

Armin Stickler, Irina Vellay

## **Exklusion inklusive**

**»Aktivierende Arbeitsmarktpolitik«  
und Workfare made in Germany**



## **Exklusion inklusive**

### **»Aktivierende Arbeitsmarktpolitik« und Workfare made in Germany**

Von Armin Stickler und Irina Vellay

Nachdem vor ein paar Jahren allerorten vom Prekariat, von ungeschützten Arbeitsverhältnissen und von der Generation Praktikum die Rede war, scheinen wir nun einen Schritt weiter zu sein, denn eine noch bedrohlichere und dramatisierende Figur beherrscht aktuell die Feuilletons: die Überflüssigen. Im Folgenden wird zunächst in die sozialwissenschaftliche Debatte über »die Überflüssigen« und das Konzept der »sozialen Exklusion« eingeführt. Anschließend werden die mit der Hartz-Gesetzgebung initiierten Ansätze einer »aktivierenden Arbeitsmarktpolitik« als bundesdeutsche Bearbeitungsstrategie des Problems sozialer Exklusion gefasst. Hier hat sich unter der Überschrift des »aktivierenden Sozialstaats« eine breite empirische Forschung entwickelt, in der die verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente analysiert und auf ihre Wirkung hin befragt werden.

In Bezug auf die Integrationsleistungen in den Ersten Arbeitsmarkt liefern diese Studien äußerst bescheidene und größtenteils ernüchternde Ergebnisse. Dies wirft prinzipiell die Frage auf, ob die inhaltliche Rahmung der Anti-Exklusions-Politiken als »aktivierende Arbeitsmarktpolitik« die Umbrüche im System der sozialen Sicherung angemessen fasst. In einem nächsten Schritt werden daher die mit Hartz IV verbundenen Instrumentarien, Debattenbeiträge und Programme unter dem Aspekt der »beschäftigungsorientierten Sozialpolitik« (Workfare) betrachtet. Nach einer Einordnung der bundesdeutschen Debatte und Handlungsweisen in den europäischen Kontext werden daher die bundesdeutschen Adaptionen des Workfare-Konzeptes dargestellt. Abschließend wird eine Einschätzung von Sinn und Ziel der bisher erkennbaren Workfare-Strategien jenseits ihrer Ideologie des »Fordern und Förderns« skizziert. Inhaltlich steht hierbei die Frage im Vordergrund, ob die bisherigen Workfare-Maßnahmen »Überflüssigkeit« reduzieren oder herstellen bzw. in welcher Art und Weise die Verhältnisse von Überflüssig-Sein und Gebraucht-Werden, von sozialer Ausschließung und Integration neu konfiguriert werden.

#### **1. Das sozialwissenschaftliche Konzept der sozialen Exklusion**

Um die als neuartig wahrgenommenen sozialen Verwerfungen zu kennzeichnen, sind in der aktuellen Debatte vor allem drei Begriffe prominent: Unterschicht, Prekarisierung und Exklusion.<sup>1</sup> Zwar sind mit diesen drei Begriffen je sehr verschiedene Sachverhalte gemeint, sie sind aber auch nicht klar gegeneinander abgegrenzt. Es ist allerdings nicht nur von akademischer Bedeutung, welcher dieser Begriffe am besten taugt, die veränderten Lebenslagen in unserer Gesellschaft und ihren Rändern zu erfassen.

Zwar kommt der Begriff der Unterschicht inzwischen trotz seines Faceliftings zur »bildungsfernen Schicht« recht altbacken daher, er scheint aber in der Sozialstrukturanalyse, wie sie etwa im Umfeld der Friedrich-Ebert-Stiftung betrieben wird, unverzichtbar zu sein und bezieht in politischer Hinsicht seine Kraft aus der Verheißung des Aufstiegs. Quer dazu liegen die Begriffe Prekarisierung und Exklusion, die das Moment der Verunsicherung aufgreifen und eine neue Sichtweise sozialer Problemlagen einführen wollen, die nur punktuell deckungsgleich mit der Differenz zwischen arm und reich ist.

Die Begriffe »prekär« und »Prekarisierung« zielen dabei unmittelbar auf die Unsicherheit einer sozialen Lage. In der französischen Soziologie werden sie seit den frühen 1980er

---

<sup>1</sup> Für eine Auseinandersetzung mit der »babylonischen Vielfalt« dieser und verwandter theoretischer Begrifflichkeiten vgl. Wehrheim (2008).

Jahren benutzt, um bestimmte Arbeitsverhältnisse zu beschreiben, mit denen die Betroffenen ihre Existenz nicht bestreiten können. Bei Bourdieu wird der Begriff »prekär« allgemeiner verwendet, um einen tiefgreifenden Wandel in der Arbeitswelt zu erfassen. Er beschreibt seither in dieser Verwendung nicht nur Arbeitsplätze mit niedrigem Lohn, mangelndem Kündigungsschutz und geringer Arbeitsplatzsicherheit, sondern bezieht sich ebenso auf die Lage von abhängigen Selbständigen, Praktikanten und Jobbern, die sich von einem Niedriglohnjob zum nächsten hangeln. Eine zentrale Erkenntnis der Debatte um Prekarität war und ist, dass sich diese Lebenslage nicht auf die sozial Schwachen eingrenzen lässt, sondern zunehmend auch die sog. Mittelschichten, insbesondere diejenigen, die im Dienstleistungssektor arbeiten, erfasst. Prekarisierung kann daher als eine gesellschaftliche Ausweitung, Verallgemeinerung und Verstetigung von Unsicherheit gefasst werden.

Das Verbindende der teilweise höchst unterschiedlichen Lebenslagen der Prekarität stellt der Schwebezustand zwischen Integration und Ausschluss in der (Arbeits-)Gesellschaft dar. Die Debatte um Prekarität ist daher ein Gradmesser für eine veränderte Sichtweise auf soziale Verhältnisse: Es geht nicht mehr nur darum, wer oben und wer unten ist, sondern auch darum, wer drinnen und wer draußen ist. Heinz Bude und Andreas Willisch sehen hier einen allgemeinen Trend innerhalb der Sozialstrukturanalyse: »Man spricht nicht mehr von relativer Unterprivilegierung nach Maßgabe allgemein geschätzter Güter wie Einkommen, Bildung oder Prestige, sondern von sozialer Exklusion aus den dominanten Anerkennungszusammenhängen und Zugehörigkeitskontexten unserer Gesellschaft« (Bude/Willisch 2006: 8).

Der Exklusionsbegriff unterstellt, dass die herkömmlichen Kategorien zur Analyse sozialer Ungleichheiten und Benachteiligungen nicht mehr ausreichen. Soziale Exklusion umschreibt neue Formen gesellschaftlicher Spaltung und sozialer Ungleichheit, die sich »vor dem Hintergrund wohlfahrtsstaatlicher Sicherung als *neue* soziale Frage stellen« (Mohr 2007: 35). Der Exklusionsbegriff markiert dabei einen wichtigen Perspektivwechsel bei der Beschreibung sozialer Ungerechtigkeit. Während im Kontext von Klassen- oder Schichtmodellen, mit denen üblicherweise Gesellschaft beschrieben wird, Gesellschaft nach wie vor als Einheit gedacht wird, unterstellt die Rede von Exklusion oder Ausgrenzung die Abspaltung eines Bevölkerungsteils von der übrigen Gesellschaft.

Im bundesdeutschen Raum wurde im letzten Jahrzehnt eine grundlagentheoretische Debatte um den Exklusionsbegriff vornehmlich durch das *Hamburger Institut für Sozialforschung* angestoßen. In diesem Forschungskontext wurden insbesondere drei Merkmale hervorgehoben, durch die sich der Exklusionsbegriff von gängigen sozialstrukturellen Kategorien unterscheidet. *Erstens* wertet er die Bedeutung von sozialen Netzen gegenüber den quantifizierbaren Ressourcen Geld, Macht und Prestige auf: »Der Exklusionsbegriff bestimmt sich eben nicht allein über den materiellen Lebensstandard oder die Stellung am Arbeitsmarkt, sondern auch daran, inwieweit es gelingt, Kontakt, Unterstützung und Anerkennung im eigenen sozialen Umfeld zu finden« (Callies 2004). *Zweitens* geht der Exklusionsbegriff über den bisherigen Armutsbegriff hinaus, indem er die jeweiligen (teil-)gesellschaftlichen Standards und Erwartungshaltungen miteinbezieht. Diese gelten eben nicht unverrückbar, sondern sind sowohl im historischen Zeitverlauf, als auch in Bezug auf Besonderheiten geographischer Regionen und sozialer Milieus kontingent. »Was in einem bestimmten sozialen Umfeld noch als normal gelten mag, kann in einem anderen sozialen Umfeld schon zu der Erfahrung führen, nicht mehr dazu zu gehören« (ebd.). *Drittens* zeigt der Exklusionsbegriff eine gewisse Dauerhaftigkeit an. Ausgegrenzte sind nicht nur »draußen«, sie werden auch daran gehindert, wieder hineinzukommen und stehen vor »verschlossenen Türen«. Während Konzepte von »Unterschicht« oder »Randgruppe« zunächst offen lassen, welche Aufstiegschancen sich für die Angehörigen der entsprechenden Zuschreibungsmerkmale bieten, ist der Begriff der Exklusion in dieser Hinsicht

bestimmter, weil damit ein grundsätzlicher Mangel an Handlungsmöglichkeiten und Zukunftsperspektiven zum Ausdruck gebracht wird.

Das Konzept der sozialen Exklusion ist keine bloße Fingerübung von Novität hinterherjagenden Sozialwissenschaftlern. Es ist spätestens seit Ende der 1980er Jahre von der EU aufgegriffen worden und wird mittlerweile in allen Mitgliedsstaaten adaptiert. Auf der europäischen Agenda steht eine Politik im Namen der Anti-Exklusion. So werden spätestens seit den 1990er Jahren unter dem Leitbild des »aktivierenden Sozialstaats« überall in Europa die Erwerbslosensicherungssysteme umgebaut und Modelle implementiert, die den Transfer von Sozialleistungen prinzipiell von Gegenleistungen der Empfänger abhängig machen. Mit dem Schröder-Blair-Papier (1999), der Agenda 2010 (Regierungserklärung März 2003) und den sogenannten Hartz-Gesetzen (2003-2005) hat diese Konzeption programmatisch auch Einzug in die deutsche Sozial- und Arbeitsmarktpolitik gehalten. Handlungsleitend ist der Begriff der Beschäftigungsfähigkeit des Einzelnen, der in diesem Sinne staatlich »aktiviert«, d.h. »gefördert und gefordert« werden soll und muss. Es ergebe sich eine Win-Win-Situation: Der Arbeitsuchende gelange wieder in Arbeit, während sich der Staat von steigenden Soziallasten befreien könne.

Im Folgenden werden Konzepte und Instrumentarien aktivierenden Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf das Problem der sozialen Exklusion und der »Überflüssigen« betrachtet. Inwiefern taugen sie als Bearbeitungsstrategien? Darüber hinaus ist danach zu fragen, wie sich das Verhältnis von Einschluss und Ausschluss unter dem Regime dieser Konzepte konfiguriert und darstellt. Auf welchen Ebenen wird eingeschlossen und auf welchen Ebenen wird der Ausschluss zementiert? Gibt es Wege von der Teilhabeillusion zur echten Teilhabe? Welche (gesellschaftspolitischen) Ziele und Strategien verfolgen Konzepte aktivierender Arbeitsmarktpolitik eingedenk der Tatsache, dass die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, der Arbeitsagenturen und der sozialen Sicherungsträger auch und gerade denen garantiert ist, die das Gefühl haben, auf sie kommt es nicht mehr an?

## **2. Arbeitsmarktpolitische Aktivierung oder beschäftigungsorientierte Sozialpolitik – zwei verschiedene Sichtweisen**

Bevor konkret auf die Instrumentarien und Wirkungserfolge des hiesigen Umbaus zu einem »aktivierenden Sozialstaat« eingegangen wird, sind einige begriffliche Anmerkungen nicht zu umgehen, da auch diese schon auf Besonderheiten des bundesdeutschen Entwicklungsweges verweisen. So ist auffallend, dass sich der deutsche Diskurs über den Umbau des Sozialstaats zu weiten Teilen aus der Sicht der Arbeitsmarktpolitik speist. Die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit bildet den Kern der Debatte. Der Umbau des Sozialstaats ist demnach lediglich (notwendiges) Mittel zu diesem Zweck. Das Augenmerk liegt schwerpunktmäßig auf der Neuausrichtung arbeitsmarktpolitischer Instrumente und der veränderten Zielbestimmung beschäftigungsschaffender Maßnahmen. Dies hat im wissenschaftlichen Kontext ein Primat wirkungsanalytischer Forschungen zur Folge, die zudem meist »systemimmanent« argumentieren und sich daher tendenziell dem Vorwurf des Positivismus aussetzen.<sup>2</sup>

Entgegen dieser Sichtweise wird im internationalen Kontext sowohl im politischen Diskurs als auch in der wissenschaftlichen Bearbeitung der Übergang zu Formen eines »aktivierenden Sozialstaats« vornehmlich unter dem Gesichtspunkt der Hinwendung zu einer »beschäf-

---

<sup>2</sup> Dass dieser arbeitsmarktpolitische Bias auch die kritische Wissenschaft prägt, macht beispielhaft der durchaus als kritisches Standardwerk editierte und von Robert Castel und Klaus Dörre herausgegebene Sammelband »Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts« (2009) deutlich, in dem die Debatte um Workfare komplett ausgespart wird.

tigungsorientierten Sozialpolitik« betrachtet und damit als Übergang von Welfare zu »Workfare« diskutiert. Hierbei markiert das Aufkommen beschäftigungsorientierter Sozialpolitik den schrittweisen Bruch mit dem fundamentalen Prinzip des Wohlfahrtsstaats, nämlich die Vorleistungslosigkeit sozialer Hilfe. An ihre Stelle tritt das Prinzip von Leistung und Gegenleistung. In diesem Sinne wird unter Workfare ganz allgemein ein Bündel von unterschiedlichen Regelungen und Praxen verstanden, das die Inanspruchnahme von Sozialhilfe oder Arbeitslosenunterstützung mit rigiden Auflagen, in der Regel die Teilnahme an Beschäftigungs-, Weiterbildungs- und Erziehungsmaßnahmen, verknüpft.

