Adi Buxbaum und Josef Wöss

EINLEITUNG

Soziale Probleme erfordern soziale Antworten, dazu bedarf es eines starken investiven Sozialstaats. Auf Kurzfristeffekte angelegtes Sparen, wie von der EU-Kommission und den meisten FinanzministerInnen favorisiert, löst nicht die Probleme. Diese Einsichten sollten heute eigentlich für alle relevanten AkteurInnen zum Common Sense gehören. Die (traurige) Realität ist allerdings eine andere: Trotz wiederholter Warnungen der ArbeitnehmerInnenvertretungen, trotz massiver sozialer Verwerfungen und trotz der seit Jahren anhaltenden Wachstumsschwäche ist das im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise etablierte Austeritätsregime noch immer vorherrschend.

AUSTERITÄTSKURS IN EUROPA GESCHEITERT

Klare Belege für diesen tristen Befund des Scheiterns finden sich sogar in EU-eigenen Analysen und Standardberichten, wie z. B. im Beschäftigungs- und Sozialbericht für Europa 2013 (vgl. European Commission 2014a) oder in der ernüchternden Zwischenbilanz zur Umsetzung der EU-2020-Strategie (vgl. Europäische Kommission 2014b). Der Austeritätskurs hat nicht nur den sozialen Zusammenhalt beträchtlich gefährdet, sondern auch die Wachstumsdynamik in Europa gedämpft und das Vertrauen der BürgerInnen in verlässliche Institutionen massiv erschüttert.

Die aktuellen Trendanalysen (vgl. European Commission 2014a) veranschaulichen, dass sich die soziale Lage in Europa auch 2013 und in der ersten Jahreshälfte 2014, also mehr als fünf Jahre nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise, keineswegs entspannt hat. Im Gegenteil: Es gibt rund 10 Mio. mehr arbeitslose Menschen im Vergleich zu 2008, zunehmende prekäre und damit in aller Regel nicht existenzsichernde Beschäftigung sowie steigende Ungleichheit und Armut. In insgesamt 16 Ländern der EU-28, insbesondere in den Peripherie-Ländern, haben sich die vorher schon hohen Gefährdungslagen noch weiter verschärft. Das augenscheinlichste Eingeständnis des verfehlten Krisenmanagements ist, dass die Arbeitslosigkeit trotz „beschönigender“ Methodik – im Labour-Force-Konzept wird bereits als „erwerbstätig“ gemessen, wer eine (!) Stunde in der Referenzwoche gegen Bezahlung gearbeitet hat (vgl. Biehl 2013) – Rekordhöhen jenseits der 26-Millionen-Marke erreicht hat.

LICHTBLICKE AUF DEM WEG ZU EINEM SOZIALEREN EUROPA?

In letzter Zeit gibt es einige Anzeichen für ein Umdenken und für eine neue Sichtweise auf die Bedeutung und Wirkung von Sozialpolitik. Die Erkenntnis, dass eine menschenzentrierte, aktive (im Unterschied zum neoliberalen Konzept der „aktivierenden“) Sozialpolitik eine positive Mehrfachdividende aufweist, wird von vielen AkteurInnen artikuliert. Deutlich wird das z. B. an folgenden Aussagen:

1. Rede des Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, zur Lage der EU (Europäische Kommission 2012):

   „Yes, we need to reform our economies and modernize our social protection systems. But an effective social protection system that helps those in need is not an obstacle

Sozialpolitik in Diskussion, Band 16/2014: Seiten 4–9

to prosperity. It is indeed an indispensable element of it. Indeed, it is precisely those European countries with the most effective social protection systems and with the most developed social partnerships, that are among the most successful and competitive economies in the world."

2. „Sozialinvestitionspaket" der EU-Kommission (Europäische Kommission 2013a, 3):

   „Welfare systems fulfil three functions: social investment, social protection and stabilization of the economy. Social investment involves strengthening people's current and future capacities. In other words, as well as having immediate effects, social policies also have lasting impacts by offering economic and social returns over time, notably in terms of employment prospects or labour incomes."

3. EK-Mitteilung zur Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion (Europäische Kommission 2013b, 3)

   „Without collective action to ensure that employment and social challenges are tackled in a timely and effective manner, long-lasting disparities may develop."

