



Jessica Hartig

Tafelnutzer im Profil

Eine empirische Analyse am Beispiel Hessen



Jessica Hartig

Tafelnutzer im Profil

Jessica Hartig

Tafelnutzer im Profil

Eine empirische Analyse am Beispiel Hessen

Tectum Verlag

Jessica Hartig

Tafelnutzer im Profil. Eine empirische Analyse am Beispiel Hessen

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018
Zugl. Dissertation Justus-Liebig-Universität Gießen, Fachbereich Sozial- und
Kulturwissenschaften 2017

ISBN: 978-3-8288-6940-0

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN
978-3-8288-4094-2 im Tectum Verlag erschienen.)

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind
im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Danksagung

Mein besonderer Dank gilt meiner Erstgutachterin Prof. Dr. Diana Auth für die wertvolle Betreuung und Begutachtung meiner Arbeit sowie für die stets sehr anregenden und motivierenden Gespräche, die entscheidend zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben.

Ebenso möchte ich mich herzlich bei meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster bedanken, der bereits meine Magisterarbeit zum Thema Kinderarmut in Deutschland mit großem Engagement betreut hat.

Auch danke ich allen TafelnutzerInnen sowie denjenigen ehrenamtlichen und hauptamtlichen TafelmitarbeiterInnen, die mich kooperativ durch die Teilnahme an der Befragung oder die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten bei meiner Datenerhebung unterstützt haben.

Weiter danke ich meinem Vater, meiner Schwester sowie meiner verstorbenen Mutter, die mir die Werte vermittelt haben, die auch heute für mich im Vordergrund stehen und die mir durch ihren unermüdlichen Einsatz immer all das ermöglichten, was für mich wichtig war.

Mein herzlicher Dank gilt Eileen, da sie seit der Schulzeit eine sehr gute Freundin für mich war, beruflich zum Wegweiser wurde und mich immer unterstützt hat.

Am meisten verdanke ich meinem MO, der mir bei dieser Arbeit in jeder Hinsicht ein Partner war und es zugelassen hat, dass meine Arbeit in den letzten vier Jahren einen wesentlichen Anteil unseres Lebens eingenommen hat. Deinen Familienangehörigen Edith, Eric, Jean, Boubouke und Philippe danke ich zudem, dass sie mich vom ersten Tag an sehr herzlich aufgenommen haben.

Jessica Hartig

Darmstadt, im Januar 2018

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
1 Wandel vom <i>aktiven</i> zum <i>aktivierenden</i> Sozialstaat und damit verbundene sozialpolitische Reformmaßnahmen 1982–2017	21
1.1 Der deutsche Wohlfahrts-/Sozialstaat: Funktion und Finanzierung.....	21
1.2 Sozialstaatliches Politikfeld Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarktpolitische Reformmaßnahmen in Deutschland von 1982–2017	31
1.2.1 1982–1998: Koalition zwischen CDU/CSU und F.D.P. unter Bundeskanzler Kohl	34
1.2.2 1998–2005: Koalition zwischen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter Bundeskanzler Schröder.....	51
1.2.3 2005–2009: Koalition zwischen CDU/CSU und SPD unter Bundeskanzlerin Merkel.....	74
1.2.4 2009–2013: Koalition zwischen CDU/CSU und F.D.P. unter Bundeskanzlerin Merkel.....	83
1.2.5 2013–2017: Koalition zwischen CDU/CSU und SPD unter Bundeskanzlerin Merkel.....	89
1.3 Sozialstaatliches Politikfeld Familienpolitik: Familienpolitische Reformmaßnahmen von 1982–2017.....	93
1.3.1 1982–1998: Koalition zwischen CDU/CSU und F.D.P. unter Bundeskanzler Kohl	97
1.3.2 1998–2005: Koalition zwischen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter Bundeskanzler Schröder.....	101
1.3.3 2005–2009: Koalition zwischen CDU/CSU und SPD unter Bundeskanzlerin Merkel.....	106
1.3.4 2009–2013: Koalition zwischen CDU/CSU und F.D.P. unter Bundeskanzlerin Merkel.....	110

1.3.5	2013–2017: Koalition zwischen CDU/CSU und SPD unter Bundeskanzlerin Merkel	113
1.4	Sozialstaatliches Politikfeld Rentenpolitik: Rentenpolitische Reformmaßnahmen von 1982–2017	115
1.4.1	1982–1998: Koalition zwischen CDU/CSU und F.D.P. unter Bundeskanzler Kohl	120
1.4.2	1998–2005: Koalition zwischen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter Bundeskanzler Schröder	124
1.4.3	2005–2009: Koalition zwischen CDU/CSU und SPD unter Bundeskanzlerin Merkel	130
1.4.4	2009–2013: Koalition zwischen CDU/CSU und F.D.P. unter Bundeskanzlerin Merkel	132
1.4.5	2013–2017: Koalition zwischen CDU/CSU und SPD unter Bundeskanzlerin Merkel	133
1.5	Zusammenfassung der charakteristischen sozialpolitischen Reformmaßnahmen im Zeitraum 1982–2017	137
2	Armut in Deutschland	139
2.1	Definitionen des Armutsbegriffs und Konzepte der Armutsmessung	139
2.1.1	Lebenslagen-Ansatz	140
2.1.2	Relative Einkommensarmut	145
2.1.3	Armutsrisiko-/Armutsgefährdungsquote	145
2.1.4	Sozialstaatlich definierte Armutsgrenze/Grundsicherungsquote als Armutsindikator	146
2.2	Bevölkerungsgruppen mit erhöhtem Armutsrisiko	151
2.2.1	Working Poor: Armut trotz Erwerbstätigkeit	153
2.2.2	Jugendliche (insbesondere ohne Schulabschluss oder berufliche Ausbildung) und junge Erwachsene im Alter zwischen 18 und 25 Jahren	154
2.2.3	Menschen mit psychischen Erkrankungen/gesundheitlichen Einschränkungen	156
2.2.4	Menschen mit Migrationshintergrund	157
2.2.5	Mehrkinderfamilien	161
2.2.6	Alleinerziehende	162
2.2.7	Altersarmut bei RentnerInnen: Das Risiko der Verarmung im Rentenalter	164

