

Nicht nur Humankapital aufbauen: Sozialinvestitionen weitergedacht

Seit Giddens 1999 in seinem „Der dritte Weg“ Sozialinvestitionen vorgeschlagen hat, ist das Konzept sowohl in politischen als auch in akademischen Kreisen viel diskutiert und mit dem „Paket zu Sozialinvestitionen“ von der Europäischen Kommission zur sozialpolitischen Leitlinie erklärt worden. Mit diesem Konzept verknüpft sich die Hoffnung, sozial- und wirtschaftspolitische Ziele miteinander zu vereinbaren, indem Menschen in die Lage versetzt werden, sich selbst zu helfen. Dies erfordere eine normative Neuorientierung der Sozialpolitik in Richtung echter Handlungsfreiheit für die Betroffenen. Doch die Umdeutung von Sozialausgaben zu Investitionen birgt die Gefahr, dass die ökonomische Logik im Vordergrund bleibt. Wie lässt sich dem entgegenwirken?¹

ORTRUD LEßMANN, FRANCESCO LARUFFA

1 Einleitung

Das Konzept der Sozialinvestitionen ist im Laufe der letzten 20 Jahre zum aktuell einflussreichsten sozialpolitischen Paradigma für die Reform des Wohlfahrtsstaats ausgebaut worden. Neben die Absicherungs- und Schutzfunktion des Sozialstaats stellt das Konzept vorbeugende und aktivierende Aufgaben. So soll das sozialpolitische Ziel der Integration benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt durch Investitionen in ihr Humankapital erreicht werden und das Ziel der Chancengleichheit durch frühkindliche Bildung. Diese Maßnahmen werden nicht als reine „Sozialausgaben“ angesehen, sondern als „Investitionen“, weil sie mittel- bis langfristig die Produktivität des Arbeitskräftepotenzials erhöhen und somit versprechen, das Wirtschaftswachstum zu fördern. Sozial- und wirtschaftspolitische Ziele sollen so miteinander vereinbart werden.

Die Europäische Kommission bringt das Konzept auf die Formel „in Menschen investieren“, womit angedeutet werden soll, dass mehr gemeint ist als wirtschaftliche Ziele. Tatsächlich erfordert das Konzept nach Hemerijck (2018, S. 823) im Kern eine normative Umorientierung: Die Menschen sollen nicht nur im Sinne klassischer Sozialpolitik in eine Lage frei von Not versetzt werden oder im Sinne neoliberaler Politik in die Eigenverantwortung genommen werden, sondern zu Handlungsfreiheit im umfassenden Sinne befähigt werden. Hemerijck selbst wie

auch Morel/Palme (2017) stellen dabei eine Verbindung zum Capability-Ansatz von Amartya Sen und Martha Nussbaum her. Der Capability-Ansatz formuliert als Ziel wohlfahrtsstaatlicher Politik, alle Menschen in die Lage zu versetzen, ein Leben zu führen, das sie aus guten Gründen wertschätzen (Sen 2003).

Dieser Beitrag beabsichtigt, das Konzept der Sozialinvestitionen vorzustellen und aufzuzeigen, wie es verändert werden müsste, um der behaupteten normativen Umorientierung tatsächlich gerecht zu werden.

2 Das Konzept der Sozialinvestitionen

Für progressive Reformen des Wohlfahrtsstaats ist das Konzept der Sozialinvestitionen richtungsweisend geworden. Es hat sowohl die politische Diskussion – besonders aufseiten der Sozialdemokratie – und die Politik von Ent-

¹ Dieser Beitrag basiert wesentlich auf den Ergebnissen des Forschungsprojekts RE-InVEST, das ohne die Finanzierung aus Fördermitteln des Forschungsprogramms Horizon 2020 der Europäischen Union, Grant Agreement Nr. 649447, nicht möglich gewesen wäre. Die Argumente haben wir in Zusammenarbeit mit Jean-Michel Bonvin entwickelt, dem wir ebenso wie auch den anonymen Gutachtern herzlich danken.

scheidungsträgern auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene wie der Weltbank, der OECD, der Europäischen Union und des Bundeslands Nordrhein-Westfalen beeinflusst (Jenson 2010, 2017; Mahon 2010; Hemerijck 2018; de la Porte/Natali 2018; Brettschneider 2017) als auch einen anhaltenden wissenschaftlichen Diskurs ausgelöst.

Die sozialwissenschaftliche Forschung hat entscheidend dazu beigetragen, das Konzept der Sozialinvestitionen als Antwort auf zentrale Probleme aktueller Sozialstaatlichkeit – wie die Alterung der Gesellschaft oder den Umbau zur Wissensgesellschaft – weiterzuentwickeln und anzupreisen: Auf der Grundlage der Analyse sozioökonomischer Veränderungen kommt die sozialwissenschaftliche Forschung zu dem Schluss, dass die Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit modernisiert werden müssen, um den veränderten Bedingungen gerecht zu werden (Giddens 1999; Esping-Andersen 2002; Morel et al. 2011; Hemerijck 2013). Während die Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit Schutz gegen soziale Risiken der Industriegesellschaft bieten mussten, müsse der neue Wohlfahrtsstaat Antworten auf „neue soziale Risiken“ finden. Zu diesen neuen Risiken gehörten schnelle Entwertung der beruflichen Qualifikation, prekäre Beschäftigung, Armut trotz Arbeit, Langzeitarbeitslosigkeit, mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie zusätzliche Belastungen, die Pflegende kranker und älterer Angehöriger sowie Alleinerziehende auf sich nehmen müssen (Esping-Andersen 2002; Taylor-Gooby 2004; Bonoli 2005; Vandenbroucke et al. 2011). Um diese neuen Risiken abzufedern, schlägt das Konzept in Analogie zur Wirtschaft vor, „zu investieren“ und eine längere zeitliche Perspektive einzunehmen. Die „Investitionen“ müssten sich im Lebensverlauf rentieren, nicht unmittelbar.

