

Tobias Wölfle, Oliver Schöller

---

## Soziale Disziplinierung im flexiblen Kapitalismus Die kommunale „Hilfe zur Arbeit“

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe versucht die rot-grüne Bundesregierung ihr Leitbild der sozialstaatlichen Aktivierung umfassend umzusetzen. Mit diesem Konzept sollen der „passive Leistungsbezug“ der arbeitsfähigen Sozialleistungsempfänger beendet und die Arbeitslosen durch scharfe Sanktionen und umfassende Kontrolle auf der einen und rechtlich eingeschränkte Beschäftigungsverhältnisse und öffentliche Pflichtarbeit auf der anderen Seite diszipliniert und aktiv in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Diese, in der sozialwissenschaftlichen Diskussion unter dem Begriff der *Workfare* subsumierten Formen der sozialpolitischen Arbeitsdisziplinierung sind dabei keineswegs neu (vgl. Bräuer 2004). Neben Überwachung und Kontrolle der sozialstaatlichen Leistungen, welche die Vorrangstellung der Lohnarbeit passiv absichert, hat die Sozialpolitik auch immer eine treibende, entwickelnde Funktion. Diese sozialdisziplinierenden Momente der sozialen Sicherung sind eine ständige Begleiterscheinung der kapitalistischen Entwicklungsgeschichte und treten seit der Etablierung des kapitalistischen Gesellschaftssystems immer wieder dann verstärkt in Erscheinung, wenn die Vergesellschaftung durch Lohnarbeit, infolge wirtschaftlicher Krisen ins Stocken gerät.

Lenhardt/Offe (1977) haben diese Prozesse als *aktive Proletarisierung* beschrieben. Diese bilden eine Reaktion auf die Prozesse der *passiven Proletarisierung*: „Die Ausweitung der Konkurrenzbeziehungen auf nationalen und schließlich Weltmärkten, die kontinuierliche Einführung arbeitssparenden technischen Wandels, die Unterminierung agrarischer Arbeits- und Lebensformen, die Einwirkung zyklischer Krisen haben die gemeinsame Wirkung, die bis dahin jeweils vorherrschenden Anwendungsbedingungen der Arbeitskraft in mehr oder weniger großem Maßstab zu zerstören“ (Lenhardt/Offe 1977: 101). Die von diesen Freisetzungsprozessen erfassten Arbeitskräfte tauchen dabei nicht automatisch auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes wieder auf, d.h. passive Proletarisierung muss nicht automatisch in aktive Proletarisierung umschlagen. Um die freigesetzten Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt zu überführen, bedarf es daher der staatlichen Unterstützung des Proletarisierungsprozesses. Kapitalistische Sozialpolitik hat also nicht nur auf die sozialen Probleme

me zu reagieren, die sich infolge der kapitalistischen Vergesellschaftung ergeben, sondern muss den Prozess der Vergesellschaftung durch Lohnarbeit aktiv forcieren, um die ökonomischen und sozialen Grundlagen (soziale Inklusion) des Staates zu sichern.

Dies geschieht zum einen durch Verbote (Betteln, Schwarzarbeit) bzw. Kontrolle alternativer Subsistenzformen (Sozialleistungen), aber eben auch durch direkte Formen der Arbeitsdisziplinierung. Dadurch sind in zunehmendem Maße die sozialen Bürgerrechte berührt, die gemeinhin als die jüngste Etappe im Zuge der Herausbildung der allgemeinen Menschenrechte angesehen werden (Bobbio 1999). Zur Disposition stehen all jene gesellschaftlichen Arrangements, die sich historisch nach dem Zweiten Weltkrieg in den sogenannten Wohlfahrtsstaaten etabliert haben. Der englische Soziologe Thomas Marshall hat die historische Genese des Wohlfahrtsstaates als die schrittweise Etablierung ziviler, politischer und sozialer Bürgerrechte beschrieben (Marshall 1992). Nachdem sich im 18. Jahrhundert mit der Formulierung der Menschenrechte in der französischen Verfassung zunächst die zivilen Staatsbürgerrechte herausgebildet hatten, die den Schutz der Privatperson garantieren sollten, folgten im 19. Jahrhundert die politischen Bürgerrechte, um auch die Partizipation am gesellschaftlichen Entscheidungsprozess zu gewährleisten. Zugleich wurde immer deutlicher, dass diese Rechte von denjenigen nicht in Anspruch genommen werden konnten, die nicht auch über die Mittel verfügten sie einzuklagen. Erst die aus den materiellen Ungleichheiten und sozialen Verwerfungen resultierenden Klassenkämpfe des 19. Jahrhunderts führten schließlich zur allmählichen Durchsetzung sozialer Bürgerrechte, welche durch eine materielle Mindestsicherung die Teilnahme aller Gesellschaftsmitglieder am zivilen und politischen Leben ermöglichen sollten. Ihren Ausgang nahm diese Entwicklung mit den Fürsorgeeinrichtungen auf kommunaler Ebene, bevor es in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gelang, mit der annähernden Verallgemeinerung sozialer Bürgerrechte im Rahmen des modernen Wohlfahrtsstaates ein bis dahin unerreichtes Maß sozialer Inklusion zu realisieren. Zugleich zeichnen sich die sozialen Bürgerrechte, welche von den ZeitgenossenInnen als soziale Errungenschaften empfunden wurden, durch einen widersprüchlichen Charakter aus, indem die von ihnen gewährten materiellen Rechte grundsätzlich an die Pflicht zur Lohnarbeit gebunden blieben. Dennoch erkannte Marshall in den sozialen Bürgerrechten, bei aller Ambivalenz, eine fortschrittliche Institution zur Gewährleistung sozialer Integration im Rahmen kapitalistischer Vergesellschaftung. Es sind aber gerade die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt zentralen sozialen Rechte, die seit den siebziger Jahren zunehmend in Frage gestellt werden. Marshall folgend wirkt sich eine solche Entwicklung mittelbar auch auf die zivilen und politischen Rechte aus und tangiert damit die gesellschaftliche Kultur insgesamt. Schon Mitte der achtziger Jahre hatte der Sozialhistoriker Eckard Pankoke die Frage aufgeworfen, ob

durch einen Rückzug des Staates aus der sozialen Politik nicht „zwangsläufig reaktive gegenüber aktiven, restriktive gegenüber präventiven Interventionsmustern an Gewicht gewinnen müssen und damit die Entwicklung vom Polizeizum Sozialstaat auf Grenzen stößt“ (Pankoke 1986: 172).

Am Beispiel der Geschichte der Armenfürsorge als Basisinstitution kapitalistischer Sozialpolitik kann der innere Zusammenhang von ‚arbeitsmarktnahen Sozialleistungen‘ und Formen der Arbeitsdisziplinierung rekonstruiert werden. Die historische Bedeutung und Kontinuität dieses Zusammenhangs entwickelt der folgende Abschnitt, um auf seiner Grundlage eine Einschätzung der gegenwärtigen Arbeitsmarktreformenten vorzunehmen.

