

Zwischen Cash und Care

Soziale Teilhabe in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

Abstract: *This article examines concepts of inclusion for individuals experiencing long-term unemployment in the context of the activating labour market policy. Drawing on a theoretical framework of inclusion and the distinction between »cash« and »care,« the study examines how actors involved in means-tested basic income support and personal social services understand inclusion. The analysis is based on guided expert interviews with staff from job centres and social service. These interviews are examined using qualitative content analysis from a sociology-of-knowledge perspective. Initial findings indicate that inclusion is not uniformly understood in this policy context. Instead, its meaning varies according to institutional context with a focus on employment-oriented understandings of inclusion, which, however, are countered by interpretations that link inclusion more strongly to stabilization and problem-solving. The article suggests that inclusion in activating labor market policy should be analysed as a conflictual and institutionally embedded field of interpretation.*

1. Einleitung und Problemstellung

In den letzten 10 bis 15 Jahren werden Teilhabe-Semantiken in sozialpolitischen Programmatiken und Leitideen besonders prominent verwendet. Dabei wird der Begriff nicht nur analytisch zur Beschreibung von gesellschaftlicher Ungleichheit verwendet, sondern auch als positiv-normativer Gegenbegriff zu Armut und sozialer Ausgrenzung (Bartelheimer 2007). Teilhabe umfasst dabei die Chance, in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen eingebunden zu sein. Hierzu gehören vor allem Erwerbsarbeit, Bildung, soziale Kontakte, politische Mitbestimmung, kulturelles Engagement sowie soziale Rechte (Bartelheimer 2007). Bereits dadurch wird deutlich, dass es sich um ein mehrdimensionales Konzept handelt, das nicht auf einzelne Teilhabebereiche reduziert werden kann.

Die wachsende Bedeutung des Begriffs zeigt sich besonders deutlich im Zusammenhang mit einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Soziale Teilhabe ist dabei längst zu einem zentralen sozialpolitischen Ziel geworden, das sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene in Programmen und Strategien verankert ist. Initiativen wie die europäische Strategie der »Active Inclusion« oder die »Europe 2020«-Agenda greifen den Begriff der sozialen Teilhabe beziehungsweise sozialen Inklusion ausdrücklich auf und nutzen ihn als Leitidee politischer Steuerung (Lamberts und Van Peteghem 2016). Zudem wird Teilhabe in Programmen internationaler Organisationen wie der OECD und der Weltbank als sozialpolitisches Ziel benannt. Im deutschen Kontext taucht der Teilhabe-Begriff ebenfalls in zahlreichen Reformen und Maßnahmen auf, etwa im Bildungs- und Teilhabepaket (§ 28 SGB II), im Teilhabechancengesetz (§ 16e und 16i SGB II) oder in Programmen zur sozialen Teilhabe am Arbeitsmarkt (Oschmiansky 2020). Darüber hinaus wird der Begriff auch von wohlfahrtsstaatlichen Akteuren normativ aufgeladen und mit Vorstellungen von Menschenwürde und sozialer Gerechtigkeit verknüpft (Diakonie 2015).

Trotz ihrer zentralen Bedeutung bleibt oft unklar, was unter sozialer Teilhabe im Rahmen aktivierender Arbeitsmarktpolitik konkret verstanden wird. Die begriffliche Offenheit ermöglicht zwar eine hohe Anschlussfähigkeit an unterschiedliche Zielorientierungen und Konzepte, sie geht jedoch zugleich mit einer erheblichen Unschärfe einher. So fungiert Teilhabe oftmals als programmatischer Sammelbegriff, dessen konkrete inhaltliche Ausgestaltung entweder offenbleibt oder situativ bestimmt wird. Besonders problematisch wird es, wenn Teilhabe nicht nur als normatives Leitbild dient, sondern zum konkreten Ziel sozialpolitischer Maßnahmen wird. In solchen Fällen stellt sich die Frage, welche Dimensionen von Teilhabe adressiert werden und welche impliziten Annahmen den Maßnahmen und bei den beteiligten Akteuren zugrunde liegen.

Gerade im Umgang mit langzeitarbeitslosen Personen, deren Lebenslagen durch höchst individuelle multiple soziale Problemlagen geprägt sind, wird Teilhabe oftmals als zentrale Leitidee in sozialpolitischen Konzepten angeführt. In diesen Kontexten tritt neben der Sicherung des Lebensunterhalts durch Leistungen der materiellen Grundsicherung die Bedeutung personenbezogener sozialer Dienstleistungen hervor, etwa in Form von Schuldnerberatung, psychosozialer Unterstützung oder Hilfen bei Suchterkrankungen. Diese unterschiedlichen Unterstützungsformen lassen sich analytisch als »Cash«- und »Care«-Leistungen unterscheiden. Während erstere auf die Bereitstellung materieller Ressourcen ausgerichtet sind, zielen letztere auf die Bearbeitung individueller Problemlagen sowie

auf die Förderung von Handlungskompetenzen. Vor diesem Hintergrund ist zu untersuchen, ob und inwiefern sich in den verschiedenen Unterstützungsformen von Cash und Care unterschiedliche Verständnisse von Teilhabe herausbilden und welchen Einfluss diese auf die praktische Gestaltung sozialpolitischer Maßnahmen haben.

