

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Heinz Werner

Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder

Lehren für die Bundesrepublik Deutschland?

Walter Hanesch

Soziale Sicherung im europäischen Vergleich

Steffen Mau

Zwischen Moralität und Eigeninteresse

Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat in internationaler Perspektive

B 34–35/98

14. August 1998

Heinz Werner, Diplomvolkswirt, Dr. phil., geb. 1941; wissenschaftlicher Direktor im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg; Mitarbeit u.a. bei der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (ECE) in Genf, der Europäischen Kommission in Brüssel, der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris, dem Internationalen Arbeitsamt (ILO) in Genf; gutachterliche Tätigkeiten bei einer Reihe internationaler Organisationen wie Europäische Kommission, ILO, Europarat, OECD.

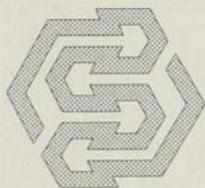
Zahlreiche Veröffentlichungen zu Arbeitskräftewanderungen, Beschäftigungspolitik und internationalen Arbeitsmarktvergleichen.

Walter Hanesch, Dr. rer. pol, geb. 1947; Professor für Sozialverwaltung am Fachbereich Sozialpädagogik der Fachhochschule Darmstadt.

Zahlreiche Veröffentlichungen, zuletzt u. a.: (zus. mit Wilhelm Adamy u. a.) Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands, Reinbek 1994; (Hrsg.) Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen 1995; Reform der Sozialhilfe, Düsseldorf 1996; (Hrsg.) Überlebt die soziale Stadt?, Opladen 1997; (zus. mit Gerhard Bäcker) Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen in NRW, Opladen 1998.

Steffen Mau, Diplomsoziologe, geb. 1968; 1991–1997 Studium der Soziologie in Berlin und Bristol (GB); seit 1997 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Abteilung Sozialstruktur und Sozialberichterstattung.

Veröffentlichungen u. a.: Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden, in: Wolfgang Zapf/Roland Habich (Hrsg.), Wohlfahrtsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialstruktur, Sozialer Wandel und Lebensqualität, Berlin 1996; Ungleichheits- und Gerechtigkeitsorientierungen in modernen Wohlfahrtsstaaten. Ein Vergleich der Länder Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, wzb-paper, FS III 97-401, 1997; Ideologischer Konsens und Dissens im Wohlfahrtsstaat, in: Soziale Welt, (1997) 1.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder

Lehren für die Bundesrepublik Deutschland?

I. Was ist beschäftigungspolitisch erfolgreich?

Im gängigen Verständnis wird ein Land für beschäftigungspolitisch erfolgreich gehalten, wenn die Arbeitslosigkeit nachhaltig sinkt oder bereits niedrig ist und wenn die Beschäftigung kontinuierlich ansteigt oder die Beschäftigungsquote schon ein hohes Niveau erreicht hat. Dabei ist allerdings einiges zu hinterfragen: Stellt die gegebene Arbeitslosenquote unter Hochkonjunkturbedingungen bereits die Vollbeschäftigungsquote dar? Handelt es sich um strukturelle oder konjunkturelle Arbeitslosigkeit? Strukturelle Arbeitslosigkeit ist definiert als der Anteil an Arbeitslosen, der auch in einem wirtschaftlichen Aufschwung keine Beschäftigung findet und deshalb über makroökonomische Politiken nicht direkt beeinflusst werden kann¹. Es handelt sich also in großem Maße um schwer vermittelbare Personen. Strukturelle Arbeitslosigkeit ist beschäftigungspolitisch schwieriger zu beseitigen als konjunkturelle Arbeitslosigkeit und wäre bei einem Ländervergleich negativer zu bewerten².

Auch bei der Beschäftigungs- bzw. Erwerbsquote stellen sich Fragen: Was ist eine hohe Beschäftigungsquote? Ist überhaupt eine möglichst hohe Erwerbsquote anzustreben? Warum sollen möglichst viele Personen beschäftigt sein? Oder genügt es, hochproduktive Tätigkeiten für eine geringere Anzahl von Personen, als beschäftigungspolitisch möglich ist, zu haben, die dann mit ihren hohen Löhnen die beruflich Inaktiven mittragen? Um welche Art von Beschäftigungen handelt es sich: Voll-

zeit- oder Teilzeitbeschäftigungen, dauerhaft oder befristet? Wird die Beschäftigung beispielsweise nach Personen gezählt, kann sich ein irreführendes Bild ergeben, wenn die Teilzeitquoten sehr verschieden sind und sich sehr unterschiedlich entwickelt haben. Eine Möglichkeit, die Beschäftigung für Vergleichszwecke besser gegenüberstellen zu können, bestünde darin, vom Arbeitsvolumen auszugehen, etwa von der Summe der jährlich geleisteten Arbeitszeiten aller Beschäftigten. Weiterhin ist zu fragen: Kann man von seiner Arbeit den Lebensunterhalt bestreiten? Oder besteht für viele Erwerbstätige die Gefahr der Armut bei Arbeit (*working poor*)?

Im vorliegenden Aufsatz wollen wir pragmatisch vorgehen und einige Länder herausgreifen, deren Arbeitslosigkeit von einem vergleichsweise hohen Niveau in der Vergangenheit in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen ist und deren Beschäftigung zugleich angestiegen ist. Exemplarisch sind dies die Länder USA, Dänemark, Großbritannien und die Niederlande. Folgende Fragen stellen sich: Wie veränderten sich Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung? Wie ist der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung? Welche Erklärungen lassen sich finden für den beschäftigungspolitischen Erfolg? In welchen Bereichen lohnt es sich, Lehren für die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland zu ziehen?

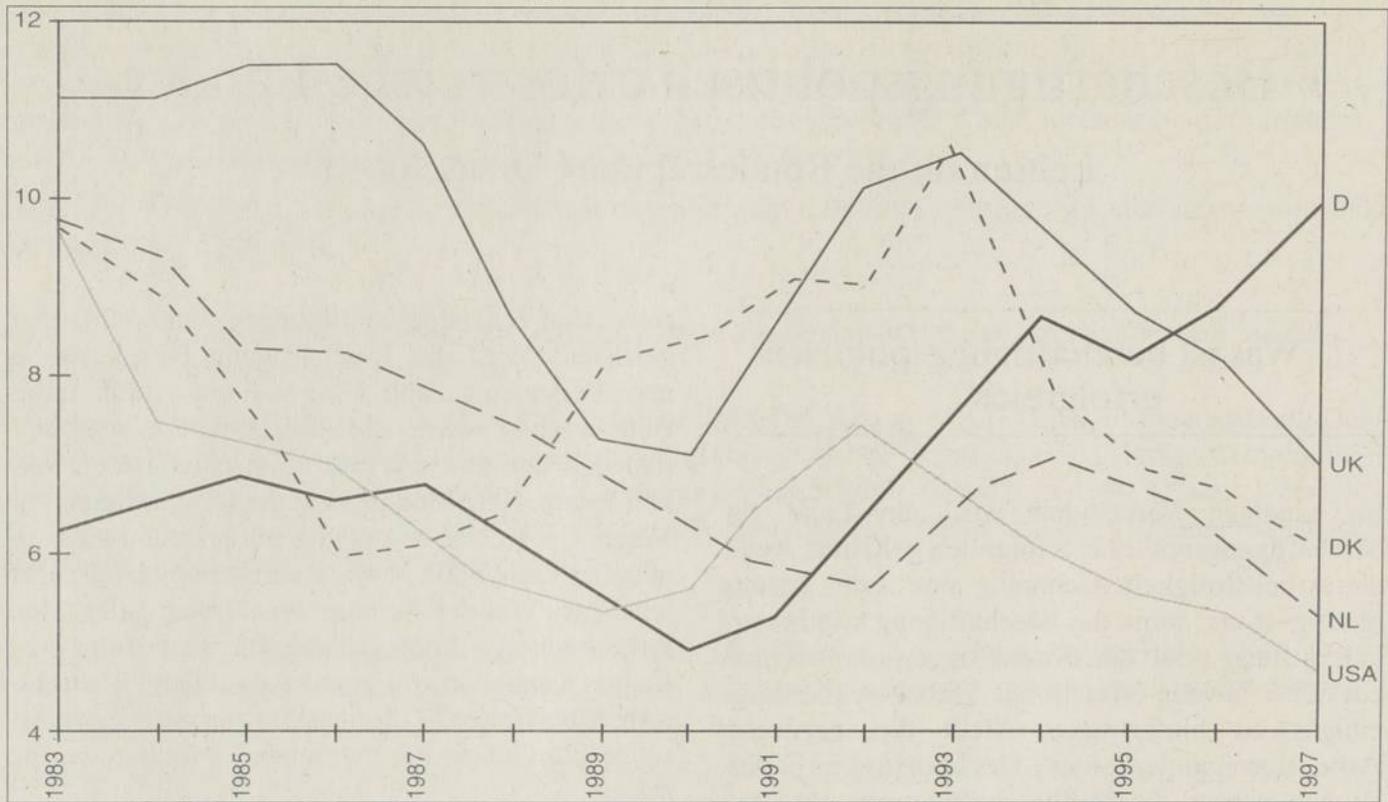
II. Arbeitslosigkeit

Die Abbildung 1 zeigt die Arbeitslosenquote für die vier einbezogenen Länder und für Deutschland. Es ist darauf hinzuweisen, daß es sich bei den EU-Ländern um die Angaben von Eurostat (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften) handelt und nicht um die Zahl der bei den Arbeitsämtern registrierten Arbeitslosen. Die Zahlen von Eurostat sind für Vergleichszwecke vorzuziehen. Sie beruhen auf einer vergleichbaren Basis, nämlich einer repräsentativen Befragung von Haushal-

1 Vgl. OECD, The jobs study – evidence and explanations, Paris 1994, S. 66.

2 Leider gibt es kein direktes Maß der strukturellen Arbeitslosigkeit. Eine Möglichkeit stellt die Ermittlung der sog. „inflationneutralen Arbeitslosenrate“ dar. Diese wird errechnet anhand von ökonometrischen Modellen, deren Gleichungssysteme die Wirtschafts- und Arbeitsmarktzusammenhänge abbilden. Über Simulationsrechnungen wird ermittelt, wie hoch die Arbeitslosigkeit ist, ab der eine weitere Konjunkturbelebung die Arbeitslosigkeit nicht weiter abbauen, sondern die Inflation nach oben treiben würde.

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten in ausgewählten Industrieländern 1983–1997 (in Prozent)



Deutschland ab 1991 einschl. neue Bundesländer
 Quellen: OECD; Eurostat.

ten anhand eines standardisierten Fragebogens. Eine ähnliche Erhebung findet auch in den USA statt, so daß für die fünf Länder ein gewisses Maß an Vergleichbarkeit gegeben ist.

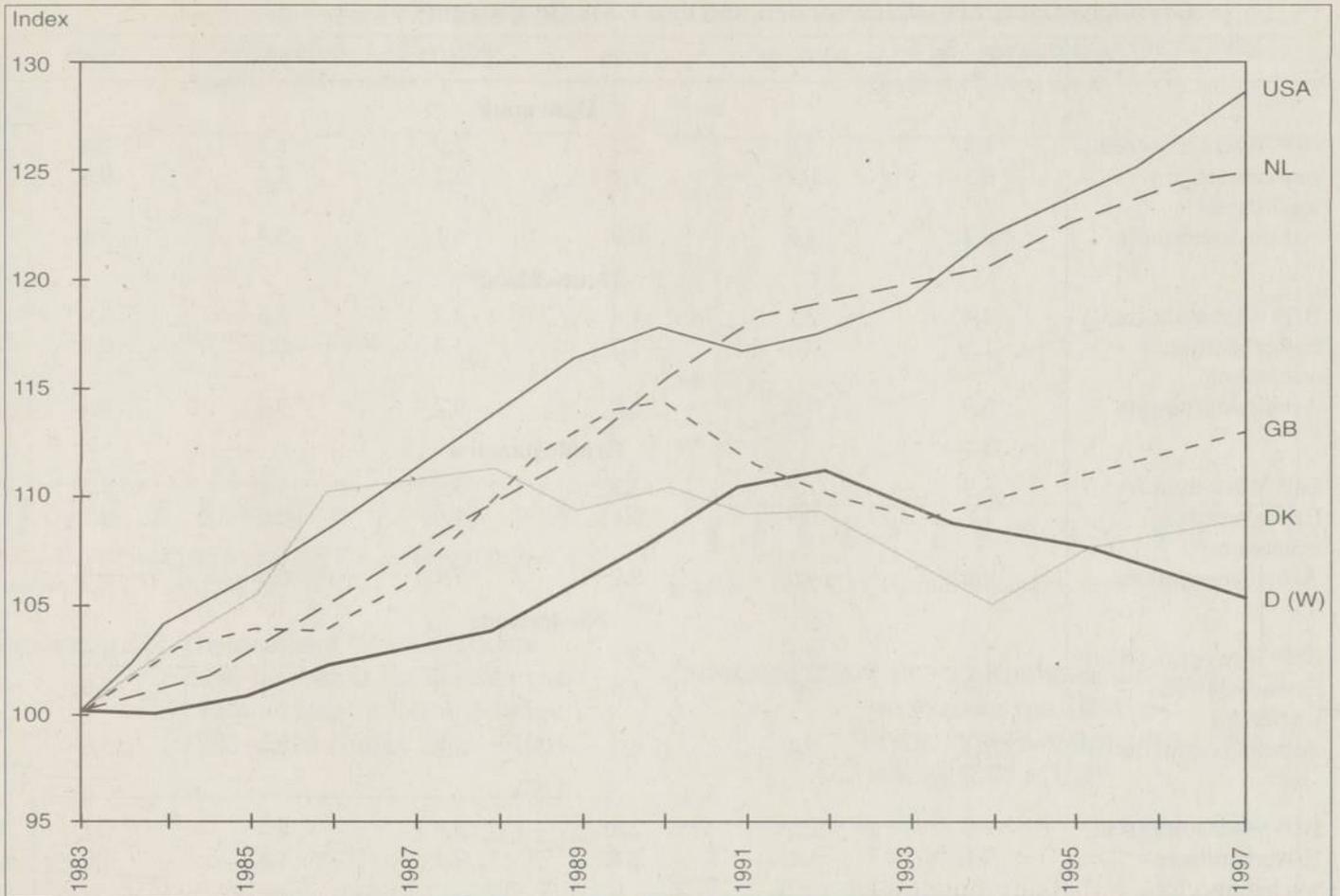
Im Falle Deutschlands ist eine weitere Anmerkung angebracht: Ab 1991 handelt es sich um die Arbeitslosenquote für Gesamtdeutschland, also einschließlich der neuen Bundesländer, da Eurostat keine nach Ost- und Westdeutschland getrennten Quoten mehr ausweist. Die zeitliche Vergleichbarkeit ist für Deutschland damit nicht ganz gewährleistet. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit seit 1990 wäre für Westdeutschland nicht so steil wie in der Abbildung 1 dargestellt. Trotzdem wäre nach wie vor ein Ansteigen der Arbeitslosenquote auch für Westdeutschland zu konstatieren – im Gegensatz zur Abnahme in den hier betrachteten vier anderen Ländern³.

3 Man kann die Arbeitslosenquote nach Eurostat für Westdeutschland grob schätzen, wenn man unterstellt, daß die Relationen Arbeitslosenquoten Westdeutschland und Ostdeutschland zur Gesamtarbeitslosigkeit für die Registrierten und für die Quoten von Eurostat gleich sind. Unter dieser Hypothese erhält man eine Arbeitslosenquote für Westdeutschland für 1996 nach Eurostat von etwa 7,7 Prozent. Dies würde fast dem Wert für Großbritannien in diesem Jahr entsprechen, aber immer noch eine erhebliche Steigerung seit 1990 bedeuten. Weiterhin ist zu bedenken, daß die Arbeitslosigkeit in Großbritannien inzwischen weiter ge-

Zur Struktur der Arbeitslosigkeit ist zu sagen, daß überall die Geringqualifizierten überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Auch die Arbeitslosigkeit für Jugendliche oder ethnische Minderheiten liegt über dem Durchschnitt. In den europäischen Ländern ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen (mindestens ein Jahr arbeitslos) nach wie vor sehr hoch. Er liegt zwischen rund 30 Prozent in Dänemark und fast 50 Prozent in den Niederlanden. Trotz guter Konjunkturlage in beiden Ländern profitieren die jeweiligen Arbeitslosen- gruppen davon in unterschiedlichem Ausmaß. Für die schwer vermittelbaren Erwerbslosen werden auch nach wie vor erhebliche arbeitsmarktpolitische Anstrengungen erforderlich sein. Etwas anders sieht die Situation in den USA aus: Während auch hier Geringqualifizierte, Jugendliche und ethnische Minderheiten stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind, entsprechen die Arbeitslosenquoten der Älteren dem Durchschnitt (nicht so in den europäischen Ländern) und der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit liegt bei etwa 10 Prozent. Dies hängt sicher mit den niedrigen Lohnersatzleistungen (z.B. Arbeitslosengeld) bei der Arbeitslosigkeit zusammen und deren kurzer Dauer. Damit wird ein Zwang zur Aufnahme einer even-

sunken ist, während sie bei uns noch zugenommen hat. Allerdings geht die registrierte Arbeitslosigkeit 1998 in Westdeutschland erstmals leicht zurück.

Abbildung 2: Beschäftigungsentwicklung in ausgewählten Industrieländern 1983–1997 (Index 1983 = 100)



Quellen: OECD; Eurostat; Centraal Bureau voor de Statistiek.

tuell auch schlechter bezahlten Beschäftigung ausgeübt, da sonstige Sozialtransfers entweder gering sind oder nicht existieren⁴.

III. Beschäftigung

1. Übersicht

Eine erste Übersicht zur Entwicklung der Beschäftigung zeigt Abbildung 2. Die mit Abstand höchsten und kontinuierlichsten Zunahmen der Beschäftigung verzeichnen die USA und die Niederlande. Für die Bundesrepublik Deutschland trat ab 1992 ein Knick in der Beschäftigungsentwicklung ein. Ähnliche Trendbrüche gab es einige Jahre früher auch bei Großbritannien und Dänemark, diese kehrten sich aber inzwischen wieder um. So ist Deutschland mittlerweile das einzige

Land in der Europäischen Union, in dem die Beschäftigung weiter zurückging.

Liegt die unterschiedliche Entwicklung der Beschäftigung am unterschiedlichen Wirtschaftswachstum? Einen ersten Überblick zu Wirtschaftswachstum (Bruttoinlandsprodukt: BIP), Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den hier betrachteten Ländern gibt Tabelle 1.

Man sieht, daß Deutschland bis Anfang der neunziger Jahre gar nicht so schlecht dastand. In den achtziger und den frühen neunziger Jahren lagen die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts über dem EU-Durchschnitt. Erst ab 1994 verschlechterte sich die Situation in Deutschland, während sich in den anderen Ländern die Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation verbesserte. Für Deutschland wird eine Annäherung an das Wirtschaftswachstum der EU erst für 1999 erwartet.

Eine Möglichkeit, den Zusammenhang zwischen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (als Indikator des Wirtschaftswachstums) und der Beschäftigung darzustellen, ist mit den Abbildungen 3 a bis 3 e gegeben. Sie illustrieren, daß nur in

⁴ Als besonders problematisch erweist sich der Krankenversicherungsschutz. Da in den USA die meisten Arbeitnehmer durch die Beschäftigung über das Unternehmen gegen Krankheit versichert sind, fällt dieser Schutz bei Entlassung weg. Er wird auch nicht über die Arbeitslosenversicherung – wie bei uns – weiter gewährt.

Tabelle 1: Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Arbeitslosenquote in Dänemark, Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden und den USA (in Prozent)

	1986-90	1991-95	1996	1997*	1998*	1999*
Dänemark						
BIP-Wachstum (real)	1,4	2,0	2,7	2,9	2,7	2,8
Erwerbstätigenwachstum	0,3	-0,3	1,1	2,2	1,2	0,8
Arbeitslosenquote	6,4	8,6	6,9	6,1	5,4	5,1
Deutschland**						
BIP-Wachstum (real)	3,4	2,1	1,4	2,2	2,6	2,9
Erwerbstätigenwachstum	1,5	-0,4	-1,2	-1,4	-0,1	0,9
Arbeitslosenquote	5,9	7,3	8,8	9,7	9,8	9,4
Großbritannien						
BIP-Wachstum (real)	3,3	1,3	2,3	3,5	1,9	2,2
Erwerbstätigenwachstum	1,8	-0,9	0,4	1,6	0,6	0,5
Arbeitslosenquote	9,0	9,5	8,2	7,1	6,5	6,3
Niederlande						
BIP-Wachstum (real)	3,1	2,1	3,3	3,3	3,7	3,2
Erwerbstätigenwachstum	1,9	0,7	1,8	2,3	2,1	2,0
Arbeitslosenquote	7,4	6,4	6,3	5,3	4,4	3,8
USA						
BIP-Wachstum (real)	2,8	2,0	2,8	3,8	2,5	2,1
Erwerbstätigenwachstum	2,1	1,1	1,4	2,2	1,8	1,0
Arbeitslosenquote	5,9	6,6	5,4	4,9	4,6	4,9

BIP = Bruttoinlandsprodukt

* 1997, 1998 und 1999 Schätzungen

** Bis 1991/92 Westdeutschland

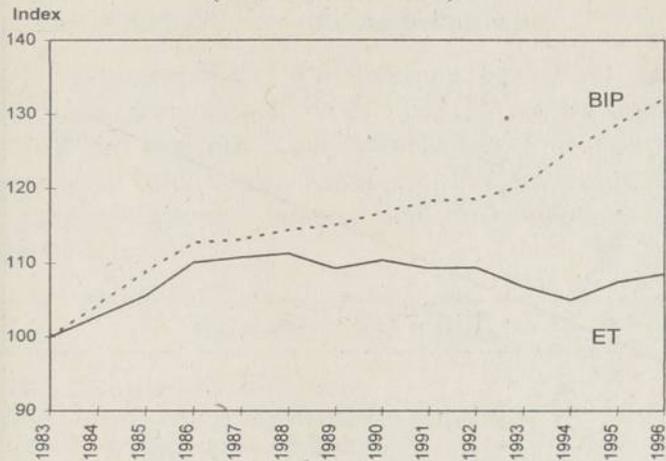
Quelle: Europäische Kommission (1998): Frühjahrsvorausschätzung.

