



© Gina Sanders - Fotolia.com

Lange Entwicklungslinien des Sozialstaates

Einleitung

Krisen gelten als Wendepunkte in der Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates und markieren in der vergleichenden Sozialpolitikforschung den Anfangs- und Endpunkt verschiedener Phasen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung. Als solche Knoten- und Wendepunkte gelten etwa die beiden Weltkriege, die große Depression oder die Ölkrisen der 1970er Jahre. Dementsprechend wird in der Literatur zwischen vier Entwicklungsphasen des Wohlfahrtsstaates differenziert.

Die erste Phase erstreckt sich von den Anfängen staatlicher Sozialpolitik in den 1880er Jahren bis zum Vorabend des Ersten Weltkrieges. Die zweite ist deckungsgleich mit der Zwischenkriegszeit und wird damit von den beiden Großkatastrophen des 20. Jahrhunderts eingerahmt. Die dritte Phase, das so genannte Goldene Zeitalter des Wohlfahrtsstaates, umspannt die ersten drei Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg und endet mit dem doppelten Ölpreisschock in den 1970er Jahren. Ab ca. 1980 setzt eine vierte Phase ein, die im Zeichen deutlich veränderter politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und damit verbundener sozialstaatlicher

Restrukturierungsprozesse steht (Hemerijck 2013). Daran anschließend erhebt sich die Frage, ob die im Jahr 2008 einsetzende Wirtschafts- und Fiskalkrise den Beginn einer neuen Ära für den Sozialstaat markiert und – wenn ja – welche Konsequenzen daraus für die Entwicklung des Sozialstaates resultieren. Für ihre Beantwortung ist eine Rückschau auf die längerfristigen Entwicklungslinien wohlfahrtsstaatlicher Politik vor der jüngsten Wirtschaftskrise notwendig, wobei zentrale sozialpolitische Reform- und Entwicklungstrends in der OECD-Welt seit 1980 skizziert werden. Erst vor diesem Hintergrund kann ausgelotet werden, wie sich die im Jahr 2008 einsetzende Wirtschafts- und Fiskalkrise auf den Sozialstaat auswirken wird und welche Gegenmaßnahmen ergriffen werden sollten.

Sozialpolitik nach dem Ende des Goldenen Zeitalters: Herausforderungen und Reformen

Mit den beiden Ölschocks in den 1970er Jahren ging das Goldene Zeitalter des Wohlfahrtsstaates zu Ende. Seitdem haben sich die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen wohl-



Univ. Prof. Dr. Herbert Obinger

lehrt seit 2006 Politikwissenschaft an der Univ. Bremen und ist Direktor des dortigen Zentrums für Sozialpolitik. Schwerpunkte: Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung und vergleichende Politische Ökonomie.

Die öffentlichen Sozialausgaben sind seit 1980 fast überall angestiegen.

fahrtsstaatlicher Politik merkbar und einschneidend verändert. Die fortschreitende Handelsliberalisierung, die Deregulierung der Finanzmärkte, die Vertiefung der europäischen Integration mit der Wirtschafts- und Währungsunion als Kulminationspunkt sowie der Zusammenbruch des realen Sozialismus haben den Wettbewerbsdruck spürbar erhöht und die Souveränität und die Autonomie des Nationalstaates verringert. Gleichzeitig führte der wirtschaftliche Strukturwandel aufgrund der geringeren Produktivitätssteigerung im Dienstleistungssektor zu einer Abflachung des Wirtschaftswachstums, während der technologische Wandel die Qualifikationsanforderungen erhöht und zusammen mit steigendem Wettbewerbsdruck und den größeren Exit-Optionen für Unternehmen zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit und Segmentierungsprozessen am Arbeitsmarkt geführt hat.

Hinzu kamen soziale Modernisierungsprozesse in Gestalt des demografischen Wandels und der Erosion tradierter Geschlechterverhältnisse und Familienstrukturen. So ist die Lebenserwartung in der OECD-Welt in den letzten 50 Jahren im Schnitt um zehn Jahre angestiegen, während die Fertilitätsziffern in fast allen OECD-Staaten unter das bestands-erhaltende Niveau von 2,1 Geburten pro Frau gesunken sind. Die Ergrauung der Gesellschaft belastet mit der Alterssicherung und dem Gesundheitssystem die besonders ausgabenintensiven Zweige des Wohlfahrtsstaates. Der Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit erhöhte den Druck zur Externalisierung der typischerweise von Frauen erbrachten Pflege- und Familienarbeit. Schließlich hat sich durch Migration die ethnische Zusammensetzung der westlichen Ge-

sellschaften verändert, wodurch neue Bedarfslagen entstanden sind und gleichzeitig nach Meinung einiger Beobachter die Solidaritätsbereitschaft in den westlichen Gesellschaften abgenommen hat (Alesina/Glaeser 2004).

Gesellschaftliche Modernisierung und wirtschaftlicher Strukturwandel beschleunigten schließlich auch politische Transformationsprozesse auf der Ebene des Nationalstaates. Zu nennen sind die Erosion und Fragmentierung der klassischen Parteiensysteme, die schwindenden Machtressourcen der Gewerkschaften und der klassischen Sozialstaatsparteien oder der Aufstieg rechtspopulistischer Parteien mit wohlfahrtschauvinistischer Programmatik. Im Zusammenwirken mit Europäisierung und Globalisierung ist das Kräfteverhältnis zwischen den Interessenorganisationen von Arbeit und Kapital asymmetrisch geworden, und es sind neue Akteurskonstellationen in der Sozialpolitik entstanden. Neben den klassischen Netzwerken aus Parteien und Verbänden nehmen nun auch die Versicherungswirtschaft sowie supranationale und internationale Akteure sowie die Interessenorganisationen der sozialstaatlichen Leistungsempfänger verstärkt Einfluss auf dieses Politikfeld.

