

**Zeitschrift:** Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur  
**Herausgeber:** Sozialdemokratische Partei der Schweiz  
**Band:** 86 (2008)  
**Heft:** 1

**Artikel:** Für einen Sozialstaat der Investition  
**Autor:** Bonoli, Giuliano  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-342074>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 27.12.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Für einen Sozialstaat der Investitionen

Der heutige Sozialstaat muss sich zu einem Zeitpunkt an neue sozioökonomische Bedingungen anpassen, die grundsätzlich mehr von ihm verlangen, da die Ausgaben für seine traditionellen

---

**Giuliano Bonoli**

---

Funktionen, insbesondere Alters- und Krankenversicherung, aufgrund der demografischen Alterung deutlich steigen werden. Im Kontext dieses vielfältigen und widersprüchlichen Drucks entwickeln gewisse Länder eine Strategie der Sozialstaatsreform, die den Akzent auf Investitionen setzt und verspricht, den Verlierern der ökonomischen Transformationen besser zu helfen und gleichzeitig das Bauwerk des Sozialstaats zu stärken, wie wir es von den 30 Jahren des «Goldenen Zeitalters» geerbt haben.

Diese Umorientierung geht von der Vorstellung aus, dass der Sozialstaat ein wirtschaftlicher Wachstumsmotor werden kann, insbesondere indem er den Zugang zur Beschäftigung fördert. Er kann dies zum Beispiel tun, indem er die Erwerbsarbeit von Frauen durch Massnahmen begünstigt, welche die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben erleichtern oder indem er die Vermittelbarkeit von Menschen verbessert, die aufgrund von Bildungsdefiziten oder Gesundheitsproblemen nur schwach produktiv sind. Die Erhöhung der Beteiligungsquote am Arbeitsmarkt ermöglicht es, gleich zwei

Problemen zu begegnen. Zum einen korrelieren Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung stark mit Armut. Die Beschäftigungsquote zu erhöhen, stellt deshalb ein sehr wirksames Instrument zur Bekämpfung der Armut dar. Zweitens wird ein Wachstum der Beschäftigungsquote dem aus den Nachkriegsjahren geerbten Sozialstaat erlauben, der demografischen Alterung besser zu widerstehen.

Diese Vision der Rolle des Sozialstaats in einer postindustriellen Gesellschaft ist dabei, sich als neuer Konsens auf mehreren Ebenen durchzusetzen: in den Empfehlungen internationaler Organisationen, in der Sozialpolitik der Europäischen Union und im Reformprozess der Mehrzahl der westlichen Länder, darunter auch die Schweiz.

## **Die Ursprünge der «sozialen Investition»**

Die Pioniere der Neuorientierung der Sozialpolitik in Richtung Investition sind die skandinavischen Länder, vor allem Dänemark und Schweden. Die sozialdemokratischen Regierungen, die sich an der Spitze dieser Länder während der Nachkriegsjahre folgen, sind gezwungen, ein System der sozialen Sicherung zu entwickeln, das den Forderungen der Arbeiterbewegung in Bezug auf Ausdehnung und Grosszügigkeit entspricht und gleichzeitig mit einer wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft vereinbar ist.

Auf diese Weise entwickelt Schweden bereits in den 1950er Jahren ein Modell der Arbeitsmarktbewirtschaftung, das auf Vollbeschäftigung, zentralisierten Tarifverhandlungen und aktiver Arbeitsmarktpolitik beruht. Letztere zielen darauf, die aktiven Arbeiter der im Abstieg begriffenen Industrien (Bergbau, Holzverarbeitung) so umzuschulen, sodass sie in den sich entwickelnden Branchen eingesetzt werden können.

