Inhalt-Jahrbuch_Denknetz_11:Inhalt-Jahrbuchdenknneu09 27.9.2011 14:11 Uhr Seite 149

Die normative Kraft der Aktivierungspolitik: Zur Situation von Klienten in Beschäftigungsprogrammen

Seit Mitte der 1990er-Jahre bestimmt das Dogma der Aktivierung die europäische und mithin auch die schweizerische Sozialpolitik. In den anstehenden Revisionen der ALV und IV (Arbeitslosen- und Invalidenversicherung) wird die aktivierungspolitische Komponente bedeutend verschärft. Obwohl internationale und nationale Studien seit der Einführung aktivierungspolitischer Massnahmen in den 1980er-Jahren in den USA (Handler/Hasenfeld 2007) die geringe Wirksamkeit der staatlich verordneten Arbeitsverpflichtung bestätigen (für die Schweiz u.a.: Aeppli 2009; Nadai 2007; Behncke/Frölich/Lechner 2006; Magnin 2005), wird das Prinzip ›Eingliederung vor Leistungsbezug‹ wiederum als höchstes Ziel gesetzt. An eine dank Aktivierung erleichterte Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt kann man jedoch nicht mehr glauben, wenn man die in den letzten Jahren intensiv betriebenen Forschungen zu solchen Massnahmen kennt. Die Chancen einer Integration in den Arbeitsmarkt steigen und sinken in erster Linie im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Konjunktur. Die einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben geringe Möglichkeiten, ihre Chancen auf eine Wiederbeschäftigung zu beeinflussen.

Arbeitswille scheitert an Arbeitsmöglichkeiten

Ungeachtet dieser Ergebnisse werden die Arbeitgeber des ersten Arbeitsmarktes weiterhin nicht verpflichtet, bei den Reintegrationsbemühungen mitzuwirken. Damit sind die Anstrengungen der Arbeitssuchenden nur mittelbar auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet. Der Beweis, dass die Arbeitsbereitschaft und -motivation vorhanden ist, muss zunächst gegenüber dem jeweiligen Hilfesystem erbracht werden (ALV, IV,

Bettina Wyer

geboren 1974, ist Mitglied der Denknetzgruppe Sozialpolitik, Arbeit und Care-Ökonomie und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fachhochschule für Soziale Arbeit in St. Gallen. Ihre jüngste Veröffentlichung: Schallberger/Wyer: Praxis der Aktivierung – Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung. Konstanz, 2010.

Inhalt-Jahrbuch_Denknetz_11:Inhalt-Jahrbuchdenknneu09 27.9.2011 14:11 Uhr Seite 150

Sozialhilfe). Systemlogisch ist das ein Widerspruch, den die Arbeitssuchenden nicht selbst auflösen können. Die Konsequenzen dieser Widersprüchlichkeit lasten jedoch vollumfänglich auf den Schultern der Arbeitslosen: Sie müssen die Verantwortung für ihr Scheitern bei der Arbeitssuche und die damit verbundene gesellschaftliche Stigmatisierung individuell tragen. Die Frage von Integration und Ausschluss kann jedoch, wie Kurt Wyss (2007) formuliert, nicht von einzelnen Personen beantwortet werden. Somit kann es auch nicht um eine ›Erziehung des Willens‹ Einzelner gehen.