## 1. Geschichte der Armenfürsorge

### *Frühkapitalismus*

Die Grundlagen des modernen Fürsorgewesens wurden in der frühen Neuzeit gelegt und sind als Reaktion auf frühe Prozesse einer passiven Proletarisierung zu verstehen, die aus der frühkapitalistischen Schwächung der feudalen Strukturen resultierten (Sachße/Tennstedt 1986: 15). Durch diese Prozesse entstand eine „ständige relative Überbevölkerung“ (Geremek 1986: 69). Die nach Arbeit suchenden und bettelnden Menschen konzentrierten sich in den Städten, die auf diese Situation mit einer umfassenden Umstrukturierung der Armenfürsorge reagierten. Die Bettelei wurde verboten und die auswärtigen Armen ausgewiesen. Die einheimischen Armen wurden durch eine kommunale Armenadministration registriert und entlang festgelegter Bedürftigkeitskriterien in arbeitsfähige und arbeitsunfähige Arme unterschieden. Während die arbeitsunfähigen Armen allgemein als würdige Fürsorgeempfänger klassifiziert wurden, sollten die arbeitsfähigen Armen zur Arbeit angehalten werden (Fischer 1982: 33). Zu diesem Zweck wurden kommunale Beschäftigungsprogramme initiiert, die zumeist in Formen von Zwangsarbeit verliefen (Geremek 1986: 210ff.). Die Arbeitsdisziplinierung fügte sich in eine religiös-moralisch legitimierte Verhaltensnormierung der Armen ein, in deren Rahmen Müßiggang, Trinken und Spielen den Hilfeempfängern verboten und stattdessen Familienmoral, Sparsamkeit und Fleiß verlangt wurden, was der Stabilisierung der bestehenden Ordnung dienen sollten (Sachße/Tennstedt 1998: 38).

Die neuen Strukturen einer kommunalen Fürsorge standen in einem deutlichen Gegensatz zu den mittelalterlichen Strukturen der Armenunterstützung, in denen der religiös fundierte „Ethos der Armut“ (Geremek 1986: 86) die Armen relativ unabhängig von Unterscheidungskriterien in die feudale Gesellschaft integrierte. Dem auch in dieser Zeit schon geforderten, aber umstrittenen Ausschluss der arbeitsfähigen Bettler von der Armenunterstützung kam durch zahlreiche Ausnahmen (z.B. für Bettelorden) und fehlende Kontrollinstanzen kaum praktische Bedeutung zu (vgl. Sachße/Tennstedt 1998: 27ff.).

Allerdings wurde auch nach der Neuordnung der Armenfürsorge die Arbeitsverpflichtung der arbeitsfähigen Armen nicht umfassend umgesetzt. Teilweise wurden auch arbeitsfähige Arme in die Unterstützungssysteme der kommunalen Armenfürsorge integriert. Der Anspruch einer intensiven öffentlichen Arbeitsverpflichtung stand im Gegensatz zur zünftigen Regulation der Arbeit, die im wesentlichen auf einem eingeschränkten Zugang zu Arbeitsplätzen beruhte. Dennoch lieferte die Umstrukturierung der Armenfürsorge einen Beitrag zur Ausweitung frühkapitalistischer Wirtschaftsstrukturen bzw. sicherte sie passiv ab, indem sie alternative Existenzformen einschränkte und die arbeitsfähigen Armen dadurch auf die noch rudimentären Formen „unwürdiger Lohnarbeit“ (Castel 2000: 100ff.) verwies.

### *Absolutismus*

Ab dem 17. Jahrhundert begannen die absolutistischen Territorialstaaten Einfluss auf die Regelungshoheit der Armenfürsorge zu nehmen (Sachße/ Tennstedt 1998: 130). Neben der Problematik der sozialen Kontrolle, die sich aus der weiterhin wachsenden Armenpopulation ergaben, waren die staatlichen Interventionen vor allem ökonomisch motiviert (Castel 2000: 153). Das Arbeitspotential der arbeitslosen Armen sollte für die Förderung der gewerblichen Produktion nutzbar gemacht werden und den Ausbau der staatlichen Apparate, insbesondere des Militärs, durch Expansion der Geldwirtschaft finanziell absichern (Kurz 2002). Im Rahmen der anvisierten umfassenden Arbeitskräftemobilisierung wurde Arbeit zur verpflichtenden Norm erhoben, die eine verstärkte Verurteilung und Verfolgung von Bettel- und Arbeitsverweigerung nach sich zog (Sachße/Tennstedt 1998). Während die kommunale Armenfürsorge die staatliche Arbeitskräftemobilisierung eher passiv absicherte, wurde mit der Errichtung von staatlichen und städtischen Zucht- und Arbeitshäusern eine neue Form der aktiven Arbeiterziehung eingeführt (Germek 1986: 268 ff.). Die Einsperrung zielte zuvorderst auf die stark angewachsene Vagabundenpopulation, die infolge der städtischen Exklusionspolitik heimatlos wurde und zunehmend als sicherheitspolitisches Problem gesehen wurde (Castel 2000: 50). Die Zucht- und Arbeitshäuser dienten direkt der merkantilen Wirtschaftsförderung, indem sie als ökonomische Großbetriebe genutzt wurden. Dazu wurden sie oftmals an Privatunternehmer verpachtet. „Im Bereich der Textilproduktion waren die Zwangsanstalten und die neu entstehenden manufakturrellen Großbetriebe häufig untrennbar verzahnt: Nirgends war die für einen Großbetrieb erforderliche Zahl von Arbeitern zur damaligen Zeit leichter zu beschaffen als in den Zwangsanstalten“ (Sachße/Tennstedt 1986: 20; vgl. auch Eisenberg 1999: 46).

Der Wert der Zwangsarbeit innerhalb wie außerhalb der Arbeitshäuser lag weniger in ihrer unmittelbaren Wirtschaftlichkeit (viele Anstalten blieben von öf-

fentlichen Mitteln abhängig, Geremek 1986: 280), als vielmehr in der direkten und vermittelt über ihre abschreckende Wirkung indirekten disziplinierenden Wirkung für die Aufnahme von Lohnarbeit. Die Drohung der Zwangsarbeit stand damit über all jenen Menschen, die keinen Platz mehr in den regulierten Formen der Arbeit finden konnten (Castel 2000: 125). Allerdings führt die Ausweitung von Zwangs- und Lohnarbeit nicht zu einer Lösung des Armenproblems. Vielmehr destabilisierten die wachsenden Formen unregulierter Arbeit im Verlagsystem und den Manufakturen den Sektor der regulierten, zünftig organisierten Arbeit mittels lohndrückender Konkurrenz.

### *Liberalismus*

Die liberalen Wirtschaftsreformen des frühen 19. Jahrhunderts führten zu neuen umfassenden Prozessen der passiven Proletarisierung. Auf dem Land wurden diese Prozesse durch die Bauernbefreiung befördert, die die Zahl der Landarmen und Landlosen noch einmal deutlich ansteigen ließ. Parallel dazu geriet das protoindustrielle Heimgewerbe, das bis dahin vielen Armen eine Arbeitsgelegenheit verschaffte, in eine schwere Krise (Wehler 1997: 27). Die Konkurrenz der englischen und zum Teil auch schon einheimischen Industrie setzte Massen von Arbeitskräften frei, ohne auch nur annähernd ausreichend neue Arbeitsmöglichkeiten zu bieten. Unter den zeitgenössischen Beobachtern herrschte Einigkeit darüber „dass es sich um eine historisch neuartige Erscheinung der Massenarmut, nicht mehr um die traditionelle Armut handelte“ (Wehler 1987: 283). Die neue Armut ließ die weiterhin bestehende administrative Arbeitsverpflichtung aus Mangel an Arbeitsstellen weitgehend wirkungslos werden (Sachße/Tennstedt 1998: 15). Stattdessen forderte der aufkommende Liberalismus die Überwindung der regulierten Wirtschaftsweise zugunsten eines „freien Zugangs zur Arbeit“ (Castel 2000: 176). Dadurch würde den arbeitslosen Armen die Möglichkeit eröffnet, selbständig für ihren Unterhalt aufzukommen. An die Stelle des absolutistischen Paradigmas der administrativen Zwangsarbeit trat somit das Paradigma der „freien Arbeit“, dessen Durchsetzung eine Umstrukturierung der Armenfürsorge erforderte. Die für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage notwendige Mobilität der potentiellen Arbeitskräfte wurde durch eine Reform der Armenfürsorge geschaffen (Tennstedt 1981: 42): das Heimatprinzip, nach dem der Geburtsort für die Armenfürsorge zuständig war, wurde durch die Einführung des Unterstützungswohnsitzes, der durch Wohnaufenthalt zu erwerben war, ersetzt (Sachße/Tennstedt 1998: 199 ff.). Die Arbeitslöhne in den neuen Industrien erreichten kaum mehr den vormaligen Bedarfssatz, so dass sie in Konkurrenz zu den Hilfsleistungen der kommunalen Fürsorge gerieten. Um die Scheidung zwischen arbeitenden und arbeitslosen Armen weiterhin aufrechtzuerhalten wurde die ohnehin nur das physische Existenzminimum sichernde Armenunterstützung weiter gesenkt.

Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch die rechtliche Diskriminierung der Unterstützungsempfänger, so beispielsweise durch Aberkennung des Wahlrechts, durch Ausschluss von Vergnügungsorten und Genussmitteln und durch eine intensivisierte Kontrolle. Ehrenamtliche Helfer aus dem Bürgertum sollten durch eine intensive, individuelle Betreuung und Kontrolle das Verhalten der städtischen Fürsorgeempfänger entsprechend den bürgerlichen Vorstellungen beeinflussen, wobei die Arbeitsaufnahme im Vordergrund stand.

Der Erfolg dieser liberalen Variante einer aktiven Proletarisierung ließ gegen Ende des 19. Jahrhunderts ein neue Armutsproblematik entstehen. Die neue Armut der arbeitenden Armen, der Proletarier, ließ sich anders als die Armut der arbeitslosen Pauper, nicht mehr auf individuelles Fehlverhalten zurückführen (Sachße/Tennstedt 1998: 260). Auf diese „systembedingte Armut“ wurde von staatlicher Seite mit der Einführung der Sozialversicherung reagiert. Dadurch entstand ein zweites System der Sicherung, das darauf abzielte, „die Lohnarbeiterexistenz so zu sichern, dass ein Absinken der Arbeiterbevölkerung in die Armenbevölkerung (also eine Reversibilität der aktiven Proletarisierung) generell nicht mehr stattfinden konnte“ (ebd.: 262). Die Sozialversicherung sicherte zwar nicht die notwendigen Bedürfnisse, da sie als „Lohnersatzleistung“ nur einen Teil des vorangegangenen Lohnes ausglich, wirkte aber zumindest „stattsichernd“ indem sie zur Unterscheidung gegenüber den diskriminierten Fürsorgeempfängern beitrug.

Die Arbeiterpolitik beschränkte sich jedoch auf die gehobenen Arbeiterschichten: „Die eigentliche Schicht der Proletaroiden bleibt ohne jede Unterstützung allein auf die Armenpflege angewiesen“ (Volkmann 1968: 96, zitiert nach Lampert 1985: 71). Damit entsteht neben den komplementären Lagen des entrechteten und unterversorgten Fürsorgeempfängers und des arbeitenden Armen, der bei Verlust seiner Arbeitskraft in den Status des Fürsorgeempfängers zurückfällt, eine neue Kategorie des Arbeiters. Für die Masse der arbeitenden Armen blieb die Drohung des entrechteten und unterversorgten Status eines Fürsorgeempfängers allerdings weiterhin bestehen.

### *Weimarer Republik*

Erst in der Weimarer Republik wurde die Fürsorge den paternalistischen Prinzipien des monarchistischen Ständestaats entzogen. Es entstand ein Rechtsanspruch auf Fürsorge, deren Leistung sich nun nicht mehr nur am physischen Existenzminimum orientieren, sondern die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen sollte (Schmidt 1998: 50). Allerdings verharnte die Fürsorge, entgegen ihrem gesetzlichen Anspruch auf einem niedrigen materiellen Niveau. Der Bezug von Fürsorgeleistungen war auch weiterhin an eine prinzipielle Arbeitsbereitschaft gebunden. Um diese zu überprüfen, bestanden neben der sogenannten Fürsorgearbeit, die einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme mit

privatrechtlichem Arbeitsverhältnis entsprach, Pflichtarbeitsverhältnisse, die als Gegenleistung zur Fürsorge verstanden wurden und deshalb keine Arbeitsentlohnung vorsahen. Außer den Vorschriften des gesetzlichen Arbeits(zeit)schutzes fanden arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften auf diese Art von Arbeitsgelegenheiten keine Anwendung (Steffen 1994: 78).

Nun wurden breite Kreise der Arbeiter in den Schutz der Sozialversicherung einbezogen, die ab 1927 auch das Risiko der Arbeitslosigkeit versicherte (Sachße/Tennstedt 1988: 94 ff.). Die Leistungen der Arbeitslosenunterstützung orientierten sich am vorherigen Lohn und konnten dadurch oberhalb des fürsorgerischen Existenzminimums liegen. Es bestand die Möglichkeit, aus dem Schatten von rechtloser Pflichtarbeit und Existenzminimum herauszutreten und mit der Entschärfung des Zwangs zum Verkauf der Arbeitskraft, auch eine Milderung der Lohnarbeit zu erreichen.

Doch bereits mit der Weltwirtschaftskrise wurde die Arbeitslosenversicherung weitgehend ausgehöhlt. Nur noch eine Minderheit der Arbeitslosen konnte Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenunterstützung geltend machen, während der Großteil der Arbeitslosen auf die Fürsorge verwiesen wurde: „Von einer Versicherung konnte am Ende der Weimarer Republik nicht mehr gesprochen werden“ (Steffen 1994: 57). Die proklamierte Arbeitsverpflichtung für arbeitslose Fürsorgeempfänger, die schon in den Jahren relativer Stabilität durch Finanzierungsprobleme der Kommunen nur teilweise umgesetzt werden konnte, scheiterte am Sparkurs der Regierung. Die Zahl der öffentlichen Arbeitsgelegenheiten fiel in den Krisenjahren sogar wesentlich geringer aus als in den Jahren zuvor (Steffen 1994: 87).

### *Faschismus*

Nach der nationalsozialistischen Machtübernahme wurden die bestehenden Formen der kommunalen Arbeitsverpflichtung im Rahmen der „nationalen Arbeitsschlacht“ zunächst stark ausgeweitet (Sachße/Tennstedt 1992: 73). Mit dem deutlichen Rückgang der Arbeitslosenzahlen seit 1934 sank auch die Zahl der beschäftigten Pflicht- und Fürsorgearbeiter. Die Arbeitsverpflichtung verlagerte sich in den folgenden Jahren immer mehr auf die regulären Beschäftigungsverhältnisse. Vor dem Hintergrund der intensiven Kriegsvorbereitungen, die eine „planmäßige Lenkung der Arbeitskräfte entsprechend den jeweiligen staatspolitischen Notwendigkeiten“ (Bracher/Funke/Jacobsen 1993: 148) erforderten, entwickelte sich die zunehmende staatliche Reglementierung allmählich zu einem allgemeinen Arbeitszwang.

Komplementär zur staatlichen Arbeitsverpflichtung, wurden die repressiven Formen der Arbeitsdisziplinierung aufgebaut. Bereits in der Weimarer Republik wurde die „Bewahrung“ Arbeitsunwilliger (Bettler, Prostituierte, Landstreicher, Obdachlose), bei denen die Arbeitserziehung gescheitert war, von ver-

schieden Parteien gefordert, deren Umsetzung allerdings an Verfassungsbedenken scheiterte (Schneider 1999).