**Die nordischen  
Staaten besitzen  
heute die besten  
Voraussetzungen,  
um die Renten-  
und Gesund-  
heitssysteme zu  
bewahren.**

Bereits während der 1970er Jahre übersteigen in den skandinavischen Ländern die «investitionsorientierten» Sozialausgaben diejenigen anderer europäischer Staaten bei weitem. Abgesehen von der aktiven Arbeitsmarktpolitik entwickeln die beiden Länder seit dem Ende der 1960er Jahre ein Netz von Betreuungsstrukturen für Kleinkinder mit dem Ziel, den Müttern die Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Heute heben sich die skandinavischen Länder deutlich von den übrigen OECD-Staaten ab, was die Ausgaben für soziale Investitionen betrifft. Zwischen 1997 und 2001 setzten Dänemark und Schweden 2.2% bzw. 1.3% ihres BIP für Familienunterstützung ein (gegenüber 0.14% in der Schweiz), dazu kamen 1.6% bzw. 1.7% für aktive Arbeitsmarktpolitik (gegenüber 0.6% in der Schweiz).

Nach Meinung der Mehrzahl der Experten für Sozialpolitik haben diese Ausgaben einen günstigen Einfluss auf das Funktionieren der Wirtschaft und tragen dazu bei, das «nordische Wunder» zu erklären, d. h. die Fähigkeit dieser Länder, eine hoch entwickelte soziale Sicherung mit einer extrem wettbewerbsfähigen Wirtschaft zu vereinen. Diese Elemente führen in Kombination mit einer weniger unvorteilhaften Demografie im Vergleich zum Rest des Kontinents dazu, dass diese Staaten heute die besten Voraussetzungen besitzen, um die sozialen Errungenschaften des «Goldenen Zeitalters», insbeson-

dere die Renten- und Gesundheitssysteme, im Verlauf der nächsten Jahrzehnte zu bewahren.

Diese günstige Prognose kontrastiert mit der in verschiedener Hinsicht Besorgnis erregenden Situation, in der sich die kontinentaleuropäischen Länder befinden: eine sehr schwache Geburtenziffer (mit Ausnahme Frankreichs), die zum Phänomen spektakulärer demografischer Alterung führen wird; stagnierende und im Verlauf der Jahre rückläufige Beschäftigungsraten; wachsende öffentliche Defizite. Angesichts dessen ist es nicht erstaunlich, dass sich seit Ende der 1990er Jahre die wissenschaftlichen und politischen Gemeinschaften dem nordischen Modell zuwenden. Und dies umso mehr, als jene Länder, die den neoliberalen Rezepten gefolgt sind (Grossbritannien und USA), zwar die wichtigsten wirtschaftlichen Probleme (Arbeitslosigkeit, Inflation, öffentliche Verschuldung) lösen konnten, aber nur zum Preis exorbitanter sozialer Kosten. Die 1980er Jahre sind in diesen beiden Staaten durch ein Fortschreiten der Ungleichheiten charakterisiert, das teilweise der Verschlechterung der Situation der Schwächsten geschuldet ist. Indikatoren wie jener der Kinderarmut erreichten ein Besorgnis erregendes Niveau.

Es ist deshalb leicht zu verstehen, weshalb das auf sozialen Investitionen basierende Sozialstaatsmodell, das wettbewerbsfähige Ökonomie, soziale Gerechtigkeit und ein gewisses demografisches Gleichgewicht zu vereinbaren verspricht, immer mehr auf Interesse stösst. Man findet es in den Empfehlungen der OECD, in der Sozialpolitik der Europäischen Union und vor allem in der europäischen Beschäftigungsstrategie sowie in der Stossrichtung der Reformen in verschiedenen Staaten: die Niederlande, Grossbritannien seit Tony Blair, Deutschland seit Gerhard Schröder.

## Wo investieren?

Die Logik der Investition lässt sich in vielen Bereichen der Sozialpolitik anwenden. Dabei lassen sich drei Felder identifizieren, die für diesen Massnahmenotyp besonders geeignet scheinen: die berufliche Wiedereingliederung, die Politik für die Kinder und die Politik für die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben.

