

Katrin Mohr

Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat

Katrin Mohr

# Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat

Arbeitslosensicherung und  
Sozialhilfe in Großbritannien  
und Deutschland



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage April 2007

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Lektorat: Monika Mülhausen

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Satz: Anke Vogel

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15280-6

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</b> .....	9
<b>Vorwort</b> .....	11
<b>1 Einleitung</b> .....	13
<b>2 Soziale Exklusion und Wohlfahrtsstaat</b> .....	25
2.1 Soziale Exklusion als Metapher gesellschaftlicher Transformation ...	25
2.2 Soziale Exklusion als neue soziale Frage .....	34
2.3 Die Gleichzeitigkeit von ‚Dinnen und Draußen‘ im wohlfahrtsstaatlich moderierten Kapitalismus .....	39
<b>3 Die Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche     Institutionen</b> .....	49
3.1 Ambivalenzen wohlfahrtsstaatlicher Vergesellschaftung .....	49
3.1.1 Social Citizenship: Inklusion durch soziale Rechte .....	50
3.1.2 Die Kehrseite wohlfahrtsstaatlicher Inklusion: Kommodifizierung – soziale Kontrolle – Stratifizierung .....	53
3.2 Die Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen – Ein Analyserahmen .....	66
<b>4 Sozialmodell, soziale Sicherungssysteme und Sozialstruktur in     Großbritannien und Deutschland</b> .....	73
4.1 Sozialmodell .....	74
4.2 Wohlfahrtsmodell und soziale Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut .....	78
4.2.1 „Welfare Regime“ und „Unemployment Welfare Regime“ .....	78
4.2.2 Ursprünge und Grundzüge der sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut .....	80
4.3 Sozialstruktur, Arbeitslosigkeit und Armut .....	83

<b>5</b>	<b>Draußen: Barrieren wohlfahrtsstaatlicher Inklusion</b>	91
5.1	Mitgliedschaftsgrenzen	93
5.1.1	Muster staatsbürgerlicher Stratifizierung sozialer Rechte	94
5.1.2	Mechanismen des sozialstaatlichen Ausschlusses von Migranten	100
5.1.3	Entwicklungen sozialer Rechte von Migranten	102
5.2	Berechtigungsgrenzen	106
5.2.1	Versicherungsgrenzen als Berechtigungsgrenzen	107
5.2.2	Bedürftigkeitsprüfungen als Berechtigungsgrenzen	114
5.2.3	Verschiebung von Berechtigungsgrenzen	130
5.3	Faktische Zugangsgrenzen	134
5.3.1	Atypische Beschäftigung als indirekter Indikator für faktische Zugangsgrenzen	135
5.3.2	Direkte Indikatoren für LÖcher im Netz der sozialen Sicherheit	143
5.4	Konfiguration und Rekonfiguration von Zugangsgrenzen – Eine Zwischenbilanz	148
<b>6</b>	<b>Drinnen und doch Draußen: Die ambivalente Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion</b>	153
6.1	Leistungshöhe und Armutsvermeidung	153
6.1.1	„Einkommenspakete“ und absolute Leistungshöhe	154
6.1.2	Die Effektivität von Leistungen der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe bei der Bekämpfung von Armut	162
6.1.3	Debatten über Angemessenheit und Entwicklung der Leistungshöhe	166
6.2	Würdigkeit und das Stigma des Status	170
6.2.1	Attribuiertes Stigma	172
6.2.2	Institutionell eingelagertes Stigma	174
6.2.3	Erfahrenes Stigma	178
6.3	Die ambivalente Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion – Eine Zwischenbilanz	179

---

<b>7 Zwischen Drinnen und Draußen: Wohlfahrtsstaatlich induzierte Inklusions- und Exklusionskarrieren</b> .....	181
7.1 Abstieg im sozialen Netz .....	182
7.2 Politik im Namen der Inklusion .....	185
7.2.1 New Labours Politik im Namen der Inklusion .....	190
7.2.2 Deutschland: ‚Fördern und Fordern‘ im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit .....	198
7.2.3 Das Paradox der Inklusion .....	207
7.3 Wohlfahrtsstaatlich induzierte Inklusions- und Exklusionskarrieren – Eine Zwischenbilanz .....	214
<b>8 Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen – Eine vergleichende Zusammenschau der deutschen und britischen Erfahrungen</b> .....	217
8.1 Wohlfahrtsstaatliche Strukturierungslogiken .....	219
8.2 Restrukturierung der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe .....	227
8.3 Ausblick: Überlegungen zur Eingrenzung sozialer Ausgrenzung ....	234
<b>Literatur</b> .....	239

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i>	Institutionelle Strukturierungslogiken sozialer Exklusion .....	71
<i>Abbildung 2:</i>	Selektivitäten sozialer Sicherung .....	92
<i>Abbildung 3:</i>	Zuverdienstregelungen in der Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe, unter ‚Hartz IV‘ und nach dem Freibetragsneuregelungsgesetz .....	125
<i>Abbildung 4:</i>	Anrechnungsfreier Zuverdienst bzw. Bonus in Großbritannien .....	128
<i>Abbildung 5:</i>	Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung in Deutschland 1999 bis 2005 .....	141
<i>Abbildung 6:</i>	Coverage Rate Arbeitslosengeld 1975 bis 2004 in Prozent ...	144
<i>Abbildung 7:</i>	Abstieg im sozialen Netz in Großbritannien .....	183
<i>Abbildung 8:</i>	Abstieg im sozialen Netz in Deutschland, altes System .....	184
<i>Abbildung 9:</i>	Abstieg im sozialen Netz in Deutschland, neues System .....	185
<i>Tabelle 1:</i>	Standardisierte Arbeitslosenquoten, Deutschland und Großbritannien .....	84
<i>Tabelle 2:</i>	Langzeitarbeitslose (12 Monate und mehr) als prozentualer Anteil an der Erwerbsbevölkerung .....	84
<i>Tabelle 3:</i>	Armut in Großbritannien und Deutschland .....	87
<i>Tabelle 4:</i>	Versicherungsbasierte Leistungen der Arbeitslosenunterstützung in Großbritannien und Deutschland vor ‚Hartz IV‘ .....	108
<i>Tabelle 5:</i>	Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Deutschland und Großbritannien vor und nach ‚Hartz IV‘ .....	115
<i>Tabelle 6:</i>	Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung 1985-2005 in Deutschland .....	137
<i>Tabelle 7:</i>	Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung 1985-2005 in Großbritannien .....	138

<i>Tabelle 8:</i>	Einkommenspakete in der Sozialhilfe, der Grundsicherung für Arbeitsuchende und bei Jobseeker's Allowance/Income Support .....	155
<i>Tabelle 9:</i>	Monatliches Netto-Einkommen von Sozialhilfeempfängern 1992 in £ .....	161
<i>Tabelle 10:</i>	Lohnersatzrate der Sozialhilfe in Deutschland und Großbritannien, 1992 .....	161
<i>Tabelle 11:</i>	Wohlfahrtsstaatliche Strukturierungslogiken in Großbritannien und Deutschland im Vergleich .....	223
<i>Tabelle 12:</i>	Wandel der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland .....	228

# Vorwort

Das vorliegende Buch stellt die überarbeitete Fassung meiner im Dezember 2005 bei der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Georg August-Universität Göttingen eingereichten Dissertationsschrift dar. Anlass für diese Arbeit war die zur Jahrhundertwende auch in Deutschland zunehmend virulente Debatte über Arbeitslosigkeit und Armut, die die Ursachen dieser Marginalisierungsphänomene weniger in strukturellen gesellschaftlichen Umbrüchen als im Verhalten der Individuen und in institutionellen ‚Fehlanreizen‘ sucht. Dass diese sich innerhalb kurzer Zeit auch in grundlegenden institutionellen Veränderungen niederschlagen würde, wie sie mit den ‚Hartz-Gesetzen‘ in den Jahren 2003 bis 2005 vorgenommen wurden, war zu Beginn der Arbeit im Jahr 2001 noch kaum absehbar. Die Untersuchung der Verfasstheit und der Veränderungen des deutschen Systems der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe stellte sich daher in weiten Teilen als Verfolgung eines ‚*moving target*‘ dar.

