

Kapitel 12: Präventive Sozialpolitik: Investitionen in Humankapital¹

Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung hat das Feld der Bildung lange Zeit vernachlässigt (Allmendinger/Nikolai 2010; Busemeyer/Nikolai 2010; Busemeyer/Trampusch 2011; vgl. auch Kapitel 5). Die vergleichende Bildungsforschung hat ihrerseits dem Aufbau des Sozialstaats wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Mit dem Modell des Sozialinvestitionsstaates gewannen Bildung, Ausbildung und Weiterbildung jedoch in den letzten Jahren im sozialpolitischen Diskurs an Stellenwert: Sozialpolitik soll dabei zunehmend präventive Funktionen übernehmen und das Entstehen sozialer Risiken ursachenbezogen verhindern. Bildung, aber auch andere Sozialpolitiken wie Familien- oder Gesundheitspolitik, werden dabei zunehmend als präventive Sozialpolitik verstanden, da sie Investitionen in das Humankapital im weiteren Sinne darstellen.

Doch hat dieser Zugewinn an Bedeutung von Bildung und Humankapital im sozialpolitischen Diskurs zu einer tiefgreifenden Transformation sozialstaatlicher Strukturen geführt oder handelt es sich lediglich um oberflächliche Anpassungen? Welche politischen und institutionellen Triebkräfte erklären Reformdynamiken in der präventiven Sozialpolitik? Wie verhalten sich diese zu Reformdynamiken in anderen sozialpolitischen Feldern? Und welche Bedeutung haben historische Pfadabhängigkeiten im Hinblick auf aktuelle Reformpfade und -optionen?

Forschungsstand

Die Familien- und Gesundheitspolitik gehören inzwischen zu den klassischen Betätigungsfeldern der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung

¹ Autorinnen und Autoren: Marius R. Busemeyer (federführend), ferner Kerstin Martens und Rita Nikolai.

(vgl. die Übersicht in Kapitel 5, 1. Abschnitt). Im Gegensatz dazu hat sich bislang keine kohärente Forschungsagenda für die Bildungspolitik aus der Perspektive der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung herausgebildet. Es gibt allerdings drei Forschungsgebiete, die wichtige Vorarbeiten geleistet haben und sich in ihrem eigenständigen Ansatz deutlich von traditionellen Ansätzen der Bildungsökonomie, der Bildungssoziologie und der Erziehungswissenschaften absetzen:

Das *erste* dieser Forschungsgebiete ist die vergleichende *Policy*-Forschung. Sie hat sich zunächst mit einer explorativen Erkundung der politischen und institutionellen Determinanten von Bildungspolitik, insbesondere von Bildungsausgaben, befasst (Busemeyer 2007, 2009b; M.G. Schmidt 2002, 2007). Besondere Aufmerksamkeit galt dabei der Frage, inwiefern die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen Unterschiede in Niveau und Veränderung von Bildungsausgaben erklären kann (Ansell 2010). Die politisch-redistributive Dynamik von Bildungsinvestitionen unterscheidet sich nach Ansell und manchen anderen von derjenigen klassischer Sozialpolitiken, da Bildung in stärkerem Maße als Sozialtransfers den relativ wohlhabenden Mittelschichten zu Gute kommt. Unter bestimmten Bedingungen treten damit nicht nur linke Parteien als Befürworter von öffentlichen Bildungsausgaben auf, sondern auch bürgerliche Parteien.

