

Sozialberichterstattung
Gesellschaftliche Trends
Aktuelle Informationen

Eine **ZUMA** Publikation

Inhalt

Allmählicher Umbau bei nach wie vor deutlichen nationalen Unterschieden	1
Informelle Kontakte für Zugang zu Jobs wichtiger als Arbeitsvermittlung	6
Ankündigung: Datenreport 2002	10
Weiter deutliche Zufriedenheitsdifferenzen zwischen Ost und West trotz Annäherung in manchen Bereichen	11
Social Indicators – The EU and Social Inclusion Ein Buchhinweis	14
Die Sektion Sozialindikatoren auf dem 31. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie	16

Allmählicher Umbau bei nach wie vor deutlichen nationalen Unterschieden

Analysen zu jüngsten Wandlungstendenzen in westlichen Wohlfahrtsstaaten

Beobachter der Sozialpolitik sind sich weitgehend einig darüber, dass die europäischen Sozialstaaten mit einer Reihe von neuen Problemen fertig werden müssen. Bei unterschiedlicher Akzentuierung des genauen Reformbedarfs und der genau einzuschlagenden Reformrichtung besteht jenseits politischer Lagerbildungen doch weitgehender Konsens bezüglich der folgenden Punkte: (1) Der Übergang von der Industriegesellschaft zur post-industriellen Gesellschaft bringt neue und veränderte Bedarfslagen mit sich, so dass eine Neuausrichtung des Sozialstaats weg von der Konzentration auf inzwischen recht gut gelöste Probleme und hin zur Inangriffnahme neuer ungelöster Probleme erforderlich ist. Zu dieser Neuorientierung gehört eine Umschichtung von Renten zu Kinder-/Familienleistungen, insbesondere die Versorgung mit Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagschulen, welche den Familien die Bewältigung der Doppelaufgabe von Berufstätigkeit und Kindererziehung erleichtert; darüber hinaus zählt dazu innerhalb der Zielgruppe der Altenbevölkerung eine Umschichtung von Rentenzahlungen auf Pflegeleistungen sowie generell eine Umschichtung von Transferzahlungen zu Dienstleistungen und von passiver sozialer Sicherung zu aktivierenden Bildungsmaßnahmen als Zukunftsinvestition. (2) Die Finanzierungsbasis des Sozialstaats muss durch eine breitere Streuung der Kosten erweitert werden, so dass der Faktor Arbeit entlastet und seine sinkende wirtschaftliche Bedeutung kompensiert wird. Da sich die Relation zwischen Erwerbstätigen und Abhängigen in den nächsten zwei bis drei Jahrzehnten krass verschlechtern wird, sind große gemeinsame Anstrengungen erforderlich, um den Anteil erwerbstätiger Personen so zu erhöhen, dass auch künftig auskömmliche Altersrenten bei erträglicher Beitragsbelastung gesichert werden. (3) Der ethnischen und kulturellen Heterogenisierung der Gesellschaften muss Rechnung getragen werden, denn sie impliziert wohl, dass bedingungslos gewährte universelle Sozialleistungen mit Grundsicherungscharakter künftig auf erhöhte Legitimierungsprobleme stoßen werden. Im Folgenden soll kurz skizziert werden, inwiefern sich dieser Anpassungsbedarf bereits in beobachtbaren Veränderungen der westeuropäischen Sozialstaaten niedergeschlagen hat¹.

Auf der Ausgabenseite Wendepunkt der Sozialstaatsentwicklung in den neunziger Jahren

In den neunziger Jahren ist das Wachstum des Sozialstaats in praktisch allen OECD-Ländern zum Ende gekommen. Diverse Schlüsselindikatoren wie etwa Ausgabenquoten der öffentlichen Hand oder die Quote der öffentlichen Beschäftigung zeigen, dass der Höhepunkt der Entwicklung meist im Zeitraum

1992-94 erreicht wurde (Tabelle 1). Danach folgte ein Rückgang, der im Durchschnitt der EU-Staaten unter 10 Prozent blieb und auch in überseeischen OECD-Mitgliedsländern nur selten darüber hinausging. In Europa vollzogen Finnland, Irland, Großbritannien, die Niederlande und Schweden die deutlichste Trendwende, während sich unter den überseeischen Ländern vor allem Kanada durch die Radikalität des Trendbruchs auszeichnete. Weitgehend ungebrochen wuchs der Sozialstaat hingegen in traditionellen Nachzüglerländern,

wozu neben Japan auch Griechenland, Portugal und die Schweiz zählen. Insofern stand die jüngste Zeit eher im Zeichen einer Aufholjagd der Nachzüglerländer als eines Wettlaufs nach unten. Deutschland fällt im internationalen Vergleich zwar kaum durch Besonderheiten auf, aber das Ausmaß der Trendwende blieb bei allen Indikatoren unter dem Durchschnitt der EU-Länder.

Die hier berücksichtigten Indikatoren wohlfahrtsstaatlicher Aktivität waren auch am Ausgang des 20. Jahrhunderts noch auf einem Niveau, das vor dem Ende der achtziger Jahre niemals erreicht worden war und das zuletzt in etwa bei 90 Prozent des historischen Spitzenwerts lag. Nur in Einzelfällen kam es zu deutlicheren Trendwenden². Die *Staatsausgabenquote* schrumpfte in 10 von 21 betrachteten OECD-Ländern um mehr als zehn Prozent im Vergleich

zum nationalen Spitzenwert, in drei Ländern – Finnland, Irland, Niederlande – sogar um mehr als 20 Prozent. Die *Quote der öffentlichen Beschäftigung* schraubten acht Länder im Vergleich zum nationalen Höhepunkt um mehr als 10 Prozent zurück. In Großbritannien, den Niederlanden, Australien und Neuseeland betrug der Rückgang sogar über 20 Prozent. Die *Sozialausgabenquote* schrumpfte innerhalb der Europäischen Union zwar durchschnittlich um weniger als vier Prozent, aber fünf Länder zeigten einen Rückgang von über 10 Prozent. Die *Transferquote* reduzierten Irland und die Niederlande um rund die Hälfte, während acht weitere Länder, darunter am auffallendsten Finnland, Zurückstufungen um mehr als 10 Prozent verzeichneten. Die *Quote des Staatsverbrauchs* sank im Allgemeinen weniger stark als die Transferquote. Hier verzeichneten sechs Länder eine Reduzierung von mehr als 10 Prozent,

die in Irland und Kanada sogar über 20 Prozent hinausging.

