

# Neuorientierung der Sozialpolitik in Richtung Investition? Paradoxe, Dilemmata, Alternativen

Francesco Laruffa  
Universität Bremen

Denknetz-Tagung

„Neuorientierung der Sozialpolitik: Perspektiven und Sicherheit für alle“,  
Zürich, 3. September 2022

# Neuorientierung der Sozialpolitik im breiteren Kontext

<p>Traditioneller Sozialstaat 1950er-1970/80er</p>	<p>Neoliberaler Staat („Workfare“) 1980er-?</p>	<p>Sozialinvestitionsstaat?</p>
--	---	---------------------------------

# Inhalt der Präsentation

- 1) Das Sozialinvestitionsparadigma
- 2) Das Sozialinvestitionsparadox und das Dilemma für progressive Akteure
- 3) Eine Alternative für eine Neuorientierung der Sozialpolitik

Teil I

Neuorientierung der Sozialpolitik:  
Das Sozialinvestitionsparadigma

# Neuorientierung der Sozialpolitik: Das Sozialinvestitionsparadigma

Die Grundidee: Sozialpolitik nicht als Kosten, sondern als Investition. Verbesserung der Bildung und Gesundheit der Bevölkerung: nicht nur Lebensqualität, auch höhere Beschäftigungsrate u. Produktivität der Arbeitskraft. Sozialpolitik: positiver Beitrag zum Wirtschaftswachstum und zur Wettbewerbsfähigkeit.

- 1) Arbeitsmarktbefähigung (z.B. aktive Arbeitsmarktpolitik)
- 2) Bildung, Prävention, Fokus auf Kinder
- 3) Vereinbarkeit von Familie und Beruf (z.B. Kitas)

# Relevanz des Sozialinvestitionsparadigma in der Schweiz



Die Perspektive der Sozialinvestition hat großen Einfluss auf die Schweizer Sozialpolitik, z.B. Reformen in Richtung Arbeitsmarktaktivierung (Invalidenversicherungsreform; zweite Arbeitslosenversicherungsreform).

# Sozialinvestition und das „Soziale“ in der Europäischen Union

- Seit Anfang des Europäischen Integrationsprozesses: Konstruktion eines Europäischen Marktes ohne „soziale Dimension“ – Sozialpolitik soll Aufgabe der Mitgliedstaaten bleiben
- Konflikt zwischen ökonomischer Integration auf Europäischer Ebene und sozialen Zielen auf nationaler Ebene
- Seit den 90er Jahren EU-Interventionen in der Sozialpolitik durch Diskurs und Wissensproduktion (Indikatoren, Ländervergleiche).
- Sozialinvestitionspaket (9 Dokumente – Europäischen Kommission, 2013): Sozialpolitik → Wettbewerbsfähigkeit, Wirtschaftswachstum. Sozialen und ökonomischen Zielen vereinbaren.

# Warum einen Diskurs analysieren?

- Sprache vermittelt Weltanschauung: nicht neutral, performativ. Beschreibung der Realität → konstruiert die Realität.
- D.h.: nicht nur die „Lösungen“ (Politikmaßnahmen), sondern auch die Beschreibung des gesellschaftlichen Zustands und die Definition von „Problemen“ sind konstruiert.

Beispiel: „Human Kapital“ – Menschenbild!