Das Aktivierungsprinzip opfert den sozialstaatlichen Gedanken des gesellschaftlichen Statuserhalts der Verpflichtung zur Arbeit. So dürfen sich die Empfängerinnen und Empfänger nicht mehr ›berechtigt‹ fühlen, Unterstützung für eine meist nicht selbst verschuldete Notlage (Arbeitslosigkeit) zu beanspruchen, obwohl dies das Versicherungsprinzip der ALV und der IV an sich bedingen müsste. Hier zeigen sich interessante Anschlüsse an klassische Auseinandersetzungen, wie sie etwa bei Simmel (1908) zu finden sind. Er reflektiert den Umgang der Gesellschaft mit den Armen, nachdem die christliche Logik der Unterstützung Bedürftiger ihre Selbstverständlichkeit verloren hat. Er beschreibt, wie »der Arme als berechtigtes Subjekt und Interessenzielpunkt« vollständig verschwindet, wenn die Pflicht des Gebens (an Bedürftige) nicht auf einem Recht der Empfangenden beruht. Simmel kritisiert die Motivation, die hinter der sozialen Wohlfahrt steckt: »Sie erfolgt, freiwillig oder gesetzlich erzwungen, um den Armen nicht zu einem aktiven, schädigenden Feinde der Gesellschaft werden zu lassen, um seine herabgesetzte Kraft wieder für sie fruchtbar zu machen, um die Degenerierung seiner Nachkommenschaft zu verhüten« (Simmel 2006, 516).

Recht auf Arbeit – Pflicht zur Arbeit

Auch der gegenwärtigen Aktivierungslogik ist dieser pragmatische Zug der ›Erziehung durch Arbeit‹ eigen. Dieser lässt sich umso schwerer durchbrechen, als er von der Freiheit des Einzelnen und dessen Beherrschung seines Willens ausgeht – wer will, der kann. Die freie Entfaltung der eigenen Möglichkeiten, vor allem aber, die eigenen Fähigkeiten im ersten Arbeitsmarkt unter Beweis zu stellen, wird jedoch oft von der Langzeit-Arbeitslosigkeit in Frage gestellt. Es besteht also ein Widerspruch zwischen den aktivierungspolitischen Vorgaben und den realen Möglichkeiten der untersuchten Klienten, diese einzulösen. Die Beschäftigungsprogramme als charakteristisches Instrument dieser aktivierenden Arbeitsmarktpolitik weisen von ihrer Struktur her auf die Ambivalenz hin, welche die aktivierenden Massnahmen kennzeichnet. Der

Inhalt-Jahrbuch_Denknetz_11:Inhalt-Jahrbuchdenknneu09 27.9.2011 14:11 Uhr Seite 151

Staat manövriert sich in die Situation, das Recht auf Arbeit in eine Pflicht zur Arbeit umzudefinieren. Für Personen mit geringer Leistungsfähigkeit oder einem tiefen Ausbildungsniveau stehen in der Schweiz aktuell jedoch kaum Arbeitsplätze zur Verfügung. Trotzdem wird von den ArbeitnehmerInnen verlangt, sich selbst arbeitstüchtig oder ›arbeitsmarktfähig‹ zu erhalten und alles zu tun, um die Ware Arbeitskraft, die ihnen zur Verfügung steht, zu pflegen und zu verkaufen[1] – dies, obwohl »der bedürftige Arbeitssuchende diese Bedingungen an und für sich gar nicht herstellen kann, weil er gerade nicht über die Mittel verfügt, sich einen Arbeitsplatz zu schaffen« (Buestrich 2006, S. 437).

Trotz der Schwierigkeiten, die die aktivierungspolitische Logik beinhaltet, wäre es verfehlt, die Massnahmen, die im Zuge dieser sozialpolitischen Wende eingeführt worden sind, gänzlich zu verwerfen. Gerade in Beschäftigungsprogrammen, die sich mittlerweile nebst Sozialfirmen als zweiter Arbeitsmarkt etabliert haben, können unter bestimmten Bedingungen durchaus positive Effekte für die KlientInnen resultieren, obwohl die erhoffte Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt nicht stattgefunden hat (Schallberger/Wyer 2010). Diese Effekte zielen eher auf eine Stärkung und Stabilisierung der Persönlichkeit (besonders im Falle von Langzeitarbeitslosigkeit) als auf eine Steigerung der Arbeitsmarktfähigkeit. Wenn die Fachleute in solchen Beschäftigungsprogrammen die gesetzlichen Vorgaben autonom deuten und ihren professionellen Spielraum zugunsten der KlientInnen gestalten, lassen sich beachtliche Erfolge erzielen. Dennoch schränken die aktivierungspolitischen Vorgaben die sinnvolle Ausgestaltung von Beschäftigungsprogrammen ein, so etwa das Reintegrationsdogma bei gleichzeitigem Verbot, den ersten Arbeitsmarkt zu konkurrenzieren, die zeitliche Beschränkung der Programme auf sechs Monate[2] oder die unfreiwillige Teilnahme. Wegen solcher Einschränkungen kann die politisch verlangte Qualifizierung der arbeitslosen KlientInnen gerade nicht oder nur selten erfolgen.