Deutschland die Beschäftigung weiter zurückgeht und daß sich die Schere zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in Deutschland besonders weit öffnet. Anders ausgedrückt kann man auch sagen, daß zum Beispiel in den USA oder in den Niederlanden bei einem ähnlichen Wirtschaftswachstum die Beschäftigung weit stärker gestiegen ist als in Deutschland. Für die Niederlande ist dabei zu beachten, daß dies zum großen Teil auf die enorme Zunahme der Teilzeitbeschäftigung zurückgeführt werden kann. Das in Deutschland seit 1993 weiter anziehende Wirtschaftswachstum bei zugleich sinkender Beschäftigung deutet auch auf eine Zunahme der Produktivität hin. Darauf wird noch später eingegangen.

Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung kann ausgedrückt werden durch die Beschäftigungsintensität: Wie verändert sich die Beschäftigung, wenn sich das BIP zum Beispiel um ein Prozent erhöht (oder verringert)?

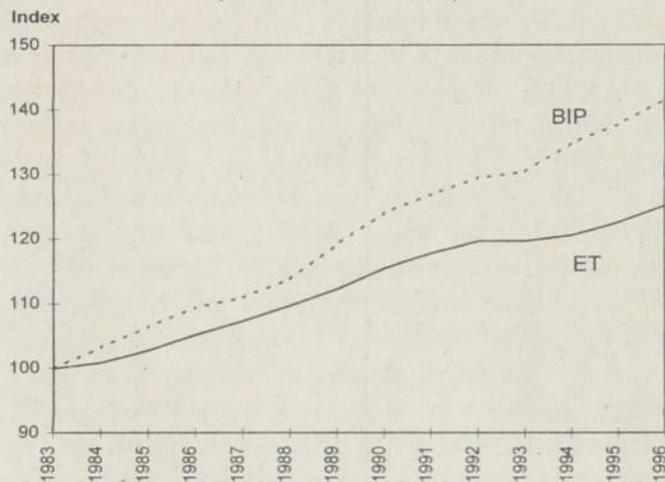
Graphisch kann dieser Zusammenhang wie in Abbildung 4 a und 4 b dargestellt werden. In den Abbildungen werden die jährlichen Veränderungen der Beschäftigung den jährlichen Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes gegenübergestellt. Die eingezeichnete Regressionsgerade gibt diesen Zusammenhang plastisch wieder. Die Steigung der Gerade ist ein Hinweis auf die Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums. Im Falle der USA genügt ein geringeres Wirtschaftswachstum, um die Beschäftigung zum Beispiel um ein Prozent steigen zu lassen. Interessant ist auch der Schnittpunkt der Geraden mit der x-Achse. Dieser stellt die sogenannte Beschäftigungsschwelle – ab welchem Wirtschaftswachstum die Beschäftigung ansteigt – dar. Im Falle der USA liegt dieser Schnittpunkt nahe dem Nullpunkt. Dort genügt also bereits ein geringes Wirtschaftswachstum, um die Beschäftigung zunehmen zu lassen. Im Falle Deutschlands liegt die Beschäftigungsschwelle nahe zwei Prozent BIP-Wachstum.

Abbildung 3 a: Dänemark: Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1990) und zivile Erwerbstätige 1983–1996 (Index 1983 = 100)



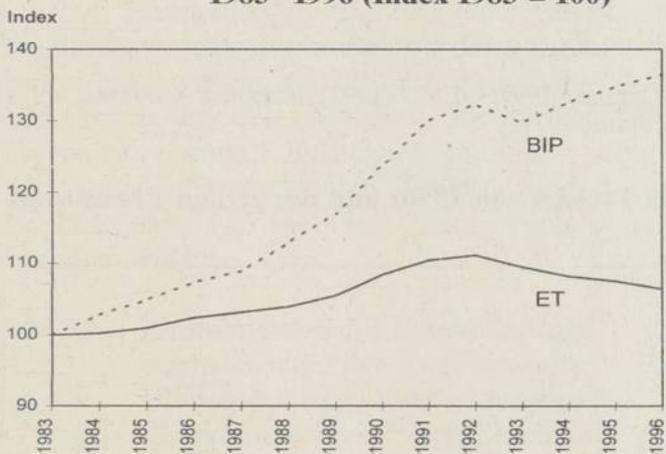
BIP = Bruttoinlandsprodukt; ET = Erwerbstätige.
 Quellen: OECD; Eurostat.

Abbildung 3 d: Niederlande: Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1990) und zivile Erwerbstätige 1983–1996 (Index 1983 = 100)



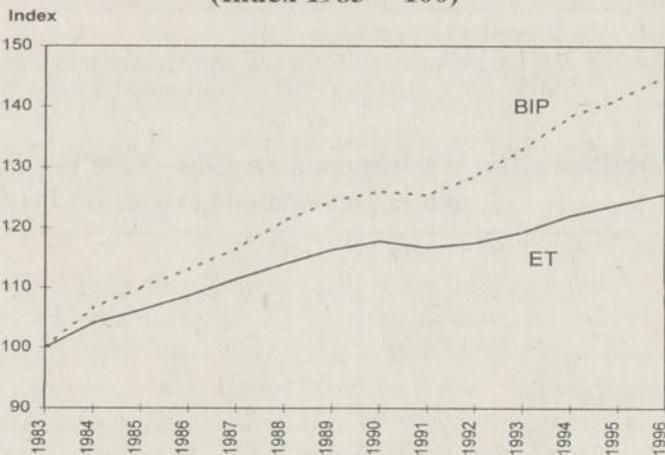
Quellen: OECD; Centraal Bureau voor de Statistiek.

Abbildung 3 b: Deutschland (West): Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1990) und zivile Erwerbstätige 1983–1996 (Index 1983 = 100)



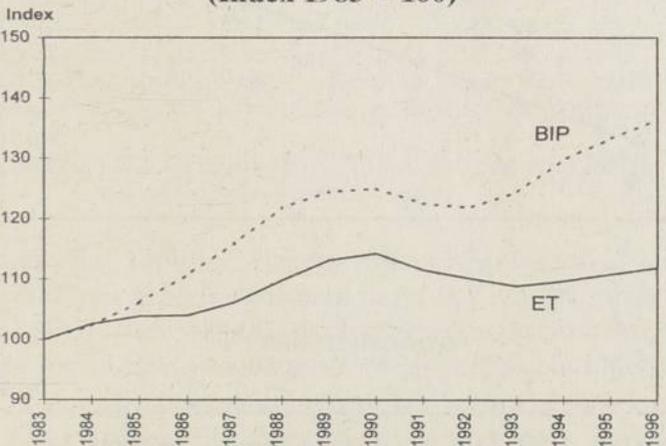
Quellen: OECD; Eurostat.

Abbildung 3 e: USA: Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1990) und zivile Erwerbstätige 1983–1996 (Index 1983 = 100)



Quellen: OECD; US Department of Labor.

Abbildung 3 c: Großbritannien: Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1990) und zivile Erwerbstätige 1983–1996 (Index 1983 = 100)



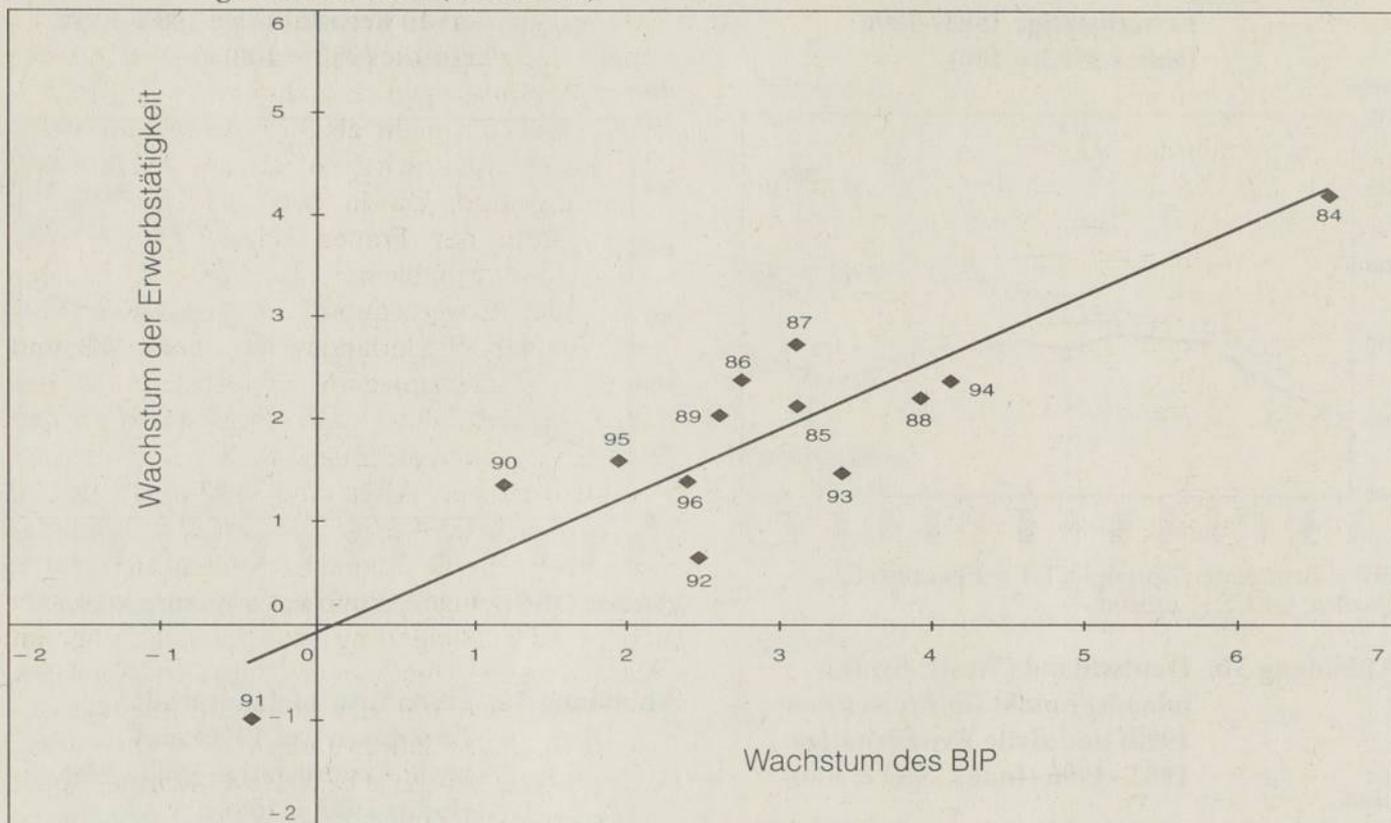
Quelle: OECD.

Betrachtet man nur die letzten Jahre, kann man feststellen, daß sich diese Schwelle noch weiter nach oben – in Richtung eines höheren Wirtschaftswachstums – verschoben hat. Es ist also ein noch höheres BIP-Wachstum notwendig, um die Beschäftigung wieder ansteigen zu lassen⁵.

Um die Unterschiede bzw. die Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern herauszuarbeiten, werden im folgenden Kapitel die Komponenten des Beschäftigungswachstums dargestellt. Dabei wird einmal von der Angebotsseite (Demographie) des

⁵ Dies ist für Deutschland eine Änderung des langfristigen Trends. Die Beschäftigungsschwelle ist bis auf die letzten Jahre eher zurückgegangen.

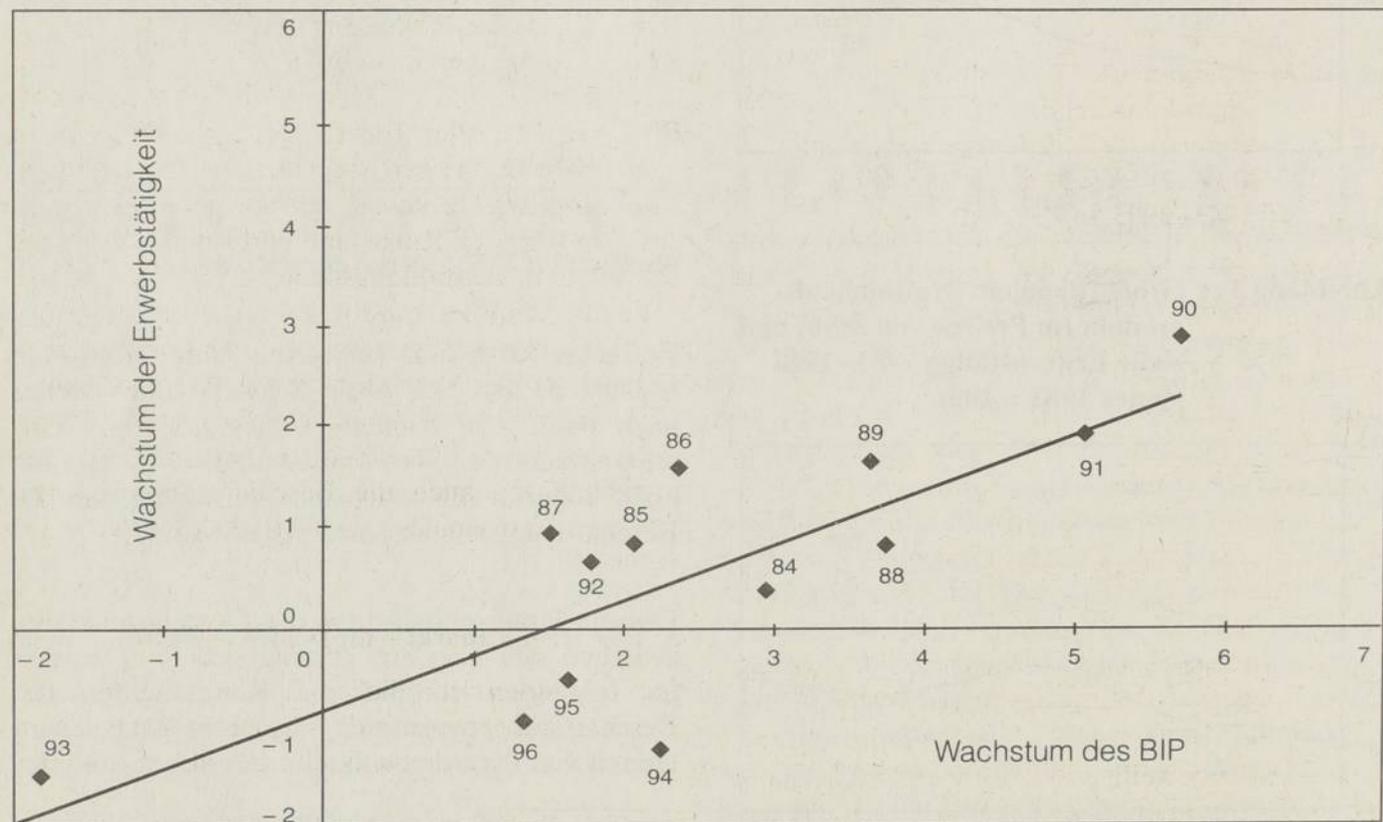
Abbildung 4a: Wachstumsraten 1984–1996 des BIP (in Preisen von 1990) und der zivilen Erwerbstätigen in den USA (in Prozent)



BIP = Bruttoinlandsprodukt.

Quellen: US Department of Labor: Employment and Earnings, January 1997; OECD (1997): National Accounts, Vol. I, 1960–1965; OECD (1997): Economic Outlook No. 61, June 1997.

Abbildung 4b: Wachstumsraten 1984–1996 des BIP (in Preisen von 1990) und der zivilen Erwerbstätigen in Deutschland (West) (in Prozent)



Quellen: Eurostat (1996): Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1980–1994; OECD (1996): National Accounts, Vol. 1, 1960–1994; 1995 und 1996 IAB.

Arbeitsmarktes ausgegangen und in einem zweiten Ansatz von der Nachfrageseite (Wirtschaftswachstum).

2. Der Arbeitsmarkt – die Angebotsseite

Die demographische Entwicklung beeinflusst das Arbeitskräfteangebot über das Bevölkerungswachstum und das Erwerbsverhalten. Die demographisch orientierten Komponenten des Beschäftigungswachstums lassen sich folgendermaßen darstellen:

$$ET = Bev \times EQ \times BQ$$

ET = Zahl der Erwerbstätigen

Bev = Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

EQ = Erwerbsquote = EP/Bev

wobei EP = Zahl der Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Arbeitslose)

BQ = Beschäftigungsquote = ET/EP

Näherungsweise kann dieser Zusammenhang in Wachstumsraten ausgedrückt werden. Dadurch kann der Beitrag der einzelnen Komponenten sichtbar gemacht und ein Vergleich zwischen den Ländern vorgenommen werden. Dabei soll darauf hingewiesen werden, daß es sich um eine Aufspaltung handelt, die noch nichts über die Ursachen aussagt. Berechnet man für obige Relation die prozentualen Veränderungen für die Zeit von 1983 bis 1995, dann ergeben sich folgende Werte:

Tabelle 2: Komponenten des Beschäftigungswachstums auf der Angebotsseite/ Demographische Entwicklung und Erwerbsverhalten (Veränderungen 1983–1995, in Prozent)

	ET	Bev	EQ	BQ
DK	7,5	4,4	-1,9	5,0
D (W)	8,5	6,4	2,3	-0,4
GB	9,9	3,4	3,3	2,9
NL	22,5	8,9	10,2	2,1
USA	23,2	10,7	6,6	4,3

ET = Erwerbstätige; Bev = Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter; EQ = Erwerbsquote; BQ = Beschäftigungsquote.

Quellen: OECD; Eurostat; Centraal Bureau voor de Statistiek; eigene Berechnungen.

Aus der Tabelle 2 lassen sich Gemeinsamkeiten und Divergenzen zwischen den Ländern erkennen. Sie bedürfen vielfach noch einer Kommentierung, da hinter den jeweiligen Größen unterschiedliche Wirkungszusammenhänge stehen können und deshalb zum Beispiel eine gleiche prozentuale Veränderung, je nach Land, anders zustande kommen

kann. Wie bereits aus Abbildung 2 ersichtlich, weisen die Niederlande und die USA die höchsten Steigerungen der Erwerbstätigkeit aus. Für die Niederlande hängt dies zum großen Teil mit der fast explosionsartigen Zunahme der Teilzeitbeschäftigung – um mehr als 30 Prozent seit 1973 – zusammen. Diese wird in großem Maße von Frauen ergriffen. Da in den Niederlanden die Erwerbsquote der Frauen relativ niedrig war, bestand ein erheblicher Nachholbedarf. Der Anstieg der Erwerbsquote um fast 10 Prozentpunkte in den Niederlanden zwischen 1983 und 1995 ist auf die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen zurückzuführen. Allerdings spielt bei den Niederlanden auch die Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter eine wesentliche Rolle, die nur in den USA eine noch größere Veränderung erfuhr. Beide Länder zeichnen sich durch ihre relativ „junge“ Bevölkerung aus, was sich auch in der Steigerung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter niederschlägt. In den USA hängt dies auch mit der starken Zuwanderung zusammen. Jedes Jahr wandern 800 000 bis eine Million Menschen zu. Diese Zuwanderung spielt im betrachteten Zeitraum auch für Deutschland eine wesentliche Rolle und erklärt, warum bei uns trotz „alter“ Bevölkerung die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter immerhin auch um über sechs Prozent zugenommen hat. Für die übrigen drei europäischen Länder spielte die Zuwanderung während des einbezogenen Zeitraums keine so große Rolle. Ins Auge fällt auch der Rückgang der Erwerbsquote in Dänemark. Nun hat Dänemark mit 81 Prozent bereits die höchste Erwerbsquote aller EU-Länder, und diese kann nicht beliebig weiter steigen. Der geringfügige Rückgang der Quote um 1,9 Prozent erklärt sich aus dem früheren Ruhestand und zum anderen aus der längeren Ausbildungsdauer. Die Unterschiede in den Beschäftigungsquoten – der dritten Komponente des Beschäftigungswachstums in Tabelle 2 – hängen mit der Veränderung der Arbeitslosigkeit zusammen⁶. Es gelang in den anderen Ländern, insbesondere in den USA, im Zuge der Arbeitsplatzschaffung auch die Beschäftigungsquote zu erhöhen und analog die Arbeitslosenquote zu senken.

3. Der Arbeitsmarkt – die Nachfrageseite

Die gesamtwirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes lassen sich aus einer anderen Gleichung ablesen, in der

⁶ Der Anstieg der Beschäftigungsquoten – hier verstanden als der beschäftigte Teil der Erwerbspersonen – ist auf die Verringerung der Arbeitslosigkeit zurückzuführen.

das Sozialprodukt (Wirtschaftswachstum) in die Komponenten Stundenproduktivität, Jahresarbeitszeit und Erwerbstätige aufgespalten wird:

$$Y = ET \times JAZ \times AP$$

Y = BIP

ET = Erwerbstätige

JAZ = durchschnittliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen in Stunden

AP = Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde

Näherungsweise läßt sich dies für den Zeitraum 1983–1995 in Wachstumsraten ausdrücken:

Tabelle 3: Komponenten des Beschäftigungswachstums auf der Nachfrageseite/ Wirtschaftswachstum (Veränderungen 1983–1995, in Prozent)

	Y	ET	JAZ	AP
DK	29,1	7,5	-2,4	23,1
D (W)	34,7	8,5	-9,3	37,0
GB	32,5	9,9	0,9	18,4
NL	37,8	22,5	-9,7	24,5
USA	41,2	23,2	3,7	10,5

Y = Bruttoinlandsprodukt; ET = Erwerbstätige; JAZ = durchschnittliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen in Stunden; AP = Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde

Quellen: OECD; Eurostat; Centraal Bureau voor de Statistiek; eigene Berechnungen.

Bei der Beschäftigungszunahme liegen die USA und die Niederlande weit vorne. Ist dies auf ein höheres Wirtschaftswachstum zurückzuführen? Im betrachteten Zeitraum sind die Unterschiede nicht so groß, daß das Wirtschaftswachstum die starke Zunahme der Erwerbstätigkeit erklären könnte. Dies zeigte sich bereits aus der Tabelle 1 und den Abbildungen 3a–3e. Erst in den letzten Jahren war in den anderen Ländern die Wirtschaftslage deutlich besser als in Deutschland. Diese hatte auch einen positiven Einfluß auf die Beschäftigungsentwicklung.

