



Sozialstaat (aktivierender)

Rahel Strohmeier Navarro Smith

DOI: <https://doi.org/10.33058/seismo.30739.0210>

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: Strohmeier Navarro Smith, Rahel. 2020. Sozialstaat (aktivierender). 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>.

Der aktivierende Sozialstaat hat neben der materiellen Existenzsicherung das Ziel, die individuellen Ressourcen und Fähigkeiten von armutsbedrohten oder -betroffenen Personen zu fördern und zu stärken. Beim Eintreten eines sozialen Risikos oder einer sozialen Notlage werden somit nicht nur finanzielle Unterstützung, sondern auch immaterielle Leistungen bzw. Angebote und Massnahmen zur gesellschaftlichen Integration bereitgestellt. In einem umfassenden Sinne beschränken sich Aktivierungsmassnahmen nicht bloss auf – mehr oder weniger nachhaltige – Massnahmen der beruflichen Integration, sondern beziehen weitere zentrale, häufig interagierende Dimensionen prekärer Lebenssituationen wie beispielsweise Aspekte der Bildung, sozialen Vernetzung, Gesundheit und des Wohnens mit ein. Damit sollen betroffene Menschen künftig möglichst dauerhaft unabhängig von staatlichen Sozialversicherungs- und Bedarfsleistungen leben können. Oftmals wird das Handeln des aktivierenden Sozialstaates im Rahmen sozialpolitischer Diskurse und Praxen jedoch auf die Förderung der (Rest-)Erwerbsfähigkeit und berufliche (Wieder-)Eingliederung von armutsbetroffenen Menschen reduziert. Je nach Auslegung und Ausgestaltung fokussieren die sozialstaatlichen Aktivierungsmassnahmen mehr die staatlichen Bemühungen bzw. die Eigenverantwortung, die Rechte oder die Pflichten der Betroffenen sowie deren Ermächtigung bzw. Entmündigung im Vordergrund.

Aktivierende Sozialpolitik realisiert sich nicht in einem bestimmten Wohlfahrtstyp oder innerhalb einer spezifischen Ländergruppe, wie ein Blick zurück in die jüngere Geschichte der Wohlfahrtsentwicklung zeigt. Sie stellt vielmehr schon fast eine Art Leitmotiv in der Entwicklung von Wohlstandsgesellschaften in post-industrialisierten Ländern dar. Hinter der Abkehr vom reinen Versorgungsstaat zum aktivierenden Sozialstaat steht die Grundidee, dass staatliches Handeln auf die Mobilisierung und Unterstützung von sogenannten «Selbsthilfepotenzialen» ausgerichtet und eine direkte Verbindung zwischen sozialen Schutzmassnahmen und Massnahmen der gesellschaftlichen Partizipation hergestellt wird. Teilweise eingeführt durch explizite Reformen, teilweise aber auch hervorgerufen durch eher impliziten Neujustierung und -ausrichtung sozialstaatlicher Massnahmen wird damit ein Gegenleistungsprinzip für den Leistungsbezug eingeführt bzw. verstärkt. In der Schweiz präsentiert sich die Arbeitsmarktsituation zwar im Vergleich zu den umliegenden Nachbarländern nach wie vor komfortabel, doch zeichnet sich auch hier seit den 1990er Jahren eine Zunahme der prekären Arbeitsverhältnisse und der Langzeiterwerbslosigkeit ab. Trotz Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik konnte dieser Trend bisher nicht vollständig kompensiert bzw. aufgehalten werden.

Von den Leistungsbeziehenden wird gemäss der Prämisse «Fördern und Fordern» ein aktiver Eigenbeitrag zur Problemlösung



erwartet. Wird auf Hilfe nicht mit Kooperation reagiert, so sind Sanktionen in Form von Leistungskürzungen möglich, wobei auch die Voraussetzungen der Leistungsgewährung stets einer erneuten Überprüfung unterzogen werden können. Das vorbehaltlose Recht auf eine Existenz- und Grundsicherung wird somit eingeschränkt, in dem es an eine stärkere Mitwirkungspflicht der Leistungsbeziehenden gekoppelt wird. In verschiedenen Teilsystemen der Sozialen Sicherheit und in der Sozialhilfe führt dies zu einer Verstärkung des Subsidiaritätsprinzips und der Leistungsorientierung gegenüber dem Finalitätsprinzip und der Bedarfsorientierung.

Die direkte staatliche Förderung eines zweiten Arbeitsmarktes ist in jüngster Zeit in den Hintergrund gerückt. Leistungsanbieter werden zunehmend angehalten, effektive und effiziente Angebote für die berufliche Partizipation unter neuen, wettbewerbsähnlichen Bedingungen auf politisch inszenierten Quasi-Märkten bereitzustellen, bei welchen der Staat Aufträge für soziale Dienstleistungen im Ausschreibungsverfahren vergibt. Die öffentliche Subventionierung richtet sich dabei oftmals nach der effektiven Programmnachfrage und je länger je weniger nach einer vereinbarten Anzahl Programmplätze. Die anwaltschaftliche Funktion von leistungserbringenden Institutionen, wie das sozialpolitische Lobbyieren für die Interessen der Leistungsbeziehenden und Programmteilnehmenden, erscheint unter diesen Bedingungen der finanziellen Abhängigkeit erschwert.

