialstaatliche Teilhabe außer Kurs. Erwerbsfürsorge als neuartige Form der sozialstaatlichen Flankierung von Gefährdungen im Beschäftigungssystem ist gewissermaßen eine extreme Antwort auf die gestellte Frage. Nach Kronauer (2004: 114 ff.) wird durch die sozialen Sicherungsformen der Workfare „Einbindung durch Erwerbsarbeit [...] gewissermaßen gegen die Einbindung durch soziale Rechte ausgespielt“. Soziale Rechte an eine individuelle Verpflichtung zur Erwerbsarbeit zu knüpfen, widerspreche jedoch sowohl dem Wesen sozialer Rechte als auch der marktförmigen Organisation von Arbeit. Die Befürworter einer solchen radikalen Kopplung ökonomisieren die sozialpolitische Aufgabe der Existenzsicherung, das heißt, sie setzen auf mehr Beschäftigung als „Wirkung des durch Aktivierung erhöhten Angebotsdrucks auf die Lohnhöhe und -struktur“ (Penz 2006: 25). Oder sie vergessen, dass die erzwungene Erwerbsarbeit mehr Teilhabe verzehren dürfte, als sie vermitteln kann. Etwa hält Zeeb (2006: 31) eine „aktivierende Sozialhilfe“, die „keine Rücksicht auf erworbene berufliche Qualifikation oder gesellschaftlichen Status nimmt“ und „den Charakter der staatlichen Transferleistung vom Recht auf finan-

zielle Hilfe auf Lebensunterhalt zur Verpflichtung [ändert], auch die eigene Zeit jederzeit verfügbar zu machen“, für „sozialethisch gerechtfertigt“, weil Arbeit „die zentrale Brücke sozialer Integration und damit eine Vorbedingung gesellschaftlicher Teilhabe“ sei.

Nicht weniger extrem fällt die Antwort der Vertreter eines bedingungslosen Grundeinkommens aus. Ihnen kommt es darauf an, den Transferanspruch der Erwerbsfähigen völlig vom Erwerbssystem zu entkoppeln. Um diesen neuen Teilhabemodus durchsetzungsfähig zu machen, wären sie offenbar nicht nur zu bedenklichen Kompromissen beim Niveau eines solchen Grundeinkommens bereit, sondern auch dazu, den Staat aus seiner beschäftigungspolitischen Verantwortung zu entlassen und die Folge – eine flächendeckende Subventionierung niedrigster Erwerbseinkommen – in Kauf zu nehmen.

Eine Alternative zu beiden extremen Antworten wäre in einer andersartigen „lockeren Verknüpfung“ von sozialen Rechten und Erwerbsarbeit zu suchen. „Auch in Phasen der Nicht-Erwerbsarbeit müssen angemessener Lebensstandard und Statusgleichheit im Zugang zu den Institutionen der sozialen Sicherung und der Chancenverteilung gewahrt bleiben. Zugleich bleibt die Ermöglichung von Erwerbsarbeit für die arbeitsfähige Bevölkerung [...] nicht nur aus Finanzierungsgründen, sondern aus deren gesellschaftlicher Zugehörigkeit gesellschaftspolitisches Ziel“ (Kronauer 2004: 115).

4.3 Übergriffe der Arbeit auf andere Teilhabeformen

Aus Sicht des BMAS ist das SGB II Teil eines Grundsicherungssystems, „das in einem umfassenden Sinne Teilhabe ermöglichen will“ (Penz 2006: 34). Die Ausgestaltung der Grundsicherung als Erwerbsfürsorge hat jedoch nicht nur den Konflikt zwischen

den Teilhabeformen der Erwerbsarbeit und der sozialen Rechte verschärft; sie begünstigt auch die Indienstnahme anderer Teilhabeformen für das Ziel der sanktionsbewehrten Arbeitsmarktintegration.