2.3	Ernährungsarmut	168
3	Tafeln in Deutschland	175
3.1	Die Tafeln in Deutschland: Geschichte und Verbreitung	176
3.1.1	Tafelforschung	182
3.1.2	Tafelnutzerstruktur	184
3.1.3	Zielgruppenspezifische Zusatzangebote	190
3.2	Angaben zur Tafelnutzung, Subjektives Armutsempfinden und Empfinden bezüglich der Tafelnutzung aus Sicht von TafelnutzerInnen	191
3.2.1	„Einkaufs“-Bedingungen bei den Tafeln aus Sicht von TafelnutzerInnen	196
3.2.2	Menge und Qualität der Lebensmittelpenden aus Sicht von TafelnutzerInnen	199
3.3	Selbstverständnis des Bundesverbandes Deutsche Tafel e.V.	202
3.3.1	Idee und Wirkung der Tafel	203
3.3.2	Tafelgrundsätze, -leitbild und Finanzierung der Tafeln	203
3.4	Tafeln im Kontext des Wohlfahrtsstaates	207
3.4.1	Forderungen des Bundesverbandes Deutsche Tafel e.V. an die Politik	209
4	Methodik: Fragestellung, Hypothesen und Ergebnisse der Tafelnutzerbefragung	213
4.1	Methodik und Fragestellung	213
4.1.1	Fragebogenentwicklung für die Tafelnutzerbefragung	214
4.1.2	Durchführung und Schlussfolgerungen zur Optimierung des Fragebogens für die Hauptdatenerhebung	221
4.1.3	Stichprobengröße und -auswahl	223
4.1.4	Datenerhebung und -auswertung	223
4.1.5	Beschreibung der vorliegenden Datenbasis	226
4.2	Forschungsleitende Fragen, Operationalisierung der Fragen sowie Hypothesen und dazugehörige Ergebnisse	231
4.2.1	Datenanalyse zum Tafelnutzerprofil anhand demographischer Variablen sowie Vergleich mit ALLBUS-Stichprobe	233
4.2.2	Aktuelle finanzielle Situation, wahrgenommene zukünftige finanzielle Situation sowie subjektives Armutsempfinden	263

4.2.3	Sozioökonomischer Status	272
4.2.4	Angaben zur Tafelnutzung und Einstellungen zum deutschen Sozialstaat ...	280
4.2.5	Wahrgenommene gesundheitliche Situation	288
4.2.6	Erleben von (Ernährungs-)Armut	291
5	Diskussion der Ergebnisse	299
5.1	Tafelnutzer-Profile	301
5.1.1	Die alleinerziehenden Tafelnutzerinnen	301
5.1.2	Die ledigen männlichen Tafelnutzer	307
5.1.3	Die Rentnerinnen	310
5.1.4	Die kinderreichen Familien	314
5.1.5	Finanzielle Situation der TafelnutzerInnen	316
5.1.6	Arbeitsmarktperspektiven und Bildungsstand	319
5.1.7	Soziale Kontakte bei den Tafeln als neue Form der Begegnungsart?	321
5.1.8	Situation der TafelnutzerInnen hinsichtlich gesundheitlicher Situation und Erwerbssituation	322
5.2	Vorhandensein und Empfinden von Ernährungsarmut bei den TafelnutzerInnen	325
5.3	Einstellungen der TafelnutzerInnen zum Sozialstaat	327
5.4	Generalisierbarkeit der Ergebnisse auf TafelnutzerInnen anderer deutscher Bundesländer	329
5.4.1	Altersstruktur und Bevölkerungsdichte der deutschen Gesamtbevölkerung .	329
5.4.2	Haushaltsgröße, Familienstand, Kinderanzahl und Kinderbetreuungsquote sowie Müttererwerbstätigkeit innerhalb der deutschen Gesamtbevölkerung	330
5.4.3	Migrationshintergrund innerhalb der deutschen Gesamtbevölkerung	331
5.4.4	Generalisierbarkeit der Ergebnisse der hessischen TafelnutzerInnen auf die Gesamtheit aller TafelnutzerInnen in Deutschland	332
6	Zusammenfassung der wichtigsten Studienergebnisse	333
	Anhang	341
	Abkürzungsverzeichnis	361
	Literaturverzeichnis	365

Tabellenverzeichnis

Tab. 1 Arbeitsmarktkennziffern im Vergleich	85
Tab. 2 Dimensionen einer Lebenslage	142
Tab. 3 Regelbedarf Arbeitslosengeld II nach SGB II im Zeitraum 2014 bis 2017.	150
Tab. 4 Anzahl der Tafeln pro Bundesland während des Datenerhebungszeitraums	179
Tab. 5 Häufigkeit Geschlecht und Alter (Tafel vs. ALLBUS)	234
Tab. 6 Häufigkeit Familienstand (Tafel vs. ALLBUS).	238
Tab. 7 Häufigkeit Familienstand differenziert nach Geschlecht (Tafel vs. ALLBUS)	239
Tab. 8 Familienstand TafelnutzerInnen mit Kind(ern) bis 14 Jahre im Haushalt.	242
Tab. 9 Vorhandensein von Kindern sowie Anzahl (TafelnutzerInnen)	244
Tab. 10 Vorhandensein von Kindern in der ALLBUS-Stichprobe	244
Tab. 11 Anzahl Kinder bis 14 Jahre im Haushalt (TafelnutzerInnen, nach Geschlecht)	245
Tab. 12 Genutzte und gewünschte Form der Kinderbetreuung TafelnutzerInnen mit mindestens einem Kind bis 14 Jahre im Haushalt	247
Tab. 13 Geburtsregionen der TafelnutzerInnen ($n = 128$)	249
Tab. 14 Staatsbürgerschaft, Geburtsland und Aufenthaltsdauer in BRD	250
Tab. 15 Häufigkeit Erwerbsstatus TafelnutzerInnen differenziert nach Geschlecht	254
Tab. 16 Häufigkeit jetziger Erwerbsstatus ALLBUS-Stichprobe.	257
Tab. 17 Differenzierung Antwortkategorien Verfügbarkeit auf Arbeitsmarkt ($n = 507$)....	258
Tab. 18 Darstellung (staatliche) Leistungen (Tafelnutzerstichprobe)	260
Tab. 19 Gewünschter Arbeitszeitumfang (TafelnutzerInnen nach Geschlecht)	266
Tab. 20 Gewünschter Arbeitszeitumfang (arbeitslose TafelnutzerInnen nach Geschlecht) .	266
Tab. 21 Gewünschter Arbeitszeitumfang (arbeitslose TafelnutzerInnen mit mindestens einem Kind bis 14 Jahre im Haushalt differenziert nach Geschlecht)	268
Tab. 22 Finanzielle Einschränkungen bei TafelnutzerInnen ($n = 507$)	269
Tab. 23 Wichtigkeit verschiedener Lebensbereiche der TafelnutzerInnen ($n = 507$)	270
Tab. 24 Schulabschluss TafelnutzerInnen differenziert nach Geschlecht.	273
Tab. 25 Haushaltsnettoeinkommen TafelnutzerInnen nach Geschlecht	274
Tab. 26 Berufliche Ausbildungsabschlüsse TafelnutzerInnen nach Geschlecht	275
Tab. 27 Punktwerte nach Winkler zur Klassifizierung des sozioökonomischen Status	277
Tab. 28 Vergleich allgemeinbildender Schulabschluss (Tafel vs. ALLBUS)	279