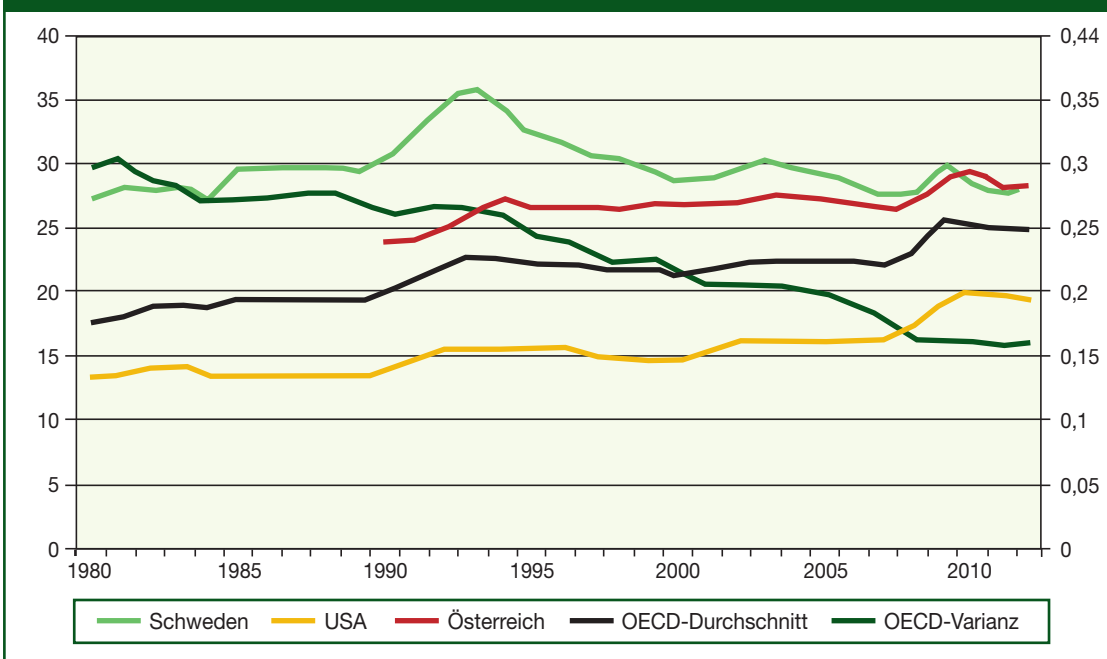
In der Zusammenschau stellten diese Veränderungen die Sozialstaaten vor eine doppelte Herausforderung: Einerseits sind die Einnahmen gesunken, andererseits haben neue soziale Bedarfslagen den Druck auf der Ausgabenseite beträchtlich erhöht. Der amerikanische Politikwissenschaftler Paul Pierson sah daher schon in den 1990er Jahren ein „Zeitalter der permanenten Austerität“ heraufdämmern (Pierson 1998, 2011). Mit der Bewältigung dieser Situation waren nun aber Nationalstaaten betraut, deren Rechtssetzungskompetenzen und Regulierungsfähigkeit im Zuge von Europäisierung und Globalisierung erheblich abgenommen hat.

Welche sozialpolitischen Entwicklungstrends lassen sich nun als Reaktion auf diese veränderten Rahmenbedingungen beobachten? Blickt man auf die Entwicklung der öffentlichen Sozialausgaben in Prozent des BIP seit 1980 (Grafik 1), so lässt sich im OECD-21-Schnitt (dicke schwarze Linie) ein kontinuierlicher Anstieg (linke Achse) sowie eine Angleichung der Ausgabenniveaus feststellen. Letzteres wird durch den sinkenden Variationskoeffizienten (dunkelgrüne Linie) angezeigt, der auf der rechten Achse aufgetragen ist. Noch bemerkenswerter ist der Anstieg der öffentlichen Sozialausgaben in Relation zu den gesamten öffentlichen Staatsausgaben. Im Jahr 2009 betrug dieser Anteil im OECD-Durchschnitt knapp 51 %, während er 1980 noch bei knapp 40 Prozent lag. Österreich gehört heute mit einem Sozialausgabenanteil von 55,1 % an den Gesamtausgaben des Staates zur internationalen Spitzen-



© Stefan Rajewski - Fotolia.com

Grafik 1: Öffentliche Sozialausgaben in Prozent des BIP, 1980–2012

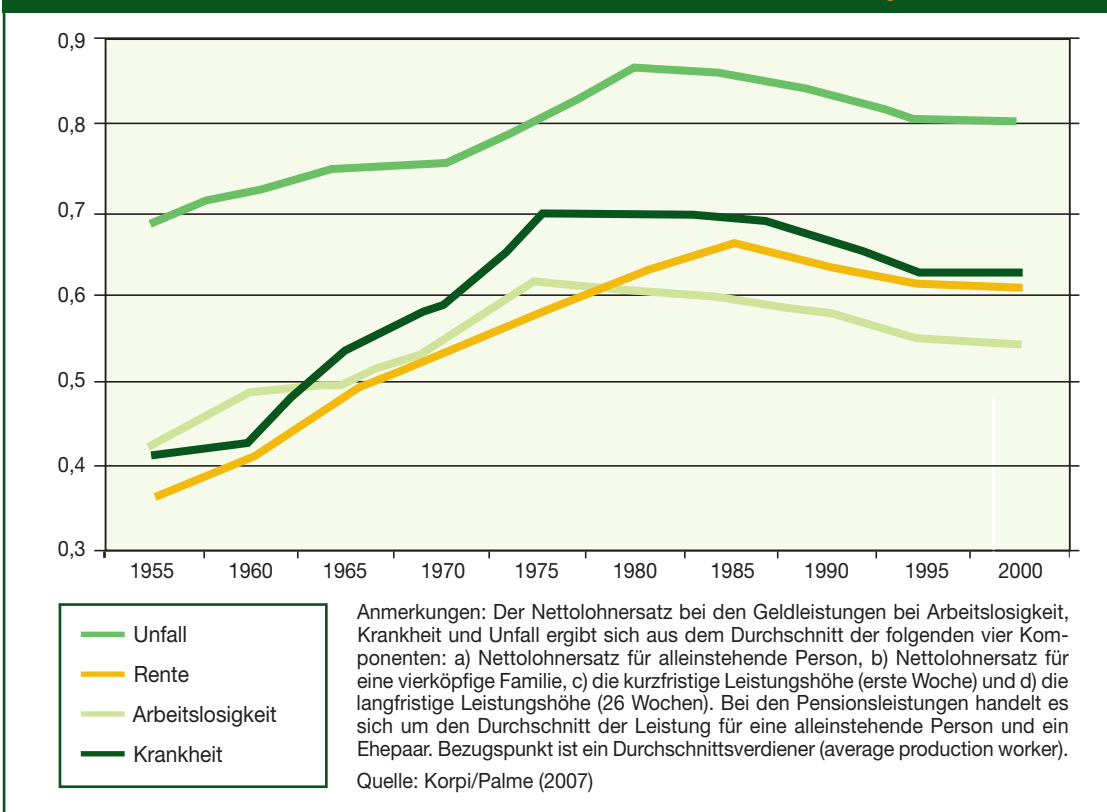


Dieser kontinuierliche Anstieg der Sozialausgaben seit dem Jahr 1980 spiegelt sich jedoch nicht auf der Leistungsseite des Sozialstaates wider. Nach einer kontinuierlichen und starken Expansion nach dem Zweiten Weltkrieg erreichte der Ausbaugrad der sozialen Transfersysteme ca. im Jahr 1980 seinen Höhepunkt. Seitdem fanden Leistungskürzungen statt

