

Ungebundene, einkommensunabhängige Geldleistungen ermöglichen den Bezieherinnen bzw. Beziehern ein hohes Maß an Wahlfreiheit, tendieren aber dazu, traditionelle Formen der Arbeits- und Rollenverteilung zu verstärken, indem sie sich negativ auf das Arbeitsangebot der Frauen auswirken (vgl. Del Boca/Pasqua/Pronzato/Wetzels 2007). Demgegenüber wirken Politikmaßnahmen, die auf eine erhöhte Verfügbarkeit, Qualität und finanzielle Erschwinglichkeit formeller Kinderbetreuung abzielen, eindeutig positiv auf die Erwerbstätigkeit von Frauen (vgl. Haan/Wrohlich 2011; Del Boca/Pasqua 2005). Empirische Untersuchungen belegen einen signifikanten, positiven Effekt der Verfügbarkeit⁶ und einen negativen Effekt der Kosten formeller Kinderbetreuung⁷ auf die Erwerbstätigkeit von Frauen.

In einer aktuellen umfangreichen Studie zur Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland (vgl. Müller et al. 2013) zeigen Mikrosimulationsberechnungen, dass die öffentliche Subventionierung der formalen Kinderbetreuung die mit Abstand größte Auswirkung auf die Wahl des Kinderbetreuungsarrangements und auf das Arbeitsangebot von Müttern hat. Ohne eine öffentliche Subventionierung von Kinderkrippen und -gärten würden Mütter ihr Arbeitsangebot erheblich einschränken (müssen). Diese Effekte sind am stärksten für Kinder zwischen zwei und drei Jahren⁸ und für Familien im untersten Einkommensquartil. Diese Ergebnisse zeigen, dass „von der Subvention der formalen Kinderbetreuung sehr große positive Effekte auf das Arbeitsangebot von Müttern und die Nachfrage nach formaler Kindertagesbetreuung ausgehen“ (vgl. Müller et al. 2013, 258). Referenzszenarien verdeutlichen, dass sowohl bei einer Ausweitung der verfügbaren Plätze als auch bei Wegfall der Eigenbeiträge starke positive Effekte auf das Arbeitsangebot der Mütter und auf die Nachfrage nach formaler Kinderbetreuung zu erwarten sind.

Der Schlüssel zu einer verstärkten Arbeitsmarktteilnahme von Frauen liegt demnach weniger in generösen Geldleistungen als vielmehr in der Sicherstellung eines universellen Zugangs zu qualitativer formeller Kinderbetreuung (neben betrieblichen Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf) (vgl. auch Riesenfelder 2013).

5. DER INVESTIVE SOZIALSTAAT IN EUROPA

Die EU hat sich der Argumentation für einen investiven Sozialstaat angeschlossen und setzt sich vor allem seit der Etablierung der Lissabon-Strategie und deren Nachfolge „Europa 2020“ für die Forcierung des investiven Sozialstaats ein (vgl. European Commission 2013a–f). Die Initiative Europa 2020 hat sich zum Ziel gesetzt, Reformen für intelligentes (Bildung, Forschung, Innovation), nachhaltiges (Umwelt, Wettbewerbsfähigkeit) und integratives (Arbeitsplatzschaffung, Armutsreduktion) Wachstum voranzubringen. Dabei wurden fünf Ziele bis zum Jahr 2020 formuliert:

- 1) Beschäftigungsquote von 75 %,
- 2) Ausgaben für Forschung und Entwicklung von 3 % des BIP,

⁶ Zum Beispiel Del Boca/Sauer (2006) für Italien, Spanien und Frankreich, Del Boca/Pasqua/Pronzato/Wetzels (2007) für die EU 15 und Stadelmann-Steffen (2008) für 28 OECD-Länder.

⁷ Zum Beispiel Mahringer/Zulehner (2013) für Österreich, Wrohlich (2011) für Deutschland und Del Boca/Vuri (2007) für Italien.

⁸ Zöge sich z. B. der Staat komplett aus der öffentlichen Subventionierung der Kinderkrippen und -gärten zurück, würde das Arbeitsangebot von Müttern mit Kindern zwischen zwei und drei Jahren um zehn Prozentpunkte zurückgehen.