Tab. 29 Einstellungen zum Sozialstaat im Vergleich zur Tafelnutzungsdauer ($n = 485$) . . .	287
Tab. 30 Einstellungen zum Sozialstaat im Vergleich zur Tafelnutzungsdauer ($n = 481$) . . .	287
Tab. 31 Einstellungen zum Sozialstaat im Vergleich zur Tafelnutzungsdauer ($n = 475$) . . .	287
Tab. 32 Quantitative und soziale Ernährungsarmut (TafelnutzerInnen differenziert nach Anzahl Kinder bis 14 Jahre im Haushalt)	295
Tab. 33 Profil der alleinerziehenden Tafelnutzerinnen ($n = 72$)	302
Tab. 34 Profil der ledigen männlichen Tafelnutzer ($n = 82$)	308
Tab. 35 Profil der Rentnerinnen ($n = 42$)	312
Tab. 36 Profil kinderreicher Familien (mind. 3 Kinder bis 14; $n = 25$)	314

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1 Arbeitslosenquoten für Deutschland und Hessen von 1982 bis 1998	35
Abb. 2 Arbeitslosenquoten für Deutschland und Hessen von 1998 bis 2005	52
Abb. 3 Arbeitslosenquoten für Deutschland und Hessen von 2005 bis 2009	75
Abb. 4 Arbeitslosenquoten für Deutschland und Hessen von 2009 bis 2013	84
Abb. 5 Arbeitslosenquoten für Deutschland und Hessen von 2013 bis 2017	89
Abb. 6 SGB II-Hilfequoten für Deutschland von 2007 bis 2015	148
Abb. 7 SGB II-Hilfequoten für Hessen von 2007 bis 2015	149
Abb. 8 Entwicklung der Tafeln in Deutschland von 1993 bis 2014	178
Abb. 9 Verteilung der Tafelstandorte in Deutschland im Jahr 2008	181

Einleitung

Seit nun fünfundzwanzig Jahren existiert in Deutschland die Wohlfahrtsorganisation „Die Tafel“, die überschüssige Lebensmittel einsammelt und an bedürftige, von Einkommensarmut bedrohte oder betroffene Menschen zur Linderung von Ernährungsarmut weitergibt. Zu den einkommensarmen Menschen zählen insbesondere Arbeitslose, GeringverdienInnen, Alleinerziehende sowie RentnerInnen. Die Zahl der TafelnutzerInnen sowie der Tafelausgabestellen in Deutschland ist seit dem Gründungsjahr 1993 stetig angestiegen (Bundesverband Deutsche Tafel ohne Jahr a). In Bezug auf die Armutsgefährdungsquote in Deutschland konnte seit 2006 ebenfalls ein leichter und stetiger Anstieg beobachtet werden. Demnach galten im Jahr 2014 15,4 % der deutschen Bevölkerung als von Armut bedroht gemessen am Bundesmedian¹ (Statistisches Bundesamt 2015d). Der Paritätische Gesamtverband folgte bezogen auf die steigende Armutsgefährdungsquote in seinem Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland im Jahr 2013, dass eine „Abkopplung der Armutsentwicklung von der Wirtschaftsentwicklung“ stattgefunden habe (Schneider et al. 2013). Diese Entwicklung lässt sich anhand von Kennziffern der Erwerbsbeteiligung nachvollziehen. Bei Betrachtung der Arbeitslosenquoten der letzten fünfunddreißig Jahre wird deutlich, dass die höchste Arbeitslosenquote mit 13,0 % im Jahr 2005 erfasst wurde und seither kontinuierlich abgenommen hat bis auf ein Rekordtief von 6,0 % im März des Jahres 2017 (Bundesagentur für Arbeit 2017a). Während die gesamtdeutsche Unterbeschäftigungs-

1 Die Armutsgefährdungsschwelle des Bundes, abgebildet durch das mittlere Einkommen (Median) im gesamten Bundesgebiet, stellt die Basis für die Berechnung des Bundesmedians dar (Statistisches Bundesamt 2016a).

quote² im Jahresdurchschnitt 2005 bei 12,1 % lag (Statistisches Bundesamt 2006: 1), ist sie in den letzten Jahren ebenfalls deutlich gesunken und schwankte seit 2012 bis einschließlich April 2014 nur geringfügig um den Wert 8,8 % (Bundesagentur für Arbeit 2014) und lag im März 2017 bei 8,2 % (Bundesagentur für Arbeit 2017b). Auch die Zahl der Menschen, die Leistungen nach Sozialgesetzbuch II (SGB II) erhalten, hat in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen (Bundesagentur für Arbeit 2017c).

Bei Betrachtung der Niedriglohnbeschäftigung hat sich seit 1995 ein kontinuierlicher Anstieg gezeigt. Seit 2007 bewegt sich der Niedriglohnanteil in Deutschland auf einem anhaltend hohen Niveau zwischen 23,5 % und 25 % (Kalina/Weinkopf 2015: 3). Auch wenn Niedriglohn nicht automatisch mit Einkommensarmut gleichgesetzt werden kann, so zeigt sich dennoch, dass es in Deutschland einen relativ großen Anteil an erwerbstätigen von Armut betroffenen Menschen gibt, die einen Niedriglohn erhalten (Strengmann-Kuhn 2001: 483).

Hinsichtlich der steigenden Tafelnutzerzahlen werden in den Medien verschiedene Gründe für diese Zunahme diskutiert. So werden z. B. der „Zusammenhang zwischen den Tafeln und dem Sozialabbau“ (Rohrmann 2011: 143) oder „die Vertafelung der Gesellschaft“ (Hartmann 2011: 269) beschrieben. Auch wenn in der Politik sowie in den Medien insbesondere das ehrenamtliche Engagement der TafelmitarbeiterInnen positiv dargestellt wird, mehrten sich auch die kritischen Stimmen in Bezug auf die „Vermischung von Sozialstaatlichkeit und privater Fürsorge“ (Molling/Selke 2012: 279).

Wie sieht nun die Realität in Bezug auf die TafelnutzerInnen in Deutschland aus? Welche Personengruppen sind verstärkt auf das Angebot der Tafeln angewiesen?

Bislang konzentrierten sich Studien zur Tafelnutzung entweder auf die Perspektive der TafelhelferInnen/-mitarbeiterInnen (von Normann 2003), auf die Befragung einzelner Tafelausgabestellen (Münch et al. 2011),

2 In der vorliegenden Arbeit wird neben der Arbeitslosenquote die Unterbeschäftigungsquote berichtet, da „in der Unterbeschäftigung zusätzlich zu den registrierten Arbeitslosen auch die Personen erfasst werden, die nicht als arbeitslos im Sinne des Sozialgesetzbuches (SGB) gelten, weil sie Teilnehmer an einer Maßnahme der Arbeitsförderung oder kurzfristig erkrankt sind“ (Bundesagentur für Arbeit 2012b) und somit auch bedürftig sind.

auf Datenerhebungen in einzelnen Bundesländern (Hoffmann/Hendel-Kramer 2011), oder auf qualitative Datenanalysen (Selke 2013).