Bei allgemeinem Trend zu leichten Kürzungen bleibt das Ausmaß nationaler Unterschiede beeindruckend. Allerdings sind die groben Aggregatdaten oft nur sehr beschränkt vergleichbar. Eine Arbeitsgruppe der OECD hat kürzlich darauf aufmerksam gemacht, dass die üblichen Maße der Höhe der Sozialausgaben weder die vor allem in überseeischen Ländern bedeutenden steuerlichen Vergünstigungen erfassen, noch berücksichtigen, in welchem Umfang Sozialleistungen ihrerseits der Steuerpflicht unterworfen sind. Erfasst man neben den Bruttozahlungen des Sozialstaats auch die Steuerzahlungen und steuerlichen Vergünstigungen sowie die zwar privat erbrachten, aber entweder gesetzlich vorgeschriebenen oder staatlich subventionierten Sozialleistungen –

Tabelle 1: Höhe- und Endpunkte der Sozialstaatsentwicklung bis 1998/99¹

Land	Staatsausgabenquote (in % BIP)		Öffentliche Beschäftigung (in % aller Besch.)		Sozialausgabenquote EU (in % BIP)		Transferquote (in % BIP)		Staatsverbrauchsquote OECD (in % BIP)	
	Höhepunkt	Endpunkt 1998/99	Höhepunkt	Endpunkt 1999	Höhepunkt	Endpunkt 1998	Höhepunkt	Endpunkt 1999	Höhepunkt	Endpunkt 1999
EU 15	1993 (51,9)	91,1 (47,3)	–	–	1993 (28,9)	95,8 (27,7)	1993 (18,3)	91,8 (16,8)	1993 (21,2)	93,9 (19,9)
A	1995 (55,5)	91,7 (50,9)	1996 (22,6)	98,2 (22,2)	1994 (29,8)	95,3 (28,4)	1994 (19,6)	94,9 (18,6)	1994 (20,5)	96,6 (19,8)
B	1993 (56,3)	89,7 (50,5)	1986 (20,8)	88,5 (18,4)	1993 (29,5)	93,2 (27,5)	1993 (17,1)	91,8 (15,7)	1996 (21,8)	98,2 (21,4)
D	1996 (49,1)	96,9 (47,6)	1992 (16,1)	93,8 (15,1)	1996 (30,0)	97,7 (29,3)	1996 (19,3)	97,9 (18,9)	1993 (19,9)	95,5 (19,0)
F	1993 (54,0)	96,5 (52,1)	1994 (24,6)	98,4 (24,2)	1996 (31,0)	98,4 (30,5)	1997 (18,8)	97,9 (18,4)	1993 (24,5)	96,7 (23,7)
GR	1995 (54,7)	95,1 (52,0)	1991 (12,8)	96,1 (12,3)	1998 (24,5)	100 (24,5)	1999 (15,8)	100 (15,8)	1995 (15,3)	98,0 (15,0)
I	1993 (57,7)	83,9 (48,4)	1994 (17,9)	96,6 (17,3)	1993 (26,2)	96,2 (25,2)	1993 (19,5)	89,2 (17,4)	1991 (20,3)	89,2 (18,1)
P	1993 (45,3)	94,5 (42,8)	1997 (18,9)	99,5 (18,8)	1998 (23,4)	100 (23,4)	1993 (13,9)	84,9 (11,8)	1999 (20,0)	100 (20,0)
E	1993 (48,8)	91,4 ² (44,6)	1995 (15,5)	94,2 (14,6)	1993 (24,7)	87,4 (21,6)	1993 (18,4)	93,5 ² (17,2)	1993 (19,0)	91,1 (17,3)
IRL	1988 (47,1)	70,1 (33,0)	1986 (18,7)	83,4 (15,6)	1985 (22,9) ³	66,8 (15,3)	1998 (16,1)	59,6 (9,6)	1974 (18,3)	76,5 (14,0)
NL	1988 (60,5)	75,7 (45,8)	1983 (14,9)	73,8 (11,0)	1993 (33,5)	85,1 (28,5)	1993 (26,6)	47,4 (12,6)	1993 (24,8)	93,5 (23,2)
UK	1974/93 (45,5)	85,9 (39,1)	1983 (22,3)	60,5 (13,5)	1993 (29,1)	92,1 (26,8)	1993 (16,0)	84,4 (13,5)	1992 (21,2)	86,8 (18,4)
DK	1993 (60,6)	89,8 (54,4)	1983 (31,4)	96,5 (30,3)	1994 (32,9)	91,2 (30,0)	1994 (21,2)	83,5 (17,7)	1993 (26,8)	95,9 (25,7)
FIN	1993 (61,6)	79,9 (49,2)	1994 (23,8)	96,6 (23,0)	1993 (34,6)	78,6 (27,2)	1993 (24,0)	74,6 (17,9)	1992 (25,4)	84,6 (21,5)
S	1993 (69,8)	82,7 (57,7)	1993 (33,4)	93,7 (31,3)	1993 (38,6)	86,3 (33,3)	1992 (23,4)	80,8 (18,9)	1993 (28,4)	94,7 (26,9)
N	1992 (53,6)	89,0 (47,7)	1993 (31,5)	96,5 (30,4)	1992 (28,6)	97,6 (27,9)	1992 (17,1)	90,6 (15,5)	1992 (22,1)	95,9 (21,2)
CH	1998 (37,7)	100 (37,7)	1994 (14,1)	97,9 (13,8)	1997 (27,9)	100 (27,9)	1988 (13,8)	86,2 ⁴ (11,9)	1992 (14,8)	91,9 (13,6)

