

Achim Trube, Norbert Wohlfahrt

***„Der aktivierende Sozialstaat“ – Sozialpolitik zwischen Individualisierung
und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit***

Mit der Formel vom „aktivierenden Sozialstaat“ ist auch in der Bundesrepublik – wie in den USA und anderen europäischen Staaten – eine konsequente Umorientierung sozialpolitischer Praxis auf die Arbeitsmarktpolitik verbunden. Oberstes Ziel aller sozialpolitischen Programme wird die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt und die Durchsetzung dieses Ziels wird mit „fordernden und fördernden“ Instrumenten verbunden. Beobachtbar sind schon jetzt Formen des Zwangs zur Arbeit und eine Bestenauslese unter den für die Arbeitsmarktpolitik Geeigneten. Zugleich wird die Durchsetzung von Disziplin und Sozialisierung zur Arbeit zu einem neuen Paradigma für die gesamte soziale Arbeit. Die schon aus den USA bekannten Zusammenhänge von arbeitsfördernden und repressiven Vorgehensweisen im Sinne eines „strafenden Staats“ werden auch in der bundesdeutschen Diskussion um des Gestaltung des aktivierenden Sozialstaats wieder aufgegriffen und soziale Inklusion durch Zwang und Autorität gefordert. Es stellt sich die Frage nach den theoretischen Grundlagen eines keineswegs nur neoliberal agierenden Staates und möglichen sozialpolitischen Alternativen.

In the Federal Republic of Germany, like in the US and in other European countries, the formula of the “proactive social welfare state” implies a consistent reorientation of social policies towards labour market policies. Reintegration of unemployed into the so-called first labour market is becoming the top objective of all social programmes, and in the pursuit of this aim increasingly coercive and proactive instruments are used. Already at present, certain forms of compulsory work and selection of the best can be observed among those unemployed deemed apt for labour market policies. At the same time, enforcement of discipline and socialisation for work are becoming a new paradigm for the whole of social work. The relations between work proactive and repressive strategies in the sense of the “punishing state” already known from the US, are now also reactivated in the context of the German debate on the social welfare state calling for inclusion by coercion and authority; thus, raising questions concerning the theoretical foundations of a state acting by no means only in a neo-liberal way on the one hand, and alternative social policies on the other.

1. Ein Blick ins Ausland: Deregulierung und Sozialstaatswandel im Schatten der Hierarchie

Die Neustrukturierung der Sozialpolitik ist in den vergangenen Jahren vorwiegend unter dem Gesichtspunkt einer „neoliberalen Offensive“ (Butterwegge 1999), der Verabschiedung vom „Keynsianischen Wohlfahrtsstaat“ und der Einleitung einer neuen „mixed economy of welfare“ (Hosemann 1999) diskutiert worden. Grundsätzlich wird dabei ein Funktionswandel

des traditionellen (Sozial)Staats festgestellt, der sich sowohl in einer Abkehr vom Hoheitsstaat als auch vom Wohlfahrtsstaat klassischer Prägung äußert (vgl. Kaufmann 1997). Der neoliberalen Staatskritik, die in der Forderung nach einem Minimalstaat gipfelt, wird in wachsendem Maße ein alternatives Staatskonzept gegenübergestellt, das sich unter dem Begriff des „aktivierenden Staats“ zusammenfassen lässt und zunehmende Bedeutung für die sozialstaatliche Reformdiskussion in der BRD bekommt (vgl. v. Bandemer u.a. 1995; v. Bandemer/Hilbert 1999). Diesem Konzept geht es ausdrücklich nicht um eine Rücknahme politischer Gestaltungsansprüche, sondern um deren Konkretion und Neubestimmung im Sinne einer „aktivierenden“ und „individuelle Verantwortung stärkenden“ Handlungsstrategie: „Unter dem aktivierenden Staat wird ein Staat verstanden, der zwar an einer umfassenden öffentlichen Verantwortung für gesellschaftliche Aufgaben fest hält, jedoch nicht alle Leistungen selbst erbringen muss. Seine Aufgabe ist es vielmehr, die Gesellschaft einschließlich der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu aktivieren, zu fordern und zu fördern, sich selbst als Problemlöser zu engagieren. Dieser Staat ist keineswegs ein Minimalstaat, der nur dort tätig wird, wo die Gesellschaft dies fordert, sondern im Gegenteil, der aktivierende Staat tritt der Gesellschaft und ihren Individuen fordernd und fördernd gegenüber“ (v. Bandemer/Hilbert 1999, S. 29).

Blickt man auf die in anderen Ländern bereits weiter fortgeschrittene Diskussion um aktivierende Sozialstaatskonzepte, dann zeigt sich das neoliberale Paradigma des Staatsminimalismus in einem anderen Licht: Keine der maßgeblichen Reformen, die zu einer grundlegenden Restrukturierung des Sozialstaats geführt haben, wäre ohne hierarchische Intervention denkbar und in allen beobachtbaren Fällen führt die marktradikale Reorganisation der Gesellschaft nicht zu einer Abwertung, sondern zu einer Aufwertung regulativer Politik, allerdings mit steigenden Ansprüchen an die Leistungsfähigkeit und den gemeinwohlbezogenen Beitrag gesellschaftlicher Akteure und Einrichtungen. Ergänzend zu dieser Entwicklung zeichnet sich eine Aufwertung repressiver Elemente (sozial)staatlicher Interventionen ab, eine „Renaissance des Zwangs“ (Nickolai/Reindl 1999). Die unter den Stichworten „strafender Staat“, „zero-tolerance“ oder „Quality of life policing“ diskutierten Merkmale einer Politik, die nicht „passiv“ zuschaut, sondern „aktiv“ Anpassung an gesellschaftliche Normen durchsetzt (vgl. Wacquant 1997; Hess 1999), kennzeichnen dabei nicht nur eine neue Kriminal- und Präventionspolitik, sondern signalisieren auch in der Sozialpolitik eine „Wiederkehr des Leviathan“ (Hamm 1999), die Notwendigkeit eines starken Staates in einer ökonomisierten Gesellschaft und damit eine neue politische Ökonomie der inneren Sicherheit, die sich auf alle Bereiche staatlichen Handelns auszudehnen beginnt. Hier hat es fast den Anschein, dass an Stelle der verloren gegangenen nationalen Handlungsmächtigkeit des Staates in der globalisierten Wirtschaft zunehmend die Sozialpolitik als eine Art Surrogat Bedeutung gewinnt – nun allerdings im Sinne einer sog. Aktivierung der Opfer wirtschaftspolitischer Tatenlosigkeit, die deren irreversible Ausgrenzung durch Globalisierung und Vermarktlichung billigend in Kauf nahm. Bevor wir auf einige Ausprägungen der Diskussion in der BRD zu sprechen kommen, möchten wir zunächst die in anderen Staaten beobachtbaren Entwicklungen zusammenfassen, deren Ergebnis zeigt, dass die marktradikale Veränderung der Gesellschaft nicht ohne eine Aufwertung hierarchischer Interventionen zu denken ist und der ultimative Wille zur

Herstellung einer inneren Ordnung auch für Sozialpolitik in wachsendem Maße bestimmend wird.