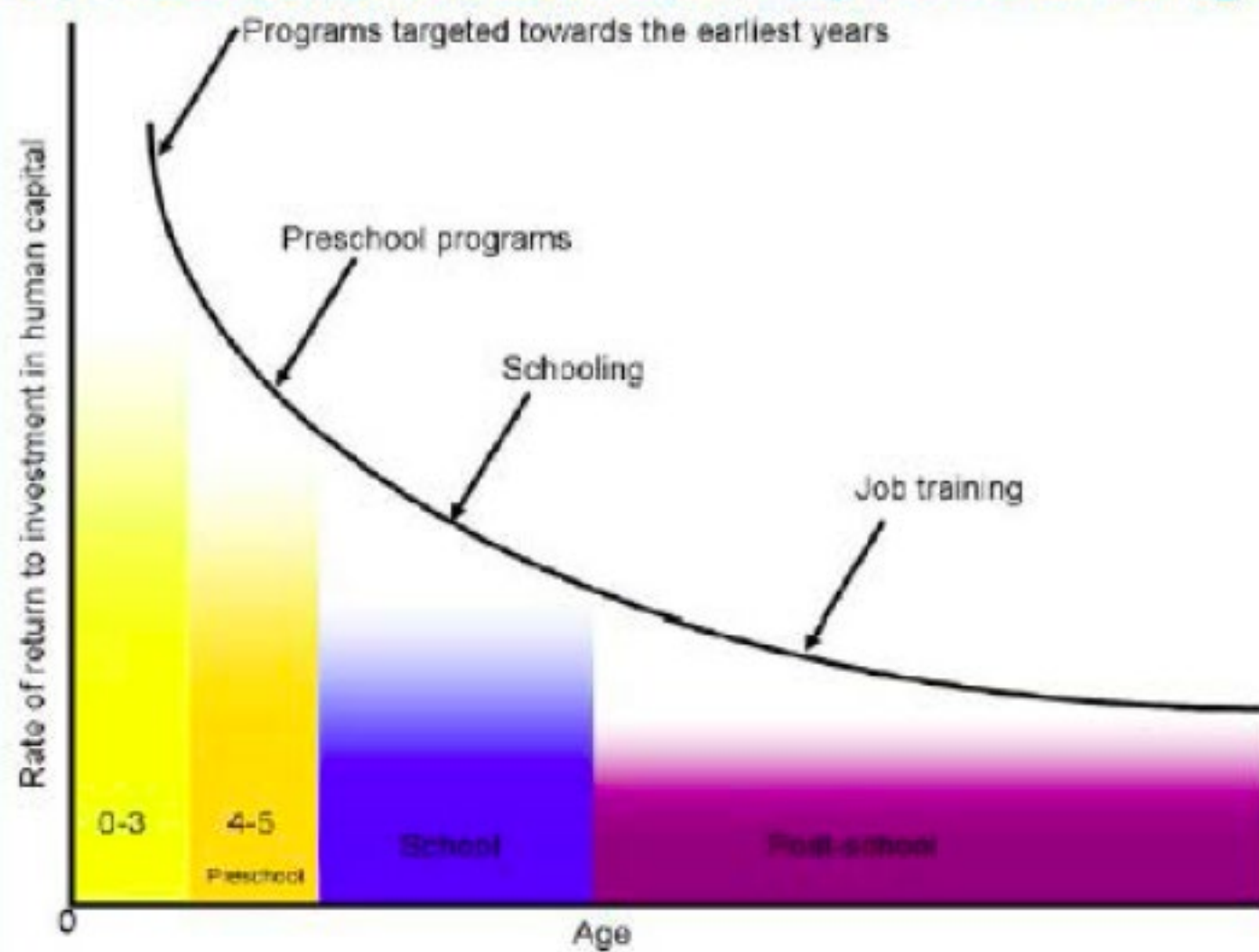
- Nicht offen gelegt: Akteure tun (unbewusst?) so, als ob ihre Beschreibung neutral sei und die Realität so widerspiegele wie sie ist („Wahrheit“) → Entpolitisierung
- Aufgabe kritischer Wissenschaft: das politische Element hervorheben – problematisieren was nicht problematisiert wird – für Emanzipation



# Zentrale Kritik am Sozialinvestitionsparadigma und meine beiden ursprünglichen Hypothesen

- 1) Im Sozialinvestitionsdiskurs ersetzt die ökonomische Logik/Rationalität (Kosten-Nutzen) die Logik von sozialer Gerechtigkeit (soziale Rechte);
- 2) Dieser Prozess ist problematisch für vulnerable Gruppen (da kein attraktives „Humankapital“).  
Die Investitionslogik funktioniert für bereits privilegierte Gruppen (z.B. KITAS --> Beschäftigungsrate von qualifizierte Frauen).  
Sozialpolitik für hoch benachteiligte Gruppe zu teuer, keine (oder zu kleine) „Rendite“ (z.B. keine Arbeitsmarktintegration möglich oder niedrige Produktivität) → Logik der Gerechtigkeit nötig.

