

8.	Positive Ergebnisse und Fehlentwicklungen	194
8.1.	Finanzielle Effekte	194
8.1.1.	Die Maßnahmen der "Hilfe zur Arbeit" in Form der Entgelt-Variante und ihre Wirkung auf die kommunalen Sozialhaushalte	194
8.1.2.	Einsparungseffekte mit Hilfe des Instrumentariums der "Hilfe zur Arbeit" in Form der Mehrbedarfs-Variante	199
8.2.	Individuelle Effekte	203
8.3.	Arbeitsmarkteffekte	209
9.	Zusammenfassende Diskussion der Ergebnisse und Vorschläge zur Qualifizierung der "Hilfe zur Arbeit"	213
	<i>Quellenverzeichnis</i>	224
	<i>Literaturverzeichnis</i>	226
	<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	239
	<i>Anhang</i>	

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	VIII
O. Einleitung	1
0.1. Problemaufriß und Forschungsgegenstand	1
0.2. Diskussionsstand	5
0.3. Fragestellung	7
1. Entstehung der "Hilfe zur Arbeit"	10
1.1. Entstehung und Verwirklichung der Arbeitspflicht und -hilfe in der Armenfürsorge vom Spätmittelalter bis 1871	11
1.2. Arbeitspflicht und -hilfe im Zuge des Ausbaus der traditionellen Armenfürsorge zur Wohlfahrtspflege (1871-1918)	24
1.3. Die Arbeitsfürsorge in der Weimarer Republik	29
1.4. Exkurs: Überformung der Arbeitsfürsorge in der Nazizeit	38
1.5. Von der Arbeitsfürsorge zur Rehabilitationsmaßnahme - die Entstehungs- geschichte der "Hilfe zur Arbeit" (1945-1961)	41
2. Die "Hilfe zur Arbeit" als Rechtsinstitut	46
2.1. Systematik der Bestimmungen der §§ 18-20 BSHG	47
2.1.1. § 18 BSHG: Grundtatbestand der "Hilfe zur Arbeit"	47
2.1.2. § 19 Abs. 1 BSHG: Schaffung von Arbeitsgelegenheiten	49

2.1.3.	§ 19 Abs. 2 BSHG: Schaffung von gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten	49
2.1.3.1.	Begriffsbestimmung: Was ist gemeinnützige und zusätzliche Arbeit?	51
2.1.4.	§ 20 BSHG: Sonderregelungen für Arbeitsentwöhnte und Hilfesuchende, deren Arbeitsbereitschaft geprüft werden soll	52
2.1.5.	Das "Stufenverhältnis" der §§ 18 und 19 BSHG	54
2.1.6.	Der Rechtsweg	55
2.2.	Die Norm des § 25 BSHG im Spannungsfeld von Sanktion und Hilfe	56
2.3.	Die Anwendung der Vorschriften auf Ausländer	61
2.3.1.	Die Arbeitserlaubnisverordnung für Asylsuchende	62
2.3.2.	Gemeinnützige und zusätzliche Arbeit für asylsuchende Ausländer	67
2.4.	Die Rechtsanwendung der "Hilfe zur Arbeit" als Ursache für sozial- und arbeitsmarktpolitische Skepsis	70
3.	Die drei Phasen der Entwicklung der "Hilfe zur Arbeit" vor dem Hintergrund von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug	72
3.1.	1962-1975 "marginaler Aufwand für marginale Notstände"	72
3.2.	1975-1983 Renaissance der "Zwangsarbeit"	75
3.3.	Gegenwärtige Tendenzen: Differenzierung und Erweiterung	92
4.	Gang der Untersuchung	100
4.1.	Vorbemerkung	100
4.2.	Das Profil der Untersuchungsstädte	101