a) England

Die zahlreichen und vielfältigen Veränderungen, die in der Thatcher-Ära in Großbritannien stattgefunden haben folgten einer ausgeprägten neoliberalen Wirtschaftsstrategie. Das gesamte Wohlfahrtssystem ist dabei in Richtung auf einen „workfare-state“ verändert worden (Jessop 1999). Kern der sozialstaatlichen Umbaustrategie ist es, die Flexibilität des Arbeitsmarkts zu fördern, die Entwicklung einer unternehmerischen Kultur im Sozialsektor zu fördern und Druck nach unten auf sämtliche Sozialausgaben auszuüben. Der Versuch, die Grenzen des Staats neu zu ziehen, mündet dabei jedenfalls nicht in einer einseitigen Infragestellung der Bedeutung sozialstaatlicher Interventionen, sondern in grundsätzlichen Neubestimmungen zu Gunsten einer veränderten Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem und privaten Sektor. Dabei wird einerseits die zentralstaatliche Exekutivmacht gestärkt, sodass sie die lokalen Wohlfahrtsfunktionen begrenzen und überwachen kann, andererseits werden den lokalen Behörden (authorities) neue Befugnisse als regulierende Körperschaften übertragen, die Aufträge oder Konzessionen vergeben, Standards setzen, die Einhaltung von Vorschriften überwachen und schlechte Leistungen sanktionieren. Die Reorganisation und Umorientierung der lokalen Regierungsform, die unter dem Leitbild des „Strebens nach mehr Markt und weniger Staat“ stattfindet, führt nicht etwa zu einem Abbau staatlicher Gestaltungsmacht, sondern zu einer neuen Formgestalt staatlichen Handelns, sodass auf örtlicher Ebene die langsame Transformation der Kommunalverwaltung weg vom Austeilen von Sozialleistungen hin zu Einrichtungen beobachtet werden kann, die Arbeitsplätze schaffen. In Folge dieser Entwicklung werden Kontrolle (der outcomes), Bedarfseinschätzungen und Berechtigungsprüfungen für den Bereich sozialer Dienste immer bedeutsamer. Das Ergebnis der neoliberalen Umbaustrategie zeigt sich janusköpfig: Während Markt und Wettbewerb ideologisch aufgewertet werden und den Maßstab der Reorganisation sozialer Dienstleistungen liefern sollen, stärkt der Staat seine Möglichkeiten, aufsichtsführende und kontrollierende Funktionen wahrnehmen zu können, bis hin zur Entwicklung eines Arsenal von Zwangsmaßnahmen, die in erster Linie darauf gerichtet sind, die Inanspruchnahme sozialer Leistungen zu verhindern oder einzugrenzen und die Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme, wo immer es möglich ist, durchzusetzen.

Auch und gerade für die Regierung Blair sind der Abbau von Sozialhilfeabhängigkeit und die Reduzierung der Sozialhilfeausgaben zentrale sozialpolitische Anliegen, wobei die Einbindung der Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt (welfare to work) als Königsweg propagiert wird (vgl. Leisering/Hilkert 2000). "Zugrunde liegt also eine doppelte Verengung: auf Ausstiegsförderung statt Linderung von Armut und Sicherung mittel- und längerfristig Hilfebedürftiger auf den Arbeitsmarkt als Zielhorizont. Das Sozialhilfeproblem wird als Beschäftigungsproblem umdefiniert, obwohl Arbeitslose nur einen Teil der Klientel bilden ..." (ebd., S. 8), wobei zudem noch unterstellt wird, dass das Beschäftigungsproblem durch Aktivierung der je betroffenen Arbeitslosen lösbar wäre.

b) USA

Auch in Amerika, einem Land, in dem traditionell sozialstaatliche Hilfe viel weniger eine Angelegenheit des Staates als der Einzelnen oder religiösen bzw. sozialen Gemeinschaften ist, hat die welfare reform keineswegs zur Herausbildung eines handlungsunfähigen und auf Staatsinterventionismus verzichtenden Sozialstaats geführt (vgl. Hosemann 1999). Noch viel deutlicher als in anderen Staaten ist hier eine „Wandlung“ des wohlfahrtsstaatlichen Modells hin zu einem stärker disziplinierenden, ausgrenzenden und Fehlverhalten unnachsichtlich ahndenden Staats erkennbar. Der Rückzug des wohlwärtigen Staates (vgl. Wacquant 1997) durch Ausgabenkürzungen, der Aufbau bürokratischer Hemmnisse bei der Inanspruchnahme sozialer Leistungen (chumming) und die Aufgabe von Maßnahmen zur Förderung der Infrastruktur geht einher mit einer Politik, die die Folgen sozialer Marginalisierung und Ausgrenzung zunehmend als Konsequenz individuell zu verantwortender biografischer Besonderheiten diskreditiert und die sozialen Dienste in Instrumente zur Überwachung und Kontrolle der als „gefährlich“ eingestuften Inanspruchnehmer umwandelt. Die Methode der repressiven Eindämmung der Armen mittels Kriminalisierung, Einführung von Arbeitspflicht, Pauschalierung von Sozialbudgets u.a.m. mündet auch hier in eine welfare-to-work- Strategie, deren oberstes Ziel es ist, die Hilfeempfänger so schnell wie möglich in Arbeit zu bringen (vgl. Backhaus-Maul 1999). Die soziale Integration wird konsequent an das Erwerbssystem angekoppelt und eine „stellvertretende Inklusion“ wird im Unterschied zu früher nicht mehr angeboten (Hosemann 1999). Dies ist in den USA vor allen Dingen deswegen besonders problematisch, weil das Beschäftigungssystem sich dort für Arbeitnehmer als äußerst fragil erweisen kann, was mit fehlenden arbeitsrechtlichen Regelungen und mit weit reichenden Dispositionsrechten seitens der Arbeitgeber zu tun hat.

c) Dänemark

Dänemark gilt in vielfacher Hinsicht als gelungenes Beispiel für den sozialstaatlichen Umbau hin zu einer aktivierenden sozialstaatlichen Interventionsstrategie. Herausragendes Beispiel ist hierfür eine Politik der Arbeitsmarktreformen, die Erwerbslose in Aktivierungsprojekte bringt und dies mit einer Politik des Forderns und Förderns verbindet: „Seit Oktober 1998 werden alle jugendlichen ArbeitslosengeldbezieherInnen unter 25 Jahre zur Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen verpflichtet. Schon nach einem Jahr müssen alle Erwerbslosen eine der verschiedenen Maßnahmen annehmen. Dies gilt auch für Personen über 50 Jahre, die bislang ausgenommen waren. Nach zwei Jahren müssen Erwerbslose mindestens 75% der verbleibenden Zeit des Arbeitslosengeldbezugs an Aktivierungsmaßnahmen teilnehmen... Die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds wurde in den letzten Jahren fast halbiert. Die Bezugsdauer kann nicht mehr auf Grund von Krankheit verlängert werden“ (Blomkvist 1999, S. 2).

Auch die auf den ersten Blick überzeugende Strategie eines aktiven Zugehens auch auf jene, die nach Marktkriterien zu den „Ausgemusterten“ zählen, relativiert sich bei näherem

Hinsehen. Primäres Ziel ist nämlich nicht eine Forcierung sozialer Inklusion, sondern die Begrenzung sozialstaatlicher Betreuungs- und Hilfeangebote und damit verbunden die Aufgabe eines universalistischen Anspruchs der Sozialpolitik. Die Rücknahme der Momente der Betreuung und Versorgung von Arbeitslosen führen zu einem Ausbau des Zwangscharakters von Arbeitsmaßnahmen, die ihre ideologische Grundlage in dem schon bekannten Muster findet, dass die vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzten als eigentliche Ursache ihres Problems behandelt werden. Ihre „mangelnden Fähigkeiten“ bzw. ungenügende Bereitschaft, den Anforderungen des Arbeitsmarkts zu genügen, erweisen sich letztlich als Grund einer trotz aller staatlichen Bemühungen nicht gelungenen Integration.