## Returns to a Euro invested in human capital at different ages



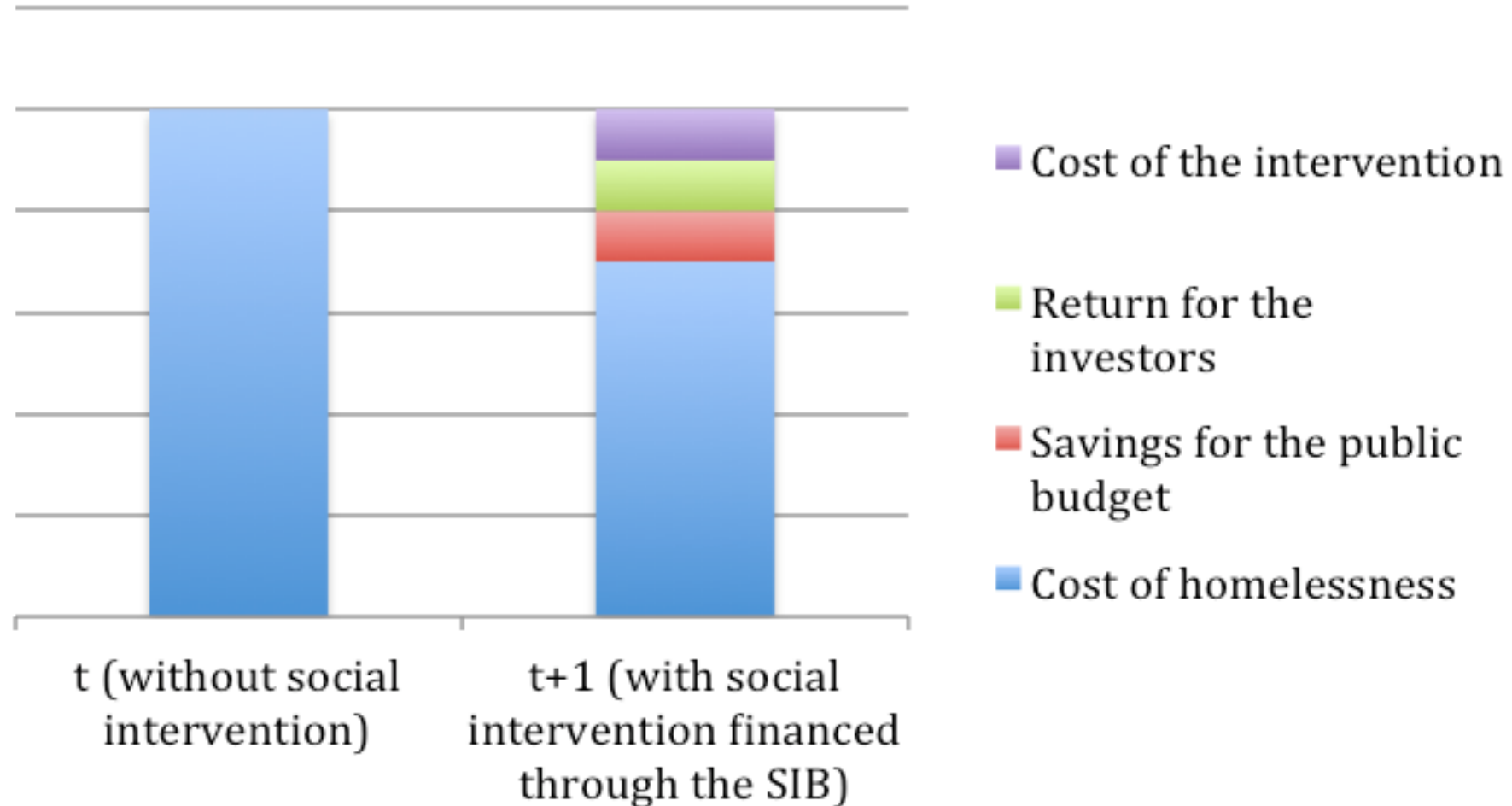
Actor	Definition of homelessness
Jury of the Consensus Conference	Homelessness "represents a very severe form of poverty and social exclusion and is a violation of fundamental human rights" (ECCH 2010: 4); homelessness "represents a grave injustice and a violation of fundamental human rights that cannot be tolerated" (ECCH 2010, 11)
European Parliament	Homelessness is an "unacceptable violation of fundamental human rights" (EP 2010: 1); "one of the most extreme forms of poverty and deprivation" and an "unacceptable violation of human dignity" (EP 2011: 1).
European Committee of the Regions	Homelessness is "an extreme form of poverty and social exclusion" (ECR 2011: 42). By "affecting a primary personal good", homelessness "violates the fundamental rights of the individuals and their human dignity and right to control their own life" (ECR 2011: 44).
European Economic and Social Committee	Homelessness is among the most visible forms of "poverty and exclusion" (EESC 2012, 37) and "can constitute a direct violation of human rights" (EESC 2012, 36).
European Commission	Homelessness is an "extreme manifestation of poverty and social exclusion which reduces a person's productive potential and is a waste of human capital" (EC 2013, 5)