Unter Einbeziehung der neu entstandenen Konzentrationslager begannen einige Kommunen auch ohne eine rechtliche Grundlage, die Bewahrung umzusetzen. Die Frage der Bewahrung von ‚Asozialen‘ als Aufgabe der Fürsorge verlagerte sich in der Folgezeit immer mehr zu einer Frage der Gefahrenabwehr und wurde dem Kompetenzbereich von Polizei und SS zugeordnet. Der ‚Asoziale‘ stand, unter den Bedingungen der totalen Arbeitsmobilisierung, im Gegensatz zur polizeilichen Aufgabenstellung einer „befehlsmäßigen und zwangsweisen Gewährleistung der Gemeinschaftsordnung“ (Sachße/Tennstedt 1992: 266), so dass dessen Verwahrung mit der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung gerechtfertigt wurde. Dies ermöglichte der Polizei, Einweisungen in die Konzentrationslager zu vollstrecken, in denen die ‚Asozialen‘ bis Kriegsbeginn die zahlenmäßig größte Häftlingskategorie stellten.

## 2. Die fordistische Sozialhilfe nach dem BSHG

Die in der Weimarer Republik entstandenen Ansätze einer wohlfahrtsstaatlichen Politik und der unter den Nationalsozialisten praktizierte Staatsinterventionismus wurden in der Nachkriegszeit zu einem System eines regulierten Kapitalismus ausgebaut (Lutz 1989: 186ff.). Erst unter diesen Bedingungen konnte die komplementäre Beziehung von prekärer Beschäftigung und Fürsorge für die Masse der Beschäftigten durchbrochen werden. An die Stelle prekärer Beschäftigungsverhältnisse trat für einen wachsenden Teil der arbeitenden Bevölkerung das sozialversicherte und arbeitsrechtlich regulierte „Normalarbeitsverhältnis“, das bei Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit durch einen rechtlichen Anspruch auf statusorientierte Sozialleistungen gesichert wurde.

In der Fürsorge wurden die verhältnismäßig fortschrittlichen Ansätze der Weimarer Republik wieder aufgegriffen und weiterentwickelt. Entsprechend den günstigen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen war die Neuregelung der Fürsorge in Form des 1961 verabschiedeten Bundessozialhilfegesetzes mit der Erwartung verbunden, „dass sich die Sozialhilfe auf die individuellen, untypischen Notlagen konzentrieren könnte und ein ‚Ausfallbürge‘ in nicht schematisierbaren Situationen bleibt“ (vgl. Bäcker/Bispinck/Hofemann/Naegele 2000: 226).

Tatsächlich trat nun die eher pädagogisch denn repressiv ausgerichtet Einzelfallbetreuung derjenigen Personengruppen in den Vordergrund, die durch das Raster der vorgeschalteten Sicherungssysteme fielen. Dennoch blieben die in der Vergangenheit entwickelten Grundprinzipien der Fürsorge weiterhin bestehen. Dies gilt zum einen für die restriktiven und stigmatisierenden Kontrollverfahren, die mit dem Leistungszugang und -bezug verbunden sind und die Rechte der Sozialhilfebezieher gegenüber Beziehern anderer Einkommensarten

deutlich einschränken.<sup>1</sup> Zum anderen für die verschiedenen Formen der Arbeitsdisziplinierung. Die ökonomische Variante der Arbeitsdisziplinierung findet sich im Lohnabstandsgebot des BSHG. Danach hat sich die Höhe der Sozialhilfeleistungen nicht nur nach dem Bedarf des Empfängers zu richten, sondern muss zugleich einen angemessenen Abstand zu den unteren Lohngruppen des Arbeitsmarktes berücksichtigen (Adamy/Steffen 1998: 34). Das Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe wird durch diese Richtlinie also wieder eingeschränkt, um den ökonomischen Druck auf die Leistungsbezieher aufrechterhalten zu können.

Auch die Arbeitserziehung durch Verpflichtung zur kommunalen Arbeit („Hilfe zur Arbeit“) ist von Anfang an Bestandteil des BSHG. Die gesetzliche Aufgabe der Sozialhilfe, „dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“, wie es das Bundessozialhilfegesetz formuliert, ist grundsätzlich an die Forderung gebunden, „seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhaltes für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einzusetzen“ (§18;1 BSHG). Daher besteht weiterhin die Hauptaufgabe der Fürsorgeträger darin, alle Leistungen so einzusetzen, dass der Hilfeempfänger befähigt wird, unabhängig von der Sozialhilfe zu leben. Nach der ursprünglichen Intention des Bundessozialhilfegesetzes soll für Hilfeempfänger, bei denen eine Vermittlung in den Arbeitsmarkt zunächst nicht gelingt, aber grundsätzlich Arbeitsbereitschaft besteht, ein Ersatz für die normale Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt geschaffen werden. Dabei handelt es sich zunächst um Arbeitsverhältnisse nach der Entgeltvariante, bei der Arbeitsgelegenheiten auf der Basis eines regulären Arbeitsvertrags mit einer tariflichen beziehungsweise ortsüblichen Entlohnung geschaffen werden (§19 Abs. 1 und Abs. 2.1 Variante BSHG). Erst nach Ausschöpfung dieser Möglichkeit sollen Arbeitsverhältnisse nach der Mehraufwandsvariante herangezogen werden, die über die reine Arbeitsbeschaffungsfunktion hinaus zur Prüfung der Arbeitsbereitschaft beziehungsweise Arbeitsgewöhnung eingesetzt werden sollen. Bei diesen Arbeitsgelegenheiten handelt es sich um öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverhältnisse, so dass „kollektiv- oder individualrechtliche Normen des Arbeitsrechts keine Geltung haben“ (Adamy/Steffen 1998: 46). Die Entlohnung besteht aus dem vorherigen Sozialhilfesatz und einer sogenannten Mehraufwands-Entschädigung von 1,50 Euro die Stunde (§19 Abs. 2.2. Variante und §20 BSHG).

---

1 Dies gilt zunächst für die seit der frühen Neuzeit bestehenden Kontrollmöglichkeiten, bei denen auch lebensstilregulierende Aspekte weiterhin eine Rolle spielen. So zum Beispiel die in §25 BSHG gerechtfertigte Kontrolle „unwirtschaftlichen Verhaltens“ des Hilfeempfängers durch Hausbesuche. Weitere Vergleiche lassen sich mit der Bestimmung §61 SGB I, wonach Hilfeempfänger zu mündlichen Erörterungen persönlich im Amt zu erscheinen haben und §60 SGB I herstellen, der die Zustimmung des Sozialhilfeempfängers zur Erteilung erforderlicher Auskünfte durch Dritte im Rahmen des Mitwirkungsgebotes verlangt (Tjaden-Steinhauer 1985: 150 ff.).

Die Arbeitsaufnahme wird durch die Drohung unterstützt, bei Arbeitsverweigerung und „unwirtschaftlichem Verhalten“, wie es in §25;2 BSHG heißt, die „Hilfe bis auf das zum Lebensunterhalt unerlässliche“ einzuschränken. Eine weitere Sanktionsandrohung ist durch die Möglichkeit zur Einweisung in eine „Arbeitseinrichtung“ gegeben, deren Ziel es ist, „daß der Untergebrachte sich möglichst rasch bereit findet, außerhalb der Anstalt wieder den Lebensunterhalt für sich und seine Angehörigen durch Arbeit zu verdienen“ (BT-Drs.3/1799,43, zitiert nach Brütt 2001: 274). Allerdings wurden die Arbeitseinrichtungen, die noch in den 50er und 60er Jahren zur Einweisung von „Landstreichern“ genutzt wurden, in Folge der 68er Proteste geschlossen und der entsprechende Artikel im BSHG 1974 gestrichen (Massip/Lohoff 1999: 138).