In Haushalten werden zwei Formen der Teilhabe in alltäglicher Lebensführung verknüpft: Teilhabe am gesellschaftlichen System der Arbeitsteilung durch Erwerbsarbeit und Teilhabe über persönliche Nahbeziehungen (Hausarbeit und Familienunterhalt). Das alte deutsche Sozialmodell unterstellte, dass das individuelle Erwerbseinkommen eines (männlichen) Verdieners die materielle Teilhabe einer Familie sichert. Im Umbruch verändert sich diese „Passung“ von Erwerbssystem, Einkommenssystem und Haushalts- bzw. Familienstrukturen von Seiten der Ökonomie wie der Lebensweise. Der Teilhabemodus insbesondere der erwerbstätigen Paarhaushalte und derer mit Kindern wird immer konfliktreicher. So finden sich in der Gesellschaft heute vier Verdienersmodelle: das des Alleinverdieners, das modernisierte Anderthalb-Verdiener-Modell, der Haushalt mit zwei vollzeitnahen Verdienern und der Paarhaushalt ohne jedes Erwerbseinkommen.

Mit seinen gleichstellungspolitischen Vorgaben orientiert sich das SGB II einerseits am Leitbild individuell gleichberechtigter Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt, das heißt, es stellt das in vielen Feldern sozialstaatlicher Regulierung immer noch wirksame Leitbild des männlichen Familienernährers in Frage. „Andererseits nimmt auch das SGB II selbst auf der Leistungsseite [...] private Lebensformen subsidiär in die Pflicht, was die wechselseitigen Abhängigkeiten von Haushaltsmitgliedern erhöht“ (Gottschall/Schupp u.a. 2006: 7). Der Leistungsanspruch der Arbeitslosenhilfe war stärker individualisiert als das heutige Arbeitslosengeld II; insbesondere galten

für die Anrechnung von Partnereinkommen und Vermögen höhere Freigrenzen, und die Leistung wurde den Frauen als eigenes Einkommen zugerechnet. Wurde mit dem Übergang zum SGB II 2005 zunächst die Unterhaltspflicht von Eltern für erwachsene erwerbsfähige Kinder beschränkt, so werden nach dem SGB-II-Änderungsgesetz seit dem 1.7.2006 junge Erwachsene bis zum 25. Lebensjahr wieder zur Bedarfsgemeinschaft der Eltern gezählt. Schon in materielle Hinsicht wird also das soziale Sicherungssystem mit dem SGB II stärker „familiarisiert“ (ebd.: 7); Bergahn (2006) spricht von einer Rückkehr zur „Ökonomie des ganzen Hauses“.

Die Bedarfsgemeinschaft als unterstellter Unterhaltsverband ist aber nicht nur als Konstrukt der Bedürftigkeitsprüfung problematisch,¹⁶ sondern auch als verfahrensrechtliche Konstruktion. § 1 Abs. 1 SGB II bezeichnet die „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben“, zusammen als kollektive Adressat/inn/en der „Aktivierung“. Nicht nur werden die Einkommensverhältnisse unterhaltspflichtiger Familienangehöriger in die Berechnung des Leistungsanspruchs einbezogen. Auch „Rechte und Pflichten sollen nicht mehr individuell gelten, wie in der Sozialhilfe, sondern für die Familie des oder der Hilfebedürftigen“ (Wolf 2007). Für die erwerbsfähigen Haushaltsmitglieder gilt nun gemeinsam der „Grundsatz des Forderns“: Sie müssen „alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen“ (§ 2 Abs. 1 SGB II) und „ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einsetzen“ (§ 2 Abs. 2 SGB II). „Entgegen dem Anspruch individueller sozialer Rechte treten Individuen im neuen SGB II hinter den ‚Be-

16 In einem Grundsatzurteil hat kürzlich das Bundessozialgericht dem Gesetzgeber empfohlen, die Bedarfsgemeinschaft – die als Rechtsbegriff eine „Erfindung“ des SGB II ist – wegen rechtlicher und tatsächlicher Probleme wieder „ersatzlos zu streichen“ (Urteil des Bundessozialgerichts vom 7.11.2006 – B 7b AS 8/06 R, nach: Wolf 2007).

darfsgemeinschaften' zurück" (Berghahn 2005: 11). Ob das SGB II „geschlechtsneutral“ umgesetzt wird, ob die Stärkung der wechselseitigen Einstandspflichten in Paarhaushalten Frauen ökonomisch abhängiger von ihren Partnern machen und wie die „Aktivierung“ in einer Wirklichkeit wirkt, in der Männer und Frauen ungleiche Erwerbschancen haben und in der Frauen den größeren Teil der Haus- und Sorgearbeit leisten, kann nur die empirische Analyse zeigen.