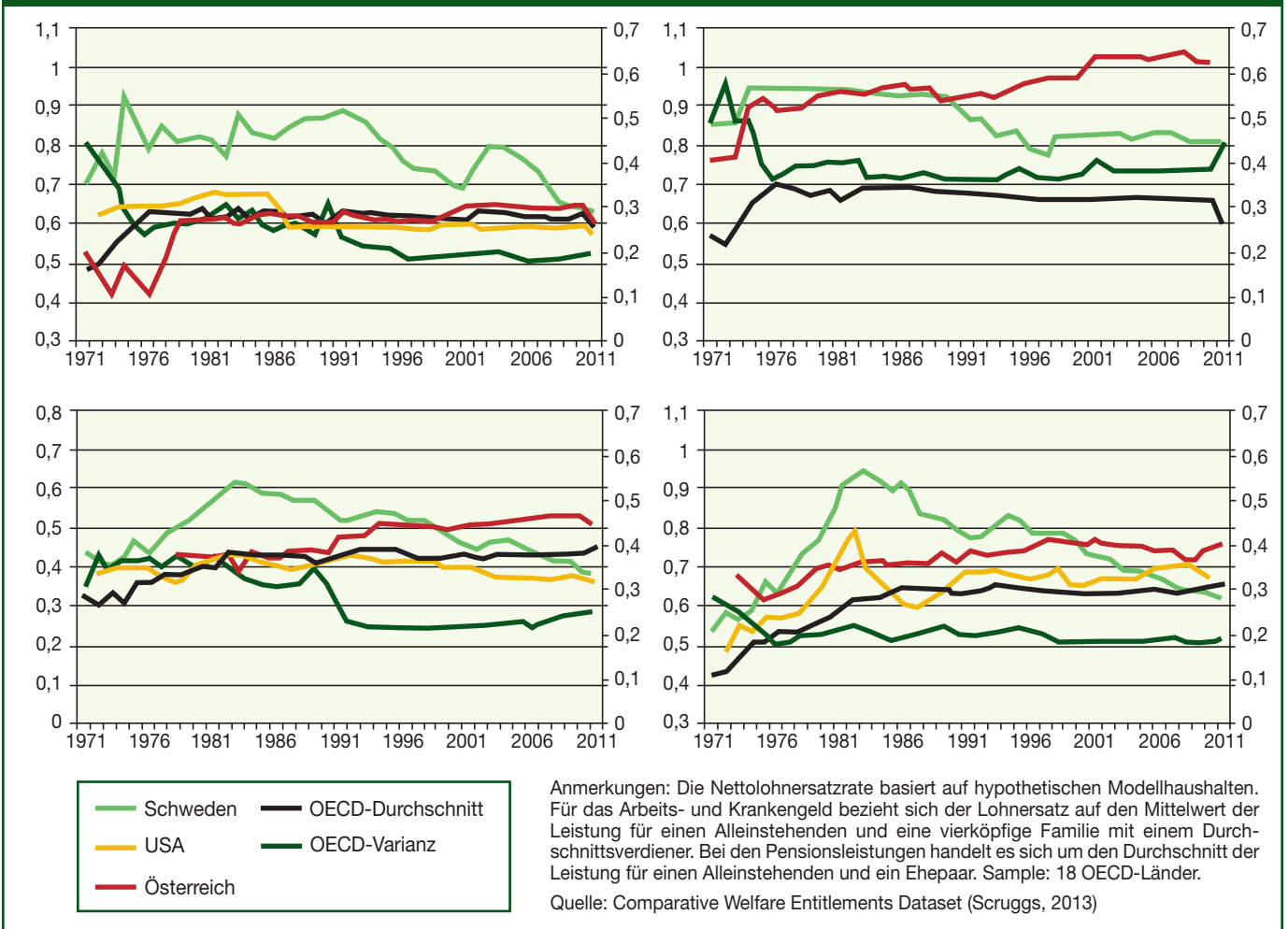
(Grafik 2), wenngleich sich hinter diesen Durchschnittswerten große länderspezifische Unterschiede verbergen. Diese sind in Grafik 3 dargestellt. Neben dem OECD-Durchschnitt (dicke schwarze Linie) und dem Variationskoeffizienten sind die Lohnersatzraten in drei prototypischen Sozialstaaten dargestellt, wobei die USA den liberalen Sozialstaatstyp,

Leistungseinschnitte trotz steigender Sozialausgaben.

Grafik 2: Durchschnittliche Nettolohnersatzrate in 18 OECD-Ländern und vier Programmen, 1955–2000



Grafik 3: Nettolohnersatzrate von Arbeitslosengeld, Krankengeld, Mindestrenten und Standardrenten (im Uhrzeigersinn von oben links), 1971–2011



**Weitreichende Umbau-
maßnahmen in Kern-
bereichen des Sozial-
staates.**

Schweden den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat und Österreich den kontinentaleuropäischen Sozialversicherungsstaat repräsentiert (Esping-Andersen 1990; Tálos 2013). Bemerkenswert ist neben den beträchtlichen Leistungskürzungen in Schweden (allerdings ausgehend von einem sehr hohen Leistungsniveau) der Umstand, dass das österreichische Leistungsniveau in diesen Programmen deutlich über dem OECD-Durchschnitt liegt und sich mittlerweile auch über dem schwedischen Niveau befindet.

Diese Daten bilden aber nur einen Teilaspekt des Wohlfahrtsstaates ab. Insofern lohnt ein Blick auf programmspezifische Reformtrends in vier zentralen Bereichen des Wohlfahrtsstaates. Dabei lassen sich bei allen Unterschieden im Detail eine Reihe von länderübergreifenden Gemeinsamkeiten feststellen, die insgesamt auf einen Umbau des Sozialstaates hindeuten, der neben Kürzungen auch einen Ausbau von Leistungen beinhaltet (vgl. Gilbert 2002; Castles et al. 2010; Rothgang et al. 2010; Hemerijck 2013; Tálos 2013).