Um die empirisch beobachtbaren Verständnisse sozialer Teilhabe von Langzeitarbeitslosen im Kontext der Arbeitsmarktpolitik einordnen zu können, ist daher zunächst eine theoretische Klärung des Aktivierungsparadigmas erforderlich, das die Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen seit den 1990er Jahren maßgeblich prägt. Darüber hinaus bedarf auch der Begriff der sozialen Teilhabe einer theoretischen Einordnung. Der folgende Theorieteil widmet sich daher zunächst den grundlegenden Annahmen, Zielsetzungen und Handlungslogiken aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Darauf aufbauend wird ein theoretisches Verständnis sozialer Teilhabe entwickelt, das über eine rein arbeitsmarktorientierte Perspektive hinausgeht und die Mehrdimensionalität von Teilhabe systematisch berücksichtigt. Auf dieser Grundlage kann anschließend analysiert werden, inwiefern und auf welche Weise unterschiedliche Teilhabekonzepte im Kontext arbeitsmarktpolitischer Praxis wirksam werden. Die Frage nach dem Verhältnis von materiellen Leistungen und personenbezogenen sozialen Dienstleistungen wird dabei zunächst ausgeklammert und in einem späteren Abschnitt gesondert aufgegriffen. So lassen sich die theoretischen Grundlagen von Aktivierung und Teilhabe zunächst getrennt darstellen, bevor ihre Verschränkungen im weiteren Verlauf des Beitrags genauer analysiert werden.

Ziel des Beitrags ist es, erste Unterschiede in den Teilhabe-Konzepten im Kontext der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik herauszuarbeiten und zueinander in Beziehung zu setzen. Gefragt wird, welche Leitvorstellungen und Deutungsmuster von sozialer Teilhabe die Akteure der materiellen Grundsicherung einerseits und der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen andererseits identifiziert werden können, wie diese institutionell und professionell geformt werden und welche Konsequenzen sich daraus für die Ausgestaltung sozialpolitischer Maßnahmen ergeben.

2. Das Aktivierungsparadigma in der Arbeitsmarktpolitik

Seit den 1990er Jahren und insbesondere seit der Einführung der Hartz IV-Gesetze im Jahr 2005 wird in Deutschland die Arbeitsmarktpolitik maßgeblich durch das Aktivierungsparadigma gestaltet. Giddens (1999) beschreibt den Übergang von einer »aktiven« zu einer »aktivierenden« Arbeitsmarktpolitik. Während die passive Arbeitsmarktpolitik hauptsächlich das Ziel verfolgte, Hilfe anzubieten, betont die aktivierende Arbeitsmarktpolitik stärker die Verpflichtung zur Mitwirkung. Das bedeutet, dass sozialstaatliche Leistungen nur dann in vollem Umfang gewährt werden, wenn aktive Integrationsbemühungen in den Arbeitsmarkt durch die Leistungsbeziehenden ersichtlich sind. Die im Aktivierungsparadigma enthaltenen Sanktionsmaßnahmen dienen dabei einerseits als eine Art Disziplinierung und andererseits als Instrument zur Verhaltensänderung von Langzeitarbeitslosen. Damit verschiebt sich Sozialpolitik von einer vorwiegend kompensatorischen hin zu einer stärker steuernden und normativ gerahmten Praxis (Lødemel und Trickey 2001a, Lødemel und Trickey 2001b, Clasen und Clegg 2011). Es soll erreicht werden, dass alle Erwerbspotenziale aktiviert werden. Die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt wird zu einer der wichtigsten Voraussetzungen für soziale Teilhabe. Dieser Wandel zeigt sich besonders deutlich im Prinzip des »Förderns und Forderns« des SGB II, in dem das Spannungsverhältnis zwischen Unterstützung und Verpflichtung klar hervortritt. Es wird durch eine Reihe von konkreten Reformelementen begleitet, wie z. B. die Absenkung und stärkere Konditionalisierung von Transferleistungen, die Verstärkung von Vermittlungs- und Beratungsprozessen sowie die Erweiterung der Zumutbarkeitsregelungen (Dingeldey 2007, Lessenich 2008, Eichhorst et al. 2008). Dadurch wird das Spannungsverhältnis zwischen Hilfe und Pflichten besonders deutlich. Das Besondere an diesem Paradigma ist, dass es das Verhältnis zwischen Staat und Leistungsbeziehenden grundlegend verändert. Sozialpolitische Ziele und Instrumente werden darin neu ausgerichtet und bestimmte normative Leitvorstellungen eingebracht. Im Hintergrund steht die Annahme, dass der Bezug sozialstaatlicher Leistungen der materiellen Grundsicherung potenziell Fehlanreize schaffen kann und dass hohe und langfristig bezogene Transferleistungen die Motivation zur Arbeitsaufnahme mindern und somit zur Verfestigung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit beitragen. Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik verfolgt deshalb das Ziel, die Eigenverantwortung der Leistungsbeziehenden zu stärken und ihre Integration in Erwerbsarbeit zu beschleunigen (Lessenich 2008).

Es ist jedoch zu beachten, dass es nicht das eine Aktivierungsparadigma und damit verbundene Handlungslogiken gibt. Im Rahmen einer Forschungsarbeit