Fast alle modernen Konzepte von Workfare lassen sich auf die in den 1980er und 1990er Jahren in den USA geführte »Welfarization«-Debatte zurückführen, die schließlich 1996 zur Verabschiedung des »Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Acts« führte, der die Abkehr vom bisherigen US-amerikanischen Wohlfahrtsstaat markiert. Das Gesetzespaket und die später verabschiedeten Ergänzungs- und Novellierungsgesetze führten wichtige Neuerungen gegenüber dem alten Sozialhilfesystem ein. So wurde ein Rechtsanspruch bedürftiger Familien auf staatliche Unterhaltsleistungen abgeschafft, eine allgemeine Arbeitsverpflichtung eingeführt, die Sozialhilfeleistungen auf maximal fünf Jahre befristet und die Ausgrenzung von neu zugewanderten MigrantInnen und ihrer Familien aus der Verantwortung des Zentralstaats durchgesetzt (Grell 2008: 33). Die Welfarization-Debatte basierte auf der Annahme, dass der Sozial- und Wohlfahrtsstaat die LeistungsempfängerInnen von ihren Leistungen abhängig mache und so ihre Passivität fördere. Sie müssten hingegen zur Not durch Zwang »aktiviert« werden.

Auf der individuellen Ebene bedeutet Workfare daher, dass der Bezug von Sozialtransfers prinzipiell an die Bedingung geknüpft wird, nach Aufforderung an Maßnahmen und Programmen teilzunehmen, die die persönliche Verhaltensänderung zum Ziel haben. Der generelle individuelle Rechtsanspruch auf staatliche Unterstützung wird derart unterminiert. Auf der institutionellen Ebene steht Workfare für die systematische Umorientierung der Sozialpolitik und ihrer Akteure auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts und damit für das Primat der sogenannten aktivierenden Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt.

Spätestens seit Mitte der 1990er Jahre geraten auch im europäischen Kontext die bestehenden Sozialstaatsmodelle unter Rechtfertigungsdruck, so dass Elemente von arbeitsfokussierten Sozialhilfepolitiken nicht nur diskutiert, sondern vermehrt auch Eingang in den Umbau der sozialen Sicherungssysteme finden. Jaime Peck, der mit der Studie »Workfare States« eine umfassende vergleichende Analyse der neuen arbeitsfokussierten Sozialhilfepolitiken vorgelegt hat, kommt daher zu der Einschätzung, dass von einer »Workfare-Geopolitik« die Rede sein könne, wonach sich die Workfare-Offensive ausgehend von den USA zu einer weltweiten ideologischen Bewegung und zu einem transnationalen Regierungsprojekt entwickelt habe (Peck 2001: 358; Peck/Theodore 2001: 429). Ein genereller Trend hin zu arbeitszentrierten Modellen sei nicht von der Hand zu weisen.

Gleichwohl ist zu konstatieren, dass sich die lokalen und nationalen Restrukturierungen der Wohlfahrtssysteme trotz aller Konvergenzen zwischen den westlichen Industriegesellschaften teilweise erheblich voneinander unterscheiden. Insbesondere sind die nationalen und kommunalen Ausgestaltungen der Workfare-Instrumente stark von länderspezifischen Traditionen, den jeweiligen politischen Kräfteverhältnissen sowie der spezifischen Position der Region oder des Staates im Weltmarktgefüge abhängig.<sup>3</sup>

Workfare ist daher keine präzise zu definierende sozialwissenschaftliche Kategorie, sondern ein vergleichsweise elastisches und kontextabhängiges Konzept (Grell 2008: 75). Zudem

---

<sup>3</sup> Für eine Typologisierung vgl. etwa Jessop (2002: 114ff); einen anschaulichen Überblick bietet die Dokumentation der Tagung »Workfare - ein Standortfaktor für Europa?« (Richter/Vellay 2009).

konkurrieren verschiedene Modelle von Workfare miteinander, die sich nach verschiedenen Kriterien typologisieren lassen. Hierbei ist insbesondere zwischen Modellen mit hohem und niedrigem Zwangscharakter zu unterscheiden. Für eine Einschätzung eines speziellen (nationalstaatlichen) Modells von Workfare ist darüber hinaus von Bedeutung, ob und in welcher Weise es mehr auf Inklusion oder Exklusion zielt.

Trotz dieser Einschränkungen und Differenzierungen hat der Workfare-Begriff das Potential, den unter der Überschrift »aktivierende Arbeitsmarktpolitik« firmierenden Umbau des Sozialstaats kritischer unter die Lupe zu nehmen und zu benennen, als dies Ansätze tun, die durch die Brille der Arbeitsmarktpolitik schauen. Insbesondere zwei Aspekte sind hier von Bedeutung: der Zwangscharakter und die Funktion des Lohndumpings (vgl. Abschnitt 3.2.3). Aus kritischer Perspektive geht es bei den aktuellen Workfare-Maßnahmen nicht um die Integration von Hilfebedürftigen in den allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern darum, große Teile der Lohnabhängigen und Arbeitslosen dazu zu zwingen, Beschäftigungsverhältnisse einzugehen, die weniger als die marktübliche Entlohnung bieten und die sie ohne die Abschaffung und Konditionalisierung der Sozialtransfers nicht akzeptiert hätten (ebd.: 76).

Im folgenden Abschnitt wird gleichwohl zunächst anhand ausgewählter Studien dargestellt, inwieweit sich der Umbau der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland als aktivierende Arbeitsmarktpolitik begreifen lässt und zu welchen Erkenntnissen Forschungen mit einem arbeitsmarktzentrierten Zugriff gelangen. Im anschließenden Kapitel 4 werden demgegenüber dann Interpretationen vorgestellt, die »aktivierende Arbeitsmarktpolitik« als beschäftigungsorientierte Sozialpolitik fassen.

### **3. Empirische Erkenntnisse über die Integrationserfolge aktivierender Arbeitsmarktpolitik**

#### **3.1 Inszenierung erwerbsgesellschaftlicher Normalität als sekundärer Integrationsmodus**

In empirischen Untersuchungen haben Rainer Land, Andreas Willisch und Kollegen die Transformationsprozesse in Ostdeutschland untersucht<sup>4</sup>, wobei sie sich vornehmlich auf das Datenmaterial der Beschäftigungs- und Leistungshistorik des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) stützten. Im Rahmen dieser Studien zur Entwicklung der Erwerbssituation in Ostdeutschland von 1996 bis 2000 ist ein Deutungsmuster entwickelt worden, welches die dort auffindbaren Bearbeitungsformen der früheren aktiven Arbeitsmarktpolitik und Workfare-Strukturen mit dem Stichwort »sekundärer Integrationsmodus« fasst.

Hauptthese ist, dass die seit Beginn der 1990er Jahre anhaltende hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland zu Veränderungen des Erwerbssystems und der Erwerbsverläufe geführt hat, die auch für die Restrukturierung des bundesdeutschen Erwerbssystems insgesamt Bedeutung haben. Seit den 1970er Jahren waren hier neben der lückenlosen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung vor allem zwei Erwerbsverläufe bestimmend: zum einen die kurzzeitige Arbeitslosigkeit als Lücke zwischen zwei Beschäftigungsverhältnissen, zum anderen die viele Monate und Jahre dauernde Langzeitarbeitslosigkeit. Zu dieser herkömmlichen, fordistisch geprägten »primären arbeitsgesellschaftlichen Integration« tritt zunächst in den neuen Ländern, zunehmend aber auch in Westdeutschland mit dem sekundären Integrationsmodus ein neuer Verlaufstyp hinzu, der für einen relevanten Teil der abhängig Beschäftigten typisch geworden ist: Unterbrochene Erwerbsverläufe, sich wiederholende Wechsel zwischen Beschäftigung, Leistungsbezug (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe) und Maßnahmen (Umschulungen, Arbeitsbeschaffungs- und Struktur-

---

<sup>4</sup> Vgl. Land (2003); Alda et al. (2004); Land/Willisch 2006.

anpassungsmaßnahmen).

Obwohl der sekundäre Integrationsmodus (zunächst) Instrumente der fordistischen Bearbeitung sozialer Problemlagen nutzt und vielfältig, kann er nicht als bloße Ausweitung erprobter Bearbeitungsinstrumente verstanden werden. Dies hat vor allem damit zu tun, dass mit dem »Transformationsschock« und der Arbeitsmarktkrise in Ostdeutschland, die durch ein sich verstetigendes Defizit an Arbeitsplätzen gekennzeichnet ist, *neue* und dauerhafte Problemlagen entstanden sind, die als *Problemlagen der Überflüssigen* gekennzeichnet werden können. Zwar führt die schrittweise Auflösung des fordistischen Zusammenhangs von Industrieentwicklung, Erwerbsarbeit und Lebensweisen zur gesellschaftlichen Entwurzelung dieses Teils der Bevölkerung. Die Bearbeitung dieses Exklusionsprozesses erfolgt aber mit Mitteln der Integration. Die Funktion der erwerbspolitischen Instrumente ändert sich dabei fundamental: Stellten sie in Westdeutschland bis Anfang der 1990er Jahre mehrheitlich noch eine Brücke zwischen längeren Phasen der Erwerbsarbeit dar, so bilden sie im Rahmen des sekundären Integrationsmodus' den eigentlichen Kern einer spezifischen und massenhaft auffindbaren Erwerbsstruktur. Der ursprüngliche arbeitsmarktpolitische Sinn verkehrt sich in sein Gegenteil: kurzfristige Beschäftigungszustände sind zu Brücken zwischen Transferzuständen geworden (»Maßnahmekarrieren«).

Obwohl Erwerbsarbeit auf dem Ersten Arbeitsmarkt nicht ausreichend nachgefragt wird, wird mit Hilfe des sekundären Integrationsmodus' der größte Teil der überzähligen Erwerbsbevölkerung weiterhin an das Erwerbssystem gebunden und somit arbeitgesellschaftlich integriert. Hierbei zeigt sich die Arbeitsgesellschaft bislang recht ideenlos: Das auf Erwerbsarbeit basierende fordistische Sozialsystem wird zur Bewältigung der Krise der Arbeitsgesellschaft eingesetzt, indem das arbeitgesellschaftliche Fundament formell reproduziert wird. Der Widerspruch einer »Erwerbsarbeitsgesellschaft ohne Arbeit« wird mittels arbeitgesellschaftlicher Integration bearbeitet, wobei Erwerbsarbeit zu einem großen Teil lediglich simuliert wird.

Der in der Phase des Umbruchs entwickelte Typus der sekundären Integration erfährt mit den Hartz-Gesetzen der Agenda 2010 seine Institutionalisierung und wird nun auch zum Modell für Westdeutschland. Im Rahmen dieser Institutionalisierung erfolgt nicht nur die rechtliche und organisatorische Abkopplung des sekundären Integrationsmodus vom primären, sondern auch die Begrenzung des Teilhabepinzips (vgl. Abschnitt 4.3). Die Leistungen, die dem Einzelnen für seinen Lebensunterhalt zur Verfügung stehen, werden nicht durch Teilhabe, sondern durch Existenzsicherung bemessen. Sie stehen außerhalb der Verfügungsgewalt und Selbstbestimmung des Individuums. Fürsorge und Kontrolle werden zu Leitprinzipien staatlichen Handelns, womit die Bürgerrechte einer relevanten Bevölkerungsgruppe unterminiert werden und das vormoderne Prinzip der sozialen Segmentierung wieder etabliert wird.

### **3.2 Begleitforschung zur Umsetzung von Hartz IV und der Umsetzung verschiedener Workfare-Ansätze**

Geradezu paradigmatisch beschreiben Ludwig-Mayerhofer und Promberger (2008) die Grundlinien bundesdeutscher wohlfahrtsstaatlicher Politik als »Weg vom Wirtschaftswunder zu Hartz IV«. Die Hartz-Reformen gelten als deutsche Antwort auf den von der EU-Kommission vorangetriebenen Umbau vom »versorgenden« zum »aktivierenden Wohlfahrtsstaat«. Mit Hartz IV hat in der Bundesrepublik der Umbau zu einem neoliberalen Workfare-Staat begonnen. Aber noch ist der neue Mix aus Welfare- und Workfare-Elementen nicht abschließend ausgehandelt. Insbesondere ist noch nicht absehbar, welche öffentlichen Dienstleistungen und welche Daseinsvorsorge nach den weitreichenden Privatisierungsprozessen letztlich bestehen bleiben. Stets geht es in diesen Auseinandersetzungen auch um materielle Neuverteilungen und Ausschlüsse vom gesellschaftlichen Reichtum. Denn mit

der Spreizung des Lohnniveaus werden auch die Reproduktionschancen zunehmend ungleich verteilt. Der von New Labour Mitte der 1990er Jahre in Großbritannien vorgeschlagene »Dritte Weg« enthielt vor allem Optionen für die Leistungsfähigen, ihren Lebensentwurf zu verfolgen und ökonomische Verbesserungen zu erreichen (McRobbie 2003). Die Lohnabhängigen werden hiernach durch die unterschiedlichen Zugänge zu Reproduktionschancen sozial segmentiert. Die Besserverdienenden können sich zusätzliche Sicherungsleistungen erlauben, sich weit mehr Investitionen in die Zukunft ihrer Kinder leisten und relativ umfassend Möglichkeiten des Konsums nutzen. Diejenigen, die zurückbleiben, erhalten immer weniger für ihre Arbeitsleistung und können immer weniger am gesellschaftlichen Reichtum teilhaben. Sie werden auf immer schmalere Basisangebote zurückgeworfen.

Um den Umbau des Wohlfahrtsstaates zu einem Workfare-Sozialsystem zu bewerkstelligen, wurden von Beginn an wichtige zivilgesellschaftliche Akteure, insbesondere gemeinnützige Beschäftigungsträger und weitere Akteure des Dritten Sektors wie die großen Wohlfahrtsverbände ins Boot geholt. Parallel hierzu stattete man sozialwissenschaftliche Forschungsinstitute mit umfangreichen Forschungsaufträgen aus und band sie auf diese Weise in die Umsetzung der Reformen ein. Wissenschaftliche Expertise und begleitende Evaluation sollte den Umsetzungsprozess steuern und nachhaltig absichern. An der Umsetzung der Hartz-Reformen lässt sich somit auch die veränderte Rolle von Wissenschaft in gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen ablesen. Wissenschaftliche Gutachten dienen nicht in erster Linie der kritischen Aufarbeitung und Einordnung, sondern werden zu abstützenden Elementen der Durchführung. Wie schon das Beispiel der Expertise von Unternehmensberatern beim Umbau der internen Strukturen der Arbeitsagentur gezeigt hat, wird durch die »Wissenschaftlichkeit« des Prozessvorgangs der Prozess selbst unangreifbar, während die involvierten Akteure von Verantwortung entlastet werden. Durch die starke Fokussierung auf die von der Bundesagentur erhobenen Datensammlungen ergibt sich eine zusätzliche Einengung der Forschungsfragen.<sup>5</sup>

Trotz dieser Engführung des Erkenntnisinteresses auf Probleme der Funktionalität und Optimierung, zeigt sich nach den vorliegenden Forschungsberichten zu Hartz I – III<sup>6</sup> wenig Erfolgreiches, wenngleich sich bereits weitreichende Wirkungen konstatieren lassen. Die Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen hat deutlich zugenommen, Lohndumping ist verbreitet und immer mehr Menschen können von ihrem Einkommen nicht mehr leben.<sup>7</sup>

Die Evaluation von Hartz IV wurde (bis auf den Bereich der Experimentierklausel) per Gesetz dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit übertragen. Zwar steht eine abschließende Beurteilung noch aus, Einzelergebnisse sowie eine Zwischenbilanz des IAB zur Umsetzung des SGB II liegen aber bereits vor (Koch/Kupka/Steinke 2009). Im Folgenden werden die IAB-Studie »Soziale Arbeitsgelegenheiten – Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer

---

<sup>5</sup> Zur Kritik der spezifischen Ausrichtung der Wirkungsforschung zu Hartz IV, zu ihren Problemen und Defiziten vgl. zusammenfassend Bartelheimer/Baethge-Kinsky/Wagner (2006: 29ff). Grell (2008) schildert die Einengung der Forschungslandschaft anschaulich am Beispiel der USA und stellt heraus, dass aufgrund der dort vorherrschenden Gemengelage kaum grundsätzlich kritische Beiträge formuliert werden.