Anmerkungen: (1) Genannt wird der Zeitpunkt, zu dem der Indikator seinen Spitzenwert erreichte (in Klammern das Niveau zu diesem Zeitpunkt) sowie der zuletzt erreichte Wert als Prozentsatz des Spitzenwertes (in Klammern das zuletzt erreichte Niveau). (2) 1996. (3) Sozialleistungen. (4) 1998.

Datenquellen: (1) Staatsausgaben-, Transfer-, Staatsverbrauchsquote: OECD (2001). (2) Öffentliche Beschäftigung: OECD Economic Outlook Data Base. (3) Sozialausgabenquote: Europäische Kommission (2000b).

**Tabelle 2: Finanzierungsstruktur des Sozialstaats in Europa, 1990 und 1998
(in Prozent aller Sozialstaatsausgaben)**

Land	Allgemeine Steuern			Lohnabgaben/Sozialbeiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer		
	1990	1998	Veränderung	1990	1998	Veränderung
EU 15	33,0 ¹	35,4	+2,4	63,0 ¹	60,9	-2,1
EUR 12	25,1	31,2	+6,1	70,7	64,5	-6,2
A	35,9	34,5	-1,4	63,2	64,6	+1,4
B	23,8	24,4	+0,6	67,0	73,0	+6,0
D	25,2	30,9	+5,7	72,1	66,1	-6,1
F	16,7	30,7	+14,0	80,8	66,4	-14,4
GR	33,0	29,2	-3,8	59,0	61,7	+2,7
I	29,0	38,3	+9,3	67,9	59,5	-8,4
P	33,8	42,6	+8,8	57,0	47,3	-9,7
E	26,2	27,2	+1,0	71,3	69,7	-1,6
IRL	58,9	61,3	+2,4	40,1	37,5	-2,6
NL	25,0	15,7	-9,3	59,1	64,4	+5,3
UK	42,4	47,9	+5,5	55,2	51,4	-3,8
DK	80,1	67,2	-12,9	13,1	26,6	+13,5
FIN	40,6	43,1	+2,5	52,1	50,0	-2,1
S	50,7	45,8	-4,9	40,7 ¹	48,4	+9,3
N	63,0	60,7	-2,3	36,4	38,3	+1,9
CH	19,2	19,4	+0,2	62,7	59,2	-3,5

(1) 1993

Quelle: Europäische Kommission (2000b)

wie z.B. betriebliche Renten oder subventionierte Lebensversicherungen – so gleichen sich die Ausgabenniveaus europäischer und überseeischer Länder stark an. Während sich z.B. die dänische Sozialausgabenquote von brutto 38% auf netto 24% reduziert, steigt die der USA von 17% brutto auf das gleiche Nettoniveau wie in Dänemark. Die Variationsbreite zwischen diversen OECD-Ländern schrumpft mit dieser Korrektur beträchtlich (vgl. Kemmerling 2001)³.

Auf der Finanzierungsseite allmählicher Übergang von Sozialbeiträgen zu Steuern

Aggregatdaten wie die Sozialausgabenquote lassen stets die Frage offen, ob die Daten primär institutionelle Gegebenheiten wie etwa unterschiedliche Leistungsniveaus oder Deckungsgrade der Systeme sozialer Sicherung zum Ausdruck bringen oder lediglich unterschiedliche sozialstrukturelle Faktoren wie z.B. den Umfang der Altenbevölkerung oder der Arbeitslosigkeit reflektieren. Deshalb wäre auch zu

klären, inwiefern die institutionellen Veränderungen den oben geschilderten Forderungen zur Anpassung der Sozialpolitik an veränderte Rahmenbedingungen entsprechen. Eine komparative Analyse der Entwicklung der sozialpolitischen Gesetzgebung ist hier nicht möglich (für eine grobe Synopse institutioneller Veränderungen vgl. Europäische Kommission 2000a). Zur Kurzcharakteristik der wichtigsten Trends können aber einige quantitative Informationen der Europäischen Unionsstatistik herangezogen werden, die zumindest *Strukturveränderungen* der Sozialfinanzen erfassen.

Veränderungen der *Finanzierungsweise* des Sozialstaats lassen sich anhand von Daten zur Einnahmenstruktur ablesen (Tabelle 2). Hier hat, entsprechend vielfachen Forderungen, eine zumindest moderate Verlagerung von auf Lohnarbeit lastenden Sozialbeiträgen zu allgemeinen Steuern stattgefunden, die sämtliche Einkommensformen erfassen und auch Freibetragsregeln für untere Einkommensschichten kennen. Im EU-Durchschnitt ging der Anteil der aus Sozialbeiträgen stammenden Einnahmen zwischen 1990 und 1998 um gut zwei Prozentpunkte zurück, während die Steuerfinanzierung um die gleiche Marge zunahm. Sechs EU-Länder sowie Norwegen haben allerdings den Anteil der Sozialbeiträge in den neunziger Jahren noch erhöht. Allmähliche Konvergenzprozesse zeigen sich insofern, als vor allem die traditionell auf Sozialbeiträge setzenden kontinentaleuropäischen Länder den Steueranteil erhöht haben, während umgekehrt die traditionell von Steuerzahlungen dominierten skandinavischen Sozialstaaten mit Ausnahme Finnlands jüngst das Beitragsselement stärkten. Im Durchschnitt senkten die vier kontinentaleuropäischen Kernländer (Belgien, Deutschland, Frankreich und Österreich) den Anteil der