Dieser kurze Blick auf die wohlfahrtsstaatliche Restrukturierung und damit einhergehende Aktivierungsstrategien in anderen Ländern lässt ein einheitliches Grundmuster erkennen: Schritt für Schritt werden die sozialpolitischen Instrumente der Betreuung und Versorgung arbeitsmarktpolitischen Kriterien untergeordnet, die sich fast ausschließlich an einer Integration der „Betreuten“ in den ersten Arbeitsmarkt zu messen haben. Parallel dazu findet ein Ausbau Druck ausübender, Aufsicht führender und kontrollierender sozialstaatlicher Funktionen statt, die eine aktive „Anpassung“ der vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzten an eben diesen befördern sollen. Einher geht dieser institutionelle Wandel der Sozialpolitik mit einer individualisierenden Deutung der Ursachen sozialer Ausgrenzung: Diese wird als Folge ungenügender Flexibilität und Anpassungsfähigkeit angesehen, während zugleich die dauerhafte Ausgrenzung zum positiven Einrichten in der sozialstaatlich konstruierten „Hängematte“ uminterpretiert wird, was bei Nichtanpassung an aktivierende Maßnahmen in zunehmendem Maße staatlichen Zwang und Repression rechtfertigen soll.

2. Der „aktivierende Staat“ – Sozialpolitik zwischen Selbstorganisation, administrativer Kontextsteuerung und bürgerschaftlichem Co-Management

In der Bundesrepublik Deutschland wird das Leitbild des „aktivierenden Staates“ in der Kontinuität des klassischen und für die deutsche Sozialpolitik bedeutsamen Subsidiaritätsprinzips gesehen und interpretiert (vgl. Esch u.a. 1999). Das im Subsidiaritätsprinzip enthaltene Prinzip der Verpflichtung der kleineren Gemeinschaft zur gegenseitigen Hilfe soll dabei um einen weiteren Grundsatz ergänzt werden: Handlungsdruck statt Übernahmegarantie. Gemeint ist damit, dass staatliches Handeln nicht „passiv“ darauf wartet, dass gesellschaftliche Akteure einen Beitrag zum Gemeinwohl liefern, sondern die „Kraft der Hierarchie“ aktiviert werden soll, wenn entsprechendes „Fehlverhalten“ festgestellt werden muss (vgl. ebd., S. 5).

Zugleich knüpft das Konzept des aktivierenden Sozialstaats in einer erweiterten Variante an die seit geraumer Zeit stattfindenden Prozesse der Reorganisation der öffentlichen Verwaltung an, indem die dort zunehmend festgestellten Reformblockaden durch eine stärkere Außenorientierung der Verwaltungsmodernisierung überwunden werden sollen und eine neue Qualität der Gewährleistung öffentlicher Aufgaben in die Diskussion gebracht

wird.¹ Hier geht es um die Neuorientierung der Verwaltung als Dienstleister, die den notwendigen Service zur Selbstorganisation der Bürger erbringen soll. Durch diese Forderung nach bürgerschaftlicher Selbstorganisation (vgl. Banner 1998) erhält das Konzept des aktivierenden Sozialstaats zugleich eine neue Dimension, die auf die Erweiterung von intermediären Strukturen und direkte bzw. partizipative Bürgerbeteiligung abzielt. In einem breiten Spektrum hierzu entwickelter Beteiligungsstrukturen (Runde Tische, Planungszellen, Foren etc.) und Beteiligungsverfahren (Bürgerantrag, Bürgerentscheid, Mitwirkung in Gremien und Ausschüssen) sollen Aktiv- und Verantwortungsrollen für engagierte Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden. Ziel derartiger Bestrebungen ist „eine Ökonomisierung des öffentlichen Sektors insoweit zu forcieren, als es darum geht – auch im Zeichen einer unter Gesichtspunkten der nachhaltigen Entwicklung geforderten 'Effizienzrevolution' - der Verschwendung von Ressourcen ein Ende zu bereiten und viele ungenutzte Kapazitäten, brachliegende Ressourcen innerhalb des Verwaltungsapparats, aber auch im Rahmen der Koproduktion zu beheben, d.h. zu aktivieren" (Blanke/v. Bandemer 1999, S. 327).

Während auf der einen Seite die staatliche Aufgabenwahrnehmung sich darauf konzentrieren soll, im Sinne eines Kontextmanagements strategische Zielvorgaben zu formulieren und mit gesellschaftlichen Akteuren in diskursiven Verfahren deren Umsetzung anzuregen und einzufordern (die KGSt hat hierfür den Begriff „Kontextsteuerung“ geprägt, vgl. Heinz 2000), werden andererseits bürgerschaftliche Beteiligungsformen im Sinne eines Co-Managements entwickelt und durchgesetzt, um „Gemeinsinn zu wecken und sonst nicht mehr finanzierbare Leistungen zu ermöglichen und aufrechtzuerhalten“ (KGSt 1999, S. 16). Aufgabenstellung einer aktivierenden Verwaltung wird es in diesem Kontext, in den jeweiligen politisch-administrativen Handlungsfeldern einen komplizierten Mix inszenierter Selbstorganisation zu realisieren, in dem einerseits Aktivitäten gezielt herausgefordert und unterstützt, zugleich aber Sanktionsmechanismen entwickelt werden, die im Falle dauerhaften Entzugs von Mitwirkung oder gar Widerstandes gegenüber Beteiligungsanforderungen wirksam werden können (vgl. Hilbert/Stöbe 1999).

3. „Fordern und Fördern“ – pragmatische Hilfen oder Sozialpolitik nach dem Motto „Zuckerbrot und Peitsche“?

Kernbereich der aktivierenden Sozialstaatsstrategie ist auch in der Bundesrepublik Deutschland die Arbeitsmarktpolitik. Durch die Neufassung des Arbeitsförderungsrechts im Sozialgesetzbuch III hat eine Gewichtsverschiebung stattgefunden: Der öffentliche Auftrag,

¹ Dabei handelt es sich nicht um ein Theoriekonzept, sondern um einen pragmatischen Vorschlag zum Umbau des Sozialstaats in einen Service-Staat, dessen Ordnungsfunktionen sich auf die innere Sicherheit und die organisierte Kriminalität konzentrieren. Das Konzept des „rheinischen Kapitalismus“ soll einer Rekonstruktion unterzogen werden, die nicht der sozialen Komponente eines „Rundum-sorglos-Staates“ folgt, sondern diesen als „Anreger, Moderator, steuernden Partner“ versteht. Durch einen „inszenierten Korporatismus“ sollen die gesellschaftlichen Akteure dazu gebracht werden, ihre Selbstregulationskräfte zu aktivieren und den Staat zu entlasten. Der aktivierende Staat setzt auf eine „aktive Gesellschaft“ (vgl. Hombach 1999).

dass "Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung" durch die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung und die Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit zu bekämpfen bzw. zu vermeiden seien (§ 2 i. V. m. § 3 AFG i. d. F. v. 20.4.1996) wurde im neuen SGB III ersetzt durch "die besondere Verantwortung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern" (§ 2 SGB III i. d. F. v. 1.2.2000). Hierbei heißt es dann u. a. für die Arbeitnehmer speziell : „Arbeitnehmer haben bei ihren Entscheidungen verantwortungsvoll deren Auswirkungen auf ihre beruflichen Möglichkeiten einzubeziehen. Sie sollen insbesondere ihre berufliche Leistungsfähigkeit den sich ändernden Anforderungen anpassen. Die Arbeitnehmer haben zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit 1. jede zumutbare Möglichkeit bei der Suche und Aufnahme einer Beschäftigung zu nutzen, 2. ein Beschäftigungsverhältnis, dessen Fortsetzung ihnen zumutbar ist, nicht zu beenden, bevor sie eine neue Beschäftigung haben, und 3. jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen“ (§ 2 Abs. 2 u. 3 SGB III). Diese detaillierte Zuschreibung von verpflichtender Eigenverantwortung wurde durch eine gleichzeitige Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und durch die Rücknahme von Leistungen ergänzt (vgl. Rabe/Schmid 2000). Nach einem halben Jahr Arbeitslosigkeit ist nun z. B. jede Beschäftigung zumutbar, die unabhängig vom Berufsabschluss ein Nettoentgelt in Höhe des Arbeitslosengeldes einbringt. Wird eine solche Beschäftigung nicht angetreten oder eine zumutbare Arbeit eigenmächtig gekündigt, so verhängt die Arbeitsverwaltung von Amts wegen eine sog. Sperrzeit, d. h. eine Reduktion des Arbeitslosengeldanspruchs um i. d. R. ein Viertel bzw. drei Monate der Gesamtlaufzeit. Ist dann Sozialhilfe erforderlich, wird auch diese " auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche eingeschränkt" (§ 25 Abs. 2 BSHG i. d. F. v. 25.6.1999), d. h. zumeist, eine Kürzung um 25% von bspw. 550 DM für den Alleinstehenden im Monat vorgenommen. Sowohl für das SGB III als auch das BSHG gilt in der letzten Konsequenz, dass eine andauernde Verweigerung des Antritts einer zumutbaren Arbeit zwangsläufig zum vollständigen Verlust von allen Geldleistungen zu führen hat (vgl. § 147 Abs. 1 SGB III; § 25 Abs. 1 BSHG), da hier der Gesetzgeber den Sozialbehörden keinerlei Ermessensspielraum einräumt.