- 3) Reduktion der Treibhausgase um 20 % und andere Umweltziele,
- 4) Reduktion der Anzahl der SchulabbrecherInnen um 10 % und 40 % AkademikerInnenquote bei den 30- bis 34-Jährigen und
- 5) Reduktion der Anzahl der Menschen, die von Armut betroffen sind, um mindestens 20 Mio.

Die Strategie Europa 2020 enthält allerdings keine rechtlich bindenden Ziele. Die offene Methode der Koordinierung (OMK) in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion gibt der EU zwar Möglichkeiten, außerhalb der durch die EU-Verträge zugebilligten Kompetenzen zur Rechtssetzung politisch aktiv zu werden, hat aber keine unmittelbare Verbindlichkeit („soft law“). Die OMK benutzt die Instrumente des wechselseitigen Lernens, der strategischen Vergleiche, der Leitlinien, der Benchmarks und der Empfehlungen.

Im Februar 2013 wurde von der Europäischen Kommission ein Paket zu Sozialinvestitionen vorgelegt (vgl. European Commission 2013a–f), welches Leitlinien zur Verwirklichung der Europa-2020-Ziele vorgibt.⁹ In diesem Sozialinvestitionspaket der Europäischen Kommission werden ein wirksamer Einsatz von Sozialhaushalten, eine Stärkung der Qualifikation der Menschen, soziale Leistungen, die den Lebenszyklus unterstützen, Prävention sowie Investitionen in Kinder und junge Menschen vorgeschlagen. Der jüngste Vorstoß der Europäischen Kommission zur Stärkung der sozialen Agenda (vgl. European Commission 2013h) vom Oktober 2013 muss vorerst als inhaltlicher Rückzug gesehen werden, da nur Themen wie verstärkte Überwachung der Beschäftigungssituation, verstärkte Solidarität und eine Stärkung des sozialen Dialogs vorgebracht werden.

Die politische Umsetzung des Sozialinvestitionspakets wird dadurch erschwert, dass die EU nach gültigen EU-Verträgen keine rechtsverbindliche Handlungsmacht im Bereich der sozialen Investitionen hat. Darüber hinaus ist die Vereinbarkeit der politischen Ideen, die hinter der Europa-2020-Strategie und dem Sozialinvestitionspaket auf der einen Seite und dem Fiskalpakt¹⁰, der Anfang des Jahres 2013 in Kraft getreten ist, auf der anderen Seite stehen, problematisch. Der Fiskalpakt verpflichtet die EU-Länder bereits in kurzfristiger Perspektive (2016) zu strukturell ausgeglichenen Haushalten und jene Länder, die einen öffentlichen Schuldenstand von über 60 % des BIP aufweisen, diesen möglichst rasch zu reduzieren – nämlich durch Strukturreformen und (geringe) Nachfrageimpulse für Investitionen. Es muss bezweifelt werden, ob der als Gegengewicht zum Fiskalpakt ausgehandelte Pakt für Wachstum und Beschäftigung vom Juni 2012 die wachstumsdämpfenden Effekte des Fiskalpakts ausgleichen kann. Aus der voranstehenden Analyse ist jedoch klar ersichtlich, dass Sozialinvestitionen längerfristige Investitionen sind, die einer von „Panik getriebenen Austeritätspolitik“ (vgl. De Grauwe/Ji 2013) entgegenstehen können.

Mittlerweile hat sich gezeigt, dass die Ziele von Europa 2020 aller Voraussicht nach nicht erfüllt werden können, wie auch von der Europäischen Kommission kürzlich eingestanden, was zu erheblichen Kosten führen wird (vgl. Türk/Wöss/Zuleeg 2012). Aus diesem Grund ist eine Steigerung der sozialen Investitionen umso wichtiger. Allerdings haben die Finanzkrise in der EU und ihre Konjunkturreffekte die Diskussion um den Sozialinvestitionsstaat in den Hintergrund

⁹ Dieses Paket ergänzt das Beschäftigungspaket, das Weißbuch zu Pensionen und Renten und das Paket zur Jugendbeschäftigung (vgl. European Commission 2013a).