KlientInnen im zweiten Arbeitmarkt können so als exemplarische Fälle prekarisierter Beschäftigungsverhältnisse betrachtet werden. Sie befinden sich in einer Institution, in der sich die Probleme der arbeitsmarktlichen Modernisierung und die Probleme des modernen Wohlfahrtsstaats symbolisch und konkret verdichten. Wie aber erleben KlientInnen im zweiten Arbeitsmarkt die verordneten Massnahmen? Welche Möglichkeiten haben sie, die aktivierende Sozialpolitik zu deuten und gegebenenfalls widerständig zu sein? Im Folgenden soll diese Perspektive umrissen werden. Die Ausführungen basieren auf der Studie ›Praxis der Aktivierung – Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung‹, in der acht Beschäftigungsprogramme

Inhalt-Jahrbuch_Denknetz_11:Inhalt-Jahrbuchdenknneu09 27.9.2011 14:11 Uhr Seite 152

mit unterschiedlicher Organisationsform und inhaltlicher Ausrichtung sowie eine Sozialfirma auf ihre Erfolgsfaktoren hin untersucht wurden.

Die Normen der Arbeitswelt

Die Klarheit, mit der KlientInnen im zweiten Arbeitsmarkt ihre Situation analysieren, und das Bewusstsein, mit der sie den Vorgaben der aktivierenden Sozialpolitik gegenübertreten, entkräftet die Vorstellungen des müssigen Arbeitslosen, der der arbeitsethischen Resozialisierung bedarf. Der Wunsch zu arbeiten ist bei allen untersuchten Teilnehmenden vorhanden. Bei den meisten herrscht eine ausgeprägte Erwerbsorientierung vor. Übereinstimmend mit den Ergebnissen der Untersuchung von Ludwig/Mayerhofer/Behrend/Sondermann (2009) für deutsche ALG-II Empfänger zeigt sich bei den Teilnehmenden von Beschäftigungsprogrammen, dass sie selbst angesichts einer aussichtlosen Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt die Normen der Arbeitsgesellschaft weiterhin teilen[3]. Leistungsbereitschaft, Eigenverantwortung, Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und so weiter gelten ihnen als Grundbedingung für eine Wiederanstellung im ersten Arbeitsmarkt. Dieses Ergebnis widerspricht der Vorstellung, die der Aktivierungspolitik zugrunde liegt: dass nämlich eben dieser Arbeitswille und diese mittelständische Normativität bei den Arbeitslosen wieder hergestellt werden müssten.

Trotzdem ist es nicht allen Teilnehmenden in Beschäftigungsprogrammen möglich, eben diese Fähigkeiten unter Beweis zu stellen, da diese nicht zuletzt an eine sinnvolle, motivierende Arbeit geknüpft sind, oder an die Identifikation mit einem Team oder an einen bestimmten Beruf. Die Ideen, auf denen die aktivierende Sozialpolitik basiert, legen den Umkehrschluss nahe: Erst wenn jemand pünktlich, verlässlich, eigentätig und sorgfältig ist, kann er oder sie wieder in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Den Teilnehmenden wird somit abverlangt, unter den künstlichen Bedingungen eines Beschäftigungsprogramms (kein Lohn, keine Anerkennung, vollständige finanzielle Abhängigkeit, keine kollegiale Vergemeinschaftung, keine identitätsstiftenden Tätigkeiten) stets motivierte Arbeitsbereitschaft zu zeigen.

