Fachaufsatz

Sozialstaat und Erwerbstätigkeit in Europa

Diether Döring

Diether Döring

Zusammenfassung
Der fortschreitende Integrationsprozess hat den wirtschaftlichen Wettbewerb in Europa von vielen nationalstaatlichen Schranken befreit. Im Zuge dessen geraten auch die unterschiedlichen sozialstaatlichen Ansätze Europas, die im Allgemeinen noch als Hort des nationalstaatlichen Einflusses betrachtet werden, in einen schärferen Wettbewerb untereinander. Was sind die Kriterien für Erfolg oder Misserfolg eines bestimmten sozialstaatlichen Ansatzes in diesem Wettbewerb? In diesem Beitrag geht es um die Frage, wie möglichst förderliche Impulse für wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung gesetzt werden.

1. Einleitung

Welcher sozialstaatliche Ansatz liefert möglichst förderliche Impulse für wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung?

Der fortschreitende Integrationsprozess hat den wirtschaftlichen Wettbewerb in Europa von vielen nationalstaatlichen Schranken befreit, die Abschottung der Arbeitsmärkte weitgehend aufgehoben, einen freien Kapitalverkehr sichergestellt und eine Währungsunion installiert. Im Zuge dessen geraten auch die unterschiedlichen sozialstaatlichen Ansätze Europas, die im Allgemeinen noch als Hort des nationalstaatlichen Einflusses betrachtet werden, in einen schärferen Wettbewerb untereinander. Was sind die Kriterien für Erfolg oder Misserfolg eines bestimmten sozialstaatlichen Ansatzes in diesem Wettbewerb? Es sind hauptsächlich zwei. Zum einen die Frage, in welchem Maße die eigentliche Kernaufgabe eines jeden Sozialstaats erfüllt wird, sozialen Spaltungen entgegenwirken und damit den inneren Zusammenhalt der Gesellschaft zu sichern. Zum anderen die zumeist weniger im Blick stehende Frage, wie möglichst förderliche Impulse für wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung gesetzt werden. Um diesen zweiten Aspekt soll es hier vorrangig gehen, wobei die Dinge naturgemäß zusammenhängen: Ein hoher Beschäftigungsstand ist wiederum selbst ein entscheidendes Instrument zur Herstellung sozialer Sicherheit, da er es einer großen Zahl von Menschen erlaubt, durch Erwerbsarbeit die eigene Existenz zu sichern. Ein hoher Beschäftigungsstand ist zudem Grundlage der finanziellen Leistungsfähigkeit eines jeden Sozialstaats.

Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) Heft 1/2007, S. 89-97

2. Das ökonomische Dilemma des Sozialstaats

Alle Sozialstaaten[1] unterliegen grundsätzlich dem gleichen „ökonomischen Dilemma“.[2] Sie sind – zugespitzt formuliert – nur solange von großer Leistungsfähigkeit für den Einzelnen, wie ihre Leistungsversprechen weniger in Anspruch genommen werden müssen. Soll heißen: Bei guter Wirtschaftsentwicklung mit wachsenden Beschäftigtenzahlen und kontinuierlichem Einkommenszuwachs haben sie eine günstige Entwicklung auf der Einnahmeseite. Zugleich ist der Ausgabendruck infolge des zurückgehenden Standes der Arbeitslosigkeit, schwacher Verrentungstendenz und zumeist mäßiger Inanspruchnahme der Sozialhilfe bzw. sozialhilfeartiger Leistungen gering. In solchen „finanzierungsfreundlichen“ Entwicklungsphasen setzt die Politik gerne Ketten von Leistungsverbesserungen in Gang und erleichtert oft zusätzlich den Zugang zu diesen Leistungen. Die 50er und 60er Jahre der Bundesrepublik mit der Einführung der „Rente nach dem Mindesteinkommen“ und den erweiterten Frühverrentungsregelungen ab 1972/73 als Kulminationspunkt sind hier exemplarisch. Bei wachsenden Beschäftigungsproblemen kehrt sich die Entwicklung spiegelbildlich um. Der Sozialstaat verliert an Leistungskraft für den Einzelnen sobald er massiver in Anspruch genommen wird (bzw. werden muss). Mit der Beschäftigung und der Lohndynamik schwächt sich die Einnahmeentwicklung ab. Der Ausgabendruck u.a. durch vermehrte Arbeitslosigkeit, stärkere Verrentungstendenz und vermehrte Sozialhilfeleistungen steigt. Eine Auftriebstendenz bei den Sozialabgaben setzt ein, was jedoch bei Unterbeschäftigung wirtschaftspolitisch gerade nicht opportun ist. Mit einer gewissen Zeitverzögerung beginnt in der Regel die Politik zu reagieren. Leistungszugänge werden erschwert und Leistungsniveaus eingeschränkt. In diesem ökonomischen Dilemma stecken im Grundsatz alle Sozialstaaten. Daraus folgt für die Sozialstaatsstrategie, dass über die Hauptansätze nicht nur unter quasi „rein sozialpolitischem“ Blickwinkel entschieden werden darf. Vielmehr müssen gezielte Impulse zur Verbesserung der Beschäftigungslage und zur Ausweitung der Erwerbsbeteiligung gleichrangiges Hauptziel sein.