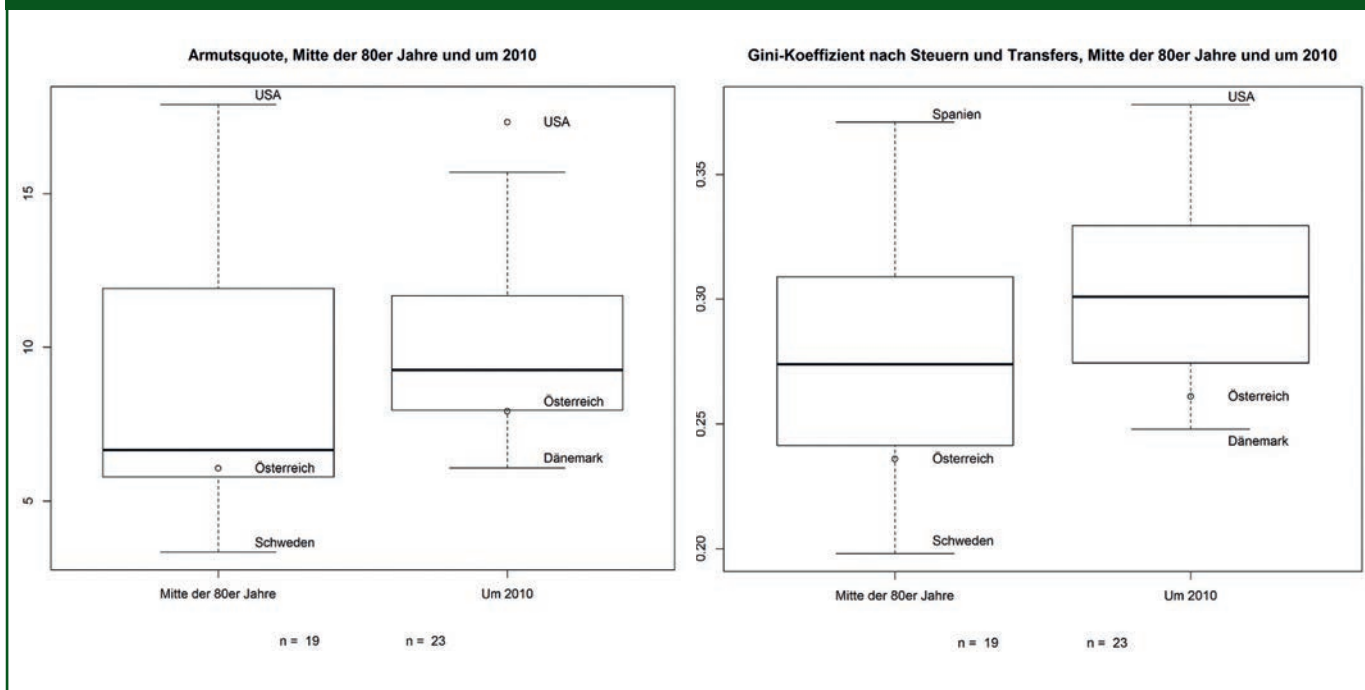
Bei der Alterssicherung lässt sich ein Trend zu einem

Mehrsäulensystem und damit eine Teilprivatisierung der Altersvorsorge beobachten, die in den Bismarck-Systemen von Leistungseinschnitten in der öffentlichen Säule begleitet wurde. Letztere resultierten aus der Stärkung des Äquivalenzprinzips, der Anhebung des Rentenalters, der Eindämmung der Frühverrentung und Verschlechterungen bei der Indexierung von Leistungen. In einer Reihe von Ländern waren diese Reformen mit einer Abkehr vom Prinzip der Lebensstandardsicherung verbunden. Als einziger Ausbauschnitt steht die Anrechnung von Betreuungs- und Pflegearbeit zu Buche.

Die Gesundheitspolitik stand im Zeichen der Kostendämpfung. Instrumente dazu waren der Einbau systemfremder Steuerungselemente oder die Ausweitung privater Zuzahlungen. Allerdings fand auch ein beachtlicher Ausbau im Gesundheitswesen, allen voran im Pflegebereich, statt. Hinzu kommt eine qualitativ bessere medizinische Versorgung durch den medizinisch-technischen Fortschritt.

Die Arbeitsmarktpolitik stand im Zeichen der Beschäftigungsmaximierung. Aktive und aktivierende Maßnahmen wurden ausgeweitet, während Höhe

Grafik 4: Armutsquote und Einkommensungleichheit (nach Steuern und Transfers), ca. 1985 vs. 2010



und Bezugsdauer von passiven Leistungen eingeschränkt wurden. Durch Deregulierung an den Rändern des Arbeitsmarktes wurden atypische Beschäftigungsverhältnisse forciert.

Die Familienpolitik stand hingegen eher im Zeichen von Ausbau. Dieser umfasst – bei länderspezifisch unterschiedlichen Akzentsetzungen – Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, den Ausbau institutioneller Kinderbetreuungseinrichtungen sowie die Erhöhung von Transferleistungen.

Zusammenfassend kann in der vierten Phase wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung eine beachtliche Reformaktivität beobachtet werden: „With hindsight, the era of relative austerity since the 1980s up to the onslaught of the global financial crisis should be re-framed as an epoch of permanent and unprecedented social reform“ (Hemerijck 2013: 377).

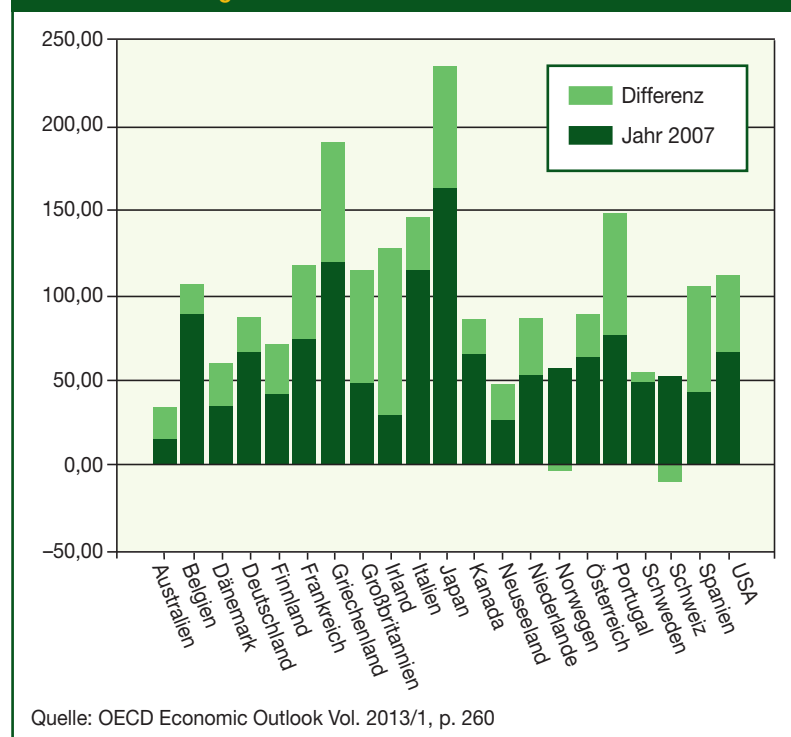
In Bezug auf die Effekte dieser Reformen lassen sich in den frühen 2000er Jahren zwei gegenläufige Trends beobachten. Zum einen ist die Beschäftigungsquote (v. a. durch Ausweitung atypischer Beschäftigung) gestiegen, während die Arbeitslosigkeit in der Mehrzahl der OECD-Mitgliedsländer rückläufig war. Zudem konnten viele OECD-Länder ihre Staatsverschuldung reduzieren. Zum anderen sind aber in fast allen Ländern Armut und Einkommensungleichheit angestiegen (siehe Grafik 4).