Bei der Arbeit haben mich eine ganze Reihe von Personen und Institutionen unterstützt, denen ich an dieser Stelle danken möchte. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat mich drei Jahre lang mit einem Stipendium gefördert. Das Graduiertenkolleg „Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells“ der Universität Göttingen, an dem große Teile der Dissertation entstanden sind, bot mir mit seiner guten Infrastruktur und seinen anregenden Diskussionen über mehrere Jahre einen motivierenden Rahmen für meine Arbeit. Die Recherchen für die britische Fallstudie wurden durch ein Forschungsstipendium der *European Union Social Science Information Research Facility* (EUSSIRF) unterstützt.

Meinen beiden Gutachtern Martin Kronauer und Stephan Lessenich möchte ich für ihre weit über das übliche Maß hinausgehende Bereitschaft danken, den Entstehungsprozess dieser Arbeit kritisch und konstruktiv zu begleiten. Mein ganz besonderer Dank gilt Erwin Riedmann, Christian Brütt, Tanja Smolenski und Dirk Jacobi, die das Manuskript ganz oder teilweise gelesen und kommentiert haben, sowie Annette Blaschke, Tanja Smolenski und Janina Söhn für die Endkorrekturen, vor allem aber für ihre langjährige Freundschaft.

Widmen möchte ich die Arbeit meinen Eltern, Maria Mohr und Manfred Mohr, die mir jede/r auf seine bzw. ihre Weise Unterstützung und Anerkennung gegeben haben, sowie Erwin Riedmann, meinem Gefährten in Wissenschaft und Leben.

# 1 Einleitung

In den letzten Jahren hat das Konzept der sozialen Exklusion breite Beachtung in der soziologischen Theorie, der Sozialpolitikforschung und der empirischen Sozialforschung sowie in der politischen Arena gewonnen. Insbesondere die Europäische Union verlagerte in den 1990er Jahren den Fokus ihrer Sozialpolitikanalysen von der Erforschung von Armut hin zur Untersuchung der Mechanismen sozialer Exklusion und Inklusion (Room 1995). In Großbritannien machte Tony Blairs *Labour*-Regierung *Social Exclusion* zu einem ihrer zentralen gesellschaftspolitischen Themen- und Profilierungsfelder. In Deutschland wurde Ausgrenzung bisher vor allem im Rahmen der politikberatenden Diskussion über die Spaltung der Arbeitsmärkte in *Insider* und *Outsider* (vgl. Streeck 1996) thematisiert, der Begriff der sozialen Exklusion blieb weitgehend auf die akademische Debatte beschränkt. Auch hier hält jedoch in die politische Öffentlichkeit zunehmend ein Diskurs Einzug,<sup>1</sup> der die Existenz einer Gruppe von ‚Überflüssigen‘ postuliert und die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt um beinahe jeden Preis als das zentrale Ziel der Überwindung von Ausgrenzung identifiziert.

Die „Karriere des Ausgrenzungsgedankens“ (Kronauer 2002: 27) begann Mitte der 1980er Jahre, als neue soziale Spaltungen und Ungleichheiten zunächst vor allem in Frankreich unter dem Stichwort ‚*exclusion*‘ debattiert wurden. Von dort fand der Ausgrenzungsbegriff Eingang in Diskussionen auf europäischer Ebene und wurde bald auch in anderen Mitgliedsstaaten aufgegriffen.<sup>2</sup> Mittlerweile hat sich eine breite, kaum noch zu überschauende internationale Diskussion über soziale Ausgrenzung entwickelt.

Über den gesellschaftstheoretischen und analytischen Wert, die empirische Operationalisierbarkeit und Stichhaltigkeit des Konzepts sowie seine gesell-

---

1 Siehe die Feuilleton-Debatte deutscher Tages- und Wochenzeitungen im Frühjahr 2005 (hier exemplarisch Uchatius 2005) sowie die durch den SPD-Vorsitzenden Kurt Beck und die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung „Gesellschaft im Reformprozess“ (Müller-Hilmer 2006) im Herbst 2006 erneut angestoßene Diskussion zur ‚neuen Unterschicht‘.

2 Etwa gleichzeitig gewann der Begriff der ‚Underclass‘ einen starken Einfluss auf die US-amerikanische Armutsdiskussion. Er wurde später aber auch in Europa aufgegriffen. Für eine kontrastierende Diskussion des europäischen Exklusions- und des US-amerikanischen Underclass-Begriffs vgl. Kronauer 2002: 52-75.

schaftspolitischen Implikationen wird dabei unter Gesellschaftstheoretikern, Ungleichheits- und Sozialpolitikforschern sowie Politikern heftig gestritten. „Social exclusion is an essentially contested concept“ – so die US-amerikanische Soziologin Hilary Silver (1994: 540). Auch in der Debatte über den Wohlfahrtsstaat wird der Begriff der Exklusion höchst unterschiedlich verwendet und strategisch eingesetzt. Während die einen den Wohlfahrtsstaat<sup>3</sup> als Gegenstück und zentrales Mittel im Kampf gegen soziale Ausgrenzung betrachten, sehen die anderen in ihm den eigentlichen Verursacher sozialer Exklusion. Eine dritte Strömung setzt Exklusion kurzerhand mit dem Ausschluss aus Erwerbsarbeit gleich und leitet daraus entsprechende sozialpolitische Strategien ab.

In der ersten Position werden sozialstaatliche Institutionen als zentrale Präventions- bzw. Kompensationsinstanzen sozio-ökonomischer Marginalisierung betrachtet (Walker/Walker 1997, Walker 1998, Lister 1998, Commission on Social Justice 1994). Exklusion wird dabei im Rückgriff auf Marshalls (1992a) Konzept von *Social Citizenship* als Verweigerung oder mangelhafte Verwirklichung sozialer Rechte konzeptualisiert.

Citizenship has taken on a central role in these debates as the socially excluded have increasingly been identified with those for whom citizenship rights have either not been actualised or denied (Atkinson 1997: 2).<sup>4</sup>

Aus dieser Perspektive muss sozialer Exklusion in erster Linie mit einer Optimierung wohlfahrtsstaatlicher Inklusionsmechanismen und mit der Ausweitung sozialer Rechte begegnet werden. Da eine zentrale Ursache sozialer Exklusion in der mangelhaften Verwirklichung sozialer Rechte gesehen wird, beinhaltet diese Formulierung des Verhältnisses von Wohlfahrtsstaat und sozialer Exklusion außerdem eine implizite Kritik am Abbau sozialstaatlicher Leistungen und Sicherungsgarantien (vgl. Room 1999).

Den neoklassischen Sozialstaatskritikern der zweiten Position gelten ausgebaut soziale Sicherungssysteme und arbeitsrechtliche Regularien dagegen als ‚Rigiditäten‘, die die flexible Anpassung von Arbeitsmärkten nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage verhindern und zu Spaltungen der Arbeitsmärkte in

---

3 In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff Wohlfahrtsstaat und nicht der Begriff Sozialstaat verwendet, da dieser international gebräuchlicher ist und neben der Einkommenssicherung im Fall des Ausfalls der Arbeitskraft auch andere Bereiche wohlfahrtsorientierter Staatstätigkeit wie Gesundheitspolitik, Wohnungs- und Bildungspolitik umfasst. Außerdem stellt der Begriff Sozialstaat laut Alber und Schölkopf (1996: 706) eine Kampfansage an den vermeintlich ausufernden und freiheitsgefährdenden ‚Wohlfahrtsstaat‘ dar.

