



Aktivierung

Jean-Michel Bonvin

Originalversion in französischer Sprache

DOI: <https://doi.org/10.33058/seismo.30739.0002>

Erstveröffentlicht: December 2020

Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.)

Veröffentlicht von: Seismo Verlag, Zürich und Genf

ISBN ePDF 978-3-03777-739-8

ISBN Print 978-3-03777-177-8

Zitiervorschlag: Bonvin, Jean-Michel. 2020. Aktivierung. In Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.), *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*. Zürich: Seismo Verlag, DOI <https://doi.org/10.33058/seismo.30739>.

In der Zeit des Wirtschaftsbooms nach dem Zweiten Weltkrieg kommt es mit der Bereitstellung von finanziellen Unterstützungsleistungen für Personen, die aus eigener Kraft nicht für ihren Lebensunterhalt sorgen können, zu einer tiefgreifenden Entwicklung in der Sozialpolitik. Von Anfang an wurde diese Sozialpolitik oft mit Gegenleistungen in Form einer obligatorischen Teilnahme an Arbeitsprogrammen oder beruflichen Wiedereingliederungsmassnahmen verbunden. Seit Anfang der 80er Jahre erheben sich kritische Stimmen, die im Sinne einer Verstärkung und Systematisierung der Aktivierung der Ausgaben und der Begünstigten eine Reform dieser Politik einfordert. Seither ist der soziale Schutz dazu aufgerufen, in erster Linie das Ziel der Rekommodifizierung, d.h. der Rückkehr der Begünstigten ins Berufsleben zu verfolgen. Der finanziell entschädigende Sozialstaat wird in dieser Sicht als zeitlich befristete Notlösung betrachtet, die es möglichst rasch zu überwinden gilt. Drei grundlegende Kritiken liegen dieser Entwicklung des Sozialstaats hin zur Aktivierung der Leistungen zugrunde.

Erstens werden die Kosten des Sozialstaats als zu hoch eingestuft. Dieser «Befund» fällt mit dem Ende der Vollbeschäftigung und dem Anstieg der Arbeitslosenquoten in den meisten OECD-Ländern zusammen. Das staatliche Handeln im Bereich der Beschäftigung konzentriert sich infolgedessen vorwiegend auf die Angebotsseite, insbesondere mittels Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, während keynesianische Massnahmen zur Unterstützung der Nachfrage vernachlässigt werden. Daraus ergibt sich eine paradoxe Situation: zur gleichen Zeit, wie die Begünstigten der Sozialpolitik dazu aufgerufen werden sich zu aktivieren, ist die Vollbeschäftigung nicht mehr gewährleistet. Zweitens wird gemutmasst, dass der Sozialstaat seine Begünstigten in die Abhängigkeit treibt. Zahlreiche Veröffentlichungen sehen den Sozialstaat an der Quelle des Problems. So betrachtet Gilder in *Wealth and Poverty* (1981) den Sozialstaat als Faktor, der die menschliche Dynamik ersticken, die Autonomie der Menschen einschränken und ihre Abhängigkeit fördern würde. Ökonomen sprechen hier vom moralischen Risiko (moral hazard), das zu individuell verantwortungslosem Verhalten führe: Wer gegen soziale Risiken versichert ist, unternehme nicht mehr alle notwendigen Anstrengungen, um das Eintreten dieser Risiken zu verhindern (beispielsweise würde die Stelle beim geringsten Unbehagen aufgegeben, mangelhafte Sorge zu Hygiene oder Gesundheit getragen, usw., da die Folgen derartigen Verhaltens über den Sozialstaat die Allgemeinheit trägt).

Als Drittes werden standardisierte Interventionen des umverteilenden Sozialstaats als unangemessen kritisiert und eine Individualisierung der Leistungen gefordert. Diese Forderung führt dazu, dass das Vertragsparadigma in den Sozialpolitiken



stark an Bedeutung gewinnt: Die unbedingten, standardisierten Ansprüche, die allen Begünstigten Zugang zu denselben Leistungen gewähren, sollen durch Vereinbarungen ersetzt werden, die es ermöglichen sollten, die Massnahmen inhaltlich den Umständen der Betroffenen anzupassen. Aufgrund dieser Verschiebung vom Anspruch zur Vereinbarung entsteht eine neue Form des Austauschs zwischen dem Sozialstaat und seinen Bürgerinnen und Bürgern: Der Anspruch auf Unterstützung ist nun nicht mehr nur an die Pflicht der Beitragsleistung gebunden, sondern auch an die Pflicht zur Zusammenarbeit. Das heisst, es muss alles unternommen werden, um sich aus der Abhängigkeit des Staats zu befreien und finanziell wieder auf die Füsse zu kommen. Der Trend zur Aktivierung der Leistungen geht also mit einer verschärften Betonung der Pflichten der Begünstigten einher.

