



Leseprobe aus Schirmer, Vom Jobcenter unabhängige Sozialberatung,
ISBN 978-3-7799-7690-5 © 2024 Beltz Juventa
in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel
[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/
gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-7690-5](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-7690-5)

Inhalt

Vorwort	9
Danksagung	11
Abkürzungsverzeichnis	12
Zitationshinweise	13
1 Vom Forschungsinteresse zur Forschungsfrage und begriffliche Klärungen – einleitende Bemerkungen	14
2 Die Entstehung der Fürsorge bis zu ‚Hartz IV‘	20
2.1 Vom Mittelalter bis zum Ende des 19. Jahrhunderts	20
2.1.1 Staat. Wirtschaft. Arbeit. Armut.	21
2.1.2 Armut und Fürsorge	25
2.1.3 Erziehung zur Arbeit	30
2.2 Vom ausgehenden 19. Jahrhundert über das 20. Jahrhundert bis heute	31
2.2.1 Das ausgehende 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg	32
2.2.2 Nach dem Ersten Weltkrieg bis zur Machtübernahme der NSDAP	33
2.2.3 Während der Zeit des Nationalsozialismus	36
2.2.4 Nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1969	37
2.2.5 1969 bis 1976	39
2.2.6 1976 bis 1989	41
2.2.7 Wiedervereinigung BRD und DDR – 1990er	45
2.2.8 1998 bis 2002	48
2.2.9 2002 bis 2004	51
2.2.10 Ausgestaltung ab 2005	54
2.2.11 Weitere Veränderungen ab 2009	59
2.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	61
3 Soziale Arbeit im aktivierungspolitischen Diskurs und die Frage nach Bevormundung	69

4 Beratung als spezielles Handlungsfeld Sozialer Arbeit und im Kontext von Arbeitslosigkeit	79
4.1 Beratung: Voraussetzung, Ziele, Kritik und Spezifika	80
4.1.1 Beratung unter Zwang	85
4.1.2 Beratungsanspruch des Jobcenters im Vergleich zu Prinzipien sozialer Beratung	86
4.2 Beratung von arbeitslosen Menschen im Jobcenter	91
4.2.1 Herausforderungen für die Jobcenter-Mitarbeitenden – am Beispiel der Eingliederungsvereinbarung als Instrument der Arbeitsmarktintegration	95
4.2.2 Interaktion in Jobcenter-Gesprächen – eine fragile (Vertrauens-)Beziehung	99
4.3 Adressat*innen: Erwerbsnorm, Erwerbsarbeit und das Jobcenter	107
4.3.1 Umgang mit Arbeitslosigkeit und Wunsch nach gesellschaftlicher Teilhabe	107
4.3.2 Die Erwerbsnorm	113
4.3.3 Adressat*innen und das Jobcenter	116
4.4 Unabhängige Sozialberatung – eine Option?	120
5 Methodisches Vorgehen	128
5.1 <i>Grounded Theory</i> und eine Prise Ethnografie	129
5.1.1 Ethnografischer Feldzugang – Teilnehmende Beobachtung als Methode zur Datenerhebung	131
5.1.2 Beobachtungsprotokolle als Daten	132
5.1.3 Das Kodierverfahren der <i>Grounded Theory</i>	133
5.2 Der Forschungsprozess	139
5.2.1 Der Feldaufenthalt	139
5.2.2 Die Datenanalyse	140
5.3 Forschungsreflexion	143
6 Das Herausarbeiten des Bearbeitbaren	149
6.1 Selbstpositionierung der Sozialberatung	150
6.2 Regeln der Jobcenter und die Situation der Adressat*innen – Komplexität als Kontext	158
6.2.1 Komplexität: Regeln	159
6.2.2 Komplexität: Lebenssituation der Adressat*innen	165
6.3 Wie das Bearbeitbare (nicht) herausgearbeitet wird	173
6.3.1 Das Anliegen verstehen	173
6.3.2 Einschätzen der Erfolgsaussichten des Anliegens beim Jobcenter	176

6.4 Die Konsequenz: Kann und wird von der Sozialberatung etwas Bearbeitbares herausgearbeitet?	180
6.5 Zusammenfassung und erste Ableitungen	188
7 Das Dreieck: Adressat*innen, Jobcenter und Sozialberatung	192
7.1 Der lebensweltorientierte Adressat*innenblick der Sozialberatung	198
7.2 Das Arbeits-Ver-Bündnis zwischen Adressat*innen und Sozialberatung	201
7.3 Beraten in den Strukturen eines anderen	204
7.4 Paternalismus/ Bevormundung und Parteilichkeit	207
7.5 Fazit	212
8 Schlussbemerkungen und Ausblick	214
Literaturverzeichnis	221

1 Vom Forschungsinteresse zur Forschungsfrage und begriffliche Klärungen – einleitende Bemerkungen

In diesem einleitenden Kapitel werden zunächst der Forschungsgegenstand näher bestimmt und der Weg vom Forschungsinteresse zur Forschungsfrage nachgezeichnet. Weiterhin werden für diese Arbeit wichtige Begrifflichkeiten diskutiert und definiert. In diesem Kapitel finden sich ebenfalls reflexive Momente, die einerseits in der Logik der Arbeit, da es sich um eine *Grounded Theory*-Forschung handelt, begründet liegen, und andererseits in den Positionierungen der Autorin.