4 Vgl. auch Dahrendorf 1988, 1994a.

*Insider-* und *Outsidergruppen* führen.<sup>5</sup> Soziale Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit und Armut werden aus dieser Perspektive regelmäßig als zu hoch und als Verursacher so genannter ‚Armutsfällen‘ betrachtet: In ihrer Funktion als faktische Mindestlöhne würden derartige Ersatzleistungen die markträumende Anpassung der Löhne behindern und die Anreize für Leistungsempfänger, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen untergraben.<sup>6</sup> Diese würden sich stattdessen lieber in der ‚Abhängigkeit‘ von Sozialleistungen einrichten und eine von den Werten der *Mainstream*-Gesellschaft abweichende Kultur der Abhängigkeit und Armut entwickeln, die wiederum die soziale Isolation verstärke und eine Wiedereingliederung in die Gesellschaft auf Dauer verhindere.<sup>7</sup> Aus der neoliberalen wie aus der neokonservativen Perspektive<sup>8</sup> ist demnach ein ausgebauter Sozialstaat die wahre Quelle sozialer Exklusion. Gegenstrategien werden daher vor allem im Abbau sozialstaatlicher Leistungen und Regularien gesehen (vgl. wiederum Sachverständigenrat 2002/2003). Je nach normativer Ausrichtung wird häufig auch eine paternalistisch-autoritär ausgerichtete Politik der Bekämpfung von ‚Abhängigkeit‘ befürwortet.<sup>9</sup>

- 
- 5 Vgl. exemplarisch die einflussreiche OECD Jobs Study (1994), das Jahresgutachten 2002/2003 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat 2002/2003) sowie Haveman 1998 und Hemerijck 1999. Zur empirisch fundierten Kritik dieser Position vgl. Ganßmann 2000: 95-109.
  - 6 Vgl. exemplarisch die Beiträge des in Deutschland wohl exponiertesten und politisch entschlossensten Vertreters dieser Position, Hans-Werner Sinn vom IFO-Institut (Sinn 2001, Sinn/Holzner/Meister u.a. 2002). Vgl. auch Sachverständigenrat 2002/2003: 268-271 und 276-277 sowie Zimmermann 2005.
  - 7 Diese Argumentation wurde vor allem von zwei prominenten US-amerikanischen Politikberatern verfochten, denen es damit gelang, nicht nur intellektuellen Einfluss auf die US-amerikanische *Underclass*-Diskussion und die Reform der Sozialhilfe unter Clinton zu nehmen, sondern auch Debatten in Europa zu beeinflussen (vgl. Murray 1984, 1996, Mead 1996, 1998).
  - 8 Teilweise wird diese Argumentation mittlerweile auch von Experten vertreten, die der Sozialdemokratie nahe stehen, in Deutschland etwa von Streeck (1999). Vgl. auch Kapitel 7.2.
  - 9 Goos und Schmid (1999) unterscheiden innerhalb dieser Position zwischen einer libertär-konservativen Politik der „Integration durch Not“ einerseits, bei der Kürzungen und Einschränkung von sozialen Leistungen den primären Ansatzpunkt darstellen, und einer autoritär-konservativen Politik der „Integration durch Zwang“ andererseits, die in staatlich administrierten Aktivierungsmaßnahmen das Instrument zur Überwindung von ‚Abhängigkeit‘ sieht, und ordnen diese Charles Murray auf der einen, Lawrence Mead auf der anderen Seite zu. In der Praxis wohlfahrtsstaatlicher Reform treten diese Idealtypen jedoch nicht in Reinform, sondern in spezifischen Mischungsverhältnissen auf. Auch in die US-amerikanische *Welfare Reform* flossen beide Positionen mit ein (Goos/Schmid 1999: 21).

Mittlerweile hat sich zu diesen Strömungen noch eine dritte gesellt, die sowohl in den sozialpolitischen Reformen modernisierter sozialdemokratischer Parteien wie der britischen *Labour*-Partei und der deutschen SPD als auch in den neuen Ansätzen einer gemeinsamen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Europäischen Union<sup>10</sup> zu Tage tritt. Innerhalb dieser Strömung wird soziale Exklusion mit dem Ausschluss von Erwerbsarbeit gleich gesetzt<sup>11</sup> und der zentrale Ansatzpunkt einer Anti-Exklusionspolitik in der (Wieder-)Eingliederung von Leistungsempfängern in den ersten Arbeitsmarkt gesehen. Aktivierungs- bzw. *Welfare-to-Work*-Maßnahmen<sup>12</sup> kommt dabei eine zentrale Rolle zu (European Commission 1994, Joseph Rowntree Foundation 1995, Boeri/Layard/Nickell 2000). Auch in Deutschland hat sich in den letzten Jahren zunehmend eine solche Deutung der Ursachen von sozialer Ausgrenzung durchgesetzt und sozialpolitische Reformen beeinflusst.

Obwohl die drei Strömungen sich begrifflich, normativ und politisch-strategisch erheblich voneinander unterscheiden, ist ihnen ein einseitiges und unterkomplexes Bild des Wohlfahrtsstaats gemein. Ihnen gelingt es daher nicht, die Vielschichtigkeit und Ambivalenz wohlfahrtsstaatlicher Institutionen in Bezug auf soziale Exklusion zu erfassen. Dagegen arbeiten Theoretikerinnen und Theoretiker des Wohlfahrtsstaats seit mehreren Dekaden daran, das analytische wie sozialpolitische Verständnis für die unterschiedlichen Funktions- und Strukturierungslogiken des Wohlfahrtsstaats und die Ambivalenzen wohlfahrtsstaatlicher Vergesellschaftung zu schärfen. Insbesondere die neo-marxistisch inspirierte Wohlfahrtsstaatsdiskussion der 1970er Jahre (O'Connor 1973, Gough 1979, Offe 1984a) hat gezeigt, dass der Sozialstaat sowohl wohlfahrtssteigernde, dekommodifizierende und emanzipatorische Funktionen beinhaltet als auch Aspekte sozialer Kontrolle sowie der Zurichtung der Individuen auf die Erfordernisse der Marktgesellschaft. In jüngerer Zeit ist die Debatte um unterschiedliche Funktionslogiken des Wohlfahrtsstaats in Auseinandersetzung mit dem Werk von

---

10 “[T]he best safeguard against social exclusion is a job” (Europäischer Rat 2000: Ziffer 32, vgl. auch European Commission 1994, insbesondere Kapitel VI ‚Social Policy and Social Protection – An Active Society for All‘ sowie European Commission 1992).

11 Zur Analyse und Kritik dieses reduzierten Exklusionsbegriffs vgl. Levitas 1996, 1998.

12 Mit Aktivierung oder *Welfare-to-Work* werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bezeichnet, die die Integration von Erwerbslosen in den ersten Arbeitsmarkt befördern sollen. Der Begriff ‚*Welfare-to-Work*‘ wird vor allem im britischen Kontext benutzt, in Deutschland wird zumeist der Begriff der Aktivierung verwendet. Für die Diskussion der Auswirkungen von *Welfare-to-work*- bzw. Aktivierungsmaßnahmen auf soziale Ausgrenzungsprozesse vgl. Kapitel 7.2.

Gøsta Esping-Andersen (1990) von unterschiedlichen Seiten wieder aufgenommen worden, und auch in der neueren Ungleichheitsforschung wird der Rolle staatlicher Institutionen bei der Strukturierung sozialer Ungleichheit verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet (vgl. etwa Vogel 2004a, Groß/Wegener 2004, Leisering 2004). Vor dem Hintergrund dieser theoretischen Ansätze, Einsichten und analytischen Konzepte wird in dieser Arbeit die *Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen* am Beispiel der Arbeitslosensicherung und der Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland untersucht.

Wie sind die sozialen Sicherungssysteme Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland institutionell verfasst, welche inkludierenden und exkludierenden Mechanismen und Logiken weisen sie auf? Welche möglichen Konsequenzen ergeben sich daraus für Prozesse sozialer Ausgrenzung sowie für Chancen der Inklusion? Wo liegen die kritischen Punkte, an denen die Sicherungssysteme in ihrer Präventions- und Kompensationsfunktion sozialer Exklusion versagen? Verringern wohlfahrtsstaatliche Restrukturierungsprozesse das Inklusionspotenzial sozialer Sicherungssysteme und damit auch die Kompensationsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats in Bezug auf Prozesse sozialer Exklusion? Verlaufen die Restrukturierungsprozesse wohlfahrtsstaatlicher Institutionen in den beiden Ländern unterschiedlich oder lassen sich Konvergenzen ausmachen? So lassen sich die forschungsleitenden Fragen formulieren, die auf der Grundlage eines Vergleichs der institutionellen Logiken der Arbeitslosensicherung und der Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland beantwortet werden sollen.

Die Systeme der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialhilfe bilden den Gegenstand der empirischen Untersuchung, weil sie für Ausgrenzungsprozesse eine zentrale Rolle spielen. Diese können ihren Ausgangspunkt zwar in unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären nehmen, ökonomische Ausgrenzung in Form von Erwerbslosigkeit, Armut oder Marginalität am Arbeitsmarkt<sup>13</sup> ist aber eine notwendige Bedingung sozialer Exklusion.<sup>14</sup> Für alle drei Formen ökonomi-

---

13 Marginalität am Arbeitsmarkt bedeutet, dass das Erwerbseinkommen so niedrig ist, dass Armut trotz Arbeit nicht verhindert werden kann, impliziert aber auch Prekariät von Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsunsicherheit.