4. Die OECD unter Bezugnahme auf die negativen sozialen Auswirkungen von Krise und Ungleichheit (OECD 2014, 11):

   „The capacity of governments to meet these challenges is constrained by fiscal consolidation. However, cuts in social spending risk adding to the hardship of the most vulnerable groups and could create problems for the future."

5. EWSA-Stellungnahme zum Sozialinvestitionspaket der EU-Kommission (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2014, 2)

   „Der soziale, ökonomische, fiskalische und gesellschaftliche Nutzen, d. h. die Mehrfachdividende sozialer Investitionen wird umso höher ausfallen, je besser sie in einen glaubwürdigen makroökonomischen und institutionellen Kontext eingebettet sind."

Derartige Zitate geben Anlass zur Hoffnung – vor allem die „Erkenntnis", dass gerade die Länder mit den besten Sozialsystemen und mit den am weitesten entwickelten Sozialpartnerschaften die ökonomisch erfolgreichsten sind (vgl. Barroso-Zitat). Sehr zu begrüßen ist auch der Hinweis auf die Bedeutung der sogenannten „automatischen Stabilisatoren", d. h. insbesondere auf die konsumstützende Wirkung der öffentlichen Pensionen und der Arbeitslosenleistungen. Die hinter derartigen Einschätzungen stehenden empirischen Befunde belegen erneut, dass es gerade in Krisenzeiten stabiler und verlässlicher Sicherungssysteme bzw. sozialer Institutionen bedarf.

Beachtlich progressiv ist zudem die – mit überwältigender Mehrheit beschlossene, d. h. auch von den ArbeitgebervertreterInnen mitgetragene (!) – Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (vgl. EWSA 2014). Es werden darin wichtige Wirkungsketten der Sozialpolitik beschrieben. Gleichzeitig wird klargestellt, dass verschiedene Sicherungs-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 16/2014: Seiten 4–9

systeme nicht gegeneinander „ausgespielt“ werden dürfen und soziale Ausgaben nicht nur dort zum Einsatz kommen dürfen, wo diese sich „rechnen“.

Auch neuere universitäre Forschungsergebnisse (vgl. Hemerijck 2014) kommen zum Schluss, dass Fortschritte in der Sozialpolitik keineswegs in Konkurrenz zu wirtschaftlichem Fortschritt oder Wirtschaftswachstum stehen. Im Gegenteil: Es sind vielmehr Crowding-in-Effekte beobachtbar, wonach staatliches Handeln die Initiative der Menschen unterstützt und es ihnen erleichtert, sich aktiv – hier nur im ökonomischen Sinne – in der Wirtschaft einzubringen.

NEUAUSRICHTUNG DER POLITIK LÄSST AUF SICH WARTEN

Wer gehofft hat, dass der Würdigung der Vorzüge einer guten Sozialpolitik glaubwürdige Schritte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und sonstiger sozialer Problemlagen folgen würden, wurde bisher enttäuscht. Eine Neuausrichtung der Politik in Abkehr vom Neoliberalismus und vom Austeritätskurs ist nach wie vor nicht erkennbar.

Rechtlich unverbindlichen Empfehlungen zu Social Investments, zur Stärkung der sozialen Dimension etc. stehen „verrechtlichte“ Strategien zur Fortführung oder sogar Verschärfung des Kurses der letzten Jahre gegenüber (Fiskalpakt, Six-Pack etc.). Soweit derzeit absehbar, werden es diese verfehlten Strategien sein, die die Ausrichtung der EU-Politik auch in den kommenden Jahren bestimmen werden. In diese Richtung weisen nicht zuletzt auch die kontinuierlichen Bestrebungen zum weiteren Abbau bestehender Arbeitsrechts- und Sozialstandards als vermeintlich probate Antwort auf die im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise entstandenen Schwierigkeiten.

IN WELCHER FORM WERDEN DISKURSIVE UND SYSTEMISCHE WIDERSPRÜCHE AUFGELÖST?