In „finanzierungsfreundlichen“ Entwicklungsphasen setzt die Politik gerne Ketten von Leistungsverbesserungen in Gang

Der Sozialstaat verliert an Leistungskraft für den Einzelnen, sobald er massiver in Anspruch genommen wird

Dass zu der in Deutschland verbreiteten depressiven Stimmung in Sachen Sozialstaat und Beschäftigung eigentlich kein Anlass bestehen müsste, demonstriert der europäische Vergleich. Alle europäischen Volkswirtschaften sind heute sozialstaatlich verfasst. Die Aufwendungen für Zwecke des Sozialschutzes in Relation zum Bruttoinlandsprodukt liegen in den entwickelteren europäischen Volkswirtschaften zumeist zwischen 26 und 30 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), weisen also eine mindestens grob vergleichbare Größenordnung auf (vgl. Tabelle 1). Zugleich bestehen jedoch ganz auffällige Unterschiede in Bezug auf die Beschäftigungsentwicklung, obwohl alle europäischen Volkswirtschaften von vergleichbaren Veränderungen der Rahmenbedingungen) – Globalisierung, Zuwanderung, verringerte nationalstaatliche Einwirkungsmöglichkeiten etc. – betroffen sind. Während insbesondere Deutschland und Frankreich über sehr lange Zeit hinweg aus ihrer hartnäckigen Unterbeschäftigungslage nicht herausgekommen sind, erreichen u.a. die Schweiz, Österreich, die Niederlande, Dänemark, Großbritannien,

Irland und Schweden eine entschieden bessere Position. Nun wäre es abwegig, wollte man diese Unterschiede im Beschäftigungserfolg allein auf die Konzeption der jeweiligen sozialstaatlichen Strategie zurückführen. Es gibt jedoch Indizien für einen maßgeblichen Einfluss auch der Sozialstaatsstrategie. Deswegen ist es hilfreich für die deutsche Reformstrategie, wenn sich Gemeinsamkeiten bei den Ländern mit günstigeren Beschäftigungsdaten identifizieren lassen.

Tabelle 1: Rangliste ausgewählter europäischer Wohlfahrtsstaaten nach dem Kriterium Erwerbslosenquote (EL) für 2002, 2. Quartal unter Zuordnung wesentlicher Merkmale

Rang ELQuote	Land	EL-Quote/ Ø EU-15 7,6	Trend 1992-2002[1]	Erwerbs-quote[2]	Trend 1992-20021[1]	Sozial-staats-typus	Gesamtabga-benquote/BIP	Sozialleis-tungs-quote/BIP
1.	NL	2,6	+	64,9	+	B	41,6 (4)	27,4 (4)
2.	CH	2,9	+	67,8	+	G/B[3]	30,3 (1)	29,9 (8)
3.	DK	4,3	+	65,6	(-)	B	47,0 (8)	28,8 (5)
4.	IRL	4,3	+	59,4	+	B	30,4 (2)	14,1 (1)
5.	S	5,0	-	62,7	(-)	B/G[3]	52,0 (9)	32,2 (9)
6.	GB	5,0	+	62,4	?	B	38,6 (3)	26,8 (3)
7.	B	6,9	-	51,2	+	S	45,9 (7)	26,7 (2)
8.	D	8,5	-	57,3	(+)	S	43,0 (5)	29,5 (6)
9.	F	8,7	-	55,7	+	S/G[3]	45,5 (6)	29,7 (7)