14 Der Ausschluss von Erwerbsarbeit muss nicht zwangsläufig zu sozialer Ausgrenzung führen. Entscheidend dafür, ob Erwerbslosigkeit tatsächlich als soziale Exklusion erfahren wird, ist angesichts der fortbestehenden Zentralität der Erwerbsarbeit in westlichen Wohlfahrtsstaaten, ob für Nichterwerbstätige gesellschaftlich anerkannte Alternativrollen bereit stehen, die soziale Anerkennung sowie Existenzsicherung gewähren und von den Individuen freiwillig angenommen werden. Allerdings werden Statusalternativen wie die Hausfrauenrolle oder der Vorruhestand im Wandel von der Hausfrauen-/Versorgerehe zu anderen Formen der Arbeitsteilung in der

scher Ausgrenzung bilden entweder die Arbeitslosensicherung oder die Sozialhilfe die zuständige wohlfahrtsstaatliche Instanz. Im Fall der Erwerbslosigkeit ist es die Arbeitslosenversicherung, die durch die Gewährung von Transfereinkommen den Verlust von Markteinkommen kompensiert und unter bestimmten Umständen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt fördert. Die Sozialhilfe sicherte bisher als letztes Netz sozialer Sicherung nicht nur die Existenz von nichterwerbsfähigen Gruppen, die von Einkommensarmut betroffen sind, sondern auch von Erwerbslosen, die keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld hatten. Im Fall der ‚Armut trotz Arbeit‘ sind es entweder ergänzende Leistungen der Arbeitslosenunterstützung bzw. der Sozialhilfe oder Formen der steuerlichen Subventionierung von Niedrigeinkommen, die dazu gedacht sind, nicht existenzsichernde Erwerbseinkommen aufzustocken.<sup>15</sup> Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe stellen damit die primären wohlfahrtsstaatlichen Kompensationsinstanzen ökonomischer Ausgrenzung dar.<sup>16</sup> Die institutionellen Logiken dieser Sicherungssysteme, ihre jeweiligen Zugangsbedingungen, die Substanz der sozialen Leistungen sowie die institutionellen Operationsmodi, denen sie folgen, sind daher von zentraler Bedeutung für die Art und Weise, wie wohlfahrtsstaatliche Institutionen soziale Exklusion strukturieren.

Dennoch handelt es sich bei den beiden Leistungssystemen nur um einen Ausschnitt aus dem Spektrum wohlfahrtsorientierter Staatstätigkeit. Wollte man das komplette Bild der Strukturierung sozialer Exklusion durch den Wohlfahrtsstaat zeichnen, müssten letztendlich alle Bereiche sozialer Sicherung und Dienstleistungen in den Blick genommen werden, die zur Vermeidung oder Überwindung ökonomischer Ausgrenzung einen Beitrag leisten können. Entsprechend wären das Rentensystem und das Gesundheitssystem ebenso zu untersuchen wie das Steuersystem, der soziale Wohnungsbau ebenso wie Kinder-, Jugend- und

---

Familie sowie im Zuge der Rücknahme der Frühverrentungspolitik zunehmend problematisch und/oder delegitimiert (Kronauer 2002: 157).

- 15 Insbesondere in den liberalen Wohlfahrtsstaaten sind in den letzten Jahren Programme zur Subventionierung von Niedrigeinkommen in Form von Steuerfreibeträgen oder negativen Einkommenssteuern eingeführt worden. So spielen in Großbritannien etwa Maßnahmen ‚*to make work pay*‘ eine zentrale Rolle innerhalb der von der *Labour*-Regierung unter Blair vorgenommenen Restrukturierung des Steuer- und Leistungssystems (vgl. Kapitel 7.2.2.).
- 16 Die Ursachen ökonomischer Ausgrenzung sowie die Priorität der sozialstaatlichen Kompensationsinstanzen können sich im historischen Verlauf verändern. So war z.B. Armut in der Bundesrepublik der Nachkriegszeit vor allem ein Problem des Alters und unzureichender Rentenansprüche speziell von Frauen, das Rentensystem daher die zentrale sozialstaatliche Kompensationsinstanz (Leibfried/Leisering/Buhr u.a. 1995: 211-216).

Familienhilfen. Dies verweist auf die Beschränkungen, die dieser Arbeit notwendigerweise inhärent sind, diskutiert sie doch die Strukturierungslogiken wohlfahrtsstaatlicher Institutionen ‚nur‘ anhand zweier Teilbereiche sozialstaatlicher Intervention. Allerdings – so meine Überzeugung – lassen sich aus dieser Teilanalyse über die untersuchten sozialen Sicherungssysteme hinaus gehende Einsichten in die Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen gewinnen und konzeptionelle Instrumente entwickeln, die auf andere sozialpolitische Bereiche übertragen werden können. Zudem erhebt die Arbeit nicht den Anspruch, alleine ein umfassendes Bild des Verhältnisses von Wohlfahrtsstaat und sozialer Exklusion zeichnen zu wollen, sondern begreift sich als Teil eines Puzzles, das es in wissenschaftlicher Kooperation und gegenseitiger Ergänzung zu vervollständigen gilt.

Unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Arrangements – davon ist auszugehen – strukturieren soziale Exklusion auf unterschiedliche Weise. In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung hat sich zur Analyse von Unterschieden zwischen nationalstaatlich verfassten Wohlfahrtsstaaten der so genannte Regime-Ansatz etabliert. Dieser versteht unter einem Wohlfahrtsstaatsregime „the specific institutional arrangement adopted by societies in the pursuit of work and welfare“ (Esping-Andersen 1987: 6) und unterscheidet Regimetypen danach, in welchem Ausmaß sie die Abhängigkeit der Gesellschaftsmitglieder vom Arbeitsmarkt verringern (De-Kommodifizierung),<sup>17</sup> welche Art der sozialen Schichtung (Stratifizierung) durch das institutionelle Arrangement befördert wird und wie die Aufgabenverteilung zwischen Staat, Markt und Familie geregelt ist. Mittlerweile gibt es einen umfangreichen Korpus von Literatur zur Identifikation und Abgrenzung unterschiedlicher Regimetypen, zur empirischen Anreicherung und zur Verfeinerung der analytischen Konzepte des Regime-Ansatzes (vgl. exemplarisch Esping-Andersen 1990, Castles 1992, Ferrera 1998, Lessenich/ Ostner 1998 sowie die Übersicht in Lessenich 2003a: 84/85). Außerdem wurde versucht, den Ansatz, der zur Beschreibung ganzer wohlfahrtsstaatlicher Arrangements entwickelt wurde, auf einzelne Problembereiche und soziale Sicherungssysteme anzuwenden.<sup>18</sup>

Das große Verdienst des Regime-Ansatzes ist es, die begrenzte Perspektive früherer vergleichender Forschung auf Staatsausgaben und Sozialbudgets überwunden und den Blick auf die Inhalte und qualitativen Aspekte von Wohlfahrtsstaatlichkeit gelenkt zu haben. Allerdings arbeitet die Regimeforschung in der

---

17 Für eine ausführlichere Diskussion des De-Kommodifizierungsbegriffs vgl. Kapitel 2.1.2.

18 So etwa auf die geschlechtsspezifischen Implikationen bestimmter institutioneller Arrangements (Langan/ Ostner 1991, Lewis 1992, Ostner 1998, Sainsbury 1999), aber auch auf die Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit (Gallie/Paugam 2000b).