aus Schweden konnten verschiedene Handlungslogiken im Rahmen des Aktivierungsparadigmas identifiziert werden. Das Ergebnis war, dass zwischen arbeitsmarktorientierten (»work-test«), selektiven (»creaming«) und bedarfsorientierten (»neediness«) Logiken unterschieden werden kann. Weitere Perspektiven können geschlechterspezifische (»gender«) oder normativ-programmatische (»policy-true«) Logiken sein (Nybom 2013). Die »work-test«-Logik legt den Fokus auf die unmittelbare Arbeitsbereitschaft und -fähigkeit der Leistungsbeziehenden und verknüpft Leistungen mit überprüfbaren Aktivitäten der Arbeitssuche (z. B. Anzahl der geschriebenen und eingereichten Bewerbungen). Im Gegensatz dazu verfolgt die »creaming«-Logik das Ziel, Vermittlungseffizienz zu maximieren, indem sie vor allem Personen unterstützt, die gute Chancen haben, schnell in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Im Gegensatz dazu wird im Zusammenhang der »neediness«-Logik besonders auf individuelle Unterstützungsbedarfe von Langzeitarbeitslosen in multiplen Problemlagen eingegangen (Nybom 2013). Die unterschiedlichen Logiken zeigen, dass das Aktivierungsparadigma aus zahlreichen Annahmen, Zielsetzungen und Steuerungsmechanismen zusammengesetzt sein kann. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch für Deutschland annehmen, dass die aktivierende Arbeitsmarktpolitik von unterschiedlichen Handlungslogiken geprägt ist, die zum Teil auf konkurrierenden Zielen und Teilhabevorstellungen beruhen. Die Gemeinsamkeit dieser Deutungen in diesem Kontext kann in der grundlegenden Orientierung an Erwerbsarbeit liegen. Es ist in diesem Zusammenhang jedoch genauer zu untersuchen, inwiefern die Erwerbsarbeit dadurch zur zentralen Dimension sozialer Teilhabe avanciert. Sie ist dabei jedoch nicht nur in einer ökonomischen Perspektive bedeutsam, sondern dient zugleich als Orientierungspunkt für sozialpolitische Interventionen. Andere Formen der Teilhabe können leicht übersehen werden. Ein wichtiger Punkt für die folgende Analyse ist, dass das Aktivierungsparadigma implizite Vorstellungen von sozialer Teilhabe umfasst. Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik umfasst also nicht nur den institutionellen Rahmen, der arbeitsmarktbezogene Steuerung ermöglicht, sondern auch den Kontext, in dem spezifische Vorstellungen von Teilhabe geschaffen und gefestigt werden. Aufgrund dessen ist nun zu untersuchen, wie soziale Teilhabe theoretisch definiert werden kann.

3. Soziale Teilhabe als Ziel sozialpolitischer Maßnahmen

Um die verschiedenen empirischen Auffassungen von Teilhabe analytisch einordnen zu können, ist ein theoretischer Zugang erforderlich, der über eine allein arbeitsmarktorientierte Sichtweise von sozialer Teilhabe hinausgeht und die Mehrdimensionalität dieses Konzepts berücksichtigt. Die soziologische Theorie sozialpolitischer Intervention von Franz-Xaver Kaufmann (2009) bietet einen solchen Zugang. Soziale Teilhabe wird hier nicht als eindimensionales Ziel betrachtet, sondern als ein komplexes Zusammenspiel von verschiedenen Teilhabedimensionen und sozialpolitischen Maßnahmen. In diesem Zusammenhang nennt Kaufmann (2009) die rechtlich garantierten Ansprüche des Einzelnen, den Zugang zu grundlegenden Leistungen und Schutzrechten sowie den Zugang zu materiellen Ressourcen als wichtige Voraussetzungen für soziale Teilhabe. Zu den Voraussetzungen für Teilhabe zählen auch infrastrukturelle Handlungsmöglichkeiten für die Gestaltung der sozialen und räumlichen Umwelt, deren Vorhandensein darüber entscheidet, ob vorhandene Angebote tatsächlich erreichbar und nutzbar sind. Darüber hinaus sind auch die individuellen Handlungskompetenzen und -bereitschaften der Fachkräfte sowie der Adressat*innen von großer Bedeutung, weil Teilhabe nicht nur durch strukturelle Voraussetzungen ermöglicht wird, sondern auch die Fähigkeit und den Willen voraussetzt, diese Chancen zu nutzen. Analytisch können diese unterschiedlichen Voraussetzungen verschiedenen Interventionsformen staatlichen Handelns zugeordnet werden. Rechtliche Interventionen haben das Ziel, Ansprüche und Teilhaberechte abzusichern. Ökonomische Interventionen sollen materielle Ressourcen bereitstellen. Pädagogische Interventionen zielen darauf ab, individuelle Kompetenzen zu fördern, und ökologische Interventionen sollen unterstützende Umweltbedingungen schaffen (Kaufmann 2009). Soziale Teilhabe scheint somit das Ergebnis eines Zusammenspiels dieser vier Interventionsformen zu sein, die jeweils verschiedene Dimensionen von Bedürfnissen abdecken.

Dieses Verständnis von sozialer Teilhabe kann durch Peter Bartelheimers Konzept ergänzt werden (Bartelheimer 2007). Hier wird betont, dass es mehr braucht als formale Rechte oder minimale Ressourcen, um soziale Teilhabe realisieren zu können. In dieser Teilhabetheorie werden fünf Teilhabeformen, die dafür erforderlichen gesellschaftlichen Ressourcen bzw. Umwandlungsfaktoren sowie die möglichen Teilhabeergebnisse benannt. Auch wenn im Kontext der Arbeitsmarktpolitik die These aufgestellt werden kann, dass enggeführte Teilhabeverständnisse dominieren, die primär auf Erwerbsarbeit als zentrale Form sozialer Teilhabe