B = eher „beveridgetypisch“
G = eher „gemischte Orientierung“
S = eher „bismarcktypische“ Orientierung

1 Trend im Sinne von Verbesserung bzw. eher weiterem Abrutschen; in Klammer gesetzt heißt geringe Veränderung

2 Erwerbstätige und Erwerbslose 15 Jahre und älter in % der Bevölkerung

3 Zuordnung nicht eindeutig (z.B. Tendenz zur Universalität in Verbindung mit z.B. lohnbezogener Absicherung beim Schweizer u. schwedischen Sozialstaat; Frankreich eher „bismarcktypisch“ aber höherer Stellenwert von Mindestregelungen als bei „reinen“ Bismarcksystemen); die stärker vorherrschende Tendenz ist an die erste Stelle gesetzt; in Klammern gesetzt meint reduzierte Bedeutung

Quelle: Döring 2005; verwandte Datenquellen: Bundesamt für Statistik: Statistische Jahrbuch 2004 und 2005, Zürich; Eurostat Jahrbuch 2004; Europ. Commission: Employment in Europe, Brussels 2004; OECD: Society at a Glance, Paris 2005

3. Sozialstaat und Erwerbstätigkeiten im europäischen Vergleich – die Suche nach einem Strategiemuster

Im Folgenden greife ich auf Ergebnisse eines kürzlich durchgeführten 9-Länder-Vergleichs zurück, in den Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Schweden, Dänemark, Belgien, Irland und die Schweiz einbezogen waren.[3] Schon bei der ersten Gegenüberstellung von Beschäftigungsdaten mit Eckdaten des jeweiligen Sozialstaates fällt auf, dass keinesfalls allein, wie gern angenommen wird, die Beschäftigungsprobleme einfach auf die Höhe der Sozialausgabenquoten bzw. das Niveau der sozialstaatlichen Abgabenquote zurückgeführt werden können. Die Sortierung der Sozialstaaten nach *strukturellen* Kriterien, also Strategiemustern, ist weit erhellender: es zeigt sich eine deutliche Häufung bestimmter

Strategiemuster der beschäftigungsmäßig erfolgreichen Sozialstaaten

Strategieelemente in der „Positivgruppe“ und geringeres Auftreten oder weitgehendes Fehlen dieser Elemente bei der „Problemgruppe“. Beschäftigungsmäßig erfolgreich sind offenbar Sozialstaaten, in hohem Maße das folgende Strategiemuster verfolgen.

Übersicht 1: Wohlfahrtsstaatliche Strategiemuster im 9-Ländervergleich

Typus / Tendenz des Wohlfahrtsstaates	B S	DK B	D S	F S/G	GB B	IRL B	NL B	S B/G	CH G/B
Überdurchschnittlicher Anteil der steuerlichen bzw. „steuerähnlichen“ Finanzierung[1]	–	+	–	–	+	+	(+)	+	(+)
„Beimischung“ starker Kapitaldeckungskomponenten in der Alterssicherung[2]	–	(+)	–	–	+	+	+	–	+
Gezielte Begünstigung von Niedrigeinkommen bei monetären Leistungen des sozialen Sicherungssystems[3]	(+)	+	–	(+)	+	+	+	+	+
Tendenz zur Gleichbehandlung unterschiedlicher Erwerbsformen, insbesondere von selbstständigen u. abhängigen Tätigkeiten [4]	–	+	–	–	+	+	+	+	+
Überdurchschnittliche Anstrengungen in Aus- und Weiterbildung[5]	+	+	–	–	+	–	+	+	+
Überdurchschnittliche Anstrengungen zugunsten der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und privatem Leben (u.a. Betreuungsangebot)[6]	+	+	–	+	(-)	(-)	+	+	?