Regel mit sehr groben Indikatoren zur Klassifizierung wohlfahrtsorientierter Staatstätigkeit, die keine detaillierte Analyse einzelner Sicherungssysteme und ihrer Strukturierungslogiken erlauben. Auch werden die Fälle zumeist auf wenige Variablen reduziert, um sie für quantitative Kausalanalysen handhabbar zu machen. Die hier vorgelegte Untersuchung unternimmt dagegen eine detaillierte und feinkörnige Bestandsaufnahme der institutionellen Strukturierungslogiken und -mechanismen sozialer Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut in zwei Ländern und greift dabei auf die Methode des qualitativen, fallorientierten Vergleichs (Ragin 1987) zurück, bei der der einzelne Fall als Ganzes und in seinem gesellschaftlichen und politischen Kontext betrachtet wird.<sup>19</sup> Ein solch holistischer ‚*Few Countries - Many Factors*‘-Ansatz ist eher in der Lage, der Komplexität der wohlfahrtsstaatlichen Strukturierung sozialer Ausgrenzungsprozesse gerecht zu werden. Auch für die Untersuchung des Wandels wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, dessen komplexe Prozesse, inkrementelle Schritte und kritischen Wendepunkte den Augen der auf die Bildung von Idealtypen, Clustern und aggregierten Daten fixierten Wohlfahrtsstaatsforschung nur allzu häufig entgehen, ist ein solcher Vergleich besser geeignet als der sparsame Ansatz der typologienbildenden Komparatistik (Daly 1997: 144).

Großbritannien und Deutschland wurden deshalb als Vergleichsfälle gewählt, weil sie den gängigen Typologien zufolge unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Regimetypen angehören. Im deutschen Sozialsystem, das den ‚Bismarck-Systemen‘ zuzurechnen ist, wird Sozialpolitik traditionell als „Arbeiterpolitik“ (Leibfried/Tennstedt 1985) betrieben und den Risiken der Lohnarbeit in erster Linie durch einkommensbezogene, beitragsfinanzierte Sozialversicherungssysteme begegnet. Großbritannien gehört dagegen zu den ‚Beveridge-Staaten‘, deren wohlfahrtsstaatliche Interventionen in erster Linie auf Armutsbekämpfung ausgerichtet sind und vor allem in der Form einheitlicher steuerfinanzierter sozialer Fürsorgeleistungen erfolgen (Lessenich 2003a: 82). Auch gemäß der bekannten Typologie von Esping-Andersen (1990) sind Großbritannien und Deutschland unterschiedlichen Wohlfahrtsmodellen – dem liberalen angelsächsischen Modell und dem konservativ-korporatistischen kontinentaleuropäischen Modell – zuzuordnen<sup>20</sup> und auch in Hinblick auf Produktionsmodell und Arbeitsmarkt, Immigrationsregime und politisches System werden beide Länder in der Regel unterschiedlichen Modellen zugerechnet (vgl. Kapitel 4). Schließlich

---

19 Zur Methode des fallorientierten Vergleichs vgl. Ragin 1987. Zum Unterschied zwischen fallorientierter und variablenorientierter Methode vgl. auch Trampusch 2000: 64/65.

20 Die Einordnung des britischen Wohlfahrtsstaats in das liberale Regimecluster ist wegen seines Beveridge’schen Erbes und des Fortbestehens des universalaistischen nationalen Gesundheitsdienstes allerdings umstritten.

schneiden beide Länder in den letzten Jahren sehr unterschiedlich hinsichtlich ihrer beschäftigungspolitischen Performanz ab. Während Großbritannien als neues ‚Beschäftigungswunder‘ gilt, hat Deutschland die ehemals britische Rolle des ‚kranken Manns‘ Europas übernommen. Hinsichtlich der Kontextbedingungen, vor deren Hintergrund die sozialen Sicherungssysteme ihre Strukturierungslogiken entfalten, bilden die Länder also Antipoden, womit die Untersuchung der Methode des ‚most different systems‘-Vergleichs folgt. Gleichzeitig wurde die Fallauswahl aber auch durch Überlegungen zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Arrangements bestimmt. Es wurde angenommen, dass sich im Zuge wohlfahrtsstaatlicher Umbauprozesse das deutsche Modell eher dem residual-liberalen angelsächsischen Modell angleicht als den gut ausgebauten universalistischen Wohlfahrtsstaaten skandinavischer Prägung. Dies war – neben forschungspragmatischen Erwägungen – auch der Grund, warum kein Vertreter des sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimes untersucht wurde.

Indem das Projekt eine Untersuchung der Strukturierungslogiken und -mechanismen sozialer Ungleichheit durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen unternimmt, nimmt es neben einer politikwissenschaftlichen auch eine dezidiert soziologische Perspektive ein. Der Wohlfahrtsstaat wird mit Esping-Andersen als ‚active force in the ordering of social relations‘ (Esping-Andersen 1990: 23) verstanden, d.h. wohlfahrtsstaatliche Institutionen werden in ihr Recht als eigenständiges Moment gesellschaftlicher Strukturierung gesetzt (Lessenich 1998: 91). Wie strukturiert der Wohlfahrtsstaat Lebenslagen und Inklusionschancen? So ließe sich das Erkenntnisinteresse auf einem abstrakteren theoretischen Niveau formulieren. Damit wird gleichsam eine ‚Soziologie der Sozialpolitik‘ unternommen, die nach den *möglichen* Effekten institutioneller Strukturen auf soziale Lagen und Prozesse sozialer Ungleichheit fragt.

Über *tatsächliche* Effekte der Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen können aus einer solchen institutionellen Perspektive allerdings nur begrenzt Aussagen gemacht werden. So muss zum einen die Frage nach der Implementation institutioneller Regeln durch konkrete (lokale) Akteure wie Arbeitsbehörden und Sozialämter unbeantwortet bleiben. Zum anderen bleibt die subjektive Perspektive, also die Frage, wie die Betroffenen selbst die sozialen Leistungssysteme wahrnehmen und hinsichtlich ihrer inklusions- bzw. exklusionsstrukturierenden Wirkung bewerten,<sup>21</sup> notwendigerweise außen vor. Da es bisher kaum Beiträge gibt, die sich mit der Rolle wohlfahrtsstaatlicher Institutionen in Prozessen sozialer Exklusion beschäftigen,<sup>22</sup> bildet die

---

21 Dies könnte Gegenstand eines Folgeforschungsprojekts sein.

22 Ausnahmen bilden die Beiträge, die aus dem *Centre for the Study of Social Exclusion (CASE)* an der *London School of Economics and Political Science* hervorgegangen sind. Vgl. etwa Hills/Le Grand/Piachaud 2002, darin insbesondere die

hier gewählte institutionelle Perspektive aber einen sinnvollen und notwendigen Ausgangspunkt für die Analyse des Verhältnisses von Wohlfahrtsstaat und sozialer Exklusion. Außerdem leistet die Arbeit mit dieser Herangehensweise einen Beitrag zu einer in Deutschland noch wenig entwickelten Ungleichheitsforschung mit institutionellem Fokus (vgl. Vogel 2004b).

\*

Wie soll die bisher skizzierte Untersuchung aber nun von statten gehen?

Kurz gesagt, werden im zweiten Teil der Arbeit (Kapitel 2 und 3) die theoretischen Grundlagen für die Analyse der Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen gelegt. Im dritten überleitenden Teil (Kapitel 4) werden als Hintergrund für die empirische Analyse die beiden Sozialmodelle Großbritanniens und Deutschlands entlang ihrer charakteristischen institutionellen, sozialpolitischen und sozialstrukturellen Merkmale und Profile skizziert. Im vierten Teil (Kapitel 5 - 7) werden die sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut in beiden Ländern in Hinblick auf ihre Strukturierungslogiken analysiert und verglichen. Der fünfte Teil (Kapitel 8) dient der Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse.

Ausführlicher liest sich die Dramaturgie der Arbeit folgendermaßen: Im folgenden *zweiten Kapitel* wird es zunächst darum gehen, zu klären, welches Verständnis von sozialer Exklusion der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt: Exklusion wird als eine ‚neue‘ Form sozialer Ungleichheit begriffen, die durch verschiedene ökonomische, gesellschaftliche und politische Transformationen hervorgebracht wird. Soziale Exklusion stellt keine unnötige Erfindung neuer Begriffe für alte Probleme dar, sondern ist ein „Kind des gesellschaftlichen Umbruchs und der ihm vorausgegangenen Integrationsphase“ (Kronauer 2002: 23). Sie ist demnach auch nicht ohne Bezug auf den Wohlfahrtsstaat zu begreifen. Das Konzept der sozialen Ausgrenzung setzt dessen Existenz und bis weit in die 1970er Jahre hineinreichende Erfolgsgeschichte der Steigerung des Massenwohlstands und der Einbindung der arbeitenden Klassen durch die Ausweitung sozialer Rechte immer schon voraus. Es zwingt also dazu, den Wohlfahrtsstaat zunächst einmal als relativ erfolgreiche Inklusionsinstanz zu begreifen.