Die vorliegende Forschungsarbeit beschäftigt sich in einem breiteren Kontext mit den Themen Arbeitslosengeld II (ALG II oder umgangssprachlich „Hartz IV“ genannt) und Beratung. Sie ordnet sich den Forschungen Sozialer Arbeit zu. Die Akademisierung der Sozialen Arbeit sowie „der Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Institutionen“ (Scherr und Niermann 2014: 124) haben dazu beigetragen, dass vermehrt empirische Forschung stattfinden kann und muss, um zum Beispiel politische Entscheidungen (kritisch) zu hinterfragen (ebd.). Forschung ist, wie Soziale Arbeit selbst, „in komplexe Interessen- und Verwendungszusammenhänge eingebettet“ (Schefold 2012: 1125). So gibt es nach Bareis und Cremer-Schäfer (2013: 148) zwei Forschungsanlässe seit „der Durchsetzung des neoliberalen ‚aktivierenden Sozialstaats‘“ (ebd.): Zum einen die Debatten um den Missbrauch von Sozialleistungen im Zusammenhang mit der Abhängigkeit von staatlichen Leistungen und zum anderen „die Entzauberung der Problemlösungs-Phantasien [...], die den Semantiken neoliberaler Sozialpolitik zu Grunde liegen“ (ebd.). Der Ausbau und Umbau des Sozialstaates wird in Kapitel 2 thematisiert. Dabei wird historisch bei der Entstehung staatlich organisierter Fürsorge im Mittelalter angesetzt und die Entwicklung bis hin zu den neusten (und in Anbetracht der anstehenden Einführung des Bürgergeldes vermutlich letzten) Änderungen, die das ALG II betreffen, nachgezeichnet. Inwieweit Soziale Arbeit im Rahmen eines aktivierungspolitischen Diskurses unterschiedliche Verwendungsinteressen erfährt und ob/wie sie sich in diesen bewegen kann, wird im dritten Kapitel diskutiert.

Im Zusammenhang mit ALG II gibt es Beratungsangebote, die unabhängig vom Jobcenter durchgeführt werden – solche Beratungsangebote werden in der vorliegenden Arbeit erforscht und als unabhängige Sozialberatung bezeichnet.¹ Ein Spezifikum der vorliegenden Forschung besteht darin, dass neben der un-

1 Im Verlauf der Arbeit werden die Begriffe unabhängige Sozialberatung, Sozialberatung oder Beratung für ebendiese Beratungsform synonym verwendet. Sollte von Beratung, welche nicht

abhängigen Sozialberatung auch die (potenziell)² ALG II beziehenden Menschen (im folgenden Adressat*innen genannt) und die Jobcenter betrachtet werden. Das Zusammenspiel dieser drei Akteure wird als Dreiecksbeziehung verstanden. Deshalb wird in Kapitel 4 der Forschungsstand ausgehend von inhaltlichen Ausführungen zu Beratung im Allgemeinen jeweils zu den einzelnen Akteur*innen spezifisch aufgearbeitet. Dabei wird gezeigt, dass die unabhängige Sozialberatung bisher untererforscht ist.

In Kapitel 5 wird das method(olog)ische Vorgehen ausführlich dargestellt und reflektiert. An dieser Stelle erfolgt nun ein kurzer Vorgriff, um die Entstehung der Fragestellung nachvollziehbar zu machen. Des Weiteren wird dadurch die hier durchgeführte Forschung in ihrer Qualität als *Grounded Theory*-Forschung hervorgehoben. Dem zirkulären Prozess der *Grounded Theory* ist es verdankt, dass der Fokus im Verlauf der vorliegenden Arbeit auf das Dreieck aus Sozialberatung, Adressat*innen und Jobcenter gelegt werden konnte. Hierdurch ließ sich darüber hinaus das theoretisch hergeleitete Forschungsinteresse in Verbindung mit der empirisch zutage getretenen und theoretisch aufgearbeiteten Forschungslücke schärfen. Einfluss auf die Fokussierung der Arbeit hatten schließlich auch der ethnografische Feldzugang bzw. der Beginn des Dissertationsprojekts in einem Projekt, das zu ALG II berät. In diesem Kontext sei darauf hingewiesen, dass es für ethnografische und durch die *Grounded Theory* bestimmte Forschungen nicht unüblich ist, dass sich Fokussierungen verschieben und dass sich die Fragestellung verändern kann (Breidenstein, Hirschauer, Kalthoff und Nieswand 2013: 45; Böhm, Legewie und Muhr 2008: 62). Das Erstellen einer Fragestellung muss in der *Grounded Theory* aufgrund des Forschungsstiles zwangsläufig durch „Flexibilität und Freiheit“ (Strauss und Corbin 1996: 22) geprägt sein, um „ein Phänomen in seiner Tiefe zu erforschen“ (ebd.).

„Die anfänglich noch weite Fragestellung wird im Verlauf des Forschungsprozesses immer mehr eingegrenzt und fokussiert, wenn Konzepte und ihre Beziehungen zueinander als relevant oder irrelevant erkannt werden. [...] Die Fragestellung in einer Untersuchung mit der *Grounded Theory* ist eine Festlegung, die das Phänomen bestimmt, welches untersucht werden soll“ (ebd.: 23).

Die sehr weit gefasste Forschungsfrage danach, *ob und wie Sozialberatung Adressat*innen im Umgang mit den Anforderungen des SGB II und in der Interaktion mit dem Jobcenter unterstützt*, begleitete die Forschung v. a. in der Erhebung und Datenanalyse über einen längeren Zeitraum. Diese breite Fragestellung ermöglichte es, offen zu sein für jegliche Interaktion, die zwischen Sozialberatung und Adres-

in diesem Kontext stattfindet, gesprochen werden, dann wird diese kontextualisiert dargestellt, z. B. als Beratung im Jobcenter oder Beratung zum Thema Sucht.