### 3. Von Welfare zu Workfare

Mit der sich seit Anfang der 80er Jahre verfestigenden Massenarbeitslosigkeit offenbarten sich die Grenzen der versicherungsbezogenen Arbeitslosenunterstützung. Der wachsende Anteil derjenigen Arbeitslosen, die aufgrund mangelhafter Arbeitsmarktintegration keine Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosenunterstützung erwerben konnten, wurde auf die Sozialhilfe verwiesen (vgl. Kronauer 2002: 186). Die Sozialhilfe entwickelte sich dadurch zu einer „Art zweiter ‚Regelsicherung‘ bei Arbeitslosigkeit“ (Bleses/Vetterlein: 2002: 72). Dieser Prozess wurde durch die neoliberale Wende in der Bundespolitik noch einmal verschärft. Um den Anreiz zur Erwerbstätigkeit zu erhöhen, wurde die Sicherungsfunktion der Arbeitslosenunterstützung durch Leistungskürzungen und Einschränkung des Kreises der Leistungsberechtigten weiter vermindert (Bleses/Vetterlein: 2002: 70). Gleichzeitig wurden die arbeitsdisziplinierenden Elemente der Sozialhilfe in den 1980er und 90er Jahren durch die bundespolitische Gesetzgebung weiter ausgebaut (Adamy/Steffen 1998; Brütt 2001).

Neben einer stärkeren Betonung des Lohnabstandsgebotes (Gebauer/Petschauer/Vobruba 2002: 52), geschah dies vor allem durch den arbeitsmarktpolitischen Umbau der „Hilfe zur Arbeit“, die sich in zahlreichen Rechtsänderungen widerspiegelt. Schon 1982 wurde festgeschrieben, dass ein Qualifikations- oder Arbeitsschutz für Hilfeempfänger nicht besteht. Unzumutbar sind für arbeitsfähige Hilfeempfänger letztlich nur noch Tätigkeiten, „bei denen die Erziehung eines Kindes gefährdet ist oder die notwendige Pflege von Angehörigen der Ausübung einer Berufstätigkeit entgegensteht“ (Adamy/Steffen 1998: 99). Anfang der 1990er Jahre kam es zu weiteren Verschärfungen. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) 1993 werden die Kommunen aufgefordert, junge arbeitslose Hilfeempfänger zu kommunalen Arbeiten heranzuziehen. Diese Arbeitsverpflichtung wurde 1994 auf alle arbeitslosen Empfänger ausgedehnt.

Komplementär zur Erweiterung der Arbeitsverpflichtung wurden die Sanktionsmechanismen der „Hilfe zur Arbeit“ ausgebaut. 1993 wurde die Streichung der Sozialhilfe bei Arbeitsverweigerung auf das zum Lebensunterhalt unerlässliche von einer „kann“- zu einer „soll“-Bestimmung umgewandelt. Seit 1996 muss allen Sozialhilfeempfängern, die eine Arbeit oder Arbeitsgelegenheit verweigern, die Hilfe um mindestens 25% des entsprechenden Regelsatzes gestrichen werden. Im selben Jahr wurde zudem die Gewährung von Lohnzuschüssen bis zu 6 Monaten bei Aufnahme einer Arbeitsstelle auf dem ersten Arbeitsmarkt eingeführt. Auch hierbei ist eine Verweigerung mit den erwähnten Kürzungen verbunden. Eine Kündigung dieser Stelle nach Ablauf der Zuschusszeit aufgrund des geminderten Arbeitsentgeltes zieht eine 12-wöchige Kürzung der Sozialhilfe auf das zum Lebensunterhalt unerlässliche nach sich. Die Einschränkung der Sozialhilfe auf das Unerlässliche gilt auch für diejenigen, welche vom Bezug der Lohnersatzleistungen des Arbeitsamtes aufgrund einer Sperrzeit ausgeschlossen wurden und nun auf die Hilfen der Sozialämter angewiesen sind. Grundsätzlich kann die Sozialhilfe bei Verweigerung von Arbeit und Arbeitsgelegenheiten auch ganz gestrichen werden.

Neben der Ausweitung der Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsmechanismen hat der Gesetzgeber auch die Einsatzmöglichkeiten der „Hilfe zur Arbeit“ stark ausgeweitet: zum einen dadurch, dass die Beschränkung auf zusätzliche Arbeit, die gerade die Expansion der kostengünstigen und ungeschützten Mehraufwandvariante hemmte, aufgehoben wurde. Zum anderen wurde die notwendige Befristung der Arbeitsgelegenheiten durch eine „in der Regel“-Bestimmung aufgehoben (Massip/Lohoff 1999: 149). Weiterhin wird die Ausweitung durch die Neuregelung der Ergänzung des §19;1 BSHG „Zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten können auch Kosten übernommen werden“ begünstigt. Dies bedeutet, dass die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten durch zum Beispiel gemeinnützige Vereine von den Kommunen finanziell unterstützt werden kann, wogegen bisher nur die Lohnkosten übernommen wurden.

Die verstärkte Arbeitsverpflichtung beschränkte sich jedoch nicht auf die Sozialhilfe. Auch bei der Arbeitslosenunterstützung wurden die arbeitsdisziplinierenden Strukturen ausgebaut. So wurden die Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslosenunterstützungsempfänger, bei gleichzeitig immer restriktiveren Sperrzeitenregelungen seit 1975 achtmal verschärft (Oschmiansky/Kull/Schmid 2001: 4ff.; Beier et al. 2002). Allerdings bot das sozialhilferechtliche Instrumentarium der „Hilfe zur Arbeit“ die Möglichkeit, relativ restriktive Maßnahmen gegen Arbeitslose umzusetzen, ohne auf größeren Widerstand der Öffentlichkeit zu stoßen. Vielmehr trifft eine restriktive Vorgehensweise anders als bei den an Anwartschaften geknüpften Leistungen der Arbeitslosenunterstützung häufig auf breite Zustimmung in der Öffentlichkeit (Gebauer/Petschauer/Vobruba 2002: 31). Zugleich ist hier auf den Vorteil der Pflichtarbeit zu verweisen. Während sich die Sanktionsmaßnahmen der Arbeitslosen-

versicherung angesichts des generellen Mangels an Arbeitsplätzen und häufig überlasteten Arbeitsämtern, die zudem die Beweislast der Zumutbarkeit zu tragen hatten, oftmals als relativ ineffektiv erwiesen, ermöglicht die kommunale Pflichtarbeit die direkte Überprüfung der Arbeitsbereitschaft ohne einschränkende Zumutbarkeitskriterien. Das disziplinierende Instrumentarium der Sozialhilfe stellt zudem eine kostengünstige Anreiz-Alternative zu den diversen flächendeckenden Kombi-Lohn- oder Negativsteuer-Modellen dar, bei denen die Arbeitskosten durch staatliche Subventionierung gesenkt werden sollen.

### *Kommunale Strategien*

Tatsächlich haben sich die kommunalen Arbeitsgelegenheiten in den letzten Jahren massiv ausgeweitet. Während nach Angaben des deutschen Städtetages 1996 noch 200.000 Menschen in Maßnahmen der „HzA“ beschäftigt wurden, stieg die Zahl auf über 400.000 im Jahr 2000 (Städtetag 2001a). Bei etwa 800.000 arbeitslosen Sozialhilfeempfängern ohne reguläre Arbeit (Schätzung des Statistischen Bundesamtes, *FAZ* vom 22.08.2001), wurde demnach etwa jeder zweite erwerbsfähige Leistungsempfänger in die kommunalen Arbeitsmaßnahmen einbezogen. Davon entfiel über die Hälfte auf die weitgehend rechtlosen Arbeitsverhältnisse der Mehraufwandsvariante (vgl. Städtetag 2001a).