Das Paradebeispiel für gelungene Investitionen dieser Art ist die frühkindliche Bildung, deren „Rendite“ in verschiedenen Studien insbesondere von James Heckman (Cunha/Heckman 2007) belegt wurde. Das Konzept der Sozialinvestitionen betont daher die Bedeutung von frühkindlicher Bildung und der Entwicklung des Humankapitals junger Menschen, da diese Investitionen besonders hohe „Renditen“ in Form einer höheren Erwerbsbeteiligung und höherer Produktivität im Erwachsenenalter versprechen (Kvist 2015). Die Rendite wird also nicht in Geldeinheiten gemessen, sondern in messbaren Verbesserungen in Bezug auf bestimmte Ziele, die freilich meist in engem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes stehen. Das Ziel von Sozialinvestitionen ist es, durch frühe Interventionen dafür zu sorgen, dass bestimmte Probleme wie Arbeitslosigkeit gar nicht erst entstehen. Daher wird auch von „vorbeugender Sozialpolitik“ (Brettschneider 2017) gesprochen. Davon profitierten sowohl die Betroffenen durch ein gesteigertes Wohlergehen als auch der Sozialstaat, der sich spätere Ausgaben für die Bekämpfung der Probleme im Nachgang erspart. Die Logik der Sozialinvestitionen stellt somit ein wichtiges Argument gegen die Sparpolitik und die Redu-

zierung von Sozialausgaben dar und legt stattdessen eine Umsteuerung der Ausgaben in Richtung von frühen Interventionen insbesondere in den Bereichen Bildung und Humankapital nahe.

Die Idee der Sozialinvestitionen wird jedoch unterschiedlich ausgelegt. Deeming/Smyth (2015) unterscheiden eine „schwere“ und eine „leichte“ Version der Umsetzung des Konzepts. Die leichte Version begnügt sich damit, kompensatorische Sozialausgaben wie Arbeitslosengeld und Sozialhilfe zumindest teilweise durch „investive“ Ausgaben in Humankapital wie Trainings- und Bildungsprogramme zu ersetzen. Die schwere Version kombiniert hingegen starken sozialen Schutz mit Umverteilung durch investive Sozialpolitik. Während die leichte Version typischerweise in liberalen Wohlfahrtsstaaten wie Großbritannien umgesetzt wird, werden insbesondere die Nordischen Wohlfahrtsstaaten als gute Beispiele für die schwere Version und ihre erfolgreiche Umsetzung genannt (Kuitto 2016). In Deutschland als konservativ-korporatistischem Wohlfahrtsstaat lässt sich der Einfluss der Idee von Sozialinvestitionen gut am Ausbau der Kinderbetreuung, der damit einhergehenden Stärkung der frühkindlichen Bildung und der Stärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ablesen. Deutschland verfolgt damit eine zwischen leichter und schwerer Version angesiedelte Politik.

Trotz aller Unterschiede finden sich zwei wesentliche Merkmale des Konzepts in allen Versionen wieder: das Ziel möglichst vollständiger Erwerbsbeteiligung und Investitionen in Humankapital (Deeming/Smyth 2015, S. 299). Letzteres unterscheidet Sozialinvestitionen von anderen Aktivierungsstrategien, die hauptsächlich auf negative Anreize wie die Kürzung der Wohlfahrtsleistungen setzen, um Menschen aus dem Leistungsbezug in die Erwerbstätigkeit zu bringen (Bonoli 2012; de la Porte/Jacobsson 2012). Wie Hemerijck (2013, S. 142) bekräftigt, sind Sozialinvestition im Kern eine „umfassende Humankapitalstrategie“ (kritisch hierzu Heitzmann/Matzinger 2018), die darauf abzielt, den Wohlfahrtsstaat erwerbszentriert umzukonstruieren.

Gerade der Fokus des Konzepts auf Humankapital hat Kritik hervorgerufen, denn damit würden ökonomische Gründe für Sozialinvestitionen in den Mittelpunkt gerückt. Nolan (2013) sieht die Gefahr, dass Kosten-Nutzen-Rechnungen wertebasierte Überlegungen beim Entwurf wohlfahrtsstaatlicher Reformen ersetzen, und Leibetseder (2018) kritisiert, dass Menschen vor allem als Humankapital und somit auf ihren potenziellen Beitrag zum ökonomischen Wohlstand hin betrachtet würden anstatt als mit bürgerlichen Rechten ausgestattete Individuen. Ähnlich stellt Lister (2003, S. 433) fest, dass den Menschen im Sozialinvestitionsstaat Bedeutung eher in Bezug auf Erwerbstätigkeit denn in Bezug auf demokratische Beteiligung eingeräumt werde. Von feministischer Seite wird die Kritik dahingehend zugespitzt, dass das Konzept der Sozialinvestitionen die Gleichstellung der Geschlechter auf die Förderung weiblicher Erwerbsbeteiligung verenge und

dadurch implizit andere, insbesondere unbezahlte Arbeit wie Haus- und Sorgearbeit abwerte, die hauptsächlich von Frauen geleistet wird (Saraceno 2015).