Und dann die Krise ...

In diese Situation platzte nun 2007/2008 die Finanzkrise, die vielerorts die erzielten Teilerfolge auf dem Arbeitsmarkt und bei der Schuldentilgung mit einem

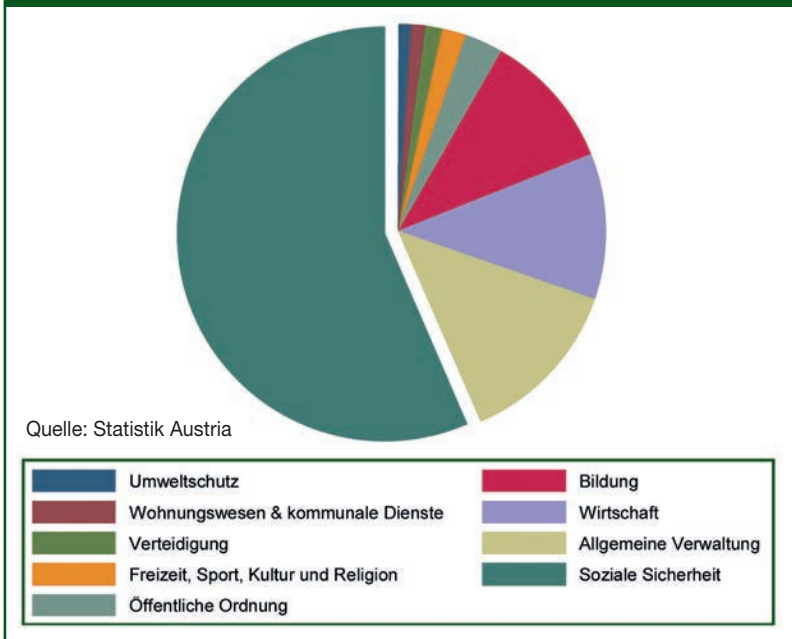
Schlag zunichtegemacht hat. Die durch das Platzen der amerikanischen Immobilienblase ausgelöste Finanzkrise schlug sich schnell in der Realwirtschaft nieder und führte in vielen Ländern zur schwersten Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg, die von einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit begleitet wurde. Über umfangreiche Bankenrettungs- und Konjunkturpakete sowie Einnahmefälle und

Grafik 5: Bruttoschuldenquote in % des BIP 2007 und Veränderung des Schuldenstands zwischen 2007 und 2014



Quelle: OECD Economic Outlook Vol. 2013/1, p. 260

Grafik 6: Staatsausgaben nach Aufgabenfeld in Österreich in % der Gesamtausgaben 2012



Das gegenwärtige Austeritätsregime ist mit erheblichen Risiken verbunden.

Ausgabensteigerungen im Sozialbereich (vgl. Grafik 1) mündete diese Rezession schließlich in eine Fiskalkrise. Binnen weniger Jahre sind die Staatsschulden dramatisch explodiert (Grafik 5) und brachten einige Länder an den Rand des Staatsbankrotts.

Die Staatsschuldenkrise wird die Sozialpolitik in den nächsten beiden Jahrzehnten nachhaltig bestimmen und eine neue Phase wohlfahrtsstaatlicher Politik einleiten. Auf Druck der internationalen Finanzmärkte wurde in Europa ein Austeritätsregime etabliert und auf Dauer gestellt, das den Staaten umfangreiche ausgabenseitige Sanierungsmaßnahmen auferlegt (Streeck 2013; Schäfer/Streeck 2013). Diese Austeritätspolitik bleibt für den Sozialstaat nicht ohne Folgen, der – wie oben gezeigt – in den letzten 30 Jahren kontinuierlich gewachsen ist und heute mehr als die Hälfte der Staatsausgaben absorbiert (vgl. Grafik 6). Allerdings variiert der nationale Konsolidierungsdruck beträchtlich.

Tatsächlich haben viele hochverschuldete Länder bereits massive Sparpakete geschnürt, die zum Teil drastische Einschnitte im Sozialbereich und im öffentlichen Sektor beinhalteten. Besonders dramatisch ist die Lage in den südeuropäischen Ländern, deren Rettung an harte Sparauflagen geknüpft wurde. Im Zielkonflikt zwischen der Wahrung der sozialen Rechte der Bürger und Wahrung der Eigentumsrechte der internationalen Gläubiger bleiben erstere angesichts der Machtverhältnisse zwangsläufig auf der Strecke. Das führte einerseits zu schwerwiegenden politischen Turbulenzen in den Krisenstaaten, wo eine demokratische Regierung ein externes Spardiktat innenpolitisch gegen massiven Widerstand durchsetzen musste. Andererseits nahmen die

Spannungen zwischen den Geber- und den Empfängerstaaten zu, die die Einheit Europas auf eine harte Probe stellen (Beckert/Streeck 2012). Während die Auswirkungen der Austeritätspolitik in den südlichen Ländern für den Sozialstaat und die Wohlfahrt der Bürger augenscheinlich sind, sind die Folgen in den reichen Geberländern – abgesehen von den auch dort geschnürten Sparpakten und den politisch umstrittenen Bürgschaften bzw. Zahlungen an die südliche EU-Peripherie – nicht sofort auf den ersten Blick sichtbar. Vor dem Hintergrund der Teilprivatisierung der Alterssicherung ist insbesondere die Niedrigzinspolitik der EZB von sozialpolitischer Brisanz. Während die Niedrigzinspolitik die Refinanzierung der Staaten erleichtert, bewirkt sie angesichts der gegenwärtigen Inflationsraten und latenter Inflationsrisiken eine schleichende Entwertung von Sparguthaben und stellt Lebensversicherer vor zunehmend größere Probleme, ihre Garantiezinsversprechen zu erfüllen. Sie begünstigt ferner eine Flucht der Anleger in Immobilien und Aktien. Abgesehen von der Gefahr der Entstehung neuer Blasen sind damit auch unmittelbare sozialpolitisch relevante Konsequenzen verbunden. So hat z. B. der Anstieg der Immobilienpreise die Beschaffung und Miete von Wohnraum in urbanen Ballungszentren erheblich verteuert.