Wie die Tabelle 3 zeigt, gibt es große Unterschiede in der Entwicklung der Jahresarbeitszeiten der hier betrachteten fünf Länder. In Großbritannien und den USA sind die durchschnittlichen Jahresarbeitszeiten gestiegen, während diese in den kontinentaleuropäischen Ländern zurückgegangen sind. In den Niederlanden hängt dies – wie oben schon formuliert – eng mit der Zunahme der Teilzeit zusammen, aber auch mit einer generellen Verkürzung der (Vollzeit-)Arbeitszeit. Die Niederlande liegen mit einem Teilzeitanteil von 38 Prozent (1996) weit an der Spitze aller Industriestaaten (zum Vergleich Deutschland: 16 Prozent). Mehr

als 60 Prozent aller erwerbstätigen Frauen und rund ein Sechstel aller Männer sind teilzeitbeschäftigt. Diese Entwicklung wurde begünstigt durch die dynamische Entwicklung im Dienstleistungssektor (mit einem Beschäftigungsanteil von 73,5 Prozent) und den Nachholbedarf bei der Frauenerwerbstätigkeit, die in den Niederlanden relativ niedrig war. In Deutschland ist der Rückgang der Jahresarbeitszeit nur zu einem kleinen Teil auf die Ausweitung der Teilzeit zurückzuführen. Wichtiger war die allgemeine Reduzierung der Arbeitszeiten.

Bei der Produktivitätsentwicklung ergeben sich ebenfalls erhebliche Unterschiede von Land zu Land. Deutschland nimmt eine Spitzenposition ein. Dies hängt u.a. auch mit der Wirtschaftsstruktur zusammen. In Deutschland spielt der verarbeitende Sektor mit einem Beschäftigungsanteil von 35 Prozent (1996) eine wesentlich größere Rolle als in den anderen Ländern wie in Dänemark mit 26 Prozent, den Niederlanden mit 23 Prozent oder den Vereinigten Staaten mit 24 Prozent. Im verarbeitenden Sektor ist die Produktivität in der Regel höher als bei den Dienstleistungen. Dies gilt besonders für ein exportorientiertes Land wie Deutschland, welches dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist. In Großbritannien und den USA wird das Wirtschaftswachstum weit weniger vom Produktivitätsfortschritt getragen als in den drei anderen Ländern. Für den Arbeitsmarkt heißt dies, daß – unter sonst gleichen Bedingungen – mehr Arbeitsplätze geschaffen werden können. Die Kehrseite ist, daß ein niedriges Produktivitätswachstum nicht ohne Einfluß auf die Lohnsteigerungen bleibt. Nach Angaben der OECD liegt Westdeutschland bei den Lohnsteigerungen der vergangenen fünf Jahre an der Spitze, an letzter Stelle liegen die USA, die drei anderen Länder Dänemark, Großbritannien und die Niederlande dazwischen⁷.

IV. Mehr Beschäftigung durch größere Lohnspreizung?

Die ausschließliche Betrachtung der durchschnittlichen Lohnsteigerung kann zu irreführenden Schlüssen verleiten. Wichtig ist auch die Spreizung der Löhne und deren Entwicklung im Zeitablauf. Da dies ein wichtiges Element in der gegenwärtigen

⁷ Vgl. OECD, Employment Outlook, Paris 1997, S. 7.

gen beschäftigungspolitischen Diskussion ist, soll hier darauf eingegangen werden.

Bei den Lohn disparitäten unterscheiden sich wieder die kontinentaleuropäischen Länder von den zwei angelsächsischen Ländern. Sowohl in den USA als auch in Großbritannien war die Lohnspreizung nach unten und nach oben erheblich größer, und sie hat im Zeitablauf noch zugenommen⁸. Mit anderen Worten, es gibt sowohl mehr Beschäftigte, die wenig verdienen, als auch mehr Personen mit höherem Einkommen. Die oft gehörte Behauptung, daß das Beschäftigungswachstum in den USA nur durch schlecht bezahlte Arbeit (*bad jobs*) zustande kommt, läßt sich so nicht bestätigen. Allerdings ist auch nicht zu übersehen, daß die Kehrseite des amerikanischen „Beschäftigungswunders“ Armut bei Arbeit (*working poor*) bedeuten kann. In vielen Bereichen werden weit unterdurchschnittliche Löhne gezahlt, die die Arbeitnehmer akzeptieren müssen, da das sehr lückenhafte Sozialsystem vielfach keine Sozialtransfers gewährt⁹. Damit besteht ein Zwang zur Aufnahme einer Beschäftigung, notfalls auch einer schlecht bezahlten. Allerdings gibt es dort derartige Arbeitsplätze, während diese Einfacharbeitsplätze bei uns vielfach wegrationalisiert wurden.

Die Entwicklung zu größeren Lohn disparitäten ging einher mit einer steigenden Zahl von Haushalten, deren Einkommen unterhalb der staatlich fixierten Armutsgrenze liegt. 1982 betrug die Zahl der betroffenen Amerikaner 34,4 Millionen. Bis 1993 stieg sie auf den bisherigen Maximalwert von 39,3 Millionen an. Dies entspricht einem Anteil an der Bevölkerung von 15,1 Prozent. Darunter fallen ein Drittel Kinder. Neuere Daten zeigten, daß die Realeinkommen mit sich verbessernder Wirtschaftslage wieder steigen und daß der Anteil der Amerikaner mit Einkommen unterhalb der Armutsgrenze seit 1994 erstmals wieder langsam zurückgeht. Ob dies eine dauerhafte Trendumkehr bedeutet, bleibt abzuwarten. Die Armutsgrenze für eine vierköpfige Familie lag 1996 bei etwa 16 000 Dollar jährlich.

⁸ Vgl. OECD, Employment Outlook, Paris 1996, S. 62.

⁹ So beträgt die Arbeitslosenunterstützung je nach Bundesstaat nur einen Bruchteil des vorhergehenden Nettolohnes (ca. 20–40 Prozent) und wird nur für maximal 26 Wochen gezahlt. Kritisch ist die Situation auch beim Krankenversicherungsschutz: Dieser ist bei Arbeitslosigkeit keineswegs automatisch gewährleistet. Da die Krankenversicherung vielfach über den Arbeitgeber erfolgt, ist der Arbeitnehmer bei Verlust des Arbeitsplatzes gedrängt, möglichst schnell wieder eine Beschäftigung mit Krankenversicherungsschutz zu finden.

Dem Problem Armut bei Arbeit widmet sich seit kurzem auch zunehmend die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), eine Organisation, die eher marktwirtschaftlich orientiert ist. Die OECD sieht die Gefahr der sozialen Ausgrenzung und den Verlust des sozialen Zusammenhaltes¹⁰.

Bei der Beurteilung der Lohn disparitäten sind noch zwei Bemerkungen angebracht:

Erstens:

Die Unterschiede bleiben weniger kraß, wenn es einem großen Teil der *working poor* gelingt, von dem niedrigen Lohnniveau im Laufe der Zeit aufzusteigen. Leider ist dies in den USA nur in begrenztem Umfang der Fall. Zwar gehören zu den Niedriglohnbeziehern zum Beispiel viele Jugendliche, die nur vorübergehend jobben, aber nach Untersuchungen der OECD befinden sich circa zwei Fünftel aller Geringverdiener nach sechs Jahren immer noch im unteren Lohnsegment¹¹.

Zweitens:

Der Lohn stellt nur *eine* Form des Einkommens dar. Werden Löhne über Transfereinkommen aufgebessert, dann verbessert sich auch die wirtschaftliche Situation der betroffenen Arbeitnehmer. Selbst in den USA geschieht dies in gewissen Grenzen durch Sozialtransfers. Aus deutscher Sicht interessant ist weiterhin die „Earned Income Tax Credit“ (EITC), eine Art negativer Einkommensteuer, die es in den USA seit 1975 gibt: Geringverdiener brauchen bis zu einer bestimmten Lohnobergrenze nicht nur keine Steuer zu bezahlen, sondern erhalten auch einen Einkommenszuschuß¹².

Überlegungen, Konsequenzen aus der amerikanischen Lohnspreizung für Deutschland zu ziehen,

¹⁰ Siehe hierzu die Jahresberichte „Employment Outlook“ der letzten Jahre.

¹¹ Das unterste Lohnsegment geht bis zu 0,65 des Medianverdienstes. Frauen und Geringqualifizierte tragen das höchste Risiko, im untersten Lohnsegment zu verbleiben. Vgl. OECD (Anm. 7), S. 39. Auch eine Untersuchung des US Bureau of Labor Statistics kommt auf eine hohe Persistenz der Armut bei den betroffenen Personengruppen; siehe Maya Federman u.a., What does it mean to be poor in America, in: Monthly Labor Review, 119 (1996) 5.

¹² Dieses Programm ist in den letzten Jahren stark ausgebaut worden. Man schätzt, daß sich damit für 1996 das Jahreseinkommen von rund 18 Millionen Haushalten um durchschnittlich 1 400 US-Dollar im Jahr erhöht hat. Vgl. Council of Economic Advisers, Economic report of the President, 1997, S. 186. Siehe auch Heinz Werner, Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA – Lehren für uns?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1997) 3, S. 599.

münden in einem Dilemma: Sollen etwa auch bei uns die oberen Einkommen „leistungsgerecht“, das heißt überproportional wachsen? In dem Umfang, wie auch in Deutschland Menschen gezwungen würden, zu Niedriglöhnen zu arbeiten, könnte eine ähnliche Entwicklung wie in den USA eingeleitet werden: eine Arbeitsplatzdynamik, die zahlenmäßig beeindruckend ist, aber um den Preis einer einkommensmäßig auseinanderdriftenden Gesellschaft. Die Situation in Deutschland unterscheidet sich jedoch von der der USA insofern, als ein erheblich größerer Teil der Beschäftigten noch im Verarbeitenden Sektor beschäftigt ist (35 Prozent gegenüber 24 Prozent). Dieser Bereich unterliegt zudem noch stark der Außenkonkurrenz. Hier den technischen Fortschritt zu bremsen und den „zu hohen“ Produktivitätssteigerungen entgegenzuwirken würde Produkt- und Prozeßinnovationen behindern und die qualitative Wettbewerbsfähigkeit verschlechtern, ohne die preisliche Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft zu verbessern¹³. Im Zuge der Globalisierung und des Hinzukommens neuer Konkurrenten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten verstärkt sich der Konkurrenzdruck weiter.

Dieser Wettbewerb findet oft auf stagnierenden Märkten statt, zum Beispiel bei langlebigen Konsumgütern, mit denen Haushalte bei steigendem Wohlstand zunehmend versorgt sind¹⁴. Die Preiselastizität der Nachfrage – die relative Änderung der Menge bei einer kleinen Änderung des Preises – nach diesen Gütern ist gering. Bei stagnierenden Märkten bleiben kurz- und mittelfristig nur zwei Möglichkeiten, um weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben: entweder der Weg der Steigerung der Produktivität durch Prozeßinnovationen (Rationalisierung, Verbesserung der Arbeitsorganisation) oder der Senkung der Löhne. Eine dritte, mittel- bis längerfristige Möglichkeit besteht nach Eileen Appelbaum und Ronald Schettkat¹⁵ darin, neue innovative Produkte auf den Markt zu bringen, die entsprechend preiselastisch sind. Sie argumentieren folgendermaßen: Die Preiselastizität der Nachfrage ist abhängig vom Reifegrad der Produkte und deren Marktdurchdringung. Produkte, die bereits eine weite Verbreitung erreicht haben (alte Produkte), können auch bei sinkenden Preisen nur noch mäßig ihren Absatz ausdehnen,

13 Vgl. Ronald Schettkat, Das Beschäftigungsproblem der Industriegesellschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/96, S. 32.

14 Vgl. ebd., S. 32 ff.

15 Vgl. Eileen Appelbaum/Ronald Schettkat, Das Ende der Vollbeschäftigung? Zur Wirtschaftsentwicklung in Industrieländern, in: Wirtschaftsdienst, (1994) 4, S. 193 ff., und R. Schettkat, ebd., S. 25 ff.

ihre Nachfrage ist preisunelastisch. Neue, innovative Produkte stoßen dagegen definitionsgemäß auf einen ungesättigten Markt, der sich bei entsprechender Preisentwicklung schnell ausweiten kann. Die Nachfrage nach diesen Produkten ist preiselastisch. Bei entsprechender Preisgestaltung und Nachfrage können hier hohe Löhne gezahlt und die Beschäftigung sogar ausgeweitet werden.

Allerdings sagen die Autoren selbst, daß damit keine Bewältigung der beschäftigungspolitischen Probleme zu erwarten ist. Als weitere Möglichkeit wird deshalb vorgeschlagen, die Industriegesellschaft in eine Dienstleistungsgesellschaft zu überführen¹⁶. In den USA ist dies mit Hilfe der Lohndifferenzierung erfolgt, mit all den problematischen Auswirkungen des Entstehens von *working poor*. Schettkat schlägt deshalb vor, in bestimmten Fällen Dienstleistungen über Subventionen marktfähig zu machen, damit die in diesen Sektoren Beschäftigten keine Armutslöhne beziehen¹⁷. Insbesondere bei den privaten Dienstleistungen wird noch ein Beschäftigungspotential im Vergleich zu den USA vermutet.

V. Fazit

Was läßt sich nun aus der Arbeitsmarktanalyse der beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder ableiten? Als erstes kann festgehalten werden, daß es eine Vielfalt der Wege zu mehr Beschäftigung gibt. Die Zerlegung des Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstums in seine Komponenten hat dies bereits offengelegt. Noch deutlicher würde diese Vielfalt, wenn man auch nach den Unterschieden der Arbeitsmarktverfassung (institutionelle Regelungen, Systeme der Lohnfindung) oder dem Umfang der Arbeitsmarktpolitik fragt. Eine derartige Betrachtung würde jedoch den Rahmen des vorliegenden Aufsatzes sprengen. Die Erkenntnisse daraus gehen jedoch in die weiter unten gemachten Aussagen zum Erfolg der Beschäftigungspolitik ein¹⁸.

16 Vgl. R. Schettkat, ebd., S. 33.

17 Die Subvention kann beim Konsum ansetzen, d.h., es werden zunächst kostendeckende Preise verlangt, die dann z.B. durch steuerliche Absetzbarkeit oder durch Gutscheine vermindert werden. Für die Subvention der Produktion gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, die aus einer negativen Einkommensteuer für die Beschäftigten oder einer Reduktion von Steuern und Abgaben bestehen können (vgl. R. Schettkat, ebd., S. 34 f.).

18 Diese Bereiche sind aufgegriffen in den vier IAB-Kurzberichten zum Arbeitsmarkt in den USA, DK, GB und den Niederlanden, die 1997 und 1998 erschienen sind. Sie sind im

Bei den hier betrachteten vier Ländern stehen sich zwei Konzeptionen gegenüber: die marktwirtschaftliche Orientierung der USA und Großbritanniens und das korporatistische, auf Konsens ausgegerichtete Modell der kontinentaleuropäischen Staaten Niederlande und Dänemark. Im ersten Fall spielen die Gewerkschaften keine große Rolle bei der Lohnfindung, die Lohnspreizung ist hoch, der Kündigungsschutz wenig ausgeprägt, Arbeitsverträge werden überwiegend auf betrieblicher oder individueller Ebene ausgehandelt, und die Flexibilität des Arbeitsmarktes ist deshalb hoch.

Das zweite Länderpaar ist gekennzeichnet durch einen hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften, geringe Lohnspreizung und hohe Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die sich auch in hohen Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld) niederschlagen. Trotzdem erreichen beide Länder ein hohes Maß an Flexibilität: die Niederlande über die große Verbreitung der Teilzeitarbeit, Dänemark wegen des geringen Kündigungsschutzes und der Möglichkeit, auf Arbeitslose auch Druck auszuüben, eine Beschäftigung aufzunehmen oder an einer Bildungsmaßnahme teilzunehmen. Gesellschaftlich akzeptiert wird dieser Zwang zur Flexibilisierung, weil die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit nach wie vor sehr hoch sind.

Diese Bemerkungen sollen zeigen, daß es keine Patentrezepte in dem Sinn geben kann, daß man „Modelle“ (Systeme) kopiert. Jedes Land hat seinen eigenen historisch-traditionellen Hintergrund und eine andere gesellschaftliche Werteskala, aus denen heraus Veränderungen entwickelt werden müssen. Trotzdem zeigt der Blick über die Grenzen gewisse Gemeinsamkeiten für einen beschäftigungspolitischen Erfolg, die im folgenden aufgeführt sind:

– Ein umfassender, gesamtwirtschaftlicher Anreiz war wichtig für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt. Die Erfahrung zeigt, daß Reformen koordiniert und zum Beispiel mit der Fiskal- und Sozialpolitik abgestimmt werden müssen. Isolierte Teilreformen bringen bestenfalls auch nur Teilerfolge.

– Für Investitionen und Verbrauch ist jeweils ein günstiger Rahmen geschaffen worden, zum Beispiel durch eine vorübergehend defizitäre Fiskalpolitik und eine expansive Geldpolitik, ferner in

der Steuergestaltung, zum Beispiel durch Senkung der direkten Steuern und stärkere Betonung der indirekten Steuern.

– Die Produkt- und Dienstleistungsmärkte wurden liberalisiert. Als Beispiel wäre Großbritannien zu nennen, welches in den achtziger und neunziger Jahren die Privatisierung vorantrieb. Ein Problem ist dabei, daß in der Regel zunächst ein erheblicher Rückgang der Beschäftigung durch Freisetzung eintritt.

– Dezentralisierte Systeme der Lohnfindung können regionalen und betrieblichen Gegebenheiten besser Rechnung tragen. In den marktwirtschaftlich orientierten Ländern ist dies inhärent, da Arbeitsverträge vielfach individuell oder auf Betriebsebene ausgehandelt werden. Auch in den stark tarifvertraglich geprägten Arbeitsmärkten der Niederlande und Dänemarks sind zunehmend Flexibilisierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Arbeitszeit oder Entlohnung in den Tarifvereinbarungen eingeführt worden, um auf die lokalen/betrieblichen Bedürfnisse eingehen zu können.

– Moderate Lohnsteigerungen haben in den betrachteten Ländern den Beschäftigungsaufbau begünstigt.

– Durch niedrige Lohnnebenkosten konnten die Kosten der Arbeitskräfte verringert werden. Dies kann Konsequenzen für die soziale Sicherheit haben, denn niedrige Beiträge haben auch niedrige Ansprüche zur Folge. Oder das Sozialsystem muß teilweise oder ganz über Steuern finanziert werden, wie zum Beispiel in Dänemark.

– Ein gewisses Maß an Lohnspreizung ist notwendig, wobei die Unterschiede zwischen den hier betrachteten Ländern beachtlich sind. Dabei ist zu bedenken, daß sich kleinere Länder mit relativ homogenen Strukturen eine relativ geringe Lohn disparität leisten können. Größere Länder mit erheblichen regionalen, wirtschaftsstrukturellen und Bildungsunterschieden, wie die USA oder Großbritannien, weisen eine erhebliche Lohnspreizung auf. Diese hat in den beiden Ländern sicherlich zur Zunahme der Beschäftigung beigetragen. Allerdings kann sich beim Niedriglohn das Problem der Armut trotz Beschäftigung ergeben (*working poor*).

– Kennzeichnend sind schließlich noch unterschiedliche Schwerpunkte in der Arbeitsmarktpolitik. In den marktwirtschaftlich orientierten Ländern USA und Großbritannien spielt die Arbeitsmarktpolitik – einschließlich der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit – keine große Rolle. Dadurch entsteht ein Druck zur Arbeitsauf-

Internet unter <http://www.iab.de> zu finden und dort zum Download abrufbar. Für die USA ist eine ausführliche Darstellung erschienen in: Heinz Werner, Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA – Lehren für uns?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1997) 3, S. 585 ff.

nahme, auch in niedrig entlohnte Arbeit. Demgegenüber geben unter den OECD-Ländern Dänemark und die Niederlande vergleichsweise viel für die Arbeitsmarktpolitik aus. Wobei allerdings darauf hinzuweisen ist, daß etwa zwei Drittel der Aus-

gaben auf sog. passive Maßnahmen entfallen, vor allem auf Unterstützungszahlungen bei Arbeitslosigkeit. Es wird aber ein gewisser Druck ausgeübt, eine Arbeit aufzunehmen oder eine Qualifizierungsmaßnahme zu beginnen.

Soziale Sicherung im europäischen Vergleich

I. Fragestellungen

Fragen der sozialen Sicherung wurden in der deutschen Politik und Öffentlichkeit bisher fast ausschließlich im nationalen Kontext diskutiert. Erst in den letzten Jahren ist hier ein Wandel eingetreten, der vor allem auf drei Problemkomplexe zurückzuführen ist: Zum einen wächst vor dem Hintergrund des weltweiten Globalisierungsprozesses die Sorge, ob in einer verschärften weltweiten Standortkonkurrenz das vergleichsweise hohe soziale Sicherungsniveau in Deutschland wie in Europa aufrechterhalten werden kann. Zum anderen wirft der Prozeß der (west-)europäischen Integration die Frage auf, ob in einem vereinten Europa die nationalen Sozialstaatsmodelle auch künftig Bestand haben werden oder ob es zu einem Prozeß der Angleichung kommen wird, der die bisherigen Schutz- und Sicherheitsstandards in der Bundesrepublik in Frage stellen könnte. Schließlich hat die Tatsache, daß das bisherige Sozialstaatsmodell Bundesrepublik durch die Beschleunigung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels und die Veränderung politischer und fiskalischer Rahmenbedingungen vor einer tiefgreifenden Herausforderung steht, das Interesse an der Frage geweckt, wie unsere Nachbarländer mit vergleichbaren Problemen fertig werden.