Den Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung bildet die Analyse der Tafelnutzerstruktur, d.h. der demographischen Merkmale und Einstellungen zum Sozialstaat³ und wie die TafelnutzerInnen ihre eigene wirtschaftliche Situation sowie die Nutzung der Tafel erleben. In diesem Zusammenhang soll zudem der Frage nachgegangen werden, ob TafelnutzerInnen von Ernährungsarmut/-unsicherheit betroffen sind und wie sie diese ggf. erleben. Um diese Fragen zu beantworten, wurde im Rahmen der vorliegenden Studie eine für Hessen möglichst repräsentative⁴, quantitative Befragung der TafelnutzerInnen durchgeführt, um die (demographischen) Merkmale der TafelnutzerInnen abzubilden. Dazu wurde für die Datenerhebung ein Fragebogen entwickelt, der sowohl die wahrgenommene quantitative als auch die qualitative materielle sowie die soziale Ernährungsarmut/-unsicherheit abbilden soll. Die Entwicklung eines eigenen Fragebogens wurde deshalb als zielführend erachtet, da in keiner der genannten Studien explizit Ernährungsarmut abgebildet wurde. Hinzu kommt, dass viele der genannten Studien qualitativer Art sind, d.h. durch die Methode des Interviews gezielt nachgefragt werden konnte. Das Ziel der vorliegenden Studie war hingegen die Erhebung quantitativer Daten, sodass die Prägnanz und Einfachheit der Fragen einen noch höheren Stellenwert hatte, um den größtmöglichen Anteil verwertbarer Daten zu erhalten. Um die Verständlichkeit der entwickelten Fragen in der Praxis vorab zu erproben, wurde zudem ein Pretest mit anschließender Modifikation des Fragebogens durchgeführt.

Der Erkenntnisgewinn der vorliegenden Arbeit besteht darin, durch die quantitativen Daten ein Tafelnutzerprofil zu erstellen und zu analysieren, ob TafelnutzerInnen in einem Sozialstaat wie Deutschland von

3 Im deutschen Kontext ist häufig die Rede von „Sozialstaat“, während im internationalen Rahmen der Begriff „Wohlfahrtsstaat“ häufiger verwendet wird (Kaufmann 2003: 16). Diese Begriffe werden im Folgenden synonym verwendet.

4 Da eine Stichprobe niemals alle Merkmalsverteilungen innerhalb einer Population abbilden kann, ist der Ausdruck „repräsentative Stichprobe“ mehr eine Metapher als ein statistischer Fachbegriff (Diekmann 1995: 368 f.). Daher wird der Begriff der Repräsentativität hier definiert als die „Zulässigkeit von Schlüssen auf die Grundgesamtheit“ (Kauer mann/Küchenhoff 2011: 10) bezogen auf hessische TafelnutzerInnen.

Ernährungsarmut betroffen sind und wie sie die Tafelnutzung sowie die ggf. vorhandene Ernährungsarmut und den Sozialstaat erleben.

Die forschungsleitenden Fragen lauten im Detail: Welche soziodemographischen Merkmale, Einstellungen zum Sozialstaat, Tafelnutzungsgewohnheiten und Einstellungen zu den Tafeln weisen die TafelnutzerInnen auf und zeigen sich Hinweise auf das Vorliegen von Ernährungsarmut/-unsicherheit? Unterscheiden sich TafelnutzerInnen von der allgemeinen Bevölkerung bezüglich verschiedener demographischer Merkmale?

Die Gliederung der vorliegenden Arbeit orientiert sich an den forschungsleitenden Fragen.

In *Kapitel 1* wird die Entwicklung des deutschen Wohlfahrtsstaates mit Fokus auf der Entwicklung vom aktiven zum aktivierenden Staat betrachtet. Einen Schwerpunkt stellt dabei die im Rahmen der Agenda 2010 durchgeführte Reform des Sozialleistungssystems in Deutschland dar, da diese häufig als Ursache für den Anstieg der Armut (Goecke/Niehus 2014: 5) und der sozialen Ungleichheit, u.a. auf dem Arbeitsmarkt, identifiziert wurde (Promberger 2013: 81). Da die Statistiken der Tafel belegen, dass neben Arbeitslosengeld II- und SozialgeldempfängerInnen (53 %) insbesondere Alleinerziehende mit 19 % (Bundesverband Deutsche Tafel e.V. 2016b: 5 ff.) sowie RentnerInnen mit 17 % (Bundesverband Deutsche Tafel ohne Jahr e) einen Großteil der TafelnutzerInnen bilden, werden neben der (aktivierenden) Arbeitsmarktpolitik die deutsche Familienpolitik sowie die Rentenpolitik⁵ als weitere wohlfahrtsstaatliche Politikfelder betrachtet. Dadurch sollen mögliche Zusammenhänge zwi-

5 Bei der Arbeitsmarktpolitik liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Bund, die Länder haben jedoch einen, wenn auch kleinen, Handlungsspielraum bezüglich der Ausgestaltung einer eigenen aktiven Arbeitsmarktpolitik (Blancke 2004: 62 ff.). Bei der Familienpolitik als „[...] Querschnittsaufgabe der politischen Institutionen Deutschlands“ sind neben dem Bund ebenfalls Länder und Kommunen beteiligt [Föderalismus; Anmerkung der Verfasserin] (Bujard 2014). Da die Bundesländer bei der Rentenpolitik jedoch keinen eigenständigen Handlungsspielraum haben, gibt es hier keine Darstellung bezüglich der Rentenpolitik in Hessen. Zudem konzentrieren sich die Darstellungen der rentenpolitischen Reformen auf solche Reformen, von denen alle RentnerInnen in Deutschland betroffen waren/sind. Reformen, die sich schwerpunktmäßig auf ostdeutsche RentnerInnen konzentrieren, werden in der vorliegenden Studie nicht dargestellt, da sich die vorliegende Untersuchung auf eine Stichprobe aus dem Bundesland Hessen bezieht.

schen den gestiegenen Tafelnutzerzahlen und den wohlfahrtsstaatlichen Reformen der letzten fünfunddreißig Jahre beleuchtet werden. Auch wenn die Tafel erst seit 1993 in Deutschland besteht, wird in der vorliegenden Arbeit der Zeitraum ab 1982 betrachtet, der Beginn der Regierungszeit des damaligen Bundeskanzlers Kohl⁶, da sich der Umbau vom aktiven zum aktivierenden Sozialstaat z. T. bereits seit den 1980er Jahren vollzog (Zohlhörer 2001a: 4 ff.). Einen Schwerpunkt bildet die Reformpolitik der rot-grünen Regierung unter dem damaligen Bundeskanzler Schröder mit besonderem Fokus auf den „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, bekannt als sogenannte „Hartz-Gesetze I–IV“⁷.

Da sich die erhobenen Daten für die vorliegende Untersuchung auf hessische TafelnutzerInnen beziehen, werden diese Daten in Bezug gesetzt zu relevanten hessischen Arbeitsmarktstatistiken, Armuts(gefährdungs)quoten und hessischen sozialpolitischen Reformen, die einen Bezug zur Armutspolitik aufweisen.

In *Kapitel 2* wird vor dem Hintergrund der kontinuierlich steigenden Armutsquoten und der ungewissen Lage zur Ernährungsarmut/-unsicherheit in Deutschland der Begriff der (Ernährungs-)Armut definiert und die Armutssituation in Deutschland bei besonders von Armut betroffenen Bevölkerungsgruppen betrachtet.