2 Potenziell ALG-II-beziehende Menschen schließt auch Menschen ein, die sich (noch) im Prozess der Antragstellung befinden oder zum Zeitpunkt der Beratung gerade kein ALG II erhalten.

sat*innen, Adressat*innen und Jobcenter und Jobcenter und Sozialberatung stattfindet. Die Interaktion zwischen Sozialberatung und Adressat*innen war die überwiegend zu beobachtende Interaktion, daher wurde die Fragestellung weiter präzisiert: *Wie unterstützen Sozialberater*innen Adressat*innen von ALG II mit den Anforderungen, die sich aus dem ALG-II-Bezug ergeben? Wie wird diese Unterstützung deutlich?* Ziele die ursprüngliche Frage auf die Umgangsweisen der Adressat*innen mit den Anforderungen des ALG-II-Bezuges ab, veränderte sich die Fragestellung dahingehend, wie ein Umgang mit den Herausforderungen durch Einbezug der Sozialberatung (nicht) realisiert werden kann. Dabei liegt der Fokus auf der Sozialberatung und ihren Handlungen – oder anders formuliert: **Wie bearbeitet die Sozialberatung die Anliegen (Herausforderungen im ALG-II-Bezug) der Adressat*innen?** Da dieser Fokus aus den Daten emergierte, ist es nicht verwunderlich, dass die Fragestellung sehr verwandt mit dem später herausgearbeiteten Phänomen *Das Herausarbeiten des Bearbeitbaren* ist (Kapitel 6). Anschließend an dessen Vorstellung werden in Kapitel 7 die empirischen Ergebnisse theoretisch mit Hilfe der Lebensweltorientierung (Thiersch 1978, 1982, 2020) eingeordnet und mit weiteren empirischen Ergebnissen zusammengeführt. Die Arbeit schließt mit einem Ausblick (Kapitel 8).

Im Folgenden soll eine begriffliche Einordnung vorgenommen werden, wobei näher auf den Begriff der Adressat*innen eingegangen wird, der bis hierhin unkommentiert genutzt wurde. Dieser soll erläutert und von anderen Termini, die sich auf Menschen beziehen, welche mit Sozialer Arbeit in Kontakt kommen, abgegrenzt werden – an dieser Stelle sind keine Fachkräfte gemeint, auch wenn diese sicherlich ebenfalls Adressat*innen Sozialer Arbeit sein/werden können. Den Begrifflichkeiten Klient*innen, Nutzer*innen oder Kund*innen und Adressat*innen liegen unterschiedliche Menschenbilder und Fokusse zugrunde (Graßhoff 2010: 2). Der Begriff der*des Klienten*in beinhaltet eine paternalistische und fürsorgliche Komponente (Bitzan und Bolay 2015: 42; Graßhoff 2015: 26–27). Der Kund*innenbegriff wiederum trägt nach Bitzan und Bolay (2013: 36; 2015: 42) zur Versachlichung bei und bezieht sich v. a. auf Leistungen. Graßhoff (2015: 27) weist darauf hin, dass der Kund*innenbegriff aus Perspektive der Sozialen Arbeit auch zur Stärkung von Rechten der Subjekte gedacht ist. Laut Graßhoff (2010: 7) ergibt der Begriff der Kund*innen allerdings nur im kommerziellen Bereich Sinn, wohingegen im „öffentlich-staatliche[n] Erbringungskontext“ von Nutzer*innen gesprochen werden sollte. Die sozialpädagogische Nutzer*innenforschung³ beruht auf der Annahme, dass Angebote Sozialer Arbeit Dienstleistungen sind, die die Menschen sich aneignen (Oelerich und Schaarschuch 2013: 86–88). Die Nut-

3 In der Nutzer*innenforschung geht es nach Oelerich und Schaarschuch (2013: 88) um die Rekonstruktion des Nutzens für die Menschen, die ein Angebot Sozialer Arbeit nutzen – und zwar aus deren Perspektive.

zer*innen sind aus dieser Perspektive heraus diejenigen, die die Dienstleistung gleichermaßen produzieren und konsumieren.

Der Begriff der Adressat*innen wird seit den 1980er Jahren vermehrt im Kontext Sozialer Arbeit verwendet (Bitzan und Bolay 2015: 42; 2013: 36). Er ist eng mit der Lebensweltorientierung nach Hans Thiersch verbunden und versteht sich in diesem Zusammenhang als an der „konkreten Lebenssituation“ (Graßhoff 2015: 28) und Biografie orientiert (ebd.: 29). Es geht darum, einen Perspektivwechsel vornehmen zu können, der nicht mehr das ‚Problem‘ in den Mittelpunkt stellt, das institutionell bearbeiten werden muss (Bitzan und Bolay 2015: 42). Stattdessen wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass Menschen handlungsfähig sind, sodass die Perspektive dahingehend verändert werden soll, dass die Adressat*innen eventuell Unterstützung für und bei ihrer Handlungsfähigkeit benötigen (ebd.). Dieser Perspektive folgend sind es die Lebenssituation und die Strategien der Menschen zur Be- und Verarbeitung, die die Angebote Sozialer Arbeit als Ausgangspunkt ihrer Arbeit nehmen (Bitzan und Bolay 2013: 41). Zudem sensibilisiert der Adressat*innenbegriff für die Machtasymmetrie zwischen Fachkräften Sozialer Arbeit und Adressat*innen, für normative Vorgaben, wie ein Leben ausgestaltet sein sollte, die sich nicht an der*dem Adressat*in orientieren, sowie für die Inflexibilität von Institutionen, die Hilfe auch verhindern können⁴ (Graßhoff 2015: 30). Somit ist der Adressat*innenbegriff „normativemanzipatorisch aufgeladen“ (Bitzan und Bolay 2015: 42).

Die Adressat*innenforschung⁵ bezieht sich auf einen kritischen Adressat*innenbegriff. Dieser ist relational zu verstehen, weil „Struktur und Handeln“ als miteinander *verwoben* betrachtet werden (Bitzan und Bolay 2013: 40). Dabei werden die Konstruktion der Adressat*innen von institutioneller Seite und damit einhergehenden „sozialpolitischen Normalisierungsprozesse[n]“ sowie die bereits angesprochene Subjektperspektive berücksichtigt (ebd.: 35). Trotzdem gibt es hier eine Machtasymmetrie, da die gesellschaftliche bzw. sozialpolitische Seite deutungsmächtiger ist (ebd.: 40). Thiersch (2013a: 19) weist darauf hin, dass der Umstand, ob jemand Adressat*in Sozialer Arbeit wird, davon abhängt, wie die gesellschaftliche Situation ist – und davon, welche „Funktion der Sozialen Arbeit“ (ebd.) gerade zugeschrieben wird. Das bedeutet, Adressat*in kann jemand nur werden, wenn Situationen institutionelle Aufmerksamkeit erfahren sowie als problematisch wahrgenommen und definiert werden, sodass Menschen in diesen vordefinierten Situationen als hilfebedürftig betrachtet werden (Bitzan

4 Die Kritik am Adressat*innenbegriff besagt u. a., dass dieser sich immer noch zu wenig an den Adressat*innen orientiert und zu sehr einen institutionellen Blick auf die Fachkräfte Sozialer Arbeit wirft. Sie wird in der Diskussion um den *agency*-Begriff aufgegriffen (Graßhoff 2015: 30–31). Dies soll hier nur erwähnt, jedoch nicht weiter diskutiert werden.