Ferner wird auf Ebene der Umsetzung investiver Sozialpolitik angezweifelt, dass von Sozialinvestitionen besonders benachteiligte Gruppen profitieren, vielmehr kämen sie eher der Mittelschicht zugute (Cantillon 2011; Cantillon/Van Lancker 2013). Beispielsweise wird die Kinderbetreuung vor allem von Mittelschafffamilien genutzt, in denen beide Eltern arbeiten, statt von benachteiligten Familien. Das Umverteilungspotenzial wird auch durch die Beobachtung von Matthäus-Effekten im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Frage gestellt, denn „sozialinvestive“ Trainings und Lohnsubventionen erreichen eher diejenigen, die schon bessergestellt sind, während klassische Beschäftigungsprogramme weniger derartige Effekte aufweisen. Ganz allgemein merkt Solga (2014) an, dass Bildungsinvestitionen ohne weitere Umverteilungsmaßnahmen nicht ausreichen, um sozioökonomische Ungleichheiten auszumerzen.

die nichtmonetären Erträge in Form von mehr Gesundheit und Lebensqualität hingewiesen wird, die sich allerdings der Messung in Geldeinheiten entziehen.

Der Capability-Ansatz formuliert nicht nur das Ziel, jedem Menschen ein Leben zu ermöglichen, das er aus guten Gründen wertschätzt, sondern bietet auch Überlegungen dazu an, wie die entsprechende Handlungsfreiheit herzustellen ist. Ressourcen wie das Einkommen spielen eine wichtige Rolle – als Mittel, um Wohlergehen zu ermöglichen. Welches Leben eine Person führen kann, darüber entscheiden jedoch nicht nur ihre Ressourcen, sondern auch andere Faktoren: persönliche Eigenschaften, soziale Gegebenheiten und die physische Umwelt. An einem Beispiel seien diese sogenannten „Umwandlungsfaktoren“ erläutert: Um mobil zu sein, bedarf es einerseits Ressourcen wie eines Autos, eines Fahrrads oder Geld. Bei der Wahl des Verkehrsmittels spielen alle drei Umwandlungsfaktoren eine Rolle: Je nach persönlichen Eigenschaften (Alter, Größe, Wissen und Können), je nach sozialen Gegebenheiten (Verkehrsinfrastruktur, soziale Normen) und je nach physischer Umwelt (Klima, geografische Bedingungen) kann Mobilität mit dem Auto, dem Fahrrad oder öffentlichen Verkehrsmitteln erreicht werden. Allgemein werden einer Person durch Ressourcen und Umwandlungsfaktoren zusammen verschiedene Lebensweisen ermöglicht, aus denen diese Person wählen kann.

Was macht nun ein Leben aus, das sich aus guten Gründen wertschätzen lässt? Jenseits individueller Antworten auf diese Frage hat sich mit den Menschenrechten ein internationaler Standard herausgebildet, der diese Frage beantwortet, indem etliche Aspekte eines guten, wertzuschätzenden Lebens aufgeführt werden. (Es ist jedoch umstritten, ob sie wirklich einen universalen Standard darstellen und ob es einen solchen überhaupt geben kann; ferner wird der normative und rechtliche Status von Menschenrechten debattiert und die Effektivität einer auf Menschenrechte bezogenen Politik angezweifelt.) Zum Kanon der Menschenrechte gehören einerseits soziale und ökonomische Rechte wie jenes auf Arbeit, auf angemessenen Lebensstandard, auf Gesundheit, Bildung und Teilnahme am kulturellen Leben sowie Schutz der Familie. Andererseits sind die bürgerlichen und politischen Rechte durch die Menschenrechte geschützt: etwa das Recht auf Leben, persönliche Freiheit, freie Wohnsitzwahl und Menschenwürde, das Recht auf faire Gerichtsverfahren, die Bürgerrechte der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, der Meinungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit, der Teilhabe an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten, der Schutz vor Diskriminierung und der Privatsphäre. Daraus wird deutlich, dass sich wohlverstandene individuelle Handlungsfreiheit nicht darin erschöpfen kann, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Menschliches Wohlergehen umfasst mehr Aspekte und insbesondere auch Teilhabe an der Gestaltung. Es ist daher sinnvoll, das Menschenbild, das die Berufung auf Capability-Ansatz und Menschenrechte andeutet, auszubuchstabieren.

3 Soziale Investitionen weitergedacht

Die Kritik am Konzept der Sozialinvestitionen zeigt, dass es die Verheißung, „in Menschen zu investieren“, und die normative Umorientierung (bislang) nicht überzeugend wiedergibt. In den folgenden Abschnitten wird skizziert, wie investive Sozialpolitik in Anlehnung an den Capability-Ansatz von Sen (2003) und Nussbaum (2011) so gestaltet werden kann, dass sie beides besser umsetzt und die individuelle Handlungsfreiheit der Menschen stärkt.

3.1 Begründung:

Capability-Ansatz und Menschenrechte

Der erste Baustein zu dieser Neukonzipierung von Sozialinvestitionen besteht in der Einführung eines normativen Bewertungsmaßstabs. Der Hinweis auf positive wirtschaftliche Effekte von Sozialinvestitionen ist die vorherrschende Begründung für Sozialinvestitionen. Dies hat Kritik daran auf den Plan gerufen, dass die normativen Implikationen des ökonomischen Bewertungsmaßstabs „Rendite“ nicht näher untersucht werden. Gesamtwirtschaftliche Überlegungen erhalten so letztlich Vorrang vor wertebasierten Überlegungen wie dem von Hemerijck (2018, S. 823) behaupteten Ziel sozialer Investitionen – der Stärkung individueller Handlungsfreiheit. Wenn eine normative Umorientierung tatsächlich vollzogen werden soll, ist es sinnvoll, das Ziel näher zu benennen und möglichst konkret zu bestimmen, um es mittels geeigneter Indikatoren erfassbar zu machen. Dabei ist es bemerkenswert, dass selbst beim Konzept der Bildungsrendite regelmäßig auf