Für eine andere Form „aktivierender“ Indienstnahme persönlicher Beziehungen durch Arbeitsmarktpolitik plädiert Wirth (2006): Aus der Tatsache, dass „die Suche über Bekannte und Freunde, insbesondere für formal nicht Qualifizierte [...] der wichtigste der Erfolgswege zum Arbeitsplatz ist“ (ebd.: 105), folgert er, die Arbeitsverwaltung habe „in das Profiling [...] die personalen Netzwerke Arbeitssuchender einzubeziehen“ und in Eingliederungsvereinbarungen auch festzuhalten, „welche Beziehungen genutzt, welche neu aufgebaut werden sollen“ (ebd.: 107). Dass der Autor in diesem Zusammenhang versichert, solche Vereinbarungen sollten „auf Kooperation und nicht auf Sanktionsgewalt basieren“ (ebd.), kann angesichts der tatsächlichen Ungleichheit in „fürsorglicher“ Fallbearbeitung nicht wirklich beruhigen.

4.4 Das Aktivierungsparadigma: Beschäftigungsfähigkeit als negative Individualisierung

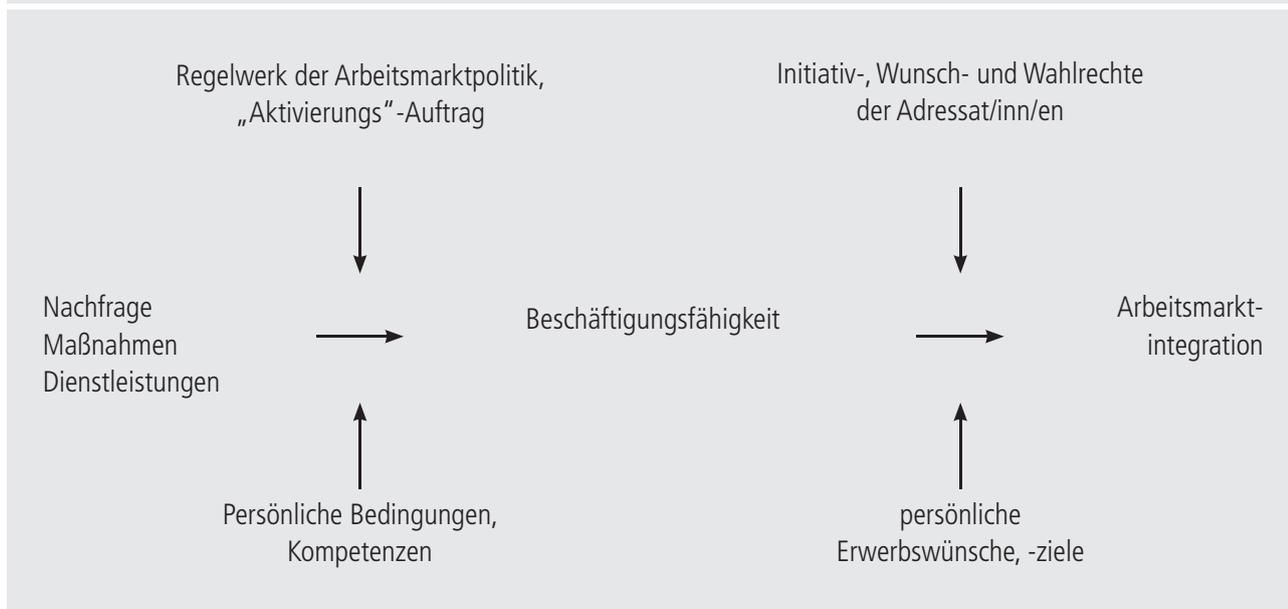
Im Paradigma aktivierender Arbeitsmarktpolitik ist eine Personalisierung des Problems der Arbeitslosigkeit angelegt. Es muss unterstellen, dass Arbeitslosigkeit in erheblichem Umfang auf Inaktivität oder unzureichenden Arbeitsanreiz der Betroffenen zurückgeht. Mangelnde Beschäftigungsfähigkeit erscheint dann als individuelles Defizit. Wenn der aktivierende Staat in den Arbeitsmarkt überhaupt noch „investiert“,