Eine wirksame Politik der beruflichen Wiedereingliederung muss sich gezielt an jene Kreise wenden, die vom Arbeitsmarkt am weitesten entfernt sind: Langzeitarbeitslose, Menschen mit gesundheitlichen Problemen, sehr gering qualifizierte Personen. Es sind diese Gruppen, mit denen eine Politik dieses Typs geeignet ist, Resultate zu erzielen. In der Tat hätten diese Menschen ohne Hilfe praktisch keine Chance, sich in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren. Die Wiedereingliederung muss sich auf drei Säulen stützen: Anreize, die Arbeit klar begünstigen müssen (wovon wir heute in der Schweiz weit entfernt sind); Arbeit an der emotionalen und psychologischen Dimension (Selbstvertrauen, Motivation) und «Destigmatisierung». Langzeitarbeitslosigkeit, eine Krankheit, fortgeschrittenes Alter oder der Immigrantensstatus sind diskriminierende Faktoren auf dem Arbeitsmarkt. Eine gute berufliche Wiedereingliederungspolitik muss auch gegen diese Beschäftigungshindernisse ankämpfen.

Eine zweite Gruppe, die es im Rahmen einer Optik der sozialen Investition anzuvizieren gilt, sind die Kinder. Mehrere Forschungen haben gezeigt, wie wichtig der Einfluss der ersten 6–7 Lebensjahre auf das gesamte Berufsleben eines Individuums ist. Insbesondere der Umstand, in dieser Periode in Armut leben zu müssen, hat schädliche Auswirkungen auf den schulischen und späteren beruflichen

Erfolg. Die Interventionen können hier verschiedene Formen annehmen: eine Unterstützung während der Ausbildung, Kindergartenprogramme, aber auch Politiken zum Kampf gegen die Familienarmut.

Politiken zur Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben stellen ein drittes Feld der sozialen Investition dar und dies unter verschiedenen Titeln. Erstens erleichtern sie die Teilnahme der Frauen am Arbeitsmarkt. Gewisse dieser Politiken wie die ausserfamiliäre Betreuung (Krippen) tragen zur Entwicklung des Kindes bei, dies vor allem im multikulturellen Kontext. Drittens tragen diese Politiken, indem sie den Eltern von Kleinkindern den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, zum Kampf gegen die Kinderarmut bei. In der Tat ist es trotz der Debatte über die «working poor» unzweifelhaft, dass Familienarmut sehr stark an das Volumen der ausgeübten Erwerbsarbeit eines Haushalts gebunden ist. Ein höheres Erwerbsarbeitsvolumen führt zu weniger Armut.

## Der Rückfluss der Investition

Der Begriff der «sozialen Investition» enthält ein Versprechen, nämlich dass die für die Umsetzung der betreffenden Programme notwendigen Fonds einen Rückfluss zu Gunsten der Allgemeinheit generieren. Dieser Rückfluss ist manchmal leicht messbar. Die Einsparungen, welche die Sozialhilfe macht, wenn ein Begünstigter eine Stelle findet, oder die zusätzlichen Steuereinnahmen, die Gemeinde, Kanton und Bund erzielen, wenn eine Mutter ihren Beschäftigungsgrad erhöht, können – zumindest theoretisch, mit einer gewissen Präzision geschätzt werden. Andere Investitionsrückflüsse sind schwieriger zu messen. Die Auswirkungen gewisser Massnahmen der Familienpolitik auf die Geburtenziffern könnten den Prozess der demografischen Alterung verlangsamen,

**Der Begriff  
der «sozialen  
Investition»  
verspricht einen  
Rückfluss zu  
Gunsten der  
Allgemeinheit.**

weshalb sich die Finanzierung der AHV im Verlaufe der nächsten Jahrzehnte als weniger problematisch erweisen könnte, aber diesen Effekt zu beziffern ist weit-aus schwieriger. Noch problematischer ist es, den Rückfluss der Investition im Sinne der sozialen Kohäsion zu messen, vielleicht weil jeder Einzelne diesem öffentlichen Gut einen je anderen Wert zuweist.