3.2 Menschenbild: „receiver“ – „doer“ – „judge“

Der zweite Baustein zur Neukonzipierung von Sozialinvestitionen besteht daher in der Ausformulierung eines anderen Menschenbildes, das Menschen nicht auf ihre Rolle als Humankapital im Produktionsprozess reduziert. Im Menschenbild des Capability-Ansatzes wird zwar die Bedeutung von Humankapital – also des spezifischen Arbeitsvermögens einer Person aufgrund ihrer Bildung – nicht gelehnt und seine Bedeutung für die Ausweitung individueller Fähigkeiten und Möglichkeiten betont, doch es geht über diese Betrachtung hinaus (Sen 1997; Robeyns 2006). Nach dem Capability-Ansatz wird beispielsweise Bildung nicht nur als Beitrag zum Humankapital und produktive Ressource, sondern auch im Hinblick auf ihren intrinsischen Wert für die Menschen sowie den Beitrag zur Erleichterung demokratischer Prozesse gesehen (Robeyns 2006). Das Menschenbild des Capability-Ansatzes geht also über die Betrachtung von Humankapital und seiner Rolle für den Produktionsprozess hinaus. Es lässt sich im Einklang mit den Menschenrechten als Vereinigung dreier Rollen zusammenfassen: der Rolle als „receiver“, „doer“ und „judge“ (Bonvin/Laruffa 2018).

Menschen sind *Empfänger* („receiver“) von Hilfsleistungen, d. h. jeder Mensch ist immer wieder auf die Hilfe anderer angewiesen und teilweise verletzlich. Der Sozialstaat erkennt diese Rolle des Menschen an, indem er Menschen mit seinen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen unterstützt, wenn diese nicht selbst in ausreichendem Maß für ihren Lebensunterhalt sorgen können. So wichtig und richtig die Aktivierung des in den Menschen gebundenen Humankapitals ist, so unabdingbar ist es, ihre Verletzlichkeit nicht zu vergessen und ihre sozialen und ökonomischen Menschenrechte durch Unterstützung zu stärken. Dieser Aspekt steht bei wohlfahrtsstaatlichen Leistungen wie dem Arbeitslosengeld im Vordergrund.

Menschen sind jedoch niemals nur als Empfänger von Hilfsleistungen zu sehen, sondern immer auch als *aktiv Handelnde* („doer“). Der Capability-Ansatz geht davon aus, dass Menschen ihr eigenes Leben gestalten wollen. Dies bedeutet zunächst, dass ihnen mehr als eine Lebensweise offenstehen muss, sodass sie sich für eine Lebensweise entscheiden und ihr eigenes Wohlergehen befördern können – in unserer Lohnarbeitsgesellschaft insbesondere auch durch eigene Arbeit. Die Kompensation des Einkommensausfalls durch das Arbeitslosengeld ist daher nicht restlos befriedigend und wird der Rolle eines *aktiv Handelnden* nicht gerecht; umgekehrt versetzt nicht jede Erwerbstätigkeit die Menschen in die Lage, ein Leben zu führen, das sie aus guten Gründen wertschätzen. Die Gestaltung des eigenen Lebens ist ein wichtiger Handlungsspielraum (im Capability-Ansatz „capability set“ genannt). Über diesen Handlungsspielraum und über das eigene Wohlergehen hinaus entwickeln Menschen Vorstellungen darüber, was gut und was schlecht ist, sie haben moralische und politische Vorstellungen und fühlen

sich Gruppen zugehörig, deren Werte und Ziele sie teilen.

Sen (1985) unterscheidet zwischen dem Ziel des (eigenen) *Wohlergehens* und jenem der *Handlungsfähigkeit* („agency“) nicht zuletzt, weil er davon ausgeht, dass wir in unseren Vorstellungen darüber, was unter *Wohlergehen* zu verstehen ist, mehr oder minder übereinstimmen, aber sehr unterschiedliche Vorstellungen im Bereich der *Handlungsfähigkeit* haben, die auf andere bezogen ist. Sen (ebd., S.186) vertritt jedoch die Auffassung, dass Menschen allgemein dieses „moralische Vermögen“ (wie Rawls 2002, S.90, es nennt) haben und auch in diesem Sinne *aktiv Handelnde* sind. Die Handlungsfähigkeit kann sich z.B. darin ausdrücken, sich einer Gewerkschaft anzuschließen oder schlüssig eine eigene Verpflichtung zu verspüren, sich für andere einzusetzen. Auch diese Rolle wird durch die Menschenrechte angesprochen: Das Recht auf Arbeit, Gesundheit, Bildung und kulturelle Teilhabe im Bereich der ökonomischen und sozialen Menschenrechte und das Recht auf freie Wohnsitzwahl, freie Meinungsäußerung usw. im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte schützt das *aktive Handeln* von Menschen – nicht nur in Bezug auf ökonomische Aktivitäten – sowie das Recht auf Bildung von Gewerkschaften und Versammlungsfreiheit den Austausch im Sinne der *Handlungsfreiheit*.