dann nur „in Richtung auf Human- und Sozialkapitalbildung: Investition statt Alimentation“ (Penz 2006: 29). Die Vorstellung, man könne für alle gleiche Bedingungen auf Erwerbsbeteiligung herstellen und den Rest den Individuen und dem Markt überlassen, lässt sich nur unter zwei Bedingungen vertreten.

- Entweder es lässt sich Vollbeschäftigung herstellen, so dass jede/r entsprechend seinem/ihrer Erwerbswunsch arbeiten kann. Der aktivierende Sozialstaat hat aber weder die wirtschaftspolitische Absicht noch die gesamtwirtschaftliche Handhabe, Vollbeschäftigung herzustellen und kann daher auch nicht allen Arbeitsmarktzugang sichern (was einem „Recht auf Arbeit“ gleichkäme).
- Oder mangelnde Beschäftigungsfähigkeit erscheint als individuelles Defizit. Damit würde die Politik von Verantwortung für Ergebnisgleichheit in der Teilhabe am Arbeitsmarkt entlastet. Wer trotz „Nachteilsausgleich“ am Arbeitsmarkt leer ausgeht, scheitert dann auch „autonom“ und schuldhaft, er wird mit seinem Teilhabeproblem allein gelassen.

Beschäftigungsfähigkeit wird aber vor allem durch den verschlossenen Arbeitsmarkt begrenzt. Sie ist eine „relationale“ Kategorie, das heißt, sie setzt die Fähigkeiten des Einzelnen in Beziehung zum Arbeitsmarkt. *Abbildung 3* greift das oben (Abb. 1) vorgestellte Teilhabemodell auf und versucht, Beschäftigungsfähigkeit als Verwirklichungschance aufzufassen. Der Arbeitsmarkt, das heißt die Nachfrage nach Arbeitskraft, und das Angebot an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Dienstleistungen bilden dabei die entscheidenden Ressourcen. Die individuelle Chance auf Arbeitsmarktintegration hängt dann zum einen Teil von persönlichen – hemmenden oder fördernden – Bedingungen (etwa Qualifikationen) ab, zum anderen Teil von gesellschaftlichen Gegebenheiten, etwa den Organisationsregeln für Arbeitsmarktpolitik und für arbeitsmarktnahe Dienstleis-

Abbildung 3: **Beschäftigungsfähigkeit als Verwirklichungschance**



tungen. Diese können den Zugang zu Stellen oder Maßnahmen vermitteln oder sie können persönliche Beschäftigungshindernisse bearbeiten. Und wie sie ausgestaltet werden, welche Entscheidungs- und Beteiligungsrechte sie für die Adressaten und

Adressatinnen vorsehen, wie weit sie deren Erwerbsziele akzeptiert oder zu beeinflussen sucht, entscheidet mit darüber, welchen Handlungsspielraum der jeweilige Adressat bzw. die jeweilige Adressatin am Arbeitsmarkt hat.

5. Schlussbemerkung

Dieser Beitrag sollte zeigen, dass Teilhabe kein „gutes Wort“ bleiben muss, sondern sozialwissenschaftlich fundiert und sozialpolitisch bestimmt werden kann. Der Versuch, Teilhabe als Minimalziel sozialstaatlicher Politik im Umbruch des deutschen Sozialmodells zu erörtern, erhöht aber nicht nur die Kom-

plexität des Teilhabediskurses, sondern legt auch die Messlatte für sozialstaatliche Politik höher. In Zeiten des Umbruchs ist die Sicherung gesellschaftlicher Mindestniveaus kein einfaches, sondern ein anspruchsvolles Ziel.