**Wenn es darum geht, eine Priorität zu bestimmen, fällt die Wahl zweifellos auf die extrafamiliären Betreuungsstrukturen.**

Diese objektiven Schwierigkeiten zu messen, was die soziale Investition potenziell zu leisten vermag, darf indessen nicht dazu führen, die Frage zu vermeiden. In einer Epoche, da die Budgetrestriktionen (teilweise aufgrund des Prozesses der demografischen Alterung) die politische Debatte über die Rolle des Staates beherrschen, steht und fällt die Glaubwürdigkeit der Investitionsstrategie mit ihrer Fähigkeit zu zeigen, dass die eingesetzten Summen Rückflüsse schaffen werden.

Glücklicherweise verfügen wir aktuell über mehrere Studien, die das Potenzial eine Strategie der sozialen Investition illustrieren. Eine Kosten-Nutzen-Analyse der in den USA eingeführten beruflichen Wiedereingliederungsmassnahmen zeigt uns zum Beispiel, dass die besten Dispositive über einen Zeitraum von fünf Jahren einen Investitionsrückfluss zu Gunsten der öffentlichen Gemeinschaft in der Grössenordnung von 300% produziert haben! Sicher finden sich solch ermutigende Resultate nicht in allen Evaluationen von Wiedereingliederungsmassnahmen. Im Gegenteil: Oft zeigen die Auswertungen vernachlässigbare, nicht existierende oder gar negative Effekte. Es ist klar, dass die Qualität der Wiedereingliederungsdispositive hier sehr viel zählt.

Vergleichbare Resultate finden sich für andere Bereiche der sozialen Investition. Gewisse Studien haben, stets auf Grundlage des Vergleichs zwischen einer Gruppe von Begünstigten und einer

Kontrollgruppe, den Investitionsrückfluss vorschulischer Erziehungsprogramme langfristig (bis 25–27 Jahre) zu schätzen versucht. Der Investitionsrückfluss kann 600% erreichen. Andere Studien haben das Rückflusspotenzial von Investitionsausgaben für die Kleinkinderbetreuung ermittelt. Eine häufig zitierte Studie des Büros BASS zeigt, dass jeder Franken, der in die Schaffung von Krippenplätzen investiert wird, der Allgemeinheit 3 bis 4 Franken zurückbringt. Dieses Ergebnis ist überhaupt nicht überraschend, wenn man den Multiplikatoreffekt bedenkt, den die Frauenerwerbsarbeit darstellt. Auch andere Forscher haben Resultate ermittelt, die in dieselbe Richtung weisen, insbesondere für Dänemark.

### **Wo beginnen?**

Um den schweizerischen Sozialstaat in Richtung Investition umzuorientieren, bedarf es tief greifender Transformationen, die Bund, Kantone und Gemeinden betreffen. Derweil ist diese Neuorientierung bereits teilweise im Gang (5. IV-Revision, neue SKOS-Richtlinien). Doch wenn es darum geht, eine Priorität zu bestimmen, fällt die Wahl zweifellos auf die extrafamiliären Betreuungsstrukturen. Es gibt wenige politische Interventionen, die fähig sind, so viel positive Effekte auszulösen, sei es auf der Ebene der Funktionsweise des Arbeitsmarkts, der Entwicklung der Kinder, der Integration der ImmigrantInnen und auch der Demografie. Es handelt sich um eine Chance, unseren Sozialstaat zu verbessern, die wir uns nicht zu ignorieren erlauben dürfen.

### **Literatur**

Bonoli, Giuliano «Faire face aux défis de l'Etat social: la stratégie de l'investissement», in: G. Bonoli, F. Bertozzi (Eds) Les nouveaux défis de l'Etat social/

Neue Herausforderungen für den Sozialstaat. Lausanne/Bern: PPUR/Haupt, 2008.

Giuliano Bonoli, Jg. 1968, ist Professor für Sozialpolitik am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (Institut de Hautes Etudes en Administration Publique, IDHEAP) in Lausanne und Lehrbeauftragter am Europainstitut der Universität Basel. Er ist anfangs 2008 für seine Forschungen zum Sozialstaat und sozialen Investitionen mit dem nationalen Latsis-Preis 2007 ausgezeichnet worden.