Grundsätzlich werden sowohl das „Sozialinvestitionspaket“ als auch die Initiative der Europäischen Kommission zur „Stärkung der sozialen Dimension“ von den ArbeitnehmerInnenvertretungen als mögliche erste Schritte hin zu einem erforderlichen Paradigmenwechsel durchaus positiv eingeschätzt. Wie bereits eingangs erörtert, ist allerdings das Spannungsverhältnis zur zentralen Ausrichtung der EU-Politik unübersehbar.

In der politischen Auseinandersetzung kristallisieren sich diskursive Widersprüche und Gegensätze heraus, deren Auflösung die Zukunft der wohlfahrtsstaatlichen Absicherung in Europa maßgeblich bestimmen wird. So stehen sich im Streit über die Möglichkeiten und über die sinnvolle Gewichtung der Sozialpolitik (entlang unterschiedlicher Interessenlagen) u. a. folgende Sichtweisen bzw. Positionen konkurrierend gegenüber:

- prozyklische Austeritätspolitik versus antizyklische Fokussierung z. B. auf die Erreichung der Beschäftigungs- und Armutsreduktionsziele der EU-2020-Strategie,
- verbindliche Fiskalziele versus unverbindliche Sozialziele,
- buchhalterische Kurzfrist-Logik („Nulldefizit“ möglichst rasch) versus nachhaltige mittel- bis langfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte,
- Sozialstaat reduziert auf Armutsvermeidung („poor services for the poor“) versus leistungsstarker Sozialstaat mit hohem Schutzniveau, präventiver Ausrichtung und universellem Charakter,

- selektive „Zukunftsinvestitionen“ gegenfinanziert durch Sozialabbau versus Einbettung einer investiven Sozialpolitik in einen starken zukunftsorientierten Sozialstaat inklusive der Absicherung verschiedener Risikolagen über den Lebenszyklus (z. B. Bildungsdefizite, Arbeitslosigkeit, Armut, Alter, Krankheit etc.),
- „Strukturreformen“ im Sinne eines Abbaus von ArbeitnehmerInnenrechten versus positive Weiterentwicklung erreichter Schutzbestimmungen zur Bewältigung neuer Herausforderungen.

Welche Ausrichtung sich letztlich – im Diskurs, vor allem aber in der konkreten Politikgestaltung – durchsetzen wird, ist nicht zuletzt eine Frage der „Deutungshoheit“ über Funktionen und Wirkungen der Sozialpolitik. Mehr noch ist es aber eine Frage der (politischen, ökonomischen, institutionellen etc.) Machtverhältnisse und der Realverfassung sowohl auf europäischer als auch auf nationalstaatlicher Ebene.

INVESTITIONEN IN DEN SOZIALSTAAT – BEISPIELE

In der vorliegenden Publikation wird die soziale und ökonomische Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit von Sozialinvestitionen an einigen konkreten Beispielen deutlich gemacht.

- An Themen wie Kinderbetreuung, überbetriebliche Lehrausbildung, schulische Tagesbetreuungsangebote etc. wird aufgezeigt, dass mit zielgerichteten Investitionen in den Sozialstaat nicht nur soziale Probleme adressiert werden, sondern dass damit auch ein signifikanter Beitrag zur nachhaltigen Budgetkonsolidierung geleistet werden kann. Zu einer dauerhaften Entlastung der öffentlichen Haushalte kommt es, wenn strukturelle Probleme gelöst und positive Wachstums- und Beschäftigungsimpulse gesetzt werden.
- Gezeigt wird auch, dass Nichthandeln – und damit Inkaufnahme des Fortbestehens von Problemen – in aller Regel eine sehr teure Variante ist, mit massiven individuellen und gesellschaftlichen Langzeitschäden und entsprechenden Folgekosten (z. B. Nichtbeseitigen von Qualifikationsdefiziten [vgl. NEETS-Thematik; NEETS = Jugendliche bis 24 Jahre, die sich weder in Ausbildung/Schulung noch in einem Beschäftigungsverhältnis befinden] oder von gesundheitlichen Gefährdungslagen). Untersucht wird in diesem Zusammenhang auch, welche teuren Folgen Fehlallokationen bzw. das Nichtvorhandensein einer mobilen Pflegeinfrastruktur in Wien hätten.
- Um welche enormen monetären Dimensionen es vielfach geht, wird an den Budgeteffekten der Erreichung bzw. Nichterreichung des Beschäftigungsziels der EU-2020-Strategie deutlich, die in einer – hier zusammenfassend wiedergegebenen – Studie des European Policy Center ermittelt wurden.