Angaben zum Autor

Dr. Peter Bartelheimer

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Soziologe, Politologe, Volkswirt. Peter Bartelheimer arbeitete an verschiedenen Forschungsinstituten in Projekten der Armuts- und Sozialberichterstattung und in der wissenschaftlichen Begleitforschung. Seit 2001 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter des SOFI, wo er u.a. den Forschungsverbund „Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung Deutschlands: Arbeit und Lebensweisen“, das Teilprojekt SOFI/FIA im „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ und die SOFI-Konzeptstudie „Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II“ leitet.

Literatur

- Alda, H. (2007): Konzeptionelle Überlegungen zur Berechnung von Kennzahlen der Erwerbsbeteiligung (interne Arbeitsunterlage), Göttingen.
- Alda, H./Hauss, F./Land, L./Willisch, A. (2004): Erwerbsverläufe und sekundärer Integrationsmodus. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. In: Berliner Debatte Initial, Vol. 9 (2004), Nr. 15, S. 70–85.
- Allmendinger, J./Hinz, T. (1999): Der Lebenslagen-Ansatz: Darstellung, sozialpolitische Bedeutung und Nutzung im Material- und Analyseband zur sozialen Lage in Bayern. In: Projektgruppe Sozialbericht Bayern (Hg.): Material- und Analyseband zur sozialen Lage in Bayern 1998, München, S. 15–29.
- Andretta, G. (1991): Zur konzeptionellen Standortbestimmung von Sozialpolitik als Lebenslagenpolitik, Regensburg.
- Baethge-Kinsky, V./Bartelheimer, P./Henke, J./Land, R./Willisch, A./Wolf, A. (2006): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II (Forschungsbericht, IAB-Projekt Nr. 823), Göttingen.
- Bartelheimer, P. (2005): Teilhabe, Gefährdung, Ausgrenzung. In: Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) u.a. (Hg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland – Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht, Wiesbaden, S. 85–123.
- Bartelheimer, P. (2006): Wozu sozioökonomische Berichterstattung? – eine Kontroverse. In: SOFI-Mitteilungen, Nr. 34, Dezember 2006, S. 67–90.
- Bartelheimer, P. (2007a): Erwerbsbeteiligung in sozioökonomischer Perspektive. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): Neue Wege statistischer Berichterstattung – Mikro- und Makrodaten als Grundlage sozioökonomischer Modellierungen, Statistik und Wissenschaft, Band 10 (Beiträge zum wissenschaftlichen Kolloquium am 28./29. April 2005 in Wiesbaden), Wiesbaden, S. 139–191.
- Bartelheimer, P. (2007b): Gefährdungen von Teilhabe im Umbruch des deutschen Sozialmodells. In: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin (Hg.): Fällt die Gesellschaft auseinander? Herausforderungen für die Politik, Auftaktveranstaltung des Projektes „Gesellschaftliche Integration“ (28. September 2006), Berlin, S. 11–28.
- Becker, I. (2007): Soziale Gerechtigkeit und Teilhabe: Zielverletzungen durch Armut, Beitrag zum 3. Fachgespräch der Friedrich-Ebert-Stiftung am 28. Februar 2007 in Berlin.
- Berghahn, S. (2005): Geschlechtergleichstellung und Bedarfsgemeinschaft: Vorwärts in die Vergangenheit des Ernährermodells? Vortrag im IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit) am 14. September 2005 in Nürnberg.
- Böhnke, P. (2006): Am Rande der Gesellschaft. Risiken sozialer Ausgrenzung, Opladen.
- Bonvin, J.-M. (2006): Employment and Labour Market Regulation – A Capability Approach. In: Peter Bartelheimer, P./Boes, A./Fuchs, T. u. a. (Hg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung Deutschlands – Zweiter Bericht, Zwischenbericht Teil I, Werkstattberichte, Göttingen, S. 64–68.
- Bude, H./Lantermann, E.-D. (2006): Soziale Exklusion und Exklusionsempfinden. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Vol. 58, S. 233–252.
- Bude, H./Willisch, A. (Hg.) (2006): Das Problem der Exklusion. Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige, Hamburg.
- Bundesagentur für Arbeit (2006a): SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Jahresbericht 2005, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2006b): Arbeitsmarktpolitik, Beschäftigung und Erwerbstätigkeit. Entwicklung und Zusammenhänge 2000–2005, Nürnberg.
- Bundesregierung (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berichtsband, Berlin.
- Castel, R. (2000a): Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit, Konstanz.
- Castel, R. (2000b): Die Fallstricke des Exklusionsbegriffs. In: Mittelweg 36, Vol. 3, S. 11–25.
- Deutscher Bundestag (2006): Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drs. 16/3982, Berlin.