¹⁰ Vertrag über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS).

gerückt. Darum mehren sich jüngst die Stimmen, die die Notwendigkeit von sozialen Investitionen für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung hervorheben (vgl. EWSA 2014; Aiginger 2012; Hemerijck 2012; Bonoli/Natali 2012; Vandenbroucke/Hemerijck/Palier 2011). Die demografische Entwicklung sowie der technologische und strukturelle Wandel hin zu hoch qualifizierten Arbeitsplätzen machen eine Erhöhung der Erwerbstätigenquote und verstärkte Investitionen in (Weiter-)Bildung unerlässlich. Können BürgerInnen neue Qualifikationsansprüche erfüllen und werden Familien durch qualitative Kinderbetreuung, die eine frühkindliche Bildung vermittelt, unterstützt, so birgt dies ein großes Potenzial für Beschäftigungs- und Produktivitätswachstum (vgl. Hemerijck 2012). Investitionen in Ausbildung sowie ein förderndes Sozialsystem tragen auch langfristig zur Wettbewerbsfähigkeit bei, wenn diese im weiteren Sinne von Einkommen, sozialem Zusammenhalt und ökologischer Exzellenz verstanden wird. Aiginger/Bärenthaler-Sieber/Vogel (2013) zeigen im Rahmen des Projektes „WWWforEurope“¹¹ auf, dass eine solche Strategie gerade für die hoch entwickelten EU-Länder von herausragender Bedeutung ist, um im globalen Wettbewerb mit Niedriglohnländern bestehen zu können.

Ein soziales Investitionsprogramm hat die stärksten Effekte, wenn es nicht national isoliert, sondern auf EU-Ebene ausverhandelt wird. Zum einen werden sowohl die Kosten als auch die Erträge von Bildungsinvestitionen durch eine erhöhte EU-weite Migration internationalisiert und zum anderen werden höhere Sozialstaatsausgaben auch den Konsum von importierten Gütern und Dienstleistungen erhöhen und damit einen Effekt auf andere EU-Staaten haben.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Soziale Investitionen heute sind wesentliche Bestimmungsfaktoren für die ökonomische Entwicklung und die Höhe der sozialpolitischen Ausgaben von morgen. Werden beispielsweise Kinder von sozialen Randgruppen verstärkt bildungs- und arbeitsmarktpolitisch gefördert, wird der Sozialstaat in Zukunft geringere Ausgaben im Bereich der Arbeitslosenunterstützung, der krankheitsbedingten Kosten und der bedarfsorientierten Mindestsicherung (bzw. anderen Transfers) für diese Personengruppen verzeichnen. Dieser langfristige Effekt von sozialen Investitionen muss vor allem in Zeiten von Budgetkonsolidierungen im Zentrum stehen, da Budgeteinschnitte langfristige Wirkungen haben: Zu geringe soziale Investitionen verursachen langfristige volkswirtschaftliche Kosten.

Das Paradigma des Sozialinvestitionsstaats bedeutet aber auch eine Modernisierung oder Anpassung des Sozialstaats an neue Gegebenheiten.¹² Soziale Investitionen können „neuen“ sozialen Risiken begegnen: Sinkende Halbwertszeiten des Wissens, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Betreuung von betagten Familienangehörigen trotz Erwerbstätigkeit, steigende Scheidungsraten und Individualisierung der Haushalte sowie unstetige Erwerbsverläufe lassen sich durch Investitionen in qualitative Kinderbetreuung, in schulische und postschulische Bildung, in aktive Arbeitsmarktpolitik (Aktivierung und Mobilisierung) sowie Dienstleistungsangebote zur Altenpflege unterstützen und tragen zum Wirtschaftswachstum bei (vgl. Hemerijck 2012; Esping-Andersen/Gallie/Hemerijck/Myles 2002).

¹¹ „WWWforEurope – Welfare, Wealth, Work“ wird vom 7. Rahmenprogramm für EU-Forschung finanziert und durch das WIFO koordiniert (www.foreurope.eu).

¹² Siehe dazu das EU-Projekt „WWWforEurope – Welfare Wealth Work“ koordiniert durch das WIFO (www.foreurope.eu).