Die Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten in den 80er und verstärkt in den 90er Jahren lässt sich jedoch nicht primär auf die Intentionen bundespolitischer Arbeitsmarktstrategien zurückführen. Vielmehr folgt die Entwicklung der „Hilfe zur Arbeit“ einer kommunalen Eigenlogik, die im wesentlichen durch die finanziellen Probleme der Kommunen geleitet ist (Hanesch: 2001: 364).

So griffen viele Kommunen bereits Anfang der 1980er Jahre auf die öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse zurück, um arbeitsfähige Sozialhilfebezieher aus dem Leistungsbezug zu drängen (Lohoff/Massip 1999: 142).<sup>2</sup> Die Maßnahmen werden in diesem Zusammenhang als eine Art „zweite Bedarfsprüfung“ (Brütt 2001: 273) eingesetzt. In einigen Kommunen werden sogar alle Neuantragssteller auf die Mehraufwandsvariante verwiesen (Hanesch: 2001: 364). Ein ähnliches fiskalisches Interesse wird seit Mitte der 1980er Jahre bei der Ausweitung der privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse verfolgt. Da diese sozialversicherungspflichtig sind, haben die Betroffenen nach einem Jahr regulärer Arbeit wieder Anspruch auf Arbeitslosengeld (Schulze-Böing 2002: 162). Viele Kommunen nutzen diese Transfermöglichkeit in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenversicherung, um sich so für längere Zeit von den Kosten des Maßnahmeteilnehmers zu entlasten (Adamy/Steffen 1998: 103).<sup>3</sup> In gewisser Weise revan-

2 „Es wird geschätzt, dass ca. 1/4 der Sozialhilfebezieher die erzwungenen Arbeiten ablehnen werden oder bereits im Vorfeld ganz auf einen Sozialhilfeantrag verzichten“ (Sommerfeld o.J.: 6).

3 Nach Angaben des Städtetages von April 2000 laufen 63% aller „HzA“ Maßnahmen länger als ein Jahr (Städtetag 2000).

chieren sich die Kommunen damit für die Lastenverschiebung von Seiten der Arbeitslosenpolitik, die durch Leistungseinschnitte im Arbeitsförderungsrecht ihrerseits die Finanzhaushalte der Kommunen belastet. Adamy/Steffen weisen darauf hin, dass durch Ausweitung dieser Arbeitsgelegenheiten aus finanziellem Interesse die eigentlich intendierte Verstärkung der Arbeitsfähigkeit vielfach unterlaufen werde. So empfinden viele „HzA“-Beschäftigte mit beruflicher Qualifikation ihre Tätigkeit als einen sozialen Abstieg. Dies gilt insbesondere für die steigende Zahl der Höherqualifizierten unter den MaßnahmeteilnehmerInnen. Andererseits sind schwächere Arbeitskräfte durch die Ausübung einer Vollzeitstelle vielfach überfordert (Adamy/Steffen 1998: 104). Die Wirkungen der kommunalen Arbeitsverpflichtung hinsichtlich einer verstärkten Integration der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt sind trotz weitgehend fehlender Evaluationen eher gering einzuschätzen. So urteilt der deutsche Städtetag in einer Meldung von August 2001, „dass von den rund 400.000 Sozialhilfeempfängern, die durch die Städte in Arbeit vermittelt oder qualifiziert werden, nur wenige in den ersten Arbeitsmarkt gelangen, zeigt, wie begrenzt die Reichweite der kommunalen Möglichkeiten ist“ (Städtetag 2001a). Auch die Anwendung der Kombilöhne, die durch finanzielle Beihilfen Anreize zur Aufnahme niedrig entlohnter Arbeitsverhältnisse schaffen soll, führt nach Angaben des Städtetages nur in „relativ wenigen Fällen zum Erfolg“ (ebd.).

#### 4. Das Hartz-Konzept

Vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Ansätze einer umfassenden Arbeitsverpflichtung auf kommunaler Ebene und des kontinuierlichen Abbaus statussichernder Elemente der Arbeitslosenunterstützung sind die gegenwärtigen Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Regierungskoalition als eine Systematisierung und Extensivierung der bereits bestehenden Ansätze einer aktiven Proletarisierung zu verstehen, durch die bestehende Blockaden der Arbeitsintegration beseitigt werden sollen (Hötger/Freidinger 2003). Hinsichtlich der Zusammenlegung von Arbeits- und Sozialhilfe bezieht sich dies auf verschiedene Punkte:

- Die bereits in Ansätzen betriebene Integration der Sozialhilfeempfänger in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitsämter wird nun vollständig umgesetzt. Dadurch werden zum einen die vermittlungshemmenden Doppelzuständigkeiten von Arbeits- und Sozialämtern aufgehoben, zum anderen die Sozialhilfeempfänger den eigentlich kompetenten Verwaltungseinheiten der Arbeitsmarktpolitik zugeführt.
- Der „Verschiebehof“ zwischen kommunalen Arbeitsgelegenheiten und der Arbeitslosenversicherung, der die betroffenen Arbeitskräfte aus dem Zuständigkeitsbereich der „Hilfe zur Arbeit“ beförderte, wird aufgehoben.

- Gleichzeitig werden die Langzeitarbeitslosen, die durch statusorientierte Leistungen, einkommensorientierte Zumutbarkeitskriterien und die Beweislast der Arbeitsämter noch über einen gewissen Einkommensschutz verfügen, nun den disziplinierenden Instrumenten der Sozialhilfe zugeführt.
- Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe erfolgt in Verbindung mit einer intensivierten Arbeitsvermittlung, die durch Externalisierung bestehender Kontrollfunktionen (Umkehr der Beweislast, Eingliederungsvereinbarung), einen wesentlich effizienteren Zugriff auf den Arbeitslosen gewährleisten soll.

Für einen Großteil der gegenwärtig über zwei Millionen Bezieher von Arbeitslosenhilfe bedeutet die Überführung in die Bezugsbedingungen des Arbeitslosengeld II eine deutliche Verschlechterung ihrer rechtlichen und materiellen Situation. Während etwa 44% der Arbeitslosenhilfeempfänger mit deutlich abgesenkten Leistungen zu rechnen haben, werden aufgrund der strengeren Bedürftigkeitsprüfungen über 500.000 Arbeitslosenhilfebezieher vom Leistungsbezug gänzlich ausgeschlossen (DGB-Bundesvorstand 2004: 5). Die Zumutbarkeitskriterien und Sanktionen des neuen Arbeitslosengeld II richten sich weitgehend nach den geltenden Kriterien der Sozialhilfe, was neben einer uneingeschränkten Zumutbarkeit und scharfen Sanktionen bis hin zur vollständigen Einstellung der Fürsorgeleistungen auch die Vermittlung in die rechtlosen und lediglich mit einer Mehraufwandsentschädigung vergüteten Pflichtarbeitsverhältnisse mit einschließt. In Zukunft könnte sich damit die Zahl der sozialrechtlich Beschäftigten auf bis zu eine Million erhöhen (DGB-Bundesvorstand 2004: 8).