Allerdings ist der Wohlfahrtsstaat nicht ausschließlich Inklusionsinstanz, sondern stets auch Quelle der selektiven Einbindung und Stratifizierung von Lebenschancen, der Kommodifizierung und der sozialen Kontrolle. Um das Verhältnis von Wohlfahrtsstaat und sozialer Exklusion angemessen konzeptionalisieren zu können, gilt es daher die *Ambivalenzen wohlfahrtsstaatlicher Ver-*

*gesellschaftung* herauszuarbeiten, die auch im Hinblick auf die in dieser Arbeit diskutierte Problematik – die Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen – ihre Wirkung entfalten, und Veränderungen ihres Charakters zu diskutieren. Dies soll im *dritten Kapitel* im Rückgriff auf Theorien der Strukturierung sozialer Beziehungen durch den Wohlfahrtsstaat geschehen, um dann auf Basis dieser Diskussion einen Analyserahmen zur Untersuchung wohlfahrtsstaatlicher Strukturierungslogiken sozialer Exklusion zu entwickeln, der auf die empirische Analyse der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland angewendet werden kann.

Soziale Sicherungssysteme strukturieren soziale Exklusionsprozesse *erstens* – so wird dabei argumentiert – ganz wesentlich dadurch, wie sie den Zugang zu ihren Ressourcen organisieren. *Barrieren wohlfahrtsstaatlicher Inklusion* ergeben sich dabei zunächst einmal aus aufenthaltsrechtlichen Regelungen, durch die Personen, die nicht über die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Landes oder einen bestimmten Aufenthaltsstatus verfügen, der Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen ganz oder teilweise verwehrt wird. Des Weiteren bestimmen sozialrechtliche Anspruchsbedingungen darüber, wer unter welchen Voraussetzungen auf sozialstaatliche Unterstützung zurückgreifen kann. Schließlich ist für die Frage, inwiefern soziale Sicherungssysteme an der Produktion und Reproduktion sozialer Exklusion mitwirken, auch relevant, welche Bedingungen am Arbeitsmarkt herrschen und wie diese mit den formal-rechtlichen Zugangsregeln korrespondieren.

Die Fähigkeit wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, soziale Exklusion zu vermeiden oder zu kompensieren, hängt zweitens stark von der *Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion* ab. Bloße formal-rechtliche Inklusion bedeutet nämlich nicht unbedingt, dass damit Probleme sozialer Exklusion gelöst sind. Die Fähigkeit wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, soziale Exklusion zu verhindern oder zu kompensieren, hängt außerdem wesentlich davon ab, ob soziale Rechte so beschaffen sind, dass sie Armut überwinden sowie Marginalisierungs- und Stigmatisierungserfahrungen entgegenwirken können. Zugangsmodalitäten bestimmen also über das ‚Ob‘, über das ‚Wie‘ der Inklusion entscheidet dagegen die Qualität der Einbindung in wohlfahrtsstaatliche Leistungssysteme. Hier spielen materielle Eigenschaften wie das Leistungsniveau eine wichtige Rolle. Aber auch qualitative und symbolische Merkmale sozialer Rechte haben einen Einfluss darauf, ob der Bezug sozialer Leistungen als entwürdigend, stigmatisierend und damit zusätzlich ausgrenzend empfunden wird.

Indem sie *Inklusions- und Exklusionskarrieren* mit bedingen, strukturieren wohlfahrtsstaatliche Institutionen Prozesse sozialer Exklusion schließlich auch in einer zeitlichen Perspektive. Denn zum einen sind in die sozialen Sicherungssysteme bei Erwerbslosigkeit zeitliche Schwellen eingebaut, die eine Dynamik des

Statusverlusts in Gang setzen. Zum anderen beinhalten sie aber auch eine Reihe von Elementen, die darauf ausgerichtet sind, Leistungsbezieher wieder in Erwerbsarbeit zu bringen und damit eine wichtige Ursache sozialer Ausgrenzung zu überwinden. Diese ‚aktivierenden‘ Elemente sind in den meisten westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten in den letzten Jahren stark ausgebaut worden.

Der Trend zu einer stärker auf Aktivierung ausgerichteten Politik macht deutlich, dass die sozialen Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit und Armut im Zuge wohlfahrtsstaatlicher Restrukturierung Wandlungsprozessen unterworfen sind. Die institutionellen Logiken und Mechanismen der Strukturierung sozialer Exklusion können daher nicht nur in einer Momentaufnahme betrachtet, sondern müssen auch auf ihre Veränderungen im Zeitverlauf hin analysiert werden. Beides soll im empirischen Teil der Arbeit (Kapitel 5 bis 7) geschehen. Hier werden die institutionellen Strukturierungslogiken der sozialen Leistungssysteme bei Erwerbslosigkeit und Armut in Großbritannien und Deutschland entlang der im Analyserahmen entwickelten Dimensionen *Barrieren wohlfahrtsstaatlicher Inklusion* (Kapitel 5), *Qualität wohlfahrtsstaatlicher Inklusion* (Kapitel 6) und *wohlfahrtsstaatlich induzierte Inklusions- und Exklusionskarrieren* (Kapitel 7) beschrieben und auf ihre möglichen Effekte für Prozesse sozialer Exklusion diskutiert. Bevor diese Analyse jedoch vorgenommen werden kann, wird es nötig sein, den ökonomischen, wohlfahrtsstaatlichen und sozialstrukturellen Kontext, kurz: das Sozialmodell beider Länder zu skizzieren (Kapitel 4).

Im abschließenden Teil wird es darum gehen, Schlussfolgerungen zu ziehen und Konsequenzen der Untersuchung aufzuzeigen. In *Kapitel 8* werden deshalb die Unterschiede in den Strukturierungslogiken der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland diskutiert sowie die Entwicklungen der Systeme im Zeitverlauf verglichen. Schließlich dient das Schlusskapitel auch der Skizzierung von Perspektiven und möglichen politischen Ansätzen zur Eingrenzung sozialer Ausgrenzung im Wohlfahrtsstaat.

## 2 Soziale Exklusion und Wohlfahrtsstaat

Im Zentrum der heutigen sozialen Frage stehen erneut die ‚Nutzlosen‘, Überzähligen, und um sie herum ein diffuser Bereich von Situationen, die von Prekarität und der Ungewissheit über den jeweils nächsten Tag geprägt sind und vom Wiederauftreten massenhafter Verwundbarkeit zeugen. (Castel 2000b: 401)

Eine Untersuchung der Strukturierung sozialer Exklusion durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen muss notwendigerweise mit der Klärung von Begriffen und Konzepten beginnen. Gerade ein so umstrittenes Konzept wie das der sozialen Exklusion nötigt dazu, zunächst einmal die Konturen und Bedeutungsgehalte des Begriffs herauszuarbeiten, um zu klären, welches Verständnis von Exklusion der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt und mit welchem Realitätsausschnitt sie sich beschäftigt. Dies soll im Folgenden geschehen. Dabei wird zunächst auf die in der Literatur identifizierten Charakteristika des Exklusionsbegriffs eingegangen, die ihn von bisherigen Konzepten zur Beschreibung sozialer Marginalisierung und Ungleichheit unterscheiden (2.1.). Da soziale Exklusion in der Literatur häufig als eine Art Metapher gesellschaftlicher Transformation verwendet wird, werden außerdem skizzenhaft die gesellschaftlichen Veränderungen dargestellt, die in der Diskussion als Ursache neuer sozialer Verwundbarkeiten verhandelt werden. Weiterhin wird es darum gehen, zu zeigen, dass soziale Exklusion als *neue* soziale Frage nur vor dem Hintergrund der Existenz des Wohlfahrtsstaats verstanden werden kann (2.2.), und die spezifische Form, die Ausgrenzung im wohlfahrtsstaatlich moderierten Kapitalismus annimmt, am besten als eine Konstellation der Gleichzeitigkeit von ‚Dinnen‘ und ‚Draußen‘ zu charakterisieren ist (2.3.).