ausgerichtet sind, bleibt diese Teilhabeform auch bei Bartelheimer nicht unberücksichtigt. Allein aufgrund des hohen gesellschaftlichen Stellenwerts von Erwerbsarbeit und ihrer zentralen Bedeutung für die Existenzsicherung wird sie auch in diesem Konzept als eine der fünf Teilhabeformen berücksichtigt. Der Betrieb beziehungsweise das Unternehmen, der Arbeitsmarkt sowie die Arbeitsmarktpolitik werden dabei als relevante Ressourcen angeführt. Das Teilhabeergebnis ist in diesem Zusammenhang die Erwerbsbeteiligung sowie das Erwerbseinkommen. Zu hinterfragen ist jedoch, wie sicher die Erwerbsarbeit ist und ob das Einkommen existenzsichernd ist. Soziale Nahbeziehungen sind eine weitere Teilhabeform. Gesellschaftliche Ressourcen können neben der Familie, Bekannten und Freunden auch Arbeitskolleg*innen im Betrieb/Unternehmen sein. Nachbar*innen können ebenso als Ressource wahrgenommen werden. Der Aufbau von Netzwerken sowie der Abbau von Isolation bilden hierbei das Teilhabeergebnis ab. Im Bereich der Rechte wird unterschieden zwischen bürgerlichen und politischen Rechten auf der einen Seite und sozialen Rechten auf der anderen. Im ersten Fall fungieren Parteien oder Verbände als Ressource und der Bürgerstatus sowie der Grad der politischen Partizipation als Teilhabeergebnis. Bei den sozialen Rechten gilt das System der sozialen Sicherung als Ressource und die monetären Transferleistungen sowie sozialen Dienstleistungen als Ergebnis der Teilhabe. Letztlich wird auch der Bereich Bildung und Kultur als eigenständige Teilhabeform angeführt. Dabei dient das Bildungssystem als Ressource und in der Qualifikation, aber auch in der Wertorientierung zeigt sich das Teilhabeergebnis (Bartelheimer 2007). Insgesamt bleibt festzuhalten, dass soziale Teilhabe eng verknüpft ist mit sozialer Ungleichheit. Ungleichheit manifestiert sich dabei nicht nur durch Ressourcenunterschiede, sondern auch durch ungleiche Teilhabechancen. Es wird hervorgehoben, dass insbesondere Langzeitarbeitslose mit multiplen sozialen Problemlagen häufig von kumulativen Einschränkungen betroffen sind, die mehrere Teilhabedimensionen zugleich berühren (Bartelheimer 2004, Bartelheimer 2007). Anhand dessen zeigt sich erneut die Mehrdimensionalität sozialer Teilhabe. Zudem kommt es darauf an, ob Menschen tatsächlich die Chance erhalten, diese Möglichkeiten zu nutzen. So verschiebt sich der Fokus von reinen Voraussetzungen hin zu den Verwirklichungschancen sozialer Praxis (Sen 1999). In diesem Zusammenhang kann die Analyse von Teilhabekonzepten der Akteure in monetären (Cash) und personenbezogenen (Care) Leistungen als eine ergänzende Perspektive dienen. Auf diese Weise kann genauer untersucht werden, ob und wie verschiedene Dimensionen sozialer Teilhabe im Bereich sozialpolitischer Interventionen institutionell bearbeitet, verteilt und zugänglich gemacht werden.

4. Cash und Care als ergänzende Perspektive auf die Institutionalisierung sozialer Teilhabe

Die Unterscheidung zwischen monetären Leistungen (»Cash«) und personenbezogenen sozialen Dienstleistungen (»Care«) ermöglicht es, die institutionelle Bearbeitung sozialer Teilhabe im Bereich der materiellen Grundsicherung für Langzeitarbeitslose genauer zu fassen. Während monetäre Leistungen in erster Linie der Sicherung des Lebensunterhalts dienen, zielen personenbezogene Hilfen darauf ab, individuelle Problemlagen zu bearbeiten, Unterstützung im Alltag zu leisten und die Handlungsfähigkeit der Betroffenen zu stärken (Badura und Gross 1976). Analytisch macht diese Unterscheidung sichtbar, wie verschiedene Dimensionen sozialer Teilhabe nicht nur normativ bestimmt, sondern auch in konkrete Leistungsformen, Zuständigkeiten und Zugangswege überführt werden. Dabei geht die Differenzierung von »Cash« und »Care« über die bloße Unterscheidung zweier Hilfeformen hinaus. Vielmehr verweist sie auf unterschiedliche institutionelle Vorstellungen von Teilhabe. Darin spiegeln sich jeweils spezifische Annahmen darüber wider, was als relevanter Bedarf gilt, wie Hilfebedürftigkeit festgestellt wird und welche Formen der Unterstützung als angemessen erscheinen. Auf diese Weise strukturiert die Unterscheidung, welche Problemlagen als monetär kompensierbar gelten und welche erst durch professionelle Beratung und Begleitung – meist durch Sozialarbeiter*innen – als bearbeitungsbedürftig sichtbar werden. In diesem Sinne hilft die Unterscheidung von »Cash« und »Care« dabei, Teilhabe nicht nur als Ziel sozialpolitischer Interventionen, sondern auch als Ergebnis sozialstaatlicher Problembearbeitung zu verstehen.

Im rechtlichen und institutionellen Bereich zeigt sich zunächst eine grundlegende Asymmetrie. Der Zugang zu monetären Leistungen ist vergleichsweise klar geregelt und an formalisierte Anspruchsvoraussetzungen im Sinne einer »wenn-dann-Logik« gebunden. Personenbezogene soziale Dienstleistungen sind demgegenüber häufig offener ausgestaltet, an zusätzliche Bedingungen geknüpft und vielfach vom Ermessen der Fachkräfte, z. B. im Jobcenter, abhängig (Schwarze und Mittelstädt 2018). Diese Unterschiede zwischen Cash und Care weisen darauf hin, dass unterschiedliche Teilhabedimensionen auch rechtlich unterschiedlich abgesichert werden. Während materielle Bedarfe eher standardisierbar zu gestalten sind, hängen soziale Unterstützungsbedarfe stärker von der situativen Einschätzung und institutionellen Bearbeitung ab (Kreimeyer 2017). Die Inanspruchnahme beider Leistungsformen ist unterschiedlich organisiert. Materielle Leistungen werden in der Regel über standardisierte Verwaltungsverfahren gewährt und personen-

bezogene Leistungen setzen häufig zusätzliche Schritte der Bedarfsanalyse, Bedarfserkennung, Zuweisung oder aktiven Inanspruchnahme voraus (Schwarze und Mittelstät 2018).