Das Austeritätsregime ist also mit hohen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Risiken und Kosten verbunden. In sozialer Hinsicht trägt es zu einem weiteren Anstieg sozialer Ungleichheit bei und gefährdet den sozialen Zusammenhalt ganzer Gesellschaften. Die angespannte Haushaltslage erhöht den Druck zur Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme, wodurch gesellschaftliche Spaltungsprozesse noch weiter verstärkt werden. Politisch ist eine zunehmende soziale Ungleichheit eine ernsthafte Gefahr für die Demokratie (Schäfer/Streeck 2013). Und in wirtschaftlicher Hinsicht drosselt der Sparkurs das Wirtschaftswachstum und versperrt damit den einzigen Weg zur dauerhaften Überwindung der Schuldenkrise.

Auswege

Gibt es Alternativen zum Austeritätsregime? Diesbezüglich ist zwischen kurz- und langfristigen Strategien zu unterscheiden. Kurz- und mittelfristig bestehen kaum Alternativen zur Haushaltskonsolidierung. Allerdings muss auf der Einnahmenseite stärker angesetzt werden, insbesondere im Hinblick auf die Besteuerung großer Vermögen. Selbst die OECD und der IWF plädieren mittlerweile in diese Richtung, wobei für Österreich die hohe Steuerlast auf den Faktor Arbeit kritisiert wird. Allgemeine Steuererhöhungen sind politisch allerdings dann schwer zu vermitteln, wenn höhere Abgaben keine Entsprechung im

staatlichen Leistungsangebot finden oder Mehreinnahmen nur noch zur Finanzierung von Leistungen verwendet werden, die bereits in der Vergangenheit konsumiert wurden (Streeck/Mertens 2011).

Zweitens muss langfristig über eine Korrektur der europäischen Wirtschafts- und Sozialverfassung nachgedacht werden. Die gegenwärtige Konstruktion einer Währungsunion ohne koordinierte Fiskalpolitik führt angesichts der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften fast zwangsläufig zum Auseinanderdriften in Europa. Aufgrund der asymmetrischen Kosten- und Nutzenverteilung und der dadurch bedingten massiven Interessengegensätze zwischen den Mitgliedstaaten der Union ist eine Vertiefung der politischen und wirtschaftlichen Integration allerdings auf absehbare Zeit unwahrscheinlich.

Die dritte Option ist der soziale Investitionsstaat. Es geht dabei um eine langfristige, nachhaltige Neujustierung des Sozialstaates mit dem Ziel, wirtschaftliche Dynamik zu entfalten, ohne dabei jedoch die soziale Kohäsion auf das Spiel zu setzen. Das Konzept des sozialen Investitionsstaates wurde bereits vor mehr als zehn Jahren in der Wohlfahrtsstaatsforschung entwickelt (vgl. Esping-Andersen et al. 2002) und danach partiell auch von der europäischen Politik aufgegriffen (Hemerijck 2013). Im Zentrum steht ein breiter Sozialstaatsbegriff, der Bildung explizit inkludiert. Bildung besitzt eine doppelte Funktion: Sie ist einerseits ein essentieller Baustein der Wohlstandssicherung, wie dies auch die Neue Wachstumstheorie unterstreicht, andererseits kommt ihr als präventive Sozialpolitik eine Schlüsselrolle zu. Im Wesentlichen geht es um eine Neuausrichtung des Sozialstaates im Sinne einer ganzheitlichen Präventionsstrategie und einer Anpassung des Sozialstaates an die Risiken und Lebenslagen postindustrieller Gesellschaften und die Bedarfe der wissensbasierten Ökonomien des 21. Jahrhunderts.

Ausgangspunkt des sozialen Investitionsstaates ist eine Lebenslaufperspektive, wobei der Zielfokus auf der Gewährleistung breit gefächerter sozialer Aufstiegs- und Teilhabechancen und der Akzentuierung von Prävention liegt. Die Grundlagen dafür werden maßgeblich in der Kindheitsphase gelegt, die den weiteren Lebenslauf nachhaltig prägt. Gleichzeitig sind Kinder das Humankapital der Zukunft und damit die Quelle des künftigen Wohlstands. Vor allem Kinder und Frauen stehen daher im Mittelpunkt dieser Strategie.

Zentrale Ansatzpunkte sind (vgl. Esping-Andersen et al. 2002; Hemerijck 2013):

- Maßnahmen zur Vermeidung von Kinderarmut
- Förderung der Frauenerwerbstätigkeit: Zweiverdiener-Familien sind ein effektiver Schutz gegen Kinderarmut, Frauenerwerbstätigkeit mobilisiert

zusätzliches Humankapital, erhöht die Autonomie von Frauen und korreliert mit einer höheren Geburtenrate