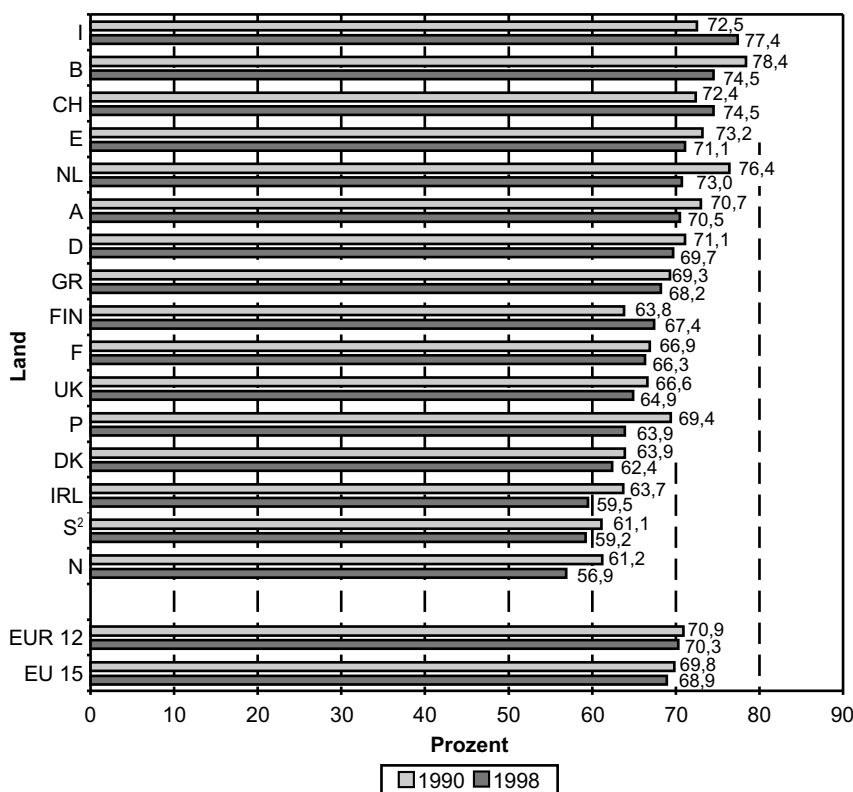
**Tabelle 3: Ausgaben für Sozialleistungen in ausgewählten Bereichen als Anteile an allen Ausgaben für Sozialleistungen 1990 und 1998
(in Prozent aller Ausgaben für Sozialleistungen)**

Land	Gesundheit		Invaliditätsrenten		Altersrenten		Hinterbliebenenrenten		Familie/Kinder		Arbeitslosigkeit	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998
EU 15 ¹	27,2	26,8	8,1	8,3	38,6	40,6	5,2	5,1	7,4	8,3	9,5	7,2
EUR 12	29,0	27,4	7,7	7,4	40,2	41,0	6,4	5,6	7,2	8,0	7,0	7,7
A	26,0	26,2	7,0	8,6	38,5	37,9	11,6	10,3	10,5	10,0	4,6	5,5
B	26,2	24,5	7,4	8,8	30,1	31,6	11,6	11,2	9,2	8,5	13,4	12,7
D	31,8	28,1	6,3	7,9	43,5	40,4	2,5	1,9	7,6	10,1	6,0	8,7
F	29,4	29,2	6,1	4,9	35,9	37,9	6,8	6,1	9,3	9,8	8,3	7,6
GR	24,8	24,1	8,5	6,2	42,5	43,9	9,2	8,7	7,5	8,1	4,1	4,8
I	26,0	23,4	7,7	6,2	48,9	53,3	10,7	10,7	4,9	3,6	1,7	2,7
P	30,6	33,2	16,8	12,6	34,4	35,5	7,5	7,2	7,0	5,3	3,4	4,7
E	28,8	29,2	7,7	8,1	38,3	41,9	4,6	4,3	1,7	2,1	18,0	13,5
IRL	33,5	36,6	4,5	4,8	23,3	19,0	6,7	6,0	11,2	12,7	15,8	15,5
NL	28,3	28,5	16,5	11,8	32,0	35,8	5,4	5,3	5,6	4,5	8,3	7,3
UK	24,4	25,2	9,1	11,6	41,1	39,9	4,1	3,9	9,0	8,6	5,7	3,6
DK	20,1	19,3	10,0	11,6	36,6	38,3	0,1	0,1	11,9	13,0	15,4	11,7
FIN	28,5	22,7	15,5	14,4	29,6	30,5	4,2	4,0	13,5	12,8	6,1	12,0
S	22,8	23,4	10,6	11,6	34,1	37,2	2,2	2,3	12,1	10,8	11,7	9,3
N	29,0	32,4	14,7	15,5	32,7	31,2	1,7	1,4	10,8	13,3	6,9	2,9
CH	27,7	23,8	10,2	12,1	45,9	44,1	6,2	5,7	6,4	5,3	0,8	6,6

(1) 1993 und 1998

Datenquelle: Europäische Kommission (2000b), eigene Berechnungen

Graphik 1: Verteilung der Sozialleistungen auf Geld- und Sachleistungen in Europa:
Anteil der Geldleistungen in Prozent¹



(1) Der Anteil der Sachleistungen ergibt sich aus der Differenz der angegebenen Werte zu 100.

