

2. DIE ENTWICKLUNG ZUM INVESTIVEN SOZIALSTAAT

Der Wohlfahrtsstaat unterliegt seit seiner umfassenden Etablierung in den 1950er-Jahren einem konstanten Wandel und reflektiert beides, ökonomische und politische Gegebenheiten. Obwohl in Europa verschiedene Ausprägungen des Wohlfahrtsstaats vorzufinden sind (vgl. Mau/Verwiebe 2010; Crouch 2005; Hall/Soskice 2001; Castles 1993; Esping-Andersen 1990), die jeweils unterschiedlichen Entwicklungen unterliegen, können drei verschiedene Phasen in den EU-15-Wohlfahrtsstaaten ausgemacht werden.

In der ersten Phase – von den 1950er- bis zu den 1970er-Jahren – wurden umfangreiche wohlfahrtsstaatliche Leistungen erstmals etabliert und kontinuierlich erweitert. Die zweite Phase – von den 1980er-Jahren bis Mitte der 1990er-Jahre – war charakterisiert durch einen Rückzug des Staats in wesentlichen Wirtschaftsbereichen und durch einen Umbau und teilweisen Abbau der sozialstaatlichen Leistungen. Dennoch blieb die Sozialquote in den meisten Ländern aus unterschiedlichen Gründen (z. B. steigende Arbeitslosigkeit, demografische Entwicklung) stabil bzw. stieg in manchen Ländern sogar an (vgl. Castles 2005). Unter anderem durch diese Erfahrungen zeigt sich in vielen EU-Staaten seit Mitte/Ende der 1990er-Jahre eine Orientierung hin zu einer Aktivierung und Mobilisierung der BürgerInnen, um eine Arbeitsmarktteilnahme zu forcieren, sowie eine stärkere Fokussierung auf Bildungspolitik (vgl. Bonoli/Natali 2012; Hemerijck 2012; Allmendinger/Nikolai 2010; Taylor-Gooby 2008; Palier 2006).

In der dritten Phase – seit Mitte der 1990er-Jahre – waren die europäischen Wohlfahrtsstaaten durch signifikante qualitative Veränderungen gekennzeichnet: Lohnzurückhaltung, geringere Unternehmensbesteuerung, geringere Arbeitsschutzbestimmungen, flexiblere Arbeitszeitgesetze, aktivierende Arbeitsmarktpolitik (mehr (Um-)Schulungen), Erhöhung des Pensionsantrittsalters, kürzere Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützungen und Erweiterung der Zumutbarkeitsbestimmungen für Arbeitssuchende, „Flexicurity“ (arbeitgeberfreundliche Kündigungsbestimmungen in Kombination mit absichernder Arbeitslosenunterstützung und aktiver Arbeitsmarktpolitik). Aber auch eine Ausweitung von sozialen Dienstleistungen (Familienunterstützungen, Kindergärten, Angebote für pflegebedürftige Menschen) und von Bildungs- und Forschungsausgaben ist eine Entwicklung, die viele europäische Wohlfahrtsstaaten, darunter auch Österreich, kennzeichnet.

3. DIE CHARAKTERISIERUNG DES INVESTIVEN SOZIALSTAATS

Hinter einigen dieser Entwicklungen liegt die Erkenntnis, dass ein transferorientierter Wohlfahrtsstaat nicht ausreicht, um den Veränderungen am Arbeitsmarkt hin zu hoch qualifizierten Arbeitsplätzen und der demografisch bedingten Alterung der Gesellschaft entgegenzutreten. Zusätzlicher Druck kommt von den Finanzierungsproblemen mancher Sozialstaaten, die die finanziellen Spielräume einschränken. Aus- und Weiterbildung sowie Umschulungen rücken verstärkt ins Zentrum, aber auch Mobilisierung und Aktivierung von Personen, die nicht oder nur in geringem Maß am Arbeitsmarkt teilnehmen (vgl. Allmendinger/Nikolai 2010).

Der empirische Zusammenhang zwischen Bildungs- und Sozialpolitik hat die Bildungspolitik stärker mit der Sozialpolitik verzahnt: Bildungspolitik heute hat einen gravierenden Einfluss

auf die Sozialpolitik von morgen. Gut ausgebildete Personen haben bessere Chancen am Arbeitsmarkt, sind weniger von Arbeitslosigkeit betroffen, in der Regel zufriedener mit ihrer Arbeit und gesünder und zahlen aufgrund von höheren Löhnen auch mehr Steuern und Sozialversicherungsabgaben in die öffentlichen Kassen (vgl. OECD 2012). Allerdings gibt es in Europa seit einigen Jahren kaum Fortschritte, um die SchulabbrecherInnenquote zu senken und die AkademikerInnenquote zu steigern. 12,9 % der jungen EuropäerInnen zwischen 15 und 24 Jahren sind weder in Beschäftigung noch in Aus- oder Weiterbildung (2011). Die Jugendarbeitslosigkeit hat sich in fast allen Ländern erhöht und liegt 2012 bei 22,8 % (EU-27). Obwohl Österreich zu den Ländern mit der geringsten Jugendarbeitslosigkeit gehört, sind auch hier 8,7 % der Erwerbstätigen zwischen 15 und 24 Jahren arbeitslos (vgl. European Commission 2013a).