Der Zwang und die Kürzungen bei den Transferleistungen sind sicherlich nicht neu – so etwa die ständige Verminderung der Arbeitslosenhilfe um 3% bei längerer Erwerbslosigkeit (§ 201 SGB III) -, allerdings sind sie auch keineswegs Vergangenheit, seitdem es die rot-grüne Regierung gibt. Vielmehr blieben die bisherigen Restriktionen weitgehend unrevidiert – z. B. die untertarifliche Bezahlung bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – und weitere Leistungseinschränkungen, wie die ersatzlose Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe für Kurzzeitbeschäftigte, verschärfen überdies die Situation und drängen die Betroffenen in die Sozialhilfe.

Parallel hierzu entwickelt sich auf kommunaler Ebene die Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz (§§ 18 ff. BSHG) zum Kernstück aktueller kommunaler Beschäftigungsförderung. Sie unterteilt sich grob in zwei Beschäftigungsbereiche: Zum einen in die sog. Mehraufwandsentschädigungsvariante (Gemeinnützige Arbeit gem. § 19 Abs. 2, Satz 1, Alt. 2) sowie zum anderen in die zumeist befristeten Beschäftigungen mit arbeitsrechtlichem Schutz und Sozialversicherungsbeiträgen (§ 19 Abs. 1 u. § 19 Abs.2, Satz 1, Alt.1). In beiden Bereichen gilt grundsätzlich jede Arbeit als zumutbar; einen Qualifikations- und Berufsschutz hat es für die SozialhilfebezieherInnen noch nie gegeben

(vgl. Sonnenfeld 2000). Im Rahmen der Mehraufwandsentschädigungsvariante, die keine arbeitsrechtliche, sondern nur eine sozialrechtliche Justiziabilität hat, besteht die Möglichkeit, dass das Sozialamt durch Verwaltungsakt anordnen kann, für eine "Entschädigung" (i. d. R. 2 bis 3 DM pro Stunde zusätzlich zur Sozialhilfe) bspw. auf Sportplätzen und Friedhöfen, beim Gartenamt oder den Wohlfahrtsverbänden arbeiten zu lassen. In diesen Fällen handelt es sich weder um ein arbeitsvertraglich begründetes Arbeitsverhältnis noch werden Sozialversicherungsbeiträge entrichtet. Der Zwang zur Arbeit ist auch hier – wie oben schon erläutert - durch abgestufte Sozialhilfekürzungen bis hin zur völligen Einstellung der Leistungen administrativ und rechtlich abgesichert durchsetzbar. Im positiven Fall praktizieren die Kommunen die Mehraufwandsentschädigungsvariante als eine Art Vorschaltmaßnahme zu den sozialversicherungspflichtigen Tätigkeiten, im negativen Fall wird allen "arbeitsfähigen" Antragstellern in der Sozialhilfe von den Kommunen erst einmal eine Mehraufwands-Arbeit zugewiesen, was dann bei fehlenden Anschlussperspektiven "erwünschte Abschreckungseffekte" erzielen kann. Andere Varianten bestehen z.B. darin, SozialhilfebezieherInnen an Unternehmen, Vereine, Schulen, an die Deutsche Bahn AG u.a. auszuleihen oder sie an Leihfirmen selbst zu vermitteln. Bezahlt werden i. d. R. sog. Haustarife, die allerdings zumeist unter dem öffentlichen Tarif liegen; die Einkommen bewegen sich dann durchweg im Niedriglohnbereich

In einigen Kommunen (so z.B. der Stadt Köln, vgl. Spindler 1999) führen die Verfahren zur Vermittlung in Arbeit zu einem Unterlaufen sozial- und arbeitsrechtlicher Standards, bspw. dadurch, dass es weder freie Vereinbarungen über das Arbeitsverhältnis noch eine Auswahl der Maßnahme im Rahmen individueller Ermessensausübungen gibt. Der Tatbestand, dass SozialhilfebezieherInnen Fehlzeiten von der vereinbarten Arbeitszeit bei der nächsten Zahlung abgezogen werden, selbst wenn dadurch die betreffende Person unter den Mindestsatz gerät und somit der Arbeitgeber über eine Kürzung des Existenzminimums mitzuentcheiden hat, wird von Helga Spindler als eine „bisher beispiellose Rechtsentwicklung“ (Spindler 1999, S. 7) eingestuft.

Das makroökonomische Phänomen der dauerhaften Massenarbeitslosigkeit (seit über 25 Jahren in mehrfachen Millionenhöhe) geriert sich im Lichte der aktivierenden Förderstrategien mehr und mehr als eine Art individuelles – sprich: persönliches Problem oder Defizit – sei es als angebliche Inkompetenz des Einzelnen bei Bewerbungen oder Arbeitsfindung, als evtl. fehlende Anpassung an "normal übliche" Arbeitsbedingungen bzw. auch als vermutlich (unzureichende) Arbeitsmoral. Die in den Instrumenten der Arbeitsfindung enthaltenen sozialstaatlichen Zwangsmaßnahmen verkehren sich unter den Bedingungen der Aktivierungsstrategien auf diese Weise zunehmend in ein Set von oktroyierten und kontrollierten "Hilfen" (vgl. Sonnenfeld 2000, S. 11) und verfolgen damit ein kaum noch verdecktes „Blame-the-victim“-Muster, indem die Opfer der sozio-ökonomischen Veränderungen zu deren Tätern umdefiniert werden. Neben den gesellschaftspolitisch gefährlichen Konsequenzen, die eine solche Stigmatisierung Arbeitsloser als Quasi-Verursacher der Arbeitslosigkeit mit sich bringen kann, ist es zudem sehr verwunderlich, wie führende Vertreter aus der Sozialwissenschaft mit dem von ihnen vertretenen Aktivierungsansatz (s. o.) weit hinter die Erkenntnisse der eigenen Disziplin zurückgefallen sind. Insbesondere in der Labeling-Approach-Theorie ist auf das Problem

sozialer Etikettierung schlüssig hingewiesen worden (vgl. Keckeisen 1974; Keupp 1976 etc.) und die gesellschaftlichen Konsequenzen einer Stigmatisierung sozialer Minderheiten sind hinlänglich bekannt. Auch die nun wahrlich nicht mehr neuen Ergebnisse der differenziellen Arbeitslosenforschung (Wacker 1983; Kieselbach/Wacker 1985) werden von den Aktivierungsansätzen schlichtweg ignoriert, was erst recht für die aktuellen Untersuchungen aus diesem Forschungsfeld (vgl. z. B. Kieselbach 2000) gilt.