(2) 1993

Datenquelle: Europäische Kommission (2000b), eigene Berechnungen.

Sozialbeiträge von 71% auf 67,5%, während die skandinavischen Länder ihn von 36% auf 41% erhöhten.

Nur geringe Umstrukturierungen auf der Leistungsseite

Die angestrebte *Umstrukturierung* von überversorgten zu unterversorgten Bereichen sowie von Barzahlungen zu Sachleistungen beginnt sich nur höchst zögerlich in den Aggregatdaten niederzuschlagen. Im EU-Durchschnitt ist der Anteil der für *Renten* verwendeten Sozialleistungen im Verlauf der neunziger Jahre sogar noch leicht angestiegen (Tabelle 3). Allerdings konnten 9 von 16 Ländern – einschließlich Norwegens und der Schweiz – den Anteil zurückführen. Die Spannweite der von den Rentensystemen (Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliditätsrenten) beanspruchten Ausgabenanteile reichte zuletzt von 30% in Irland bis zu 70% in Italien. Während die Rentenzahlungen in den skandinavischen und südeuropäischen Ländern jüngst an Gewicht gewannen, blieb ihr Anteil in den kontinentaleuropäischen Ländern konstant. Der Anteil der *Altersrenten* ist in den kontinentaleuropäischen Ländern kaum höher als in Skandinavien, aber in Südeuropa und hier vor allem in Italien auffallend hoch. Die skandinavischen Länder widmen den Invaliditätsleistungen auffallend hohe Anteile, während in den kontinentaleuropäischen Ländern die Hinterbliebenenleistungen ein herausragendes Gewicht erlangen. In der Summe aller Rentenleistungen er-

geben sich zwischen beiden Ländergruppen mit Anteilen von 52% bzw. 50% kaum mehr Unterschiede. Sehr viel stärker rentenlastig sind hingegen die südeuropäischen Länder mit einem Anteil von 60%.

Wenig geschrumpft sind die Unterschiede im Gewicht der Leistungen für *Familien und Kinder*. Zu Beginn der neunziger Jahre hatten die skandinavischen Länder hierfür 12%, die kontinentaleuropäischen 9% ihres Sozial Etats ausgeben, während am Ende der Dekade Erstere 12,5%, Letztere knapp 10% für die Familienpolitik aufwandten⁴. In der Hälfte der hier betrachteten Länder ging das Gewicht der familienpolitischen Ausgaben in den neunziger Jahren zurück. Besonders fällt der niedrige Ausgabenanteil von durchschnittlich nur 5% in Südeuropa auf. Auch hier weicht also besonders das südeuropäische Sozialpolitikmuster deutlich vom skandinavischen ab und sollte nicht mit dem der kontinentaleuropäischen Nachbarn vermennt werden. Der Anteil der *Gesundheitsleistungen* ist im EU-Durchschnitt praktisch konstant geblieben. Während ihn neben Deutschland sechs weitere Länder mehr oder minder deutlich zurückschrauben konnten, ist er in sechs anderen Ländern z.T. deutlich gestiegen und in dreien praktisch konstant geblieben. Zusammenfassend lässt sich schließen, dass die funktionale Aufteilung der Sozialleistungen bislang kaum Hinweise auf einen deutlichen Umbau des Sozialstaats in Richtung neuer Prioritätensetzungen ergibt.

Das Bild weitgehender Kontinuität bestätigt sich auch bei einer Betrachtung der Aufteilung der Leistungen auf *Geld- und Sachleistungen* (Graphik 1). Im EU-Durchschnitt hat sich das Gewicht der Geldleistungen in den neunziger Jahren um nur einen Prozentpunkt reduziert. Die Sachleistungen beanspruchen nun 30%, die Transferzahlungen 70% der Leistungen. Vom allgemeinen Trend zu einer etwas stärkeren Akzentuierung der Sachleistungen weichen mit Finnland, Italien und der Schweiz drei Länder ab. Auch hier sind sich die kontinentaleuropäischen und die skandinavischen Länder ein wenig ähnlicher geworden. Setzte Skandinavien von jeher in stärkerem Maße auf Dienst- und Sachleistungen, so ist das Gewicht der Geldzahlungen in Mitteleuropa jüngst etwas stärker geschrumpft, so dass der Unterschied zu dem immer noch deutlich hervorstechenden skandinavischen Modell etwas geringer wurde.

Nur begrenzten Niederschlag in den Daten findet die gelegentlich zu hörende Empfehlung, im Interesse der Effizienz- und Legitimitätssteigerung in zunehmend heterogenen Gesellschaften von universellen Leistungen auf stärker selektive Leistungen für bedürftige Gruppen umzuschichten (Graphik 2). Im Schnitt haben *bedarfsgeprüfte Leistungen* ihren Anteil am Sozialbudget in den neunziger Jahren nur um einen Prozentpunkt auf zuletzt 10% erhöht. Vier Länder verzeichneten sogar rückläufige Anteile⁵. Die Spannweite des Anteils bedarfsgeprüfter Leistungen reicht nun von 3% in Dänemark bis 32% in Irland. Ausnahmsweise sind hier die südeuropäischen Länder den skandinavischen Staaten ähnlicher als die kontinentaleuropäischen, unter denen Belgien und Österreich besonders niedrige Anteile bedarfsgeprüfter Leistungen verzeichnen.