<sup>6</sup> Hartz I (Erhöhung der Arbeitsmarktdynamik durch Förderung der Zeitarbeit und erhöhte Anforderungen an Arbeitslose wie frühzeitige Meldepflicht bei drohender Arbeitslosigkeit und verschärfte Zumutbarkeitsregelungen), Hartz II (Ausweitung geringfügiger Beschäftigung und von Existenzgründungen sowie Erhöhung der Arbeitsvermittlung), Hartz III (Organisationsreform des Arbeitsamtes zur Arbeitsagentur).

<sup>7</sup> 2007 arbeiteten 1,2 Millionen Menschen in Deutschland bereits für weniger als 4,50 Euro brutto in der Stunde (Meyer-Timpe 2007).

Perspektive« (Kettner/Rebien 2007) und die Ergebnisse des Modellversuchs »Bürgerarbeit« in Sachsen-Anhalt sowie dessen wissenschaftliche Evaluation (Heinz et al. 2007; Steiner et al. 2008) als Beispiele für Wirkungen auf der Makro- und der Mikroebene näher betrachtet und im Kontext der jüngst vom IAB vorgelegten Bilanzen zum SGB II und zum Arbeitsmarkt diskutiert.

### 3.2.1 Einsatz und Wirkungsweise von »Sozialen Arbeitsgelegenheiten«

Die Anfang 2007 veröffentlichte IAB-Studie untersucht die betrieblichen Erfahrungen mit »Sozialen Arbeitsgelegenheiten« und beleuchtet die möglichen gesamtwirtschaftlichen Effekte durch den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten. Hierzu wurden die jährlichen IAB-Datensätze für die Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots genutzt und der standardisierte Fragebogen zur Erhebungswelle 2005 um Fragen zu den »sozialen Arbeitsgelegenheiten« erweitert. Die vorliegenden Ergebnisse sind repräsentativ.

Unter »Sozialen Arbeitsgelegenheiten« werden in der Studie die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, also die sogenannten Ein-Euro-Jobs, verstanden. Sie begründen kein Beschäftigungsverhältnis, sondern ermöglichen »Betätigung«. Für ein solches Tätigsein werden in der Regel ein bis zwei Euro pro tatsächlich geleistete Stunde zusätzlich zum Arbeitslosengeld II gezahlt. Die Maßnahmen sind befristet. Zurzeit dauern sie in der Regel neun Monate.

Das an die Arbeitsgelegenheiten geknüpfte programmatische Zielbündel entspricht den gängigen Workfare-Konzeptionen. Mit den Arbeitsgelegenheiten sollen schwer vermittelbare Menschen an den Ersten Arbeitsmarkt herangeführt und gleichzeitig ihre Arbeitswilligkeit überprüft werden (Koch/Kupka/Steinke 2009: 164). Die Zielgruppen sind insbesondere junge Menschen unter 25 Jahre, über 50-Jährige und MigrantInnen sowie Frauen (Bundesagentur für Arbeit 2005: 20). Mit der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft wird der stigmatisierenden Unterscheidung in »würdige« und »unwürdige« Arme Vorschub geleistet. Während die Ein-Euro-JobberInnen derart sozial aufgewertet werden, müssen die erwerbsfähigen, aber nicht arbeitenden TransferleistungsbezieherInnen mit vermehrter sozialer Ächtung rechnen.

Die Autorinnen der Studie stellen zunächst fest, dass die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung die in diesem Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik zuvor dominierenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen abgelöst haben und zu einem wichtigen Instrument der Arbeitsmarktreformen geworden sind (Kettner/Rebien 2007: 7). Die Ergebnisse auf der makroökonomischen Ebene stellen nicht überraschend zwei Aspekte in den Vordergrund. *Erstens* gibt es Hinweise, dass eine Verdrängung von regulärer Beschäftigung in nicht zu vernachlässigendem Umfang stattfindet.<sup>8</sup> Demnach gibt es in fast der Hälfte der Einsatzbetriebe Substitutionseffekte (ebd.: 38ff.). Um dem Anspruch, mit Arbeitsgelegenheiten eine Brücke in den Ersten Arbeitsmarkt anzubieten, gerecht werden zu können, müsste es *zweitens* ein signifikantes Mehrbeschäftigungspotenzial bei Arbeitsplätzen mit einfachen Anforderungen geben. Diese Bedingung ist jedoch nicht erfüllt (ebd.: 18).

Die Studie liefert wichtige Anhaltspunkte für die infolge komparativer Kostenvorteile auftretenden Verdrängungseffekte. Die billigere Arbeit verdrängt die teurere sozialversicherungspflichtige Arbeit. Dieser Effekt verstärkt sich, wenn es kein durch Wachstum gestütztes Mehrbeschäftigungspotenzial gibt.

Wegen ihrer Ausrichtung auf Gemeinnützigkeit konzentrieren sich die Arbeitsgelegenheiten in den Branchen »Sonstige private und öffentliche Dienstleistungen« (Ost 38% / West 18%),

---

<sup>8</sup> Die Substitution von regulärer Beschäftigung in den Einsatzbetrieben durch Beschäftigte in Arbeitsgelegenheiten scheint gemäß der Studie von Hohendanner (2007) insbesondere für die Situation in Ostdeutschland zuzutreffen.

»Soziale Dienstleistungen« (Ost 36% / West 69%) und »Öffentliche Verwaltung« (Ost 26% / West 13%). Im Osten sind sie stärker bei kleineren Betrieben und Institutionen mit weniger als zehn regulär Beschäftigten (Anteil 33%) und im Westen vor allem bei mittelständischen Betrieben mit 50 bis 199 regulär Beschäftigten (Anteil 49%) zu finden (ebd.: 35)<sup>9</sup>. Diese Fokussierung ist einerseits ein Ergebnis der Bindung an die Voraussetzung der Gemeinnützigkeit und andererseits des weit größeren Angebots an Arbeitsgelegenheiten in Ostdeutschland, sodass dort mehr Handlungsfelder erschlossen werden müssen und kleinere Träger und Vereine zum Zug kommen können.

Auf der mikroökonomischen Ebene der Betriebe werden höchst widersprüchliche Ergebnisse aufgezeigt. Das Echo der Betriebe auf den Einsatz der Arbeitsgelegenheiten ist positiv. Sie haben davon einen betriebswirtschaftlichen Nutzen. Allerdings werden 42% der Ein-Euro-JobberInnen im Westen und 14% im Osten vor allem wegen fehlender Qualifikation als nicht in den Ersten Arbeitsmarkt vermittlungsfähig beurteilt (ebd.: 49). Die Einsatzbetriebe selbst haben kein Interesse, Ein-Euro-JobberInnen in regulären Stellen weiterzubeschäftigen, weil hierfür in der Regel kein Budget zur Verfügung steht und über den Markt offenbar keine hinreichenden Erträge erzielt werden können. In jedem zweiten Betrieb werden Ein-Euro-JobberInnen regelwidrig für Krankheitsvertretungen, den Abbau von Überstunden bei der regulären Belegschaft bis hin zum schleichenden Personalabbau durch die Auslagerung von regulären Aufgaben oder zum direkten Personalabbau durch Streichung von Stellen genutzt. Der notwendige Kontrollaufwand zur Vermeidung von Missbrauch durch die Einsatzbetriebe qua Einzelfallmonitoring wird als sehr hoch eingeschätzt.

Die Einsatzbetriebe setzen offenkundig die Ein-Euro-JobberInnen oftmals ein, um ihre Kostenstruktur zu verbessern und Engpässe einer zu geringen regulären Personaldecke aufzufangen. Hierbei wird die von den Betrieben angeführte mangelnde Beschäftigungsfähigkeit vieler Ein-Euro-JobberInnen im Rahmen der Studie nicht kritisch befragt, sondern als Grundlage für Handlungsempfehlungen genommen. Langzeitarbeitslose werden als Defizitwesen gesehen, denen mit mehr verwertbaren Qualifikationen und psychosozialen Training geholfen werden könne.

### **3.2.2 Modell Bürgerarbeit Sachsen-Anhalt**

Die zweite hier vorgestellte Studie beschreibt das Beispiel einer lokalen Lösung. Als in seiner Ausgestaltung gegenwärtig schärfstes Workfare-Modell wird das Konzept der »Bürgerarbeit« inzwischen in zahlreichen Gemeinden in Ost und West als strategischer Ansatz zur Lösung der Beschäftigungskrise erprobt. Ansonsten auf dem Arbeitsmarkt chancenlos werden im Rahmen dieses Modells 30 Stunden wöchentlich gegen ein pauschaliertes, aber nicht existenzsicherndes Entgelt im gemeinnützigen Bereich beschäftigt, das teilweise unter dem Hartz-IV-Satz liegt und aufgestockt werden muß. Im Unterschied zu anderen Formen der Beschäftigungsförderung wird darüber hinaus mit der »Aktivierung« der passiven Transferleistungen eine neue über den geltenden Gesetzesrahmen hinausreichende Finanzierung implementiert. Die Grundannahme ist, dass selbst bei einer günstigen konjunkturellen Entwicklung »eine große Zahl an Arbeitssuchenden nicht mehr in den Arbeitsmarkt einmünden wird« (Bundesagentur für Arbeit 2007: 4). Es soll erprobt werden, wie man »Arbeit statt Arbeitslosigkeit« außerhalb des Arbeitsmarktes organisieren und auf Dauer kostenneutral finanzieren kann. Die Bürgerarbeit bildet das letzte Glied eines vierstufigen Auswahl- und Vermittlungsverfahrens und greift, wenn alle Aktivierungs- und Vermittlungsbemühungen keinen Erfolg gebracht haben. Die bislang vorliegenden Ergebnisse (Heinz et al. 2007; Steiner et al. 2008) sind gemessen an der Programmyrik des Modellprojektes eher ernüchternd, wenn auch erhellend.

---

<sup>9</sup> Die Zahlen beziehen sich auf das IV. Quartal 2005.

Die eigentliche Agenda des Modellprojekts ist bei näherer Betrachtung vor allem auf makroökonomische Ziele hin ausgerichtet. Hier ist sie den Zielen entsprechend sehr erfolgreich. Auf der Mikroebene, der Ebene der von Erwerbslosigkeit betroffenen Menschen, zeigen sich hingegen gemessen an den formulierten Ansprüchen entweder keine oder eher negative Wirkungen.<sup>10</sup> Die makroökonomischen Ziele sind insbesondere der experimentelle Umbau öffentlicher Dienstleistungen und des sozialen Sektors, die Aktivierung der »passiven Leistungen« zur Kostensenkung und zur Auswahl der »wirklich« Anspruchsberechtigten sowie die Erlangung der Vollbeschäftigung durch statistische Effekte und den Ersatz von erwerbs- durch gebrauchsförmig organisierte Arbeit<sup>11</sup>.

Da es nicht mehr für alle die Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit geben werde, sei die Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt eigentlich nur noch auf die leicht integrierbaren Fälle konzentriert. Darüber hinaus fehle jeder weitere Anreiz, weil die BürgerarbeiterInnen nicht als erwerbslos gelten. Dies zeige die Praxis, im Regelfall sowohl für ALG I-BezieherInnen als auch für ALG II-BezieherInnen nur bis zu zwei Monate für Vermittlungsbemühungen und Profiling vorzusehen.

Auf der Ebene der betroffenen Menschen ist die Bilanz genau umgekehrt. Die Integration durch Arbeit erfolgt im *hausfrausierten* Arbeitsverhältnis<sup>12</sup>, im neuen Niedriglohnsegment bei sozialgewerblichen Trägern und Vereinen. Die Einkommen sind nicht existenzsichernd<sup>13</sup> und ironischerweise sind diese Bürgerarbeitsjobs als Zuverdienste gerade für diejenigen interessant, die nach den geltenden Regeln keine Leistungsansprüche geltend machen können. Die ohnehin geringen Qualifizierungsangebote im Rahmen von Bürgerarbeit<sup>14</sup> bzw.

---

<sup>10</sup> Allerdings muss angemerkt werden, dass zahlreiche Erwerbslose unter dem Gefühl leiden, nicht mehr gebraucht zu werden, isoliert zu sein. Dieses oft drängendere Gefühl als die finanzielle Not selbst, ist ein Grund, weshalb etliche der Betroffenen für diese Arbeitsgelegenheiten dankbar sind.

<sup>11</sup> Gebrauchsförmig organisierte Arbeit zielt im Unterschied zur warenförmigen Arbeit für den Markt auf Bedürfnisbefriedigung. Sie beruht auf dem Prinzip der Reziprozität, wird in unmittelbarer Kooperation geleistet und ist Medium des Austauschs zwischen Menschen. Gebrauchsförmige Arbeit ist in den unmittelbaren Gebrauch (der Arbeitsergebnisse) eingebettet. Dieser Gebrauch prägt den Herstellungsprozess und bringt eine große Kreativität in der Beantwortung konkreter Bedürfnisse hervor. Neben der unbezahlten gebrauchsförmigen Arbeit in persönlichen sozialen Netzwerken lassen sich zwei Formen gesellschaftlicher Organisation gebrauchsförmiger Arbeit unterscheiden: das Ehrenamt und die Dienstpflicht. Dienstpflichten sind zwangsbewehrt und eine Verweigerung wird unter Umständen recht drastisch sanktioniert. Für beide Formen gilt, dass entstandene Aufwendungen in der Regel pauschaliert entgolten werden. Bei den Dienstpflichten gilt das soziokulturelle Existenzminimum als Maßstab der Existenzsicherung.