5 Der Adressat*innenforschung liegt die Frage danach zugrunde, wie Angebote Sozialer Arbeit die „Bewältigungsleistungen“ (Bitzan und Bolay 2015: 42) und die Lebenssituationen der Menschen berücksichtigen (ebd.).

und Bolay 2013: 42; Bitzan 2016: 100–101; Bolay 2014: 264). Das Subjekt wird als ein „konflikt- und widerspruchbehaftet[er]“ (Bitzan und Bolay 2015: 44) Begriff verstanden, da die Subjekte um „Anerkennung und Selbstwirksamkeit“ (Bitzan und Bolay 2013: 45) ringen. Dieses Verständnis von Subjekt und Subjektivität ist Voraussetzung für einen kritischen Adressat*innenbegriff, da sonst die Gefahr bestünde, neoliberale Aktivierungslogiken, in denen jegliche Probleme (bzw. Hilfebedürftigkeit) individualisiert werden, zu bedienen (Bitzan und Bolay 2015: 44).⁶ Das Herstellen individueller Handlungsfähigkeit ist demnach nicht mit individueller und alleiniger Verantwortlichkeit zu verwechseln. Der Adressat*innenbegriff spiegelt wider, dass es die Akteur*innen sind, die Handlungsfähigkeit besitzen, und dass Individuen nicht einfach nur Zielgruppe(n) von Hilfen sind (Bolay 2014: 267). „Ein reflexiver Adressat[*inn]begriff muss sich also einerseits gegen eine institutionalistische Funktionalisierung abgrenzen lassen und andererseits gegen ein subjektivistisches Verständnis eines dekontextualisierten Akteurs“ (Bitzan und Bolay 2015: 44). Das Subjekt wird in einem „Spannungsverhältnis zwischen kategorialen Bestimmungen [...] und biografisch-subjektiven Eigensinnigkeiten“ (Bitzan 2016: 100) bestimmt.

In der vorliegenden Arbeit wird konsequent der Begriff der Adressat*innen verwendet. Der Begriff Kunde*Kundin wird in Jobcentern genutzt, was nach Meinung der Autorin eine Nutzung in der Sozialen Arbeit fragwürdig erscheinen lässt und schon allein deshalb in der vorliegenden Arbeit keine Anwendung findet. Eine Ausnahme bilden Stellen, an denen z. B. direkt aus dem Beratungskonzept der Bundesagentur für Arbeit zitiert wird. Ebenfalls werden andere Begrifflichkeiten genutzt, wenn die Annahmen anderer Autor*innen wiedergegeben werden, und es im Sinne der Argumentationslogik anderer Autor*innen ist.

Die Begriffe Klient*in und Nutzer*in könnten sicherlich ihre Bewandnis haben. Der Begriff Klient*in mag an einigen Punkten logisch erscheinen, gerade da in dieser Arbeit die Diskussion um (Ent-)Mündigung immer wieder auftaucht. Wie im Verlauf der Arbeit jedoch deutlich wird, entspricht die Klient*innenperspektive nicht der Logik der Sozialberatung. Ebenfalls verstellt der Begriff der Klient*in den Blick auf die stets vorhandene Handlungsfähigkeit der Adressat*innen. Der Nutzer*innenbegriff erscheint für die vorliegende Arbeit zu einengend. Es werden zwar die Akteure aus ALG-II-beziehenden Menschen, Sozialberatung und Jobcenter zusammen betrachtet, allerdings geht es nicht darum, zu rekonstruieren, wie Sozialberatung als Hilfe durch die Adressat*innen entsteht. In der vorliegenden Forschung liegt der Fokus zwar auch auf den Adressat*innen, v. a. aber auf der Sozialberatung, weshalb der Nutzer*innenbegriff nicht passend ist.

Letztendlich ist es auch die Sozialberatung, also eine Institution Sozialer Arbeit, die ein Problem identifiziert hat, das in einer anderen Institution, dem

6 Das bedeutet nicht, dass die Gefahr nicht trotzdem besteht. Deshalb müssen nach Bitzan und Bolay (2013: 45) eben die politischen Logiken mitgedacht und reflektiert werden.

Jobcenter, liegt. Der Adressat*innenbegriff und die Adressat*innenperspektive sind anschlussfähig, weil einerseits das Problem nicht im Individuum liegend identifiziert wird und mit dem Konzept der Lebensweltorientierung verbunden ist. Andererseits legen die Machtasymmetrien, die in dieser Arbeit an anderer Stelle verdeutlicht werden, sowie die Berücksichtigung neoliberaler Logiken und die Notwendigkeit, diese zu reflektieren, die Verwendung des Adressat*innenbegriffs nahe. Auf Seiten der Adressat*innen ist noch darauf hinzuweisen, dass sich bei ihnen eine doppelte Adressierung feststellen lässt: einerseits vom Jobcenter und andererseits von der Sozialberatung. Es gibt also jeweils eine*n Adressat*in, der*die mit zwei verschiedenen Institutionen konfrontiert ist.

An dieser Stelle muss weiterhin die Verwendung der Begrifflichkeiten Soziale Arbeit, Sozialpädagogik und Sozialarbeit kommentiert werden. Die Begriffe Sozialpädagogik und Sozialarbeit gehen auf verschiedenen Traditionslinien zurück.