Leichte Privatisierungstendenzen

Zu einer umfangreichen *Privatisierung* sozialpolitischer Aufgaben ist es zwar bislang noch nicht gekommen, aber dennoch lassen sich insbesondere im Gesundheits- und im Rentenbereich sowie auch in der Verteilung administrativer Kompetenzen einige Privatisierungstendenzen beobachten. Im *Gesundheitsbereich* lässt sich das anhand des von der OECD berichteten Anteils öffentlicher Ausgaben an den gesamten Gesundheitsausgaben ablesen (OECD 1999: 50). Er lag 1996 in 17 von 21 OECD-Ländern deutlich niedriger als in früheren Jahren. In vier Ländern – Italien, Niederlande, Neuseeland und Schweden – ging die Schrumpfung sogar über 10 Prozentpunkte im Vergleich zum Höchststand hinaus. Nur vier der 21 Länder berichteten 1996 einen höheren Anteil öffentlicher Ausgaben als in früheren Jahren (Frankreich, Griechenland, Schweiz, USA). In der Regel erreichte der öffentliche Anteil seinen Höhepunkt zwischen 1980 und 1990, zuweilen sogar schon früher. Das Zurückschrauben der finanziellen Verantwortung des Staates war von einem Vordringen der Organisationsform des nationalen Gesundheitsdienstes begleitet, die neben Großbritannien und Irland sowie den skandinavischen Staaten nun auch sämtliche südeuropäischen Län-

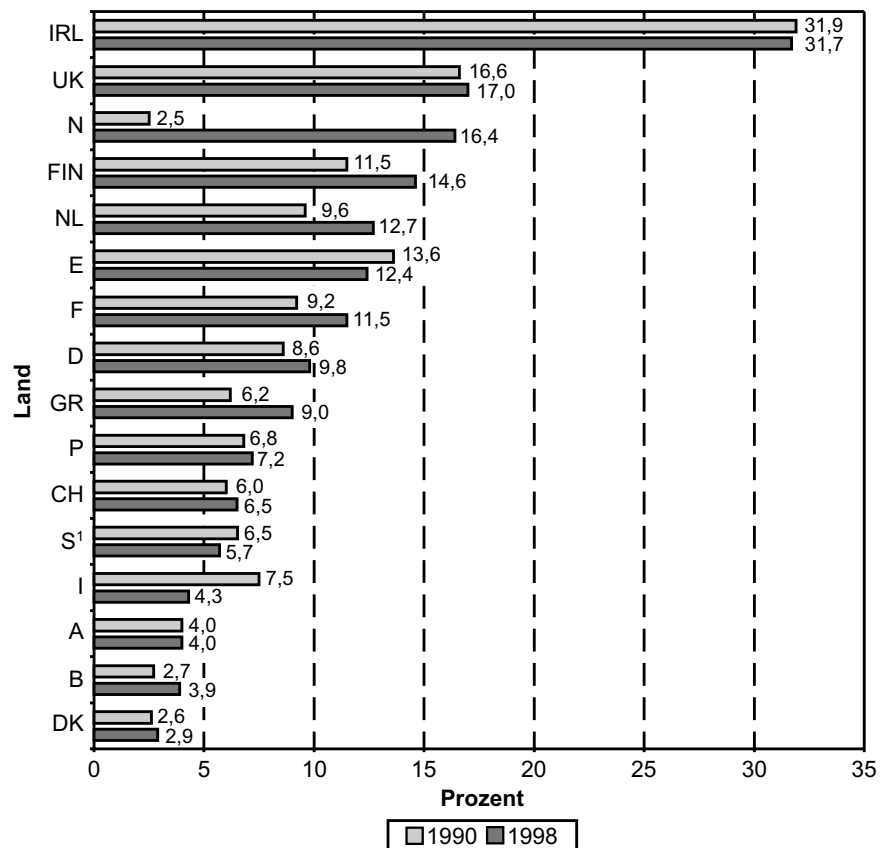
der eingeführt haben. Nur noch die kontinentaleuropäischen Länder halten hier am Bismarckschen Prinzip der Sozialversicherung fest, und insofern lässt sich von einer allmählichen Konvergenz zum Beveridge-Modell der Grundversicherung in nationalen Gesundheitsdiensten sprechen.

Die *Rentenpolitik* steht seit längerem im Zeichen des Bemühens, die öffentlichen Kassen zu entlasten, der staatlichen Säule eine betriebliche und private zur Seite zu stellen und vom reinen Umlageverfahren auf eine Portfoliolösung zu wechseln, die Raum für kapitalgedeckte private Sicherungsformen lässt. Der Anteil der Rentnerhaushalte, die über die staatliche Rente hinaus auch Einkommen aus privaten Formen der Alterssicherung haben, ist in OECD-Ländern seit den achtziger Jahren deutlich gestiegen. Unter 12 Ländern der Luxembourg Income Study (LIS) verzeichneten nur Finnland und die USA jüngst einen sinkenden Anteil. In sechs Ländern – Finnland, Norwegen, Schweden, Großbritannien, Niederlande und Kanada – verfügte mehr als die Hälfte aller Rentnerhaushalte über Einkommen aus nicht-staatlichen Renten. Anteile unter 30% verzeichneten neben Deutschland auch Australien, Belgien, Dänemark und Italien (Behrendt 2000: 10). In der Regel sind private Rentenverträge dort verbreiteter, wo das öffentliche System der Alterssicherung weniger einkommensbezogen ist, bzw. stärker auf Grundrenten abzielt (Korpi/Palme 1998). Anders als im Gesundheitswesen zeigt sich in den staatlichen Rentensystemen jüngst eher eine Konvergenz zum Äquivalenzprinzip des Bismarckschen Sozialversicherungstyps, denn Länder, die traditionell auf Grundrenten oder sozialen Ausgleich setzten – wie etwa Schweden – haben den Rentenanspruch nun stärker an die Erwerbsbiographie gekoppelt (so ferner auch Frankreich, Italien, Österreich und Spanien).