<sup>12</sup> Der Begriff der Hausfrausierung wurde Ende der 1970er Jahre im Kontext der feministischen Diskussion über die Rolle der Hausarbeit im Kapitalismus vom sogenannten Bielefelder Ansatz entwickelt (Werlhof/Mies/Bennholdt-Thomsen 1983). Auf der Grundlage empirischer Forschungsarbeiten in Ländern des »globalen Südens« wurde herausgearbeitet, dass Hausarbeit im Gegensatz zur Marxschen Arbeitswertbestimmung durchaus »produktive Arbeit« ist und gerade wegen ihrer weitgehend kostenlosen Aneignung entscheidend zur Mehrwertproduktion beiträgt. Das Prinzip der (unbezahlten) Hausarbeit taugt demnach als paradigmatische Bezeichnung auch für andere Formen der Subsistenzproduktion, insbesondere für die Arbeit von Kleinbauern für den Eigenverbrauch und von KleinhändlerInnen im sogenannten informellen Sektor sowie für ähnliche ungeschützte Arbeitsverhältnisse. In Prozessen der Hausfrausierung werden (gesellschaftlich notwendige) Tätigkeiten entwertet, maskiert und letztlich invisibilisiert. Für eine vorläufige Anwendung der Hausfrausierungsthese auf die Debatte um Workfare vgl. Vellay (2007).

<sup>13</sup> Die Einkommen bewegen sich zwischen 675 bis 975 Euro brutto bzw. durchschnittlich 643 Euro netto (Steiner et al. 2008: 42).

<sup>14</sup> Nur etwa 13% der BürgerarbeiterInnen nahmen bis November 2007 überhaupt an einer Weiterbildung teil. Die Bildungsangebote orientierten sich sehr stark an der täglichen »marktfernen« Arbeit der BürgerarbeiterInnen und nicht an Qualifikationserfordernissen des Ersten Arbeitsmarktes (Steiner et al. 2008: 31).

die Tätigkeitsfelder selbst werden als nicht arbeitsmarktrelevant eingestuft<sup>15</sup>. Die Vermittlungschancen in den Ersten Arbeitsmarkt hängen allein an der Aufnahmefähigkeit des (regionalen) Arbeitsmarktes. Der Ausgleich von Produktivitätsnachteilen ist über eine Einarbeitungsphase hinaus nicht vorgesehen und so bleibt es unmittelbar nach dem vorgeschalteten Screening-Prozess mit 16% Vermittlungsquote bei ALG II-EmpfängerInnen bei »creaming«-Effekten.<sup>16</sup> Die Verantwortlichen z.B. in Bad Schmiedeberg messen dem Projekt mittlerweile einen eher therapeutischen Nutzen für die BürgerarbeiterInnen zu. Die Bürgerarbeit habe für die Betroffenen »in erster Linie eine sozial stabilisierende Funktion« (Steiner et al. 2008: 47). Dennoch gibt es Zufriedenheitsmeldungen von Betroffenen. Sie äußern sich in einer hohen Zustimmung zur ausgeübten Tätigkeit, ganz besonders dann, wenn sie half, die finanzielle Lage zu verbessern.<sup>17</sup>

Die Arbeitsqualität ungelerner Arbeit wird im Rahmen der Evaluation der Durchführungsphase der »Bürgerarbeit« problematisiert. So wird angemerkt, dass die Standards hinsichtlich der Professionalität bei der Erledigung von Aufgaben wie auch die Anforderungen an den Arbeits- und Gesundheitsschutz offenbar abgesenkt werden. Bei einer allgemeinen Einführung des Modells würde derart eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt werden. Nicht zuletzt haben große Träger wie die Caritas deutlich gemacht, dass sie ein Interesse haben, mit diesem Modellprojekt Erfahrungen mit dem Einsatz ungelerner, gering qualifizierter Arbeit aus dem Niedriglohnsegment im Pflegebereich zu sammeln.<sup>18</sup>

### **3.2.3 Zur Einschätzung des Erfolgs »aktivierender Arbeitsmarktpolitik« im Kontext von Hartz IV**

Die Ergebnisse von Workfare als aktivierende Arbeitsmarktpolitik haben sich seit diesen ersten Studien und Modellprojekten nicht wesentlich verbessert. Die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt gelingt nicht. So konstatiert das IAB im »Handbuch Arbeitsmarkt 2009« für Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung lediglich 4% Übernahmequote im gleichen Betrieb (Bernhard et al. 2009: 187). Bei einer der Hauptzielgruppen, den unter 25-Jährigen, lassen sich keinerlei positive Effekte durch Ein-Euro-Jobs feststellen (ebd).

Die Evaluationen zu den kurz- und mittelfristigen Wirkungen der Arbeitsgelegenheiten weisen bislang nur geringe Eingliederungseffekte aus. Bei ostdeutschen Frauen zeigt sich eine höhere Wahrscheinlichkeit von 1% und bei westdeutschen Frauen von ca. 3%, anschließend eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen. Bei Männern kommt es zu keiner Verbesserung der Beschäftigungschancen

---

<sup>15</sup> Den BürgerarbeiterInnen wurden ausdrücklich nur »marktferne« Arbeitsplätze angeboten. Dies bedeutet, dass die ausgeübten Tätigkeiten am Markt nicht nachgefragt werden. Die hier gesammelten Arbeitserfahrungen sind daher nicht unmittelbar am Arbeitsmarkt verwertbar. Als Beispiel mag hier gelten, dass man einer Mutter sicher alltagspraktische Erfahrungserfahrungen zusprechen kann, aber dennoch sind diese nicht hinreichend, um als qualifizierte Erzieherin in einer Kindertagesstätte regulär eingestellt zu werden (Steiner et al. 2008: 78f).

<sup>16</sup> Von den 84% der Erwerblosen, die im Zuge des Screening-Prozesses nicht vermittelt werden konnten, mündete der größte Teil in das »letzte Angebot«, die Bürgerarbeit, ein. Aus dem Sample von 100 BürgerarbeiterInnen gab es nur drei echte Vermittlungen in den Ersten Arbeitsmarkt (Steiner et al. 2008: 73, Tab. 8).

<sup>17</sup> Zufriedenheitsfragen sind eine komplexe Angelegenheit und auch der hier als »sensationell« konstatierte Wert von 8,8 Punkten auf einer Skala bis 10 ist nur bedingt aussagekräftig. Was erwartet man eigentlich von älteren Hausfrauen, die sonst ohne jede Aussicht am Arbeitsmarkt mit der Chance auf einen Zuverdienst für das Familieneinkommen sich in Bereichen engagieren, die sonst ehrenamtlich geleistet werden? Anders als bei vielen Ein-Euro-Jobs handelte es sich hier nicht um »Abschreckungsarbeitsplätze«. Teilweise konnten die Frauen sogar persönlichen Neigungen nachgehen (z.B. Aufbau eines Jugendorchesters).

<sup>18</sup> Telefonische Auskunft von Dr. Friederich Hauss am 27.05.2008.

(Koch/Kupka/Steinke 2009: 165). Hier wirkt sich möglicherweise die Fokussierung der Arbeitsgelegenheiten auf reproduktive Einsatzfelder aus. Darüber hinaus führt die Maßnahmeteilnahme im Anschluss nicht zur Vermeidung der Hilfebedürftigkeit, da die Ein-Euro-JobberInnen offenbar deutlichere Lohnkonzessionen als andere Langzeitarbeitslose akzeptieren und in größerem Umfang ergänzende Hartz IV-Leistungen in Anspruch nehmen müssen. Die Wahrscheinlichkeit, aus dem Hilfebezug auszusteigen, sinkt so noch um 2 bis 3% ab (ebd.: 166). Die IAB-Zwischenbilanz kommt zu dem Ergebnis, dass die Arbeitsgelegenheiten »... wie erwartet kein Instrument sind, das die Beschäftigungschancen der Teilnehmer insgesamt deutlich erhöht« (ebd.: 167). Allerdings wird attestiert, dass die »Lock in«-Effekte während und im Anschluss der Maßnahme deutlich geringer sind als bei den früheren AB-Maßnahmen.

Derart schlechte Resultate hatte bislang kein arbeitsmarktpolitisches Instrument aufzuweisen. Aus Einzelstudien ergibt sich eine Integrationsquote um 10%.<sup>19</sup> Diese Entwicklung ist umso problematischer, weil die Gesamtbeschäftigung seit 1998 mit einem leichten Rückgang in 2002 und 2003 stetig angestiegen war und bis Sommer 2008 auch die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse zugenommen hatten.<sup>20</sup>

Dies soll nun nicht bedeuten, dass mit dem Instrument Workfare keinerlei Wirkungen verbunden wären. Diese zeigen sich auf der makroökonomischen Ebene in der Verdrängung regulärer sozialversicherter Erwerbsarbeit und in der (zumindest partiellen) Ausrichtung der Einsatzstelle auf diese Form öffentlich subventionierter Arbeit. Zugleich zeichnet sich wegen der Bindung der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung an die Gemeinnützigkeit eine Konzentration von Workfare in den Handlungsfeldern öffentlicher Aufgaben und der Wohlfahrtspflege ab. Die Studie zur Bürgerarbeit hat erste Hinweise auf eine Absenkung der Standards für Professionalität und den Arbeits- und Gesundheitsschutz erbracht und das Interesse der großen Träger wie der Caritas an Erfahrungen mit dem Einsatz ungelernter Arbeit im Pflegebereich aufgezeigt. Anders als bei den früheren AB-Maßnahmen sind die geringeren »Lock in«-Effekte geringer, die Betroffenen können sich nicht darin einrichten. Die früheren AB-Maßnahmen waren in ihren Inhalten arbeitsmarktnäher und zudem sozialversicherungspflichtig ausgestaltet. Gerade im AkademikerInnensegment wurden die Projekte von den MaßnahmeteilnehmerInnen häufig selbst entwickelt und dauerten bis zu 12 Monate. Die heutigen Ein-Euro-Jobs haben dagegen eine Laufzeit von bis zu 9 Monaten, können in der Aufgabenstellung in aller Regel nicht selbst gestaltet werden und sind wegen des Zusätzlichkeitskriteriums arbeitsmarktfern.

Die IAB-Studie »Soziale Arbeitsgelegenheiten« unterstreicht, dass Arbeitsgelegenheiten im seltensten Fall eine Brücke in den Ersten Arbeitsmarkt darstellen (Kettner/Rebien 2007: 61). Die Studie äußert die Befürchtung, dass dieses Instrument auch eine Entwicklung nehmen könnte, die dem Arbeitsmarkt mehr schade als nütze (ebd.: 62).

Die Ergebnisse des Screening-Verfahrens im Vorfeld des Modellprojektes »Bürgerarbeit« belegen zudem die Fokussierung der Vermittlungsbemühungen der ARGE auf die »leichten Fälle«. Wer innerhalb von zwei Monaten noch keine Erwerbsarbeit gefunden hat, gehört zu dem nicht vermittelbaren »Rest«. Für diese Residualkategorie gilt »Bürgerarbeit« als letzte Option: ein »hausfrauisiertes« Arbeitsverhältnis im Niedriglohnsegment ohne existenzsicherndes Einkommen zur Ausführung marktferner Tätigkeiten und Aufgaben.<sup>21</sup> Derart wird

---

<sup>19</sup> Vgl. Wohlfahrt (2006) und Vellay (2007).

<sup>20</sup> Vgl. European Commission (2007: 23; Tabelle 2)

<sup>21</sup> Wenn man die Kostenseite der »Bürgerarbeit« betrachtet, dann stellt sich heraus, dass sie bei 30 Stunden in der Woche im Durchschnitt 1214,13 Euro Arbeitgeberbrutto als pauschaliertes Entgelt im Monat kostet. Sie ist durch den höheren Sozialversicherungsanteil teurer als die Ein-Euro-Jobs

an der »Bürgerarbeit« vor allem der Selektionsprozess in »noch marktgängig« und »aussortiert« sichtbar. Diese so markierte Grenze erweist sich offenbar als nahezu unüberschreitbar. Hierfür spricht auch die Vermittlungsquote aus der »Bürgerarbeit« in den Ersten Arbeitsmarkt von 3%.

Dieser Eindruck verstärkt sich noch, wenn man die tatsächliche Zielgruppe der Bürgerarbeit genauer betrachtet. So waren die ausgewählten BürgerarbeiterInnen zu einem großen Teil Frauen zwischen 46 und 55 Jahren, viele von ihnen mit Migrationshintergrund als Russlanddeutsche. Sie hatten zwar häufig eine berufliche Ausbildung absolviert. Ihre Qualifikationen waren allerdings auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht verwertbar. Folglich verbrachten sie ihre Erwerbslosigkeit zum überwiegenden Teil als Hausfrauen. Derart sozialisiert bringen sie beste Voraussetzungen mit, um marktferne (»gebrauchsförmige«) Arbeit zu leisten.

#### **4. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik als Workfare**

##### **4.1 Die Anti-Exklusionsstrategie der EU als Workfare - Ein Europa der Fürsorge?**

Die aktuellen Tendenzen des deutschen Entwicklungspaths lassen sich nicht ohne die europäischen Entwicklungen und insbesondere die Implementierung der Lissabonstrategie ab dem Jahr 2000 angemessen verstehen. Seit den gesellschaftlichen Umbrüchen in Osteuropa hat sich die Langzeitarbeitslosigkeit dramatisch verfestigt. In Deutschland und insbesondere in Ostdeutschland ist Erwerbslosigkeit für Millionen von Menschen zur dauerhaften Lebensform geworden. In allen europäischen Ländern ist diese Entwicklung in unterschiedlicher Ausprägung zu beobachten gewesen. Auch wenn in 2004 Dänemark statistisch 5,2%, Großbritannien 4,6% und die Niederlande 4,6% Arbeitslose vermelden konnten, hat sich an der grundlegenden Tendenz des Aussortierens nicht hinreichend produktiver Menschen nichts geändert.<sup>22</sup> Ende der 1990er Jahre erfolgte in Dänemark, den Niederlanden und auch Großbritannien der Paradigmenwechsel von der Aussteuerung in Erwerbsunfähigkeit und Frühverrentung zur Integration von TransferleistungsbezieherInnen in den Arbeitsmarkt. Hierzu wurde in allen Ländern die Schwelle der Definition von Erwerbsfähigkeit abgesenkt und der Personenkreis für die verpflichtende Aktivierung erweitert. Deutschland hat seit 2005 mit drei Stunden täglicher Arbeitsfähigkeit die niedrigste Schwelle, um als erwerbsfähig zu gelten (SGB II). Alle vier Länder favorisieren mittlerweile den »work first«-Ansatz, wonach Erwerbstätigkeit immer vorrangig gegenüber allen anderen Maßnahmeformen ist. Dies gilt auch für prekäre oder nicht existenzsichernde Erwerbsarbeit in der Abwägung gegen längerfristige Strategien der Ausbildung und Qualifizierung.<sup>23</sup>

Schon mit dem Aufkommen der Massenarbeitslosigkeit in den 1970er Jahren gab es Kürzungen der Transferleistungen, aber erst seit den 1990er Jahren erfolgte als allgemeiner Trend in Europa der Wechsel zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik zur Lösung der Beschäftigungskrise. Vielfach wurden Anstrengungen unternommen, Niedriglohnsektoren in

---

mit Mehraufwandsentschädigung und sie ist auch teurer als der »Putzfrauentarif«, die niedrigste Eingruppierung im kommunalen öffentlichen Dienst (West 2008), die neu geschaffen wurde, um die Privatisierung der Gebäudereinigung u.ä. unattraktiv zu machen. In Dortmund erhielt eine solche Putzfrau 2008 für eine 30 Stundenwoche bei durchschnittlich 21 Arbeitstagen im Monat und einem Stundenlohn von 7,68 Euro ganze 967,68 Euro Arbeitnehmerbrutto (1.170,41 Euro Arbeitgeberbrutto). Alternativ hätte man genauso gut reguläre Beschäftigung im öffentlichen Dienst und im sozialen Sektor schaffen können. Die Finanzierung stammt ohnehin aus Steuermitteln (Quellen: Auskunft Martin Steinmetz, ver.di Dortmund; TVöD Eingruppierung E 1; eigene Berechnungen).