Das darauf folgende *Kapitel 3* befasst sich mit der Entstehungsgeschichte, dem Selbstverständnis, der Funktionsweise sowie der aktuellen Situation der Tafeln, bevor die TafelnutzerInnen und deren subjektives Armutsempfinden detailliert dargestellt werden. Zudem wird der bisherige Forschungsstand bezüglich der Tafeln skizziert, wobei insbesondere auf bestehende Forschungslücken hingewiesen und der Zusammenhang zwischen den Tafeln und dem Wohlfahrtsstaat beschrieben wird.

Die sich daraus ergebenden Fragestellungen und Hypothesen werden in *Kapitel 4* abgeleitet einschließlich der Operationalisierung der

6 Da der ehemalige Bundeskanzler Kohl insgesamt sechzehn Jahre lang Bundeskanzler war, werden die sozialstaatlichen Reformen nicht erst seit dem Tafel-Gründungsjahr und somit nicht nach bereits fünfjähriger Regierungszeit durch Bundeskanzler Kohl, sondern seit Beginn seiner Amtszeit dargestellt.

7 Im Folgenden werden aus Gründen der Lesbarkeit die „Hartz-Gesetze I–IV“ als „Hartz-Gesetze“ oder „Hartz-Reformen“ bezeichnet (*Kapitel 1.2.2*).

Fragestellung mittels Fragebogen zur Erhebung quantitativer Variablen im Rahmen einer Tafelnutzerbefragung. Die Ergebnisdarstellung basierend auf den quantitativen Daten aus der Tafelnutzerbefragung erfolgt im gleichen Kapitel. Dabei gliedert sich das Kapitel in die Unterkapitel der Hypothesenauswertung zu Merkmalen der TafelnutzerInnen sowie die Hypothesenauswertung zu Einstellungen zum Sozialstaat, zur wahrgenommenen Ernährungsarmut sowie zum subjektiven Armutsempfinden. Die soziodemographischen Merkmale werden zudem mit Daten der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS 2012⁸) verglichen, um Aussagen darüber treffen zu können, welche demographischen Merkmale TafelnutzerInnen im Vergleich zum/zur in Deutschland lebenden „DurchschnittsbürgerIn“ aufweisen. Ein solcher Vergleich existierte bisher nicht und auch eine Befragung, die sich direkt an die Betroffenen richtet – hier an die TafelnutzerInnen – wurde bisher noch nicht in der Größenordnung von 507 BefragungsteilnehmerInnen, wie in der vorliegenden Untersuchung, durchgeführt.

Aus den Ergebnissen abgeleitete Tafelnutzerprofile im *Kapitel 5* runden die Arbeit ab. Diese Tafelnutzerprofile werden in Bezug gesetzt zu relevanten sozialstaatlichen Entwicklungen in den letzten fünfunddreißig Jahren, um mögliche Zusammenhänge zwischen den gestiegenen Tafelnutzerzahlen, dem Armutserleben der TafelnutzerInnen sowie den sozialstaatlichen Reformen⁹ seit dem Bestehen der Tafel zu diskutieren. Es wird zudem dargestellt, inwiefern die Ergebnisse der vorliegenden Tafelnutzerstudie auf die Grundgesamtheit aller TafelnutzerInnen in Deutschland übertragbar sind.

8 Eine Beschreibung des ALLBUS folgt in *Kapitel 4.1.1*.

9 Da manche Reformen aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik gleichzeitig Auswirkungen auf die Rentenpolitik und/oder Familienpolitik haben und umgekehrt, werden die entsprechenden politischen Reformen in solchen Fällen nicht in beiden Textabschnitten, sondern lediglich dort dargestellt, worin der Schwerpunkt der Reform begründet war/ist.

1 Wandel vom *aktiven* zum *aktivierenden* Sozialstaat und damit verbundene sozialpolitische Reformmaßnahmen in den sozialstaatlichen Politikfeldern Arbeitsmarkt-, Familien- und Rentenpolitik von 1982–2017

Im Folgenden werden die Merkmale, Aufgaben sowie die Finanzierung des heutigen deutschen Sozialstaates skizziert.

1.1 Der deutsche Wohlfahrts-/Sozialstaat: Funktion und Finanzierung

In sogenannten korporatistischen Wohlfahrtsstaaten, wie z. B. Deutschland, Frankreich, Österreich und Italien, steht der Erhalt von Statusunterschieden an erster Stelle und Rechte sind somit klassen- und statusgebunden. Ein Merkmal korporatistischer Wohlfahrtsstaaten ist des Weiteren der Einfluss der Kirche und dadurch bedingt die Beibehaltung traditioneller Familienformen (Esping-Andersen 1998: 44). Die korporatistische Prägung der deutschen Sozialpolitik ist allgemein gekennzeichnet durch die Einbeziehung sozialer Interessen, z. B. vertreten durch u.a. Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Sozialverbände (Boeckh/Huster/Benz 2011: 173). Der deutsche Sozialstaat stellt einen Mustertyp des konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaates dar. Kennzeichnend für diesen Wohlfahrtsstaatstyp sind ein mittleres Maß an De-Kommodifizierung und ein hoher Stratifizierungsgrad (Esping-Andersen 1990).

Deutschland kann auch als Beispiel für einen „kompensatorisch orientierten Wohlfahrtsstaat“ betrachtet werden, d.h., dass höhere Ausga-

ben für Alter und Arbeitslosigkeit als für Bildung, Familien- und aktivierende Arbeitsmarktpolitik getätigt werden (Morel/Palier/Palme 2012: 106). Das Sozialstaatsprinzip wird durch die „Rechtsbegriffe soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit“ charakterisiert (Schmid 2012a) und die deutsche Sozialpolitik ist gekennzeichnet durch die drei Grundprinzipien *Eigenverantwortung*, *Solidarität* und *Subsidiarität* (Boeckh/Huster/Benz 2011: 140 f.), die die Gestaltung der sozialen Sicherung bestimmen (Schmid 2012a).

Hradil (2012) definiert soziale Gerechtigkeit als

„allgemein akzeptierte und wirksame Regeln [...], die der Verteilung von Gütern und Lasten durch gesellschaftliche Einrichtungen (Unternehmen, Fiskus, Sozialversicherungen, Behörden etc.) an eine Vielzahl von Gesellschaftsmitgliedern zugrunde liegen, nicht aber Verteilungsregeln, die beispielsweise ein Ehepaar unter sich ausmacht.“ (Hradil 2012).

Innerhalb des Sozialstaats lässt sich soziale Gerechtigkeit zum einen in gesellschaftlichen Institutionen/Bereichen finden, wie beispielsweise im Steuersystem, wonach z. B. Alleinstehende in höheren Einkommensklassen auch höhere Steuern zu entrichten haben. Zum anderen ist soziale Gerechtigkeit in den Einstellungen und dem Handeln der Individuen zu finden, wie beispielsweise in Form von politischer Partizipation (Hradil 2012). Nach Becker und Hauser (2009: 25) lassen sich die Chancengleichheit, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Generationengerechtigkeit als vordergründige Ausprägungen bzw. „Teilziele“ sozialer Gerechtigkeit bezeichnen (Becker/Hauser 2009: 25).