“The cost, in real terms, of not addressing homelessness is very high. Though European data are scarce, international statistics are available: **the annual cost of homelessness in Canada for instance in 2007 was estimated at between \$4.5 billion and 6 billion.** Another study showed that **a homeless person costs between \$700.000 to \$4.5 million to the Australian society.** The social costs of homelessness are especially high in the justice and health domains. Roofless people often require complex, integrated types of support over a longer period of time and **tend to use the most expensive and intensive forms of support such as emergency hospital care**”.

“**for every € 1 spent on preventing homelessness, about € 2.20 in costs are saved elsewhere**” – with savings occurring mainly in “emergency healthcare, semi-clinical care, psychiatric services, prisons, police interventions, tribunal procedures, drug ambulances, temporary housing provision and nursing homes”.

Combating homelessness is “crucial for allowing people to **realise their full economic potential and to contribute productively to society**” and that “policies that mitigate the overall impact of homelessness are **good examples of investments with high rates of return**”

# Performativität des Diskurses: „social impact bond“ für Obdachlose



<p><b>Probleme</b></p>	<p><b>Lösungen</b></p>	<p><b>Rechtfertigungslogik, Subjektivität (Menschenbild) und Art der Befähigung</b></p>
<p>Sinkende Wettbewerbsfähigkeit Europas; Ineffizienz der Sozialpolitik; ökonomische Kosten von sozialen Problemen.</p>	<p>Aktivierung, Arbeitsmarktbefähigung, v.a. für attraktives „Human Kapital“ (bereits integrierte Bevölkerungsgruppe) – Rendite: Arbeitsmarktintegration, Produktivitätssteigerung</p>	<p>Ökonomische- Technokratische Rationalität; Subjektivität: „Human Kapital“ → ökonomische Befähigung</p>
	<p>Präventive Interventionen, die zukünftige Ersparnisse generieren, v.a. für hoch benachteiligte und sehr marginalisierte/vulnerable Bevölkerungsgruppen – Rendite: geringere Kosten für den Staat</p>	

# Zwischenfazit

- Überraschendes Ergebnis: die ökonomische Logik des Sozialinvestitionsparadigma (Kosten-Nutzen) ersetzt tatsächlich die soziale Logik (soziale Gerechtigkeit, Menschenwürde, soziale Rechte) [erste Hypothese bestätigt], aber diese ökonomische Logik hilft auch großzügige Sozialpolitik für benachteiligte Gruppen zu legitimieren [zweite Hypothese nicht bestätigt].
- Soziale Probleme wie Obdachlosigkeit werden in Investitionsmöglichkeiten transformiert, vulnerable soziale Gruppen werden Investitionsobjekte für Finanzmärkte. Ein Ethisches Problem?