„Der Sozialpädagogikbegriff war lange Zeit an die pädagogische Wissensbasis und Argumentationskultur geknüpft und lässt sich, jedenfalls wenn man die von Nohl belegte Theorietradition in den Vordergrund rückt, als Erbe von Reformpädagogik und bürgerlicher Jugendbewegung lesbar machen. Die Sozialarbeit respektive Soziale Arbeit hingegen gründet eher in der armenfürsorgerischen Tradition und darf als Erbe der bürgerlichen Frauenbewegung angesehen werden.“ (Niemeyer 2012: 146)⁷

Niemeyer (2012) bietet einen kurzen Überblick über die Entstehungsgeschichte der verschiedenen Traditionslinien, die Zusammenführung der Begrifflichkeiten Sozialpädagogik und Sozialarbeit zu dem Begriffspaar Soziale Arbeit sowie bis heute strittige Punkte. Mittlerweile wird weitestgehend davon ausgegangen, dass Sozialarbeit und Sozialpädagogik so viele Gemeinsamkeiten haben, dass sie im Begriff der Sozialen Arbeit zusammengefasst werden können (Galuske 2002: 11, FN 1). Dieser – als Konvergenztheorem bezeichneten – Annahme wird auch von der Autorin gefolgt. Einen Überblick über differente Annahmen bietet May (2009: 25–26). In der vorliegenden Arbeit wird in der Regel von Sozialer Arbeit gesprochen. Zur Personenbezeichnung wird der Begriff Sozialarbeiter*in verwendet, welcher in der Denkweise der zusammengeführten Traditionslinien steht – und nicht, wie der Begriff vielleicht vermuten lässt, ausschließlich in der Sozialarbeitstradition. Die Adjektive sozialpädagogisch und sozialarbeiterisch werden synonym verwendet.

7 Dass Niemeyer (2012: 146) in obigem Zitat Sozialarbeit und Soziale Arbeit (noch) gleichsetzt, liegt daran, dass sich laut Niemeyer (ebd.) der Begriff Sozialarbeit erst nach dem Zweiten Weltkrieg durchgesetzt hat. Der von ihm genutzte Begriff der Sozialen Arbeit ist an dieser Stelle also nicht mit der heute verwendeten Konnotation zu verstehen.

2 Die Entstehung der Fürsorge bis zu ‚Hartz IV‘

Ziel dieses Kapitels ist es einerseits, die Geschichte der staatlich organisierten Fürsorge nachzuzeichnen, um in die Thematik einzuführen. Andererseits soll aufgezeigt werden, dass es Parallelen zur Ausgestaltung zum heutigen steuerfinanzierten Sozialleistungssystem in der Bundesrepublik Deutschland (BRD), namentlich die Grundsicherung für Arbeitssuchende, gibt. Die historische Entstehung der staatlich organisierten Fürsorge⁸ vom 15. bis zum Ende des 19. Jahrhunderts soll dazu hier in Kürze umrissen werden, um dann genauer auf das 20. Jahrhundert und die ersten 22 Jahre des 21. Jahrhunderts zu blicken. Dies ist für die vorliegende Arbeit sinnvoll, da sich langfristige Linien abzeichnen, die heute noch immer argumentativ genutzt werden.

In der vorliegenden Arbeit geht es um die Beratung zu ALG II. Es handelt sich dabei um eine steuerfinanzierte Leistung, die eher mit der Fürsorge zu vergleichen ist. Da das ALG II aber als sogenannte Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe (ALH) und Sozialhilfe gesehen wird und u. a. zum Ziel hat, die Maßnahmen aus dem versicherungsbasierten Arbeitslosengeld (ALG)⁹ auch für Langzeit-Nicht-Erwerbstätige oder bisher noch nie Erwerbstätige zugänglich zu machen, muss auch die Entwicklung und Ausgestaltung des Arbeitslosenversicherungsprinzips betrachtet werden. Ein weiterer Punkt, der die Betrachtung beider Systeme notwendig macht, ist die Verwobenheit mit dem Begriff der (Lohnerwerbs-)Arbeit.

2.1 Vom Mittelalter bis zum Ende des 19. Jahrhunderts

Es gibt verschiedene Komponenten, die auf die Entwicklung der staatlich organisierten Fürsorge Einfluss haben und eine steuerfinanzierte Grundsicherung für Arbeitslose überhaupt möglich machen. Diese hängen zusammen: Mit der Veränderung der Arbeit sind sowohl die Entstehung der abhängigen Lohnarbeit¹⁰, die Entstehung der Erwerbsarbeitsgesellschaft (inklusive veränderter Lebensformen) als auch die Zerlegung der Arbeit in unabhängige Teilschritte gemeint. Wei-

8 Wenn im Folgenden von Fürsorge gesprochen wird, dann ist damit stets die staatlich organisierte Fürsorge gemeint und keinesfalls Sozialversicherungsleistungen.

9 Ab 2005 Arbeitslosengeld I (ALG I).

10 Im Folgenden auch nur als Lohnarbeit, Lohnerwerbsarbeit oder Erwerbsarbeit bezeichnet.

terhin spielen die Entstehung des (National-)Staates sowie die Organisation in Wirtschaftsordnungen eine Rolle.

2.1.1 Staat. Wirtschaft. Arbeit. Armut.

Bevor auf die Entwicklung der Lohnarbeit bzw. die Veränderung von Arbeit eingegangen wird, soll kurz die Entstehung des Staates sowie der Wirtschaftsordnungen skizziert werden. Was der heutigen Vorstellung des Staates nahekommt, hat sich erst zum Ende des 18. Jahrhunderts entwickelt. Damit ist v. a. gemeint, dass sich *der Staat* im Unterschied zur *Gesellschaft* konstituiert hat (Sachße und Tennstedt 1998: 128). Allerdings hat sich bereits ab Mitte des 17. Jahrhunderts zunehmend eine „öffentliche Gewalt“ (ebd.: 85) gegenüber den Menschen durchgesetzt. Die Entwicklung des Staates ist insofern wichtig, als dieser als Vermittler zwischen Kapital und Arbeit betrachtet werden kann (Böhnisch und Schröer 2012: 19–20) – also die Risiken für die Unternehmen/Gewerbe und für die Arbeiter*innen abfedern soll. Fernab der Risiken ist eine Vermittlung zudem notwendig, weil es sich dabei auch um einen Verteilungskampf um den gesellschaftlichen Wohlstand handelt (Huster 2008a: 77). Diskutiert wird seit Jahrhunderten, wie weit die Vermittlerrolle des Staates gehen sollte. Diese Frage bzw. Antwort hängt von spezifischen Sichtweisen der jeweiligen Wirtschaftsordnung ab, die im Folgenden kurz vorgestellt und mit der Entwicklung in Deutschland verknüpft werden.