4.3.	Befragung der Beschäftigten	111
4.3.1.	Erhebungsverfahren	111
4.3.2.	Untersuchungsablauf	113
4.4.	Expertengespräche	115
5.	Verwaltungshandeln statt politischer Auseinandersetzung bei der Politikformulierung	117
5.1.	Die Politikformulierung in Münster	117
5.2.	Die Politikformulierung in Hamm	123
5.3.	Die Politikformulierung in Werne	126
5.4.	Die Politikformulierung in Drensteinfurt	128
5.5.	Die Politikformulierung in Nordwalde	129
5.6.	Einflußfaktoren auf den politischen Entscheidungsprozeß	131
6.	Die unterschiedliche Programmgestaltung in den Untersuchungsorten	134
6.1.	Das Landesprogramm "Arbeit statt Sozialhilfe" - Rahmenbedingung für die Durchführung der "Hilfe zur Arbeit" gem. § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG in nordrhein-westfälischen Kommunen	134
6.1.1.	Gegenstand der Förderung	134
6.1.2.	Zielvorstellungen	135
6.1.3.	Zuwendungsvoraussetzung	135
6.1.4.	Finanzierung	136
6.1.5.	Auswahl der Maßnahmen	138
6.1.6.	Antragsverfahren	139
6.2.	Klientelorientierter Ansatz in Münster, Werne und Nordwalde	139
6.2.1.	Die Gestaltung der Entgelt-Variante in Münster und Werne	140

6.2.1.1.	Organisatorische und finanzielle Aspekte	140
6.2.1.2.	Arbeitsbedingungen	142
6.2.2.	Die Gestaltung der Mehrbedarfs-Variante in Münster, Werne und Nordwalde	144
6.2.2.1.	Organisatorische und finanzielle Aspekte	144
6.2.2.2.	Arbeitsbedingungen	145
6.3.	Restriktion in Hamm und Drensteinfurt	146
6.3.1.	Die Gestaltung der Entgelt-Variante in Hamm	146
6.3.1.1.	Organisatorische und finanzielle Aspekte	147
6.3.1.2.	Arbeitsbedingungen	148
6.3.2.	Die Gestaltung der Mehrbedarfs-Variante in Hamm und Drensteinfurt	150
6.3.2.1.	Organisatorische und finanzielle Aspekte	150
6.3.2.2.	Arbeitsbedingungen	152
6.3.2.5.	Sanktionspraxis	153
6.4.	Policytheoretische Einordnung der in den Untersuchungsorten gewählten Programmvarianten der "Hilfe zur Arbeit"	155
6.5.	Spezifische Schwachstellen der Programmgestaltung	158
6.5.1.	Die Gefahr des Nutzungsdefizits kommunikations- und durchsetzungsschwacher Gruppen	158
6.5.2.	Einschränkung der Erfolgchancen	159
7.	Akteure des Implementationsprozesses und Programmvollzug	160
7.1.	Die Sozialverwaltungen	160
7.2.	Die Beschäftigungsträger	161
7.3.	Die Beschäftigten	162
7.3.1.	Soziale und demographische Merkmale	162

7.3.1.1.	Geschlecht	162
7.3.1.2.	Alter	163
7.3.1.3.	Nationalität	165
7.3.1.4.	Schulische und berufliche Qualifikation	167
7.3.1.5.	Der Vergleich der vormaligen Berufsausübung mit der Beschäftigung im Rahmen der "Hilfe zur Arbeit"	170
7.3.1.6.	Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit	173
7.3.1.7.	Dauer der Arbeitslosigkeit und der Sozialhilfebedürftigkeit	175
7.3.2.	Die Sicht von »unten«: Durchführung der "Hilfe zur Arbeit" und deren Bewertung durch die Beschäftigten	176
7.3.2.1.	Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Tätigkeiten	176
7.3.2.2.	Arbeitsdauer	177
7.3.2.3.	Art der Aufforderung	177
7.3.2.4.	Reaktion auf die Aufforderung, im Rahmen der "Hilfe zur Arbeit" tätig zu werden	178
7.3.2.5.	Gründe für die Arbeitsaufnahme	178
7.3.2.6.	Beurteilung der "Hilfe zur Arbeit" durch die Beschäftigten	180
7.3.2.6.1.	Beurteilung der wöchentlichen Arbeitszeit	182
7.3.2.6.2.	Beurteilung der Höhe des Entgelts	183
7.3.2.7.	Einschätzung der "Hilfe zur Arbeit" durch Freunde und Bekannte der Beschäftigten	184
7.3.2.8.	Informationsstand der Beschäftigten über den rechtlichen Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses	184
7.3.2.9.	Gegenwehr der Beschäftigten gegen die Verpflichtung zur Arbeit	186
7.4.	Das Verhältnis zwischen den Sozialverwaltungen und den Beschäftigten	188