Unter dem Druck dieser Kritiken bilden sich zwei wesentliche Aktivierungsmodelle heraus. Das erste Modell zielt darauf ab, die Betroffenen durch positive (Zuckerbrot) oder negative (Peitsche) finanzielle Anreize dazu zu bewegen, eine Stelle anzunehmen. Zum einen fördern die positiven Anreize die Rückkehr ins Arbeitsleben finanziell, indem Wiedereinsteigenden beispielsweise Steuervergünstigungen oder zusätzliches Einkommen gewährt werden. Zum anderen werden die finanziellen Leistungen des Sozialstaats als Hindernis für die Rückkehr ins Berufsleben angesehen. Es geht darum, sie zu kürzen um ihre hindernde Wirkung auf die Begünstigten zu reduzieren. Hier wird eine negative Version der Aktivierung erlassen: die Sozialleistung soll so gestaltet werden, dass sie als Abschreckung wirkt, von der sich die Betroffenen befreien wollen, indem sie möglichst rasch wieder eine Stelle annehmen. Dieses negative Aktivierungsmodell kann sich konkret in Leistungskürzungen, verringerter Bezugsdauer oder verschärften Anspruchsvoraussetzungen ausprägen. Möglich sind zudem restriktivere Bedingungen für die Begünstigten, das heisst die Einführung von Verhaltensnormen, insbesondere was die Pflicht zur Zusammenarbeit und zur aktiven Arbeitssuche betrifft, deren Nichteinhaltung mit Sanktionen geahndet wird. Sowohl die positiven als auch die negativen Anreize sollen sicherstellen, dass die Erwerbstätigkeit auf jeden Fall die einträglichste Option ist.

Das zweite Aktivierungsmodell will vor allem die Beschäftigungsfähigkeit der Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen verbessern. Angestrebt wird, den Begünstigten die für ihre berufliche Integration notwendigen Fähigkeiten zu vermitteln. Zwischen der Sozialpolitik und der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit soll eine positive Wechselwirkung entstehen: Indem die Kompetenzen der betroffenen Personen gefördert werden, erhält die Wirtschaft Arbeitskräfte, die zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Der daraus resultierende wirtschaftliche Aufschwung schafft Arbeitsplätze und finanziert den Sozialstaat. Die Sozialausgaben stehen so unter dem Vorzeichen der Investition, welche einerseits sogenannte aktive Ausgaben (Ausbildung, Berufspraktika usw.) fördern, andererseits sogenannte passive – primär als reine Kosten betrachtete – Ausgaben eindämmen. Dieses zweite Modell der Aktivierung hat zuweilen eine beträchtliche Zunahme der Sozialausgaben zur Folge, da neue «aktivierende» Eingriffe zu finanzieren sind. Ein Teil dieser Massnahmen ist langfristig angelegt und zielt offenkundig daraufhin, Qualifikationen zu erhöhen. Beispiele in der Schweiz für derartige Wege finden sich etwa in der Arbeitslosenversicherung, deren Ausbildungszuschüsse Bezugsberechtigten finanzielle Unterstützung für die gesamte Lehrzeit gewähren, sowie insbesondere in der Invalidenversicherung, wo Umschulungsmassnahmen darauf abzielen, eine Erwerbsfähigkeit wiederherzustellen, die derjenigen vor der Invalidität entspricht. Andere Aktivierungsmassnahmen konzentrieren sich eher auf die Verwertung bereits vorhandener Kompetenzen als auf die Entwicklung neuer Fähigkeiten, beispielsweise die Programme für bessere «Bewerbungstechniken» im Rahmen der schweizerischen Arbeitslosenversicherung. Derartige zeitlich begrenzte Massnahmen zielen auf die Selbstvermarktung hin, ohne den Betroffenen neue qualifizierende Fähigkeiten zu vermitteln. Von sozialen Investitionen kann in diesem Fall kaum die Rede sein, da die begrenzte Zielsetzung nicht ausreicht, um einen positiven Kreislauf zwischen wirtschaftlichem Aufschwung und sozialem Ausgleich auszulösen.

Je nach gewähltem Modell – finanzieller Anreiz/finanzielle Abschreckung oder Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit – sind die Auswirkungen der Aktivierung auf die betroffenen Menschen sehr unterschiedlich: Während das erste Modell sozialpolitische Massnahmen vor allem als Verursacher von Kosten sieht, die es zu senken gilt, betrachtet das zweite Modell sie als eine Investition in die Grund- oder Berufsbildung, die auf mehr oder weniger lange Sicht gewinnbringend ist. Gemeinsam ist beiden Modellen die Verpflichtung, in die Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zurückzukehren. Denn die Aktivierung unterliegt nicht der freien Entscheidung der Betroffenen, sondern ist als Pflicht gedacht, sich aus der Abhängigkeit vom Staat zu lösen und die finanzielle Selbstständigkeit zurückzuerlangen. Beide Strategien sind ausserdem angebotsorientiert und verlassen sich darauf, dass die Akteure im Arbeitsmarkt fähig sind, angemessene Arbeitsplätze in ausreichender Zahl zu schaffen. Die verfügbaren Statistiken zeigen jedoch, dass es dem Markt kaum gelingt, alle Arbeitssuchenden in qualitativ angemessenen Stellen unterzubringen.



Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik



Wie wirksam die Aktivierung der Begünstigten sozialpolitischer Massnahmen in ihren verschiedenen Formen ist, bleibt letztlich eine offene Frage. Um die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen, wird die Aktivierung von Massnahmen begleitet sein müssen, die auch die Nachfrage nach Arbeitskräften, die Qualität der Arbeitsverhältnisse sowie die Förderung und Anerkennung von nichtmarktbestimmten Tätigkeiten zum Ziel haben. Andernfalls ist es wahrscheinlich, dass die Aktivierung auf einen Zwang zur Arbeit hinausläuft, der nicht mit dem Recht auf menschenwürdige Arbeit für alle in Einklang steht.

Literaturhinweise

Bonvin, J.-M. & Moachon, E. (2005). L'activation et son potentiel de subversion de l'État social. Dans P. Vielle, P. Pochet & I. Cassiers (Éd.), *L'État social actif: vers un changement de paradigme?* (pp. 62–92). Bruxelles: Peter Lang.

Esping-Andersen, G. (1999). *The social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.

Gilbert, N. (2002). *Transformation of the welfare state: the silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press.