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Boeckh, Huster und Benz (2011), die die sozialstaatlichen Grundprinzipien wie folgt definieren: Im Rahmen der *Eigenverantwortung* wird durch den Staat definiert, in welchem Bereich, zu welcher Zeit und in welchem Umfang das Individuum selbst verantwortlich ist für die Absicherung sozialer Risiken. Diese Absicherung wird in Form einer staatlich festgelegten Versicherungspflicht für bestimmte soziale Risiken ab einer bestimmten Einkommensgruppe vollzogen. Diejenigen, die ihre Eigenverantwortung wahrnehmen, sollten auch im Sinne der Leistungsgerechtigkeit bessere Leistungen erhalten als diejenigen, die die Eigenverantwortung nicht wahrnehmen. Das Prinzip der *Solidarität* stellt sich im Steuersystem dar,

welches einen solidarischen Ausgleich schafft, in dem die Systeme der sozialen Sicherungen durch Steuern finanziert werden und diese Sicherungssysteme gesellschaftlich bedingte Risiken, wie Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit im Rahmen des Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) oder gesellschaftlich relevante Risikofaktoren, z. B. durch Kindergeld und Elterngeld, abmildern sollen. Im Fall, dass sowohl das Prinzip der Eigenverantwortung als auch das Solidaritätsprinzip nicht zur Anwendung kommen, besteht noch das *Subsidiaritätsprinzip*, welches sich in Form einer „vorleistungsfreien Gerechtigkeit“ ausdrückt (Boeckh/Huster/Benz 2011: 140 f.). Demnach wird der Staat nur dann eingreifend tätig, wenn sich die Familie selbst nicht mehr helfen kann (Esping-Andersen 1998: 44). Beispiele für die Ausgestaltung sind ausschließlich steuerfinanzierte staatliche Leistungen in Form von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) für Nichterwerbsfähige oder Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung nach Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) (Boeckh/Huster/Benz 2011: 140 f.).

Die Grundlage der sozialstaatlichen Leistungen besteht im (*Sozial-*) *Versicherungs-, Fürsorge- und Versorgungsprinzip*. Durch das *Versicherungsprinzip* werden durch Beitragszahlungen soziale Risiken abgedeckt, wie beispielsweise bei der gesetzlichen Rentenversicherung oder der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld I) (Schmid 2012b). So ist das Arbeitslosengeld I als bedarfsunabhängige Versicherungsleistung konzipiert, auf die Menschen nach Verlust ihrer Arbeitsstelle einen Rechtsanspruch haben (Gronbach 2012: 47), sofern sie vorher durch vorherige Beschäftigung in einem festgelegten Umfang Ansprüche erworben haben (Bäcker et al. 2010a: 65). Bäcker et al. (2010a: 65) beschreiben das Versicherungsprinzip als individuelle Absicherung, für die jedes Individuum selbst verantwortlich ist ohne Einbezug der Gesellschaft. Allerdings gilt bei der Absicherung sozialer Risiken meist das *Solidarprinzip*, wonach sich zwar die individuelle Beitragshöhe nach dem Einkommen richtet, während die Leistungen in Abhängigkeit der Versicherung entweder normiert (Unfall- und Arbeitslosenversicherung), bedarfsabhängig (Krankenversicherung) oder beides sind (Pflegeversicherung). Im Zentrum steht die auf abhängig Beschäftigte bezogene durch Beiträge finanzierte Sozialversicherung („Lohnarbeitszentrierung“) (Bäcker et al. 2010a: 65).

Bäcker et al. (2010a: 65) beschreiben die Sozialversicherung als eine Verbindung von Versicherungs- und Solidarprinzip.

In der Sozialversicherung ist des Weiteren eine „Ehezentrierung“ insofern zu erkennen, dass in der Hinterbliebenenrente eine Absicherung über die Beiträge der Angehörigen erfolgt. Ebenso existiert in der Krankenversicherung eine beitragsfreie Mitversicherung von Angehörigen, die selbst nicht erwerbstätig sind (Strengmann-Kuhn 2005: 7).¹⁰ Zusammen mit einem geringen Angebot an öffentlichen Kinderbetreuungsplätzen und dem Steuerrecht wurden somit über einen längeren Zeitraum Anreize für Frauen gesetzt, ihre Erwerbstätigkeit einzuschränken oder für einen längeren Zeitraum aufzugeben.¹¹ Durch die finanzielle Absicherung durch die Sozialversicherung wird das Ziel der Sicherung des Lebensstandards verfolgt, während die Armutsvermeidung unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips das Ziel der Sozialhilfe/Grundsicherung ist (Bäcker et al. 2010a: 65).

Ein wesentliches Ziel der Sozialpolitik besteht darin, Armut zu vermeiden und zu bekämpfen. Tritt Armut in einem Sozialstaat auf, so stellt dies einen Hinweis auf Defizite im sozialstaatlichen System der sozialen Sicherung dar, da monetäre Transfers in der Sozialversicherung das am häufigsten eingesetzte Mittel zur Bekämpfung von Einkommensarmut darstellen (Hauser 1995: 112 ff.). Armutspolitik schließt alle sozialstaatlichen Maßnahmen ein, die sich auf das Ausmaß und die Struktur von Armut auswirken. Vor allem monetäre Transfers beeinflussen Ausmaß und Struktur von Armut (Hanesch 1995: 141). Zu sozialstaatlichen Transferleistungen im Rahmen von Armutspolitik zählen ebenfalls Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz¹² (Hauser/Voges 1998: 311). Sozialstaatliche Armutspolitik während einer Phase sinkender Beschäftigung zeigt sich vor allem in der Arbeitslosenversicherung. Da diese Form der Sozialversicherung der Sozialhilfe vorgelagert ist, hat die Sozialhilfe erst dann eine größere Bedeutung im Sinne der Armutspolitik, wenn das System der Arbeitslosenversicherung keinen wirksamen Schutz gegen Verarmung mehr darstellt. Die Bedeutung der Sozialhilfe nimmt jedoch ins-

10 Seit dem 01.01.2016 wurde die Krankenversicherungspflicht für erwerbsfähige Leistungsberechtigte (nach SGB II) insofern vereinheitlicht, dass der Vorrang der Familienversicherung entfällt (Steffen 2008).

11 Die Entwicklung der Kinderbetreuungssituation im Hinblick auf erfolgte sozialstaatliche Reformen wird ausführlich in *Kapitel 1.3* dargestellt.

12 Auf das Asylbewerberleistungsgesetz wird nicht näher eingegangen, da die Gruppe der AsylbewerberInnen bei der vorliegenden Untersuchung deutlich unterrepräsentiert ist.

besondere dann für die Armutspolitik zu, wenn es sich um länger andauernde Beschäftigungskrisen handelt (Hanesch 1988: 41).