Im folgenden sollen die Systeme der sozialen Sicherung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) in vergleichender Perspektive dargestellt werden¹. Dabei werden zunächst die verschiedenen Sozialstaatsmodelle innerhalb der EU charakterisiert. Vor diesem Hintergrund werden in einem zweiten Schritt Stand und Entwick-

lung des Umfangs und der Struktur der Ausgaben wie der Einnahmen für soziale Sicherung in den Unionsstaaten beschrieben. Im Anschluß daran wird die Frage aufgegriffen, mit welchen Problemen und Herausforderungen die europäischen Sicherungssysteme derzeit konfrontiert werden und wie die Unionsmitglieder darauf reagieren. Die abschließenden Bemerkungen sind der Frage gewidmet, welche Konsequenzen die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion auf die nationalen Sozialsysteme haben wird und welche Entwicklungsperspektiven die europäischen Sicherungsmodelle vor dem Hintergrund von Globalisierung und Binnenmarktintegration noch besitzen.

II. Sozialstaatsmodelle und soziale Sicherung im europäischen Vergleich

Auch wenn in den westeuropäischen Staaten traditionell große Ähnlichkeiten bei den Zielen der sozialen Sicherung zu verzeichnen sind, fallen die Formen der Umsetzung doch sehr unterschiedlich aus. Konzentriert man sich auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, kann man – stark vereinfacht – vier Modelltypen sozialer Sicherung unterscheiden, denen sich die einzelnen EU-Mitgliedstaaten wie folgt zuordnen lassen²:

(1) Die Staaten des *skandinavischen Sicherungsmodells* (Dänemark, Schweden, Finnland) sind dadurch gekennzeichnet, daß soziale Sicherungsleistungen als Bürgerrechte definiert sind, wobei allen Bürgern gleiche steuerfinanzierte Sicherungsleistungen zustehen. Personen, die einer bezahlten Beschäftigung nachgehen, erhalten zusätzliche einkommensbezogene Leistungen aus betrieblichen Systemen. Nur die Arbeitslosenversicherung ist von dem staatlichen Sicherungssystem abgetrennt und beruht auf Freiwilligkeit. Insgesamt liegt das Niveau der Sozialleistungen vergleichsweise hoch, wobei die Steuerfinanzierung dominiert und entsprechend hohe Steuerabgaben erhoben werden.

1 Einen kurzgefaßten Überblick über die sozialen Sicherungssysteme in der Europäischen Union bieten die regelmäßig aktualisierten Übersichtstabellen zur „Social protection in the Member States of the European Union“, herausgegeben vom Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) der Europäischen Kommission, letzte Ausgabe Luxemburg 1997. Einen Überblick über die sozialen Sicherungssysteme im übrigen Europa, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, geben die vom Europarat herausgegebenen und in regelmäßigen Abständen aktualisierten „Comparative tables of social security schemes“, letzte Ausgabe Straßburg 1997.

2 Vgl. z.B. Europäische Kommission: Soziale Sicherheit in Europa 1995, Luxemburg 1996, S. 9 f. und 33 f.

(2) Großbritannien und Irland repräsentieren das *angelsächsische Sicherungsmodell*. Dieses ist dadurch gekennzeichnet, daß eine umfassende soziale Sicherung existiert, in der neben Sozialversicherungsleistungen auf niedrigem Niveau bedarfsgeprüfte Fürsorgeleistungen eine große Rolle spielen. Während das staatliche Gesundheitswesen in Großbritannien allen Bürgern uneingeschränkt kostenlos zur Verfügung steht, gilt dies in Irland nur für Bezieher niedriger Einkommen.

(3) Deutschland, Österreich, Frankreich und die Beneluxstaaten gelten als die Staaten des *kontinentaleuropäischen Sicherungsmodells*. Hier bildet die Sozialversicherung den Kernbereich des sozialen Sicherungssystems; soziale Sicherung ist also direkt oder indirekt (für Familienangehörige) an den Beschäftigungsstatus gekoppelt. Die überwiegend beitragsfinanzierten Leistungen der Sozialversicherung sind abhängig von der früheren Erwerbseinkommensposition und variieren zum Teil nach der Zugehörigkeit zu bestimmten Berufsgruppen. Sicherungslücken in diesem primären Netz werden durch ein separates letztes Netz von Fürsorgeleistungen geschlossen.

(4) Eine Ausnahmestellung kommt schließlich den südeuropäischen Staaten zu, die einem *rudimentären Sicherungsmodell* zuzuordnen sind. In diesen Ländern sind erst in den letzten Jahrzehnten im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung und des sozialökonomischen Strukturwandels allgemeine soziale Sicherungssysteme auf- bzw. ausgebaut worden. In der Regel sind hier gemischte Versicherungssysteme anzutreffen, die sich aus betrieblichen und Sozialversicherungssystemen zusammensetzen, wobei große Sicherungslücken bestehen und das Leistungsniveau insgesamt vergleichsweise niedrig liegt. De facto gehen die Sicherungssysteme in diesen Ländern immer noch von der Prämisse aus, daß eine ergänzende Absicherung durch die primären Netze (Familie und private Wohltätigkeit) erfolgt, wobei der wirtschaftliche und soziale Wandel die Voraussetzungen hierfür zunehmend untergräbt.

Aus dieser Unterscheidung von Modelltypen sozialer Sicherung wird erkennbar, daß es derzeit kein einheitliches Modell des europäischen Sozialstaats gibt, daß die (west-)europäischen Nationen vielmehr gemäß ihrem jeweiligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsstand sowie aus ihren spezifischen sozialen und kulturellen Traditionen heraus ganz unterschiedliche Modelle von Sozialstaatlichkeit und sozialer Sicherung entwickelt haben. Läßt man das südeuropäische Modell des rudimentären Sozialstaats einmal bei-

seite und interpretiert dieses eher als ein Entwicklungs- oder Übergangsmodell³, lassen sich also drei klar konturierte Sicherungsmodelle unterscheiden, die heute in Westeuropa bzw. innerhalb der Europäischen Union nebeneinander existieren. Während das angelsächsische Modell auch außerhalb des europäischen Kontinents – insbesondere in den USA, in Australien und Neuseeland – große Verbreitung gefunden hat, können das skandinavische und das kontinentaleuropäische Modell als spezifisch europäisch interpretiert werden, und sie sind auch weitgehend auf Europa beschränkt.

In der international vergleichenden Wohlfahrtsforschung sind wiederholt Versuche unternommen worden, eine umfassende Typologie für sogenannte Sozialstaatsregimes zu entwickeln. Am bekanntesten ist der Ansatz von Gøsta Esping-Andersen⁴, der mit seinen „Three Worlds of Welfare Capitalism“ die internationale Debatte nachhaltig beeinflusst hat. Esping-Andersen hat dabei auf der Basis komplexer Erklärungsmodelle drei Regimetypen unterschieden, die auf jeweils unterschiedlichen Verteilungsmustern von Arbeit, Steuern und Sozialleistungen, auf spezifischen ordnungspolitischen Vorstellungen und institutionellen Arrangements basieren und ebenso Parteien-Konstellationen und Kräfteverhältnisse zwischen den Arbeitsmarktakteuren mit einbeziehen. Die von ihm unterschiedenen Regimetypen korrespondieren weitgehend mit den eingangs unterschiedenen Modellen sozialer Sicherung, auch wenn die Wohlfahrtsregimes weit über den Bereich der sozialen Sicherung hinausreichen: So entspricht Esping-Andersens Typus des „liberalen Wohlfahrtsstaatsregimes“ dem angelsächsischen Sicherungsmodell, das „sozialdemokratische Regime“ dem skandinavischen Modell und das sogenannte „konservative oder Bismarck-Regime“ dem kontinentaleuropäischen Modell. An dieser Stelle kann und soll die Konstruktion solcher Sozialstaatsregimes oder weitergefaßter Sozialstaatsmodelle nicht näher analysiert und gewürdigt werden. Der Erkenntnisgewinn eines solchen Ansatzes liegt vor allem darin, daß die soziale Sicherung nicht bereits mit einem Sozialstaatsmodell gleichgesetzt werden kann. Sie bildet vielmehr lediglich ein – zweifellos wichtiges – Moment einer umfassenderen Konstruktion von Sozialstaatlichkeit und entfaltet ihre

³ In vergleichbarer Weise kann man die im Zuge des Übergangs zu marktorientierten Wirtschaftsgesellschaften neu eingeführten Sicherungssysteme in den Staaten Mittel- und Osteuropas als Übergangsmodelle interpretieren.

⁴ Vgl. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

Wirkungen erst vor dem Hintergrund einer komplexen Interaktion mit weiteren Elementen wie der Arbeits- und der Steuerpolitik, aber auch mit den vorhandenen Strukturen des Arbeitsmarkts, der Haushalte und Netzwerke⁵.

III. Ausgaben für soziale Sicherung im westeuropäischen Vergleich

Allgemein gilt die Höhe der Ausgaben für soziale Sicherung als ein guter Indikator für den Entwicklungsstand des jeweiligen sozialen Sicherungssystems. Da die absolute Höhe der Ausgaben oder die Ausgabenhöhe pro Kopf wegen des unterschiedlichen Einkommens- und Preisniveaus wenig aussagekräftig ist, wird vor allem die Sozialausgaben- (oder Sozialleistungs-)quote, d. h. das Verhältnis zwischen Sozialausgaben und Bruttoinlandsprodukt, als Maßstab für die relative Höhe der Sozialausgaben herangezogen⁶.

Wie sieht die Höhe der Sozialleistungsquote in der Europäischen Union bzw. in den einzelnen Mitgliedstaaten aus, wie hat sie sich in den letzten Jahren entwickelt, wie setzen sich die Sozialleistungen zusammen, wie werden sie finanziert? Diesen Fragen soll im folgenden nachgegangen werden.

1. Höhe und Entwicklung der Sozialleistungsquoten

Wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, betragen die Ausgaben für soziale Sicherung in der Europäischen Union 1995 28,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Gemeinschaft. Die Höhe der Sozialleistungsquote weist innerhalb der Gemeinschaft jedoch große Unterschiede auf. Der Spitzenwert

von 35,6 Prozent wurde in Schweden erreicht, dicht gefolgt von Dänemark mit 34,3 Prozent, Finnland mit 32,8 Prozent und den Niederlanden mit 31,6 Prozent. Mit größerem Abstand folgten Frankreich mit 30,6 Prozent, Belgien und Österreich mit 29,7 Prozent und Deutschland mit 29,4 Prozent. Ebenfalls mittlere Sozialleistungsquoten fanden sich in Großbritannien (UK) mit 27,7 Prozent, Luxemburg mit 25,3 Prozent und Italien mit 24,6 Prozent. Am unteren Ende dieser Rangfolge lagen Irland (19,9 Prozent), Portugal (20,7 Prozent), Griechenland, dessen Wert von 21,0 allerdings als wenig zuverlässig gilt, und Spanien (21,9 Prozent). Gerade für die Bürger der Bundesrepublik, die ja zumeist davon ausgehen, daß „ihre“ Sozialleistungsquote im europäischen Maßstab sehr hoch liegt, muß die Feststellung ernüchternd sein, daß die Bundesrepublik in dieser Hinsicht lediglich knapp über dem Durchschnitt liegt. Aus Graphik 1 wird deutlich erkennbar, daß die Staaten des skandinavischen Sicherungsmodells an der Spitze der europäischen Rangordnung liegen, gefolgt von den Staaten des kontinentaleuropäischen Modells, während die Staaten des südeuropäischen und des angelsächsischen Modells mit deutlichem Abstand am Ende der Rangskala plaziert sind.

Vergleicht man die Unterschiede in den Sozialleistungsquoten mit der jeweiligen Höhe des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts, ergibt sich als eindeutige Tendenz, daß mit steigendem Einkommensniveau auch die relative Höhe der Sozialausgaben zunimmt. Dieser „latente Konsens“ (Fritz W. Scharpf) zwischen den Ländern der Europäischen Union wird von der Europäischen Kommission inhaltlich wie folgt umschrieben: „Je weiter sich eine Volkswirtschaft entwickelt und je reicher sie wird, desto größer wird der Teil der Ressourcen, der für die verschiedenen Bereiche der sozialen Sicherheit ausgegeben wird.“⁷ Allerdings gibt es zum Teil auch zwischen Ländern mit vergleichbarem Pro-Kopf-Einkommen – wie etwa den Niederlanden und Italien – beträchtliche Unterschiede in der relativen Leistungshöhe, was darauf verweist, daß das jeweilige Wohlstandsniveau nicht allein für die Höhe der Sozialleistungen maßgeblich ist.

Auch die Entwicklung der Sozialleistungsquoten seit Beginn der siebziger Jahre weist große Unterschiede auf, wenn man die Entwicklung bis 1995 betrachtet (vgl. Tabelle 1): In der Europäischen

⁵ Vgl. hierzu die Diskussion in: Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt am Main – New York 1998. Zur Arbeitsmarktentwicklung in der EU vgl. z.B. Europäische Kommission, *Beschäftigung in Europa* 1997, Luxemburg 1997.

⁶ Seit den siebziger Jahren legt das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT) statistische Daten zum Sozialschutz in den Mitgliedsstaaten der EG vor, die seit 1981 in dem Europäischen System der Integrierten Sozialschutzstatistik klassifiziert sind. Nach Einführung einer neuen Methodik 1995 wurden die Daten ab 1990 nach dieser Methodik umgerechnet und sind daher nur bedingt mit den Daten der vorangegangenen Jahre vergleichbar (vgl. EUROSTAT, *Social Protection expenditure and receipts 1980–1995*, Luxemburg 1998). Aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen weichen die EUROSTAT-Zahlen auch von den Werten der deutschen Sozialbudget-Rechnung ab. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Sozialbericht* 1997, Bonn 1998.

⁷ Europäische Kommission, *Soziale Sicherung in Europa* 1995, S. 59; vgl. auch Fritz W. Scharpf: *Jenseits der Regime-Debatte*, in: St. Lessenich/I. Ostner (Anm. 5).

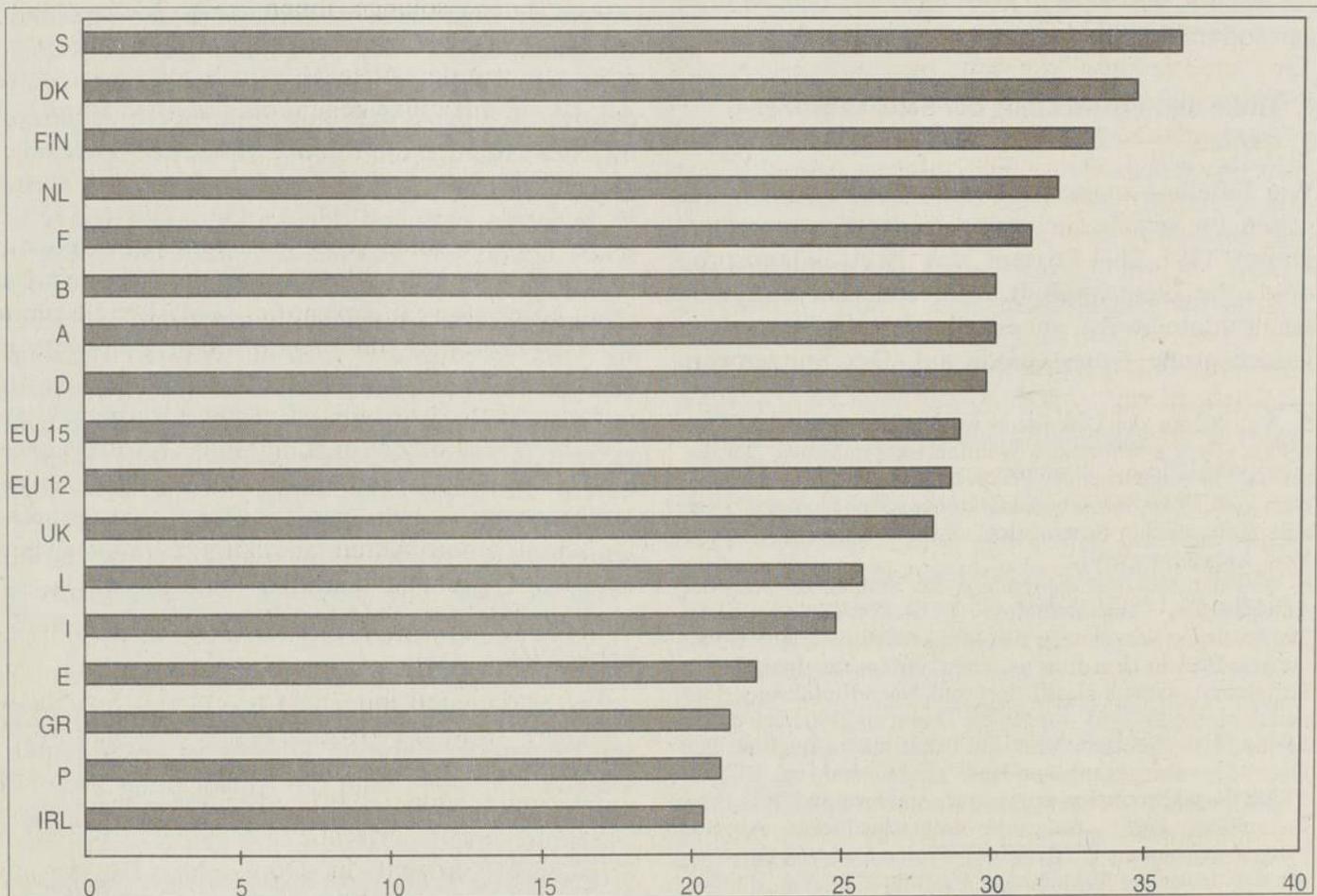
Tabelle 1: Ausgaben der Staaten der Europäischen Gemeinschaft (Europäischen Union) für soziale Sicherheit 1970 bis 1995⁽¹⁾

	B	DK	D ⁽²⁾	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	E12 ⁽³⁾
Sozialausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts																
1970	18,7	19,6	21,5	—	—	19,2	13,2	17,4	15,9	20,8	—	—	—	—	15,9	19,0
1980	28,0	28,7	28,8	—	18,2	25,4	20,6	19,4	26,5	30,1	—	12,9	—	—	20,5	24,1
1985	29,3	27,8	28,4	—	20,0	28,8	23,6	22,6	23,4	31,7	—	14,2	—	—	23,8	25,9
1990	26,6	30,3	25,4	—	19,9	27,7	19,1	24,1	23,5	32,4	26,7	15,5	25,5	—	23,0	25,2
1993	29,0	33,5	29,1	20,8	23,5	31,0	20,9	26,0	25,2	33,7	28,9	21,0	35,3	38,6	28,4	28,8
1994	29,0	35,1	28,9	20,8	22,4	30,5	20,3	25,8	24,7	32,7	29,7	21,0	34,7	37,6	28,0	28,6
1995	29,7	34,3	29,4	21,0	21,9	30,6	19,9	24,6	25,3	31,6	29,7	20,7	32,8	35,6	27,7	28,4
Jährliche Veränderung der Ausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts																
1970–1980	0,9	0,9	0,7	—	—	0,6	0,7	0,2	1,1	0,9	—	—	—	—	0,5	0,5
1980–1985	0,3	-0,2	-0,1	—	0,4	0,7	0,6	0,6	0,6	0,3	—	0,3	—	—	0,6	0,4
1985–1990	-0,5	0,4	-0,3	—	0,0	-0,2	-0,8	0,3	-0,3	0,1	—	0,2	—	—	-0,3	-0,1
1990–1995	0,6	0,8	0,8	—	0,4	0,6	0,2	0,1	0,4	-0,2	0,6	1,0	1,5	—	0,9	0,6

(1) Ab 1990 Werte gemäß dem ESSPROS Manual 1996. (2) Ab 1993 Werte für Gesamtdeutschland. (3) Seit 1993 Werte für E 15.

Quellen: Europäische Kommission 1995 und 1998; EUROSTAT 1998.

Graphik 1: Sozialleistungsquoten der EU-Mitgliedstaaten 1995



Quelle: Europäische Kommission 1998.

Gemeinschaft als Ganzes war in den siebziger Jahren und in der ersten Hälfte der achtziger Jahre ein Anstieg der Sozialleistungsquote zu verzeichnen; dagegen ging die Quote in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zurück, um Anfang der neunziger Jahre wieder stark zuzunehmen. Insgesamt stieg sie von 1970 bis 1995 von 19,0 Prozent auf 28,4 Prozent. Kann man die Expansion der Sozialausgaben in den siebziger Jahren als Ausdruck einer (bis Mitte der siebziger Jahre reichenden) Phase der expansiven Sozialpolitik werten, standen die Anstiege in der ersten Hälfte der achtziger und der neunziger Jahre in engem Zusammenhang mit den damaligen weltweiten Rezessionstendenzen. So gelang es auch Großbritannien trotz „Thatcherismus“ und „konservativer Revolution“ nicht, in diesem Zeitraum einen durch zunehmende Bedarfslagen verursachten Anstieg der Sozialausgabenquote zu vermeiden. Eine Sonder-situation war in den südeuropäischen Ländern wie Griechenland, Portugal, Spanien und Italien zu verzeichnen. Hier stieg die Sozialleistungsquote seit 1970 fast durchgängig an – als Ausdruck einer nachholenden Entwicklung zum Aufbau eines den übrigen Mitgliedsländern vergleichbaren Sozialstaats.

Auch die Bundesrepublik wies eine besondere Entwicklung auf, ging doch die Sozialleistungsquote im gesamten Verlauf der achtziger Jahre zurück, um erst Anfang der neunziger Jahre als Folge der Vereinigung wieder anzusteigen. In der Transformationskrise stieg die Sozialleistungsquote in den neuen Bundesländern zu Beginn der Vereinigung auf den erstaunlichen Wert von zwei Drittel der ostdeutschen Inlandsproduktion und war Mitte der neunziger Jahre noch doppelt so hoch wie die Quote im früheren Bundesgebiet. Die hohe Sozialleistungsquote in den neuen Bundesländern wurde jedoch durch einen entsprechenden Rückgang der Quote im früheren Bundesgebiet fast ausgeglichen; der Anstieg der deutschen Sozialleistungsquote war daher – trotz der enormen „Vereinigungslasten“ – nur geringfügig stärker als in der gesamten Europäischen Union. Als Folge einer rigiden Politik der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und einer zunehmend stärker neoliberal ausgerichteten Politik des „Umbaus des Sozialstaats“ verschob sich die Position der Bundesrepublik in der Rangskala relativer Sozialausgaben in der Union: Lag sie noch Anfang der siebziger Jahre mit ihrer Sozialleistungsquote an der Spitze der europäischen Staaten, reichte es 1995 nur noch für eine Position im Mittelfeld, knapp oberhalb des Unionsdurchschnitts.