Im 17. und 18. Jahrhundert übernimmt der Staat immer weiter die Gestaltung der Wirtschaft (Sachße und Tennstedt 1998: 86; Rössner 2017: 158–160). In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts stellt sich der Merkantilismus als Wirtschaftsform ein, mit einem „Machtmoment, die Suprematie des Staates über die Wirtschaft“ (Kolb 2017: 17). Neben des Ausbaus der Macht geht es ebenso um die Vermehrung des Reichtums (Krobath 2020: 14). Die vorherrschende Produktionsweise, für die Arbeitskräfte dringend gebraucht werden, ist die Arbeit in Manufakturen. Dabei werden Arbeitsschritte geteilt¹¹ und zum Teil ausgelagert, sodass diese im eigenen Zuhause erledigt werden können (Sachße und Tennstedt 1998: 92–93). Die Arbeitsteilung eröffnet die Möglichkeit, bestimmte Arbeiten auch von ungelernten/unqualifizierten Arbeiter*innen durchführen zu lassen, meist Frauen und Kinder (ebd.: 95). Der Reichtum der Gewerbe- und Manufakturbesitzer kann nur durch die Armut der Arbeiter*innen erreicht werden (ebd.: 99). Der Vorteil von ungelernten Arbeiter*innen (Frauen und Kinder) liegt sowohl darin, dass ihnen ein niedrigerer Lohn gezahlt wird, als auch darin, dass sie kei-

11 Die Teilung von Arbeitsschritten ist nicht neu und lässt sich bis ins Mittelalter zurückverfolgen. Im Mittelalter wird bereits bei der Textilherstellung begonnen, Arbeitsschritte zu teilen (Sachße und Tennstedt 1998: 25–26).

ner Zunft, also keiner Interessensvertretung¹², angehören (ebd.: 95, 97), sodass die Arbeitskraft gewinnbringend verwertet werden kann. Arbeit erfährt im 17. und 18. Jahrhundert eine Aufwertung¹³, da man diese als Zugang zu Wohlstand sieht, denn Reichtum wird nicht mehr als gottgegeben angesehen (Berthold und Oschmiansky 2020: o. S.). Allerdings sorgen in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts sinkende Reallöhne und steigende Preise von Nahrungsmitteln dafür, dass Lohnarbeiter*innen generell an der Grenze des „Existenzminimums“¹⁴ (Sachße und Tennstedt 1998: 98) sowie in der ständigen Gefahr leben, unterhalb dieser Grenze auskommen zu müssen (ebd.: 91, 98). Dass Arbeit die Antwort auf Armut wäre, lässt sich laut Sachße und Tennstedt (ebd.: 131) genau deshalb nicht halten.

Der Staat unternimmt seinerseits wirtschaftspolitische Steuerungsmaßnahmen (Kolb 2017: 17), damit sich die Wirtschaft entfalten kann (ebd.: 21). Einerseits möchte er eine starke Produktion im Inland erreichen und dazu die Volkswirtschaften regulieren, z. B. durch Ein- und Ausfuhrverbote (Sachße und Tennstedt 1998: 91–92). Andererseits herrscht zur Zeit des Merkantilismus Arbeitskräftemangel (ebd.: 94–95), der eben das merkantilistische Ziel gefährdet. Der Staat ist also nicht nur Vermittler zwischen Kapital und Arbeit, sondern verfolgt auch eigene Interessen. Die von den Manufakturbesitzern genutzte Möglichkeit, Frauen und Kinder einzusetzen, wird vom Staat unterstützt (Rössner 2017: 163). Außerdem ist dies eine Strategie¹⁵, um dem Arbeitskräftemangel zu begegnen¹⁶ (Sachße und Tennstedt 1998: 94). Die Vermittlertätigkeit kann hier v. a. zu Güns-

12 Interessensvertretung im weitesten Sinne. Zünfte haben die Einmischung des Staates, um Arbeit zu organisieren, sehr kritisch gesehen (Sachße und Tennstedt 1998: 92). Sie waren ebenso wenig von den neuen Produktionsformen überzeugt (ebd.: 95).

13 Im 11. und 12. Jahrhundert war der Begriff Arbeit noch mit einer bestimmten Personengruppe assoziiert, nämlich den Bauern (Berthold und Oschmiansky 2020: o. S.). Diese Personengruppe ist gesellschaftlich nicht sonderlich anerkannt gewesen (ebd.).

14 Der Begriff wird von Sachße und Tennstedt (1998) nicht näher definiert. Im Verlauf der Arbeit wird sich an dem Begriff des sozio-kulturellen Existenzminimums orientiert, das nach heutigen bundesdeutschen Standards dem Regelsatz des ALG II oder der Grundsicherung im Alter entspricht und die Grundbedürfnisse sicherstellen soll (Hauser 2008: 107). Einen Referenzpunkt für die Höhe eines Existenzminimums wird es spätestens mit Einführung staatlicher Fürsorge gegeben haben, obwohl dieser individuell unterschiedlich festgelegt gewesen sein wird, wie sich im Verlauf des Kapitels noch zeigt. Die tatsächliche Höhe ist hier jedoch nicht wichtig, da dieser Begriff darauf abzielt, die Armutsgefährdung zu verdeutlichen. Die Frage nach absoluter und relativer Armut und die damit verbundene Frage, inwieweit das gesetzlich festgelegte Existenzminimum ausreichend ist, wird in dieser Arbeit nicht gestellt.