Im Rahmen des *Versorgungsprinzips* erfolgt ein Nachteilsausgleich durch die Abgaben der SteuerzahlerInnen, die durch den Staat umverteilt werden (Dietz/Frevel/Toens 2015: 73 f.). Aufgrund der durch den Staat aufrechterhaltenen Statusunterschiede zeigt sich dabei lediglich ein geringer Umverteilungseffekt (Esping-Andersen 1990). Gelangen BürgerInnen in die Situation, sich selbst nicht mehr helfen zu können, entsteht für die BürgerInnen im Rahmen des *Fürsorgeprinzips* ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfe, finanziert durch Steuermittel (Schmid 2012b). Bäcker et al. (2010a: 287) beschreiben Leistungen im Rahmen des *Fürsorgeprinzips* als nachrangige Leistungen, d.h. der Leistungsbezug setzt eine vorgeschaltete Bedürftigkeitsprüfung voraus und neben der festgestellten Bedürftigkeit besteht zudem die weitere Voraussetzung, dass ggf. alle anderen Einkommensquellen und Unterhaltungsmöglichkeiten zuvor ausgeschöpft wurden, um das Existenzminimum zu sichern. In Deutschland dominiert weitgehend das Sozialversicherungsmodell. Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitsuchende sind Beispiele für das Fürsorgemodell (Bäcker et al. 2010a: 287). Das vom Einkommen unabhängige Kindergeld ist hingegen ein Beispiel für das Versorgungsprinzip (Groenemeyer/Ratzka 2012: 420).

Als Beispiele für Sozialleistungen, die zwischen Versorgungs- und Fürsorgemodell angesiedelt sind, zählen steuer- und einkommensabhängige Leistungen wie Wohngeld, Elterngeld, Unterhaltsvorschuss und Ausbildungsförderung (Bäcker et al. 2010a: 288).¹³

Das Sozialleistungssystem hat eine fördernde Wirkung auf das Angebot an Arbeitskräften, da zum einen Rehabilitationsmaßnahmen im Rahmen der Kranken-, Renten- und Unfallversicherung sowie der Arbeitsverwaltung dazu dienen, die Arbeitskraft wiederherzustellen und die Reintegration in das Erwerbsleben zu unterstützen. Zum anderen

13 Die einzelnen Sozialleistungen werden an dieser Stelle nicht im Detail beschrieben, sondern an der passenderen Stelle im Zusammenhang mit den sozialstaatlichen Reformen der letzten fünfunddreißig Jahre (siehe *Kapitel 1.3* zum Politikfeld Familienpolitik). Für eine detaillierte Darstellung des deutschen Sozialleistungssystems wird zudem verwiesen auf Bäcker et al. (2010a): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland – Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, 5., durchgesehene Auflage. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 291–355.

sollen Maßnahmen der Arbeitsförderung, wie z. B. Umschulung, Fortbildung oder Trainingsmaßnahmen, die Qualifikationen von Arbeitslosen verbessern, um dadurch deren Arbeitsmarktintegrationschancen zu erhöhen (Bäcker et al. 2010a: 187).

Nach Esping-Andersen (1998: 33 f.) sind „Sozialausgaben nur Begleiterscheinungen dessen, was die theoretische Substanz des Wohlfahrtsstaates ausmacht.“ Es komme darauf an, wofür ein Sozialstaat Geld ausbe, z. B. wenn ein Staat hohe Ausgaben für Leistungen zugunsten privilegierter Staatsbediensteter ausgibt, dann widerspreche dies dem gängigen Verständnis der „Verpflichtung zur Solidarität“. Auch werde unter Umständen nicht in den Sozialausgaben berücksichtigt, wenn beispielsweise die Mittelklasse von Steuerbegünstigungen profitiere. Die Höhe der sozialstaatlichen Ausgaben ist auch deswegen nicht unbedingt ein Merkmal des Wohlfahrtsstaates, da hohe sozialstaatliche Ausgaben durch hohe Arbeitslosigkeit zustande kommen können, während niedrige Ausgaben durchaus bei einem Wohlfahrtsstaat auftreten können, der das Vollbeschäftigungsziel anstrebt (Esping-Andersen 1998: 33 f.).

Die Finanzierung des heutigen Sozialstaates erfolgt zu 60 % aus Sozialversicherungsbeiträgen und zu ca. 40 % aus Steuern (Oschmiansky/Kühl 2010: 1 f.). Bei Versagen der sozialstaatlichen Sicherungssysteme wird die Belastung z. B. für die kommunale Armenfürsorge höher, da diese das Versagen kompensieren muss. Somit stehen Fürsorge- und Sozialversicherungssysteme zueinander in wechselseitiger Abhängigkeit (Huster 2012b: 279). Bezogen auf die Finanzierung des Sozialstaates stand lange Zeit der Alleinernährer der Familie im Fokus, der mit seinen Beiträgen den Sozialstaat stützt, ohne dass sich die Zahl der BeitragszahlerInnen verringert (Alleinverdienermodell). Das Fundament des Sozialstaates wurde jedoch erschüttert u.a. durch den demographischen Wandel, Wirtschaftswachstumskrisen und Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (Kruke 2008: 34). Neben dem Anstieg der Staatsschulden besteht beim deutschen Wohlfahrtsstaat durch wirtschaftliche Krisen zudem die Problematik, dass durch Arbeitsplatzverluste in diesen Zeiten die Einnahmen und Beiträge sinken (Auth 2012: 145), z. B. Einnahmen über die Lohn- und Einkommenssteuer (Bäcker et al. 2010a: 159 f.). Somit hängt „der Grad der Wohlfahrtsstaatlichkeit in besonderem Maße von der Zahl der sozialversicherungspflichtigen (Vollzeit-) Beschäftigten und der Lohnquote ab“ (Auth 2012: 145). Bei hohen Arbeitslosenzahlen steigen neben den passiven Leistungen (Arbeitslosengeld I und II)

auch die Ausgaben für die durch die steigende Arbeitslosigkeit erforderlichen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei der Bundesagentur für Arbeit¹⁴ sowie beim Bund. Bei einem niedrigen Beschäftigungsstand ist zudem ein Zuwachs bei arbeitsmarktbedingten Frühverrentungen zu verzeichnen (Bäcker et al. 2010a: 159 f.).

Im „aktiven Staat“ ist es die Rolle des Staates, das Gemeinwohl zu garantieren. Das staatliche Handeln orientiert sich an dieser Aufgabe. Der *aktive* Staat betrachtet es als seine Aufgabe für seine BürgerInnen zu sorgen und sieht es daher als weniger notwendig an, die Gesellschaft zu aktivieren. Der/die BürgerIn hat hingegen eine eher passive Rolle, d.h. er/sie ist anspruchsberechtigt und kann Leistungen vom Staat beziehen. Die Aufgabe des Staates besteht diesbezüglich darin, Leistungen (um-) zuverteilen und als „defizitär festgestellte Soziallagen auszugleichen“ (Lamping/Koschützke 2002: 9). Durch passive Leistungen wie Grundversicherung und Sozialhilfe verfolgt der Sozialstaat das Ziel der Armutsvermeidung (Bäcker et al. 2010a: 97). In dieser „Politik der Armutsvermeidung“ innerhalb des deutschen Sozialversicherungssystems besteht bei nachgewiesener Bedürftigkeit und Hilflosigkeit ein Anrecht auf existenzsichernde staatliche Unterstützung“. Im Rahmen des Teilhabeziels sollen z. B. Menschen mit Behinderungen oder einkommensarme Menschen gesellschaftlich integriert werden durch Sicherung materieller Versorgung und der Integration in Arbeit (Gronbach 2012: 46 f.). Lebensrisiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfälle, und Erwerbsminderung im Alter sind hingegen Aufgaben der Sozialversicherung und anderer gesetzlicher Vorsorgesysteme. Wenn BürgerInnen besondere Bedarfe aufweisen, erfolgt ein Ausgleich durch den Familienleistungsausgleich¹⁵ (Kindergeld, Ausbildungsförderung) sowie durch das Wohngeld (Bäcker et al. 2010a: 97).