2. Funktionale Gliederung der Ausgaben für soziale Sicherung

Die Tabellen 2 und 3 zeigen, wie sich die Sozialausgaben 1995 in funktionaler Hinsicht nach den wichtigsten Aufgabenbereichen untergliederten. Dabei wird erkennbar, daß nicht nur große Unterschiede im Niveau und in der zeitlichen Entwicklung bestehen, sondern auch die Binnenstruktur der europäischen sozialen Sicherungsmodelle große Differenzen aufweist. Betrachtet man dabei die Anteile an den Gesamtausgaben (vgl. Tabelle 2), wird erkennbar, wie das relative Gewicht des jeweiligen Bereichs im Gesamtleistungspaket des einzelnen Mitgliedstaates ausfällt. Betrachtet man dagegen den jeweiligen Anteil am Bruttoinlandsprodukt (Tabelle 3), steht die relative Höhe im Verhältnis zum volkswirtschaftlichen Leistungspotential im Blickpunkt. So kann es etwa sein, daß ein Leistungsbereich in einem Mitgliedstaat zwar einen hohen Anteil an den Ausgaben hat, jedoch – da die Ausgaben insgesamt niedrig sind – nur einen vergleichsweise bescheidenen Anteil am BIP erreicht; das sozialstaatliche Versorgungsniveau wird daher in diesem Fall trotz des hohen Ausgabenanteils eher niedrig ausfallen. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß die (relativen) Ausgaben nichts über den Grad der Bedarfsdeckung aussagen können, solange ihnen nicht Umfang und Struktur der jeweiligen Bedarfslagen und die Wirkung der mit den Ausgaben finanzierten Maßnahmen und Leistungen gegenübergestellt werden.

Im folgenden sind die wichtigsten Befunde zusammengefaßt:

- In nahezu allen Mitgliedstaaten bildeten die Leistungen für Alte und Hinterbliebene die größte Ausgabenposition (EU-Durchschnitt 42,4 Prozent); ihr Anteil am BIP betrug 12,1 Prozent. Der Anteil dieser Ausgaben am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt variierte zwischen 5,0 Prozent in Irland und 15,4 Prozent in Italien. In der Bundesrepublik erreichte dieser Leistungsbereich einen leicht unterdurchschnittlichen Anteil an den Gesamtausgaben (40,8 Prozent) und am BIP (12,0 Prozent).
- Den zweitgrößten Ausgabenbereich stellten die Leistungen der Gesundheitsfürsorge und im Krankheitsfall mit 26,2 Prozent der Sozialausgaben bzw. 7,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts dar; auch hierbei variierte der BIP-Anteil in den einzelnen Mitgliedstaaten – wenn auch schwächer – zwischen 5,0 Prozent in Italien und 8,7 Prozent in Deutschland. Insgesamt erreichte dieser Ausgabenbereich in der Bundesrepublik als Anteil an den Gesamtaus-

**Tabelle 2: Ausgaben für soziale Sicherheit nach Leistungsarten 1995 in der Europäischen Union*
(Ausgaben in Prozent der Gesamtausgaben)**

	B	DK	D	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	E 14
Leistungen für Alte und Hinterbliebene	39,8	36,6	40,8	44,1	40,7	24,9	62,7	43,2	35,5	46,7	38,6	31,8	36,6	38,0	42,4
Leistungen bei Krankheit und Gesundheitsfürsorge	24,2	17,3	29,8	29,2	27,4	33,9	20,5	23,5	27,5	24,8	29,2	20,7	21,4	24,9	26,2
Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit, Behinderung	6,1	10,3	6,7	7,5	5,6	4,5	6,5	12,7	14,7	7,5	10,7	14,4	12,1	11,4	8,0
Leistungen bei Arbeitslosigkeit u. zur Arbeitsmarktintegration	13,4	14,3	8,8	13,9	7,8	16,6	2,1	2,9	9,6	5,4	4,9	13,9	11,0	5,7	8,1
Wohngeld	0,0	2,4	0,6	0,4	3,0	2,9	0,0	0,2	1,0	0,3	0,0	1,5	3,4	6,8	1,9
Leistungen an Familien und Kinder	7,7	12,0	7,2	1,8	8,5	11,2	3,4	12,8	4,4	11,0	5,1	12,9	11,2	8,7	7,3
Leistungen bei Sozialer Ausgrenzung**	2,5	4,3	2,1	0,4	1,6	1,8	0,0	1,4	2,2	1,1	0,4	2,0	3,0	1,0	1,6
Sonstiges	1,8	0,0	0,2	0,3	1,5	0,1	1,5	0,6	1,3	1,3	6,3	0,0	0,0	0,0	0,8
Verwaltung	4,5	2,8	3,7	2,5	3,8	4,1	3,1	2,8	3,8	2,0	4,8	2,8	1,4	3,5	3,4
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Für Griechenland liegen für 1995 keine validen Daten nach Funktionen vor.

** Darunter werden vor allem die Fürsorgeleistungen der Mitgliedstaaten der EU gefaßt.

Quelle: Europäische Kommission 1998.

**Tabelle 3: Ausgaben für soziale Sicherheit nach Leistungsarten 1995 in der Europäischen Union*
(Ausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts)**

	B	DK	D	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	E 14
Leistungen für Alte und Hinterbliebene	11,8	12,6	12,0	9,6	12,5	5,0	15,4	10,9	11,2	13,9	8,0	10,4	13,0	10,4	12,1
Leistungen bei Krankheit und Gesundheitsfürsorge	7,2	6,0	8,7	6,4	8,4	6,7	5,0	5,9	8,6	7,4	6,0	6,8	7,6	6,8	7,5
Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit, Behinderung	1,8	3,5	2,0	1,6	1,7	0,9	1,7	3,2	4,7	2,2	2,2	4,7	4,3	3,1	2,3
Leistungen bei Arbeitslosigkeit u. zur Arbeitsmarktintegration	4,0	4,9	2,6	3,0	2,4	3,3	0,5	0,7	3,0	1,6	1,0	4,6	3,9	1,5	2,3
Wohngeld	0,0	0,8	0,2	0,1	0,9	0,6	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,5	1,2	1,9	0,6
Leistungen an Familien und Kinder	2,3	4,1	2,1	0,4	2,6	2,2	0,8	3,2	1,4	3,3	1,1	4,2	4,0	2,4	2,1
Leistungen bei Sozialer Ausgrenzung**	0,7	1,5	0,6	0,1	0,5	0,4	0,0	0,4	0,7	0,3	0,1	0,7	1,1	0,3	0,5
Sonstiges	0,5	0,0	0,1	0,1	0,5	0,0	0,4	0,1	0,4	0,4	1,3	0,0	0,0	0,0	0,2
Verwaltung	1,3	1,0	1,1	0,6	1,2	0,8	0,8	0,7	1,2	0,6	1,0	0,9	0,5	1,0	1,0
Insgesamt	29,7	34,3	29,4	21,8	30,6	19,9	24,6	25,3	31,6	29,7	20,7	32,8	35,6	27,3	28,5

* Für Griechenland liegen für 1995 keine validen Daten nach Funktionen vor.

** Darunter werden vor allem die Fürsorgeleistungen der Mitgliedstaaten der EU gefaßt.

Quelle: Europäische Kommission 1998.

gaben und als Anteil am BIP einen Spitzenwert.

- Es folgen drei Bereiche – Leistungen bei Arbeitslosigkeit (8,1 Prozent der Gesamtausgaben bzw. 2,3 Prozent des BIP), Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit und Behinderung (8,0 Prozent bzw. 2,3 Prozent) sowie Leistungen an Familien und Kinder (7,3 Prozent bzw. 2,1 Prozent) –, deren finanzielles Gewicht eine mittlere Größenordnung erreichte. Die BIP-Anteile schwankten bei den Leistungen bei Arbeitslosigkeit zwischen 0,5 Prozent in Italien und 4,9 Prozent in Dänemark, bei den Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit und Behinderung zwischen 0,9 Prozent in Irland und 4,7 Prozent in Finnland und den Niederlanden und bei den Leistungen an Familien und Kinder zwischen 0,4 Prozent in Spanien und 4,2 Prozent in Finnland. Die Anteilswerte der Bundesrepublik für die drei Bereiche lagen im jeweiligen Mittelfeld. Entgegen den landläufigen Vorstellungen, daß die hohe Arbeitslosigkeit Hauptursache für hohe Sozialtransfers sei, hielten sich die dadurch direkt verursachten Ausgaben mit 2,3 Prozent des BIP also in vergleichsweise engen Grenzen. Allerdings sind die Belastungen der Sozialsysteme weitaus höher anzusetzen, da infolge der Arbeitslosigkeit das Aufkommen von Steuern und Abgaben verringert wird und höhere Ausgaben in anderen Bereichen anfallen.
- Vergleichsweise niedrig fielen schließlich in der EU – wie auch in der Bundesrepublik – die Ausgaben für Wohngeld (1,9 Prozent der Gesamtausgaben bzw. 0,6 Prozent des BIP), für Leistungen bei Sozialer Ausgrenzung⁸ (1,6 Prozent bzw. 0,5 Prozent) und die sonstigen Ausgaben (0,8 Prozent bzw. 0,2 Prozent) aus; auch die Verwaltungsausgaben bewegten sich mit 3,4 Prozent bzw. 1,0 Prozent in bescheidenen Größenordnungen.

Wie bereits angedeutet, sagt das bloße finanzielle Leistungsvolumen noch nichts über die Wirkungen dieser Mittel und den Grad der Zielerreichung in der sozialpolitischen Bedarfsdeckung in den verschiedenen Feldern der einzelnen EU-Staaten aus⁹. Dennoch kommt in diesen Anteilswerten zum Ausdruck, daß die Bundesrepublik in den ver-

⁸ Dieser auf europäischer Ebene neu eingeführte Aufgabenbereich umfaßt vor allem die Fürsorgeleistungen in den Mitgliedstaaten.

⁹ Vgl. auch den Vergleich der Sicherungsstrukturen in exemplarischen Feldern bei Josef Schmid, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen 1996.

schiedenen Leistungsfeldern keineswegs über ein besonders ausgebautes Leistungsvolumen verfügt, sondern zumeist im Mittelfeld verbleibt.

3. Finanzierung der sozialen Sicherung

Zur Finanzierung des sozialen Sicherungssystems werden in allen Mitgliedstaaten sowohl Beitrags-einnahmen, gemeinsam getragen von Arbeitgebern und Versicherten, als auch allgemeine Steuermittel herangezogen. In einigen wenigen Staaten wie Belgien, Frankreich und Luxemburg werden zusätzlich zweckgebundene Sozialsteuern erhoben, deren Volumen jedoch bisher nur von geringer Bedeutung ist. Insgesamt wurden die Ausgaben für soziale Sicherung in der Union 1995 zu knapp 40 Prozent aus Arbeitgeberbeiträgen und zu 24 Prozent aus Versichertenbeiträgen finanziert, während die Anteile der allgemeinen Steuern rund 30 Prozent und die der Sozialsteuern 2 Prozent ausmachten.

Auch wenn diese Einnahmenstruktur im Prinzip für alle Mitgliedstaaten gilt, bestehen doch große Unterschiede bei den Anteilen der jeweiligen Einnahmearten, entsprechend den je spezifischen Traditionen der nationalen Sicherungssysteme. So erreichte der Anteil der Beitragseinnahmen in den kontinentaleuropäischen Staaten – Deutschland, Österreich, Frankreich, Belgien und die Niederlande – 1995 einen Wert von zwei Dritteln und mehr (bis zu 71,5 Prozent in Frankreich). Nur wenig niedriger fielen die Beitragsanteile in den Staaten des südeuropäischen Modells aus. Umgekehrt lag der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge in den Staaten des skandinavischen Sicherungsmodells (20,3 Prozent in Dänemark) besonders niedrig. Niedrige Beitragsquoten waren auch in den Staaten des angelsächsischen Modells – 40 Prozent und weniger in Großbritannien und Irland – anzutreffen. Insgesamt hat in den Jahren seit 1980 eine allmähliche Umstrukturierung der Finanzierungsarten eingesetzt: In der gesamten Europäischen Union ist der Anteil der Arbeitgeberbeiträge zurückgegangen, während umgekehrt die Beiträge der Versicherten wie auch die Steuereinnahmen stärker zur Finanzierung der sozialen Sicherung herangezogen werden.

Bei der Finanzierungsstruktur nach Quellen ist allen Mitgliedstaaten gemeinsam, daß Staat, Unternehmen und private Haushalte an der Finanzierung der sozialen Sicherung maßgeblich beteiligt sind. In fast allen Mitgliedstaaten ist der Staat (Zentralstaat und lokale Gebietskörperschaften) der Hauptfinanzier der sozialen Sicherung, wobei sich dieser Finanzierungsbeitrag aus Steuer- und

Beitragsmitteln zusammensetzt. Bezeichnenderweise sind die Staatsanteile in den Staaten des skandinavischen und angelsächsischen Modells am höchsten: So erreichte der Staatsanteil in Dänemark 1995 den Wert von 74,2 Prozent, in Irland immerhin noch den Wert von 71,5 Prozent; in den gleichen Staaten war der Beitrag der Unternehmen am niedrigsten (Dänemark 6,3 Prozent, Irland 14,1 Prozent). In Großbritannien bewegte sich der Staatsanteil dagegen mit 56,8 Prozent auf mittlerem Niveau, da hier auch der Unternehmensanteil ein vergleichsweise hohes Niveau erreichte (29,2 Prozent). In allen Staaten des skandinavischen und des angelsächsischen Modells war der Finanzierungsanteil der privaten Haushalte extrem niedrig. Vergleichsweise niedrig fiel der Staatsanteil in den kontinentaleuropäischen Staaten aus, so etwa in den Niederlanden mit 27,5 Prozent, in Frankreich mit 30,5 Prozent und Deutschland mit 37,0 Prozent. Die gleichen Länder sind durch einen hohen Finanzierungsanteil der privaten Haushalte gekennzeichnet. In den Niederlanden erreichte ihr Finanzierungsbeitrag den Wert von 46,9 Prozent; hohe Anteile waren ebenso in Belgien mit 35,2 Prozent, in Deutschland mit 29,3 Prozent und in Frankreich mit 26,8 Prozent zu verzeichnen. Hinsichtlich des Beitrags der Unternehmen ist kein klares Verteilungsmuster erkennbar. Auffallend ist jedoch fast durchgängig ein Rückgang des Finanzierungsbeitrags der Unternehmen seit 1990.

IV. Neue Herausforderungen und Antworten der sozialen Sicherungssysteme in Europa

Auch wenn wir unterschiedliche Modelle sozialer Sicherung in den europäischen Staaten feststellen können, ist ihnen doch gemeinsam, daß sie sich seit den achtziger Jahren mit einer tiefgreifenden Herausforderung konfrontiert sehen, die u. a. aus den folgenden Entwicklungstrends resultiert¹⁰:

- Beschleunigung des sektoralen Wandels von Produktion und Beschäftigung;

¹⁰ Vgl. dazu z.B. Europäische Kommission, Soziale Sicherheit in Europa 1995, Luxemburg 1996, sowie die Zusammenfassung des Berichts der Kommission zu Sozialer Sicherung in Europa 1997, dessen Langfassung demnächst erscheint; vgl. auch Gøsta Esping-Andersen (Hrsg.), Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies, London u. a. 1996.

- anhaltend hohe und trendmäßig wachsende Zahl von Arbeitslosen, wobei zugleich die Länge der Arbeitslosigkeitsphasen zunimmt;
- Herausbildung und zunehmende Ausbreitung atypischer und zum Teil auch prekärer Formen der Beschäftigung;
- Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen;
- Wandel der Familienstrukturen und der Formen des Zusammenlebens in der Bevölkerung;
- Wachstum der Zahl der Einkommensarmen wie auch der Empfänger von Fürsorgeleistungen vor dem Hintergrund wachsender ökonomischer Ungleichheit;
- zunehmender Anteil alter und sehr alter Menschen – auf längere Frist – bei zunehmender Tendenz zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsleben sowie
- Anstieg der Ausgaben für das Gesundheitswesen.

Den wachsenden sozialökonomischen Risiken im Gefolge des beschleunigten wirtschaftlichen und sozialen Wandels und vor allem der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit steht in den europäischen Staaten ein zunehmend enger fiskalischer und politischer Handlungsrahmen gegenüber als Folge der Ausrichtung der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik an der internationalen ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und einer von den Kriterien des Maastrichter Vertrags bestimmten Politik zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Wie die Europäische Kommission feststellte, hatten fast alle politischen Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit der letzten Jahre eine Kostendämpfung und – soweit möglich – Kostenverringerung zum Ziel.

Sie setzten dabei auf der Leistungsseite u. a. auf

- Maßnahmen zur Verschärfung der Regelungen für den Anspruch auf Leistungen;
- eine stärkere Ausrichtung der Leistungen auf die am meisten Bedürftigen;
- die Schwerpunktverlagerung von sogenannten passiven zu sogenannten aktiven Maßnahmen und
- eine Politik der verstärkten Privatisierung im Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienste.

Auf der Finanzierungsseite wurden dagegen

- die Soziallasten der Unternehmen vermindert und

- alternative Möglichkeiten der Finanzierung diskutiert und zum Teil erprobt.

Trotz vieler Gemeinsamkeiten in dieser Konsolidierungspolitik, die nicht zuletzt durch die strengen Aufnahmekriterien der Europäischen Währungsunion erzwungen wurde, lassen sich vereinfacht zwei Strategien unterscheiden, mit denen die Unionsmitglieder versucht haben, auf die veränderten Anforderungen zu reagieren: Ein strikt angebotspolitisch ausgerichteter Kurs setzt darauf, durch Deregulierung des Arbeitsmarkts, Zurücknahme der Schutzstandards sozialer Sicherung und Privatisierung der Sozial- und Gesundheitsdienste die Dynamik der Marktssysteme freizusetzen. Ein solcher Kurs war vor allem in Großbritannien als Prototyp des angelsächsischen Modells anzutreffen. Eine sozialverträgliche Strategie weltmarktorientierter Modernisierung verfolgen dagegen Länder, die eine begrenzte Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen und einen schrittweisen Umbau der sozialen Sicherungssysteme mit einer Strategie der qualitativ ausgerichteten Wachstums-, Technologie- und Beschäftigungsförderung zu verknüpfen suchen. Ein solcher Ansatz dominierte vor allem in den Ländern des skandinavischen Modells¹¹.

Als Folge der wachsenden sozialökonomischen Risiken wie auch der zunehmend restriktiven Wirtschafts- und Sozialpolitik hat das Netz der Fürsorgeleistungen in nahezu allen EU-Mitgliedstaaten an Bedeutung gewonnen. Der Anstieg der Empfängerzahlen und der Ausgabenlasten der „letzten Netze“ signalisiert, daß die vorgelagerten Sicherungssysteme zunehmend weniger in der Lage sind, den wachsenden Anforderungen gerecht zu werden¹². Vor allem mit der Verlagerung von „passiven“ zu „aktiven“ Maßnahmen wird in vielen Ländern versucht, den steigenden Zahlen von Anspruchsberechtigten in Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe wie auch einer langen Bezugsdauer bei der Inanspruchnahme dieser Sozialleistungen entgegenzuwirken. Die Verstärkung von Arbeitsanreizen und -zwängen wird nicht zuletzt damit begründet, Konstruktionsmängel in den sozialen Sicherungssystemen (fehlende Arbeitsanreize als Folge der sogenannten Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle) und unzureichende Arbeitsmotivation (Mißbrauchsverdacht) seien

zentrale Ursachen des Verbleibs in der Arbeitslosigkeit bzw. im Sozialleistungsbezug (zum Beispiel Großbritannien, Bundesrepublik). Umgekehrt wird in anderen Ländern verstärkt auf den Ausbau von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktförderung (zum Beispiel Dänemark) und von Programmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen gesetzt (zum Beispiel Belgien), um die Ausgrenzung am Arbeitsmarkt und die Inanspruchnahme von Sozialtransfers zu überwinden¹³.

Insgesamt ist festzustellen, daß innerhalb des letzten Jahrzehnts im Zuge eines Prozesses der Differenzierung und Polarisierung der Ressourcenverteilung die Zahl der Armen und Ausgegrenzten in Europa zugenommen hat. Legt man das bedarfsgewichtete verfügbare Haushaltseinkommen zugrunde, verfügten nach Angaben des Europäischen Haushaltspanels in der Europäischen Union 1993 17 Prozent der Haushalte über ein Einkommen, das unter 50 Prozent des nationalen Durchschnittseinkommens und damit unter der Armutsschwelle der Europäischen Union lag. Die höchsten Armutquoten waren in Portugal (29 Prozent), Spanien (24 Prozent), Großbritannien (23 Prozent) und Irland (21 Prozent) anzutreffen; dagegen fielen die entsprechenden Quoten in Dänemark (9 Prozent), Deutschland und Belgien (jeweils 13 Prozent) besonders niedrig aus. Die Sozialtransfers (einschließlich privater Renten) machten 1993 etwa 30 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens in der Union aus. Für ungefähr 37 Prozent der Haushalte stellten sie die Haupteinkommensquelle dar. Ohne Sozialtransfers hätten fast 40 Prozent der Haushalte mit einem Einkommen unter der Armutsschwelle leben müssen¹⁴.

Die wachsende Zahl der Armen bedroht den sozialen Zusammenhalt der (west-)europäischen Gesellschaften und stellt eine zentrale Herausforderung für die europäischen Sozialstaatsmodelle dar. Gerade weil die Leistungen des sozialen Sicherungssystems bisher einen entscheidenden Beitrag darstellen, um Armut zu vermeiden, droht die Fortführung des Konsolidierungs- und Umbaukurses in vielen Mitgliedstaaten das Armutproblem weiter zu verschärfen. Die Frage stellt sich, ob zur Vermeidung bzw. Überwindung dieser Entwicklung der Ausbau der letzten Netze sozialer

11 Vgl. Hans-Jürgen Bieling, Soziale Fragen, Sozialpolitische Regulation und Europäische Integration, in: ders./F. Deppe (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa, Opladen 1997.