Suche nach dem Dritten Weg mit „flexicurity“ als neuem Leitbild

Auch unter Anhängern der europäischen Sozialdemokratie gewinnt in jüngster Zeit die Vorstellung an Boden, das tradierte europäische Sozialmodell der Verknüpfung eines hohen Niveaus der sozialen Sicherung mit ausgedehntem Beschäftigungsschutz sei im globalen Konkurrenzkampf der Systeme nicht mehr wettbewerbsfähig. Gefordert wird daher ein flexibleres Modell, das zwar am Gedanken der solidarischen sozialen Sicherung festhält, aber mit der Betonung von Eigenverantwortung und der verbindlichen Übernahme sozialer Pflichten die mit Umverteilungsprogrammen häufig verbundenen „moral hazards“ vermeidet. Zur Kennzeichnung entsprechender Konzepte hat sich inzwischen das Kürzel „flexicurity“ eingebürgert (vgl. z.B. Kvist 2001). Damit ist die vor allem schon in Dänemark praktizierte Politik gemeint, einen lockeren Kündigungsschutz, flexible arbeitsrechtliche Regulierungen und ein starkes Drängen auf die Aufnahme von Arbeit mit

Graphik 2: Der Anteil bedarfsgeprüfter Leistungen an allen Sozialleistungen in Europa (in Prozent)



(1) 1993.

Datenquelle: Europäische Kommission (2000b), eigene Berechnungen.

großzügigen und an niedrige Zugangsvoraussetzungen geknüpften Unterstützungssätzen der Arbeitslosenversicherung und anderer sozialer Sicherungssysteme zu verbinden.

In der Verknüpfung eines hohen Niveaus sozialer Sicherung mit einer aktivierenden Beschäftigungspolitik und der Lockerung arbeitsrechtlicher Regulierungen manifestiert sich die Suche nach einem neuen „Dritten Weg“ zwischen liberaler angelsächsischer und sozialdemokratischer europäischer Arbeits- und Sozialpolitik. Der „Dritte Weg“ hat mit der nachhaltigen Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme und Eigenverantwortung zwar auch deutlich disziplinierende und repressive Elemente, verfolgt aber über den Abbau staatlicher Verpflichtungen hinaus auch das Ziel, dauerhafte Exklusion und die Formierung einer Unterklasse durch die möglichst breite Integration Geringqualifizierter in den Arbeitsmarkt zu verhindern. Die Entbindung des Staates von der Verpflichtung auf das Gleichheitsziel und seine Beschränkung auf das Ziel der Sicherung gleicher Chancen stellt möglicherweise eine angemessene Reaktion auf die Heterogenisierung der europäischen Gesellschaften dar, die sich als Einwanderungsgesellschaften nun auf unterschiedliche Grade der Leistungsmotivation und Eigenverantwortung in verschiedenen Bevölkerungskreisen einstellen müssen.

- 1 Für eine ausführlichere Darstellung siehe Alber (2002).
- 2 Dabei bleibt allerdings offen, in welchem Umfang Trendbrüche auf Veränderungen der im Zähler erfassten öffentlichen Zahlungen oder auf Variationen des im Nenner erfassten Bruttoinlandsprodukts zurückgehen.
- 3 Der Variationskoeffizient sinkt für 13 erfasste Länder von 24% auf 11%, während der Mittelwert von 28% auf 24% schrumpft.
- 4 Zu beachten ist dabei die unterschiedliche Struktur der familienpolitischen Leistungen. Skandinavische Länder wie Schweden geben einen höheren Anteil für soziale Dienste aus als die stärker auf Transferzahlungen setzenden kontinentaleuropäischen Länder wie Deutschland.
- 5 Zu erinnern ist daran, dass solche Daten offen lassen, ob eine bewusste Umschichtung zu bedarfsgeprüften Leistungen erfolgte, ob solche Leistungen weniger kürzungsanfällig waren oder ob bedarfsgeprüfte Leistungen lediglich strukturbedingt schneller wuchsen (z.B. weil wachsende Bevölkerungsgruppen über die Grenzen der Arbeitslosen- oder Pflegeversicherung gerieten und so aus diesen Leistungssystemen hinausfielen).

Alber, Jens, 2002: *Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats?* Berliner Journal für Soziologie 12, 1: 5-35.

Behrendt, Christina, 2000: *Private pensions – a viable alternative? Their distributive effects in a comparative perspective.* *International Social Security Review* 53, 3: 3-26.

Europäische Kommission, 2000a: *Soziale Sicherheit in Europa 1999.* Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäische Kommission, 2000b: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes, Daten 1980-1998.* Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Kemmerling, Achim, 2001: *Die Messung des Sozialstaates. Beschäftigungspolitische Unterschiede zwischen Brutto- und Netto-sozialleistungsquote.* Discussion Paper FS 101-201. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung.

Korpi, Walter; Palme, Joakim, 1998: *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries.* *American Sociological Review* 63: 661-687.

Kvist, Jon, 2001: *Der Wohlfahrtsstaat und der*

Arbeitsmarkt: Die Erfahrungen Skandinaviens in den 1990ern. *Zeitschrift für Sozialreform* 47, 4: 378-406.

