

23/2016

SOCIAL INVESTMENT – IMPULS FÜR EINE MODERNE SOZIALPOLITIK?

AUF EINEN BLICK

Sozialpolitik ist ohne Frage eine tragende Säule des modernen Leistungsstaates. Das von der EU-Kommission 2013 vorgeschlagene Konzept der Sozialinvestition betrachtet Sozialausgaben zudem als zukunftsorientierte Investition in die Produktivkraft der Bevölkerung der EU-Mitgliedstaaten. Das Konzept ist als Impuls für die Weiterentwicklung der Sozialpolitik auch in Deutschland interessant, allerdings bedarf es einer normativen Ausdeutung und konzeptionellen Vertiefung des Konzepts.

DIE EUROPÄISCHE DEBATTE

Social investment wurde 2013 als sozialpolitisches Konzept für die EU-Mitgliedstaaten vom damaligen Sozialkommissar Laszlo Andor, einem ungarischen Sozialdemokraten und Wirtschaftsprofessor, vorgeschlagen.¹ Dieses Konzept sieht eine stärker zukunfts- und humankapitalorientierte Ausrichtung der Sozialausgaben vor, um durch Bildung und Arbeitsmarkt-beteiligung die Teilhabechancen aller Bürger_innen in einer wissensbasierten Volkswirtschaft zu verbessern und Exklusionstendenzen zu vermindern. Ideell schließt dieses Konzept an den Wettbewerbsgedanken der EU-Beschäftigungsstrategie an.

Unter dem gleichen Stichwort begann die Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung in den 2000er Jahren die ökonomische Dimension der Sozialpolitik zu thematisieren und den Fokus stärker auf die (Frauen-)Erwerbstätigkeit, die frühkindliche Bildung und die Arbeitsmarktintegration Arbeitsloser zu richten. Ausgangspunkt waren hier die Wahrnehmung der fehlenden Absicherung „neuer sozialer Risiken“ (d.h. Sicherungslücken von Eltern, bei atypischer Beschäftigung oder Langzeitarbeitslosigkeit) sowie Exklusionsdynamiken durch die „Vererbung“ und Verfestigung von Armutslagen. Einige Protagonisten um den dänischen Soziologen Esping-Andersen forderten daher einen „neuen (nämlich „sozialinvestiven“) Wohlfahrtsstaat“ ein, der sich vor allem anhand seiner Effekti-

vität im Hinblick auf die Armutsvermeidung messen lassen müsste und einen möglichst hohen Beschäftigungsstand von allen, Frauen und Männern, zum Ziel hatte.² Einige Autor_innen kritisierten das Konzept als liberale Strategie, die die Begründung sozialpolitischer Interventionen auf Bildung und Erhalt von Humankapital verengen und die Notwendigkeit der sozialen Sicherheit und Freiheit der Bürger_innen, die Verminderung sozialer Ungleichheit oder die Bekämpfung von Armut ignorieren würde.³ Zudem wurde aus methodologischer Perspektive kritisiert, dass soziale Investitionen nicht eindeutig als solche zu definieren und somit deren Umfang und Wirkungen nicht zu messen seien. Seine jüngeren Verfechter_innen sehen im Social Investment-Konzept dennoch ein neues, sozialpolitisches Paradigma, das auf der Norm der Chancengleichheit basiert und die Humankapitalbasis einer Gesellschaft verbessern will; sie unterstreichen die aktive und investive Rolle des Staates und schlagen vor allem mehr Bildung, Beschäftigung und Kinderbetreuung vor.⁴

Tatsächlich ist der Ansatz für die aktuelle politische und wissenschaftliche Debatte interessant, weil er in einer Phase der fiskalischen Austerität die Notwendigkeit von Sozialausgaben und deren Funktionalität betont.⁵ Allerdings ist unklar, wie sich sozialinvestive Sozialpolitik in der Praxis zu den traditionellen Ansätzen und Zielen wohlfahrtsstaatlicher Sicherung verhält: Setzen sozialinvestive Strategien auf eine generelle Expansion oder fordern sie eine angebotsorientierte Neuausrichtung der Sozialpolitik ein? Wie sähen sozialpolitische Programme aus, die sich am Sozialinvestitionsansatz orientieren? Inwiefern lohnt es sich also, die Sozialinvestitions-idee als eine Begründung für eine den Werten der Sozialen Demokratie verpflichtete Sozialpolitikkonzeption zu prüfen?

>

(SOZIAL-)INVESTITIONEN – ELEMENT EINES MODERNEN LEISTUNGSSTAATS...