Darin wird bereits die dritte Rolle als *Urteilsfähige* („judge“) deutlich: Menschen haben Vorstellungen von ihrer eigenen Situation und urteilen darüber. Den Austausch mit anderen über Argumente und Ansichten nennt Sen (2010) öffentlichen Vernunftgebrauch („public reasoning“) und hält ihn für essenziell, wenn es darum geht, das Zusammenleben in der Gesellschaft zu regeln. Es geht also nicht nur darum, jedem Menschen *Urteilsfähigkeit* zuzugestehen, sondern auch die entsprechende Äußerung des Urteils zu ermöglichen, jeder Person eine Stimme zuzubilligen. Dabei ist die Äußerung von Widerspruch („voice“) in vielerlei Hinsicht konstruktiver als die Abwanderung („exit“) oder Abwendung ohne Nennung von Gründen (Hirschman 1974). Die Rolle als *Urteilsfähige* wird besonders durch die bürgerlichen und politischen Menschenrechte geschützt.

Alle drei Rollen sind eng miteinander verzahnt und lassen sich nur analytisch trennen. Soziale Investitionen, die das Wohlergehen der Menschen zum Ziel haben, müssen daher alle drei Rollen ansprechen: Erstens Schutz und Unterstützung gewährleisten, zweitens es den Betroffenen ermöglichen, aktiv zu handeln, und sie drittens in Entscheidungen über die Gestaltung von Maßnahmen einzubeziehen, ihnen Mitsprache und Widerspruchsmöglichkeiten gewähren. Im Fall von Arbeitslosigkeit gewährt das Arbeitslosengeld Schutz und ermöglicht den Betroffenen insofern eigenes Handeln, als sie den Anspruch darauf durch ihre Einzahlungen in das System der sozialen Sicherung selbst erarbeitet haben. Durch die zunehmende Einführung von Bedingungen für die weitere Auszahlung ist diese Rolle allerdings beschnitten worden. Entscheidend ist zudem, inwiefern den Arbeitslosen bei der Stellensuche

und der beruflichen Neuorientierung Mitsprache gewährt wird, ob sie also Stellen und Maßnahmen auch ablehnen können und bei der Entwicklung eigener Ideen unterstützt werden. Letztlich wird, wenn ihre Rolle als *Urteilsfähige* durch die Interventionen der öffentlichen Hand anerkannt wird, den Individuen implizit ermöglicht mitzubestimmen, wie die Rolle als *aktiv Handelnde* – jenseits von Erwerbstätigkeit – zu verstehen ist.

Die Rolle der *Urteilsfähigkeit* sollte ferner nicht nur auf der individuellen Ebene angesprochen werden, sondern auch auf kollektiver Ebene in der gemeinsamen Reflexion über gesellschaftliche Ziele im Allgemeinen und über die Gestaltung sozialinvestiver Maßnahmen im Besonderen.

3.3 Reformansatz: politisch statt technokratisch

Soziale Investitionen, die sich am eben skizzierten Menschenbild ausrichten, müssen also die Menschen, in die investiert werden soll, bei der Ausgestaltung der Maßnahmen einbeziehen. Dies verändert die Herangehensweise an wohlfahrtsstaatliche Reformen und die Rolle der Wissenschaft. Die herkömmliche Herangehensweise besteht darin, dass von der Wissenschaft Probleme identifiziert und Leitlinien erarbeitet werden, die von der Politik teils übernommen und beschlossen und schließlich von der Verwaltung umgesetzt werden. In dieser Weise wurde das Konzept der Sozialinvestitionen von wissenschaftlicher Seite durch die Identifikation „neuer Risiken“ (Taylor-Gooby 2004) vorbereitet und in mehreren Schriften ausgearbeitet. Als Leitlinie speziell für die europäische Sozialpolitik wurde das Konzept von Vandebroucke et al. (2011) vorgeschlagen. Die EU-Kommission folgte diesem Vorschlag mit ihrem Beschluss des Pakets zu Sozialinvestitionen (KOM 2013) vor allem in der Hoffnung, so sozial- und wirtschaftspolitische Ziele miteinander vereinen zu können. Die Umsetzung der Maßnahmen wurde entsprechend vonseiten der EU durch die Empfehlungen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters unterstützt. Im Detail oblag die Umsetzung den Mitgliedstaaten und ihrer Sozialadministration. Dieses Vorgehen zur Ein- und Durchführung wohlfahrtsstaatlicher Reformen ist technokratisch.

Es ist zudem paternalistisch, missachtet es doch die Aspekte der *Urteils- und Handlungsfähigkeit* der Betroffenen und investiert in Menschen, als seien sie passiv und nichts anderes als Produktionsfaktoren. Im Gegensatz dazu sieht eine politische Herangehensweise vor, einen demokratischen Prozess in Gang zu setzen, um über gesellschaftliche Zielvorstellungen nachzudenken und die Maßnahmen im Einzelnen auszustalten. In diesen Prozess sollte das Wissen aus verschiedenen Quellen – aus Wissenschaft, Praxis und Erfahrung der Betroffenen – einfließen, wie dies das EU-geförderte Forschungsprojekt RE-InVEST mittels partizipativer Methoden auf lokaler Ebene in mehreren Ländern versucht hat. Damit kommen allen Parteien an-