### 2.1 Soziale Exklusion als Metapher gesellschaftlicher Transformation

Soziale Exklusion umschreibt neue Formen gesellschaftlicher Spaltung und sozialer Ungleichheit, die durch die Reorganisation der globalen Arbeitsteilung, Umbrüche in der Erwerbsarbeit, die Erosion sozialer Sicherung sowie durch die zunehmende Diversität und Instabilität von Haushaltsstrukturen hervorgebracht werden. Im Zuge des gesellschaftlichen Wandels, der sich als Entwicklung vom

Fordismus<sup>23</sup> zum Post-Fordismus<sup>24</sup> beschreiben lässt, nimmt die Gefahr der Marginalisierung bestimmter Personengruppen zu. Arbeitslosigkeit, Armut und andere Formen gesellschaftlicher Benachteiligungen können zum Ausschluss von Individuen oder Gruppen aus zentralen Instanzen der gesellschaftlichen Teilhabe führen. Dieser Trend lässt sich in unterschiedlichen Ausprägungen – strukturiert durch die jeweiligen nationalen ökonomischen, sozialstrukturellen und institutionellen Kontextfaktoren – in allen entwickelten Industriegesellschaften beobachten. „(T)oday’s transformations are giving rise to new conceptions of social disadvantage: the ‚underclass‘, the ‚new poverty‘, and ‚social exclusion‘“

- 
- 23 Der Begriff des Fordismus wurde von Gramsci (1971/1992) geprägt und später von der französischen Regulationsschule (Aglietta 1987, Boyer 1990, Lipietz 1998a) in den Sozialwissenschaften etabliert. Er bezeichnet eine Epoche kapitalistischer Vergesellschaftung, die in den USA in den Dreißigerjahren, in Europa nach dem zweiten Weltkrieg begann und bis zu den Wirtschaftskrisen der Siebzigerjahre andauerte, und durch ein spezifisches Akkumulationsregime und eine diesem entsprechende Regulationsweise gekennzeichnet war. Das Akkumulationsregime des Fordismus beruhte auf der tayloristisch organisierten Massenproduktion standardisierter Konsumgüter und ermöglichte ein relativ starkes und beständiges ökonomisches Wachstum. Gebaute Sozialstaaten, korporatistische Verhandlungssysteme von Staat, Arbeitgebern und starken, zentralisierten Gewerkschaften sowie eine keynesianische Wirtschaftspolitik bildeten die Formen gesellschaftlicher und politischer Regulation, die die Stabilisierung der fordistischen Produktionsweise sicherstellten. Für große Teile der Bevölkerung hatte das institutionelle Arrangement des Fordismus den Effekt deutlicher Wohlstandssteigerungen. Automobil, Waschmaschine und Fernseher wurden von der Luxus- zur Massenware und unterstützten kleinfamiliäre Lebensweisen und suburbane Wohnformen. Das Lebens- und Konsummodell orientierte sich an standardisierten Normalarbeitsverhältnissen sowie einer klassischen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung zwischen (männlichem) Familienernährer und (weiblicher) Hausfrau bzw. Zuverdienerin. Als Fordismus wird diese Epoche deshalb bezeichnet, weil Henry Ford in den Zwanzigerjahren des 19. Jahrhunderts in seinen Fabriken die industrielle Massenproduktion mit Hilfe tayloristischer Arbeitsorganisation entwickelte und durch seine Lohnpolitik dafür sorgte, dass die Arbeitenden die von ihnen produzierten Autos auch kaufen konnten. Die Fordsche Fabrik steht damit für ein gesellschaftliches Reproduktionsmodell, in dem Massenproduktion und Massenkonsum aneinander gekoppelt sind.
- 24 Mangels einer allgemein anerkannten Charakterisierung hat sich zur Bezeichnung der neuen gesellschaftlichen Entwicklungsweise der Begriff Post- oder Nach-Fordismus eingebürgert. Autoren, die davon ausgehen, dass sich noch keine neue kohärente Entwicklungsweise herausgebildet hat, sprechen eher von „Nach-Fordismus“ (Peck/Tickell 1995); Autoren, die eine stabile Kohärenz gesellschaftlicher Verhältnisse bereits wieder hergestellt sehen, bezeichnen das neue Entwicklungsmodell z.B. als Neoliberalismus (Candeias 2004).

(Silver 1994: 531) – so lassen sich die zahlreichen Beiträge der internationalen Diskussion über soziale Ausgrenzung wohl am ehesten auf einen gemeinsamen Nenner bringen.

Der Ausgrenzungsbegriff beinhaltet mehrere Thesen (vgl. Room 1995, Herkommer 1999a, Kronauer 2002). So ist darin zum einen die Behauptung enthalten, dass die herkömmlichen Kategorien zur Analyse sozialer Ungleichheiten und Benachteiligungen den neuen Formen sozialer Deprivation nicht mehr angemessen bzw. nicht mehr ausreichend seien. Die ‚alten‘ vertikalen sozialen Ungleichheiten würden durch eine neue Spaltung, die mit der Logik von Klassen und Schichten bricht, ersetzt bzw. überlagert (Touraine 1991, Herkommer 1999b, Kronauer 2002).

At this moment we live in a change from a vertical society, which we have grown used to name a class society with people on top and people at the bottom, to a horizontal society, where the important thing is to know whether one is at the centre or at the periphery. Today it is not about being ‚up or down‘, but ‚in or out‘ (Touraine 1991, zitiert nach Abrahamson 1998).

In der Vorstellung von Zentrum und Peripherie, die in den neuen Konzeptionalisierungen sozialer Benachteiligung enthalten ist, schwingt auch mit, dass es beim Ausgrenzungsgedanken um mehr geht als um einen Mangel an materiellen Ressourcen. Zwar ist Armut eine notwendige und zentrale Bedingung sozialer Exklusion, der Unterschied zwischen beiden besteht jedoch darin, dass der Armutsbegriff auf materielle Deprivation fokussiert, während Exklusion mangelnde soziale Teilhabe thematisiert.

[T]he notion of poverty is primarily focused upon distributional issues: the lack of resources at the disposal of an individual or a household. In contrast, notions such as social exclusion focus primarily on relational issues, in other words, inadequate social participation, lack of social integration and lack of power (Room 1995: 5).

Zwar hat auch der relative Armutsbegriff, wie ihn Peter Townsend in den 1970ern in Großbritannien entwickelt hat,<sup>25</sup> gesellschaftliche Maßstäbe sozialer Teilhabe zum Gegenstand und kann damit als Vorläufer des Exklusionsbegriffs betrachtet werden (Kronauer 2002: 175-177, Room 1999: 169). Der Exklusionsbegriff ist jedoch umfassender, thematisiert er doch den *multiplen Ausschluss* aus verschiedenen Bereichen gesellschaftlicher Teilhabe, nicht nur den von materieller Teilhabe an Einkommen und Konsum.

---

25 Vgl. Townsend 1979 sowie die Diskussion bei Kronauer 2002: 175-177.

Die US-amerikanische Soziologin Hilary Silver macht allerdings darauf aufmerksam, dass der Exklusionsbegriff schnell unscharf wird, je mehr Formen sozialen Ausschlusses in die Definition einbezogen werden:

[C]onsider just a few things the literature says people may be excluded from: a livelihood; secure, permanent employment; earnings; property; credit, or land; housing; the minimal or prevailing consumption level; education, skills, and cultural capital; the benefits provided by the welfare state; citizenship and equality before the law, participation in the democratic process; public goods; the nation or the dominant race; the family and sociability; humane treatment, respect, personal fulfilment, understanding (Silver 1994: 541).

Um dieses Dickicht gesellschaftlicher Exklusionen zu lichten, haben verschiedene Autoren zentrale Instanzen sozialer Teilhabe identifiziert, von denen ein Ausschluss soziale Exklusion bedeutet oder zu dieser führen kann. So betrachtet Berghman (1995: 90) den Ausschluss von Staatsbürgerschaft, vom Arbeitsmarkt, aus wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und schließlich aus Familien- und sozialen Netzwerkbeziehungen als wesentliche Dimensionen der Ausgrenzung von gesellschaftlicher Teilhabe. Ähnlich definieren Hills, Le Grand und Piachaud (2002) soziale Exklusion als Ausschluss von wesentlichen gesellschaftlichen Aktivitäten und identifizieren als relevante Bereiche Teilhabe an Konsum, Produktion bzw. Teilhabe an ökonomischen oder anderen sozial wertgeschätzten gesellschaftlichen Tätigkeiten, politische Teilhabe und soziale Interaktion. Kronauer (2002: 151-156) fasst soziale Ausgrenzung in Anlehnung an Castel (2000b) als Ausschluss aus gesellschaftlichen Interdependenzbeziehungen, die über Arbeit und soziale Netze vermittelt werden, sowie Ausschluss von materiellem, politisch-institutioneller und kultureller Teilhabe. Während Berghman (1995) sowie Hills, Le Grand und Piachaud (2002) bereits den Ausschluss aus einem der genannten Bereiche gesellschaftlicher Teilhabe als hinreichend ansehen, betrachtet das Gros der Forscherinnen und Forscher Exklusion jedoch als soziale Lage, die durch multiple Ausgrenzungen gekennzeichnet ist.