Unbestritten ist Sozialpolitik nicht nur Teil eines materiellen Transfer- und Versorgungssystems, sondern ein zentrales Feld moderner Staatstätigkeit. Es findet im Sozialbudget nur seinen fiskalischen Ausdruck, erzielt aber vor allem in den Bereichen der sozialen Sicherheit, individueller Freiheit und sozialer Gleichheit Wirkungen, die sich nicht beziffern lassen. Tatsächlich besitzt Sozialpolitik vor allem politische und soziale Relevanz und nicht von ungefähr ist das Sozialstaatsgebot des deutschen Grundgesetzes ein konstitutiver Bestandteil unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung, wie Hans Günter Hockerts' Analyse der Nachkriegssituation gezeigt hat: So verdichteten sich die drohende Verelendung der Sozialrentner_innen, die Zuwanderung von Flüchtenden aus dem Osten und die scharfen politischen Interessengegensätze zwischen der Wirtschaft und den Gewerkschaften zur sogenannten „Gründungskrise“ des deutschen Sozialstaats, die nur durch den massiven Einsatz finanzieller Mittel und die Schaffung sozialpolitischer Strukturen bewältigt werden konnte, und die – damals auf Basis eines umfassenden politischen Konsenses aller Parteien – für das politische System insgesamt prägend wurde.⁶ Offensichtlich ist die Verarbeitung existenziell bedrohlicher Notlagen oder politischer Herausforderungen auch ein Problem der Gegenwart, sind doch die deutsche Wiedervereinigung oder die öffentliche Bewältigung der massiven Zuwanderung beredte Beispiele für die konstitutive integrative Aufgabe unserer (sozial-)politischen Leistungssysteme. Im „Normalbetrieb“ ist die deutsche Sozialpolitik freilich auf die soziale Sicherheit der Mittelschicht ausgerichtet, machte diese zur tragenden Säule unserer Leistungsgesellschaft und erzielte mit dem Versprechen sozial aufsteigen und – einmal aufgestiegen – auch in der Mittelschicht verbleiben zu können, einen hohen Grad an Identifikation und Zustimmung.⁷ Das Ende der prosperierenden Nachkriegsära und die Infragestellung dieses Sicherheitsversprechens durch die Sozialreformen des vergangenen Jahrzehnts haben soziale und politische Spannungen ausgelöst, wie etwa das Aufflammen sozialer Abstiegsängste, die Abwendung von der repräsentativen Demokratie oder gar die Erstarkung rechtspopulistischer Parteien. Insofern entschärft die Sozialpolitik nicht nur die sozialen Verteilungskonflikte unserer Marktwirtschaft, sondern sie bildet den Rahmen für die persönliche Entfaltung und den individuellen Wohlstand der Bürger_innen und damit die Basis für die hohe Leistungsbereitschaft und Produktivität unserer Erwerbsgesellschaft – sowie die Legitimität des Staates insgesamt. Die Systeme der sozialen Sicherheit und das Geflecht der sozialen Dienstleistungen zeitigen also nicht nur in ökonomischer, sondern auch in sozialer und politischer Hinsicht konstitutive „investive“ Wirkungen.

...UND ASPEKT DER NORMATIVEN ORDNUNG EINER MARKTGESELLSCHAFT

Wenn also eine ökonomische Begründung sozialpolitischer Ausgaben unterkomplex ist, sind auch langfristige soziale

und politische Ziele, die sich bereits institutionell als soziale Rechte und kulturell als Sicherheitserwartungen verfestigt haben, strategiebildend für sozialpolitische Entscheidungen. Unter dem wachsenden Einfluss neoklassisch geprägter Wirtschaftspolitik wurden Fragen nach der normativ und historisch begründeten Legitimität von Sozialpolitik in einem modernen Leistungsstaat jedoch aus der politischen Debatte verdrängt und diese damit tendenziell depolitisiert. Auch in der Sozialpolitikforschung haben die dominierende neoklassische Rationalität mit ihrem Verweis auf die Grenzen staatlichen Engagements und die Notwendigkeit fiskalischer Rigidität einerseits und die Dominanz positivistischer Analysezugänge andererseits die Thematisierung sozialpolitischer Normen gleichsam als unwissenschaftlich entwertet und führten zur Ausblendung historischer und normativer Begründungszusammenhänge von Sozialpolitik aus der akademischen Debatte. Dabei hatte schon Karl Polanyi anhand seiner historischen Analyse die soziale und politische Einbettung von Marktprozessen herausgearbeitet und gezeigt, dass Marktgesellschaften ohne eine politische Einhegung nicht funktionsfähig sind.⁸ Bezug nehmend auf Polanyi erinnert Axel Honneth an die politische und soziale Verfasstheit der Märkte und fordert, die normativen Bezüge marktlicher Regulierung (wieder) stärker als solche zu benennen.⁹ Da ja die sozialpolitische Absicherung ausschlaggebend für die demokratische Legitimation durch die mehrheitliche Mittelschicht ist, ist die Thematisierung grundlegender Normen sowie des „angemessenen Sicherungsniveaus“ vor allem auch praktisch und politisch relevant. Gleichmaßen bedenkenswert wie politisch besorgniserregend ist daher Wolfgang Streecks Diagnose, der die durch die „Krise der Staatsfinanzen“ drastisch reduzierten politischen Handlungsspielräume als Zeichen „eines langfristigen und nach wie vor in Gang befindlichen Abrückens des Nachkriegsregimes des demokratischen Kapitalismus von seinen konstitutiven Fortschrittsversprechen“¹⁰ bewertet.