Arbeit und gesellschaftliche Teilhabe

Die Frage nach gesellschaftlicher Teilhabe hat für alle Teilnehmenden eine hohe Bedeutung. Allerdings variiert das Erlebnis des gesellschaftlichen Statusverlusts deutlich. Je aussichtsreicher eine baldige Wiederbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt scheint, desto weniger stellen die KlientInnen ihre gesellschaftliche Teilhabe in Frage. Für arbeitslose Personen, die eine längere Ämterkarriere[4] hinter sich haben, ist der gesell-

Inhalt-Jahrbuch_Denknetz_11:Inhalt-Jahrbuchdenknneu09 27.9.2011 14:11 Uhr Seite 153

schaftliche Statusverlust hingegen evident. Gerade dieses Erlebnis erhöht ihr Bewusstsein, dass es keine wirkliche Alternative zu einer Anstellung im ersten Arbeitsmarkt gibt, um tatsächlich an der Gesellschaft teilhaben zu können. Die schon durchlaufenen Programme, Massnahmen und Weiterbildungen hatten keine Wiederanstellung zur Folge; jegliche Bemühungen blieben fruchtlos. Damit hat sich die Hoffnung in vielen Fällen erschöpft. Die erlebte Chancenlosigkeit kann dazu führen, dass die alltägliche Motivation, engagiert an verordneten Massnahmen teilzunehmen, nicht mehr besonders hoch ist. Bei einer kleinen Gruppe – besonders innerhalb des Personenkreises mit einer längeren Ämterkarriere – kann es biografisch bedingt auch vorkommen, dass keine wirkliche Erwerbsorientierung ausgebildet oder nach jahrelanger erfolgloser Arbeitssuche mittlerweile aufgegeben wurde.

Diese Bewältigungsmuster (Abkehr von engagiertem, aktivem Bemühen) können die negativen Zuschreibungen von aussen verstärken. Wenn ein Teilnehmer aufgrund der aussichtslosen Wiederbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt in einem Beschäftigungsprogramm wenig motiviert mitarbeitet und die vorgegebenen Reintegrationsbemühungen aus einer gewissen Desillusionierung heraus nicht (mehr) entschlossen betreibt, wird sein Verhalten fälschlicherweise als Bestätigung für die Annahme der Aktivierungspolitik verstanden, wonach man die Arbeitslosen erst wieder Mores lehren müsse, bevor eine Reintegration möglich wird. Die destruktiven Mechanismen längerer Arbeitslosigkeit sowie die komplexen Probleme, die in den meisten der untersuchten Fälle von Langzeitarbeitslosigkeit vorliegen, werden im politischen Diskurs jedoch ausgeblendet.

Obwohl der Wunsch, im ersten Arbeitsmarkt zu arbeiten, für die TeilnehmerInnen an Beschäftigungsprogrammen Priorität hat, teilen die wenigsten die der Aktivierungsprogrammatik ebenfalls zugrunde liegende Vorstellung, dass Arbeit an sich schon gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht. Statt die ungleichen Ausgangsbedingungen und die damit verknüpften Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu thematisieren, wird in der aktivierenden Sozialpolitik die materielle Existenzsicherung in den Mittelpunkt gestellt. Diese soll die Normalisierung des gesellschaftlichen Status' ermöglichen. Die untersuchten Personen widerstehen gewissermassen dieser Täuschung, wonach eine materielle Existenzsicherung auch in prekären Beschäftigungsverhältnissen die gesellschaftliche Integration garantiert, und halten die Vorstellung aufrecht, dass eine gelungene Integration nicht an irgendeine, sondern an bestimmte Arbeitsstellen geknüpft ist.[5] Viele verfügen zwar nicht über reelle Möglichkeiten, ihre Vorstellungen einer geeigneten Arbeit zu verwirklichen. Ihr inne-

Inhalt-Jahrbuch_Denknetz_11:Inhalt-Jahrbuchdenknneu09 27.9.2011 14:11 Uhr Seite 154

rer Widerstand widerspiegelt jedoch die realen Bedingungen: Prekäre Arbeitsverhältnisse ermöglichen zwar im besten Fall Unabhängigkeit vom sozialen Hilfsapparat, jedoch keinen tatsächlichen sozialen Status.