Das in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik verfolgte Leitbild orientiert sich auf diese Weise einseitig an dem Erfolgskriterium einer Integration in den Ersten Arbeitsmarkt, dem über die Durchsetzung von Zwangsmaßnahmen zur Arbeitsaufnahme und der damit verbundenen Selektion der "Unverbesserlichen" - d. h. der auf diesem Wege nicht mehr Integrierbaren - im Sinne einer Self-fulfilling-prophecy die eigene Qualität quasi tautologisch attestiert wird. Auch die handlungsbestimmende Praxis vor Ort orientiert sich inzwischen zwangsläufig zunehmend an der sog. Eingliederungsbilanz der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die unter § 11 im SGB III die jeweiligen Vermittlungsquoten in den Ersten Arbeitsmarkt zum eindimensionalen Erfolgsmaßstab jedweder Maßnahmen, Projekte und Programme macht. Das Resultat ist hier ein Creaming-the-poor-Effekt, d. h. eine Bestenauslese unter den bereits schon äußerst schlecht Gestellten, indem immer eher jene Arbeitslosen für die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgesucht und zugewiesen werden, die auch das positivere Eingliederungsergebnis für die Träger und die Finanziere erwarten lassen. Dies und vor allem die Publikation der Jahres-Eingliederungsbilanz und ihre Besprechung mit den örtlichen Akteuren (§ 11 Abs. 3 SGB III) sowie ein antizipierter Quasi-Wettbewerb der Arbeitsämter und der Träger untereinander um die optimalen Quoten lässt systematisch die allokativen Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik beträchtlich sinken (vgl. Luschei/Trube 2000a), indem gerade jene, die eigentlich der Förderung am Nötigsten bedürften, in der Tendenz nur die geringsten Chancen haben werden, die erforderlichen Förderangebote zu erhalten. So wird das klassische Hauptziel der Sozialpolitik, d. h. die allokativen Effizienz (vgl. Badelt 1996, S. 17), durch ausschließlich arbeitsmarktorientierte Aktivierungsstrategien zumeist völlig verfehlt, weil die bereits vorhandene Selektion durch den Arbeitsmarkt noch zusätzlich um die administrative Aussonderung der nicht so einfach Integrierbaren ergänzt wird.

Neben der sozialpolitisch und sozialwirtschaftlich äußerst geringen Überzeugungskraft des Aktivierungsansatzes werden zugleich – wie bereits schon oben angedeutet – wissenschaftlich als gesichert geltende Erkenntnisse in zahlreichen Bezügen fachlich schlichtweg ignoriert und man fällt zudem z. T. hinter deren allgemein bekannte Praxis-Deduktionen weit zurück. So sind außer der Labeling-Approach-Theorie insbesondere die drei folgenden Bereiche anzusprechen:

- Zum Ersten geht es um Grunderkenntnisse der Verhaltensforschung, die seit langem weiß, dass negative Sanktionen allenfalls zur kurzfristigen Verdeckung unerwünschter Verhaltensmuster führen können, aber i. d. R. nicht zu nachhaltiger Verhaltensänderung (vgl. z. B. Heckhausen 1989). Solche Änderungen sind – so wurde empirisch nachgewiesen – dauerhaft viel eher durch positiv verstärktes Lernen zu erreichen, wobei dies das Gegenteil von Abstrafungen und sozialem Ausschluss ist. Auf die Sozialpolitik umgesetzt, wird nicht der Entzug von Leistungen für die verloren gegangene Motivation

sorgen, sondern eher ein gezieltes Anreizsystem, das neue Verhaltensmuster für die Betroffenen als erfolgreiche Strategien erlebbar macht.

- Zum Zweiten wird das aus der Lerntheorie weithin bekannte Phänomen der „Erlernen Hilflosigkeit“ in dem Konzept der Aktivierungsansatzes völlig außer Acht gelassen: Durch lange Phasen der erlebten Unkontrollierbarkeit und Unbeeinflussbarkeit der eigenen Situation – so etwa bei erzwungenem Nichtstun in individuell unüberwindbarer Arbeitslosigkeit – verlernt der Betroffene seine früher vorhandenen Handlungs- und Überwindungsstrategien und erlernt stattdessen eine generalisierte Indifferenz als neues Grundverhaltensmuster (vgl. Seligmann 1999), die tief greifend und langfristig wirkt. Hier geht es nicht mehr – wie so oft fälschlich unterstellt - um das Nicht-Wollen von Langzeitarbeitslosen, sondern um verlernte/verlorene Kompetenzen des überhaupt noch „Wollen-Könnens“ , die erst wieder durch langfristige Empowermentstrategien neu aufbaubar bzw. reaktivierbar sind. So müssen gezielt, kleinteilig und vor allem langfristig Handlungsattribuierungs-Erfahrungen vermittelt werden, die nach und nach Vertrauen in die eigenen Bewirkungsfähigkeiten stärken können. Das allerdings ist etwas völlig anderes, als schlicht nur nach der Komm-Struktur Maßnahmenangebote vorzuhalten und bei Verweigerung bzw. Absentismus den Leistungszug vorzusehen.
- Zum Dritten gilt es noch einmal an die Selbstverständlichkeiten der Dienstleistungstheorie kurz zu erinnern, die davon ausgeht, dass gelungene soziale Dienstleistungen immer Koproduktionen zwischen denen sind, die als Fachkräfte dafür bezahlt werden und denen, die als Adressaten darauf angewiesen sind (vgl. Finis Siegler 1997). Also kann das Misslingen einer Dienstleistung – z. B. eines arbeitsmarktlichen Integrationsprozesses durch Maßnahmen – logisch zumindest zweierlei Ursachen haben: einerseits vielleicht "unwillige" bzw. "unfähige" Adressaten (Arbeitslose) und / oder andererseits aber auch einen fachlichen Verbesserungsbedarf bei den Betreuern, Vermittlern, Sozialarbeitern und Beratern bzw. auch bei deren Instrumenten (vgl. Luschei/Trube 2000b). Hier dann beim Misslingen oder bei Erfolglosigkeit eines Integrationsangebots etwaige Sanktionen nur an den gescheiterten bzw. nicht aktivierten Arbeitslosen anzusetzen, ist ebenso einäugig wie semiprofessionell, da sich auf diesem Wege die Arbeitsförderung kaum jemals als "Lernendes System" entwickeln wird (vgl. Trube 2000, S. 136 ff).

4 Vom Fordern zum Zwang: Die Entdeckung der Repression als Instrument helfender Interventionen

Ergänzt wird die Diskussion über aktivierende Strategien nun schon seit einiger Zeit um die Thematisierung der normativen bzw. ethischen Grundlagen einer mit „Zwang“ verbundenen Unterstützungsstrategie, die die Frage „Behandeln unter Zwang“ auch der Sozialarbeit und Sozialpädagogik wieder näher bringt (Wendt 1997). Was mit der Arbeitsmarktpolitik begonnen hat, scheint sich zu einem neuen Paradigma für die gesamte soziale Arbeit zu entwickeln.

Unter dem Stichwort „help and hassle“ wird in den USA schon seit geraumer Zeit eine Diskussion über die Methoden von Betreuungsprogrammen geführt. Die Befürworter von workfare sehen darin neue paternalistische Betreuungsformen von Armen (vgl. Mead 1997), deren Besonderheit darin besteht, die „strenge Beaufsichtigung von Abhängigen“ mit Maßnahmen in Verbindung zu bringen, die den Sozialhilfeempfängern helfen und sie zugleich drängen, einen Arbeitsplatz zu finden (vgl. Peck 1999). Die Durchsetzung von Disziplin und Sozialisierung zur Arbeit wird als ein neues methodisches Prinzip der sozialen Arbeit angesehen, indem im Rahmen der „kontrollierten Betreuung“ (Mead 1997) Regeln und Normen des Arbeitsmarktes durch disziplinarische Maßnahmen im Niedriglohnssektor nachgeahmt werden. Die Forderung nach „Arbeitsbereitschaft“ („kein Kaugummi“; „Kleide Dich für den Erfolg“; „Sei pünktlich“) zielt auf eine zu verändernde Einstellung der Hilfebezieher (welfare-type people), die als der eigentliche Grund für prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Unterbeschäftigung angenommen werden. Die Entwicklung und Durchsetzung von Zwangsmaßnahmen erscheint damit als ein methodisches Prinzip der Unterstützung von Einstellungsänderungen bzw. Änderung defizitärer Persönlichkeitsstrukturen, die letztendlich – so wird unterstellt – die eigentlich Verantwortlichen für dauerhafte soziale Ausgrenzungen seien .