OECD, 2001: *Historical Statistics 1970-1999.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD, 1999: *A Caring World. The New Social Policy Agenda.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Jens Alber, Universität Konstanz

Tel.: 07351/88-3553

jens.alber@uni-konstanz.de

Informelle Kontakte für Zugang zu Jobs wichtiger als Arbeitsvermittlung

Prozesse der Arbeitssuche und Stellenfindung im europäischen Vergleich

Die Entwicklung der Beschäftigung und der Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt bleibt derzeit deutlich hinter den Erwartungen zurück und stellt sich vor allem auch im internationalen Vergleich als unbefriedigend dar. Bei der Diskussion von Ursachen für die diesbezüglichen Probleme spielen nicht nur Strukturdefizite und die vielfach als überreguliert kritisierten institutionellen Rahmenbedingungen eine Rolle. Häufig werden in diesem Zusammenhang auch Zweifel nicht nur an der Intensität der Suchbemühungen, sondern darüber hinaus auch an der Flexibilität der Ansprüche und der Arbeitsmotivation von Arbeitslosen und anderen Nichterwerbstätigen angemeldet. Derartige Einschätzungen liegen auch den neuerdings von einigen europäischen Regierungen präferierten Maßnahmen einer "aktivierenden" Arbeitsmarktpolitik zugrunde, die darauf abzielen, die Eigeninitiative von Arbeitslosen über Anreize und Sanktionen zu intensivieren. Darüber hinaus ist in den vergangenen Monaten auch die Arbeitsweise, Leistungsfähigkeit und Kompetenz der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Zweifel gezogen worden. Dabei wird allerdings manchmal übersehen, dass die öffentliche Arbeitsvermittlung in diesem Kontext nur ein Akteur unter anderen ist und in ihrer Arbeit von vielfältigen Rahmenbedingungen abhängt, in erster Linie dem Vorhandensein von offenen Stellen und deren Meldung durch die Arbeitgeber. Die Arbeitsmarktpolitik hat mittlerweile jedoch nicht nur in Deutschland, sondern in der Mehrzahl der europäischen Länder die institutionellen Grundlagen der Arbeitsvermittlung im Sinne einer Aufhebung bzw. Abschwächung der früheren Monopolstellung der öffentlichen Arbeitsvermittlung reformiert und verspricht sich davon Impulse für die Beschäftigungsentwicklung. Offen bleibt jedoch, inwieweit mit derartigen Maßnahmen Struktur- und Wachstumsschwächen kompensiert werden können.

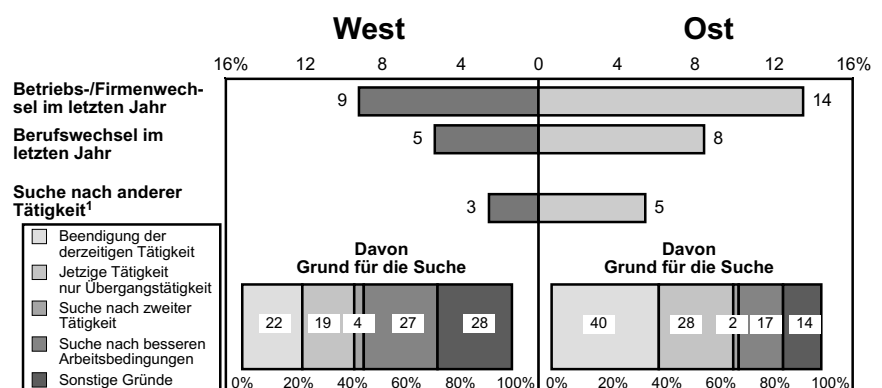
Mit der vorliegenden Analyse soll ein Beitrag dazu geleistet werden, die Prozesse der Arbeitssuche und der Zuordnung von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften empirisch zu beleuchten, aber insbesondere auch Erkenntnisse über die Bedeutung der öffentlichen Arbeitsvermittlung für das Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen in diesem Rahmen zu gewinnen. Angesichts der voranschreitenden europäischen Integration und des zunehmenden Interesses an gesellschaftsvergleichenden „best-practice“-Informationen soll die Situation in Deutschland zudem im europäischen Rahmen betrachtet und bewertet werden.

Die Analysen stützen sich auf zwei verschiedene Datengrundlagen. Zunächst werden auf der Basis des Mikrozensus 1997 Umfang und Art der Suchprozesse auf dem deutschen Arbeitsmarkt untersucht sowie der Personenkreis der Arbeitssuchenden näher betrachtet. Bei der Mikrozensus-erhebung von 1997 handelt es

sich um die aktuellste Mikrozensus-Datengrundlage, die der Wissenschaft derzeit für Sekundäranalysen zur Verfügung steht. Der

Mikrozensus ist eine 1%-Repräsentativerhebung zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Bevölkerung, die insgesamt rund 370.000 Haushalte mit 820.000 Personen umfasst und von der amtlichen Statistik jährlich durchgeführt wird. Für die Analysen wurde eine 70%-Substichprobe (ZUMA-File) mit mehr als 500.000 Befragten verwendet. Für die europäisch vergleichenden Analysen werden Daten einer Eurobarometer-Erhebung des Jahres 1996 zum Thema "Beschäftigung in Europa" (Eurobarometer 44.3) verwendet, die im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt wurde. Eine aktuellere europaweite Datenbasis zu dieser Thematik steht derzeit nicht zur Verfügung. Die Eurobarometer-Surveys umfassen pro Land jeweils etwa 1.000 repräsentativ ausgewählte Befragte im Alter von 16 Jahren und darüber. Im Rahmen dieser Eurobarometer-Befragung wurden zudem zusätzlich pro Land etwa 300 Arbeitssuchende (Arbeitslose und Hausfrauen/Hausmänner) befragt. Die Gesamtstichprobe umfasst 21.371 Personen¹. Obwohl sich die nachfolgenden Analysen damit auf Datensätze von eingeschränkter Aktualität stützen müssen, ist da-

Graphik 1: Berufliche Veränderungen und Arbeitssuche von Erwerbstätigen 1997



¹ Berichtswoche 21.-27.04.1997 und 4 Wochen davor
Datenbasis: Mikrozensus 1997; Personen von 15-65 Jahren