Inwiefern kann also, angesichts der aktuellen Situation, ein historisch und politisch fundierter Sozialinvestitionsansatz als sozialpolitische Strategie als Mittel zur Sicherung substantieller sozialer und politischer Staatsziele umgesetzt werden und dazu beitragen, das sozialpolitische Versprechen eines umfassenden Schutzes und gesellschaftlicher Gestaltungsmacht wieder stärker einzulösen?

VARIANTEN SOZIALINVESTIVER POLICIES

Sozialpolitische Interventionen in einem Zieldreieck zwischen ökonomischen, sozialen und politischen Zielstellungen zu verorten, bedeutet, ökonomische Aufgaben (Entwicklung von Humankapital und Sicherung der langfristigen Beschäftigungsfähigkeit sowie die Steigerung der Qualität und der Produktivität der Arbeitskräfte), soziale Ziele (gesellschaftliche Integration, sozialer Zusammenhalt, Reduzierung sozialer Ungleichheit) und politische Ziele (Gewährung subjektiver Rechte im Sinne einer sozialen Staatsbürgerschaft) miteinander in Einklang zu bringen. Ein gut fundiertes Sozialinvestitionskonzept bietet somit nicht nur einen fruchtbaren Analyse Rahmen für eine Analyse sozialpolitischer Programme, sondern kann

auch der normativen Ausrichtung sozialpolitischer Maßnahmen dienen. Anhand dreier Policies werden kurz Herausforderungen skizziert, die sich aus dieser mehrfachen Aufgabenstellung ergeben.

BILDUNGSPOLITIK

In allen Teilbereichen der Bildungspolitik, sowohl der frühkindlichen Bildung, dem allgemeinbildenden Schulsystem, aber auch in der Berufs- und Weiterbildung interagieren alle drei Zielstellungen in besonderem Maße: Die Herstellung von Arbeitsvermögen durch Bildung ist nicht nur ökonomisch relevant, sondern auch zentral für die persönliche Entfaltung des Individuums und Voraussetzung für die „nivellierte Mittelstandsgesellschaft“ (Schelsky). Allerdings sind heutige Erziehungskonzepte, die Gliederung des Schulsystems, Lehrpläne oder die Bereitstellung von Ressourcen oftmals eher an der ökonomischen Verwertungslogik oder fiskalischen Zwängen als an der Förderung sozialer Gleichheit oder der individuellen Entwicklungschancen der Kinder ausgerichtet. Als Beispiele hierfür seien etwa „das G8“, d.h. die Verkürzung der gymnasialen Oberstufe auf zwei Jahre oder die häufige Ausblendung von Qualitätsaspekten in der frühkindlichen Betreuung genannt. Eine einseitige Ausrichtung an ökonomischen oder fiskalischen Kriterien vernachlässigt das sozialinvestive Potenzial des Bildungssystems in dem genannten umfassenderen Sinne und verstärkt eher die Segregation zwischen leistungsstärkeren und -schwächeren Jugendlichen und Kindern. Tatsächlich trägt das deutsche Bildungssystem kaum zur Ausschöpfung aller Bildungsressourcen und zur Milderung sozialer Unterschiede bei.¹¹ Ansätze, diese Mechanismen aufzubrechen, wären etwa die bessere personelle und Ressourcenausstattung von Bildungseinrichtungen vor allem in benachteiligten Wohngebieten, die Gewährleistung von Inklusion und Förderung leistungsschwächerer Kinder in den allgemeinbildenden Schulen oder die Weiterentwicklung eines Übergangssystems in der beruflichen Ausbildung für Jugendliche, die keine Chancen auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz haben. Solche Ansätze scheitern jedoch in vielen Fällen vor allem an den fiskalischen Rahmenbedingungen der Kommunen und Länder.