dere Rollen zu. Von der Wissenschaft ist nicht nur ihre Expertise zur sozioökonomischen Entwicklung gefragt, sondern auch eine moderierende Rolle bei der Ausübung des öffentlichen Vernunftgebrauchs, insbesondere um denjenigen eine Stimme zu verleihen, die oft vom öffentlichen Diskurs ausgeschlossen sind und über das Erfahrungswissen Betroffener verfügen (Bonvin 2014; Laruffa 2019). Ihre Erfahrungen und Überlegungen lassen sich in die Ausgestaltung investiver Maßnahmen ebenso einbeziehen wie die von denjenigen, die mit der praktischen Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen betraut sind, die also in der Sozialadministration und bei sozialen Trägerinstitutionen arbeiten. Bei der Evaluation des Pakets für Sozialinvestitionen durch das Projekt RE-InVEST sprachen sich die Betroffenen z. B. für ein breites Verständnis von Arbeit aus, das neben Erwerbsarbeit andere Tätigkeiten wie Pflege und Fürsorge als Beitrag zur Gesellschaft anerkennt. Sie kritisierten mangelnde Möglichkeiten zum Widerspruch. Allerdings zeigte die Forschung auch, wie schwierig es für Betroffene ist, sich zu stabilen Gruppen zur Interessenvertretung zusammenzuschließen (Leßmann/Buchner 2018). Nicht zuletzt ist dabei problematisch, dass lokale Gruppen wenige Möglichkeiten zur Mitsprache auf nationaler oder gar europäischer Ebene haben. Schließlich sind sozialpolitische Fragen eng mit wirtschaftspolitischen verbunden, sodass sich die Mitsprache auch darauf beziehen muss. Doch die Wirtschaft erscheint im Konzept der Sozialinvestitionen oft als Sphäre jenseits demokratischer Kontrolle, an die sich der Wohlfahrtsstaat anpassen muss.

Das herkömmliche Verständnis sozialer Investitionen und jenes, das auf dem Capability-Ansatz aufbaut und soziale Investitionen weiterdenkt, sind in *Übersicht 1* zusammenfassend gegenübergestellt.

ÜBERSICHT 1

Herkömmliches und erweitertes Konzept sozialer Investitionen

	Herkömmliches Konzept	Erweitertes Konzept
Ziele/Begründung der Maßnahmen	Ökonomischer Fortschritt/Wirtschaftswachstum	Lebenswertes Leben
Menschenbild	Humankapital	„receiver – doer – judge“
Bewertungskriterien	Aggregierte Indikatoren (z. B. Arbeitslosenquote)	Lebensqualität für einzelne Individuen (Ergebnis) sowie gerechte Institutionen und demokratische Legitimität (Prozess)
Wohlfahrtsstaatlicher Reformansatz	technokratisch	demokratisch
Rolle der Sozialwissenschaft	Expertise	Moderation der deliberativen Demokratie

Quelle: Eigene Zusammenstellung

4 Schlussfolgerungen für sozialinvestive Politik

Im Lichte der hier vorgeschlagenen Neuausrichtung investiver Sozialpolitik an einem normativen Rahmen aus Capability-Ansatz und Menschenrechten gibt es drei Kritikpunkte an herkömmlichen Sozialinvestitionen: Erstens sind die ökonomische Begründung und die Bewertung wohlfahrtsstaatlicher Reformen anhand von ökonomischen Kriterien wie Produktivität und Effizienz zu kritisieren. Eine „gute“ Sozialpolitik ist nicht unbedingt jene, die das Bruttoinlandsprodukt und die Beschäftigung steigert, sondern jene, die es den Menschen ermöglicht, ein Leben zu führen, das sie aus guten Gründen wertschätzen, und die ihre Menschenrechte stärkt. Daran sollten Sozialinvestitionen gemessen werden.

Zweitens legen Sozialinvestitionen in der Regel das Menschenbild des Humankapitals zugrunde, das Menschen hauptsächlich als Erwerbstätige ansieht und dabei andere wichtige Dimensionen menschlichen Lebens über sieht. Sozialpolitik sollte es stattdessen den Menschen ermöglichen, ein in jeder Hinsicht gutes Leben zu leben. Finanzielle Sozialleistungen sollten daher gewährt werden, ohne Untätigkeit der Empfängerinnen oder Empfänger zu befürchten. Menschen wollen im Allgemeinen arbeiten – und dies nicht nur, weil sie ein Einkommen brauchen. Arbeitslosigkeit hat viele Gründe, dazu gehören insbesondere auch strukturelle Gründe auf der Seite der Arbeitsnachfrage neben den angebotsseitigen Gründen wie fehlender Motivation und fehlender Qualifikation. Sozialinvestive Politik sollte daher: (a) den Wert von Geldleistungen nicht anhand der Kosten ermessen, sondern anhand der Güte des Lebens, das den Menschen dadurch ermöglicht wird; (b) Aktivität jenseits der Erwerbstätigkeit anerkennen und durch öffentliche politische Interventionen fördern; und (c) die Handlungsfähigkeit von Menschen relational begreifen, d.h. Angebots- und Nachfrageseite sehen und individuelle Handlungen in den Kontext gesellschaftlicher Umwandlungsfaktoren setzen.

Drittens begreift das Konzept der Sozialinvestitionen wohlfahrtsstaatliche Reformen meist als technisches Problem, wie mittels bestimmter Anreize vordefinierte Ziele am besten erreicht werden können. Auf diese Weise wird die Erkenntnis verhindert, wie wichtig die öffentliche Debatte für die Formulierung, Umsetzung und Bewertung von Sozialpolitik ist. Betroffene, die Sozialleistungen beziehen, sollten stattdessen beteiligt werden, und ihnen sollte ermöglicht werden, die Sozialpolitik mitzugestalten. Durch die Möglichkeit, sich an der Gestaltung der sozialinvestiven Maßnahmen zu beteiligen, wird nicht nur deren Legitimität erhöht, sondern auch ihre Effizienz ge steigert – und somit ein zentrales Ziel des Konzepts der Sozialinvestitionen besser erreicht. Insbesondere muss die Stimme benachteiligter Gruppen bei der Ausgestaltung

der Politik hörbar gemacht werden, damit nicht wesentliche Aspekte übersehen werden, die im technokratischen Ansatz wohlfahrtsstaatlicher Reformen kaum Beachtung finden. So konzentriert sich die herkömmliche Politik der Sozialinvestitionen, die auf Expertenwissen basiert, auf die Defizite der Betroffenen. Die Machtasymmetrie und die diskriminierenden sozialen Normen im gesellschaftlichen Dialog mit den Betroffenen (und den Nichtregierungsorganisationen, die mit ihnen arbeiten) werden so übersehen – und damit ein Haupthindernis für die erfolgreiche Integration dieser Gruppen.