Organisatorisch sind »Cash« und »Care« keineswegs strikt getrennt. Zwar werden monetäre Leistungen und personenbezogene Hilfen häufig von unterschiedlichen Zuständigkeiten, Abteilungen oder Trägern bearbeitet, gleichzeitig bestehen aber über das Fallmanagement, in Eingliederungsvereinbarungen oder in integrierten Beratungssettings vielfältige Formen der Kopplung beider Hilfen. Anhand dieses Zusammenspiels zeigt sich, dass die Beziehung zwischen beiden Leistungsformen weder als reine Trennung noch als vollständige Einheit beschrieben werden kann. Vielmehr entstehen hybride Konstellationen, in denen administrative, sozialarbeiterische und pädagogische Logiken aufeinandertreffen (können). Dies wird besonders deutlich im Kontext des Jobcenters. Auch dort existieren mit den Beratungs- und Vermittlungsleistungen der Fachkräfte care-nahe Elemente. Diese sind jedoch in einen institutionellen Zusammenhang eingebettet, der durch Aktivierungsanforderungen, die Trennung von »Leistungsabteilung« und der Abteilung »Markt und Integration« sowie durch die Möglichkeit von Sanktionen geprägt ist. Diese Konstellation verweist auf die für »street-level bureaucrats« typische Spannung zwischen institutionellen Vorgaben, Ermessensspielräumen und der Bearbeitung individueller Problemlagen in der direkten Interaktion (Lipsky 2010). Für Leistungsbeziehende erscheinen Gespräche im Jobcenter daher häufig nicht als ergebnisoffene und auf Vertrauen beruhende Unterstützungssettings. Gerade langzeitarbeitslose Personen werden soziale oder psychosoziale Problemlagen unter diesen Bedingungen nicht ohne Weiteres offenlegen, weil solche Interaktionen unter dem Eindruck von Kontrolle, Bewertung und möglichen leistungsrechtlichen Folgen stehen können. Darin zeigt sich ein Spannungsverhältnis zu zentralen Prinzipien personenbezogener sozialer Dienstleistungen wie Freiwilligkeit, Ergebnisoffenheit und einem Vertrauensverhältnis (Badura und Gross 1976). Auf diese Weise wird mitbestimmt, welche Unterstützungsbedarfe im System der materiellen Grundsicherung überhaupt als relevant, bearbeitbar und interventionsbedürftig gelten und welchen Formen von Teilhabe institutionell Vorrang eingeräumt wird.

Eine weitere Unterscheidung zwischen Cash und Care bezieht sich auf die Adressierung der Nutzer*innen in den jeweiligen Hilfeformen. Im Kontext monetärer Leistungen werden Antragsteller*innen primär als potenziell anspruchsberechtigte Leistungsberechtigte innerhalb eines formalisierten Verfahrens betrachtet. Im Rahmen personenbezogener Leistungen wird demgegenüber mehr auf Inter-

aktion und Kooperation gesetzt. Damit gehen unterschiedliche Erwartungen an die Mitwirkung, Selbststeuerung und Veränderungsbereitschaft der Adressat*innen einher. Gerade in diesen unterschiedlichen Adressierungsweisen zeigt sich, dass in sozialstaatlichen Arrangements nicht nur Leistungen verteilt werden, sondern auch Rollenzuschreibungen stattfinden, mit denen unterschiedliche Teilhabekonzepte verknüpft sein können. Für die vorliegende Analyse ist die Unterscheidung von Cash und Care daher nicht als eigenständige Theorie sozialer Teilhabe zu verstehen, sondern als ergänzende Heuristik. Sie dient dazu, die im empirischen Material erkennbaren Teilhabekonzepte institutionell genauer rekonstruieren und vergleichen zu können. Vor diesem Hintergrund richtet sich die empirische Analyse auf die Frage, wie soziale Teilhabe in den Kontexten materieller Grundsicherung und personenbezogener sozialer Dienstleistungen jeweils konzeptualisiert wird und welche institutionellen sowie professionellen Logiken diese Verständnisse strukturieren.

5. Methodisches Vorgehen

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wurde ein qualitatives Forschungsdesign gewählt, das die Rekonstruktion von Deutungen und Handlungslogiken im Feld der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zum Ziel hat. Im Zentrum der Datenerhebung stehen leitfadengestützte Expert*inneninterviews, die es ermöglichen, institutionelle und professionelle Perspektiven systematisch zu erfassen. Die Auswahl der Interviewpartner*innen erfolgte entlang der analytischen Unterscheidung zwischen Akteuren der materiellen Grundsicherung (»Cash«) und Akteuren personenbezogener sozialer Dienstleistungen (»Care«). Einbezogen wurden einerseits Fach- und Leitungskräfte aus dem Jobcenter, andererseits Fachkräfte aus personenbezogenen sozialen Dienstleistungen, insbesondere aus Schuldnerberatung, psychosozialer Beratung und Wohnungslosenhilfe. Diese kontrastierende Fallauswahl dient dazu, unterschiedliche institutionelle und professionelle Perspektiven auf soziale Teilhabe vergleichen zu können. Die Interviews wurden auf Grundlage eines thematisch strukturierten Leitfadens geführt. Dieser umfasste insbesondere Fragen zur Ausgestaltung aktivierender Arbeitsmarktpolitik, zu Erfahrungen mit arbeitsmarktpolitischen Programmen und Reformen, zum Verhältnis von monetären Leistungen und sozialen Dienstleistungen sowie zu den jeweiligen Verständnissen sozialer Teilhabe. Der Leitfaden diente dabei als strukturierender Rahmen und ließ gleichzeitig Raum für eigene Schwerpunktsetzungen und Deutungen der Interviewpersonen.