12 Vgl. Tony Eardley u. a., Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report, London 1996.

13 Vgl. z.B. die Debatte in: Matti Heikkilä (Hrsg.), Linking Welfare and Work, Dublin 1998.

14 Vgl. EUROSTAT, Income Distribution and Poverty in EU 12 - 1993. Statistics in Focus, Luxemburg 1997; Europäische Kommission, Soziale Sicherheit in Europa 1997 - Zusammenfassung, Brüssel 1998.

Sicherung Vorrang haben sollte oder ob primär die Schutzstandards in den vorgelagerten Sicherungssystemen erhalten bzw. wiederhergestellt werden sollten.

In einem Beitrag zu einer von der Joseph Rowntree Foundation veranstalteten europäischen Konferenz hat vor kurzem Jos Berghman davor gewarnt, die sozialen Sicherungssysteme in Europa auf eine bloße Mindestsicherung nach amerikanischem Vorbild zu beschränken¹⁵. Zwar ist das angelsächsische Modell schon immer durch ein starkes Gewicht der Fürsorgeleistungen geprägt. Dennoch kommt diesen letzten Netzen in Europa traditionell lediglich die komplementäre Funktion zu, Mängel und Defizite der vorgelagerten Sicherungssysteme aufzufangen und zu kompensieren. Notwendig erscheint daher eine Strategie, die darauf setzt, die primären Netze funktionsfähig zu erhalten bzw. ihre Funktionsfähigkeit wiederherzustellen.

Eine solche Strategie müßte zum einen Reformen der Finanzierungsstruktur einschließen, um künftig die Finanzierungslasten der sozialen Sicherung auf mehr bzw. breitere Schultern zu verteilen. Zum anderen müßte sie u. a. die Einführung von Mindestsicherungsleistungen in den vorgelagerten Sicherungssystemen einschließen – eine Debatte, die auch in der Bundesrepublik seit Jahren geführt wird. Diese sollten jedoch nicht ersetzend, sondern ergänzend zu den bisherigen und gegebenenfalls neugestalteten Sozialversicherungsleistungen treten.

Insgesamt dürfte in Zukunft dem Ziel, die Effektivität der eingesetzten Mittel zu erhöhen, hohe Priorität zukommen. Folgt man Jos Berghman, darf ein zielgerichteter Einsatz der Mittel im Sinne eines stärker final, d. h. am tatsächlichen Bedarf ausgerichteten Sozialstaats jedoch nicht darauf hinauslaufen, soziale Sicherung allein auf die „wirklich Bedürftigen“ zu beschränken, wie dies heute vielfach gefordert wird, soll nicht die spezifische Tradition europäischer Sozialstaatlichkeit über Bord geworfen werden. Dies dürfte auch weder von den ökonomischen noch von den fiskalischen Rahmenbedingungen her zwingend erforderlich sein, sind doch die Handlungsspielräume hier weiter gesteckt, als dies im politischen Prozeß häufig unterstellt wird.

15 Vgl. Jos Berghman, *Western Europe: Current Practice and Trends*, in: Donald Hirsch (Hrsg.), *Social Protection and Inclusion*, York 1997.

V. Ausblick: Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Sicherungssystem?

Seit Bestehen der Europäischen Gemeinschaft war die Sozialpolitik stets eine Angelegenheit der einzelnen Mitgliedstaaten. Lediglich im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Niederlassungsfreiheit der Selbständigen wurden der Gemeinschaft in begrenztem Umfang Regelungskompetenzen zugebilligt. Zwar wird mit der Ausweitung der Kompetenzen in anderen Bereichen auch die Autonomie der Mitgliedstaaten im Bereich sozialer Sicherung zunehmend eingeschränkt. Dennoch spiegeln die eingangs skizzierten „Wohlfahrtsstaatsregimes“ bzw. Modelle sozialer Sicherung bis heute die unterschiedlichen Grade wirtschaftlicher Entwicklung und die jeweiligen nationalen Traditionen von Sozialstaatlichkeit wider.

Tatsächlich war die Sozialpolitik auf europäischer Ebene bislang weitgehend darauf beschränkt, im Interesse der Mobilität des Faktors Arbeit ein Mindestmaß an Koordinierung der nationalen Sozialsysteme und eine Abstimmung der Ziele und Politiken sozialer Sicherung herzustellen¹⁶. Durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam wurden zwar die Chancen verbessert, daß Sozialpolitik künftig auch auf der europäischen Ebene stattfinden kann¹⁷. Dennoch spricht vieles dafür, daß Sozialpolitik und soziale Sicherung auch in absehbarer Zukunft ein Handlungsfeld der jeweiligen Mitgliedstaaten bleiben werden. Dabei sind es nicht nur die je spezifischen soziokulturellen Traditionen und institutionellen Beharrungstendenzen, die der Herausbildung eines europäischen Sozialstaats entgegenstehen. Eine wichtige Rolle spielt ebenso die Tatsache, daß bei den nationalen Regierungen und Parlamenten schon deswegen wenig Neigung besteht, ihre sozialpolitische Souveränität und damit die Zuständigkeit für die Sozialhaushalte an die Union abzugeben, da gerade diesem Budgetbereich eine Schlüsselrolle für die Sicherung der jeweiligen nationalen Massenloyalität zukommt. Zudem besteht bei den reichen Mitgliedstaaten die Furcht, daß mit dem Aus-

16 Vgl. Bernd Schulte, *Wohlfahrtsregime im Prozeß der europäischen Integration*, in: St. Lessenich/I. Ostner (Anm. 5).

17 Vgl. z.B. *Perspektiven der Europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam und Brüssel*, Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Düsseldorf, 2/1998.

bau der Sozialpolitik auf der europäischen Ebene die finanziellen Zuwendungen an die ärmeren Unionsmitglieder rasch ansteigen würden¹⁸.

Gleichwohl wird durch die Wirtschafts- und Währungsunion der Druck auf die Mitgliedstaaten zunehmen, bei der Ausgestaltung ihrer Sozialsysteme die Systeme in den anderen Mitgliedstaaten stärker zu beachten. Zweifellos wird der Austausch auf fachlicher und politischer Ebene zwischen den Unionsstaaten zunehmen und ein wechselseitiger Lernprozeß in Gang gesetzt werden. Inwieweit es durch den Transfer von Wissen und Erfahrungen hinsichtlich Defiziten und Fehlern ebenso wie im Hinblick auf Beispiele gelungener bzw. erfolgreicher Lösungen tatsächlich zu einer Annäherung von Systemen und Leistungen kommt, bleibt abzuwarten. Am ehesten könnte dies zwischen Staaten des gleichen Sicherungsmodells mit vergleichbaren politischen, institutionellen etc. Strukturen eintreten.

Zu erwarten ist daher ein Prozeß einer allmählichen Annäherung der sozialen Sicherungssysteme, ohne daß es jedoch zu einer Vereinheitlichung im Sinne eines Einheitsmodells für den europäischen Sozialstaat kommen dürfte. Dennoch bleibt es eine offene Frage an die Zukunft, welches der genannten Modelle sozialer Sicherung die europäische Debatte künftig am stärksten prägen wird. Zwar hat im Zuge des Vordringens des Neoliberalismus das angelsächsische Modell zunehmende Resonanz gefunden. Die Hinnahme oder gar Förderung stärkerer ökonomischer Ungleichheit und größerer Armut erscheint vielen – auch in der Bundesrepublik – mittlerweile als ein notwendiges Übel, um die Strukturkrise des Arbeitsmarkts zu überwinden, ohne daß freilich bislang hinreichend belegt wäre, daß der neoliberale Weg tatsächlich ökonomisch so erfolgversprechend ist, daß er den hohen sozialen Preis rechtfertigen könnte. Andererseits haben die Erfahrungen der letzten Jahre mit dem skandinavischen und dem kontinentaleuropäischen Modell gezeigt, daß diese sehr wohl in der Lage sind, auch bei gewandelten Anforderungen Sicherungsstandards auf hohem Niveau zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, auf welchem Niveau sich die künftigen Schutz- und Sicherungsstandards in der Union einpendeln werden. Häufig wird die These vertreten, mit der Einführung des Binnenmarkts und der Beseitigung gesetzlicher und administrativer Barrieren für

Güter- und Faktorenbewegungen innerhalb der Union würden die Handlungsmöglichkeiten der nationalen Politik stark eingeschränkt. Entscheidungen zur Arbeits-, Steuer- und Sozialpolitik müßten künftig darauf bedacht sein, die Abwanderung des mobilen Kapitals in andere Mitgliedsländer zu vermeiden. Der Wettbewerb der nationalen Produktionsstandorte in der EU erschwere somit die Sozialpolitik und soziale Sicherung und fördere tendenziell einen Prozeß der Angleichung nach unten, zumindest solange die soziale Sicherung in der Zuständigkeit der Nationalstaaten verbliebe¹⁹.

Tatsächlich müssen jedoch die unterschiedlichen Sozialsysteme in den einzelnen Ländern nicht ohne weiteres zu einem Wettbewerbsvor- oder -nachteil führen, da sie in ihren Auswirkungen durch Faktoren wie Differenzen in der Qualifikation, Qualität und Produktivität der Arbeit entscheidend modifiziert werden. Auch wenn es daher aus ökonomischen Gründen keineswegs zu einer Absenkung des Sicherungsniveaus kommen muß, ist ein solcher Prozeß dennoch nicht auszuschließen. Solange es zu keinem einheitlichen Sozialstaats- und Sicherungssystem auf europäischer Ebene kommt, kann durch die Dynamik der Regime- bzw. Systemkonkurrenz ein Prozeß des Herabschaukelns allein dadurch in Gang gesetzt werden, daß die nationale Politik in den Mitgliedstaaten vermeintliche Standortwettbewerbsnachteile vermeiden will. Aber auch die Tatsache, daß künftig der Kreis der Leistungsberechtigten von Sozialtransfers nicht mehr ausschließlich national steuerbar ist, sondern in zunehmendem Maße auch durch das Freizügigkeitsrecht auf europäischer Ebene beeinflusst ist, kann dazu beitragen, daß die soziale Leistungspalette künftig eher vorsichtig definiert wird.

Vergleichbares gilt für die europäischen Sicherungssysteme im Globalisierungsprozeß: Wie dargelegt, weist das an der Sozialleistungsquote gemessene Sicherungsniveau in den EU-Mitgliedstaaten keinen durchgängig hohen Standard auf. So liegen die Ausgabenquoten in den südeuropäischen Mitgliedstaaten kaum höher als in den USA. Die in der internationalen Standortdiskussion immer wieder betonte Gefährdung des europäischen Sicherungsniveaus betrifft daher vor allem die Staaten des skandinavischen und des kontinentaleuropäischen Sicherungsmodells. Auch hier gilt jedoch, daß das vergleichsweise hohe Sicherungsniveau nicht ausschließlich von der

18 Vgl. zu diesem Fragenkomplex auch die Beiträge in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt am Main 1998.

19 Vgl. z.B. Fritz W. Scharpf, *Jenseits der Regime-Debatte*, in St. Lessenich/I. Ostner (Anm. 5).

kos, die Umverteilungswirkung der Leistungsprogramme, die Zugangsvoraussetzungen, die Finanzierungsart und die Leistungsvergabe.

Aus Untersuchungen ist bekannt, daß das Eigeninteresse der Bürger ein starker Prädiktor für die Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat ist³. Wohlfahrtsstaatliche Institutionen werden dann am stärksten befürwortet, wenn die von ihnen bereitgestellten Sozialleistungen als effektive Instrumente zur Erzeugung von sozioökonomischer Sicherheit und Wohlfahrt angesehen werden. Doch auch die Belastungsseite spielt eine Rolle: Je ungünstiger das Verhältnis zwischen Mitteleinsatz (Beiträgen, Steuern etc.) und Zielerreichung ist, desto schwächer ist das Eigeninteresse des einzelnen an den wohlfahrtsstaatlichen Institutionen.

Wohlfahrtsstaaten sind auch auf die moralischen Qualitäten der Bürger angewiesen, d.h. auf allgemeine Überzeugungen und Werthaltungen, die auf die Einstellungen zu den sozialpolitischen Programmen einwirken. Umverteilungen lassen sich nur legitimieren, wenn es „öffentliche“ kollektive und soziale Werte gibt, die die institutionellen Selbstverpflichtungen auf Risikovorsorge, Bekämpfung von materiellen Notlagen und die Verringerung von Ungleichheit normativ unterfüttern. Sie sind die moralischen Ressourcen, die die soziale Akzeptanz und Anerkennung befördern und auf die der Wohlfahrtsstaat zwingend angewiesen ist.

Komparative Arbeiten zu wohlfahrtsstaatlichen Typen oder Regimen erschließen, wie die moralischen Anforderungen und Interessenbindungen in den einzelnen Ländern ineinandergreifen. Und sie zeigen damit auch, welche Interessenvermittlungen und Interessenbindungen die wohlfahrtsstaatlichen Arrangements befördern und in welcher Form gesellschaftliche Solidarität organisiert wird. Im Vergleich der Länder Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik bietet sich die von Gøsta Esping-Andersen⁴ in seinem Buch „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ angebotene Unterscheidung an. Großbritannien läßt sich danach als liberales, Schweden als sozialdemokratisches und die Bundesrepublik als korporatistisch-konservatives Wohlfahrtsregime bezeichnen.

Das zu den liberalen Wohlfahrtsstaaten gehörende Großbritannien zeichnet sich durch eine Kombina-

tion aus steuerfinanzierter Grundsicherung und beitragsfinanzierten Sozialleistungen aus. Der Anteil der bedarfsgeprüften Sozialhilfeleistungen ist relativ groß, und die staatlichen Transferleistungen haben eine eher bescheidene Höhe. Die Versorgung ist in erster Linie an die gering verdienenden und nicht erwerbstätigen Gruppen der Gesellschaft adressiert. Die bessergestellten Mittelschichten werden zusätzlich an den privaten und betrieblichen Vorsorgemarkt verwiesen, um ihre Ansprüche zu sichern. Dies entspricht der liberalen Tradition des minimalistischen staatlichen Engagements.

Das schwedische Modell ist unter sozialdemokratischer Hegemonie gewachsen und bezieht sich explizit auf Handlungsmaxime wie Solidarität und Gleichheit. Es ist ein universalistisches, steuerfinanziertes System⁵, das eine Grundversorgung für alle Bürger bereitstellt. Neben dem Universalismus ist die Umverteilung, die durch die hohe Steuerprogression gewährleistet wird, ein wichtiges Merkmal. Das schwedische Wohlfahrtsregime hat damit stark redistributive Effekte. Damit liegen die moralischen Anforderungen zur Zustimmung zu diesem System für die privilegierten Schichten relativ hoch. Gleichzeitig sind die Leistungen so großzügig, daß das Modell auch für die Mittelklassen attraktiv ist.

Das deutsche System verfügt über ein erwerbsarbeitszentriertes Sozialversicherungssystem, das vornehmlich auf Statussicherung ausgerichtet ist. Ergänzt wird es von bedarfsabhängiger Sozialhilfe. Profiteure der Sozialversicherungen sind in erster Linie die am Erwerbsleben teilnehmenden Gruppen, deren Leistungsbezüge auf der Grundlage erbrachter Beiträge und Anwartschaften zugeordnet werden. Das System bleibt daher in seiner Umverteilungswirkung begrenzt und ist aufgrund der Äquivalenzregel auch für statushöhere Gruppen attraktiv.

Veränderungen der Sozialpolitik haben zur Folge, daß sich die etablierten Verteilungsregeln verschieben. Damit verschieben sich auch die Legitimitätsgrundlagen des wohlfahrtsstaatlichen Handelns; das Verhältnis von Instrumentalität und Moralität wird neu konditioniert. Damit sind Konflikte und Widerstände ebenso verbunden wie die Unterstützung von Gruppen, die sich bisher in einer Nettozahler-Position gesehen haben. Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie

3 Vgl. Peter Taylor-Gooby, *Welfare Attitudes: „Cleavages, Consensus and Citizenship“*, in: *Quarterly Journal of Social Affairs*, (1987) 3, S. 199–211.

4 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

5 Bis 1993 wurde die soziale Sicherheit durch das allgemeine Steueraufkommen und die Beiträge der Selbständigen und Arbeitgeber finanziert. Seitdem gibt es auch einen Beitrag, den die Arbeitnehmer zu zahlen haben.

die Wohlfahrtsstaaten mit diesem Legitimationsproblem umgehen und welche Akzeptanzbedingungen für wohlfahrtsstaatliche Reformen bestehen. Anhand der Entwicklungen der wohlfahrtsstaatlichen Politik soll dabei gezeigt werden, wie die unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Systeme Veränderungen vorgenommen haben und wie die Bevölkerung darauf reagiert hat.

Hinweise auf das Zusammenspiel von wohlfahrtsstaatlicher Sicherung und ihrer Unterstützung durch die Gesellschaftsmitglieder können bevölkerungsrepräsentative Umfragen⁶ geben. Dabei geht es vornehmlich um die Frage, welche Erwartung die Bevölkerung in bezug auf wohlfahrtsstaatliches Handeln hat. Damit wird zwischen den staatlichen Institutionen und den Bürgern ein Anbieter-Nachfrager-Verhältnis aufgebaut. Aus Forschungen und auch aus dem Alltagsverständnis heraus wissen wir, daß ein solches Verhältnis einen Nachfrageüberhang besitzt. Die Bürger erwarten mehr soziale Sicherung, als der Staat tatsächlich gewährleisten kann. Das ergibt sich aus den Sicherheitsorientierungen und dem positiven Steigerungsverhältnis zwischen Leistungen und Ansprüchen. Vollständig „responsive“ wohlfahrtsstaatliche Institutionen – gemeint ist, daß allen Wünschen der Bürger nachgekommen wird – sind daher weder möglich noch wünschenswert. Dennoch ist die Politik gehalten, die Erwartungen der Menschen nicht zu übersehen und die Diskrepanzen nicht zu stark anwachsen zu lassen. Restriktionen, die die Erwartungen nicht ins Unermeßliche steigen lassen, sind ebenfalls vorhanden. Das sind neben den Kosten, die kollektiv getragen werden müssen, Vorstellungen über die Realisierbarkeit und die Funktionalität von Sozialpolitik. Diese Aspekte tragen besonders dazu bei, Veränderungen der Erwartungshaltungen und Präferenzverschiebungen in bezug auf sozialpolitische Zielstellungen herbeizuführen.

In Anlehnung an Edeltraut Roller⁷ kann zwischen den Einstellungen zur *Extensität* und zur *Intensität*

6 Im folgenden werden Daten des ISSP (International Social Survey Programme) genutzt. 1996 enthielt das ISSP ein Modul „Role of Government“, das eine Reihe von Einstellungsfragen, die auf das gewünschte Ausmaß und die Zielrichtung wohlfahrtsstaatlichen Handelns Bezug nehmen, enthielt. Für Aussagen im Zeitverlauf wird zusätzlich auf andere Studien und frühere ISSP-Erhebungen (1985, 1990) zurückgegriffen. Die internen Differenzierungen dieser Einstellungen wurden mit verschiedenen Indikatoren wie Einkommen und subjektive Schichtestufung geprüft. Die Daten wurden dankenswerterweise durch das Zentralarchiv für empirische Sozialforschung in Köln zur Verfügung gestellt.

7 Edeltraut Roller, Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik, Opladen 1992.

wohlfahrtsstaatlichen Handelns unterschieden werden. Bei *Extensität* geht es darum, in welchen Politikfeldern dem Wohlfahrtsstaat Verantwortung zugeschrieben wird, bei *Intensität* um das befürwortete Niveau und das Ausmaß sozialpolitischer Intervention.

III. Normativ zugeschriebene Verantwortungsbereiche

Wendet man sich der *Extensität wohlfahrtsstaatlichen Handelns* (vgl. Tabelle 1) zu, so kann man in den meisten westlichen Wohlfahrtsstaaten eine starke Unterstützung für zentrale wohlfahrtsstaatliche Aufgabenbereiche feststellen, die der Zielstellung *Sicherheit* untergeordnet sind. In Großbritannien, Schweden und der Bundesrepublik stellen die Aufgabenzuschreibungen in den zentralen Politikfeldern der Gesundheit und Alterssicherung unstrittige soziale Normen dar. Auch Zeitvergleiche mit früheren Erhebungen bestätigen diesen Befund⁸. Die Popularität dieser Programme ist dabei sowohl einer normativen Einprägung und institutionellen Befestigung als auch ihrem speziellen Zuschnitt zu verdanken. Sie sind so organisiert, daß alle gesellschaftlichen Gruppen sich als Nutznießer fühlen können. Die Leistungen sind auf Risiken bezogen, die einen hohen Allgemeinheitsgrad haben und deshalb innerhalb der Gesellschaft breit gestreut sind.

Auch die Unterstützung für die Arbeitslosen hat eine große Akzeptanz. Mit 92 bzw. 90 Prozent sprechen sich die Ostdeutschen und die Schweden dafür aus, daß der Staat das Arbeitslosigkeitsrisiko absichert. Erklärungskraft hat in diesem Zusammenhang sicherlich das Arbeitslosigkeitsproblem in Ostdeutschland. In Schweden hat die traditionell auf Vollbeschäftigung ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik dazu geführt, daß Arbeitslosigkeit mehr als in anderen Ländern als Problem der gesamten Gesellschaft gesehen wird. Wo das Integrationsziel nicht erreicht werden kann, gibt es eine nachdrückliche Verpflichtung zur Hilfe.

In Großbritannien und Westdeutschland ist dies weniger eindeutig. Hier liegt der Anteil der Zustimmung bei 78 bzw. 80 Prozent. Außerdem ist der Anteil derer, die sich für die staatliche Sicherung bei Arbeitslosigkeit aussprechen, seit Mitte

8 Vgl. Beate M. Huseby, Attitudes towards the Size of Government, in: Ole Borre/Elinor Scarbrough (Hrsg.), The Scope of Government, Oxford 1995, S. 87–118.