Diese Kritik mahnt vor allem eine konsequenteren Ausrichtung des Konzepts der Sozialinvestitionen an seinem Grundgedanken der vorbeugenden Sozialpolitik im Hinblick auf den Lebensverlauf an. Die von Hemerijck in Aussicht gestellte normative Neuorientierung auf die Stärkung der Handlungsfreiheit der Betroffenen kann nicht gelingen, solange sie selbst nur als Werkzeug zur Steigerung der Produktion angesehen werden. Daher wird im hier vorgestellten Ansatz auf den Capability-Ansatz und die Menschenrechte rekurriert. Die wichtigsten Politikempfehlungen aus dieser Sicht lauten:

- Sozialpolitik sollte nicht in erster Linie im Hinblick auf ihre finanzielle „Rendite“, sondern im Hinblick darauf bewertet werden, wie sehr sie den Handlungsspielraum der Betroffenen vergrößert und ihre Menschenrechte stärkt. Dazu muss ein entsprechendes Indikatoren system entwickelt werden. Die Bedeutung von Entscheidungsfreiheit der Betroffenen für ihr Wohlergehen wird so respektiert, ihre individuelle Situation wird beachtet, ohne jedoch den gesellschaftlichen Kontext zu vernachlässigen.
- Sozialpolitik sollte angemessen berücksichtigen, dass alle Menschen verletzliche Seiten haben, und sie darin stärken, in sich selbst zu „investieren“. Geldleistungen sollten daher beibehalten werden – ohne Furcht, dadurch ein hohes Niveau an Nicht-Aktivität auszulösen.
- Sozialpolitik sollte die Vielseitigkeit menschlicher Interessen angemessen berücksichtigen und Handlungsfreiheit auch jenseits der Erwerbsarbeit fördern.
- Sozialpolitik sollte benachteiligte Personen systematisch einbeziehen und ihnen eine Stimme bei der Gestaltung von Maßnahmen geben. Sozialinvestitionen sollten daher nicht nur auf individueller Ebene ansetzen, sondern auch in die Personal- und Organisationsentwicklung von Nichtregierungsorganisationen und öffentlichen Dienstleistern investieren, um kollektive Interessenvertretung zu fördern.
- Sozialpolitik sollte nicht nur in individuelle Fähigkeiten von Erwerbstätigen investieren, sondern auch die Nachfrageseite berücksichtigen, also die Quantität und Qualität der Stellen.

Um es zusammenzufassen: Das Konzept der Sozialinvestitionen ist ein attraktiver Rahmen für Wohlfahrtsreformen, da es lebenslauforientiert ist, frühe Interventionen zur

Prävention sozialer Probleme empfiehlt und für Frauen wie Männern anstrebt, Erwerbstätigkeit mit Sorgeaufgaben zu vereinbaren. Es geht um die Absicherung individueller Lebenspläne, darum, Menschen im umfassenden Sinne individuell *handlungsfähig* zu machen – bei gleichzeitiger Minderung eklatanter Ungleichheiten in der Gesellschaft. In diesem Punkt ist das Konzept der Sozialinvestitionen häufiger mit dem Capability-Ansatz in Verbindung gebracht worden, ohne jedoch von der eng verstandenen ökonomischen Ausrichtung auf Erwerbsarbeit und Humankapital abzuweichen und konsequent einen politischen Reformansatz mitzudenken. Wie sich das Konzept der Sozialinvestitionen in diesem Sinne durch den Bezug auf Capability-Ansatz und Menschenrechte weiterdenken lässt, hat dieser Beitrag auszuführen versucht. Die größten Erträge sozialer Investitionen sind nicht die Steigerung der Wirtschaftskraft und Einsparungen zukünftiger Sozialleistungen, sondern die Steigerung des Wohlergehens der Menschen und der Zusammenhalt in der Gesellschaft durch die kontinuierliche demokratische Debatte darüber, in welche Bereiche mit welchen Zielen investiert werden soll. ■