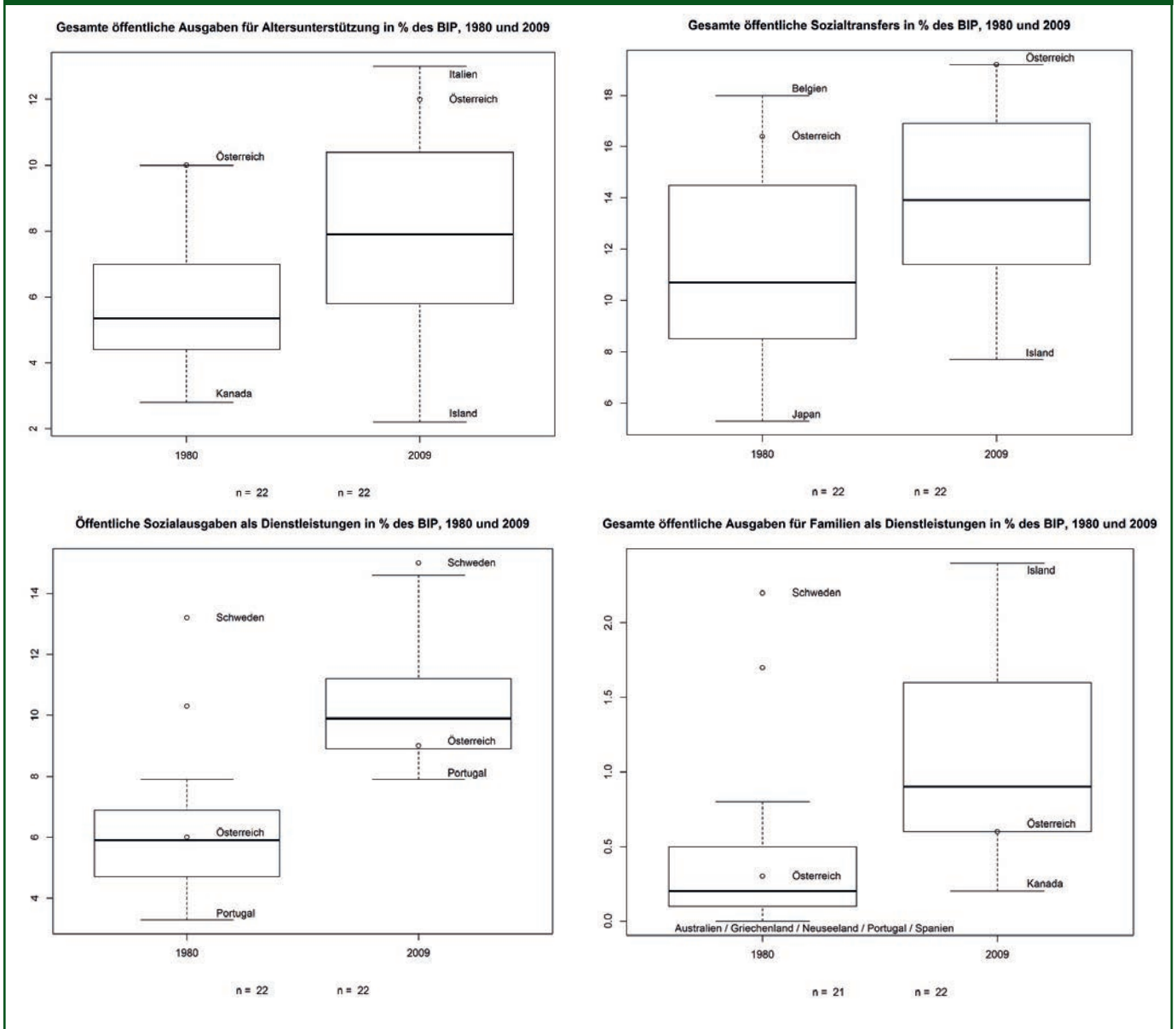
- Voraussetzung dafür ist ein Ausbau von sozialen Dienstleistungen (sowohl im Bereich der Kinderbetreuung als auch im Pflegebereich). Institutionelle Kinderbetreuung ist ein Schlüssel zur frühen Integration von Kindern mit Migrationshintergrund und unterstützt den Erwerb von Schlüsselkompetenzen bei Kindern aus bildungsfernen Familien
- Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Elternkarenz etc.)
- Massive Investitionen in Bildung, um die Effektivität und Durchlässigkeit des Bildungssystems zu verbessern. Bildung besitzt neben einem hohen persönlichen Wert auch einen hohen wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Nutzen. Sie ist ein wesentlicher Faktor für die Befähigung zu einem selbstbestimmten Leben und ein zentraler Baustein für die Inklusion in den Arbeitsmarkt und eine präventive Sozialpolitik
- Ausbau aktiver Arbeitsmarktpolitik und Förderung von lebenslangem Lernen, um der kürzeren Halbwertszeit von berufsspezifischen Qualifikationen in modernen Wissensgesellschaften entgegenzuwirken
- Stärkung von Grundsicherungselementen in den Transfersystemen, um atypische sowie prekäre Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der personennahen Dienstleistungen sozialrechtlich adäquat abzusichern
- Eindämmung der Frühverrentung, um angesichts der demografischen Entwicklungen die jüngeren Kohorten zu entlasten, die Alterssicherung auf eine solide Finanzierungsgrundlage zu stellen und Mittel für Zukunftsinvestitionen zu generieren.

Wie gut ist nun Österreichs Sozialstaat im Hinblick auf sozialinvestive Ziele aufgestellt? Zunächst ist festzuhalten, dass die generelle Leistungsbilanz des österreichischen Sozialstaates im internationalen Vergleich deutlich überdurchschnittlich ist und Österreich die jüngste Krise – wie übrigens auch jene der 1970er Jahre – vergleichsweise gut überstanden hat. Die Achillesferse des österreichischen Sozialstaates ist aber seine unzureichende Zukunftsorientierung. Trotz Erfolgen bei der Frauenbeschäftigung und vergleichsweise geringer Armut und Ungleichheit (vgl. Grafik 4) sind drei Aspekte problematisch, nämlich die hohe Transferlastigkeit des Sozialstaates, die zu geringen Bildungsinvestitionen und die Effektivität des Bildungssystems.

Die soziale Sicherung ist heute ausgesprochen transferlastig (Grafik 7). In keinem anderen OECD-Land sind die Transferleistungen in Relation zum BIP höher als in Österreich. Dementsprechend gering sind

Der soziale Investitionsstaat als Zukunftsmodell.

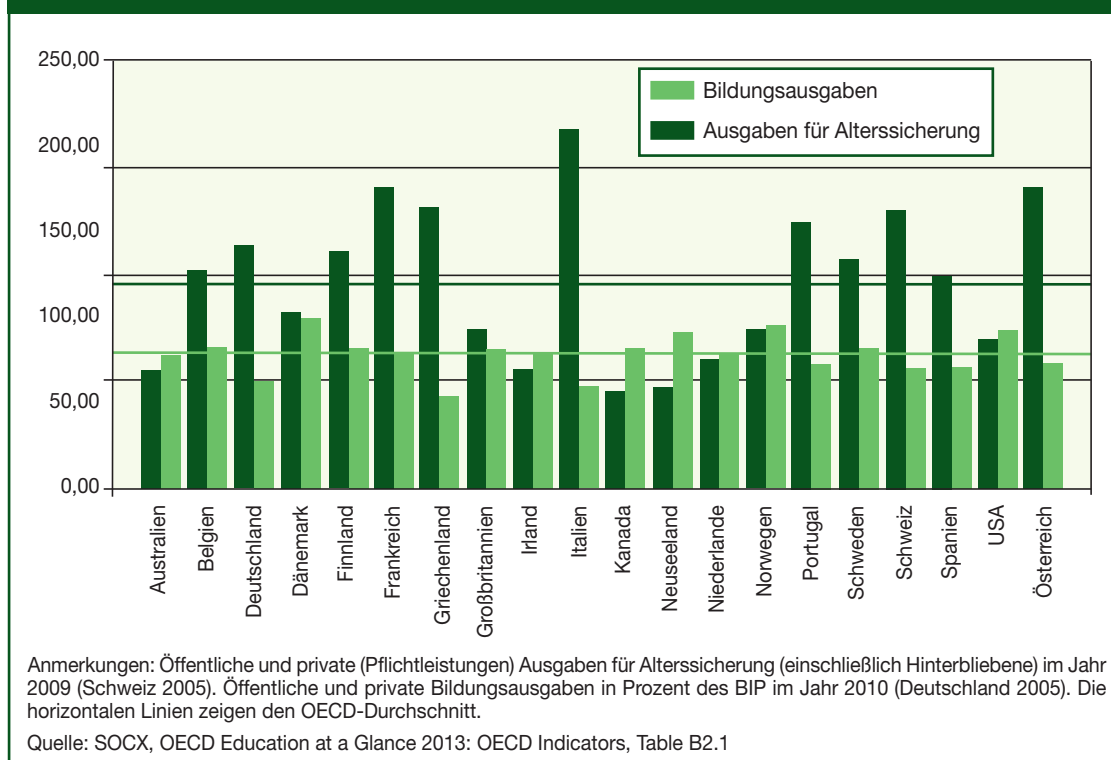
Grafik 7: Ausgabenstruktur von 22 OECD-Wohlfahrtsstaaten 1980 und 2009