Die Geschichte der Aktivierungspolitik in der Schweiz war von Beginn weg von unterschiedlichen politischen Interessen geprägt. Je nach Position wurden und werden die beiden, in der Bundesverfassung von 1999 verankerten Grundprinzipien der Eigenverantwortung gemäss Artikel 6 der Bundesverfassung und des Rechts auf Hilfe in Notlagen gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung unterschiedlich referiert. Politische Vorstösse zu Leistungseinschränkungen und -kürzungen bei den Sozialversicherungen und in der Sozialhilfe waren jeweils nur dann mehrheitsfähig, wenn im Gegenzug Massnahmen zur Selbstbefähigung getroffen wurden, die letztendlich eine Reintegration ins Arbeitsleben erleichtern sollen.

Ab Mitte der 1990er Jahre hat sich das Aktivierungsprinzip im System der sozialen Sicherung durchgesetzt. Angesichts der zunehmenden Langzeiterwerbslosigkeit hat zuerst die Arbeitslosenversicherung (ALV) arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) im Rahmen der Revision des AVIG per 1. Januar 1997 eingeführt. Die Kantone zogen teilweise mit eigenen beruflichen Aktivierungsmassnahmen nach. Im Anschluss daran lancierte auch die Sozialhilfe sogenannte «Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration», welche erstmals im Rahmen der SKOS-Richtlinien von 1998 Erwähnung fanden. Diese wurden im Rahmen der Teilrevision von 2005 mit einem sogenannten Zulagen- bzw. «Anreiz»-Modell gemäss eines «Bonus-Malus-Prinzips» versehen, bei welchem sogenannte «arbeits-» und «integrationswillige» Personen in der Sozialhilfe mit einem Geldbetrag belohnt bzw. bei Nichterfüllen der betreffenden Auflagen bestraft werden. Dies kann bis zur vollumfänglichen Einstellung der Sozialhilfe führen, wenn die Person nicht ausreichend nachweisen kann, für die Bewältigung der aktuellen Notsituation aus eigenen Kräften nicht in der Lage zu sein. Im Rahmen der jüngsten Teilrevision im Jahr 2016 wird der Aktivierungsgedanke fortgesetzt und verstärkt, indem der Grundbedarf für gewisse Zielgruppen erneut gesenkt und der maximal mögliche Sanktionsumfang von 15 % auf 30 % des Grundbedarfs verdoppelt wurde. Die Invalidenversicherung (IV) kannte bereits im Jahre 1959 sogenannte «individuelle Eingliederungsmassnahmen». Im Rahmen der 5. IV-Revision wurden im Jahr 2008 Massnahmen der Früherkennung und Integration gemäss dem Motto «Eingliederung vor Rente» eingeführt. Im Jahr 2012 wurden diese im Rahmen der 6. IV-Revision durch weitere Eingliederungsmassnahmen für Personen mit einer IV-Rente («Eingliederung nach Rente») ergänzt.

Sinn und Zweck wie auch die Wirkung der sozialstaatlichen Aktivierungsmassnahmen sind nach wie vor nicht unumstritten und werden sowohl in der Wissenschaft wie auch in der Politik kontrovers diskutiert. Aufgrund des verkürzten Aktivierungsverständnis und des Legitimierungsdrucks ist nach wie vor ein Fokus auf berufliche Aktivierungsmassnahmen festzustellen. Die Integrationschancen auf einen Stellenantritt im ersten Arbeitsmarkt nach Programmabschluss schwanken je nach Qualifizierungsgrad, Branche und regionaler Wirtschaftsentwicklung zwischen einem Viertel bis zu 50 %. Oftmals besteht ein Widerspruch zwischen den aktivierungspolitischen Vorgaben und den realen Möglichkeiten der Klientinnen und Klienten, ihre Fähigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt unter Beweis stellen zu können. Unter Kürzungsdruck umgesetzte Aktivierungsmassnahmen wirken häufig nicht nachhaltig, verstärken unter Umständen gar den Druck auf die Betroffenen und fördern eher deren Prekarisierung als ihre Selbstbestimmung und Selbstständigkeit. Die Idee der Aktivierung scheint zudem nicht geeignet für die Neukonzipierung sämtlicher Bereiche sozialstaatlichen Handelns. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf Situationen, in welchen Menschen vorbehaltloser Hilfebedürftigkeit, Zuwendung und sozialer Sicherheit bedürfen oder in welchen eine Resterwerbsfähigkeit schlicht nicht feststellbar ist. Hier sind andere, neue Ansätze für einen gesellschaftlichen Ausgleich gefragt.



Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik



Literaturhinweise

Bonvin, J.-M. & Moachon, E. (2013). Droit au travail et responsabilité individuelle dans les Etats sociaux contemporains: une analyse en termes de capacités des politiques d'activation des personnes sans emploi. *Revue européenne des droits de l'homme/European Journal of Human Rights*, 5, 777–803.

Scherschel, K., Streckeisen, P. & Krenn, M. (Hrsg.) (2012). *Neue Prekarität: Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus

Wyer, B. (2014). *Der standardisierte Arbeitslose: Langzeitarbeitslose Klienten in der aktivierenden Sozialpolitik*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.