Erst in jüngerer Zeit widmet sich die Forschung stärker der Erkundung der politischen und institutionellen Verbindungen zwischen Bildungssystemen und wohlfahrtsstaatlichen Regimen (vgl. auch Kapitel 4). Iversen und Stephens (2008) weisen in einem Überblicksartikel auf die gemeinsamen politischen und historischen Ursprünge von Bildungssystemen und Sozialstaaten hin (vgl. auch Busemeyer/Nikolai 2010). Schon auf den ersten Blick fallen deutliche Parallelen in der institutionellen Ausgestaltung von Bildungs- und Sozialstaaten auf: Sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten skandinavischer Prägung gehen einher mit universalistischen Bildungssystemen, die Bildungsmobilität fördern und dem Staat eine zentrale Rolle zuweisen. Esping-Andersens konservatives Modell des Wohlfahrtsstaates wiederum passt gut zu den konservativen Bildungssystemen Kontinentaleuropas, die Schüler schon früh auf unterschiedliche Schulformen im Sekundarschulwesen leiten. In der liberalen Welt korrespondiert die zentrale Rolle von Marktmechanismen in der Sozialpolitik mit einer hohen Bedeutung privater Akteure und Ausgaben im Bildungswesen, vor allem im Hochschulbereich. Eine umfassende Darstellung der politisch-institutionel-

len Entstehungsbedingungen im Sinne vom Esping-Andersen (1990) sowie eine systematische, ländervergleichende Aufarbeitung der gegenwärtigen Reformdynamiken von Bildungspolitik fehlen allerdings bislang.

Das *zweite* Forschungsfeld betrifft die zunehmende Internationalisierung. Verschiedene Prozesse haben Bildungspolitik in den letzten Jahren verstärkt zum Untersuchungsobjekt der Disziplin der Internationalen Beziehungen werden lassen. Insbesondere durch internationale Organisationen und Vereinbarungen sind *neue Arenen bildungspolitischer Governance* geschaffen worden (Martens u.a. 2007), in denen die nationalstaatlichen Bildungspolitiken beeinflusst werden. Weil der Bologna-Prozess zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Hochschulraums auf einem intergouvernementalen Abkommen beruht – das eher einer lockeren Absprache gleicht, weil es die Regierungen völkerrechtlich nicht zum Handeln verpflichtet –, wird er als Beispiel für Diffusionsprozesse oder Netzwerkstrukturen erforscht (z.B. Vögtle u.a. 2011). Da die PISA-Studie vom wirtschaftlich orientierten Bildungsverständnis der OECD geprägt ist, hat sie in vielen Staaten nicht nur zu weitreichenden Reformen des Schulwesens geführt, sondern grundsätzliche Fragen zur wohlfahrtsstaatlichen Leitidee von Bildung aufgeworfen (als Überblick vgl. Knodel u.a. 2010). Durch das allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) ist auch der grenzüberschreitende Handel mit Bildungsangeboten liberalisiert worden. Die Auswirkungen dieser Entwicklung sind bislang aber noch nicht absehbar. Ebenfalls unerforscht ist, wie sich diese Entwicklungen, die vorrangig in Europa oder in der OECD-Welt angestoßen worden sind, weltweit auswirken.

Das *dritte* Forschungsfeld betrifft Arbeiten zum Aufstieg des Modells des Sozialinvestitionsstaates, des *social investment state* (Esping-Andersen 2002; Giddens 1998). Entstanden in der Diskussion über den so genannten Dritten Weg der Sozialdemokratie (Giddens 1998), geht das Modell des Sozialinvestitionsstaats mit einem veränderten Sozialstaatsverständnis einher. Statt sich auf passive Sozialtransfers zu beschränken, sei es nun Aufgabe des Staates, in Humankapital – konkret in Bildung, Ausbildung und Weiterbildung – zu investieren und die Beschäftigungsfähigkeit von Individuen zu sichern (vgl. Merkel u.a. 2006 zur Umsetzung in sozialdemokratischer Regierungspolitik). Aus der Perspektive des Sozialinvestitionsstaates sind Sozialpolitik und Bildungspolitik keine institutionell getrennten Sphären

mehr. Kinder und Jugendliche werden zu einer wichtigen sozialpolitischen Zielgruppe erklärt (Esping-Andersen 2002). Unterstützt durch Beiträge aus der Bildungsökonomie versprechen soziale Investitionen in diese Bevölkerungsgruppen die höchsten Erträge im Hinblick auf die Vermeidung von individuellen Arbeitsmarkt- und Gesundheitsrisiken. Die Idee des Sozialinvestitionsstaats ist jedoch nicht nur mit einem veränderten Sozialstaatsverständnis, sondern auch mit einem andersartigen Steuerungsverständnis verknüpft. Zu den neuen Steuerungsprinzipien gehören die Aktivierung und Befähigung des Individuums zur Bewältigung seiner Lebenslagen, was mit einer Veränderung des Verhältnisses zwischen Individuum und Gesellschaft einhergeht (Lessenich 2008).