- Esping-Andersen, G. (1998): Zur politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. In: Lessenich, S./Ostner, I. (Hg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt am Main/New York, S. 19–56.
- Europäische Kommission (2004): *Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung. Soziale Sicherheit und soziale Integration*, Luxemburg.
- Gottschall, K./Schupp, J./Braun, F./Bartelheimer, P. (2006): *Bewertung der SGB-II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht, Angebot an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, Bremen.
- Gough, I. (1975): *State Expenditure in Advanced Capitalism*. In: *New Left Review*, Vol. 16, No. 1/92, S. 53–92.
- Harrach, E.-M.v./Loer, T./Schmidtke, O. (2000): *Verwaltung des Sozialen. Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts*, Konstanz.
- Imbusch, P./Rucht, D.(2005): *Integration und Desintegration in modernen Gesellschaften*. In: Heitmeyer, W./Imbusch, P. (Hg.): *Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft*, Wiesbaden, S. 13–71.
- Koch, S./Stephan, G./Walwei, U. (2005): *Workfare: Möglichkeiten und Grenzen (IAB Discussion Paper 17/2005)*, Nürnberg.
- Konferenz der Arbeits- und Sozialminister (2000): *Beschluss der 77. Konferenz vom 25. und 26.10.2000*, o.O.
- Krätke, M. (1984): *Kritik der Staatsfinanzen. Zur Politischen Ökonomie des Steuerstaats*, Hamburg.
- Kronauer, M. (2002): *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*, Frankfurt am Main/New York.
- Kronauer, M. (2004): „Insider“ und „Outsider“ – „Inklusion“ und „Exklusion“ im Sozialstaat. In: Zilian, H.G. (Hg.): *Insider und Outsider*, München, S. 105–119.
- Kronauer, M. (2006): „Exklusion“ als Kategorie. In: Bude, H./Willisch, A. (Hg.): *Das Problem der Exklusion. Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige*, Hamburg, S. 27–45.
- Leßmann, O. (2007): *Konzeption und Erfassung von Armut. Vergleich des Lebenslage-Ansatzes mit Sens „Capability“-Ansatz*, Berlin.
- Luhmann, N. (1981): *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München/Wien.
- Marshall, T.H. (1992): *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaats (1949)*, Frankfurt am Main/New York.
- Münder, J./Armbrost, C./Berlit, U. u. a. (2005): *Sozialgesetzbuch XII, Sozialhilfe, Lehr- und Praxiskommentar, 7. Auflage*, Baden-Baden.
- Nassehi, A. (2006): Die paradoxe Einheit von Inklusion und Exklusion. Ein systemtheoretischer Blick auf die „Phänomene“. In: Bude, H./Willisch, A. (Hg.): *Das Problem der Exklusion. Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige*, Hamburg, S. 46–69.
- Ostner, I./Leitner, S./Lessenich, S. (2001): *Sozialpolitische Herausforderungen, Zukunft und Perspektiven des Wohlfahrtsstaats in der Bundesrepublik, Literaturbericht (Arbeitspapier 49 der Hans-Böckler-Stiftung)*, Düsseldorf.
- Penz, R. (2006): *Evaluation im aktivierenden Sozialstaat. Normative Überlegungen zur Aufgabe der Wirkungsforschung am Beispiel der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende*. In: Brinkmann, Ch./Koch, S./Mendius, H.G. (Hg.): *Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung?* Nürnberg, S. 19–38.
- Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland (2006): *Gerechte Teilhabe. Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität. Eine Denkschrift des Rats der Evangelischen Kirche in Deutschland*, Gütersloh.
- Rhein, T./Stamm, M. (2006): *Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige*, IAB-Forschungsbericht 12/2006, Nürnberg.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell*, Wiesbaden.