<sup>22</sup> Deutschland wies in 2004 mit 10,7% deutlich höhere Arbeitslosenzahlen aus (vgl.: Datenbank Eurostat, Arbeitslosigkeit insgesamt - LFS-Reihe; in: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database)).

<sup>23</sup> Vgl. für einen ausführlichen Ländervergleich: Sproß/Lang (2008).

den nationalen Ökonomien zu etablieren, um die überschüssige niedrigproduktive lebendige Arbeit zu absorbieren. Diese Veränderungen waren begleitet von zunehmenden Einschnitten und sukzessiv verschärften Zugangsbedingungen bei den Transferleistungen, um die Menschen dazu zu bewegen, im Niedriglohnssektor einen Job anzunehmen. Das politische Ziel war eine deutliche Erhöhung der Erwerbsquote durch Aktivierung von Erwerbslosen, bislang nicht Erwerbstätigen (z.B. Frauen) und durch die Erhöhung der durchschnittlichen Lebensarbeitszeit (European Commission 2007: 23). So wurde mit der Lissabonstrategie von den Regierungschefs im Jahr 2000 eine Steigerung der Erwerbsquote in Europa von 61% auf 70% bis 2010 vereinbart.<sup>24</sup>

In Deutschland war der erste große Versuch, die Beschäftigungskrise mit Niedriglohnjobs zu beantworten, an dem faktischen Mindestlohn der Sozialhilfe gescheitert.<sup>25</sup> In Großbritannien konnte sich diese Entwicklung bereits in den 1990er Jahren durchsetzen und war mangels sozialstaatlicher Ausgleichsleistungen von einem dramatischen Anstieg der Kinderarmut begleitet.<sup>26</sup> Schon früh wurde in Großbritannien als Reflex auf die US-amerikanischen Erfahrungen und Clintons Welfare-Reform (1996) mit Workfare-Ansätzen experimentiert. Aber auch die skandinavischen Länder und die Niederlande hatten zu dieser Zeit bereits eigene Workfare-Konzepte entwickelt.

Dem ging die Beobachtung voraus, dass nennenswerte Teile des Arbeitskräftepotenzials und längst nicht nur Geringqualifizierte keine bezahlte Arbeit mehr finden, weil ihre Produktivität niedriger als die Gesamtheit ihrer Arbeitskosten ist (vgl. Abschnitt 4.2.2). Hier soll Workfare als »Pflichtangebot« zunächst die »Arbeitsunwilligen« aus dem Transferleistungsbezug aussondern und gleichzeitig als »Realangebot« statt Erwerbsarbeit für das Residualsegment der nicht mehr hinreichend Leistungsfähigen dienen.

Die Lissabonstrategie soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas deutlich stärken. Dies bedeutet nicht nur, die technologische Konkurrenz mit dem Leitbild der »Wissensgesellschaft« anzuheizen, sondern auch die Angleichung der kostenträchtigen Sozialsysteme an internationale Standards. So ist es ein erklärtes Ziel, die Sozialtransfers soweit wie möglich durch Lohnarbeit und durch die neuen Arbeitsformen im Rahmen diverser Programme<sup>27</sup> zu ersetzen. Diese Programme orientieren sich insbesondere an der Beschäftigungspolitischen Leitlinie 19 zur Konkretisierung der Lissabonstrategie, die einen Schwerpunkt auf die »Erschließung neuer Beschäftigungspotenziale im Bereich der personen- und unternehmensbezogenen Dienstleistungen, insbesondere auf lokaler Ebene« legt (Commission of the European Communities 2007).<sup>28</sup> Um die Schrumpfungstendenzen bei der Erwerbsarbeit aufzufangen, werden der Niedriglohnssektor mit Einkommen unterhalb

---

<sup>24</sup> Stand 2008: Großbritannien 62,8%, Niederlande 66,6%, Dänemark 66,0%, Deutschland 59,7%, EU-weit 57,8% (vgl. Eurostat, Erwerbspersonen und Erwerbsquoten - LFS Reihe). Mit der Umstellung der Statistik in 2008 sind die Werte um rund 10 % gesunken, da nur noch Personen gezählt werden, die tatsächlich einen Arbeitsplatz haben.

<sup>25</sup> Nach der alten Sozialhilferegulung bekam eine vierköpfige Familie ca. 3.000 DM Sozialhilfe inklusive Miet- und Heizkosten und diverser Beihilfen.

<sup>26</sup> Der UNICEF-Bericht zur Situation der Kinder in Industrieländern (UNICEF 2007) weist für Kinder in Großbritannien die schlechteste Lebenssituation von 21 untersuchten Ländern aus. Laut UNICEF Vergleichsstudie »Child Poverty in Rich Countries 2005« leben in Großbritannien mit 15,4% anteilig deutlich mehr Kinder in Armut als in Deutschland (10,2%) (UNICEF 2005: 4).

<sup>27</sup> In Deutschland sind dies vor allem die Bundesprogramme »JobPerspektive«, »Zusatzjobs für Ältere«, »Initiative 50+«, »Kommunal-Kombi« sowie Einstiegsqualifizierungen und Lohnkostenzuschüsse für junge Langzeitarbeitslose ohne beruflichen Abschluss.

<sup>28</sup> Der Wortlaut der Leitlinie 19 lautet: »Ensure inclusive labour markets, enhance work attractiveness, and make work pay for job seekers, including disadvantaged people and the inactive«.

der Reproduktionsschwelle ausgeweitet und die Kostenstruktur sozialer oder öffentlicher Dienstleistungen durch Workfare als gebrauchsförmig organisierte Arbeit »verbessert«.<sup>29</sup>

Für eine wirksame Abspaltung und Reorganisation der »Minderleistungsfähigen« bedarf es einerseits einer »Gerechtigkeitsdebatte«, wonach sich Leistung für die Leistungsfähigen auch lohnen muss. Andererseits ist ein staatszentriertes ordnungspolitisch ausgerichtetes Sozialmodell der »Fürsorge« erforderlich, um Workfare auf der lokalen Ebene zu organisieren. Diese Segmentierung der gesellschaftlichen Solidarität steigert die Kosteneffizienz der Volkswirtschaften insbesondere dann, wenn die Kosten im öffentlichen Sektor gesenkt und der wachsende Bedarf an (gesellschaftlichen) Reproduktionsleistungen kostenneutral aufgefangen werden kann. Gleichzeitig kann Workfare durch die komparativen Kostenvorteile als Instrument zur Erzeugung von Lohndruck im Ersten Arbeitsmarkt genutzt werden, um die Gewerkschaften in ihrer Verhandlungsfähigkeit zu schwächen. Workfare dient als gebrauchsförmig organisierte dienstverpflichtete Arbeit nicht nur als Billigangebot am Markt (z.B. sozialgewerbliche Betriebe), sondern die hier Beschäftigten sind einer betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretung entzogen, weil sie keine Möglichkeit haben, über ihren »Lohn« und ihre Arbeitsbedingungen zu verhandeln. Die Inhalte und Rahmenbedingungen ihrer Arbeit sind vielmehr »staatlich« festgelegt und ihr »Lohn« besteht nach wie vor aus umetikettierten Sozialleistungen.

Zur Durchsetzung solcherart betriebswirtschaftlicher Effizienzkriterien zur Gestaltung des gesellschaftlichen Sozialen bedarf es darüber hinaus eines neuen Steuerungsmodells. Die Methode der offenen Koordinierung in der EU, mit der Ziele in Form von Kennziffern, verbunden mit Zeithorizonten der Umsetzung, gesetzt werden, überlässt es den Mitgliedsländern, welche nationalen Umsetzungsstrategien sie hierfür entwickeln. Kennzeichnend für die Realisierung des Ziels einer EU-weiten Erwerbstätigenquote von 70% ist die starke Rolle des »aktivierenden« Staates in der Bereitstellung billiger Arbeitskräfte und die gleichzeitige Entmachtung der Gewerkschaften. Sie sollen nur noch für einen Teil, nämlich die im Markt Beschäftigten, zuständig sein. Gemäß ihrer Minderleistungsfähigkeit werden Erwerbslose in dieser Rahmung nicht mehr als solche markiert und ihre Arbeitslosigkeit zur Beschäftigung im Workfare-Sektor umdefiniert. Diese Verschiebung in den Kräfteverhältnissen schlägt sich auch in den Lebenslagen der Menschen nieder. Mit der Implementierung von Workfare und der Umstellung auf das Prinzip der Sozialfürsorge als Leistung bei Langzeitarbeitslosigkeit folgt eine weitere große Umverteilungswelle »von unten nach oben« durch die drastische Senkung der Transferzahlungen. Für Deutschland schwanken die Angaben je nach Modell zwischen 12,9 und 34,6 Mrd. Euro jährlich (Bundesministerium für Finanzen 2008: 17).

---

<sup>29</sup> Einer der jüngeren Vorschläge in Deutschland beinhaltete den Einsatz von »Pflegeassistentinnen« in der Betreuung demenziell erkrankter Menschen in Altenheimen. Die langzeitarbeitslosen Altenpflegerinnen und Berufsrückkehrerinnen sollen für 1.600 Euro monatliches Bruttogehalt bei einer Vollzeitbeschäftigung im Drei-Schicht-System und jedem zweiten Wochenende Dienst mit den schwer kranken Menschen basteln, ihnen vorlesen und mit ihnen spazieren gehen. Dafür sollen sie 160 Stunden lang im Umgang mit demenziell Erkrankten qualifiziert werden. Die vorbereitende Qualifizierung entspricht im Umfang der Qualifizierung im Rahmen eines Ein-Euro-Jobs und stellt keinen beruflichen Abschluss dar. Ein Blick in die Tariftabelle für den Pflegebereich, Kommunen (West), enthüllt, dass die Einstiegsvergütung zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Vorschläge in 2008 für BerufsanfängerInnen Entgeltgruppe 3a, Stufe 1, 1.722,29 Euro beträgt und selbst in dieser untersten Vergütungsgruppe einen Bewährungsaufstieg auf bis zu 2.258,58 Euro vorsieht. Die »Pflegeassistentinnen« sind offenkundig unterhalb der AltenpflegehelferIn mit immerhin einjähriger Ausbildung und anerkannter Abschlussprüfung angesiedelt. Die »Lohnfindung« war nicht Gegenstand von Verhandlungen der Tarifparteien und entspricht in etwa dem öffentlichen Aufwand für Ein-Euro-JobberInnen, wenn man die durchschnittlichen Transferleistungen inklusive Wohnung und Heizung, die Mehraufwandsentschädigung, die Betreuungspauschale für die Maßnahmeträger und den pauschalierten Beitrag zur Sozialversicherung zugrunde legt.

Diese Befunde deuten zugleich einen weiter reichenden Prozess europäischer Integration an. Sabine Fromm und Cornelia Sproß (2008: 2) sprechen von einem »europäischen Weg« der Aktivierung, wobei die Reziprozitätsnorm als Verknüpfung von Transferleistungen mit Gegenleistungen gestärkt wird, aber anders als im US-amerikanischen Modell die materielle Grundsicherung, wenngleich nur noch auf Sozialhilfeniveau, erhalten bleibt. Wenn man so will, wird derart der Rheinische Kapitalismus in der EU auf den kleinsten gemeinsamen Nenner als Rahmen des europäischen Sozialmodells abgeschmolzen. Umgekehrt konnte in Zeiten des Aufschwungs bis Herbst 2008 durch erheblichen Druck (intensives Monitoring, Pflicht zur Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen, Sanktionen) die Konzessionsbereitschaft der Erwerbslosen, zu geringeren Löhnen zu arbeiten, überall spürbar erhöht und das Ziel der Ausweitung des Arbeitsangebotes erreicht werden (Koch/Kupka/Steinke 2009: 165 ff.)

#### **4.2 Die Adaption des Workfarekonzepts durch die Bundesregierung**

Diese Erfolgsgeschichte blieb in Deutschland nicht ohne Wirkung. Kurz vor der Finanzkrise im Herbst 2008 herrschte eine optimistische Stimmung. »Schritt für Schritt können wir es in den nächsten Jahren schaffen, dass niemand, der seinen Job verliert, länger als ein Jahr ohne neuen Arbeitsplatz bleiben muss«, zeigte sich Arbeitsminister Scholz am 01.07.2008 im Westdeutschen Rundfunk überzeugt und nannte als Zeithorizont für das Erreichen der Vollbeschäftigung das Jahr 2015. Was zunächst ein wenig verwegener klang, machte bei näherer Betrachtung Sinn. Die Ankündigungen vom Sommer 2008 aus dem Bundeswirtschaftsministerium und aus dem Bundesfinanzministerium zeigen, wohin die Reise in Zukunft gehen soll. Beide Ministerien favorisieren die Verallgemeinerung von Workfare und breite Lohnsenkungen im Niedriglohnsektor bis zur Grenze der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.<sup>30</sup> Die Lohnsenkungen sollen sozialpolitisch abgefedert werden. Diese Position gründet in der Auffassung, dass niedrig produktive Arbeit die in Deutschland notwendigen Reproduktionskosten nicht mehr erwirtschaftet und daher grundsätzlich von Subventionen abhängig sei. Bislang wurde überschüssige Arbeitskraft als Arbeitslosigkeit auch über lange Zeiträume öffentlich durch Umverteilung finanziert. Das vom Markt nicht absorbierbare Arbeitsüberangebot wird im internationalen Standortwettbewerb zunehmend als ökonomisches Problem wahrgenommen, weil sie sozialpolitisch begründet unterhalten werden muss.