Geht es bei sozialer Exklusion also um die Mehrdimensionalität sozialer Marginalisierung und Deprivation, verweist der Begriff der Ausgrenzung außerdem stärker als der Armutsbegriff darauf, dass es sich bei den damit umschriebenen Phänomenen sozialer Benachteiligung um dynamische *Prozesse* handelt, bei denen am Ende einer „Spirale der Prekarität“ (Paugam 1995) ein *Zustand* der Ausgrenztheit eintreten kann. Damit greift der Ausgrenzungsgedanke auf Einsichten aus der dynamischen Armutsforschung<sup>26</sup> zurück, die gezeigt hat, dass Armut zwar für viele Betroffene nur eine vorübergehende Episode innerhalb

26 Vgl. den wegweisenden Band von Leibfried/Leisering/Buhr u.a. 1995.

ihres Lebenslaufs darstellt, in manchen Fällen jedoch Abstiegskarrieren einleiten und sich verfestigen kann.<sup>27</sup> Der Begriff sozialer Exklusion beschreibt beide Phänomene – sowohl die soziale Lage<sup>28</sup> multipler Deprivation als auch Prozesse, die eine solche soziale Lage hervorbringen können. Insofern geht er auch über den häufig synonym verwendeten Begriff der Marginalisierung hinaus, der vor allem Prozesse beschreibt und auf die Charakterisierung des Zustands sowie auf die Benennung von Grenzen und Bruchpunkten zwischen ‚Dinnen‘ und ‚Draußen‘ verzichtet (Kronauer 2002: 51).<sup>29</sup>

Schließlich impliziert der Ausgrenzungsbegriff wesentlich stärker als der Armutsbegriff, dass Armut und Arbeitslosigkeit nicht allein als individuelle soziale Lage bestimmter Personen, sondern als *gesellschaftliche Verhältnisse* begriffen werden müssen. Damit rücken auch die gesellschaftlichen Instanzen, die soziale Exklusionsprozesse bewirken, auslösen oder verstärken können – wie die Strategien von Unternehmen, institutionelle Regelungen und Verfahrensweisen (z.B. des Sozialstaats) sowie soziales Handeln in Alltagssituationen – verstärkt ins Zentrum der Aufmerksamkeit (Kronauer 2002: 18).

Jenseits davon, dass es sich bei sozialer Ausgrenzung um ein prozesshaftes soziales Verhältnis multipler sozialer Deprivation handelt, ist noch eine weitere wichtige Aussage in Begriffen wie dem der ‚Exklusion‘, der ‚Underclass‘, der ‚neuen Armut‘ oder ‚advanced marginality‘ enthalten. Wie Kronauer überzeugend herausgearbeitet hat, werden in der internationalen Exklusionsdebatte zwar unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet bzw. gleiche Begriffe mit unterschiedlichen Konnotationen belegt, die grundlegende Gemeinsamkeit der unterschiedlichen Strömungen der Exklusionsdebatte besteht jedoch darin, dass

sich die Begriffe ‚Exklusion‘ und ‚Underclass‘, wie sie in der internationalen Diskussion über Arbeitslosigkeit und Armut verwendet werden, auf eine spezifische historische Konstellation des gesellschaftlichen Umbruchs beziehen (Kronauer 2002: 27).<sup>30</sup>

- 
- 27 Der Zustand verfestigter Armut und mehrfacher extremer Deprivation ist auch mit Begriffen wie „disabling poverty“ (Paugam 1998) oder „advanced marginality“ (Wacquant 1996) beschrieben worden. Vgl. auch Room (1999: 171): „We are speaking of people who are suffering such a degree of multidimensional disadvantage, of such duration, (...) that their relational links with the wider society are ruptured to a degree which is to some considerable degree irreversible“.
- 28 Zum Konzept der sozialen Lage vgl. Hradil 1983, 1987.
- 29 Ist von *Prozessen* sozialer Exklusion die Rede, wird daher in der Arbeit auch des Öfteren der Begriff der Marginalisierung verwendet. Geht es um Exklusion als *Zustand*, wird dagegen die Formulierung „Exklusion als soziale Lage“ benutzt.
- 30 Damit betont die sozialstrukturell orientierte internationale Exklusionsdebatte das „historisch Besondere“ ebenso wie „die länderübergreifende Allgemeinheit des Ex-

„Contemporary social exclusion is a product of the phase shift in the character of contemporary capitalism“ (Byrne 1999: 77/78) – diese Charakterisierung würden sicher viele Exklusionsforscherinnen und –forscher unterschreiben. Denn ob im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus (Byrne 1999, Dangschat/Dietrich 1999, Mingione 1995), im „Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft“ (Vobruba 1999) oder in „neuen Spaltungen und Antagonismen (...), die die Globalisierung hervorgebracht hat“ (Dahrendorf 2000) – sehen doch Autoren unterschiedlicher theoretischer und normativer *Couleur* die Ursache neuer Spaltungslinien und Marginalisierungsprozesse gleichermaßen in einem epochalen Wandel der Formen und Bedingungen kapitalistischer Vergesellschaftung. Soziale Exklusion bildet dabei eine Chiffre zur Beschreibung dieses weitreichenden sozialen Wandels und der neuen Verwundbarkeiten, die dabei entstehen; der Begriff fungiert somit als eine „Metapher gesellschaftlicher Transformation“ (Katz 1993b).<sup>31</sup>

Die weit reichenden gesellschaftlichen Veränderungen, die von diesen Ansätzen als Ursachen neuer sozialer Polarisierungs- und Marginalisierungsprozesse identifiziert werden, lassen sich nach Kronauer (2002: 96-100) grob drei Komplexen zuordnen: Erstens Umbrüchen in der Erwerbsarbeit, zweitens Veränderungen der sozialen Nahbeziehungen und Lebensformen sowie drittens Restrukturierungsprozessen sozialstaatlicher Sicherung.<sup>32</sup>

Variierte die Arbeitslosigkeit in früheren Phasen kapitalistischer Entwicklung mit dem wirtschaftlichen Konjunkturzyklus, sehen wir heute in den fortgeschrittenen kapitalistischen Gesellschaften eine Dissoziation von ökonomischem Wachstum und Beschäftigung, die durch ein Bündel mehrerer Faktoren bedingt wird.<sup>33</sup> Zum einen ermöglichen technologische Fortschritte den Unternehmen die Rationalisierung von Arbeitsplätzen sowie die Einführung neuer Formen flexibler Produktion. Zum anderen ist der Verlust von Arbeitsplätzen vor allem in den traditionellen, technologisch ausgereiften Branchen der Massenproduktion auch

---

klusionsproblems“ und lässt sich dadurch sowohl von systemtheoretischen als auch von kulturalistischen Lesarten des Exklusionsproblems abgrenzen (Kronauer 2002: 28-30). Über den systemtheoretischen Exklusionsbegriff wird unter 2.1.3. noch zu sprechen sein. Für eine kulturalistische Lesart des Exklusionsbegriffs vgl. Silver (1993, 1994, 1996), die in ihren Beiträgen zeigt, wie die Bedeutung der Begriffe Exklusion und Unterklasse in verschiedenen Ländern variiert und von spezifischen intellektuellen Strömungen und historischen Kontexten geprägt ist. In ähnlicher Weise ordnet auch Byrne (1999) die akademischen und politischen Debatten über soziale Exklusion unterschiedlichen politisch-philosophischen Strömungen zu.

31 Vgl. auch Kronauer 2002: 37.

32 Da letztere für die hier bearbeitete Fragestellung von besonderer Bedeutung sind, werden sie in einem eigenen Unterkapitel (2.2.) behandelt.

33 Vgl. hierzu Kronauer 2002: 101-107 sowie Dangschat 1998: 76/77.