Tabelle 1: Befürwortete Extensität wohlfahrtsstaatlichen Handelns (in Prozent)

	Großbritannien	Schweden	Deutschland	
	N=993	N=1360	West N=2402	Ost N=1116
<i>Sicherheit</i>				
Verantwortung des Staates für				
... Gesundheitsversorgung	99	96	96	99
... Sicherung im Alter	98	97	95	99
... Sicherung bei Arbeitslosigkeit	78	90	80	92
<i>Gleichheit</i>				
Staat ist dafür verantwortlich, die Einkommensdifferenzen zu verringern				
stimme stark zu/stimme zu	54	59	49	76
weder noch	22	20	22	12
stimme nicht/überhaupt nicht zu	24	21	29	12

Quelle: Eigene Berechnungen; Datenbasis: ISSP 1996.

der achtziger Jahre leicht rückläufig. Dieser Schwund von Zustimmung ist möglicherweise von Bevölkerungssegmenten getragen, die selbst nicht erwarten, in den Genuß von Arbeitslosenunterstützung zu kommen⁹. Weniger als in den Bereichen Gesundheit und Alterssicherung kann dieser Bereich als Sicherungsart für die Allgemeinheit gelten (und damit latente Allianzen befördern). Marginalisierungen auf dem Arbeitsmarkt, die Spezifik von Risikogruppen und das Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit tragen dazu bei, diese Leistungsart eher unter dem umverteilenden Aspekt zu sehen. Die Gruppe der Beitragszahler und die Gruppe der Leistungsempfänger sind deutlicher getrennt. Dies könnte ein Grund für die schwächere Popularität sein.

Die Zustimmung zur sozialpolitischen Dimension der *Gleichheit* (Tabelle 1) wird mit der Aussage „Der Staat ist dafür verantwortlich, die Einkommensdifferenzen zu verringern“ operationalisiert. Positive Einstellungen zu Umverteilungen sind nicht ausschließlich auf altruistische und helfende Positionen zurückzuführen. Auch hier mischen sich wieder Instrumentalität, wenn z. B. einkommensschwache Gruppen Umverteilung einfordern, und Moralität, wenn z. B. die Beschränkung von Ungleichheit und die Hilfe für schlechtergestellte soziale Gruppen, auch unabhängig vom Eigennutz, als gesellschaftliche Verpflichtung angesehen wird. Zu dieser Aussage gibt es in Westdeutschland die geringste Zustimmung und in Ostdeutschland die größte. In Westdeutschland läßt sich im Zeitver-

gleich eine abnehmende Zustimmung¹⁰ feststellen. Offensichtlich wird die politische Zielstellung der Umverteilung als weniger wichtig angesehen. Immerhin fast 30 Prozent der Bevölkerung sprechen sich 1996 dagegen aus. In Schweden und Großbritannien haben Fragen zur Umverteilung auch eine nennenswerte Gegnerschaft von rund einem Viertel der Bevölkerung. Dafür sind 59 bzw. 54 Prozent, also über die Hälfte der Bevölkerung. Im Vergleich mit der tatsächlichen Umverteilungswirkung¹¹ ergeben sich die stärksten redistributiven Effekte des Steuersystems und der sozialen Sicherung in Schweden, gefolgt von Westdeutschland und dann Großbritannien.

Finden die auf Sicherheit ausgerichteten Prinzipien des Wohlfahrtsstaates eine generelle Zustimmung, so ist die Umverteilung als Zielstellung eher umstritten. Diese sozialpolitische Dimension ist stark auf Moralität angewiesen. Die Akzeptanz ist insbesondere bei denjenigen Gruppen als prekär anzunehmen, die sich aufgrund ihrer sozialstrukturellen Positionierung als Verteilungsverlierer empfinden. In allen Ländern zeigt sich dementsprechend eine schwächere Befürwortung und eine anwachsende Gegnerschaft bei den statushöheren Gruppen. Wo sie sich bereithalten, die Umverteilung zu unterstützen, ist ihre instrumentelle Perspektive zurückgetreten und wird von normativen

10 Vgl. auch Michael Braun, Soziale Ungleichheit und Wohlfahrtsstaat: Einstellungswandel in Ost- und Westdeutschland, in: ders./Peter Ph. Mohler (Hrsg.), Blickpunkt Gesellschaft 4, Opladen 1998, S. 115–138.

11 In Schweden erreicht die durch staatliche Intervention stattfindende Netto-Redistribution der Einkommen in den 80er Jahren 50 Prozent, in Westdeutschland 39 Prozent und in Großbritannien 33 Prozent. Vgl. Deborah Mitchell/Jonathan Bradshaw, Lone Parents and Their Incomes. A Comparative Study of Ten Countries, University of York 1992, York 1992.

Tabelle 2: Befürwortete Intensität wohlfahrtsstaatlichen Handelns (Anteil der Zustimmung in Prozent)

	Großbritannien	Schweden	Deutschland	
	N=993	N=1360	West N=2402	Ost N=1116
Ausgaben für Wohlfahrtspolitiken*				
mehr/viel mehr	70	58	42	62
in etwa gleich	22	35	47	35
weniger/viel weniger	8	7	6	3
Ausgabenbereiche				
– Gesundheitsversorgung				
mehr/viel mehr	91	77	54	71
in etwa gleich	8	22	39	26
weniger/viel weniger	1	1	7	3
– Sicherung im Alter				
mehr/viel mehr	78	72	45	59
in etwa gleich	21	41	51	38
weniger/viel weniger	1	3	6	2
– Sicherung bei Arbeitslosigkeit				
mehr/viel mehr	35	43	29	56
in etwa gleich	44	43	53	39
weniger/viel weniger	21	15	18	5
Mehr Sozialausgaben, auch wenn das höhere Steuern zur Folge hat	71	43	32	60
versus				
Weniger Steuern, auch wenn das Kürzungen der Sozialausgaben zur Folge hat	29	57	68	40

* Ausgaben für Wohlfahrtspolitiken: Zusammengefaßt sind die Ausgabenbereiche Gesundheit, Rente, Arbeitslosenunterstützung. Angegeben sind Zustimmungsprozente im Gesamtdurchschnitt.

Quelle: Eigene Berechnungen; Datenbasis: ISSP 1996.

Vorstellungen über Verpflichtungen und Aufgaben der Gesellschaft überlagert.

IV. Großbritannien am Ende der konservativen Revolution

Auf die Bewertung des aktuellen Niveaus der sozialen Sicherung heben Fragen zur *Intensität wohlfahrtsstaatlichen Handelns* ab. Dabei geht es um die Frage, ob die Bevölkerung mehr oder weniger Sozialausgaben befürwortet. Im allgemeinen Ländervergleich (vgl. Tabelle 2) erhebt die britische Bevölkerung die stärksten Forderungen nach einer Erhöhung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Immerhin 70 Prozent wünschen eine Erhöhung der Sozialausgaben und würden dafür sogar höhere Steuern in Kauf nehmen. Im zeitlichen Trend¹² ist ein enger Zusammenhang mit den poli-

tischen Zyklen in Großbritannien festzustellen. Ende der siebziger Jahre konnte die Konservative Partei eine wohlfahrtskritische Stimmung erzeugen. Im Gefolge des Ölpreisschocks und des Drucks, der durch den IMF (International Monetary Fund) auf Großbritannien ausgeübt wurde, konnte die ideologische Position des „rolling back the frontiers of social welfare“ an Boden gewinnen. Insbesondere die Mittelschichten fühlten sich von Steuersenkungen und der Privatisierung ineffizienter staatlicher Bereiche angesprochen. Zum Zeitpunkt der Regierungsübernahme der Konservativen 1979 war die Unterstützung für wohlfahrtsstaatliche Kürzungen vergleichsweise groß, und die Frage, „what the nation could afford“, wurde zu einem zentralen Konflikt. Die Radikalität, mit der die neue Regierung rhetorisch und legislativ die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen angriff, führte bei der Bevölkerung zu einer Ernüchterung. Die Unterstützung für eine Erweiterung der wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben schnellte wieder nach oben und verblieb dort. Gleichzeitig formierte sich der Widerstand und verlangsamten sich die Reformschritte.

12 Vgl. Per Arnt Pettersen, *The Welfare State: The Security Dimension*, in: O. Borre/E. Scarbrough (Anm. 8), S. 198–233.

Das Nationale Gesundheitssystem – National Health Service (NHS) – Großbritanniens gibt einen aufschlußreichen Einblick darin, welche Bestandskraft eine Institution hat, die von der Bevölkerung breit unterstützt wird. Schon 1982 schlug der Central Policy Review Staff, der „Think Tank“ der Thatcher-Regierung, vor, den NHS durch private Gesundheitsversicherungen zu ersetzen. Daraufhin erhob eine empörte Öffentlichkeit die Stimme, und die Pläne wurden zurückgezogen¹³. In einem weiteren Angriff gab es Versuche der verantwortlichen Politiker, durch schleichende Qualitätseinbußen und eine schrittweise Erweiterung des privaten Gesundheitsmarktes die Bedeutung des NHS zu schmälern. Doch alle Versuche, die staatlichen Aufwendungen für Gesundheit zu reduzieren und die Privatisierung voranzubringen, erwiesen sich als nicht durchsetzungsfähig. Am Ende einer lang andauernden Auseinandersetzung sah sich Frau Thatcher zu einer schwerwiegenden Zusicherung gezwungen: „The National Health Service is save with us.“ Ihre politischen Positionen waren inzwischen so weit verschoben, daß sie sich selbst als Verteidigerin der zentralen Prinzipien des NHS darstellte. Diese Themenentwicklung zeigt, daß das steuerfinanzierte und universalistische Gesundheitsmodell in Großbritannien einen normativen Unterbau besitzt, der sich trotz seiner solidarischen Komponente und trotz massiver Angriffe als robust und widerstandsfähig erwies. Offensichtlich zählt die Bevölkerung den NHS zu den wichtigen und bewahrenswerten institutionellen Beständen, die mit dem Beveridge-Report von 1942, der das programmatische Fundament des britischen Wohlfahrtsstaates legte, ins Leben gerufen wurden. Gleichzeitig führten ein defizitärer Versorgungsstandard und lange Wartezeiten zu erhöhter Unzufriedenheit. 1996 plädierten die Briten deutlich für erhöhte staatliche Aufwendungen im Gesundheitsbereich. 92 Prozent sind für eine Ausgabenerhöhung, 43 Prozent meinen sogar, es sollte viel mehr ausgegeben werden. Diese Zustimmung bleibt nicht auf das Bevölkerungssegment derer beschränkt, die auf den NHS angewiesen sind, sondern wird auch von Gruppen getragen, für die Alternativen auf dem privaten Gesundheitsmarkt prinzipiell zugänglich sind.

Im Bereich der Alterssicherung hat die Thatcher-Regierung ihre Privatisierungsstrategie erfolgreicher umsetzen können. Doch auch hier zeigte sich die Legitimationsschwäche einer rein auf staatlichen Rückzug setzenden Politik. Sie führte zu

13 Vgl. Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge 1994, S. 132 ff

einem breiten Vertrauensverlust in die Regierung und zeigte, daß der Staat auch eine dauerhafte Verantwortung in diesem Bereich zu tragen hat¹⁴. Die Einstellungen der Bevölkerung in diesem Politikbereich sprechen eine deutliche Sprache. 78 Prozent plädierten 1996 für eine Ausgabenerhöhung im Bereich der Alterssicherung. Im Vergleich mit der Gesundheit und der Alterssicherung sind die Erwartungen im Bereich der Sicherung der Arbeitslosen moderat. 35 Prozent der Bevölkerung wünschen eine Erhöhung. Der Anteil der Befürworter von Kürzungen liegt bei 21 Prozent. Hier wirken wieder die konstitutiven Merkmale der Sicherung bei Arbeitslosigkeit: die ungleiche Risikoverteilung, die dazu führt, daß nur Teile der Bevölkerung sich als Betroffene fühlen. Je „risikonäher“ eine Gruppe, desto stärker ihre Erwartungen an ein verstärktes staatliches Engagement.

Wirft man einen Blick auf die Binnendifferenzierungen der Einstellungen zu wohlfahrtsstaatlichem Handeln, so scheint sich die britische Bevölkerung nicht auf dem Weg zu einer größeren Polarisierung zu befinden. Ursprüngliche Befürchtungen eines „widening gap between different groups in their attitudes to collective provision“¹⁵, weil Privatisierung auch immer Entsolidarisierung bedeutet, lassen sich nicht bestätigen. Auch bei den statushöheren Gruppen findet sich die Neigung, höhere wohlfahrtsstaatliche Aufwendungen einzufordern. Hintergrund dieser Haltung sind sicherlich die stark in Richtung Zurückschneidung und Abbau tendierenden konservativen Wohlfahrtspolitiken, deren Folgen als problematisch angesehen werden. Die hohen Kosten dieser Politik für die britische Gesellschaft waren nicht mehr zu übersehen. Weitere Kürzungen sind daher kaum noch durchzusetzen und werden nur noch von Minderheiten gefordert.

Insofern scheint ein Effekt der „konservativen Revolution“ darin zu bestehen, daß in Anbetracht der Einschnitte ins soziale Netz wieder ein verstärktes wohlfahrtsstaatliches Engagement eingefordert wird. Man darf dabei aber nicht übersehen, daß eine Rückkehr zu den Vor-Thatcher-Zeiten weder möglich noch gewollt ist. Eine Reihe von Veränderungen standen durchaus im Einklang mit den normativen Überzeugungen der britischen Gesellschaft. So konnten die Konservativen an

14 Vgl. Bernd Schulte, *Großbritannien – Das Ende des Wohlfahrtsstaates?*, in: *Sozialer Fortschritt, Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik*, 46 (1997) 1–2, S. 33.

15 Peter Taylor-Gooby, *Social Welfare: The unkindest cuts*, in: R. Jowell, S. Witherspoon/L. Brook/B. Taylor (Hrsg.), *British Social Attitudes: The 7th report*, Dartmouth 1990, S. 16.

verschiedene Facetten der liberalen Tradition wie Eigenverantwortung des einzelnen und seiner Familie und die Stärkung marktwirtschaftlicher Elemente anknüpfen. Auch die Privatisierung der Leistungserbringung und die verstärkte Hinwendung der Mittelklassen zu den Sicherungsalternativen des privaten Sektors sind kaum rückgängig zu machen. Das entspricht der verankerten Idee der „mixed economy of welfare“. Unterstützung findet auch die stärkere Zielgruppenorientierung der britischen Sozialpolitik.

New Labour hat diese Erbschaft durchaus als Herausforderung begriffen. Die Ideen von „enabling the society“ und „active welfare“ schließen daran an, dem einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen ein größeres Gewicht zu übertragen. Daß diese Politik trotz eher verhaltener Versprechen einer größeren Opulenz der wohlfahrtsstaatlichen Angebotsseite eine so große Mehrheit erhalten hat, ist auf zwei Gründe zurückzuführen. Zum einen war man den harschen Kurs der Tories leid, der sich zwar unter Major abgeschwächt hatte, ihnen aber immer noch anhaftete. Zum anderen offerierte New Labour eine Vision eines neuen Verhältnisses von staatlicher sozialer Sicherheit und Gesellschaft, das stärker auf Reziprozitätsbeziehungen aufbaute. Die positive Neudefinition von Verantwortung bezog sich auf das ganze Spektrum von Wohlfahrtsproduzenten. Dieses Programm entsprach stärker den sozialen Werten und dem Bedürfnis, den deutlichen Anzeichen von Desintegration und Entsolidarisierung wirksam zu begegnen.

V. Schweden – Konflikte um das richtige Maß

Der schwedische Wohlfahrtsstaat verfügt seit seiner Etablierung über einen großen Rückhalt in der Bevölkerung. Die Beteiligungsbereitschaft und Zustimmung der Bevölkerung war vor allem durch die Ideologie des schwedischen „Volksheims“ begründet. Dieser Vorstellung entsprechend übernimmt der Staat Verantwortung für das Wohlbefinden und das Wohlergehen seiner Bürger. Diese Verantwortungsübernahme schließt ein, daß weitreichende Eingriffe in die Gesellschaft akzeptiert werden, sofern sie diesem Ziel zugeordnet werden können. Der Erfolg dieses „Modells Schweden“ liegt in einer Kultur des sozialen Kompromisses begründet, die sozialen Frieden und Stabilität stiftet. Das schwedische System entwickelte sich mit

der Zeit zu einem generösen System, das auch die Mittelschichten mit attraktiven Versorgungsangeboten bedachte. Diese Form der staatlichen Verantwortlichkeit besaß ein hohes Maß an Zustimmung in der schwedischen Bevölkerung.

Schon im Verlauf der achtziger Jahre geriet das schwedische Modell aufgrund eines verlangsamten wirtschaftlichen Wachstums und erhöhter Inflation unter Druck. Die Expansionsphase war vorbei, und die sozialdemokratische Regierung versuchte, den populären Wohlfahrtsstaat zu sichern. Anfang der neunziger Jahre gab es eine ungewöhnlich starke Wirtschaftskrise, in deren Folge das Brutto-sozialprodukt in drei aufeinanderfolgenden Jahren sank. Mit dem Anwachsen der Arbeitslosigkeit innerhalb weniger Jahre von 1,6 auf 8,1 Prozent verstärkte sich die finanzielle Schieflage des Wohlfahrtsstaates. Angesichts dieser für Schweden ungewohnten Problemschärfe kam politisch einiges in Bewegung. Die bürgerliche Regierung verfolgte einen Sparkurs, der schmerzhaft Eingriffe in das Leistungsangebot des Wohlfahrtsstaates mit sich brachte. Diese Veränderungen konnten gegen relativ geringe Widerstände durchgesetzt werden¹⁶.

Das mag angesichts der Bedeutung, die die Schweden ihrem Wohlfahrtsstaat zumessen, überraschen, doch ein zweiter Blick zeigt, daß die Hinnahme der Kürzungen mit einer wachsenden Kritik am Wohlfahrtsstaat im Zusammenhang steht. Schon

Mitte der siebziger Jahre gab es eine nachlassende Unterstützung für eine weitere wohlfahrtsstaatliche Expansion¹⁷. Teil der politischen Agenda wurde die Diskussion um die Frage, ob die sozialen Reformen zu weit gegangen seien. „Es ist klar“, sagt der Ökonom Rudolf Meidner¹⁸, einer der Mitgestalter des schwedischen Wohlfahrtsstaates, „daß es mit der gewohnten Großzügigkeit nicht weitergehen konnte.“ 1980 und 1991, als die Konservative Partei Wahlsiege erringen konnte, waren die Ressentiments gegenüber dem Wohlfahrtsstaat besonders groß¹⁹. Vorbehalte entstanden vor allem durch die Belastung der öffentlichen Haushalte und die Höhe der individuellen Steuerbeiträge. Die Rezession tat ihr übriges, um den

16 Vgl. Stefan Svallfors, *Välfärdstaten i pressen. En analys av svensk tiningrapportering om välfärdspolitik 1969–1993*, Umeå 1995.

17 Vgl. S. Olson, Schweden, in: Peter Flora (Hrsg.), *Growth to limits? The Western European Welfare State since World War II*, Vol. 1: Sweden, Norway, Finland, Denmark, Berlin – New York 1986, S. 93 ff.

18 Zit. nach Gisela Pettersson, Schweden und der Wohlfahrtsstaat. Ein Modell im Umbruch, in: *WSI Mitteilungen*, (1996) 4, S. 273–277.

19 Vgl. P. A. Pettersen (Anm. 12), S. 211 f.

Weg zu Reform- und Konsolidierungsmaßnahmen freizumachen.

Aufschlußreich, auch gerade für die deutsche Diskussion um die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, ist die Reform des Krankengeldes in Schweden²⁰. Sowohl die Einführung eines Karenztages als auch die Absenkung des ausgezahlten Krankengeldes führten kaum zu Widerständen. Selbst die Gewerkschaften stellten sich dieser Veränderung, in deren Folge die krankheitsbedingten Fehlzeiten auf internationalen Durchschnitt abfielen, nicht entgegen. Ein Akzeptanzproblem stellte sich nicht, da die neue Regelung als gerechtfertigt angesehen und ein offenbar zu großzügiges Gesetz novelliert wurde.

Auch in anderen Bereichen blieb die Reaktion der Öffentlichkeit und der Bevölkerung eher verhalten. Ein stillschweigender Konsens über unumgängliche Veränderungen schien sich auszubreiten. Die Politik kämpfte in dieser Zeit mit Budgetdefiziten, Inflation und Arbeitslosigkeit, und den traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Zielstellungen wurde eine geringere Priorität eingeräumt. Dies betraf vor allem den Bereich der auf Abbau von Ungleichheit gerichteten Politik, die Armutsbekämpfung und die Vollbeschäftigung. In Anbetracht dessen gab es aber keine Zeichen einer Abkehr vom schwedischen Wohlfahrtsstaat in den Einstellungen der Bevölkerung. In Untersuchungen dazu wird die breite und tief verankerte Zustimmung der Bevölkerung zu den sozialstaatlichen Institutionen und die grundlegende Akzeptanz eines steuerfinanzierten und auch kostenaufwendigen Systems der sozialen Sicherung betont²¹.

Zusammen mit der ökonomischen Krise führte der Umbau des Wohlfahrtsstaates zu einer Verschlechterung der materiellen Lebensbedingungen und zu einer Vergrößerung von Ungleichheit. Ein langanhaltender Trend in Richtung verbesserter Lebensbedingungen wurde abgebrochen²². Joachim Vogel spricht von einem „insecurity shock“, dem die Bevölkerung ausgesetzt war²³. In der Folge und in Reaktion darauf kam es sogar zu einem erneuten Erstarren der Unterstützung für den Wohlfahrtsstaat. 1996 vertrat die Mehrheit der Bevölkerung

20 Vgl. Peter A. Köhler, Dänemark und Schweden: Der „skandinavische Wohlfahrtsstaat“ auf Reformkurs, in: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, 46 (1997) 1–2, S. 29.

21 Vgl. Stefan Svallfors, Valfärdopinioner i Sverige, in: Joachim Vogel (Hrsg.), Living Conditions and Inequality in Sweden – a 20-Year Perspective 1975–1995, Statistics Sweden 1997, S. 591–600.