daher die finanziellen Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie die Ausgaben für familienbezogene soziale Dienstleistungen. Von den hohen Transferausgaben profitieren in besonderem Maße die Älteren. Ca. 14 % des BIP werden für die Alterssicherung aufgewendet, ein Wert, der in der OECD-Welt nur noch von Italien übertroffen wird. Der OECD-Durchschnitt beträgt hingegen nur 9,6 %. Dieser hohe Ressourcenaufwand schmälert jedoch die Mittel, die für die Zukunftssicherung und insbesondere für das Bildungssystem zur Verfügung stehen. Tatsächlich liegen die heimischen Bildungsausgaben unter dem internationalen Durchschnitt. Folglich klafft eine beachtliche Lücke zwischen beiden Ausgabenbereichen (Grafik 8), die nur in Griechenland und Italien größer ist. Ein wichtiger Grund der hohen Ausgaben für die Alterssicherung ist das

niedrige faktische Pensionsalter bzw. die im internationalen Vergleich sehr geringe Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen. Angesichts der bevorstehenden demografischen Verschiebungen besteht v. a. im Bereich der Frühpensionen Handlungsbedarf, um zu einer ausgewogeneren Balance zwischen Zukunftsinvestitionen und kompensatorischer Sozialpolitik zu gelangen. Zur Zukunftssicherung des Sozialstaates gehören neben der Umschichtung von Finanzmitteln auch Strukturreformen im Bildungssystem, die zwei Zielrichtungen verfolgen müssen: zum einen die Erhöhung der sozialen Durchlässigkeit des Bildungssystems, zum anderen die Verbesserung seiner Effektivität im Hinblick auf die Vermittlung zentraler Kompetenzen im Bereich Lesefähigkeit und Mathematik. Diesbezüglich belegt Österreich sowohl bei

Grafik 8: Ausgaben für Bildung und Alterssicherung in % des BIP (ca. 2010)



Kindern als auch bei Erwachsenen lediglich einen Platz im Mittelfeld.

Nachholbedarf besteht schließlich auch bei der sozialpolitische Begleitforschung. Die Sozialstaatsforschung führt hierzulande ein eher stiefmütterliches Dasein und ist international wenig sichtbar. Sie ist an den Universitäten kaum institutionell verankert und auch an außeruniversitären Forschungseinrichtungen wie der ÖAW nicht etabliert. Die hohe sozialpolitische Expertise in den Kammern kann unabhängige (Grundlagen-)Forschung nicht ersetzen. Anders als in Ländern vergleichbarer Größe existiert kein interdisziplinäres Forschungszentrum, wo Ökonomen, Soziologen, Politikwissenschaftler, Sozialrechtler und Bildungsforscher eine grundlagen- und anwendungsorientierte Forschung betreiben. Angesichts des Umstands, dass fast 60 % der Staatsausgaben, 30 % des BIP oder 88 Mrd. Euro für Sozialpolitik ausgegeben werden, grenzt die Ausdünnung der Sozialpolitikforschung beinahe an Fahrlässigkeit. Auch das Sozialressort sowie die Sozialversicherungsträger könnten hier aktiver sein. Das Sozialministerium feiert demnächst seinen 100. Geburtstag. Dies wäre vielleicht ein Anlass, um neue Impulse zu setzen.

Um auf meine Ausgangsfrage zurückzukommen: Die jüngste Wirtschaftskrise markiert in der Tat den Auftakt einer fünften und außerordentlich schwierigen Phase wohlfahrtsstaatlicher Politik. Es bleibt zu hoffen, dass sie bald in eine sechste Phase wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung übergehen wird, die

im Zeichen des sozialen Investitionsstaates stehen muss.

LITERATURVERZEICHNIS

- Alesina, A., Glaeser, E. L. (2004): *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Beckert, J., Streeck, W. (2012): Die Fiskalkrise und die Einheit Europas, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 4/2012, 7–17.
- Castles, F.G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., C. Pierson (eds) (2010): *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J. (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert, N. (2002): *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2013): *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Korpi, W., Palme, J. (2007) *The Social Citizenship Indicator Program (SCIP)*. Stockholm.
- Pierson, P. (2008): Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity, in: *Journal of European Public Policy* 5, 539–560.
- Pierson, P. (2011) *The Welfare State Over the Very Long Run*. ZeS-Working Paper, Centre for Social Policy Research, Bremen.
- Rothgang, H., Cacace, M., Frisina, L., Grimmeisen, S., Schmid, A., Wendt, C. (2010): *The State and Healthcare: Comparing OECD Countries*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schäfer, A., Streeck, W. (eds) (2013): *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity Press.
- Scruggs, L. (2013): *Welfare State Entitlements Data Set: A Comparative Institutional Analysis of Eighteen Welfare States, Version 2.0*. Storrs, CT: University of Connecticut.
- Starke, P., Kaasch, A., van Hooren, F. (2013): *The Welfare State as Crisis Manager: Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Streeck, W. (2013): *The Politics of Public Debt*, MPiG Discussion Paper 13/7.
- Tálos, E. (2013): *Bestimmungsfaktoren der Sozialpolitik. Am Beispiel des österreichischen Sozialstaates*, in: Armingeon (Hg.), *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt*, Wiesbaden: Springer, 331–352.