Die Auswertung des Materials erfolgt mittels qualitativer Inhaltsanalyse und wird in diesem Beitrag durch eine wissenssoziologische Perspektive gerahmt. Im Vordergrund stehen dabei erste Analyseschritte, in denen zentrale Themen, widerkehrende Argumentationsfiguren und unterschiedliche Deutungen sozialer Teilhabe herausgearbeitet werden. Die wissenssoziologische Perspektive dient dabei vor allem als heuristische Sensibilisierung für die Frage, wie soziale Problemlagen beschrieben, Verantwortlichkeiten zugeschrieben und angemessene Formen der Unterstützung begründet werden. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es daher nicht, bereits eine abgeschlossene Rekonstruktion der zugrunde liegenden Deutungsordnungen vorzulegen, sondern erste empirische Befunde sichtbar zu machen und analytische Linien für die weitere Auswertung zu konturieren.

6. Erste empirische Befunde und analytische Einordnung

Die bisherigen Auswertungen legen nahe, dass soziale Teilhabe im Kontext aktivierender Arbeitsmarktpolitik kein einheitliches Verständnis hat, sondern je nach institutionellem Zusammenhang unterschiedlich gefasst wird. Erste Hinweise darauf lassen sich insbesondere entlang der Themen Aktivierung und Erwerbsintegration rekonstruieren. Auch anhand der Relation von Cash und Care werden erste unterschiedliche Konzepte sozialer Teilhabe erkennbar.

6.1 Aktivierung als individualisierte und normativ gerahmte Praxis

Ein erstes Deutungsmuster, das sich im Material zeigt, beschreibt Aktivierung als eine individualisierte Praxis, die sich an der jeweiligen Lebenslage orientiert. Aktivierung erscheint dabei nicht primär als standardisierte Maßnahme, sondern als interaktiver Prozess, der im Beratungskontext mit den Leistungsbeziehenden ausgehandelt wird.

Und ich glaube, der ganz entscheidende Aspekt dieser Aktivierung [...] ist erst einmal zu verstehen, wer sitzt da auf der anderen Seite meines Schreibtisches, was ist dem im Leben schon passiert, wie können wir uns auf ein gemeinsames Ziel einigen. [...] (Ic, Z. 157–180)

Die Passage betont das Verstehen individueller Lebenslagen und rahmt Aktivierung als kooperative Aushandlung. Gleichzeitig deutet sich an, dass diese Aushandlung nicht vollständig ergebnisoffen ist, da das »gemeinsame Ziel« im weite-

ren Verlauf auf die Integration in Arbeit bezogen wird. Aktivierung lässt sich damit vorläufig als dialogisch angelegte Praxis verstehen. Sie ist einerseits auf Verständigung ausgerichtet, andererseits aber in eine institutionell vorstrukturierte Zielorientierung eingebettet. Darin wird ein normativer Erwartungshorizont sichtbar, in dem Aktivierung wesentlich auch als Selbst-Aktivierung erscheint. Zudem wird Unterstützung hier nicht als voraussetzungsloses Recht beschrieben, sondern als Bestandteil eines Prozesses, der Eigenverantwortung und aktive Mitwirkung voraussetzt. Dies lässt darauf schließen, dass Teilhabe eng mit Selbststeuerung und individueller Anschlussfähigkeit an institutionelle Erwartungen verknüpft wird. Anhand dessen wird auch ein erstes Indiz für das Spannungsverhältnis von Cash und Care innerhalb des Jobcenters ersichtlich. Auf der einen Seite steht der Beratungsanspruch der Fachkräfte, dem jedoch eine »formalisierte Regelungskultur« gegenübersteht (Jann 2000, Jewell 2007).

6.2 Erwerbsintegration als dominanter Referenzpunkt

Ein zweites Deutungsmuster betrifft die Orientierung an Erwerbsintegration. Im vorliegenden Material wird die Dominanz der Erwerbsarbeit auch bei Langzeitarbeitslosen mit weiteren sozialen Unterstützungsbedarfen erkennbar, auch wenn das nicht immer ausdrücklich benannt wird.