	<b>Soziale Logik</b>	<b>Ökonomische Logik</b>
<b>Problem</b>	Verletzung der Menschenwürde und Menschenrechte; Soziale Ungerechtigkeit	Ökonomische Kosten der Obdachlosigkeit, Ineffizienz, Verschwendung von Human Kapital
<b>Kriterien für erfolgreiche Politik</b>	Bedürfnisse, Wohlbefinden und Rechte der Obdachlosen	Kostenminimierung, Return-Maximierung
<b>Lösungen</b>	Prävention und Bekämpfung von Obdachlosigkeit	



## Teil II

Das Ökonomisierungsparadox und das  
Dilemma für progressive Akteure

# Ökonomisierung des Sozialen nach Schimank und Volkmann (1)

Moderne Gesellschaften: unterschiedliche Teilsysteme. Autonomie von Teilsystemen: In jedem Teilsystem herrscht eine je eigene Handlungslogik vor (z.B. Gesundheitswesen, Schule)

Ökonomisierung nicht-ökonomischer gesellschaftlicher Teilbereiche: Autonomieverlust in Teilsystemen.

z.B. im Journalismus: wenn Ziel ist, so viele Zeitungen wie möglich zu verkaufen anstatt die Bevölkerung zu informieren. Eindringen der ökonomischen Logik in nicht-ökonomische Bereiche.

# Ökonomisierung nach Schimank und Volkmann (2): 5 Grade/Stufen der Ökonomisierung (Skala)

1. Autonomie des Teilsystems: ökonomische Prinzipien spielen keine Rolle (z.B. wie Sozialarbeit früher?)
2. Verluste-Minimierung: Kostenbewusstsein als „Soll-Erwartung“ (z.B. günstigeres Medikament bevorzugen, wenn Wirkung die gleiche)
3. Verluste-Minimierung: Kostenbewusstsein als „Muss-Erwartung“ (z.B. wenn das medizinisch Notwendige aus Kostengründen unterbleibt)
4. Gewinnerzielung sekundäres Handlungsziel: „Soll-Erwartung“ (Krankenhäuser sollen auch Gewinn machen)
5. Im Teilsystem geht es nur noch darum, soviel Gewinn zu machen wie möglich – ohne Rücksicht auf die ursprüngliche Funktion. Gewinnmaximierung als „Muss-Erwartung“ keine teilsystemische Autonomie mehr

# Das Paradox der Sozialinvestition (1)

- **„Austerität“** (Sparpolitik – Kürzungen von Sozialausgaben)  
Sozialpolitik = Kosten die es zu minimieren gilt (jedoch soziale Logik noch vorhanden)
- **Sozialinvestition**  
Sozialpolitik = ökonomische Investition, die Rendite bringt (keine soziale Logik). → Mehr Geld für Sozialpolitik; großzügiger als Austerität WEIL keine soziale Logik.

Das Sozialinvestitionsparadox: ein höherer Ökonomisierungsgrad ist verbunden mit einer großzügigeren Sozialpolitik.

# Das Paradox der Sozialinvestition (2)

Der aktuelle neoliberale Kontext ermöglicht soziale Ziele nur, solange sie ökonomische Ziele werden (z.B. Politik für Obdachlose nicht aus Gründen der Menschenwürde, sondern um Kosten zu sparen).

→ Verlust an demokratischer Freiheit: es ist kaum noch möglich nicht-ökonomische Ziele zu verfolgen. Nur was einen ökonomischen Wert hat, ist wertvoll.

# Das Dilemma: sollen wir das ökonomisierte Legitimationsmuster akzeptieren, um Sozialpolitik zu erweitern?

- Sozialinvestition: ökonomische Logik in allen Bereichen; die Gerechtigkeitsidee ist überflüssig; Sozialpolitik wird Wirtschaftspolitik; soziale Probleme werden Investitionsobjekte und Gewinnquellen für den Finanzsektor.
- Sozialinvestition ist großzügiger als „Austerität“: Es ist besser eine Sozialpolitik für die Bekämpfung der Obdachlosigkeit zu haben als gar keine. Mehr Geld für Kitas, Bildung und Gesundheit...
- Ökonomisches Argument beachtet von politischer/ökonomischer Elite, während Argumente für soziale Gerechtigkeit ignoriert?