LITERATUR

- Bonoli, G.** (2005): The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states, in: *Policy & Politics* 33 (3), S. 431–449
- Bonoli, G.** (2012): Active labour market policy and social investment: a changing relationship, in: Morel, N. / Palier, B. / Palme, J. (Hrsg.): *Towards a social investment welfare state. Ideas, policies and challenges*, Bristol, S. 181–204
- Bonvin, J.-M.** (2014): Critical social policy and the capability approach, in: Otto, H.-U. / Ziegler, H. (Hrsg.): *Critical social policy and the capability approach*, Opladen, S. 231–248
- Bonvin, J.-M. / Laruffa, F.** (2018): Human beings as receivers, doers and judges. The anthropological foundations of sustainable public action in the capability approach, in: *Community, Work & Family* 21 (5), S. 502–518
- Brettschneider, A.** (2017): Vorbeugende Sozialpolitik – Konturen eines Forschungsprogramms. Powerpoint-Präsentation, gehalten auf der Fachtagung der Sektion Sozialpolitik der DGS in Kooperation mit dem FGW, 05.05.2017, Düsseldorf, <https://www.fgw-nrw.de/rueckblick/rueckblick-detail/news/vorbeugende-sozialpolitik-die-rolle-der-bundeslaender-im-sozialinvestitionsstaat.html> (letzter Zugriff: 13.01.2020)
- Cantillon, B.** (2011): The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era, in: *Journal of European Social Policy* 21 (5), S. 432–449
- Cantillon, B. / Van Lancker, W.** (2013): Three shortcomings of the social investment perspective, in: *Social Policy and Society* 12 (4), S. 553–564
- Cunha, F. / Heckman, J.** (2007): The technology of skill formation, in: *American Economic Review* 97 (2), S. 31–47
- Deeming, C. / Smyth, P.** (2015): Social investment after neoliberalism: Policy paradigms and political platforms, in: *Journal of Social Policy* 44 (2), S. 297–318
- Esping-Andersen, G.** (Hrsg.) (2002): *Why we need a new welfare state*, Oxford
- Giddens, A.** (1999): *The third way: the renewal of social democracy*, Malden
- Heitzmann, K. / Matzinger, S.** (2018): Zur Konzeptualisierung von Sozialinvestitionen auf Basis der ökonomischen Humankapitaltheorie, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 64 (3), S. 363–386
- Hemerijck, A.** (2013): *Changing welfare states*, Oxford
- Hemerijck, A.** (2018): Social investment as a policy paradigm, in: *Journal of European Public Policy* 25 (6), S. 810–827
- Hirschman, A. O.** (1974): Abwanderung und Widerspruch: Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Tübingen
- Jenson, J.** (2010): Diffusing ideas for After Neoliberalism: The social investment perspective in Europe and Latin America, in: *Global Social Policy* 10 (1), S. 59–84
- Jenson, J.** (2017): Modernising the European social paradigm, in: *Journal of Social Policy* 46 (1), S. 31–47
- KOM (Europäische Kommission)** (2013): *Paket zu Sozialinvestitionen*, Brüssel
- Kuitto, K.** (2016): From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective, in: *Journal of European Social Policy* 26 (5), S. 442–459
- Kvist, J.** (2015): A framework for social investment strategies, in: *Comparative European Politics* 13 (1), S. 131–149
- Laruffa, F.** (2019): Social welfare discourses and scholars' ethical-political dilemmas in the crisis of neoliberalism, in: *Ethics and Social Welfare* 13 (4), S. 1–17
- Leibetseder, B.** (2018): Investing in social subjects. The European turn to social investment as the human capital theory of social citizenship, in: Schram, S. / Pavlovskaya, M. (Hrsg.): *Rethinking neoliberalism: resisting the disciplinary regime*, New York, S. 63–83
- Leßmann, O. / Buchner, E.** (2018): Die Rolle von Gruppen für Sozialinvestitionen und partizipative Forschung darüber aus Capability-Sicht, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 64 (3), S. 275–303
- Lister, R.** (2003): Investing in the citizen-workers of the future: Transformations in citizenship and the state under New Labour, in: *Social Policy and Administration* 37 (5), S. 427–443
- Mahon, R.** (2010): After neo-liberalism? The OECD, the World Bank and the child, in: *Global Social Policy* 10 (2), S. 172–192
- Morel, N. / Palier, B. / Palme, J.** (Hrsg.) (2011): *Towards a social investment welfare state?*, Bristol
- Morel, N. / Palme, J.** (2017): A normative foundation of the social investment approach?, in: Hemerijck, A. (Hrsg.): *The uses of social investment*, Oxford / New York, S. 150–157
- Nolan, B.** (2013): What use is „social investment“?, in: *Journal of European Social Policy* 23 (5), S. 459–468
- Nussbaum, M.** (2011): *Creating capabilities: the human development approach*, Cambridge
- de la Porte, C. / Jacobsson, K.** (2012): Social investment or recommodification? Assessing the employment policies of the EU member states, in: Morel, N. / Palier, B. / Palme, J. (Hrsg.), a.a.O., S. 117–149
- de la Porte, C. / Natali, D.** (2018): Agents of institutional change in EU policy: the social investment moment, in: *Journal of European Public Policy* 25 (6), S. 828–843
- Rawls, J.** (2002): *Die Idee des politischen Liberalismus*, Aufsätze 1978–1989, Frankfurt a. M.
- Robeyns, I.** (2006): Three models of education: Rights, capabilities and human capital, in: *Theory and Research in Education* 4 (1), S. 69–84
- Saraceno, C.** (2015): A critical look to the social investment approach from a gender perspective, in: *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 22 (2), S. 257–269
- Sen, A.** (1985): Well-being, agency, and freedom, in: *The Journal of Philosophy* 82 (4), S. 169–221
- Sen, A.** (1997): Editorial: Human capital and human capabilities, in: *World Development* 25 (12), S. 1959–1961
- Sen, A.** (2003): *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*, München
- Sen, A.** (2010): *Die Idee der Gerechtigkeit*, München
- Solga, H.** (2014): Education, economic inequality and the promises of the social investment state, in: *Socio-Economic Review* 12 (2), S. 269–297
- Taylor-Gooby, P.** (Hrsg.) (2004): *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*, Oxford
- Vandenbroucke, F. / Hemerijck, A. / Palier, B.** (2011): *The EU needs a social investment pact*. Europäische Kommission, Brüssel

AUTOREN

ORTRUD LEßMANN, Dr., ist Koordinatorin des Forschungsverbunds Standards Guter Arbeit an der Universität Hamburg. Forschungsschwerpunkte: Sozialpolitik, Capability-Ansatz und Nachhaltigkeit.

@ Ortrud.lessmann@uni-hamburg.de

FRANCESCO LARUFFA, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Genf. Arbeitsschwerpunkte: Sozialpolitik, Wohlfahrtstaatsreform und Gerechtigkeitstheorien.

@ Francesco.Laruffa@unige.ch