Im Umfeld der Regierungspolitik der großen Koalition wurden vor allem zwei Bearbeitungsstrategien in die Diskussion gebracht. Zum einen sollte der Niedriglohnsektor durch breite Lohnsenkungen bis zum »markträumenden Niveau« in diesem Arbeitsmarktsegment ausgeweitet werden.<sup>31</sup> Zum anderen sollte die gesellschaftliche Reproduktion durch den Einsatz gebrauchsförmig organisierter Arbeit umgebaut werden. Letzteres beinhaltet insbesondere, dass niedrigproduktive Arbeit durch eine »allgemeine Dienstpflicht« zu gemeinnütziger Arbeit für Langzeiterwerbslose zu den niedrigsten möglichen Kosten, d.h. zum baren Existenzminimum, bereitgestellt werden soll (Workfare).<sup>32</sup> Darüber hinaus soll

---

<sup>30</sup> Vgl. hierzu den Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Finanzen (2008: 6f): »Auch die Mehrzahl der Ökonomen setzt auf die Beeinflussung des Arbeitsangebots. Sie lassen sich von der These leiten: Arbeit gibt es genug, nur nicht zu bezahlbaren Löhnen! Wenn die Arbeitslosen massiv auf den Arbeitsmarkt drängen würden, müssten die Löhne so weit sinken, dass sie auch für Geringqualifizierte ein Markt räumendes Niveau erreichten«.

<sup>31</sup> »Die vereinbarten Löhne übersteigen das Markt räumende Niveau, weil – so die These – die Kosten der Arbeitslosigkeit nicht auf diejenigen fallen, die sie verursachen (Tarifpartner), sondern auf Dritte (die Allgemeinheit), die z.B. für die Sozialleistungen an Arbeitslose aufkommen müssen« (BMF 2008: 6).

<sup>32</sup> Laut »Regierungsprogramm 2009 – 2013 der CDU und CSU« zur Bundestagswahl im Herbst 2009 soll der Bezug von Transferleistungen grundsätzlich an »Gegenleistungen« geknüpft werden. Dies gilt als Hinweis darauf, dass Workfare für alle arbeitsfähigen TransferleistungsbezieherInnen

Freiwilligenarbeit mobilisiert werden, die schwer oder gar nicht ökonomisierbare Bereiche absichern hilft. Es ist zudem damit zu rechnen, dass immer mehr Menschen auf Subsistenzstrategien angewiesen sein werden, weil sie kein hinreichendes Einkommen mehr erzielen können. Die faktisch rigide Reglementierung des Zugangs zu Erwerbsarbeit<sup>33</sup> und die Segmentierung der Reproduktionschancen entlang eines breit gespreizten Einkommensniveaus schaffen die Voraussetzungen, einen solchen umfassenden Umbau der Reproduktionssphäre einzuleiten.

Die Warenproduktion wurde immer schon durch einen großen Sektor gebrauchsförmig organisierter Arbeit alimentiert.<sup>34</sup> Die Globalisierung hat in der jüngeren Vergangenheit die Lohnarbeitsverhältnisse in Deutschland unter Druck gesetzt und eine Angleichungsbewegung der Standards nach unten auf das internationale Niveau hin in Gang gebracht. Analog hierzu gibt es Angleichungen im Verhältnis der waren- und gebrauchsförmig organisierten Arbeit in die gleiche Richtung.

Die im Herbst 2008 virulent gewordene Finanzkrise und die kaum absehbaren fiskalischen Belastungen dürften ein gewichtiges Argument für eine forcierte Umsetzung von Fürsorge und Arbeitspflicht sein. Die Argumente der im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums vom Institut zur Zukunft der Arbeit erstellten Studie »Umsetzung des Workfare-Ansatzes im BMWi-Modell« (Eichhorst/Schneider 2008) und des Berichts des wissenschaftlichen Beirats des Bundesfinanzministeriums geben einen Vorgeschmack auf die Reformen der Zukunft.

#### **4.2.1 Das Gutachten des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) zur Umsetzung des Workfare-Ansatzes**

Die Studie des arbeitgebernahen IZA (Eichhorst/Schneider 2008) entfaltet unter Rückgriff auf Erfahrungen in den USA, Großbritannien und den Niederlanden Vorschläge zur Umsetzung von Workfare in Deutschland. Die Vorschläge zielen letztlich auf die nahezu vollständige Deregulierung des Arbeitsmarktes: Für die ArbeitnehmerInnen soll der Schutz gegen Unternehmerwillkür wegfallen. ArbeitnehmerInnen sollen ihrer Verhandlungsmacht beraubt werden, den Unternehmern auf gleicher Augenhöhe organisiert gegenüber zu treten, um für einen gerechten Lohn zu kämpfen. Dazu gehört die Forderung, die »Einstiegsbarrieren« zum Ersten Arbeitsmarkt aufzuheben. Hierunter wird insbesondere verstanden, keine Mindestlöhne einzuführen (ebd.: 73).<sup>35</sup> Darüber hinaus soll es keine beruflichen Qualifikationsvoraussetzungen für das Ausüben von Tätigkeiten im Niedriglohnsektor geben. Kurze Anlernphasen und Trainings werden zur »Qualifikation« während sich »Beruflichkeit« auflöst.

Zur Durchsetzung einer solchen Machtverschiebung zuungunsten der ArbeitnehmerInnen bedarf es der Senkung der sozialpolitisch unverzichtbaren Sicherung der existenziellen Grundanforderungen auf das bare Existenzminimum bei gleichzeitiger Einführung einer Arbeitspflicht für TransferleistungsbezieherInnen. Dies ist der zukünftige quasi-offizielle Mindestlohn, der in sich noch einmal »gestaffelt« werden soll.

---

verpflichtend werden soll.

<sup>33</sup> Das hohe Produktivitätsniveau erfordert z.B. regelmäßig eine Ausbildung, sonst bleiben allenfalls nichtexistenzsichernde Niedriglohntätigkeiten.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu Rosa Luxemburgs These von den »nicht-kapitalistischen Milieus« als Bestandteil der Kapitalverwertung sowie die entsprechenden Weiterungen durch die Weltsystemtheorie und den Bielefelder Ansatz (zusammenfassend: Stickler 2005: 259ff; vgl. auch Fußnote 11).

<sup>35</sup> Hier wird die einseitige Verschiebung in Richtung betriebswirtschaftlicher Effizienz deutlich: die berechtigten Ansprüche der Beschäftigten auf einen existenzsichernden Lohn – alles andere ist für sie unwirtschaftlich, genauso wie kein Unternehmen unterhalb der Produktionskosten überleben kann – gelten als »Barrieren«, die man beseitigen müsse, statt von bindenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auszugehen.

In diesem Zusammenhang unterscheidet die Studie zwei Varianten von Workfare-Arbeitsangeboten. Bei der ersten Variante stehen vor allem die Strukturierung des Tagesablaufs und der »Abschreckungseffekt« im Vordergrund. Die diesbezüglichen Tätigkeiten seien marktfremd zu gestalten, d.h. produktive oder qualifizierende Anteile sind nachrangig. Sie haben kaum einen Nutzen für das Individuum und die Gemeinschaft. Es sind vielmehr einfachste Tätigkeiten, z.B. quasi-industrielle Produktion. Dieses Segment soll den größten Teil der öffentlichen Arbeitsangebote ausmachen. Im Rahmen der zweiten Variante der Workfare-Angebote sollen »reale und übertragbare Arbeitserfahrungen« vermittelt werden. Gemeint sind anspruchsvollere Tätigkeiten »mit tendenziell größerer Marktnähe«, welche produktive und qualifizierende Anteile wie soziale und arbeitsintensive Dienstleistungen (z.B. Hilfen bei der Kinderbetreuung und Altenpflege), Verbesserungen des kommunalen und des baulichen Umfeldes sowie Tätigkeiten im karitativen wie kulturellen Bereich beinhalten (ebd.: 74).

Insgesamt soll die Mobilisierung aller nur denkbaren Arbeitsangebote zu jedem Preis ermöglicht werden. Die These ist, dass eine Ausweitung der Arbeitsnachfrage durch eine hohe Lohnspreizung fast ausschließlich in Richtung einfacher Tätigkeiten möglich ist, die ansonsten als Schwarzarbeit, Eigenarbeit oder auch gar nicht ausgeführt werden. Diese bisher unsichtbare Arbeit soll zu »regulären Marktjobs« gemacht werden, aber nicht das Lohnniveau der vorhandenen Jobs im Niedriglohnsektor erreichen (ebd.: 71f).

Öffentliche Beschäftigung als gemeinnützige Arbeit ist kostenträchtig und so soll Workfare nur als letztes Glied einer umfassenderen Kette vorgelagerter Aktivierungsmöglichkeiten dienen. Um die Mobilisierung der Menschen in Richtung Niedriglohnsektor zu gewährleisten, muss die »Vergütung« für solche Arbeitsleistungen möglichst gering sein. Daher sei das Existenzminimum des Arbeitslosengelds II die richtige Bezugsgröße. Je höher die Entlohnung ausfiele, umso weniger seien die Menschen bereit, sich mit den schlechten Bedingungen des Niedriglohnsektors abzufinden, und würden sich womöglich in der »Workfare-Hängematte« einrichten. Wer dagegen bereit sei, für das ausschließliche Existenzminimum zu arbeiten, der oder die sei auch zu den schlechten Bedingungen des Niedriglohnsektors am Arbeitsmarkt verfügbar (ebd.: 78; wobei die Bezahlung im Niedriglohnsektor häufig unterhalb des Existenzminimums liegt und daher vom Staat 'aufgestockt' wird).

Nach den Simulationen der IZA-Studie würde ein großer Teil der derzeitigen ALG II-EmpfängerInnen eine nicht subventionierte Beschäftigung im »regulären Arbeitsmarkt« antreten, um Workfare zu vermeiden. Ein kleinerer Teil bliebe hingegen auf die Grundsicherung des ALG II angewiesen, weil dessen Produktivität für eine Beschäftigung zu einer Entlohnung oberhalb der Grundsicherung nicht ausreichen würde. Das beträfe im besonderen Maße Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Behinderungen. Hier sei eine dauerhafte »öffentliche Ersatzbeschäftigung« notwendig. Diese Form der Aktivierung wird als Einsparstrategie für die öffentlichen Haushalte angeboten. Daraus würde sich, wenn die Abschreckungswirkung nur hoch genug und glaubwürdig sei, einerseits ein Rückgang an Transferleistungen in erheblichem Umfang ergeben und andererseits würden durch die Mehrbeschäftigung im Niedriglohnsektor den klammen öffentlichen Haushalten mehr Steuern zufließen. Eingeschränkt würden diese rundum positiven Aussichten nur dadurch, dass Workfare seine Grenze der Kosteneffizienz dort finde, wo der Arbeitsmarkt keine zusätzlichen Absorbiermöglichkeiten zum Niedriglohn bereithalte. Die Umsetzung eines solchen Programms sollen gemeinnützige wie private Beschäftigungsträger leisten, die eine Vergütung ihrer Aufwendungen aber nicht mehr pauschal ausbezahlt bekommen, sondern in Abhängigkeit von der Erreichung vorgegebener Vermittlungsziele (ebd.: 74f). Diese Ziele könnten bei jeder Ausschreibung nach Haushaltslage variiert werden.

#### **4.2.2 Existenzsicherung und Erwerbsanreiz – Das Gutachten des wissenschaftlichen**

## Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

Der wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums knüpft in seinem Gutachten von 2008 an die Vorschläge des IZA an und skizziert das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit mit der These »Arbeit gibt es genug, nur nicht zu bezahlbaren Löhnen«. Die Geringqualifizierten finden demnach keine Arbeit, weil ihre Produktivität niedriger als die Gesamtheit ihrer Arbeitskosten ist. Die Ursachen für diese Entwicklung lägen in den durch den technischen Fortschritt gewachsenen Anforderungen, der Sockellohnpolitik der Tarifparteien, die insbesondere die Löhne für gering qualifizierte Arbeit steigerte, und dem vergleichsweise hohen Niveau staatlicher Existenzsicherungen. Das Ziel müsse daher mehr Beschäftigung im Niedriglohnsektor sein. Um dieses zu erreichen wird unter Verweis auf die IZA-Studie die überragende Bedeutung von »negativen Anreizen« unterstrichen (BMF 2008: 23). Als weitere Strategie wird die Abkoppelung der Arbeitskosten von den Löhnen für Geringqualifizierte durch die Bezuschussung der Lohnkosten als »Förderung niedrigproduktiver Arbeit« diskutiert. Die Möglichkeit einer Form des Grundeinkommens wird abgelehnt. Zuwendungen sollen in Zukunft nur noch bei »Gegenleistungen« gewährt werden. Realisierungsmöglichkeiten werden in der Form öffentlicher Arbeitsgelegenheiten und in der Beschäftigung in privatwirtschaftlichen Zeitarbeitsfirmen gesehen. Bedeutsam für die Favorisierung einer Workfare-Lösung durch den wissenschaftlichen Beirat ist zudem die Aussicht, hierdurch ausländische Arbeitslose von der Einwanderung in deutsche Sozialsysteme abzuschrecken (ebd.: 5).

Ein Problem wird allerdings in dem durch den Einsatz von Workfare ausgelösten »Lohndruck« gesehen. Als mögliche Lösungen werden verschiedene Kombilohnmodelle diskutiert: auf der einen Seite größere Hinzuverdienstmöglichkeiten als direkte Förderung der GeringverdienerInnen (Subjektförderung), auf der anderen Seite die Subventionierung von Arbeitsplätzen (Objektförderung). Allerdings wird gleichzeitig festgestellt, dass Kombilohnmodelle – wie sie bei den sog. Aufstockern mit ergänzenden ALG-II-Leistungen bereits Realität sind – ihrerseits Lohndruck voraussetzen.

Die zur Arbeitslosigkeit vorgelegten Zahlen zeigen, dass selbst bei guter wirtschaftlicher Entwicklung keine Lösung der Beschäftigungsprobleme Geringqualifizierter zu erwarten ist. So gab es im April 2008 ca. eine Million ALG I-BezieherInnen, aber ca. 5,1 Millionen erwerbsfähige BezieherInnen von ALG II-Leistungen<sup>36</sup>. Insgesamt lässt sich die zu diesem Zeitpunkt statistisch erfasste Arbeitslosigkeit auf 3,4 Millionen beziffern. Hierin sind jedoch weder die mehr als 15 Stunden wöchentlich arbeitenden Unterbeschäftigten im Transferleistungsbezug wie die hilfebedürftigen MinijobberInnen (684.000) noch MaßnahmeteilnehmerInnen von Weiterbildungen, Umschulungen oder Beschäftigungsförderungen enthalten. Diesen Zahlen standen im April 2008 ganze 364.000 gemeldete sozialversicherungspflichtige (Vollzeit-)Stellen und 228.000 prekäre Stellenangebote gegenüber. Das bedeutet, dass es nur für ca. 10,7% der arbeitslos Gemeldeten ein rechnerisches Stellenangebot für eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gab.