Arbeit und Identität

Obwohl langzeitarbeitslose Teilnehmende in Beschäftigungsprogrammen die Normen der Arbeitsgesellschaft nach wie vor teilen, ist ihre praktische Bezugnahme auf diese Normen nur mehr lose an die persönliche Situation geknüpft. Bei diesen KlientenInnen verknüpft sich die an Arbeit gekoppelte Identität nicht mehr konkret mit einer vergangenen Arbeitserfahrung, sondern eher mit abstrakten Vorstellungen darüber, was es bedeutet, im ersten Arbeitsmarkt zu arbeiten. Besonders bei Personen mit einer längeren Ämterkarriere ist die Vorstellung einer Arbeitsstelle häufig an die ›beste‹ je bekleidete Stelle geknüpft, die in der Erinnerung einen prominenten, identitätsstiftenden Platz einnimmt. Wegen der langen Arbeitslosigkeit, aber auch der zumeist komplexen Mehrfachbelastungen (psychische oder physische Probleme, Suchtkrankheiten etc.) schwinden jedoch die Möglichkeiten, eine solche Stelle wieder zu finden und auszufüllen. Die meisten der untersuchten Personen erkennen diesen Graben zwischen persönlichem Wunsch und Realität. So kann der Entscheid, die eigene Identität nicht mehr vorrangig an eine Arbeitsstelle zu knüpfen, ein sinnvoller Bewältigungsmechanismus sein. Weil jedoch die gesellschaftliche Vorstellung einer gelungenen Integration vor allem an eine Arbeitsstelle geknüpft ist und die gegenwärtige Gesellschaft nur wenige alternative Bewährungsmodelle (z.B. anerkanntes Künstlertum) kennt, bleiben sie in einer ambivalenten Situation stecken. Der eigene Bewältigungsmechanismus (Abkehr von Identitätsstiftung durch Arbeit) kann sich in einer Arbeitsgesellschaft nicht bewähren.

Die Ausbildung oder die Bewahrung von Identität im Arbeitsleben sind immer auch damit verknüpft, ob überhaupt Wahlmöglichkeiten bestehen, das heisst, ob die subjektiven Bedürfnisse mit den objektiven Gegebenheiten übereinstimmen. Die Aktivierungspolitik verlangt von jedem Arbeitslosen, diese Differenz selbst zu beheben respektive zu bewältigen. Diese Individualisierung der Verantwortung kann jedoch gerade für jene Teilnehmenden, die einen sehr geringen Handlungsspielraum haben, destruktiv werden.

Aktivierungspolitik als Klassenpolitik

Im Ergebnis verstärkt die Aktivierungspolitik die stratifikatorische Tendenz, die dem Sozialstaat seit seiner Entstehung – besonders in der kon-

Inhalt-Jahrbuch_Denknetz_11:Inhalt-Jahrbuchdenknneu09 27.9.2011 14:11 Uhr Seite 155

servativen und liberalen Ausprägung – anhaftet, in einem solchen Masse, dass schichtspezifische Ungleichheitsstrukturen wirksam werden, die arbeitslose KlientInnen von ALV, IV und Sozialhilfe kaum überwinden können. Der Verlust der klassenspezifischen Zugehörigkeit erlaubt eine Individualisierung der Verantwortung in allen Belangen. Gleichzeitig ist die Definitionsmacht nach wie vor klar klassenspezifisch geregelt. Die aktivierungspolitischen Vorgaben (nicht notwendigerweise die Massnahmen selber) unterstützen die leistungsorientierten, individualistischen Normen der heutigen Arbeitswelt, so dass das Feld der sozialen Hilfe sich ideologisch in immer stärkerem Ausmass mit der Ideologie der freien Marktgesellschaft verschränkt. Für KlientInnen im zweiten Arbeitsmarkt hat diese Gleichschaltung unterschiedlicher Logiken (die auch bei ihnen geschieht und geschehen soll) fatale Konsequenzen. Der Widerspruch zwischen den arbeitsmarktlichen Normen, die sie teilen, und ihren sozialpolitisch systematisch eingeschränkten Möglichkeiten, diese Normen im ersten Arbeitsmarkt einzulösen, wird unüberwindlicher denn je.