Forschungsperspektiven

In den letzten Jahren ist Bildung stärker aus der Perspektive der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung untersucht worden. Dennoch lassen sich mehrere große *Forschungslücken* ausmachen.

Gesellschaftliche Auswirkung von Sozialpolitik (*outcomes*)

Die Zusammenhänge zwischen Bildungsinstitutionen und sozialpolitischen *outcomes*, wie zum Beispiel Lohnungleichheit, sind bislang wenig erforscht worden. Die Bildungssoziologie konzentriert sich stärker darauf, wie Institutionen und Politiken *Bildungsungleichheit* beeinflussen, aber nicht unbedingt darauf, wie sich Bildungsungleichheit auf soziale Ungleichheit auswirkt (vgl. aber Schindler 2012). Der Fall Deutschland zeigt beispielhaft, dass hier noch Forschungsbedarf besteht. Deutschland ist weithin bekannt als Land mit einem sehr hohen Maß an Bildungsungleichheit, vor allem wegen des gegliederten Schulsystems. Lange Zeit jedoch zeichnete sich Deutschland auch durch eine im internationalen Vergleich geringe soziale Ungleichheit aus. Es ist somit eine offene Frage, unter welchen politischen und institutionellen Bedingungen Bildungsungleichheiten in soziale Ungleichheiten transformiert werden.

Harold Wilensky, einer der Pioniere der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, behauptete in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts

»education is special« (Wilensky 1975: 3). Im Unterschied zu anderen sozialpolitischen Feldern seien Investitionen in Bildung und Ausbildung weniger effektiv in der Bekämpfung sozialer Ungleichheit, da neben der öffentlichen Nutzenkomponente auch ein erheblicher privater Nutzen entstehe. Daher müsse Bildung getrennt von anderen Sozialpolitikfeldern untersucht werden. Im Hinblick auf die Bedeutung von Bildungsinvestitionen für Bildungsrenditen plädieren wir im Gegensatz zu Wilensky heute für die Reintegration von Bildungsforschung in die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, auch wenn wir Wilensky insofern recht geben, als der Zusammenhang zwischen Bildungsinvestitionen und Umverteilung weniger eindeutig und linear ausfällt als das bei anderen Sozialpolitiken der Fall ist. Besonderes Augenmerk sollte hier auf die Analyse bildungspolitischer Programme und Investitionen mit spezifisch sozialpolitischer Zielsetzung gelegt werden, wie zum Beispiel des Bundesausbildungsgesetzes (BAföG) und ähnlicher Subventionsprogramme. Diese stellen eine klare Verbindung zwischen Bildungs- und Sozialpolitik her, sind im internationalen Vergleich jedoch sehr unterschiedlich ausgebaut.

Es ist zudem ungeklärt, wie und in welchem Ausmaß das neue Leitbild des Sozialinvestitionsstaates zu einer Verringerung von Bildungs- und Einkommensungleichheiten beitragen kann. Ein weit verbreiteter Vorwurf gegenüber dem Paradigma des Sozialinvestitionsstaates ist jedenfalls, dass es hauptsächlich der Rechtfertigung von sozialstaatlichem Rückbau und einer weitergehenden Ökonomisierung von Bildungs- und Sozialpolitik im Sinne der *employability* dient, ohne tatsächlich das Problem der sozialen Ungleichheit zu lösen. Zu untersuchen ist dabei auch, wie Bildungspolitik mit anderen sozialpolitischen Feldern – etwa der Familien-, der Gesundheits- oder der Arbeitsmarktpolitik – zusammenwirkt, die ebenfalls darauf zielen, Investitionen in Humankapital im weiteren Sinne zu sichern. Offen bleibt auch die Frage nach möglichen Verteilungskonflikten zwischen gegenwarts- und zukunftsbezogenen Politiken (Breunig/Busemeyer 2012; Busemeyer u.a. 2009). Mit der Fokussierung auf Kinder und Jugendliche als bevorzugte sozialpolitische Zielgruppe gehen möglicherweise Generationenkonflikte zwischen Jung und Alt einher.