Durch die Verbindung einer intensivierten Kontrolle durch die Jobcenter mit der uneingeschränkten Zumutbarkeit ist nach Inkrafttreten der Reformen mit einem starken Anstieg der sanktionsbedingten Leistungskürzungen zu rechnen. Bereits die gegenwärtig gültigen Regelungen der Arbeitsmarktreformen, wie die Umkehr der Beweislast, zeigen deutliche Wirkungen. So berichtet die Bundesanstalt für Arbeit, dass die sanktionsbedingten Leistungskürzungsfälle, im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 101,7% gesteigert wurden (Bundesanstalt für Arbeit 2003: 14). Die verschärfte Gangart der Arbeitsvermittlung schlägt sich aber nicht nur in einer gesteigerten Anwendung von Sanktionen nieder, sondern auch in einer verstärkten Exklusion von Leistungsempfängern aus dem Versorgungssystem der Arbeitslosenunterstützung: „Der Exklusionstrend schlägt sich auch deutlich in den Abgängen aus der Arbeitslosigkeit bei der Bundesanstalt für Arbeit nieder. Während die BA z.B. für den September 2003 mit 789.700 Abgängen aus der Arbeitslosigkeit eine Verbesserung von 14,5% gegenüber dem Vorjahresmonat zu verzeichnen hat, sind 346.000, d.h. 44 Prozent (!), dieser Abgänge als Ausscheiden in ‚sonstige Nichterwerbstätigkeit‘ rubriziert, was u.a. mit der Nichterneuerung der Meldung oder der Verhängung von Sperrzeiten zu tun hat“ (Bundesanstalt für Arbeit 2003: 4).

Während die repressiven Bestandteile des BSHG in Form von Sanktionen und Pflichtarbeit in das Arbeitslosengeld II übernommen werden, fallen die humanitären Elemente des BSHG wie das Menschenwürdegebot nach §1 des BSHG dem Primat der Arbeitsmobilisierung zum Opfer. Im konkreten Fall schlägt sich dies etwa in der Streichung der vor- und nachgehenden familiengerechten Hilfen nach §6 und 7 BSHG und dem Wegfall der sozialen Hilfen und Beratungsleistungen nach §8 und §17 nieder. Beratungsangebote und Hilfsleistungen konzentrieren sich damit nur noch auf Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit der Leistungsempfänger, die mittels Eingliederungsvereinbarungen erreicht werden soll, deren „Freiwilligkeit“ mit Hilfe eines umfassenden Arsenal von Sanktionen hergestellt wird (Trube/Wohlfahrt 2004).

Davon sind auch Personen wie Suchtkranke und Menschen mit psychischen Erkrankungen betroffen, die nicht unter die Kategorie der „voll erwerbsgeminderten“ Leistungsbezieher fallen, aber wegen ihrer eingeschränkten Erwerbsfähigkeit zumeist nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Sie werden vermutlich in die weitgehend rechtlose Pflichtarbeit vermittelt. Gerade bei diesem Personenkreis wendet sich die Aktivierungslogik gegen die Leistungsempfänger: „Bei Nichterbringung eines Willigkeitsbeweises fällt der Schaden bezüglich der nicht rechtzeitig angemeldeten bzw. abgeholt Sozialleistung in die Verantwortung des säumigen Kunden. Damit wird die soziale Arbeit letztlich auf den Kopf gestellt, indem sie die eigentlichen Resultate ihrer Arbeit, wie Motivation, Erwerbsorientierung, Einlassen auf Hilfe und Ähnliches kurzerhand zur Voraussetzung ihres Tätigwerdens macht, anstatt sie als Ziel der gemeinsamen Anstrengung mit arbeitsmarktlich Ausgegrenzten zu begreifen“ (Trube/Wohlfahrt 2004: 6).

Das Gegenstück zur Rationalisierung und Ausweitung der arbeitsdisziplinierenden Strukturen bildet die Deregulierung der Beschäftigungsverhältnisse in Form von PSA/Leiharbeit, Ich-AG, Mini- und Midijobs, sowie erweiterten Einsatzmöglichkeiten befristeter Beschäftigungsverhältnisse. Durch die Überwindung kosten- (Lohnnebenkosten) und rechtsbedingter (Kündigungsschutz) Einstellungsbarrieren des Normalarbeitsverhältnisses, sollen vor allem im Bereich der arbeitsintensiven Dienstleistungen neue Arbeitsplätze erschlossen werden. Damit soll das zweite große Hemmnis einer aktiven Proletarisierung beseitigt werden. Nicht zuletzt scheiterte die kommunale Arbeitsmarktpolitik trotz umfassender Disziplinierungsinstrumente an einem Mangel an Arbeitsstellen im ersten Arbeitsmarkt, wodurch die Disziplinarmaßnahmen (zwar finanzpolitisch erfolgreich) arbeitsmarktpolitisch oftmals ins Leere liefen. Auch diese Strategie setzt an bestehenden, aber vergleichsweise bescheidenen, Reformen der Kohl-Regierung an. Infolge dieser bereits bestehenden Deregulierungen arbeiten bereits heute 35% der erwerbstätigen Bevölkerung in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (DGB-Bundesvorstand 2004: 12), die in den meisten Fällen mit eingeschränkten Arbeitnehmerrechten und Niedrigeinkommen verbunden sind.

## Schluss

Die gegenwärtige Phase der aktiven Proletarisierung zeigt viele Parallelen zu vorangegangenen Epochen auf: Ein verstärkter Kontrollanspruch der Administration, der mit einem Verlust von Rechten der Leistungsbezieher einhergeht, sowie drastische Leistungskürzungen und Pflichtarbeit als Disziplinierungsinstrumente, denen eine Ausweitung prekärer Formen von Lohnarbeit gegenübersteht. Die Dialektik von Fürsorge und prekärer Lohnarbeit, die für eine kurze Zeit durch die vergleichsweise zivilisiertere Variante der Wechselbeziehung von regulierter Beschäftigung und Anspruchsrechten durchbrochen wurde, wird damit für einen großen Teil der Bevölkerung wiederhergestellt.

Diese Kontinuität auf der Ebene der Mittel lässt sich keineswegs mit einer überhistorischen ökonomischen Notwendigkeit begründen, die der Aufrechterhaltung menschlichen gesellschaftlichen Lebens geschuldet wäre. Bereits die ersten beschriebenen Formen des Arbeitszwangs lassen sich schon nicht mehr durch eine solche „Notwendigkeit“ begründen. Vielmehr handelt es sich um historische Formen des Zwangs, die sich in der gegenwärtigen Etappe der kapitalistischen Entwicklung in der neoliberalen Argumentation des ökonomischen „Sachzwangs“ äußern. Indem auf diese Weise den Betroffenen ihr Recht auf eine materielle Mindestsicherung schrittweise entzogen wird, vollzieht sich ein schleichender Abbau sozialer Bürgerrechte, die bis heute zu einem hohen Grad sozialer Integration beigetragen haben. Im gleichen Maß, wie der Staat sich aus der Verantwortung zurückzieht, die sozialen Bürgerrechte zu gewährleisten, gewinnen reaktive gegenüber aktiven, restriktive gegenüber präventiven staatlichen Interventionsmustern an Gewicht und bestätigen damit die eingangs zitierte von dem Sozialhistoriker Eckard Pankoke Mitte der 80er Jahre geäußerte Befürchtung. Schließlich verwundert es auch nicht mehr, dass zunehmend neue Formen gesellschaftlicher Exklusion wahrgenommen werden. Hatte doch schon Thomas Marshall erkannt, dass die zivilgesellschaftliche und politische Teilhabe erst auf der Grundlage einer gewissen materiellen Sicherung möglich ist, die unter kapitalistischen Vergesellschaftungsbedingungen für viele Menschen oftmals nur durch die staatliche Garantie sozialer Standards, die über eine reine Existenzsicherung hinaus reichen, realisiert werden kann. Zwar war ihre Gewährung historisch immer an die prinzipielle Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme gebunden, gleichwohl ermöglichten erst die sozialen Bürgerrechte die historisch-spezifische Kultur des Wohlfahrtsstaates. Während auf der einen Seite die damit verbundenen sozialen Errungenschaften heute zunehmend unter Druck geraten, wird auf der anderen Seite die Arbeitsbereitschaft weiterhin vorausgesetzt und forciert.