Bildungspolitik im weiteren Sinn – also neben schulischer und postschulischer Bildung auch frühkindliche Förderung und Umschulungen – ist zentraler Bestandteil des investiven Sozialstaats. Der Sozialinvestitionsstaat ist dadurch charakterisiert, nachfrageseitige Politikmaßnahmen mit angebotsseitigen Instrumenten – jenseits von Lohnzurückhaltungen und Anreizsystemen für Arbeitslose, gering bezahlte Arbeit aufzunehmen – zu ergänzen. Dabei steht eine höhere Qualifizierung von jungen Menschen und Arbeitslosen im Zentrum, die Chancen zur gesellschaftlichen Teilhabe verbessert (vgl. Hemerijck 2012, 27). Soziale Investitionen umfassen Bereiche wie die aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, qualitative Kinderbetreuung und frühkindliche Förderung, alle Bereiche der Bildung und Forschung sowie gesundheitliche Präventiv- und Rehabilitationsmaßnahmen.

Der Paradigmenwechsel hin zum investiven Sozialstaat wurzelt im ökonomischen Ansatz der endogenen Wachstumstheorie (vgl. Romer 1990; Aghion/Howitt 1997), die im Wesentlichen besagt, dass langfristiges Wirtschaftswachstum vor allem durch Humankapital bestimmt wird. In der politischen Theorie basiert der investive Sozialstaat auf den Ideen eines „dritten Weges“ (vgl. Giddens 1998), der einen präventiven, investiven statt eines versorgenden Sozialstaats propagiert. Eine erste Umsetzung erfuhr dieser Weg unter der britischen Labour-Regierung ab Ende der 1990er-Jahre, die vor allem in der Arbeitsmarktpolitik auf Aktivierung durch strengere Bestimmungen des Arbeitslosengeldbezugs und eine Kombination von Sozialleistungen und Arbeitsmarktbeteiligung („workfare“ oder „welfare to work“) gesetzt hat. Auch neuere Wohlfahrtsstaatstheorien (vgl. Esping-Andersen 1999; Esping-Andersen/Gallie/Hemerijck/Myles 2002), die sich mit einem Nachfolgemodell des „männlichen Ernährermodells“ aus einer Lebenszyklusperspektive auseinandersetzen und den investiven Sozialstaat als Ergänzung zum klassischen Sozialstaat sehen, dienen als Basis für neuere sozialpolitische Ansätze (siehe auch European Commission 2012). In der sozialpolitischen Praxis wurde die enge Definition des investiven Sozialstaats jedoch hinlänglich kritisiert.

Vor dem Hintergrund des Spannungsfelds der politischen Theorie und Praxis ist es auch naheliegend, dass es keine einheitliche Definition von sozialen Investitionen gibt. Hemerijck (2012) fasst als soziale Investitionen die öffentlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, Kinderbetreuung, Bildung, Forschung und Rehabilitation kranker Menschen zusammen und illustriert die Veränderung von sozialen Investitionen gemessen am BIP zwischen 1997 und 2007 in Europa. Dabei zeigt sich in vielen, aber nicht allen der untersuchten EU-Staaten eine Erhöhung von sozialen Investitionen in diesem Zeitraum. Österreich gehört neben Belgien, Großbritannien, Polen, Irland und Finnland zu den Staaten mit den größten Zuwächsen. Schweden (auf sehr hohem Niveau), Griechenland und Ungarn haben in diesen zehn Jahren

ihre sozialen Investitionen allerdings reduziert. Dänemark, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Spanien, Italien, Portugal und die Tschechische Republik haben hingegen ihre Sozialinvestitionen relativ zum BIP mehr oder weniger konstant gehalten.

In Österreich zeigt sich für die Bereiche Forschung und aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 2000 bis 2012 eine Ausgabensteigerung, aber ein relativ konstanter Verlauf der Bildungsausgaben (inkl. (Teil-)Ausgaben für Kindergärten).

Übersicht 1: Öffentliche Ausgaben für ausgewählte sozialpolitische Bereiche in Österreich (in % des BIP)

	2000	2005	2010	2012
Bildung	5,6	5,2	5,7	5,6
Forschung	0,6	0,9	1,2	1,2
Aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik	0,4	0,7	0,8	0,7
Summe	6,6	6,8	7,7	7,5

Quelle: Statistik Austria (COFOG), BMASK, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 2: Öffentliche Ausgaben für sozialen Schutz in Österreich (in % des BIP)

	2000	2005	2010
Krankheit/Gesundheitsversorgung	7,0	6,9	7,4
Invalidität/Gebrechen	2,7	2,3	2,2
Alter	10,9	11,3	12,7
Hinterbliebene	2,3	2,0	2,0
Familie/Kinder	2,9	2,8	3,1
Arbeitslosigkeit	1,3	1,6	1,7
Wohnung	0,1	0,1	0,1
Soziale Ausgrenzung	0,2	0,3	0,3
Ausgaben insgesamt (Sozialquote)	28,3	28,2	30,4

Quelle: Eurostat (ESSOSS).