Um die sozialstaatlichen Hilfssysteme wirksamer und zugleich humaner zu gestalten, wäre eine Entflechtung von kapitalistischer Logik und sozialstaatlicher Entwicklung vonnöten. In diesem Sinne ist es notwendig, die ›totgesagten‹ klassenspezifischen Mechanismen zu analysieren, die einer gerechtigkeitsorientierten Gestaltung der Sozialpolitik im Wege stehen.

Inhalt-Jahrbuch_Denknetz_11:Inhalt-Jahrbuchdenknneu09 27.9.2011 14:11 Uhr Seite 156

Anmerkungen

1 Nadai (2005) spricht in diesem Zusammenhang von der Steigerung der »Selbstvermarktungskompetenzen«, die sich TeilnehmerInnen an einem Beschäftigungsprogramm aneignen.

2 Bei Sozialfirmen sollte, so die ursprüngliche Idee, diese zeitliche Beschränkung wegfallen. In der Umsetzung herrscht jedoch in den meisten Sozialfirmen ein straffes zeitliches Regime von Ein- und Ausschluss.

3 Die handlungspraktische Einlösung dieser normativen Vorgaben scheint jedoch in vielen Fällen nicht (mehr) möglich. Hier stellt sich die Frage, weshalb und wie sich dieser normative Konsens über die Kernelemente eines funktionierenden Arbeitsmarktes erhält, wenn dieser nur für einen bestimmten Teil der Gesellschaft eigenständig einlösbar und damit funktional ist? Bettina Wyer untersucht diese Frage unter anderem in ihrer Dissertation ›Prekäre Beschäftigung und Rekommodifizierung im aktivierenden Sozialstaat‹.

4 Als Ämterkarriere wird hier die für langzeitarbeitslose KlientInnen relativ typische zirkuläre Bewegung zwischen Arbeitsamt und Sozialamt verstanden.

5 Die Vorstellungen qualitativ guter Arbeit sind länderspezifisch unterschiedlich ausgeprägt. Da Billiglohnjobs wie 1-Euro-Jobs und andere prekäre Anstellungsbedingungen in der Schweiz (noch) nicht dieselbe Verbreitung haben wie beispielsweise in Deutschland, lassen sich diese Ansprüche an eine ›gute‹ Arbeit eher aufrecht erhalten.

Literatur

Aeppli, Daniel C./Thomas Ragni (2009): Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Bern.

Behncke, Stefanie/Markus Frölich/Michael Lechner (2006): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Schweiz – eine Gegenüberstellung. Universität St. Gallen.

Buestrich, Michael: Aktivierung, Arbeitsmarktchancen und (Arbeits-)Moral – Arbeitsmarktpolitik zwischen ›Sozial ist, was Arbeit schafft‹ und ›Du bist Deutschland‹. In: Neue Praxis 36/2006, 4.

Handler, Joel F./ Yeheskel Hasenfeld (2007): Blame welfare, ignore poverty and inequality. Cambridge (Mass.).

Nadai, Eva: Der kategorische Imperativ der Arbeit – Vom Armenhaus zur aktivierenden Sozialpolitik. In: Widerspruch 49/2005, 25.

Magnin, Chantal (2005): Beratung und Kontrolle – Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit. Zürich.

Schallberger, Peter/Bettina Wyer (2010). Praxis der Aktivierung – Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung. Konstanz.

Simmel, Georg (1908, 2006): Soziologie – Eine Untersuchung über die Formen von Vergesellschaftung.

Wyss, Kurt (2007): Workfare – Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus. Zürich.