POLITIK ZUR VEREINBARUNG VON BERUF UND FAMILIE

Auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie kann einen ambivalenten Charakter haben: So kann sich die Förderung der Erwerbsteilhabe von Frauen durch die Bereitstellung außerhäuslicher Kinderbetreuung („De-Familisierung“) am ethisch begründbaren Bedürfnis nach ökonomischer Gleichstellung der Frauen, am Recht des Kindes auf die Entfaltung seiner Persönlichkeit oder an der ökonomisch erforderlichen Bereitstellung von Arbeitskräften orientieren. Zudem kann die Erwerbstätigkeit beider Eltern als wirksamer Armutsschutz durch öffentliche Kinderbetreuung gefördert werden.

In Deutschland wurde der Ausbau der Kinderbetreuung in den letzten Jahren zwar forciert, ist aber nicht allzu stark

an den betrieblichen Interessen orientiert. Vielmehr fehlt eine flächendeckende Betreuung für Kinder bis zum Grundschulalter: Nicht überall wird eine bedarfsdeckende Versorgung erreicht, die eine annähernd vollzeitige und gleichzeitige Erwerbstätigkeit der Eltern ermöglichen würde. Und auch stellt sich hier das Problem der sozialen Ungleichheit: Erstens begünstigt die Zuweisung der Betreuungsplätze an erwerbstätige Eltern vor allem die Mittelschicht, zweitens können Qualitätsaspekte oder Kosten der Kinderbetreuung zu einer segmentierten Nutzung des Angebotes führen, und drittens kann die Mittelbindung, die sich aus dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ergibt, kommunale „freiwillige“ Familienförderleistungen in benachteiligten Stadtteilen verdrängen. In der Debatte um das Bundesbetreuungsgeld wurde immerhin deutlich, dass die Relevanz öffentlicher und qualitativ hochwertiger Betreuungs- und Bildungsangebote für den Abbau sozialer Ungleichheit zunehmend anerkannt wird. Eine investive Strategie würde zuvorderst auf Qualität zielen (Betreuungsschlüssel, pädagogische Konzepte) und auf die gesellschaftliche Aufwertung der Kinderbetreuung (Qualifikation und Bezahlung der Betreuungspersonen) setzen. Zudem wäre der Zugang zu hochwertigen Betreuungsdienstleistungen flächendeckend herzustellen und nicht der Bedingung der Erwerbstätigkeit der Eltern zu unterwerfen.

ARBEITSMARKTPOLITIK

Das Sozialinvestitionskonzept weist der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine prominente Rolle zu. Die Grundidee ist hier, dass gezielte Programme die Kompetenzentwicklung der Arbeitskräfte unterstützen und eine schnelle Wiedereingliederung Arbeitsloser zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit beiträgt; in Deutschland ist die aktive Arbeitsmarktpolitik zudem Teil des umfassenden Sicherheitsversprechens unserer Erwerbsgesellschaft. Anders als der Anspruch der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik vermuten lässt, ist in Deutschland keine Expansion der aktiven Ausgaben zu beobachten. Im Gegenteil: Obwohl sich ein Abbau von Arbeitsfördermaßnahmen nachweislich negativ auf die Beschäftigten am unteren Rand der Qualifikationskala auswirkt und die Dynamik und Durchlässigkeit des deutschen Arbeitsmarktes reduziert, sank der Aktivierungsgrad der Ausgaben der Bundesagentur von über 40 Prozent (im Jahr 2000) auf rund ein Viertel der Gesamtausgaben der BA (2014). Auch wurden seit 2005 die Bundesmittel für die Wiedereingliederungsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II drastisch gekürzt, ohne dass die Empfängerzahlen entsprechend gesunken wären. Zudem orientieren sich die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der „Post-Hartz-Ära“ an der raschen Vermittlung und weniger an individuellen Bedarfen, während das System der Zielsteuerung eine Standardisierung der Maßnahmen befördert und gesellschaftliche Teilhabeaspekte in den Hintergrund rückt. Als Folge ist eine nachhaltige Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen unwahrscheinlicher geworden und das Risiko der unterwertigen Beschäftigung und der Einkommensverluste durch Phasen der Arbeitslosigkeit für alle Arbeitslosen angestiegen. Eine investive Arbeitsmarktpolitik würde hingegen Weiterbildung und Umschulung einen Vorrang einräumen,

auf den Schutz des erreichten Qualifikationsstandards zielen und den Vermittlungsvorrang relativieren.