15 Die Strategie geht so weit, dass Kinder aus Waisenhäusern den Manufakturen direkt „überstellt werden“ (Sachße und Tennstedt 1998: 95).

16 Nicht nur Arbeitskräftemangel, sondern auch -überschuss bringen immer wieder staatliche Lenkungen hervor und zeigen sich bspw. in der Ausbildung und Zuführungen spezieller Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt oder in der Bereitstellung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit. Darauf wird im Verlauf dieses Kapitels an den jeweiligen Stellen eingegangen.

ten des Kapitals gesehen werden. Durch diese Strategie wurde auch der Kreis der lohnarbeitsabhängigen Menschen erweitert. Die Abhängigkeit von Lohnarbeit nimmt ab Mitte des 18. Jahrhunderts weiter zu (ebd.: 99). Bonß (2018: 397) geht davon aus, dass sich seit dem 18. Jahrhundert von „Arbeitsgesellschaften“ sprechen lässt – präziser von „Erwerbsarbeitsgesellschaften“ (ebd.: 398), Hausarbeit und Ehrenämter gehören nicht dazu. Erwerbsarbeit wird zum Normalzustand (ebd.: 400). Die Arbeitsgesellschaft nimmt Arbeit als Referenzpunkt für Normalität (ebd.). Menschen, die keine Arbeit haben, gelten nunmehr als abweichend – und das nicht nur von der Norm im beschreibenden Sinne. Vielmehr ist diese Abweichung moralisch aufgeladen, da unterstellt wird, der*die Abweicher*in wolle nicht arbeiten (ebd.). Arbeit wird dabei nicht nur als Mittel, um den Lebensunterhalt zu generieren, betrachtet, sondern als identitätsstiftend, sich auf das ganze Leben beziehend: Der Mensch wird zum *homo faber* (ebd.: 397). Allerdings finden sich Ende des 18. Jahrhunderts auch noch andere Bewertungen von Arbeit. So können die Adligen von ihren Privilegien leben und verstehen Arbeit deshalb nicht als lebenssinnstiftend und nicht standesgemäß (ebd.: 397–398) Bonß (ebd.) sieht Bettler als weitere Gruppe, die Arbeit als notwendiges Übel ansehen.

Sachße und Tennstedt (1998: 180) sehen am Beginn des 19. Jahrhunderts die Entstehung einer „kapitalistischen Wirtschaftsordnung“. Diese setzt sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts durch (Kocka 2021: 72). Im Kapitalismus ist v. a. entscheidend, wer über die Produktionsmittel verfügt, dafür wiederum ist der Besitz von Kapital Voraussetzung (Himmelfmann 1973: 170). Die Arbeiter(*innen) sind davon abhängig, dass ihnen Löhne gezahlt werden, da sie weitestgehend besitzlos sind – das versetzt sie in eine Abhängigkeit zu den Besitzern des Kapitals (Fabrikinhaber/Unternehmer) (ebd.). An dieser Stelle wird deutlich, dass sich Kapital und Arbeit gegenüberstehen – und es zeigt sich, weshalb eine Vermittlung durch den Staat notwendig sein kann. Im 19. Jahrhundert setzt sich der ökonomische Liberalismus nach Adam Smith durch (Klassische Theorie). Smith hatte seine Gedanken bereits in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts formuliert (Smith 1974 [1776]). Der ökonomische Liberalismus bildet die Grundlage für eine/die sogenannte freie Marktwirtschaft: einen durch Angebot und Nachfrage sich selbst regulierenden Markt, ohne staatliche Eingriffe (Roesler 2005: o. S.). Allerdings ist es dabei wichtig, dass es ein Rechtssystem gibt, das freien Zugang zum Markt und fairen Wettbewerb gewährt (Kompakt-Lexikon Wirtschaftstheorie 2013: 477). Das stellt eine wesentliche Weiterentwicklung des bzw. Abgrenzung zum Merkantilismus dar, da hier der feudalistischen ‚Bevormundung‘ der einzelnen Bürger*innen etwas entgegengesetzt wird, sowohl im Zugang zum Markt als auch im Konsum (ebd.: 476–477; Krobath 2020: 36).

Zeitgleich mit der Entstehung einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung kommt die Industrialisierung auf, also eine durch Maschinen ergänzte Herstellungsweise, die entscheidenden Einfluss auf Produktionsweisen und Lohnarbeit hat. Dadurch kann Arbeitsteilung noch effizienter werden. Laut Sachße und Ten-

nstedt (1998: 37) hängt die Entstehung von Lohnarbeit auch damit zusammen, dass Menschen seit dem Mittelalter zunehmend in Städten wohnen. G. K. Schäfer (2008: 226) benennt dazu konkret den Zeitraum zwischen 1100 bis 1300. Die neue städtische Lebensweise setzt sich ab Beginn des 19. Jahrhunderts durch (Sachße und Tennstedt 1998: 184). Zu Beginn des 19. Jahrhunderts ist die abhängige Lohnarbeit die vorherrschende Erwerbsform (Kocka 2021: 40). Diese Entwicklungen zusammen genommen wird Arbeitskraft gegen Ende des 19. Jahrhunderts immer mehr zur Ware (Berthold und Oschmiansky 2020: o. S.).