Präferenzen, Einstellungen und Feedback-Effekte

Die vergleichende *Policy*-Forschung hat sich also bislang vor allem mit der Analyse von Aggregatdaten befasst und dabei die Mikroebene vernachlässigt. Auch auf der Mikroebene der wohlfahrtsstaatlichen Einstellungen und Präferenzen könnte es jedoch vielfältige Verbindungen zwischen der Sozial- und der Bildungspolitik geben. Von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen (Ansell 2010: 20–71) gibt es bislang keine Untersuchungen zu den Determinanten individueller Einstellungen zur Bildungspolitik.

In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung hingegen ist die Analyse von Einstellungen und Präferenzen ein etabliertes Feld (vgl. Kapitel 6 und 10). Zunächst hatte sich diese Forschung vor allem mit den Determinanten auf der Mikroebene beschäftigt. Erst in den letzten Jahren rückten die Verbindungen zwischen Mikro- und Makroebene, befördert auch durch das Aufkommen neuer statistischer Methoden wie der Mehrebenenanalyse, in den Vordergrund. Hierbei ging es vor allem um die Frage: *Beeinflussen wohlfahrtsstaatliche Institutionen die Ausprägung bestimmter Einstellungen auf der Mikroebene oder werden sie von sozio-ökonomischen Kontextbedingungen geprägt?* (Arts/Gelissen 2001). Bislang wurde kaum untersucht, ob auch die institutionelle Ausgestaltung des Bildungssystems und des Wohlfahrtsstaates einen Einfluss auf individuelle Präferenzen hat. Die *Varieties-of-Capitalism*-Debatte legt zudem einen Zusammenhang zwischen dem Wohlfahrtsstaat und individuellen bildungspolitischen Präferenzen nahe (Estévez-Abe u.a. 2001; vgl. Kapitel 4): Ein großzügiger Sozialstaat sollte mit einer höheren Nachfrage nach beruflichen Fertigkeiten einhergehen, während akademische Fertigkeiten vor allem in liberalen Marktwirtschaften gefragt sind. Diese Zusammenhänge sind bislang nur in Ansätzen untersucht worden.

Regieren im komplexen Mehrebenensystem

Trotz der verstärkten Bearbeitung bildungspolitischer Fragen aus internationaler Perspektive ist Bildungspolitik in den Internationalen Beziehungen noch ein vergleichsweise (zu) wenig bearbeitetes sozialpolitisches Feld. Als Teil einer sich herausbildenden globalen Sozialpolitik ist Bildung beispielsweise bislang kaum untersucht worden (vgl. Kapitel 3 und 8). Wir wissen nichts darüber, wie verschiedene internationale Organisationen (UNESCO, OECD, EU, WTO, usf.) zusammenarbeiten oder auch in

Konkurrenz zueinander in der Bearbeitung bildungspolitischer Projekte und Programme stehen. Ob und inwiefern die zunehmende internationalisierte Behandlung von bildungspolitischen Fragen den nationalstaatlichen Handlungsspielraum beeinflusst, bedarf ebenfalls weiterer Untersuchungen. Auch wissen wir nicht, inwiefern internationale Initiativen, wie beispielsweise der Bologna-Prozess und die PISA-Studie, global adaptierte Bildungsregime hervorbringen und somit bildungspolitische Ideale weiträumig und nachhaltig verändern und prägen, etwa entlang der Achse Präventionscharakter versus verstärkte Vermarktlichung von Bildung.