Auch in der BRD hat die Diskussion um neue methodische Prinzipien, die stärker auf Zwang und Repression ausgerichtet sind, begonnen. Unter Überschriften wie „Behandeln unter Zwang“ oder „Das schwierige Geschäft: Grenzen ziehen“ wurde im Sozialmagazin 1/1997 eine Diskussion um die Grenzen und Möglichkeiten zwangsbetonter sozialer Interventionen geführt, in denen Empathie und Entschiedenheit eine neue Verbindung für professionelles Handeln eingehen (können). Soziale Entschiedenheit als methodisches Prinzip soll danach nicht länger in das individuelle Belieben des Sozialarbeiter gestellt bleiben. Methodische Prinzipien der diskursiven Lösungssuche, der Aufrechterhaltung von Prinzipien der Freiwilligkeit erscheinen in dieser Perspektive als nicht hinreichend für soziale Arbeit in einer individualisierten Gesellschaft und müssen dementsprechend um die Einsicht in die Notwendigkeit auch repressiver Interventionen ergänzt werden.

Begleitet wird diese Debatte um eine bundesdeutsche Rezeption des US-amerikanischen „Zero-Tolerance“-Modells, in dem die Notwendigkeit eines starken Staates angesichts der gesellschaftlichen Folgen der Globalisierung und eines allgemeinen Werteverfalls deutlich herausgestellt werden (vgl. Hansen 1999). Auch in dieser Diskussion wird der „Geist des modernen Individualismus“ und eines damit verbundenen individualistischen Anspruchsdenkens an den Pranger gestellt und ein Staat gefordert, der autoritäre Sicherungsfunktionen mobilisieren kann und das Strafrecht nicht als „ultima ratio“, sondern auch als „prima ratio“ von Konfliktlösungen ansieht, die mit traditionellen (sozial)politischen Interventionen nicht gelöst werden können. Junge Kriminelle – so ein Auszug aus dem Katalog einschlägiger Forderungen – sollen nicht länger zwischen den helfenden Institutionen in „Nischen der Verantwortungslosigkeit“ verschwinden. Wiederholungstäter sollen nicht länger in „Maßnahme-Karrieren“ orientierungslos zwischen einzelnen Projekten hin- und hergeschickt werden. Sozialarbeiterische Betreuer benötigen Sanktionsmöglichkeiten (geschlossene Heime), um Wiederholungstätern, die über pädagogische Angebote nur lachen, wirksam entgegenzutreten zu können usw.

Die schon aus den USA bekannten Zusammenhänge von arbeitsfördernden und repressiven Vorgehensweisen im Sinne eines „strafenden Staats“ (vgl. Wacquant 1997) werden auch in der bundesdeutschen Diskussion um die Gestaltung des aktivierenden Sozialstaats wieder aufgegriffen. „Sicherheitspartnerschaften“ sollen Ursachen abweichenden Verhaltens im kommunalen Vorfeld erkennen und nach Möglichkeit präventiv ausschalten. Die Sozialarbeit wird in ihrem professionellen Handeln zum Erfüllungsgehilfen sicherheitspolitischer Konzepte, die in Abstimmung mit den Ordnungsbehörden entwickelt werden. Dies erinnert an die historischen Wurzeln der Sozialen Arbeit als Armenpolizei (vgl. Sachße/Tennstedt 1980; Erler 1994), obwohl das Konzept heute im modernen Duktus des Kommunitarismus formuliert wird. Die aus der primär amerikanischen Variante der Kommunitarismusdebatte bekannte Forderung nach sozialen Disziplinierungsinstrumenten zur Herstellung von „Gemeinschaft“ entwickelt sich so zu einem konstitutiven Moment der angeblich neuen Methoden professioneller Sozialarbeit, der über neue Formen der Kontraktierung und Finanzierung unerbittlich Nachdruck zu verleihen ist (vgl. Krölls 2000).

5. Aktive Sozialstaatspolitik jenseits von Neoliberalismus und staatlicher Sanktionierung

Der Sozialstaat in der Bundesrepublik Deutschland ist in die Kritik geraten. Dies obwohl er bislang für die Republik („Modell Deutschland“) stets als vorzeigbarer Standortfaktor galt – sei es bei der Abfederung von 25 Jahren Massenarbeitslosigkeit in der Marktwirtschaft oder etwa bei der Integration der Neuen Bundesländer. Die politische wie auch die wissenschaftliche Kritik verwundert, zumal sie streckenweise oftmals faktenfremd ist – sowohl was ihre neoliberale Lean-Management-Strömung als auch ihren eher sozialdemokratischen Aktivierungsansatz angeht.

Die einerseits (neoliberal) immer wieder hypostasierte Explosion des Sozialbudgets findet tatsächlich nicht statt und ist auch in Zukunft nicht zu erwarten, was die angeblich unabwendbaren Verschlinkungsoperationen sehr fragwürdig macht. Die offiziellen Daten (z. B. Sozialbericht 1997) weisen vielmehr aus, dass – trotz der Integration der Neuen Länder – die Sozialleistungsquote seit 1995 stagniert (zwischen 34,0 und 34,9%), wobei der Wert des Jahres 1997 (34,4%) gerade einmal 1% höher liegt als der des Jahres 1975, und auch die Zuwachsrate 1996/97 beläuft sich mit 1,6% deutlich unter der des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im selben Zeitraum. Dies gilt im Übrigen genauso für den Prognosewert des Jahres 2001, der mit 1,7% die zu erwartende Steigerung des BIP's weit unterschreitet.

Andererseits ist neben der bekannt faktenfremden Kritik des Sozialstaats aus der neoliberalen Richtung auch die Basisunterstellung aus dem "Aktivierungslager", dass der Sozialstaat bisher nur gewähre und nicht fordere, wenig überzeugend. Wenn es beispielsweise heißt: "Noch schwerer tut sich eine traditionelle Sozialpolitik mit dem Ansatz, Rechte oder auch nur Optionen (...) mit Verpflichtungen oder mit positiven und negativen Sanktionen zu verbinden, die eine effektive Verhaltensänderung der Adressaten bzw. Anspruchsberechtigten bezwecken" (Evers / Leggewie 1999, S. 337), so ist dies schlichtweg falsch, da es das De-Jure

und De-Facto der unbedingten Arbeitspflicht u. a. im Sozialgesetzbuch III und im Sozialhilferecht (s. o.) nicht zur Kenntnis nehmen will. Auch die handlungspraktischen Schlussfolgerungen sind – vorsichtig formuliert – theoretisch äußerst unbekümmert, da die Soziologie spätestens seit Beginn des vorherigen Jahrhunderts und Max Weber weiß, dass sich Vergemeinschaftung typischerweise ja eben *nicht* erzwingen lässt (s. o.), sondern sich nur dann einstellt, "... wenn und insoweit die Einstellung des sozialen Handelns ...auf subjektiv *gefühlter* (affektuellem oder traditionaler) *Zusammengehörigkeit* der Beteiligten beruht" (Weber 1976, S. 21).

Nicht so sehr die fehlende Aktivierung der Opfer der Sozialstaatskrise oder die Kostenexplosion im Sozialbudget sind also die entscheidenden Probleme, sondern – so lautet hier das Fazit – ein sich zunehmend abzeichnender Legitimitätsverlust für die Sozialstaatlichkeit als Ganzes in der Bundesrepublik, der sowohl Ursache und auch Wirkung eben dieses Krisenphänomens ist.