IST EINE KONSISTENTE INSTITUTIONELLE „EINBETTUNG“ UND NEUAUSRICHTUNG DER SOZIALPOLITIK IN EUROPA MÖGLICH?

Eine nachhaltig erfolgreiche Implementierung eines breit angelegten „Social Investment Package“ bedarf einer glaubwürdigen makroökonomischen, rechtlichen und institutionellen „Einbettung“. Eine der zentralen Voraussetzungen ist ein entsprechender budgetärer Spielraum, der in der aktuellen Situation wohl nur durch die Abkehr vom vorherrschenden Austeritätsregime und eine gezielte Umverteilungspolitik herstellbar ist. Nur so können sowohl eine nachhaltige Stärkung der sozialen Dimension als auch eine nachhaltige (mittel- bis langfristige)

Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erreicht werden. Die Umsetzung einer derartigen Strategie würde es auch ganz wesentlich erleichtern, die Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit der europäischen und nationalstaatlichen Institutionen wieder außer Streit zu stellen.

Wird stattdessen der bisherige Kurs fortgeführt, so ist ernsthaft zu befürchten, dass nicht nur die EU-Initiative für Social Investments weitgehend Makulatur bleibt, sondern sich auch die sozialen Problemlagen in Europa weiter verschärfen.

Wünschenswert wäre ein breites „Commitment" bzw. ein Paradigmenwechsel der politischen Eliten in Europa hin zu einem starken investiven Sozialstaat, der das Seine zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit Europas beiträgt und auf individueller Ebene den Menschen mehr Chancen auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe eröffnet.

Klarzustellen bleibt abschließend, dass ein leistungsstarker Sozialstaat nicht notwendigerweise einer ökonomischen Rechtfertigung bedarf: Seine Erfolge messen sich primär an Kriterien wie Herstellung von Gerechtigkeit, Gleichheit oder sozialem Zusammenhalt. Nicht übersehen werden sollte allerdings, dass der Sozialstaat auch eine wesentliche Bedeutung für das nachhaltige Funktionieren der Wirtschaft hat.

BIBLIOGRAFIE

Biehl, Kai (2013), Ab einer Stunde gilt man bereits als erwerbstätig, Blog „Arbeit&Wirtschaft", Beitrag vom 5. Dezember 2013, Wien; Download: http://blog.arbeit-wirtschaft.at/ab-einer-stunde-gilt-man-bereits-als-erwerbstaetig/.

Europäische Kommission (2012), José Manuel Durão Barroso (Präsident der Europäischen Kommission) – Rede zur Lage der Union 2012, SPEECH/12/596 vom 12/09/2012, Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg; Download: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_de.htm?locale=en.

Europäische Kommission (2013a), COM (2013) 83 final (= „Social Investment Package", kurz: SIP), Brüssel.

Europäische Kommission (2013b), COM (2013) 690 final, Brüssel.

European Commission (2014a), Employment and Social Development in Europe 2013, Brüssel; Download: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7684.

Europäische Kommission (2014b), COM(2014) 130 – vorläufige Fassung, Kommissionsmitteilung: Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel; Download: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_de.pdf.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2014), SOC/496 Auswirkungen von Sozialinvestitionen, Brüssel; Download: http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=ces/soc/soc496/de/eesc-2013-06193-00-00-ac-tra-de.doc.

Hemerijck, Anton (2014), Social Investment and EMU, Präsentation vom 21. Mai 2014, WIFO, Wien; Download: http://www.foreurope.eu/fileadmin/events/lectures/Anton_Hemerijck/WWWforEurope_Lecture_Social_Investment_Hemerijck.pdf.

OECD (2014), Society at a Glance 2014, Paris; Download: http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-SocietyAtAGlance2014.pdf.

Türk, Erik, Josef *Wöss* und Fabian *Zuleeg* (2012), 1000 billion Euros at stake: How boosting employment can address demographic change and public deficits, EPC Issue-Paper No. 72, Nov. 2012; Download: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3074_1000bn_euros_at_stake.pdf.