Ein Teil des unbestreitbaren Dilemmas wird zu einem erheblichen Ausmaß in der Schwarzarbeit und der Schattenwirtschaft vermutet. Dies wird mit Zahlen insbesondere aus 2004 begründet, welche die geleistete Schwarzarbeit auf 500.000 Vollzeitstellen bis hin zum Umfang der gesamten Schattenwirtschaft (z.B. inklusive Eigenarbeit und Selbstversorgung) auf entsprechend etwa 9 Millionen Vollzeitstellen schätzen. Das beschriebene Zahlenwerk ist Anlass, die Notwendigkeit von Workfare als allgemeine Dienstpflicht zu gemeinnütziger Arbeit für Langzeitarbeitslose als das Gebot des politischen Handelns zu begründen. Da passt

---

<sup>36</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2009: 15; Tabelle 2.1, Erwerbsfähige Hilfebedürftige (eHb) – Bestand).

die Meldung ins Bild, dass sich als Folge des intensiven Screening-Prozesses im Vorfeld der Umsetzung des Feldversuches zur »Bürgerarbeit« in Bad Schmiedeberg, Sachsen-Anhalt, 11% der eingeladenen ALG II-BezieherInnen aus dem Leistungsbezug in ungeforderte Beschäftigung abgemeldet haben.<sup>37</sup> Aus Sicht der GutachterInnen gilt dies als deutlicher Beleg für einen Zusammenhang mit Schwarzarbeit.

#### **4.3 Verankerung von Workfare durch Hartz IV und »Integrations«-Wirkungen**

Die Restrukturierung des »letzten Netzes« sozialer Sicherung und seine Ausrichtung auf den sich immer deutlicher abzeichnenden Armutssektor der Gesellschaft erweist sich als ein längerfristig angelegtes politisches Projekt. Die sinkende Nachfrage nach Arbeitskräften für den Kapitalverwertungsprozess erlaubt mittlerweile das Aussortieren von nicht hinreichend produktiven Menschen in großem Maßstab<sup>38</sup>. Realistisch scheint eine Größenordnung von 20 bis 30% dauernd in Armut und prekären Lebenslagen lebenden Menschen, denen ausreichende Erwerbsmöglichkeiten fehlen.<sup>39</sup>

Die EU verfolgt als Teil der europäischen Integration eine Politik der Ausweitung des Niedriglohnssektors und die Einführung von Workfare mit unterschiedlichen Ansätzen. Deutschland hatte 2006 mit ca. 21,6% bereits den größten Niedriglohnssektor in der EU (Kalina/Weinkopf 2009). Mit Einführung von Hartz IV wurde die Grundsicherung mit der Arbeitspflicht als »Fordern und Fördern« verknüpft und auf alle erwerbsfähigen TransferleistungsempfängerInnen im SGB II ausgedehnt. Diese Arbeitspflicht kann auf verschiedene Weise eingefordert werden. Die Ein-Euro-Jobs stellen mittlerweile das Hauptinstrument der »aktiven Arbeitsmarktpolitik« für Langzeitarbeitslose dar.<sup>40</sup>

Workfare ist in Deutschland einerseits rückgebunden an das soziokulturelle Existenzminimum als zeitlich unbegrenzte Grundsicherung und andererseits bezogen auf die Rahmenbedingungen des Niedriglohnssektors. Workfare soll zunächst von der Inanspruchnahme von Transferleistungen abschrecken und daher »schlechtere«, d.h. vor allem repressivere Bedingungen als der Niedriglohnssektor anbieten. Gleichzeitig stellt Workfare das unterste Segment der Integration in den gesellschaftlichen Kooperationszusammenhang dar. Auf diese Weise unterschichtet Workfare als vorwiegend »öffentlicher Beschäftigungssektor« den Niedriglohnssektor und dynamisiert die Segmentierungstendenzen im Arbeitsmarkt.

---

<sup>37</sup> Die »Schwarzarbeit« war der örtlichen ARGE zum Teil bekannt und wurde geduldet. Darüber hinaus haben sich ca. ein Drittel der späteren BürgerarbeiterInnen für diese Tätigkeiten aus eigener Initiative beworben (Steiner et al. 2008).

<sup>38</sup> Für eine kritische Einordnung der Tendenz zur Pluralisierung der Arbeitsformen vgl. insbesondere Richter (2007).

<sup>39</sup> Der Niedriglohnssektor umfasste 2006 bereits 21,2% im Bereich der abhängigen Beschäftigungsverhältnisse. Dies betraf etwa 6,15 Millionen Menschen. 2007 stieg der Anteil auf 21,5% und die Zahl der Betroffenen auf 6,5 Millionen an. Hierin sind allerdings keine Auszubildenden, PraktikantInnen, Selbständige, mithelfende Familienangehörige, Personen in arbeitsmarkt-politischen Maßnahmen, Beschäftigte in Behindertenwerkstätten, Wehr- und Zivildienstleistende, Beschäftigte in Altersteilzeit und nebenerwerbstätige SchülerInnen, Studierende oder RentnerInnen enthalten. Die Grundgesamtheit umfasst daher nur etwa 30 Millionen Erwerbstätige (Kalina/Weinkopf 2008; 2009). Insgesamt gab es jedoch 2007 laut Bundesagentur für Arbeit gut 39.700.000 Millionen Erwerbstätige. Der Anteil des Niedriglohnssektors an der Gesamtbeschäftigung dürfte daher noch einiges höher liegen. Werden die ca. 3,4 Millionen im Juni 2009 offiziell gezählten Arbeitslosen hinzugerechnet, dann ist mindestens ein Viertel der Erwerbsbevölkerung von prekären Lebensbedingungen bis hin zur Armut betroffen.

<sup>40</sup> Für 2008 gilt: 248.267 Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sowie 21.021 Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit, vorläufige Zahlen vom 12.03.2009).

Ein solcher Ansatz zur »Lösung« der Beschäftigungskrise verlangt nach einer inneren Strukturierung, um unterschiedliche Antworten für die sehr heterogenen Voraussetzungen nicht hinreichend produktiver Menschen anzubieten. Über die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung hinaus gibt es mittlerweile eine Reihe von Programmen, die öffentlich geförderte Beschäftigung zu den Bedingungen des Niedriglohnssektors, insbesondere ohne Soziallohnanteile wie Lohnzulagen, Weihnachts- und Urlaubsgeld oder soziale Leistungen wie Betriebsrenten u.ä.m. anbieten. Der Lohn orientiert sich an einem fiktiven HilfsarbeiterInnenlohn der Branche (niedrigste Lohngruppe ohne jede weitere Leistung und Aufstiegsmöglichkeit)<sup>41</sup>.

Anders als im Niedriglohnsektor können die MaßnahmeteilnehmerInnen de facto nur bei Krankheit oder durch Wechsel in den Ersten Arbeitsmarkt »kündigen«. Den »AbbrecherInnen« drohen Sanktionen der ARGE oder der Jobagenturen durch die Kürzung der Transferleistungen. In den meisten Fällen können sich die MaßnahmeteilnehmerInnen ihre »Beschäftigung« nicht selbst aussuchen, sondern dürfen allenfalls aus einem von der einzelnen ARGE oder Jobagentur vorgehaltenen Angebot auswählen und werden dann einem Träger zugewiesen.

Die Workfare-Maßnahmen sind als »Förderkette« mit einem enger werdenden Trichter organisiert. Die unterste Stufe der Förderung bilden die Ein-Euro-Jobs. Für über 58-Jährige können diese auf bis zu drei Jahre ausgedehnt werden. Es ist auch nicht selten, dass Langzeitarbeitslose mehrfach hintereinander einen Ein-Euro-Job angeboten bekommen. Der Kommunal-Kombi, die Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante und die Beschäftigungen im Rahmen des Programms JobPerspektive richten sich an unterschiedliche Zielgruppen und sind, wie im Fall der JobPerspektive, auch privaten ArbeitgeberInnen zugänglich. Besondere Maßnahmen gibt es für Behinderte und für junge Menschen ohne Ausbildung. Die Einstiegsqualifizierung ist eine sechs- bis zwölfmonatige Arbeitserprobung bei möglichen Ausbildungsbetrieben.

Die »Förderkette« bietet für ca. 10 bis 20% der MaßnahmeteilnehmerInnen Aufstiegschancen innerhalb des Workfare-Sektors. Für ca. 4 bis 10% eröffnet sich auch eine Ausstiegsoption auf eine zumindest vorübergehende Beschäftigung im Ersten Arbeitsmarkt (vgl. Bernhard et al. 2009: 187; Vellay 2007; Wohlfahrt 2006). Als Krone der Förderkette gilt die »JobPerspektive«. Oftmals ist das Programm durch die Möglichkeit der Entfristung jedoch Endstation für nicht mehr Vermittelbare.

Im Zusammenwirken mit der Aufspaltung des Wohlfahrtssektors in explizite »Armenhilfe« und in Angebote für zahlungskräftige Kunden entstehen zugleich gespaltene Lebenswelten, die die Armen über den Rand der bürgerlichen Gesellschaft hinaus nach unten in ein »Grenzland« (Bauman 2005) abdrängen. Diese Zone ist jedoch nicht vollständig abgekoppelt wie die der Flüchtlingslager an den Außengrenzen der EU, sondern die gesellschaftliche Kooperation wird mittels unmittelbaren Zwang hergestellt. Dennoch bleiben die Menschen »draußen«.

Ihre Lebensweise ist davon bestimmt, dass sie sich mit möglichst billigen Produkten und Resten zufrieden geben müssen. Die Schnäppchenjagd nach Wegwerfwaren und das Einsammeln von Resten oder gar Abfällen verweist sie auf das, was gerade verfügbar ist. Die Mengen und Zusammenstellungen können sie nicht bestimmen, allenfalls können sie etwas

---

<sup>41</sup> In Dortmund wurde das Konzept dahingehend standardisiert, dass für eine/n Programmbeschäftigte/n in der Jobperspektive grundsätzlich unabhängig von der Stellenanforderung 1.600 Euro Arbeitnehmerbrutto bei Vollzeitbeschäftigung zugrunde gelegt werden. Hieran orientieren sich mittlerweile private Bildungsträger und zahlen ihren sozialpädagogischen MitarbeiterInnen ebenfalls nur ein Einstiegsgehalt von 1.600 Euro.

ablehnen.<sup>42</sup>

Dramatisierend wirken die diffusen rechtlichen Verhältnisse. Wesentliche (staats-)bürgerliche Rechte gelten für sie nicht mehr oder nur noch eingeschränkt. Der (Teil-)Ausschluss aus dem für die Gesellschaft gültigen Rechtsrahmen zielt insbesondere auf die individuellen Rechte und Schutzansprüche. Die Menschen sehen sich einem entgrenzenden behördlichen Handeln ausgesetzt. Diese Entmündigung ist zugleich Teil der Stigmatisierung.

Der schleichende Prozess der Gettoisierung in den Armutszonen der großen Städte gibt der »Ausweisung« aus der Mehrheitsgesellschaft und der Einschließung in den Schmutzgebieten der Städte mit einer hohen Konzentration an sozialen Problemen und Konflikten und den höchsten Umweltbelastungen sichtbaren Ausdruck. Große Bevölkerungsgruppen erleben mit dem Fall in das »letzte soziale Netz« der sozialen Sicherung – die »Grundsicherung« – einen dramatischen gesellschaftlichen Abstieg.<sup>43</sup> Die soziale Egalisierung am unteren Ende der Gesellschaft weist alle TransferleistungsempfängerInnen als »Hartz IV-Bevölkerung« und damit als Arme bzw. grundsätzlich nicht solvente Menschen aus. Der Statusverlust als Hartz IV-EmpfängerInnen vernichtet die Lebensarbeitsleistung. Während die älteren von gesellschaftlichem Wiedereinstieg ausgeschlossen bleiben, erhalten junge Menschen erst gar keinen Zugang. Die Menschen reagieren auf den Ressourcenentzug mit Verzichtleistungen bei Arztbesuchen und medizinischer Versorgung, Lebensmitteln und notwendiger Kleidung. Sie sind zunehmend auf Strategien angewiesen, die kein oder wenig Geld kosten (vgl. Achatz et al. 2009: 218).

## 5. Zur Kritik von Workfare/Hartz IV: Workfare als inkludierende Exklusion

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik bleibt weit hinter den formulierten Zielen zurück und führt nur in äußerst bescheidenem Umfang zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den Ersten Arbeitsmarkt. Der empirisch auffindbare Regelfall ist hingegen die zunehmende Zementierung eines Zustands materieller Exklusion und damit nicht nur einer »gefühlten«, sondern »objektiven« Prekarität, welche nicht *trotz*, sondern *aufgrund* von Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik entsteht. Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik leistet somit zwar die formelle Integration in das Gesamtsystem Arbeitsmarkt (einschließlich des Workfare-Segments), verstetigt dadurch aber Prozesse materieller Exklusion. Umgekehrt ausgedrückt basieren die Prekarisierungsprozesse auf der formellen institutionellen Inklusion und damit letztlich auf dem staatlichen Anspruch, für alle zuständig zu sein. Auf der Diskursebene wird Inklusion im Sinne von Partizipation und Chancengleichheit kommuniziert, während sich auf der materiellen Ebene Exklusion und scharfe Stratifikation ergeben.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang etwa den rasanten Aufstieg der sogenannten Tafel-Bewegung in Deutschland und ihr Beitrag zum Abbau des Sozialstaats (Rohrman 2009).

<sup>43</sup> Vgl. Ames (2008: 23). Hiernach fühlen sich 40% sehr stark und 22% der Befragten stark durch gesellschaftliche Ausgrenzung belastet. Im Rahmen des IAB-Haushaltspanels wurde der Versuch unternommen, diese subjektiven Eindrücke der ALG II-BezieherInnen zu objektivieren. So können es sich 46% nicht leisten, einmal monatlich Freunde zum Essen einzuladen, für 61% ist ein monatlicher Kino- oder Konzertbesuch nicht realisierbar und 76% können es sich nicht leisten, wenigstens einmal im Monat in einem Restaurant essen zu gehen (Koch/Kupka/Steinke 2009: 165). Hinter diesen Erfahrungen von Mangel und Deklassierung scheint auf, dass gegenwärtig die Trennungslinie zwischen noch »respektablen Milieus« und deutlich wachsenden »verachteten Milieus« neu gezogen wird (Chassé 2007: 24).

<sup>44</sup> Die Bestimmung von Workfare als ein Mechanismus der inkludierenden Exklusion heißt nicht, dass die Etablierung von Workfare-Modellen nicht auch anderen Logiken folgt. Insbesondere wird mit Workfare und seiner medialen Aufbereitung Druck auf das bisher etablierte Lohnsystem entwickelt und eine abschreckende Wirkung auf Arbeitnehmer, die sich in (noch) nicht prekarisierten Arbeitsverhältnissen befinden, erzielt. Workfare dient derart als Drohung an die im

Für die Legitimation dieser Exklusionsprozesse gilt, wenn alle sonstigen Rechtfertigungsstricke reißen, das Prinzip der Selbstverschuldung. Exklusion kann so dem Individuum zugerechnet werden. Die Frage von Einschluss und Ausschluss erscheint als vom Willen des Individuums abhängig. Im Ergebnis gelten diejenigen, denen es trotz all der wohlmeinenden und »passgenauen« Integrations- und Aktivierungsmaßnahmen nicht gelungen ist, eine reguläre Erwerbsarbeit zu erlangen, als die aus eigener Schuld Gescheiterten. Hier erschließt sich auch der Sinn der diskurspolitischen Verwendung von »aktivierender Arbeitsmarktpolitik« statt »Workfare«. Die Begriffsverwendung suggeriert, dass das Problem bei den zu Aktivierenden und ihrer ausgeprägten Passivität läge.