- Schmid, G. (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung; Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main/New York.
- Schmuhl, H.-W. (2004): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002, Nürnberg.
- Scholz, O. (2003): Gerechtigkeit und solidarische Mitte im 21. Jahrhundert. In: Frankfurter Rundschau vom 7.8.2003.
- Sen, A. (1999): *Commodities and Capabilities* (second impression), New Delhi/Oxford.
- Simmel, G. (1993): Zur Soziologie der Armut (1906). In: Simmel, G. (Hg.): Aufsätze und Abhandlungen 1901–1908, Band II (Gesamtausgabe Band 8), Frankfurt am Main, S. 24 ff.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Partei Vorstand) (2007): Soziale Demokratie im 21. Jahrhundert. „Bremer Entwurf“ für ein neues Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bremen.
- Spindler, H. (2006): Rechtliche Rahmenbedingungen für eigenverantwortliche Lebensführung in Umbruchsituationen. In: Forschungsinstitut Arbeit, Bildung, Partizipation (Hg.): Von der Statussicherung zur Eigenverantwortung? Das deutsche Sozialmodell im gesellschaftlichen Umbruch (Jahrbuch Arbeit, Bildung, Kultur Band 23/24, 2005/06), Recklinghausen, S. 169–184.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2006a): Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bestand und Bewegung von Bedarfsgemeinschaften und Hilfebedürftigen, Nürnberg.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2006b): Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, Mai 2006, Nürnberg.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2007a): Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitslose, Jahreszahlen 2006, Nürnberg.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2007b): Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Monatsbericht 2/2007, Nürnberg.
- Statistisches Bundesamt (2004): Sozio-ökonomische Input-Output-Rechnung 1998, Schriftenreihe Sozio-ökonomisches Berichtssystem für eine nachhaltige Gesellschaft, Band 4, Wiesbaden.
- Streeck, Wolfgang/Heinze, Rolf G. (2000): Wende am Arbeitsmarkt durch Erneuerung des deutschen Modells. In: Sozialwissenschaftliche Informationen (SOWI), Schwerpunktheft Politik und Arbeitsmarkt, Jg. 29, Heft 1, S. 28–38.
- Vogel, B. (2006): Soziale Verwundbarkeit und prekärer Wohlstand. Für ein verändertes Vokabular sozialer Ungleichheit. In: Bude, H./Willisch, A. (Hg.): Das Problem der Exklusion. Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige, Hamburg, S. 342–335.
- Volkert, J. (Hg.) (2005b): Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen. Amartya Sens Capability-Konzept als Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, Wiesbaden.
- Volkert, J. (2005a): Einführung: Armut, Reichtum und Capabilities – Zentrale Inhalte, Begriffe und die Beiträge dieses Bandes. In: Volkert, J. (Hg.): Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen. Amartya Sens Capability-Konzept als Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, Wiesbaden, S. 11–19.
- Wirth, C. (2006): Arbeitsmarktintegration, personale Netzwerke und die öffentliche Arbeitsvermittlung. In: WSI-Mitteilungen, Vol. 59, Nr. 2, S. 104–109.
- Wolf, A. (2007): Bundessozialgericht: Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft überprüfen! Zum Urteil des Bundessozialgerichts vom 7.11.2006 (B 7b AS 8/06 R).
- Zacher, H.F. (2001): Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchiv (Hg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1, Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden, S. 333–684.
- Zeeb, M. (2006): Niedriglohntektor. Plädoyer für eine Gratwanderung. In: Zeeb, M. (Hg.): Beteiligungsgerechtigkeit: Bildung, Arbeit, Niedriglohn, Berlin, S. 9–42.
- Zimmermann, B. (2006): Arbeitslosigkeit in Deutschland. Zur Entstehung einer sozialen Kategorie, Frankfurt am Main/New York.

www.fes.de/integration

Arbeitspapier N° 2
Irene Becker
Verdeckte Armut in Deutschland
Ausmaß und Ursachen

Weitere Arbeitspapiere:

**Die Einkommens- und Vermögensverteilung
in Deutschland**

**Probleme und Instrumente einer gerechten
Einkommenspolitik**

ANALYSEN
KOMMENTARE

ISBN: 978-3-89892-701-7

PROJEKT
GESELLSCHAFTLICHE INTEGRATION