14 Die Umbenennung der früheren „Bundesanstalt für Arbeit“ in „Bundesagentur für Arbeit“ erfolgte im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Reformen im Jahr 2004, bekannt geworden unter den Bezeichnungen „Agenda 2010“/„Hartz IV“ (siehe *Kapitel 1.2.2*). Da in den nachfolgenden Kapiteln auch der vorherige Zeitraum betrachtet wird, wird zur besseren Lesbarkeit im Folgenden im Fließtext grundsätzlich die Abkürzung BA für Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit verwendet.

15 Unter Familienlastenausgleich werden direkte staatliche Transferleistungen für Familien mit Kindern verstanden sowie auch weitere Vorteile für Familien wie u.a. Ehegattensplitting, Kindergeld, Kinderfreibeträge. Der Familienlastenaus-

Während das Lager der traditionellen Linken den umfassenden Wohlfahrtsstaat als Ziel verfolgte, wollten die Verfechter einer liberalen Wirtschaftsordnung den staatlichen Einfluss auf das Nötigste herunterfahren. Als eine Vermischung dieser beiden Strömungen könnte das „Konzept des *aktivierenden Sozialstaates* als Weg zwischen diesen Extremen“ betrachtet werden mit dem „Staat als Partner der Bürger, der Normen setzt und den Bürgern bei der Lebensbewältigung hilft“ (Andres 2000: 41).

Zum „*aktivierenden Staat*“ tauchen in der Literatur sowie in politischen Debatten unterschiedliche Begriffe auf, die sich oftmals nur unzureichend differenzieren lassen (Oschmiansky 2010a: 1). Die Grundidee des *aktivierenden Sozialstaates* basiert auf der Wichtigkeit der Neuordnung der Sozialpolitik bedingt durch die Folgen der Globalisierung. Durch die Globalisierung besteht z. B. die Gefahr, dass Produktionsstandorte in andere Länder mit geringeren Löhnen verlegt werden, sodass der Verlust von Arbeitsplätzen droht (Wohlfahrt 2003: 2). Ebenso könnte ein gesättigter Markt für eine sinkende Nachfrage verantwortlich sein.

Durch die globalisierten Finanzmärkte erfolgen zudem Veränderungen „politischer Handlungs- und Gestaltungsspielräume auf nationaler Ebene“ insofern, dass z. B. Steuer-, Finanz-, Arbeits- und Sozialsysteme verschiedener Staaten im ständigen Vergleich zueinander stehen im Hinblick auf deren Standorttauglichkeit für Investoren (Bäcker et al. 2010a: 75).

Der *aktivierende Sozialstaat* im oben definierten Sinne ist nicht grundlegend neu, da das Subsidiaritätsprinzip immer schon die Teilung der Aufgaben und Verantwortung zwischen Staat, Gesellschaft und individuellem Bürger verankert hat (Dahme/Wohlfahrt 2001). Durch Finanzierungsprobleme des Sozialstaates, wie z. B. wachsende Staatsverschuldung, Massenarbeitslosigkeit, etc., hat die Sozialdemokratie den BürgerInnen eine neue Rolle zugeteilt. Zwar soll der Sozialstaat nach wie vor die Aufgabe der Herstellung sozialer Gerechtigkeit haben, allerdings sollen nun

gleich wurde weiterentwickelt zum Familienleistungsausgleich (Eggert et al. ohne Jahr). Die im Jahr 1996 in Kraft getretene Erhöhung des Kinderfreibetrags sah die damalige Kohl-Regierung „[...] als Schritt zu einem Familienleistungsausgleich [...]“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002: 65).

auch die HilfeempfängerInnen stärker zur Verantwortung gezogen werden im Rahmen von Mitwirkungs- und Arbeitspflichten (Lamping/Koschützke 2002: 10). Neu in Bezug auf den *aktivierenden Sozialstaat* ist somit, dass der Sozialstaat nicht mehr nur fördert, sondern nun auch eine Gegenleistung von seinen hilfebedürftigen BürgerInnen fordert, wie beispielsweise im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik unter Bundeskanzler Schröder (siehe *Kapitel 1.2.2*). Diejenigen, die diese Gegenleistung verweigern, müssen zunächst mit Druck, wie beispielsweise durch Sanktionen, durch den Sozialstaat rechnen. Somit erfolgt eine Vermischung neoliberaler und kommunitaristischer Aspekte insofern, dass „Gemeinschaft und Zwang“ auf der einen Seite und „Selbstverantwortung und Selbststeuerung“ auf der anderen Seite bestehen (Wohlfahrt 2003: 4).

Lessenich (2012: 42) sieht in dem Aktivierungsansatz das Bestreben, „aus mehr oder weniger marktfernen Sozialstaatsbürger/-innen durch sozialpolitische Interventionen (pro)aktive Marktsubjekte werden zu lassen“.

Die Besonderheit in der heutigen Sozialstaatlichkeit besteht darin, dass der Sozialstaat sich immer wieder vor seinen StaatsbürgerInnen rechtfertigen muss, z. B. im Hinblick auf Gerechtigkeit bei Kompromissen (Huster 2012a: 78). Aus dem Grundgesetz geht zwar nicht hervor, wie der Staat konkret sozialstaatlich zu handeln hat, jedoch ist es Aufgabe des Staates dafür Sorge zu tragen, dass jeder das Recht auf ein Leben in Würde (Grundgesetz; GG, Art. 1, Abs. 1) und demnach den „Anspruch auf die Gewährleistung seines Existenzminimums“ hat (Hohmann-Dennhardt 2010).

Der Ab- und Umbau des Sozialstaates

Nach Schmid (2012c) sind die umstrittenen Diskussionen über sozialstaatlichen Ab- und Umbau, z. B. in Form von Kürzung von Sozialleistungen, auf verschiedene interne und externe Ursachen zurückzuführen. Dazu gehören neben dem demographischen Wandel und soziokulturellen Herausforderungen auch wirtschaftliche Veränderungen sowie Folgen der Globalisierung (Schmid 2012c).

An internen Faktoren benennen Bäcker et al. (2010a: 177 f.) hohe Sozialstaatskosten, wie die durch die Lohnnebenkosten finanzierte Sozialversicherung, da diese sich negativ auf die Konkurrenzfähigkeit des Wirt-