Die wichtigste Ressource der Sozialpolitik ist Solidarität, und das Vertrauen auf Solidarität ist auch zugleich die wichtigste Bedingung der Möglichkeit aller Sozialpolitik schlechthin. Deswegen bedarf es weniger eines verschlankten oder aktivierenden als vielmehr eines *nachhaltig aktiven Sozialstaats*, der dauerhaft Vertrauen schafft und solidarisches Verhalten ebenso einfordert wie rechtfertigen kann, was u. a. auch die *conditio sine qua non* der ökonomischen Prosperität darstellt. Nicht die Passivität der Opfer der Arbeitsmarktkrise und der gesellschaftlichen Ausgrenzung haben die Legitimationsprobleme zu vertreten, sondern die fehlende bzw. unzureichende sozialstaatliche Flankierung der Prozesse wirtschaftsstrukturellen Wandels, die angesichts der Globalisierung nachhaltig und dauerhaft erforderlich gewesen wäre und dies auch nach wie vor noch ist. Nicht die sozialstaatliche Exklusion und Sanktionierung der auf Sozialleistungen Angewiesenen bzw. der perspektivlos Demoralisierten löst die Probleme der gespaltenen Gesellschaft, sondern ein aktiv ausgerichtetes Empowerment, das die sozialpolitischen Akteure zu präventiver Arbeit sowie vor allem zum nachhaltigen Integrationsmanagement verpflichten muss. Nicht die Implementation von Marktmechanismen in den sozialen Sektor beseitigt die gesellschaftlichen Folgen von Konkurrenz und Auslese der Erwerbswirtschaft, sondern die Stärkung und Innovation der Solidarsysteme sowie deren Schutz vor Erosion.

In diesem Sinne versteht sich eine nachhaltig angelegte Sozialpolitik als

- langfristig angelegte Programmatik
- mit präventiven Ansätzen
- weit reichenden Wirkungen
- und polyvalenten Synergieeffekten,
- die auf Empowermentstrategien aufbaut,
- und für das Solidarsystem vertrauensbildend wirkt.

Kurzfristige Maßnahmen und diskontinuierliche Politiken z. B. in der Arbeitsförderung genügen dem Gebot der Nachhaltigkeit eindeutig nicht, zumal wenn beispielsweise immer noch keine Regelförderung professioneller Strukturen in der Arbeitslosenarbeit und

Beschäftigungsförderung gegeben sind. Da Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit quasi zum "Markenzeichen der Marktwirtschaft" geworden sind, erfordert eine nachhaltige Sozialpolitik dementsprechend dauerhafte und professionelle Strukturen auch in der Arbeitsmarktpolitik bzw. konkret in den Programmen und Projekten der Beschäftigungsförderung vor Ort. Hier geht es um den vernetzten Aufbau modularer Orientierungs-, Motivierungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungshilfen, die auch für ansonsten perspektivlos Ausgegrenzte – insbesondere Sozialhilfeempfänger – dauerhaftere Beschäftigungsmöglichkeiten – erforderlichenfalls in einem institutionalisierten Zweiten Arbeitsmarkt – bieten können müssen.

"Maßnahmen-Patchwork" und eine "Hundert-Töpfchen-Förderlandschaft" ohne Vernetzung der Unterstützung von Zielgruppen und die vielfach unkoordinierte Entwicklung sozialer und auch ökologischer Infrastruktur, so wie sie für eine isoliert agierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik leider oft sehr typisch sind, erzielen keine Synergieeffekte und nachhaltige Wirkungen, die über einen eng abgegrenzten Teilbereich hinauszugehen in der Lage sind. Allokative Ineffizienz und vergebene Chancen, durch vernetzte Förderung Doppelleffekte zu erzielen (z. B. Umweltschutz *und* Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen), sind die Folgen unkoordinierter Ressortpolitik. Die Reintegration von Arbeitslosen in die Erwerbsarbeit und das Sozialversicherungssystem einerseits, ist demnach damit zu verbinden, dass andererseits die gesellschaftlich notwendige Arbeit, die bisher nicht erledigt wurde (soziale Betreuungsaufgaben, Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur, ökologische Sanierung usw.), über die ansonsten arbeitsmarktlich Ausgegrenzten übernommen werden kann, sodass zusätzlich Wertschöpfungen für die öffentliche Hand und das Sozialsystem (etwa im Gesundheitswesen etc.) entstehen können. Notwendig ist eine synergetische Verknüpfung aller öffentlichen Förderungen – z. B. im Umweltschutz, dem Straßenbau, der Wohnungswirtschaft usw. – mit den vorhandenen Programmen aus den Ressorts der Arbeitsmarktförderung, der Sozial- und Jugendhilfe, die im Übrigen auch untereinander besser zu vernetzen sind.

Eine "aktivierende" Sozialpolitik, die Maßnahmen "androht" und intendiert, mit Leistungsentzug Probleme sozialer Ausgrenzung und individueller "Entmächtigung" zu lösen, verletzt das Gebot der Nachhaltigkeit im Sinne des Empowerments, und zwar elementar und dilettantisch. Statt Kompetenzen zur Selbsthilfe mit Einzelnen individuell herauszuarbeiten, zu entwickeln und dann auch zu erproben, wird durch standardisierte Förder-/Forder-Angebote oft noch größere Hilflosigkeit und Angst bzw. Abwehr administrativ erzeugt und nicht selten sogar eskaliert. Gerade bei den Dauerarbeitslosen muss die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik endlich selbst viel aktiver werden, um der weitere gesellschaftliche Exklusion mit den damit verbundenen sozialen Folgen zu begegnen und sie nach Möglichkeit in Zukunft nachhaltig zu vermeiden. Statt Standard-Angeboten und der Androhung von Leistungsentzug bedarf es kleinteiliger Empowerment-Projekte, die jenseits einer schlichten Orientierung nur an den Defiziten der Erwerbslosen vielmehr die Potenziale der Betroffenen zum Ausgangspunkt der Unterstützungsstrategien nehmen. Hier gilt es Pilot-Modelle zu entwickeln, die auf der Basis einer Free-Money-Finanzierung passgenaue Wege einer niedrigschwelligen Erwerbsintegration für die ansonsten irreversibel Ausgegrenzten ausprobieren, um dort, wo dies noch möglich ist, durch gezielte Selbsthilfeunterstützung gangbare Wege aus der Transferleistungsabhängigkeit anzubahnen. Dort, wo auf Grund von

restriktiven Randbedingungen (Strukturwandel, Lebensalter etc.) keine Integration in den Ersten Arbeitsmarkt mehr absehbar erscheint, muss der Bezug von Lohnersatzleistungen und Transfers auch parallel zur Eigenarbeit oder Arbeit im Gemeinwesen möglich und auch rechtlich abgesichert sein.

Aktive Sozialpolitik muss grundsätzlich präventiv orientiert sein. Das heißt, sie operiert finalprogrammatisch ausgerichtet (auf das Ziel, was zu erreichen ist), anstatt konditionalprogrammatisch die Gewährung von sozialen Leistungen rückwärts gewandt nur dann vorzunehmen, wenn in der Vergangenheit bereits Ansprüche auf Leistungen erworben werden konnten. Konkret bedeutet dies, dass Menschen auch dann einen Anspruch auf ausreichende Grundsicherung oder aktive Erwerbsintegration haben müssen, wenn sie noch keine Chance hatten, in die bestehenden Systeme der Arbeitslosenversicherung, der Rentenversicherung etc. zu kommen, also bisher noch kein sozialversicherungspflichtiges Lohneinkommen erzielen konnten. Die konditionalprogrammatische Sozialpolitik verschärft derzeit durch dieses Vorgehen die soziale Deklassierung und die Verfestigung der Chancenlosigkeit, indem grundsätzlich nur derjenige einen Anspruch auf eine Förderleistung hat (z. B. Umschulung), der bereits durch Einzahlungen zur Versicherungsgemeinschaft (z. B. des SGB III) gehört. Dementgegen würde ein allg. Rechtsanspruch auf Grundsicherung und vor allem auf Angebote zur Erwerbsintegration bzw. Qualifikationsanpassung präventive Wirkungen erzielen können, weil so die Förderung und Unterstützung nicht mehr nur eine Ermessensleistung bleibt, die abhängig von Haushaltslagen oder der jeweiligen "Tagespolitik" gewährt oder verwehrt werden kann. Eine prozyklische Sozialpolitik, die nur Leistungen bietet, wenn das Steueraufkommen hoch ist, weil die Wirtschaft wächst und expansiv Konsum stattfindet, schafft kaum das erforderliche Grundvertrauen in die sozialstaatliche Sicherung, die typischerweise gerade dann dringend notwendig ist, wenn wirtschaftliche Krisen breit angelegte Unterstützung, Förderung und Stärkung der Selbsthilfe durch soziale Leistungen erfordern.