22 Vgl. J. Vogel, ebd.

23 Vgl. ebd., S. 627.

eine expansionistische Position. Verschiedene politische Versuche, eine noch strengere Fiskalpolitik zu betreiben, wie der von Ministerpräsident Göran Persson, waren nicht mehr mehrheitsfähig. Offensichtlich führte die Rotstiftpolitik zwar einerseits zu mehr Realismus, was die Möglichkeiten der Sozialpolitik anging, andererseits aber zu einer Höherbewertung der sichernden Wirkungen der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Immerhin 58 Prozent traten für eine Erhöhung der wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben ein. Dabei war der wichtigste Posten die Gesundheitsversorgung (77 Prozent), gefolgt von der Alterssicherung (56 Prozent) und der Sicherung bei Arbeitslosigkeit (44 Prozent). Bei der Alternative „Mehr Sozialausgaben verbunden mit höheren Steuern“ versus „Weniger Steuern, auch wenn dies zu Sozialleistungskürzungen führt“ schrumpfte das Verhältnis auf 43 Prozent zu 57 Prozent.

Die sozialstrukturelle Differenzierung dieser Einstellungen ist allerdings beträchtlich. Bei den höheren sozialen Schichten sinkt die Zustimmung zur Umverteilung und zu einer Erhöhung der wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben deutlich ab. Selbst bei der Alterssicherung findet sich dann keine Mehrheit für eine Ausgabenerhöhung mehr. Die bessergestellten Gruppen der schwedischen Gesellschaft plädieren eher für eine Konsolidierung der Ausgaben auf dem erreichten Niveau. Politisch ist der Bevölkerung signalisiert worden, daß Schluß sei mit den Leistungskürzungen und daß es nun darum gehe, das System der sozialen Sicherung zu stabilisieren.

VI. Bundesrepublik Deutschland – Beharrungstendenzen mit Kosten

Für die Bundesrepublik legen vorhandene Studien²⁴ ebenfalls den Befund nahe, daß der Wohlfahrtsstaat samt seiner wichtigsten Institutionen auf eine hohe Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung trifft. Die Zustimmung zur normativen staatlichen Zuständigkeit in den zentralen Politikbereichen ist hoch und über die Zeit stabil. Schwankungen gibt es bei der befürworteten Intensität wohlfahrtsstaatlichen Handelns: In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre gab es eine Tendenz gegen eine Verringerung der Staatsleistungen, die in der ersten Hälfte der achtziger Jahre in eine Tendenz für deren Verringerung umschlug²⁵. Das

24 Vgl. z. B. E. Roller (Anm. 7).

25 Vgl. ebd., S. 127 f.

erklärt sich aus einer veränderten Einschätzung der Situation durch die Bevölkerung und aus den wahrgenommenen Problemen wohlfahrtsstaatlichen Handelns.

Anders als die rigorosen Eingriffe in Großbritannien und die Veränderungen in Schweden hat das deutsche Modell dem bestehenden Problemdruck ein hohes institutionelles Beharrungsvermögen entgegengesetzt. Reformen wurden allenfalls zögerlich eingeleitet. Als Mitte der siebziger Jahre die Expansionsphase beendet war und eine Phase der Stagnation begann, gewann das politische Ziel der Kostendämpfung an Bedeutung. Diese Politik ging über zu einem Nebeneinander von Einschränkungen und gezielten Ausweitungen. In den Mittelpunkt der staatlichen Aktivitäten rückte zudem die Arbeitslosigkeit, der mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz und dem Vorruhestandsgesetz begegnet werden sollte. Eine langfristige Entwicklungsstrategie des deutschen Modells wurde zugunsten eines defensiven Managements abgelehnt. Bestätigt fühlte sich diese Politik durch die Erwartungshaltungen der Mehrheit der bundesdeutschen Gesellschaft. „Die bisherige Grundorientierung auf wirtschaftliche Wohlstandssteigerung und Zuwachs sozialer Sicherheit kann man geradezu als legitimatorisches Fundament der alten Bundesrepublik betrachten.“²⁶

Insbesondere die gesetzlichen Sozialversicherungen und ihre konstitutiven Prinzipien bereiteten den Grund für eine gesellschaftlich breite Akzeptanz des deutschen Wohlfahrtsstaates. Durch die versicherungsrechtliche Konstruktion eines Großteils der Sozialleistungen werden individuelle und kollektive Interessen so konditioniert, daß Vorbehalte gegen das Sicherungssystem kaum aufkommen können und die moralischen Anforderungen niedrig gehalten werden. Auch die Leistungshöhe im Sinne einer Ausrichtung auf die Lebensstandardssicherung sorgt dafür, daß die wohlfahrtsstaatlichen Programme als effektives Instrument zur Realisierung von sozioökonomischer Sicherheit angesehen werden. Das mag der Grund dafür gewesen sein, daß sich – trotz von den Bürgern geäußerter Kritik²⁷ an den Finanzierungsschwierigkeiten des Sozialstaats – eine ernstzunehmende politische Gegnerschaft nicht formieren konnte. Zwar existierte bei Teilen der Bevölkerung die Einsicht, daß sich Wünschenswertes nicht ohne Maßen realisieren läßt, aber eine

Ablehnung des Wohlfahrtsstaates ging davon nicht aus. Dazwischen standen die engen Interessenbindungen der Bevölkerung.

Mit der deutschen Einheit hat sich der Zuständigkeitsbereich des deutschen Wohlfahrtsstaates noch weiter ausgedehnt, und die Finanzierungsprobleme des Sozialstaates haben sich verstärkt. In der Folge haben sich auch die kritischen Wahrnehmungen verstärkt, und die Bevölkerungserwartungen an den Staat wurden gedrosselt²⁸. Der Anteil der Bevölkerung, der sich für Kürzungen aussprach, stieg leicht an. Im Vergleich mit Schweden und Großbritannien gibt es in Westdeutschland eine mit 42 Prozent der Bevölkerung eher schwache Unterstützung für eine weitere Ausgabensteigerung. 47 Prozent sind dafür, die Ausgaben auf dem vorhandenen Niveau zu halten. Damit setzt die westdeutsche Bevölkerung vergleichsweise stark auf den Niveauerhalt und weniger auf kostenintensiven Ausbau. Dieses Ergebnis muß vor dem Hintergrund der vergleichsweise rigiden sozialpolitischen Sparpolitiken in den beiden anderen Ländern gesehen werden. Verglichen damit befindet sich die Bundesrepublik in einer Situation, in der die Bevölkerung zunehmend davon ausgeht, daß das gegenwärtige Niveau des wohlfahrtsstaatlichen Angebots auf die Dauer nicht zu halten sein wird. Es wächst das Bewußtsein dafür, daß das künftige Niveau der sozialen Sicherung unter dem bisher Gewohnten liegen kann²⁹. Eine solche Perzeption wirkt natürlich auch auf Erwartungen und Präferenzen. Bezieht man in den Fragekontext die Notwendigkeit höherer Belastungen mit ein, ist nur noch eine Minderheit (32 Prozent) für ein Mehr an sozialer Sicherheit, während eine Mehrheit (68 Prozent) eine Senkung der Belastungen präferiert. Man kann aber auch bei diesen Ergebnissen davon ausgehen, daß sie keine Abkehr vom wohlfahrtsstaatlichen Modell darstellen, sondern allenfalls eine korrigierte Sicht auf die Möglichkeiten und die Grenzen seiner Leistungserbringung.

Die statushöheren Gruppen vertreten die skeptische Sicht stärker. Doch auch bei ihnen ist eine ausgeprägte Präferenz für Leistungskürzungen nicht zu erkennen. Die Personen, die sich der Mittelschicht oder der oberen Mittelschicht zuordnen, sind mehrheitlich für den Erhalt des Status quo bei der Ausgabenhöhe für zentrale wohlfahrtspoliti-

26 Diether Döring/Richard Hauser, Neue Akzente für die künftige Sozialpolitik, in: dies. (Hrsg.), Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt am Main 1995, S. 249–262 (Hervorhebung i.O.), hier S. 250.

27 Vgl. E. Roller (Anm. 7), S. 73 ff.

28 Vgl. dies., Abbau des Sozialstaates. Einstellungen der Bundesbürger zu Kürzungen von Sozialleistungen in den neunziger Jahren, wzb-paper, FSIII 96–205, 1996.

29 Vgl. Wilga Föste/Peter Janßen, Finanzierungs- und Belastungsgrenzen des Sozialstaates im Urteil der Bevölkerung, Köln 1997.

sche Bereiche. Dies gilt insbesondere für die Bereiche der Renten und der Arbeitslosigkeit. Bei der Alternative mehr Sozialausgaben (verbunden mit höheren Belastungen) oder weniger Steuern (verbunden mit Sozialleistungskürzungen) ist mit Ausnahme der Gruppe, die sich der Unterschicht zurechnet, eine deutliche Mehrheit von 70 Prozent für Steuerentlastungen. Das bestätigt nochmals, daß eine weitere Steigerung der Kostenbelastung den Bürgern nicht ohne weiteres zugemutet werden kann. Selbst wenn sie eine Verbesserung der Angebotsseite des Wohlfahrtsstaats zur Folge hat, kann sie als schwer vermittelbar gelten. Andererseits kann man die empirischen Ergebnisse auch nicht in Richtung einer schwindenden Unterstützung des Wohlfahrtsstaates interpretieren. Die vorhandenen kritischen Stimmen sind immer noch von einer Interessenorientierung überlagert und deshalb politisch nicht einfach einzuspannen.

Die ostdeutsche Bevölkerung hat in fast allen sozialpolitischen Feldern deutlich höhere Erwartungen an wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten. Geprägt durch die staatssozialistische Vergangenheit und durch die Probleme der Transformation auf besondere Weise auf das wohlfahrtsstaatliche Leistungsprogramm angewiesen, befürworten über 60 Prozent eine Ausgabenerhöhung in den Alter, Gesundheit und Arbeitslosigkeit betreffenden wohlfahrtsstaatlichen Aktivitätsfeldern. Eine nennenswerte Befürwortung von Ausgabensenkungen gibt es nicht, und selbst in dem Bereich der Sicherung bei Arbeitslosigkeit beschränkt sich die Zustimmung zu Kürzungen auf fünf Prozent. Angesichts der Arbeitsmarktprobleme in Ostdeutschland ist dies ein nachvollziehbarer Befund. Die Alternative Sozialausgabenerhöhung versus Belastungsverringerung findet innerhalb der ostdeutschen Bevölkerung eine Zustimmungsverteilung von 60 zu 40 Prozent. Die interne Differenzierung dieser Einstellungen ist keine Frage des Pro oder Kontra, sondern beschränkt sich auf die Intensität der Forderung nach stärkerem wohlfahrtsstaatlichem Engagement. Diese ist bei statushöheren Gruppen etwas abgeschwächt, insgesamt aber eher gering.

Die gewünschte aktivere Rolle des Staates ist einerseits der sozialistischen Prägung zuzurechnen, andererseits widerspiegelt sie natürlich auch die sozialen und wirtschaftlichen Realitäten in den neuen Bundesländern. Die Ostdeutschen sind in besonderem Maße von den sozialpolitischen Leistungen abhängig. Die Sozialleistungsquote stieg dort auf immerhin 70 Prozent. Die Erwartung, daß Sozialpolitik die Härten der Transformation abfedert, ist stark verbreitet. Das bestärkt die vorhan-

denen etatistischen Orientierungen³⁰. Auch die breit getragene Befürwortung der Einkommensumverteilung ist vor dem Hintergrund einer egalitären Wertorientierung und der Vergrößerung der Ungleichheit in Ostdeutschland zu interpretieren.

Mit der deutschen Einheit hat der Wohlfahrtsstaat nicht nur enorme Kosten zu tragen, sondern gleichzeitig einen zusätzlichen Legitimitätspuffer bekommen. Das macht Reformvorhaben noch abhängiger davon, der Bevölkerung eine Zustimmung oder zumindest eine Hinnahmefähigkeit für Maßnahmen abzurufen, die möglicherweise ein Weniger an Sozialleistungen bedeuten. In Westdeutschland hat das Argument der mangelnden „Realisierungsfähigkeit“³¹ von Sozialpolitik dazu geführt, daß die Erwartungen und Ansprüche gedämpft wurden. Die Politik laviert zwischen der Zusicherung, daß alles beim alten bleibt, und einer eingeschränkten Veränderungsbereitschaft hin und her. Daher fällt es schwer, abzuschätzen, wie sich die Akzeptanzbedingungen des wohlfahrtsstaatlichen Umbaus darstellen, sobald maßgebliche Reformpakete geschnürt sind. Am ehesten durchsetzungsfähig erscheinen Vorhaben, die die Interessen der Mehrheit eher weniger tangieren. Damit entsteht die Gefahr, daß mögliche Veränderungen zu Lasten macht- und interessenschwacher sozialer Gruppen gehen.

VII. Fazit

Bei den Fragen zur gewünschten Intensität des wohlfahrtsstaatlichen Engagements gibt es eine verzögerte Resonanz der Bevölkerungsmeinung auf institutionelle und ideologische Veränderungen: Dabei kehren sich die Vorzeichen um: Die Ausbauphase des Wohlfahrtsstaates führte zu tendenziell abgeschwächten Forderungen nach einem Mehr an sozialstaatlichem Engagement. Rückbauphasen führen mit zeitlicher Verzögerung dazu, daß die Bevölkerung verstärkt den Wunsch nach einem Mehr an Wohlfahrtsstaat äußert. Die Beispiele Großbritannien und Schwe-

30 Vgl. Steffen Mau, Ungleichheits- und Gerechtigkeitsorientierungen in modernen Wohlfahrtsstaaten. Ein Vergleich der Länder Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, wzb-paper, FS III 97-401.

31 Helmut Klages, Die Dynamik gesellschaftlicher Anspruchshaltungen: Ein sozialpsychologisches Prozeßmodell, in: Helmut Klages/Gerhard Franz/Willi Herbert (Hrsg.), Sozialpsychologie der Wohlfahrtsgesellschaft. Zur Dynamik von Wertorientierungen, Einstellungen und Ansprüchen, Frankfurt am Main 1987, S. 185.

den machen dies deutlich. Diese Schwankungen der Erwartungen sind immer dann politisierbar, wenn sie mit einer Gruppenspezifität einhergehen. Zentral ist dabei die Stellung der Mittelschichten und ihre Haltung zu den wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssystemen.

Die behandelten europäischen Wohlfahrtsstaaten laufen allerdings kaum Gefahr, die Zustimmung ihrer Bürger zu verlieren. Eher verweisen deren Erwartungen darauf, daß die Zurücknahme des Wohlfahrtsstaates mit den Widerständen seiner Bürger konfrontiert ist. Dennoch handelt es sich dabei nicht um eine Politik der Unmöglichkeit. In dem schwierigen Prozeß, das System der sozialen Sicherheit mit den ökonomischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten zusammenzubringen, sind unterschiedliche Wege beschritten worden. Für die behandelte Fragestellung dürfte klar geworden sein, daß das Ausmaß der Kürzungen der Sozialleistungen nur ein Kriterium für die Akzeptanz oder zumindest die Hinnahme von Veränderungen ist³². Bestimmend ist, wie die Interessen organisiert und zusammengeführt werden und auf welche normati-

32 So auch Bernd von Maydell, Die „Krise des Sozialstaates“ in internationaler Perspektive. Denkanstöße für die Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialer Fortschritt. Unabhängige Zeitschrift für Sozialpolitik, 46 (1997) 1–2, S. 1–3.

ven Prinzipien sich die Veränderungen beziehen. Dann öffnet sich der Weg zu durchaus flexiblen Anspruchshaltungen.

Wichtig für Reformschritte ist, welche langfristigen politischen Zielstellungen verfolgt werden und wie die Bevölkerung darin eingebunden wird. Systeme, die ihre Legitimität vor allem über eine Interessenbindung großer Bevölkerungskreise beziehen, sind als eher reformträchtig einzustufen. Systeme, die auf die Ressource Solidarität angewiesen sind, sind zwar angreifbarer, doch dies kann unter dem Gesichtspunkt der Veränderbarkeit auch zum Vorteil werden. Dies vor allem dann, wenn Reformmaßnahmen mit einer Neubestimmung der Begriffe Solidarität und Gerechtigkeit einhergehen und sich nicht allein auf ökonomische Erwägungen und das Eigennutzstreben der Menschen ausrichten. Die Nutzenerwartungen der Bürger können allenfalls eine Randbedingung der Veränderungen sein, keine Richtschnur. Somit ist der Wohlfahrtsstaat auch immer wieder auf eine Revitalisierung der moralischen Dimension angewiesen. Wo ein gesellschaftlicher Konsens über Reformmaßnahmen erzielt werden kann, sind selbst schmerzhaft eingegriffen in das soziale Netz möglich, ohne daß es zu grundlegenden Legitimitätsverlusten kommt.

Heinz Werner: Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder. Lehren für die Bundesrepublik Deutschland?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34–35/98, S. 3–14

In den USA, Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark verlief die Beschäftigungsentwicklung, zumindest in den letzten Jahren, erheblich günstiger als in Deutschland. Die Ländererfahrungen zeigen, daß es eine gewisse Vielfalt der Wege zu mehr Beschäftigung, jedoch keine Patentrezepte gibt, die man einfach kopieren kann. Der Blick über die Grenzen läßt aber Gemeinsamkeiten für einen beschäftigungspolitischen Erfolg erkennen. So war ein gesamtwirtschaftlicher Ansatz wichtig für den Erfolg am Arbeitsmarkt. Die Erfahrung lehrt: Reformen müssen umfassend koordiniert und abgestimmt sein, zum Beispiel mit der Fiskal- und Sozialpolitik. Isolierte Teilreformen bringen auch nur Teilerfolge. Für Investitionen und Verbrauch ist jeweils ein günstiger Rahmen geschaffen worden, zum Beispiel durch die Fiskalpolitik und die Geldpolitik, ferner mit der Steuerpolitik, zum Beispiel durch die Senkung der direkten Steuern und stärkere Betonung der indirekten Steuern. Moderate Lohnsteigerungen und dezentralisierte Systeme der Lohnfindung haben in allen betrachteten Ländern den Beschäftigungsaufbau gefördert. Auch in den stark tarifvertraglich geprägten Arbeitsmärkten der Niederlande und Dänemarks sind zunehmend Flexibilisierungsmöglichkeiten, z. B. der Arbeitszeiten, in die Tarifverträge eingeführt worden. Weiterhin haben niedrige Lohnnebenkosten die Kosten der Beschäftigung der Arbeitskräfte verringert.

Walter Hanesch: Soziale Sicherung im europäischen Vergleich

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34–35/98, S. 15–26

Ausgehend von einer Klassifizierung der Europäischen Kommission werden im vorliegenden Beitrag vier Typen von sozialen Sicherungssystemen in Westeuropa unterschieden. Betrachtet man die Sozialbudgets der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, zeigt sich, daß die Staaten des skandinavischen, des kontinentaleuropäischen, des angelsächsischen und des südeuropäischen Modells jeweils durch bestimmte Sozialleistungsniveaus, Gewichtungen der einzelnen Leistungsbereiche und Finanzierungsstrukturen gekennzeichnet sind. Insgesamt haben nach einer Phase der Stagnation in den achtziger Jahren die Sozialleistungsniveaus seit Beginn der neunziger Jahre wieder zugenommen.

Die sozialen Sicherungssysteme sind in allen Unionsstaaten mit einem tiefgreifenden ökonomischen, sozialen und demographischen Wandel konfrontiert. Vor dem Hintergrund einer Verschiebung politischer und fiskalischer Prioritäten stehen in vielen Staaten Konsolidierungs- und Umbaumaßnahmen im Vordergrund. Zu erwarten ist, daß in Zukunft Sozialtransfers stärker finalisiert, das heißt am Bedarf ausgerichtet werden, um die Effektivität der eingesetzten Mittel zu verbessern. Eine Beschränkung der europäischen Sicherungssysteme auf eine Mindestsicherung würde jedoch einen Bruch mit der spezifischen Tradition europäischer Sozialstaatlichkeit bedeuten und ist auch weder ökonomisch noch fiskalisch geboten. Während der Einführung eines einheitlichen europäischen Sicherungssystems nationale Souveränitätsinteressen entgegenstehen, droht die nationale Sozialpolitik im Zuge der Standortkonkurrenz zunehmend erschwert zu werden. Auch wenn es zu einer gewissen Annäherung der nationalen Sicherungssysteme kommt, bleibt vorerst offen, auf welchem Niveau sich die soziale Sicherung in der Union in Zukunft einpendeln wird.

Steffen Mau: Zwischen Moralität und Eigeninteresse. Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat in internationaler Perspektive

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34–35/98, S. 27–37

Der Wohlfahrtsstaat und seine Leistungen sind Themen gesellschaftlicher Konflikte. Diese Konflikte entstehen, weil der Wohlfahrtsstaat Kosten verursacht und innergesellschaftliche Umverteilungen vornimmt. Daher ist es wichtig, daß die wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme von den Gesellschaftsmitgliedern akzeptiert werden. Der Grad der Befürwortung hängt von den instrumentellen, d. h. interessenbestimmten, und den moralischen Orientierungen der Bürger ab. Im Zentrum des Aufsatzes steht der internationale Vergleich des Zusammenhangs zwischen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung und den Erwartungen der Bürger.

Untersucht werden die Länder Großbritannien, Schweden und die Bundesrepublik Deutschland. Dabei zeigt sich, daß die Erwartungen an wohlfahrtsstaatliches Engagement weder statisch noch permanent steigend sind, sondern durchaus variabel. Beeinflußt werden sie von politischen Zyklen, d. h. von der Art und Weise, wie Veränderungen ideologisch vorbereitet und gerechtfertigt werden, von Wahrnehmungen der Realisierungsfähigkeit von Sozialpolitik und der Frage, wie bestimmte Gruppen ihren Beitrag zur Finanzierung des Gesamtsystems einschätzen. Die Nutzenerwartungen der Bürger sind kein hinlängliches Kriterium, um eine Modernisierung des Sozialstaates voranzutreiben. Es zeigt sich, daß Veränderungsvorhaben dann Erfolg versprechen, wenn sie an die normativen Orientierungen der Bürger anknüpfen und Perspektiven für eine zukünftige Entwicklung aufzeigen können.