	<b>Traditioneller Sozialstaat</b>	<b>Neoliberaler Staat</b>		
		<b>Austerität (Sozialpolitik als Kosten)</b>	<b>Sozialinvestition (Sozialpolitik als Investition)</b>	
<b>Ökonomisierungsgrad</b>	Niedrig  (relative Autonomie der Sozialpolitik)	Mittel  (Kostenminimierung der Sozialpolitik)	Hoch  (Sozialpolitik als Quelle von Wachstum und Gewinn)	?
<b>Großzügigkeitsgrad</b>	Relativ hoch	Niedrig	Relativ hoch	

Teil III  
Eine alternative Neuorientierung der  
Sozialpolitik



# Der „Capability“ Ansatz (Amartya Sen, Martha Nussbaum)

- Entwicklung (Fortschritt) wird neu definiert:  
Entwicklung  $\neq$  Wirtschaftswachstum; Entwicklung = Erweiterung von Capabilities (die reelle Freiheit, die Menschen haben, das Leben zu führen, das sie wertschätzen)
- Demokratie als Mittel und Ziel von Entwicklung: BürgerInnen nicht nur EmpfängerInnen von Sozialpolitik, sondern auch MitgestalterInnen. Menschenbild: „Receivers“, „Doers“, „Judges“ (Bonvin & Laruffa).
  - EmpfängerInnen
  - Handlungsfähige AkteurInnen
  - Urteilsfähige, politische Subjekte

# Sozialinvestition: Capability-orientierte Sozialpolitik?

„Receiver“: ok. Aber „Judge“ nicht wichtig und „Doer“ nur begrenzt – Fokus auf Erwerbsarbeit, aber:

- Inklusion in ein ungleiches System (z.B. Machtasymmetrie zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen) – Fragen über was, wie, wo, warum, von wem, für wen soll produziert werden?
- Andere Tätigkeiten jenseits von Erwerbsarbeit: wertvoll für Individuen und Gesellschaft (Fürsorge Arbeit, politisches Engagement)
- Erwerbsarbeit nicht immer Capability-erweiternd:
  - Nicht für die ArbeitnehmerInnen selbst (z.B. Ausbeutung, Entfremdung)
  - Nicht für die Gesellschaft (Arbeit mit negativen Folgen für Menschen und Natur)

# Eine transformative Capability-orientierte Sozialpolitik jenseits von Sozialinvestition

- Anstatt einer Ökonomisierung der Sozialpolitik (Beitrag zum Wirtschaftswachstum), eine „Sozialisierung“ der Wirtschaft: Demokratisierung von wirtschaftlichen Entscheidungen – Gemeinwohl statt Gewinne (demokratische Debatte darüber, was unter Lebensqualität/Gemeinwohl verstanden wird)
- Anstatt Erwerbsarbeit, Fokus auf „Sinnvolle Arbeit“: Tätigkeit im Arbeitsmarkt, – oder außerhalb – die einen „sinnvollen“ Beitrag für die ArbeitnehmerInnen selbst und für die Gesellschaft ist + demokratische Debatte darüber, was „sinnvoll“ ist. Arbeit neu denken als fürsorgliche Praxis (feministische Ansätze): Fürsorge für die Welt.

Großzügigkeit der Sozialpolitik (Distribution von Gütern und soz. Diensten);  
Befähigung für den Markt: Menschen als Produzenten-Konsumenten, „Receivers-Doers“



Demokratisierung (Umverteilung von politischer Macht), Befähigung für die Demokratie (Menschen als Bürger, „Judges“)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kommentare und Kritik sind mir  
willkommen:

[laruffa@uni-bremen.de](mailto:laruffa@uni-bremen.de)