Die Tatsache, dass die verschiedenen Formen aktiver Proletarisierung lediglich durch Zwang durchgesetzt werden konnten, zeigt bereits, dass deren Zwecke jenseits der Interessen der der Disziplinierung Unterworfenen liegen. Demge-

genüber könnte eine Politik, die diesseits der Bedürfnisse agiert, Formen des Arbeitszwangs sicherlich entbehren. Eine alternative Entwicklung zur momentanen Praxis der Tabula rasa im Sinne eines neuen Gesellschaftsvertrags, der die enge Bindung einer materiellen Grundsicherung an eine entsprechende Arbeitsleistung löst, ist, zumindest im Bereich der kommunalen Fürsorge, aus unserer Sicht nicht zu erkennen.

## Literatur

- Adamy, Wilhelm; Steffen, Johannes (1998): *Abseits des Wohlstands. Arbeitslosigkeit und neue Armut*, Darmstadt.
- Bleses, Peter; Vetterlein, Antje (2002): *Gewerkschaften ohne Vollbeschäftigung*, Wiesbaden.
- Bobbio, Noberto (1999): *Das Zeitalter der Menschenrechte. Ist Toleranz durchsetzbar?* Frankfurt/M.
- Bracher, Karl Dietrich; Funke, Manfred; Jacobsen, Hans-Adolf (1998): *Die Weimarer Republik 1918-1933. Politik Wirtschaft Gesellschaft*, Bonn.
- Bräuer, Helmut (2004): *Arme – ohne Chance? Armutsbekämpfung vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart*, Leipzig.
- Brütt, Christian (2001): *Neoliberalismus plus. Re-Kommodifizierung im aktivierenden Sozialstaat*. In: Mario Candeias; Frank Deppe (Hrsg.): *Ein neuer Kapitalismus?* Hamburg, S. 267-283.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2003): *Quartalsbericht der Bundesanstalt für Arbeit - Bericht über das erste Halbjahr und das zweite Quartal 2003*, Nürnberg.
- Castel, Robert (2000): *Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*, Konstanz.
- Deutscher Städtetag (2000): Pressemitteilungen vom 28. April. <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/presseedienst/index.html>
- Deutscher Städtetag (2001a): Pressemitteilungen vom 28. August. <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/presseedienst/index.html>
- DGB-Bundesvorstand (2004): *Druck auf Arbeitslose hat die Löhne im Visier. Die Auswirkungen der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe*. ISA Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 1/2004.
- Eisenberg, Götz (1999): „Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen“. Zur Sub- und inneren Kolonialgeschichte der Arbeitsgesellschaft. In: Kurz/Lohoff/Trenkle (1999), S. 43-56.
- Fischer, Wolfram (1982): *Armut in der Geschichte*, Göttingen.
- Gebauer, Ronald; Hanna Petschauer, Georg Vobruba (2002): *Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt*, Berlin.
- Geremek, Bronislaw (1986): *Geschichte der Armut, Elend und Barmherzigkeit in Europa*, München/Zürich.
- Hanesch, Walter (2001): Flexibilisierung und soziale Sicherung in Deutschland: Reformbedarf und Reformationen für die Sozialhilfe. In: Klammer, Ute/Katja Tillmann 2001: *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, S. 323-382.
- Hötger, Peter; Guido Freidinger (2003): Optionen der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Heft 2, S. 41-58.
- Kronauer, Martin (2002): *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*, Frankfurt/Main.
- Kurz, Robert (2002): *Schwarzbuch Kapitalismus. Ein Abgesang auf die Marktwirtschaft*, München.
- Kurz, Robert; Lohoff, Ernst; Trenkle, Norbert (Hrsg.) (1999): *Feierabend, Elf Attacken gegen die Arbeit*, Hamburg.
- Lampert, Heinz (1985): *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Heidelberg.
- Lutz, Burkhardt (1989): *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*, Frankfurt/Main.
- Lenhardt, Gero; Offe, Claus (1977): Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklär-

- rungsansätze für Funktionen und Innovationsansätze der Sozialpolitik. In: Christian v. Ferber und Franz Xaver Kaufmann (Hrsg.): *Soziologie und Sozialpolitik, SH 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Opladen, S. 98-127.
- Marshall, Thomas H. (1992): *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/ New York.
- Massip, Martin; Lohoff; Ernst (1999): Hilfe zur Zwangsarbeit, Aus den Annalen der bundesdeutschen Sozialverwaltung. In: Kurz/Lohoff/ Trenkle (1999), S.135-152.
- Oschmiansky, Frank; Kull, Silke; Schmid, Gerd (2001): *Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte*, WZB Discussion Paper, Berlin.
- Pankoke, Eckard (1986): Von „guter Policy“ zu „socialer Politik“. „Wohlfahrt“, „Glückseligkeit“ und „Freiheit“ als Wertbindung aktiver Sozialstaatlichkeit. In: Sachße/Tennstedt (1986), S. 148-177.
- Schmidt, Manfred (1998): *Sozialpolitik in Deutschland, Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen
- Sachße, Christoph/Florian Tennstedt (Hrsg.) (1986): *Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung*, Frankfurt/Main.
- Sachße, Christoph/Florian Tennstedt (1988): *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, Band 2, Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929, Stuttgart.
- Sachße, Christoph/Florian Tennstedt (1992): *Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus*, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Band 3, Stuttgart.
- Sachße, Christoph/Florian Tennstedt (1998): *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, Band 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, 2. Auflage, Stuttgart.
- Schneider, Michael (1999): *Unterm Hakenkreuz. Arbeiter und Arbeiterbewegung 1933 bis 1939*, Bonn.
- Schulze-Böing, Matthias (2002): Fördern durch Fordern - Fordern durch Fördern? Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Rolle der Kommunen. In: *Sozialer Fortschritt*, Heft 7/8, S.160-164.
- Sommerfeld, Christa, (o.J.): „*Druck macht beweglich*“ - *Der Arbeitszwang wird ausgeweitet*, Hrsg: Komitee für Grundrechte und Demokratie in Köln; <http://www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/zwang/index.html>
- Steffen, Johannes (1994): Notstandsarbeit, Fürsorgearbeit, Pflichtarbeit, Freiwilliger Arbeitsdienst. Die öffentlich geförderte bzw. erzwungene Beschäftigung in der Weimarer Republik - 1918/19 bis 1932/33, Manuskript, Bremen; [www.arbeitsloseninitiativeverkschlag.de/Weimarer\\_Republik.pdf](http://www.arbeitsloseninitiativeverkschlag.de/Weimarer_Republik.pdf)
- Tennstedt, Florian (1981): *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Göttingen.
- Tjaden-Steinhauer, Margarete (1985): *Die verwaltete Armut, Pauperismus in der Bundesrepublik*, Hamburg.
- Trube Achim/Wohlfahrt, Norbert (2004): Sozialstaatsentwicklung und aktuelle Arbeitsmarktreform. In: *Soziale Arbeit*, Heft 1, S. 2-9.
- Wehler, Hans-Ulrich (1987): *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Band 2, 1815-1845/49, München.
- Wehler, Hans-Ulrich (1997): Pauperismus - Gesellschaftskrise des Vormärz. In: Wolfgang Piereth (Hrsg): *Das 19. Jahrhundert. Ein Lesebuch zur deutschen Geschichte*, München, S. 23-28.