SI – KEIN ALLHEILMITTEL, ABER IMPULS FÜR DIE SOZIALPOLITISCHE DEBATTE

Der Sozialinvestitionsansatz verlangt also die Verortung sozialpolitischer Maßnahmen im Spannungsfeld von Produktivitätsorientierung, Abbau sozialer Ungleichheit und Förderung subjektiver Rechte. Als (heuristischer) Analyserahmen kann er somit helfen, das normative Profil von Policies sichtbar zu machen. Als politische Antwort auf die aktuellen Herausforderungen oder Bezugsrahmen für die Ausgestaltung von sozialpolitischen Programmen ist das Sozialinvestitionskonzept zwar weder dritter Weg noch Allheilmittel, lohnt aber eine weitere politische Diskussion aus drei Gründen.

Erstens wird die Notwendigkeit und der „Nutzen“ öffentlicher Ausgaben für Sozialpolitik wieder explizit positiv diskutiert und damit der Vorwurf entkräftet, Sozialausgaben seien per se ein fatalistisches Grundproblem demokratischer Wohlfahrtsstaaten. Neben ökonomischen Argumenten bekämen soziale und politische Ziele von Sozialpolitik eine neue Aufmerksamkeit. Zweitens richtet der Ansatz den Blick auf die genannten „neuen sozialen Risiken“, die zu den „alten“ Problemlagen der Industriegesellschaft (Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit) hinzutreten. Damit wird auch die Notwendigkeit der Ergänzung und Kombination (nicht der Ersetzung) der umverteilenden und auf Minderung von durch den Markt verursachten sozialen Ungleichheit zielenden Transfersystemen mit Systemen neuer universeller sozialer Dienstleistungen offenbar. Sozialpolitik bekäme hierdurch einen sozialräumlichen und stärker präventiven und „befähigenden“ Charakter. Drittens ist der Sozialinvestitionsansatz eben nicht zwangsläufig apolitisch: Vielmehr ruft uns seine kritische Diskussion die normativen und historischen Spannungsfelder moderner Sozialstaatlichkeit in Erinnerung. Sofern uns die Grundidee überzeugt, dass sozialpolitische Ausgaben „investiv“ und damit Teil eines modernen Leistungsstaates sind, lohnt es den Versuch, diesen Ansatz an die aktuellen sozialpolitischen Grundsatzdebatten über Chancengerechtigkeit und Solidarität anzuschließen.

Autorin

Silke Bothfeld ist Politikwissenschaftlerin und Professorin an der Hochschule Bremen.

Anmerkungen

- 1 – Europäische Kommission: Investition in ein soziales Europa, Brüssel 2013.
- 2 – Gösta Esping-Andersen et al.: Why We Need a New Welfare State, Oxford 2002.
- 3 – Jane Jenson; Denis Saint-Martin: New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State, Canadian Journal of Sociology 18 (2003), S. 77-99.
- 4 – Nathalie Morel; Bruno Palier; Joakim Palme: Towards a Social Investment Welfare State?, Bristol 2013. Gemeinsam mit der Planungsabteilung des Premierministers initiierte Bruno Palier Anfang 2016 eine Tagungsserie mit Ziel einer Bestandaufnahme der sozialpolitischen Entwicklung in Frankreich (<http://investissementsocial.org/>, 1.8.2016).

5 – Zur aktiven und investiven Rolle des Staates s.a. die Preisträgerin des Hans-Matthöfer-Preises der FES 2015: Mariana Mazzucato: Das Kapital des Staates, München 2014.

6 – Hans Günter Hockerts: Integration der Gesellschaft – Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik, in: Manfred Funke (Hrsg.): Entscheidung für den Westen, Bonn 1988, S. 39-58.

7 – Roberto Heinrich et al.: Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. Einstellungen zur Reformpolitik in Deutschland, Bonn 2016.

8 – Karl Polanyi: The Great Transformation, Frankfurt/M. 1995 (englische Ausgabe 1944).

9 – Axel Honneth: Das Recht der Freiheit, Frankfurt/M. 2011.

10 – Wolfgang Streeck: Staatsfinanzen: Demokratieversagen? Kapitalismusversagen!, in: Der moderne Staat 6, 1 (2013), S. 7-20.

11 – Gösta Esping-Andersen: Welfare Regimes and Social Stratification, Journal of European Social Policy 25, 1 (2015), S. 124-134.

Impressum

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Ruth Brandherm, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-579-3