Literaturhinweise

Backhaus-Maul, H. (Hrsg.) (1999), Von der Sozialhilfe in die Erwerbsarbeit - Die welfare reform in den USA als Vorbild?, Frankfurt am Main

Badelt, Ch. (1996), Qualitätssicherung aus gesamtwirtschaftlicher und sozialpolitischer Perspektive; in: Maelicke, B. (Hrsg.): Qualitätsmanagement in sozialen Betrieben und Unternehmen (Edition Socialmanagement, Bd. 7), Baden-Baden, S. 9-23

Bandemer v., S.; Hilbert, J. (1999), Vom expandierenden zum aktivierenden Staat; in: Bandemer v., S.; Blanke, B.; Nullmeier, F.; Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen

Bandemer v., S.; Blanke, B.; Hilbert, J.; Schmid, J. (1995), Staatsaufgaben – Von der schleichenden Privatisierung zum aktivierenden Staat; in: Behrens, F. u.a. (Hrsg.) 1995: Den Staat neu denken, Berlin, S. 41 –60

Blanke, B.; Bandemer v., S. (1999), Der aktivierende Staat; in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 6, S. 310 – 335

Banner, G. (1998), Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune; in: Der Bürger im Staat, Heft 4, S. 179 – 186

Blomkvist, K. (1999), Mafiaansprüche – Aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark; in: ak – analyse und kritik, Heft 431

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1998), Sozialbericht 1997, Bonn

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1998), Materialband zum Sozialbericht 1997, Bonn

Butterwegge, Ch. (1999), Wohlfahrtsstaat im Wandel - Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik, Opladen

Erler, M. (1994), Soziale Arbeit, 2. Aufl., Weinheim / München

Esch, K.; Hilbert, J.; Stöbe-Blossey, S. (2000), Der aktivierende Staat – Konzept, Potenziale und Entwicklungstrends; in: Heinze, R.; Olk, T. (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen

Evers, A.; Leggewie, C. (1999), Der ermunternde Staat – Vom aktiven Staat zur aktivierenden Politik; in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 6, S. 331-340

Finis Siegler, B. (1997), Ökonomik Sozialer Arbeit, Freiburg

Giddens, A. (1991), Modernisation and Self-Identity, Cambridge

Hansen, R. (1999), Eine Wiederkehr des Leviathan? Starker Staat und neue Sicherheitsgesellschaft; in: Kritische Justiz, Heft 32, S. 231 – 253

Heckhausen, H. (1989), Motivation und Handeln, 2. Aufl., Berlin / Heidelberg / New York u. a.

Heinz, R., (2000), Kommunales Management, Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Ulm

Hess, H. (1999), Fixing Broken Windows and Bringing Down Crime; in: Kritische Justiz, Heft 1, S. 32 – 56

Hosemann, W. (1999), Arbeit statt Fürsorge? Die Welfare Reform in den USA und deutsche Perspektiven; in: Sozialmagazin, Heft 1, S. 37 – 42

Jessop, B. (1998), Thatcherismus mit menschlichem Antlitz; in: ak – analyse und kritik, Nr. 418, S. 1 –5

Jessop, B. (1999), Die Erfahrungen mit New Labour – Eine Politik für den Postfordismus?, London

Kaufmann, F.X. (1997), Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt am Main

Keckeisen, W. (1974), Die gesellschaftliche Definition abweichenden Verhaltens – Perspektiven und Grenzen des labeling approach, München

Keupp, H. (1976), Abweichung und Alltagsroutine – Die Labeling-Perspektive in Theorie und Praxis, Hamburg

Kieselbach, T. (2000), Arbeitslosigkeit und Gesundheit – Perspektiven eines zukünftigen Umgangs mit beruflichen Transitionen; in: Trube, A.; Wittig-Koppe, H (Hrsg.): Effekthascherei oder: Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? (Zweiter Arbeitsmarkt, Bd. 4), Münster, S. 21-62

Kieselbach, T; Wacker, A. (1984), Individuelle und gesellschaftliche Kosten der Massenarbeitslosigkeit, Weinheim / Basel

Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.) (1999), Bürgerengagement – Chance für Kommunen, Bericht Nr. 6, Köln

Krölls, A. (2000), Budgetierung per Kartellabsprache; in: Nachrichtendienst für öffentliche und private Fürsorge, Heft 2, S. 56 – 59

Luschei, F.; Trube, A. (2000a), Evaluation und Qualitätsmanagement in der Arbeitsmarktpolitik – Einige systematische Vorüberlegungen und praktische Ansätze zur lokalen Umsetzung; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 3

Luschei, F.; Trube, A. (2000b), Entwicklungs- und Vermittlungsassistenz (EVA) – Abschlussbericht über die Evaluation des Projektes im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (ZPE-Schriftenreihe Bd. 7), Siegen

Mead, L.M. (1997), From welfare to work - Lessons from America; in: Deacon, A. (Hrsg.): From welfare to work - Lessons from America (Second Report), London, S. 29 – 30

Nickolai, W.; Reindl, R. (Hrsg.) (1999), Renaissance des Zwangs - Konsequenzen für die Straffälligenhilfe, Freiburg i.B.

Peck, J. (1999), „Help and hassle“: Mittel, Motive und Methoden lokaler workfare-Strategien; in: Lang, S.; Mayer, M.; Scherer, C. (Hrsg.): Jobwunder USA – Modell für Deutschland?, Münster

Rabe, B.; Schmid, G. (2000), Strategie der Befähigung - Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik; in: WSI Mitteilungen, Heft 5, S. 305 – 312

Sachße, Ch.; Tennstedt, F. (1980), Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland (Bd. 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg) Stuttgart

Seligmann, M. (1999), Erlernte Hilflosigkeit, Weinheim / Basel

Sonnenfeld, C. (2000), „Druck macht beweglich“ – Der Arbeitszwang wird ausgeweitet, in: <http://www.labour.net.de>

Spindler, H. (1999), Fordern heißt nicht entrenchen; in: arbeitsdruck, Heft 10, S. 5 – 7

Spindler, H. (1999), Hilfe zur Arbeit - Existenzsicherung und Arbeitnehmerrechte; in : info also, Heft 4, S. 171 – 177

Trube, Achim (2000), Zur Aufbau- und Ablauforganisation der Sozialverwaltung – Grundlagen, Konventionen und Ansätze neuer Steuerung, (voraus.) Frankfurt

Wacker, A. (1983), Differenzielle Verarbeitungsformen von Arbeitslosigkeit; in: Prokla, Nr. 13, S. 77-88

Wacquant, L.D. (1997), Vom wohltätigen Staat zum strafenden Staat - Über den politischen Umgang mit dem Elend in Amerika; in: Leviathan, Heft 25, S. 50 – 66

Weber, Max (1976), Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen

Wendt, W.-R. (1997), Neue Entschiedenheit – Der Zwang als Mittel zum Zweck? in : Sozialmagazin, Heft 1, S. 14 – 19