Die öffentlichen Ausgaben für sozialen Schutz in Österreich haben sich seit der Finanz- und Wirtschaftskrise natürlich erhöht – diese Krise hat allerdings die Funktion der öffentlichen Ausgaben für sozialen Schutz als automatische Stabilisatoren eindeutig gezeigt. Wie sich in der oben stehenden Auflistung zeigt, sind bei den öffentlichen Ausgaben für sozialen Schutz Bereiche inkludiert, die zum Teil auch als soziale Investitionen gesehen werden können. Eine genaue Abgrenzung zwischen diesen beiden Bereichen ist dementsprechend nicht möglich. Wie bereits erwähnt, haben soziale Investitionen heute einen starken Einfluss auf die Ausga-

ben für sozialen Schutz von morgen. Soziale Investitionen können die öffentlichen Ausgaben für sozialen Schutz nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. Soziale Absicherung ist eine notwendige Bedingung für effektive soziale Investitionen (vgl. Solga 2012).

4. DIE ÖKONOMISCHE LOGIK DES INVESTIVEN SOZIALSTAATS AM BEISPIEL VON BILDUNGSINVESTITIONEN

Bildung hat weitreichende Auswirkungen auf Erwerbsverläufe, soziale Integration und Mobilität, Einkommen und finanzielle Absicherung. Ebenso steht Bildung in einem Zusammenhang mit Gesundheit, der Lebenserwartung, der sozialen Teilhabe, geringer Kriminalität, dem Bildungsstand der Nachkommen und ist ein wesentlicher Indikator für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eines Landes (vgl. Heckman/Raut 2013; OECD 2012; Oreopoulos/Salvanes 2011; Vandenbussche/Aghion/Meghir 2006; de la Fuente 2003).

In allen OECD-Ländern zeigt sich, dass die Beschäftigungschancen mit dem Bildungsabschluss steigen: „Im Durchschnitt übersteigen die Beschäftigungsquoten von Absolventen des Sekundarbereichs II¹ die derjenigen ohne einen Abschluss im Sekundarbereich II um 18 Prozentpunkte, der Vorteil der Absolventen des Tertiärbereichs beträgt 28 Prozentpunkte“ (OECD 2012, 144). Außerdem gilt, dass je höher der Bildungsabschluss, desto geringer die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden (vgl. Riddell/Song 2011). Im OECD-Durchschnitt haben Männer ohne einen Abschluss im Sekundarbereich II eine fast doppelt so hohe Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden wie Männer mit einem Abschluss im Sekundarbereich II und eine dreimal so hohe Wahrscheinlichkeit als Männer mit einem Abschluss im Tertiärbereich (mit starken Variationen je nach Altersgruppen) (vgl. OECD 2012, 144).

Die individuellen Bildungsrenditen sind – im Gegensatz zu einer Kapitalveranlagung am Finanzmarkt – sehr hoch, aber je nach Bildungsgrad sehr unterschiedlich. Im Durchschnitt der OECD-Länder verdient jemand mit einem tertiären Bildungsabschluss 55 Prozent mehr als jemand mit einem Bildungsabschluss der Sekundarstufe II, wobei die Differenz mit zunehmendem Alter immer größer wird. Zwischen Personen mit einem Abschluss der Sekundarstufe II und Personen, die dieses Bildungsniveau nicht erreichen, liegen 23 Prozent (vgl. OECD 2012, 167). Der Ertragswert (Verzinsung) einer privaten Investition in einen Bildungsabschluss der Sekundarstufe II beträgt im OECD-Durchschnitt 13 % und in Österreich 12,4 % (Männer; Frauen: 13 % OECD, 9,3 % Österreich) (vgl. OECD 2012, 208f).²

Neben den individuellen Bildungserträgen ergeben sich auch gesellschaftliche Bildungserträge. Bildungsinvestitionen führen zu einer höheren Produktivität und höheren Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen. OECD-Berechnungen zu der Verzinsung von öffentlichen Bildungsausgaben zeigen, dass im OECD-Durchschnitt der Ertragswert einer staatlichen Bildungsinvestition in Bildungsabschlüsse der Sekundarstufe II 7,8 % ist, in Österreich sogar 9,4 % (Männer; Frauen: 6,6 % OECD, 7,2 % Österreich).³ Berechnungen von de la Fuente

¹ AHS, BHS, BMS, Lehre/Berufsschule.

² Der Ertragswert einer privaten Investition in einen tertiären Bildungsabschluss beträgt für Männer 12,4 % (OECD-Durchschnitt) bzw. 10,6 % (Österreich) und für Frauen 11,4 % (OECD) und 8,6 % (Österreich).

³ Der Ertragswert einer staatlichen Investition in einen tertiären Bildungsabschluss beträgt für Männer 10,8 % (OECD-Durchschnitt) bzw. 8,8 % (Österreich) und für Frauen 8,8 % (OECD) und 7,2 % (Österreich).