Die Entwicklung von Lohnarbeit, aber auch die neue Lebensform in Städten, haben v. a. zwei Begleiterscheinungen, die eine neue *Qualität* von Armut produzieren (Sachße und Tennstedt 1998: 99). Die Arbeiter*innen können sich nicht mehr selbst (also unabhängig von Lohnarbeit und damit ihrer Arbeitskraft) versorgen. Erstens besitzen Arbeiter*innen selten Land, was eine Absicherung gewesen wäre (ebd.: 184) und zweitens ist das Produktionssystem (das Kapital) von vornherein so angelegt, die Arbeiter*innen klein zu halten (ebd.: 97). So bewegen sich die Löhne in der Regel auch bis ins 19. Jahrhundert hinein am Existenzminimum, was keine Rücklagen für Notsituationen, wie bspw. Arbeitsausfall durch Krankheit, erlaubt (ebd.: 189). Die Kombination der vorangehenden Punkte verweist die Menschen auf ihre Arbeitskraft, um ihr Leben zu finanzieren, also auf Lohnarbeit. Abgesehen davon sind Lohnabhängige aus konjunkturellen Gründen ebenso immer latent von Armut bedroht (Kocka 2021: 72, 93).¹⁷ Beispielsweise ist die Situation in den 1830er Jahren schwierig für ungelernete Arbeiter(*innen), die arbeitslos werden, weil es ein Überangebot an Arbeitskraft gibt, bei gleichzeitig herrschendem Fachkräftemangel (Sachße und Tennstedt 1998: 191). Bestimmend für Armut ist im 19. Jahrhundert nun soziale Ungleichheit, die durch (fehlenden) Besitz bzw. Konsum(un)möglichkeiten hervorgebracht wird (Kocka 2021: 93).¹⁸ Mit der Veränderung der Arbeit hin zu Lohnarbeit entstehen Risiken für die Arbeiter*innen, da diese nicht mehr durch ihre Arbeitgeber abgesichert werden. Absicherungen, die Feudalherren zuvor für ihre Bauern übernahmen, wollen die industriellen Arbeitgeber im 19. Jahrhundert (welche sich am kapitalistischen Wirtschaftssystem orientierten) nicht mehr leisten (Sachße und Tennstedt 1998: 185–188, 260).¹⁹

17 Bevor sich das kapitalistische Wirtschaftssystem etabliert, wird Armut durch Krisen, wie Hunger oder Verteuerung, ausgelöst (Sachße und Tennstedt 1998: 181). Die Armutsgefahr besteht nun unabhängig von akuten Krisen, da die Versorgung der Bevölkerung kein Problem mehr darstellt (ebd.), weil auch die Landwirtschaft im Sinne der neuen Wirtschaftsordnung kommerzialisiert wurde, was gleichzeitig mehr Lohnarbeiter(*innen) notwendig macht (ebd.: 185–188).

18 Im Gegensatz zu vorher, als Armut durch andere Krisen (siehe Fußnote zuvor) bestimmt war.

19 Allerdings sorgte das eher für die Einführung der Sozialversicherung und nicht für einen Ausbau der Fürsorge. Außerdem waren der Staat und damit auch die Fürsorge daran interessiert, das kapitalistische System aufrechtzuerhalten (Sachße und Tennstedt 1998: 260), bspw. durch eine niedrige Fürsorgeleistung, die Lohnarbeit attraktiv machte.

Auch wenn der Staat, wie wir ihn heute kennen, und verschiedene Wirtschaftsformen erst ab dem 17./18. Jahrhundert entstehen und der Staat ab diesem Zeitpunkt immer mehr die Regulierung von Armut bzw. Wohlfahrt übernimmt, gibt es kommunal (durch Regierungen²⁰) organisierte Fürsorge bereits gegen Mitte/Ende des 15. Jahrhunderts, v. a. in Städten (ebd.: 86). Zuvor gibt es kirchlich und privat bereitgestellte Fürsorge. Die Entstehung der Fürsorge wird im Weiteren skizziert.

2.1.2 Armut und Fürsorge

Mit der Veränderung der Arbeit und der Lohnarbeit verändern sich auch die Gründe für Armut und die Gründe für die Unterstützung armer Menschen. Die Notwendigkeit, ‚Arme‘ zu unterstützen, ist lange eine Selbstverständlichkeit, v. a. in der Zeit, als Fürsorge noch kirchlich organisiert war und als Armut (wie eben auch Reichtum) als gottgegeben galten (Münchmeier 1981: 26). Seit dem hohen Mittelalter, also von Mitte des 11. Jahrhunderts bis Mitte des 13. Jahrhunderts, erfährt Armut eine sozioökonomische Definition als „Besitzlosigkeit“ (Sachße und Tennstedt 1998: 27). Als „traditionelle Armutgruppen“ (ebd.: 101) werden Witwen, kranke, körperlich behinderte und verwaiste Menschen betrachtet. Die Frage, was Bedürftigkeit ist und wer als bedürftig gilt, wandelt sich. Von der Mitte des 11. bis zur Mitte des 13. Jahrhunderts gilt als bedürftig, wer kein Vermögen besitzt, nicht arbeiten kann oder trotz Arbeit seinen Lebensunterhalt nicht komplett alleine finanzieren kann (ebd.: 27). Fürsorge anderen gegenüber dient dem eigenen guten Gewissen, Überprüfungen, ob jemand bedürftig ist, gibt es nicht (ebd.). Alle Armen werden zu dieser Zeit als unterstützungswürdig betrachtet; auch findet keine Stigmatisierung armer Menschen statt (ebd.: 28–29). Eine Differenzierung in würdige und unwürdige Arme gibt es zu diesem Zeitpunkt noch nicht. Diese entsteht mit Aufkommen der staatlich organisierten Fürsorge und der Orientierung an Arbeit als Norm (Huster 2008b: 246).

Wie die staatliche Reglementierung die Zuschreibung ‚wirklich‘ bedürftig schafft, lässt sich besonders explizit am Bettlertum aufzeigen. Generell ändert sich die Sicht auf Bettelei. Betteln gilt im 13. Jahrhundert noch als Beruf und wird ab dem 14. Jahrhundert sowie im 15. Jahrhundert stark eingeschränkt durch städtische Almosen- und Bettelordnungen (G. K. Schäfer 2008: 231; Sachße und Tennstedt 1998: 30–31). Im 16. Jahrhundert wird Betteln verboten, der Berufssta-

20 Regierungen im Plural, da es im geografischen Deutschland keine einheitliche Regierung gab. Wobei sich Tennstedt und Sachße in ihren Ausführungen (die immerhin vom 11. Jahrhundert bis 1918 reichen) geografisch an den Grenzen des Deutschen Kaiserreiches 1871 orientieren (Sachße und Tennstedt 1998: 13). Der Nationalstaat Deutschland entwickelt sich erst ab Mitte des 19. Jahrhunderts (Wehler 1975: 19).