Mit der Bestimmung von Workfare als ein Modus der inkludierenden Exklusion ist freilich nur eine allgemeine Interpretation des Wirkmechanismus von Workfare-Maßnahmen vorgenommen. Abschließend wollen wir daher einige Konkretisierungen materieller Exklusionsprozesse, wie sie sich uns in der bisherigen Durchführungspraxis von Hartz IV und insbesondere in Zusammenhang mit den Ein-Euro-Jobs darstellen, zumindest skizzieren.<sup>45</sup>

#### *Einschränkung der bürgerlichen Persönlichkeitsrechte*

Auf der Ebene des Rechts ist hier zuvorderst die Unterminierung der bürgerlichen Persönlichkeitsrechte von ALG II-BezieherInnen zu nennen, wie sie insbesondere in Bezug auf die sogenannten Eingliederungsvereinbarungen offenbar wird. ALG II-BezieherInnen treten hier nicht mehr als freie Vertragssubjekte auf, sondern können ihr Nicht-Einverständnis lediglich mit der Kürzung der Bezüge erkaufen. Die Aufforderung zu einer Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung kommt in diesem institutionellen und konsequenzreichen Kontext einer öffentlichen Dienstverpflichtung nahe, wie wir sie etwa aus dem Wehr- und Zivildienst kennen. Aus rechtlicher Sicht werden so aus LeistungsbezieherInnen tendenziell Menschen zweiter Ordnung.<sup>46</sup>

#### *Entprofessionalisierung durch Verdrängung fachlicher Arbeit und Verrichtung als Anlern Tätigkeiten*

In Bezug auf die konkreten Anforderungen und Inhalte der Arbeitsgelegenheiten fällt auf, dass vornehmlich »Qualifikationen« abgefragt werden, die meist ohne Einarbeitung von jedermann und jederfrau erbracht werden können. Während sich der Qualifizierungsanteil dieser Maßnahmen meist auf das Eintrainieren von sogenannten softskills und in Bewerbungssimulationen erschöpft, werden von den Teilnehmenden Jedermann-Tätigkeiten wie putzen, sortieren oder aufpassen abgefragt, die in der Regel gebrauchsförmigen Charakter haben. Eine für den Ersten Arbeitsmarkt qualifizierende Vorbereitung findet derart nicht statt. Stattdessen werden öffentliche Güter und Dienstleistungen hergestellt, die anders nicht rentabel erbracht werden können.<sup>47</sup> Durch die bloße Gebrauchsförmigkeit der angebotenen Arbeitsgelegenheiten wird einer weiteren Entprofessionalisierung von Hartz IV-EmpfängerInnen Vorschub geleistet, in deren Folge die Integrationschancen in den Ersten

---

Erwerbsprozess Stehenden und wirkt auf diese disziplinierend.

<sup>45</sup> Sie zeigen damit weiteren Forschungsbedarf an. Insbesondere wären zunächst in qualitativen Forschungsdesigns die Exklusionswahrnehmungen der »Betroffenen« zu erfragen und zu konkretisieren. In quantitativen Langzeituntersuchungen wäre die Annahme der Proliferation von Segregation und sozialer Immobilität durch »aktivierende Arbeitsmaßnahmen« abzustützen.

<sup>46</sup> Siehe zu diesem und weiteren rechtlichen Problemen der Hartz IV-Gesetzgebung einfürend Spindler (2008).

<sup>47</sup> Dies trifft in erster Linie auf die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante zu. Davon sind zwar prinzipiell die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante zu unterscheiden, da sie nicht zwingend im öffentlichen Interesse und/oder zusätzlich sein müssen. In der Durchführungspraxis werden aber ähnlich niedrigschwellige Tätigkeiten verlangt.

Arbeitsmarkt aufgrund der dort vorherrschenden Anforderungen eher sinken denn steigen.

### *Stigmatisierung und soziale Immobilität*

Ein erklärtes Ziel der Ein-Euro-Jobs ist die Förderung der sozialen Integration, welche durch die Überwindung der (unterstellten) sozialen Isolation infolge von Langzeitarbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Vermittlung eines Gefühls des Gebrauchtwerdens initiiert werden soll. In der Tat wird diese Wertschätzung von vielen Ein-Euro-JobberInnen zunächst positiv empfunden. Gleichwohl ist anzumerken, dass sich in der Regel die Arbeitswelten des Stammpersonals und die der Ein-Euro-JobberInnen kaum vermischen. Dies wird schon an der begrifflichen Differenz von »Mitarbeitern« und »Teilnehmern« deutlich, wie sie insbesondere bei den gemeinnützigen Beschäftigungsträgern vorherrschend ist. Hartz-IV-EmpfängerInnen bleiben derart vornehmlich unter sich und haben nur eingeschränkte soziale Kontakt- und (Weiter-)Bildungsmöglichkeiten. Die informellen Wege, einen Weg in den Ersten Arbeitsmarkt zu finden, bleiben tendenziell verschlossen. Auf Dauer werden nicht nur soziale Immobilität befördert, sondern gar Prozesse der Stigmatisierung eingeleitet, in deren Verlauf »Hartz IV« zu einem Persönlichkeitsmerkmal wird. Mit zunehmender Verweildauer in sogenannten »Maßnahmekarrieren« schwinden die Chancen auf Integration in den Ersten Arbeitsmarkt und auf gesellschaftliche Teilhabe zusehends.

### **Literatur**

Achatz, Juliane et al. 2009: Lebenszusammenhänge erwerbsfähiger Hilfebedürftiger im Kontext der Grundsicherungsreform. In: Möller, Joachim/Walwei, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Bielefeld, S. 203-235

Alda, Holger/Hauss, Friedrich/Land, Rainer/Willisch, Andreas 2004: Erwerbsverläufe und sekundärer Integrationsmodus. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. In: Berliner Debatte Initial (15), H. 2, S. 70-85

Ames, Anne 2008: Hartz IV in Baden-Württemberg. Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II. Düsseldorf

Bartelheimer, Peter/Baethgte-Kinsky, Volker/Wagner, Alexandra 2006: Zu den Auswirkungen von Hartz IV auf den Arbeitsmarkt. Fakten und Fragen. In: Intervention. Europäische Zeitschrift für Ökonomie und Wirtschaftspolitik 3 (1), S. 16-33

Bauman, Zygmunt 2005: Verworfenes Leben. Die Ausgegrenzten der Moderne. Hamburg

Bernhard, Sarah et al. 2009: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. In: Möller, Joachim/Walwei, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Bielefeld, S. 149-201

Bude, Heinz/Willisch, Andreas 2006: Das Problem der Exklusion. In: Dies. (Hrsg.): Das Problem der Exklusion. Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige. Hamburg, S. 7-23

Bundesagentur für Arbeit 2009: Analyse der Grundsicherung (März 2009). Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit 2007: Qualitätssiegel Bürgerarbeit. Halle

Bundesagentur für Arbeit 2005: Hinweise zu §16 Abs. 3 SGB II. Arbeitsgelegenheiten. Nürnberg

Bundesministeriums für Finanzen (BMF) 2008: Existenzsicherung und Erwerbsanreiz. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Finanzministerium. Berlin

Callies, Oliver 2004: Marginalisierungslagen und Exklusionsverläufe. In: <http://www.his-online.de/forschung/abgeschlosseneprojekte/103/298.html> (22.06.09)

Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hrsg.) 2009: Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt

- Chassé, Karl August 2007: Unterschicht, prekäre Lebenslagen, Exklusion. Versuch einer Dechiffrierung der Unterschichtdebatte. In: Kessler, Fabian/Reutlinger, Christian/Ziegler, Holger (Hrsg.): Erziehung zur Armut? Soziale Arbeit und die »neue Unterschicht«. Wiesbaden, S. 18 - 37
- Commission of the European Communities 2007: Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2008-2010). Brüssel, 11.12.2007
- Eichhorst, Werner/Schneider, Hilmar 2008: Umsetzung des Workfare-Ansatzes im BMWi-Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung. In: IZA Research Report No. 18, Bonn
- European Commission 2007: Employment in Europe 2007. Brüssel
- Fromm, Sabine/Sproß, Cornelia 2008: Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger. Programme, Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich. In: IAB Forschungsbericht Nr. 01/2008, Nürnberg
- Grell, Britta 2008: Workfare in den USA: Das Elend der US-amerikanischen Sozialhilfepolitik. Bielefeld
- Heinz, Christine et al. 2007: Modellversuch Bürgerarbeit. Zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt. In: IAB Forschungsbericht Nr. 14/2007, Nürnberg
- Hohendanner, Christian 2007: Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben? In: IAB-DiscussionPaper, H. 8, Nürnberg
- Jessop, Bob 2002: The Future of the Capitalist State. Cambridge
- Kettner, Anja/Rebien, Martina 2007: Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive. In: IAB-Forschungsbericht Nr. 2/2007, Nürnberg
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia 2009: Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen – zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen. In: IAQ-Report, Heft 2009-05, Essen
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia 2008: Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung – 2006 bereits rund 6,5 Millionen Beschäftigte betroffen. In: IAQ-Report, Heft 2008-01, Essen
- Koch, Susanne/Kupka, Peter/Steinke, Joß 2009: Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bielefeld
- Land, Rainer 2003: Ostdeutschland – fragmentierte Entwicklung. In: Berliner Debatte Initial (14), H. 6, S. 76-95
- Land, Rainer/Willisch, Andreas 2006: Die Überflüssigen und die neuen sozialen Problemlagen. In: Berliner Debatte Initial (17), H. 5, S. 39-53
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Promberger, Markus 2008: Einleitung. Qualitative Forschung zu den Arbeitsmarktreformen. In: Zeitschrift für Sozialreform (55), H. 1
- McRobbie, Angela 2003: Blair's Babes – Feminism and the Third Way for the UK New Labour Government (Vortrag am 05.12.2003 an der Technischen Universität Dortmund)
- Münch, Thomas 2009: Hartz IV als Exklusionsmaschine. In: Rügemer, Werner (Hrsg.): ArbeitsUnrecht. Anklage und Alternativen. Münster
- Meyer-Timpe, Ulrike 2007: Arbeiten auf eigene Gefahr. In: Die Zeit, 01.03.2007
- Mohr, Katrin 2007: Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat. Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland. Wiesbaden
- Peck, Jamie 2001: Workfare States. New York
- Peck, Jamie/Theodore, Nik 2001: Exporting Workfare/Importing Welfare-to-work. Exploring the Politics of Third Way Policy Transfer. In: Political Geography (20), S. 427-460
- Richter, Wolfgang/Vellay, Irina (Hrsg.) 2009: Workfare - ein Standortfaktor für Europa? Nationale Umsetzungen der Lissabon-Strategie. Tagungsdokumentation. In: Reihe

»Workfare·Dienstpflicht·Hausarbeit«, Heft 3, 1/2009

Richter, Wolfgang/Vellay, Irina (Hrsg.) 2008: Von den Ein-Euro-Jobs zum »Dritten Arbeitsmarkt« – Die Dienstpflicht zu gemeinnütziger Arbeit als Allheilmittel für den Arbeitsmarkt und für die fiskalische Krise der Kommunen? Kongressdokumentation. In: Reihe »Workfare·Dienstpflicht·Hausarbeit«, Heft 2, 1/2008, Dortmund

Richter, Wolfgang 2007: Lohnarbeit, geförderte Lohnarbeit und »Dritte Arbeit«. In: Projekt Klassenanalyse@BRD (Hrsg.): Mehr Profite – mehr Armut. Prekarisierung & Klassenwiderspruch. Essen

Rohrman, Eckhard 2009: Tafeln und der Abbau des Sozialstaates. In: Selke, Stefan (Hrsg.): Tafeln in Deutschland. Aspekte einer sozialen Bewegung zwischen Nahrungsmittelumverteilung und Armutsintervention. Wiesbaden, S. 137-156

Spindler, Helga 2008: Workfare und Rechtsverhältnisse. Aktuelle Rechtsentwicklungen bei der »gemeinnützigen Arbeit«. In: Reihe »Workfare Dienstpflicht Hausarbeit«, H. 2, 1/2008, S.13-22, Dortmund

Sproß, Cornelia/Lang, Christina 2008: Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken. Chronologie und gesetzliche Grundlagen. In: IAB-Forschungsbericht, H. 9/2008

Steiner, Christine et al. 2008: Evaluation des Projektes Bürgerarbeit im 1. Flächenversuch in der Stadt Bad Schmiedeberg. Halle

Stickler, Armin 2005: Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen und Global Governance. Eine kritische Bestandsaufnahme. Bielefeld

UNICEF 2005: Child Poverty in Rich Countries 2005. Florenz

UNICEF 2007: Child Poverty in Perspective. An Overview of Child well-being in Rich Countries. Florenz

Vellay, Irina 2009: Workfare – Arbeit ohne Vertrag. In: Rügemer, Werner (Hrsg.): ArbeitsUnrecht. Anklage und Alternativen. Münster

Vellay, Irina 2007: Der »Workfare State« – Hausarbeit im öffentlichen Raum? In: Reihe »Workfare·Dienstpflicht·Hausarbeit«, Heft 1, 1/2007, Dortmund

Wehrheim, Jan 2008: Ausgrenzung, Ausschließung, Exklusion, underclass, désaffiliation oder doch Prekariat? Babylonische Vielfalt und politische Fallstricke theoretischer Begrifflichkeiten. In: Klimke, Daniela (Hrsg.): Exklusion in der Marktgesellschaft. Wiesbaden: 2008, S. 31-50

Werlhof, Claudia von/Mies, Maria/Bennholdt-Thomsen, Veronika 1983: Frauen, die letzte Kolonie. Zur Hausfrausierung der Arbeit. Reinbek bei Hamburg

Wohlfahrt, Norbert 2006: Die Implementierung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Absatz 3 SGB II bei der ARGE Bochum (Vortrag auf dem Forschungskolloquium »Der workfare state – Hausarbeit im öffentlichen Raum?«, 14.10.2006, Fachhochschule Dortmund)

### **AutorInnenangaben**

Dr. Armin Stickler, geb. 1968, ist Sozialwissenschaftler, arbeitet als Projektentwickler bei einer Hattinger Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaft und ist Lehrbeauftragter der Fachhochschule Dortmund. Kontakt: mail@arminstickler.de

Irina Vellay, geb. 1961, ist Diplom-Ingenieurin, forscht zu Gebrauchsrechten und

Stadtentwicklung und ist Lehrbeauftragte der Fachhochschule Dortmund. Kontakt:  
[vellay@fh-dortmund.de](mailto:vellay@fh-dortmund.de)