Die wollen nicht für uns an diesem Kunden etwas bewegen, um in Richtung Arbeitsmarkt oder Integration zu gehen [...] (Kombi, Z. 408–418)

Die Formulierung »für uns« verweist auf eine institutionelle Perspektive, in der Teilhabe primär im Horizont arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen, nämlich der Integration in den Arbeitsmarkt, bestimmt wird. Unterstützung wird demnach daran gemessen, ob sie zur »Integration« beiträgt. Maßnahmen, die diese Zielorientierung nicht unmittelbar unterstützen, können in dieser Perspektive als nachrangig erforderlich oder zumindest als begründungsbedürftig wahrgenommen werden. Besonders deutlich wird diese Rahmung im Kontrast zu sozialen Dienstleistungen:

[...] dann wollen die nicht für uns an diesem Kunden etwas bewegen, um in Richtung Arbeitsmarkt oder Integration zu gehen, sondern da geht es erstmal rein um das Problem, das der Kunde da hat. (Kombi, Z. 408–418)

Hier deutet sich eine Differenz zwischen problemzentrierter Unterstützung sozialer Hilfen und arbeitsmarktorientierter Aktivierung an. Während soziale Dienstleistun-

gen eher auf die Bearbeitung konkreter Problemlagen bezogen werden, erscheint aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive gerade deren fehlende Ausrichtung auf Erwerbsintegration als irritierend oder defizitär. Im Material zeichnen sich damit Hinweise auf ein Verständnis von Teilhabe ab, das selektiv gefasst und eng an arbeitsmarktpolitische Zielkriterien rückgebunden ist.

6.3 Cash und Care als gekoppeltes Steuerungsarrangement

Ein weiterer Befund betrifft die Relation von Cash und Care. Im vorliegenden Material erscheinen Cash-Leistungen nicht durchgängig als eigenständige Voraussetzung von Teilhabe, sondern als Bestandteil eines Arrangements, das auf Aktivierung und Integration ausgerichtet ist.

Ich glaube ehrlich gesagt nicht, dass wenn ich jedem Menschen sein Geld einfach so zur Verfügung stellen würde [...], würde das nicht die Integrationswahrscheinlichkeit erhöhen. (Icen, Z. 858–862)

Man kriegt hier ja nur Geld, wenn man die Dienstleistung der Beratung bis zu einem gewissen Grad in Anspruch nimmt. (Icen, Z. 845 ff.)

Beide Aussagen stellen einen Zusammenhang zwischen finanziellen Leistungen und der Inanspruchnahme von Unterstützungsangeboten sozialer Dienste her. Geld erscheint dabei weniger als Ressource zur eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts, denn als ein an Bedingungen geknüpftes Mittel, das Verhalten in Richtung Arbeitsmarktintegration steuern soll. Zumindest in diesen ersten Befunden deutet sich damit an, dass die Bedeutung materieller Ressourcen als eigenständige Dimension von Teilhabe relativiert wird. Cash erscheint hier teilweise als Werkzeug der Aktivierung, während Care als notwendige Ergänzung für erfolgreiche Teilhabe gerahmt wird. Teilhabe kann daher nicht einfach über materielle Absicherung, sondern in einer Logik konditionaler Unterstützung verstanden werden.

Zusammengenommen legen die ersten Befunde nahe, soziale Teilhabe im Kontext aktivierender Arbeitsmarktpolitik als ein umkämpftes Deutungsfeld zu betrachten. Es finden sich unterschiedliche institutionelle Logiken, normative Erwartungen und professionelle Perspektiven. Im Material verdichten sich Hinweise darauf, dass Erwerbsintegration zum einen besonders prägend für die Bestimmung von Teilhabe ist. Zugleich zeigen sich Deutungen, die Teilhabe stärker mit Stabilisierung, Problembearbeitung und der Bearbeitung komplexer Lebenslagen verbinden. Darin wird auch eine institutionelle Differenz zwischen den Kontexten

materieller Grundsicherung und personenbezogener sozialer Dienstleistungen sichtbar. Während im Bereich der Grundsicherung arbeitsmarktbezogene Zielsetzungen das Verständnis von Teilhabe offenbar in besonderem Maße strukturieren, scheinen Akteure sozialer Dienstleistungen Teilhabe häufiger von den konkreten Problemlagen und Unterstützungsbedarfen der Adressat*innen her zu denken. Diese unterschiedlichen Perspektiven sind im vorliegenden Material noch nicht abschließend ausdifferenziert, verweisen aber bereits auf konkurrierende Deutungen dessen, was als legitime Form von Unterstützung und Teilhabe gelten kann. Insgesamt sprechen die bisherigen Auswertungsschritte dafür, Teilhabe nicht als vorab feststehende Größe, sondern als Ergebnis institutionell gerahmter Deutungs- und Aushandlungsprozesse zu betrachten. Welche Reichweite diese ersten Beobachtungen haben und wie sich die angedeuteten Teilhabekonzepte im weiteren Material verdichten oder differenzieren, bleibt im Verlauf der weiteren Analyse genauer zu prüfen.

7. Schlussbetrachtung: Konkurrenz und Verschränkung von Teilhabekonzepten

Die vorliegenden Befunde deuten darauf hin, dass soziale Teilhabe im Kontext aktivierender Arbeitsmarktpolitik nicht als einheitlich bestimmbares Konzept erscheint, sondern in unterschiedlichen, institutionell geprägten Deutungsmustern konturiert wird. Im Anschluss an Franz-Xaver Kaufmann (2009) lässt sich dies so verstehen, dass in den verschiedenen institutionellen Kontexten jeweils bestimmte Kombinationen von Interventionslogiken und Teilhabevoraussetzungen identifiziert werden können. Dabei zeichnet sich die Dominanz eines Verständnisses ab, das Teilhabe primär über Erwerbsintegration bestimmt. Andere Dimensionen sozialer Teilhabe treten demgegenüber zurück oder werden funktional auf arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen bezogen. Gleichzeitig weisen die Befunde auf alternative Deutungsmöglichkeiten hin, in denen Teilhabe stärker mit der Bearbeitung individueller Problemlagen und der Stabilisierung von Lebenslagen verbunden wird. Diese Teilhabekonzepte stehen jedoch nicht unverbunden nebeneinander. Vielmehr sind sie in der Praxis auf komplexe Weise miteinander verschränkt. Es ist daher in den weiteren Analysen des empirischen Materials genauer zu untersuchen, inwiefern die unterschiedlichen institutionellen und professionellen Logiken, die konkurrierende Konzepte von Teilhabe hervorbringen, untermauert werden können. Gerade in diesen ersten und vorläufigen Ergebnissen zeigt sich jedoch,

dass Teilhabe im Feld aktivierender Arbeitsmarktpolitik nicht nur als normatives Ziel, sondern auch als Ergebnis spezifischer sozialpolitischer Interventions- und Deutungsweisen zu analysieren ist.