Die Perspektive des Sozialinvestitionsstaates lenkt die Aufmerksamkeit nicht nur auf die internationale Ebene, sondern auch auf die regionale und lokale Ebene von Bildungspolitik (Olk 2007). Um Kinder und Jugendliche optimal zu fördern, richtet sich der Blick auf die Entwicklung regionaler und lokaler Bildungslandschaften, in denen Familien, Kindertagesstätten, Schulen, Einrichtungen der Jugendhilfe, Verbände, Unternehmen und so fort vernetzt werden. Die *Educational Governance*-Forschung in der Erziehungswissenschaft weist zwar auf die Komplexität der Handlungskoordination bildungspolitischer Akteure im Mehrebenensystem Bildungspolitik hin. Offen bleibt, wie die verschiedenen Ebenen der Bildungspolitik – international, national, regional und lokal – interagieren.

Eine Forschungsagenda, die den Wandel vom transferorientierten zum sozialinvestiven Sozialstaat in den Mittelpunkt der Analyse stellt, könnte maßgeblich zur Schließung der umrissenen Forschungslücken beitragen. Folgende *Forschungsfragen* sollten dabei beantwortet werden:

1. *Wandel der Institutionen versus Wandel der Ideen*: Wie umfassend und wie weitreichend ist der Trend zum sozialinvestiven Staat? Kommt es hier tatsächlich zu tiefgreifendem Wandel wohlfahrtsstaatlicher Institutionen oder handelt es sich um einen Wandel der zu Grunde liegenden normativen Ideen und Leitmotive, der sich mittel- bis langfristig in realem institutionellen Wandel niederschlagen kann? Welche Rolle spielen internationale Organisationen wie die OECD bei der normativen Definition des Sozialinvestitionsstaates und dessen Umsetzung?
2. *Reichweite*: Welche Länder sind betroffen? Wenn länderspezifische Unterschiede im Ausmaß des Wandels zu beobachten sind, welche politischen und institutionellen Faktoren sind dafür verantwortlich zu machen? Können ähnliche Entwicklungen auch jenseits der OECD-Staatenwelt, zum Beispiel in den BRICS-Staaten, beobachtet werden?

3. *Auswirkungen:* Welche Auswirkungen auf soziale Ungleichheit hat die Verschiebung sozialpolitischer Prioritäten vom klassischen Ziel Umverteilung und Absicherung gegen Arbeitsmarktrisiken in Richtung Humankapitalinvestitionen? Kann die Umgestaltung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen ein Grund für die zunehmende Ungleichheit sein, die in vielen Ländern festgestellt wird? Oder führt zunehmende Ungleichheit zu einer Umstrukturierung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen?
4. *Verbindungen zwischen Mikro- und Makroebene:* Entspricht die Neuausrichtung traditioneller Wohlfahrtsstaaten auf Bildung einem Wandel individueller Präferenzen und Einstellungen? Oder agieren politische Akteure unabhängig von oder vielleicht sogar gegen individuelle *Policy*-Präferenzen? Wenn letzteres der Fall ist, wie wirkt sich dies auf die demokratische Legitimation des Sozialstaats aus? Wie beeinflussen bestehende Institutionen und Politiken die Einstellungen von Individuen gegenüber der Sozial- und Bildungspolitik?
5. *Verknüpfungen zwischen Bildungspolitik und anderen Politikfeldern:* Inwiefern bestehen politische und institutionelle Komplementaritäten zwischen Bildungspolitik und anderen Feldern des Sozialstaates? Können Investitionen in Bildung präventive Wirkung in anderen Politikfeldern entfalten, zum Beispiel für Gesundheit, Arbeitsmarkt und Migration? Werden die Verbindungen zwischen Bildung und anderen Sozialpolitiken bewusst ausgebaut und befördert?