Insgesamt legen die Befunde nahe, soziale Teilhabe als ein kontextabhängiges Feld zu verstehen, in dem unterschiedliche Deutungen und Ansprüche aufeinandertreffen. Der Beitrag macht damit sichtbar, dass sich im Feld der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik keineswegs nur ein einheitliches Verständnis von Teilhabe findet, sondern eine konflikthafte Ordnung unterschiedlicher Teilhabekonzepte, in der sich institutionelle Vorgaben, professionelle Perspektiven und normative Erwartungen überlagern.

Literaturverzeichnis

- Badura, Bernhard / Gross, Peter (1976): Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen. Piper Sozialwissenschaft, Bd. 36, München.
- Bartelheimer, Peter (2004): Teilhabe, Gefährdung und Ausgrenzung als Leitbegriffe der Sozialberichterstattung. In: SOFI-Mitteilungen, Nr. 32, S. 47–61.
- Bartelheimer, Peter (2007): Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel. In: FachForum Analysen & Kommentare, Nr. 1/2007, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin.
- Clasen, Jochen / Clegg, Daniel (Hrsg.) (2011): Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe. Oxford University Press, Oxford.
- Diakonie Deutschland (2015): Zehn Jahre Hartz IV – zehn Thesen der Diakonie. Menschenwürde und soziale Teilhabe in der Grundsicherung verwirklichen. Texte-05_2015_10-Jahre-HartzIV.pdf (28.03.2026).
- Dingeldey, Irene (2007): Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen »Arbeitszwang« und »Befähigung«. Eine vergleichende Analyse aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien. Berliner Journal für Soziologie, Heft 2/2007, S. 189–209.
- Eichhorst, Werner / Kaufmann, Otto / Konle-Seidl, Regina (Hrsg.) (2008): Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Berlin, Springer.
- Giddens, Anthony (1999): Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Jann, Werner (2000): Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich. Ein Überblick über den Stand der empirischen Forschung. In: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften. Bd. 33, Heft 4/2000, S. 325–349.
- Jewell, Christopher J. (2007): Agents of the Welfare State. How Caseworkers respond to Need in the United States, Germany, and Sweden. Palgrave Macmillan, New York / London.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2009): Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen. VS Verlag, Wiesbaden.
- Kreimeyer, Kathrin (2017): Soziale Teilhabe in Deutschland. Verständnis und Praxis einer sozialpolitischen Leitidee anhand ausgewählter Arbeitsbereiche der Sozialen Arbeit. In: Soziale Arbeit, Zeitschrift für soziale und sozialverwandte Gebiete, 2/2017, S. 42–48

- Lamberts, Miet / Van Peteghem, Jan (2016): Integration und Inklusion auf dem Arbeitsmarkt der Europäischen Union. Beiträge zum Sozialen Dialog 27. Europäisches Zentrum für Arbeitnehmerfragen (EZA), Königswinter.
- Lessenich, Stephan (2008): Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Transcript Verlag, Bielefeld.
- Lipsky, Michael (2010): Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. Russel Sage Foundation. 2. Aufl., New York.
- Lødemel, Ivar / Trickey, Heather (Hrsg.) (2001a): An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective. Policy Press, Bristol.
- Lødemel, Ivar / Trickey, Heather (2001b): Ein neuer Vertrag für Sozialhilfe. In: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.): Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion. Gesellschafts- und sozialpolitische Texte. Institut für Gesellschaft und Sozialpolitik. Bd. 14, Linz, S. 123–165.
- Minas, Renate (2014): One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? In: International Journal of Social Welfare, 23, S. 40–53.
- Nybohm, Jenny (2013): Activation and ›coercion‹ among Swedish social assistance claimants with different work barriers and socio-demographic characteristics: What is the logic? In: International Journal of Social Welfare, 22, S. 45–57.
- Oschmiansky, Frank (2020): Beschäftigung schaffende Maßnahmen. Bundeszentrale für politische Bildung, Beschäftigung schaffende Maßnahmen | Arbeitsmarktpolitik | bpb.de (28.03.2026).
- Schwarze, Uwe (2012): Sozialhilfe in Schweden und Deutschland. Eine institutionentheoretische, lebenslauftheoretische (und) empirische Untersuchung zu Grundsicherung und aktivierender Sozialpolitik in zwei Wohlfahrtsstaaten. VS Springer, Wiesbaden.
- Schwarze, Uwe / Mittelstät, Kathrin (2018): »Cash und Care« – Entwicklungspfade der Sozialhilfe zwischen materieller Grundsicherung und personenbezogenen sozialen Diensten. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 4/2018, S. 4–9.
- Sen, Amartya (1999): Commodities and Capabilities. Oxford University Press, New Delhi.
- Thiersch, Hans (2020): Lebensweltorientierte Soziale Arbeit – revisited. BeltzJuventa, Weinheim.

Kathrin Mittelstät, M. A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Theologischen Hochschule Reutlingen. E-Mail: kathrin.mittelstaet@th-reutlingen.de