1 Maßstab: Anteile im Durchschnitt der EU-15-Länder (ohne Beitrittsländer); (+) = hoher Anteil „steuerähnlicher“ Beiträge

2 Als starke „Beimischung“ werden hier extern angelegte Vermögensvolumina von Pensionsfonds gewertet, die mind. die Hälfte der Größenordnung des BIP erreichen; in Klammern gesetzt sind Volumina von mindestens ein Viertel der Größenordnung des BIP (Daten für 2001; vgl. OECD: Global Pension Statistics Project, Paris 2004)

3 Zugrunde gelegt sind monetäre Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld) sowie Altersrenten; als Begünstigung von Niedrigeinkommensbeziehern gelten Pauschalleistungen beim Arbeitslosengeld, wohnsitzbasierte Grundrenten, nicht bedarfsabhängige Zuschläge bei niedrigeinkommensbezogenen Arbeitslosengeldern, Mindestrentenregelungen ohne Bedürftigkeitsvoraussetzungen, allgemeine Sockel- bzw. Grundbeträge bei Arbeitslosengeldern bzw. Altersrenten; in Klammern gesetzt sind nur mit langer Versicherungs- bzw. Erwerbsdauer erreichbare Mindestrentenregelungen; hier nicht berücksichtigt sind sozialhilfeartige Mindestsicherungsprogramme; schwächer ausgeprägt: (+)

4 Eine Tendenz zur Gleichbehandlung ist tendenziell bei universellen Einwohnersicherungssystemen des Gesundheitsbereichs und im Alter gegeben; desgleichen bei Systemen, die an Erwerbstätigkeit anknüpfen (z.B. der britischen Basic Pension); dem gegenüber stehen die kategorialen Systeme des bismarckschen Typus, die in der Regel an eine bestimmte Definition abhängiger Arbeit anknüpfen (die z.T. wiederum mit Geringfügigkeitsgrenzen nach „unten“ sowie z.T. Versicherungspflichtgrenzen nach „oben“ versehen sind); in einigen Fällen gibt es separate obligatorische Systeme für Selbstständige bzw. große Gruppen von Selbstständigen

5 Mehr oder weniger Beteiligung an Aus- und Weiterbildung gemessen am EU 15-Durchschnitt (Daten n. Eurostat Jahrbuch 2004, S. 80f., vgl.a. Bundesamt für Statistik 2004, T. 15.3.3.f., vgl.a. Ergebnisse aus EU-Arbeitskräfteerhebung für 2004 (eurostat-online 10.05.05))

6 Kriterium: + nutzen 80 % und mehr der Kinder 3 bis Schulalter Betreuungsangebote; Irland ergibt vermutlich ein falsches Bild (deshalb in Klammer), da dort – und z.T. auch in Großbritannien – „primary schools“ eine große Rolle spielen, die die verfügbare Statistik nicht erfasst (vgl. OECD: Employment Outlook, Paris 2001, Table 4.7)

Quelle: Döring 2005

3.1 Lohnbezogene Sozialabgaben

Günstige Effekte erzielen offenbar sozialstaatliche Strategien, die die Belastung der Beschäftigungsverhältnisses durch lohnbezogene Sozialabgaben niedrig halten. Dabei spielen neben den Entscheidungen über Leistungszugang und Leistungsniveau Schritte eine Rolle, die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme unter Einbeziehung verschiedener Einkunftsarten in die Beitragspflicht (so in der Schweiz und in den Niederlanden) oder in hohem Maße über steuerliche Instrumente (wie in Dänemark) zu organisieren. Die Strategie einer verringerten Belastung des Arbeitsverhältnisses hat offenbar zu einer Erweiterung der Beschäftigungsspielräume beigetragen und zudem über verbesserte Nettoverdienste den Konsum gestärkt. Es ist auffällig, dass Länder mit relativ günstiger Beschäftigungsentwicklung in hohem Maße auf eine Finanzierung der Sicherungssysteme mit steuerlichen und „steuerähnlichen" Elementen setzen. Im Übrigen zeigt die europäische Statistik für die Gesamtheit der langjährigen EU-Länder eine zur Tendenz zur Verschiebung zu höheren Anteilen der Steuerfinanzierung. Dies geht auf das Bestreben zurück, Beschäftigungsspielräume zu erweitern und die nationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Das Ausmaß der Finanzierung über steuerliche oder „steuerähnliche" Instrumente erhellt allerdings die amtliche europäische Statistik nur unzureichend, da hier manches unter „Beiträge" verbucht wird wo der Zusammenhang zu den persönlichen Leistungsansprüchen weitgehend durchbrochen ist, so bei z.B. einkommensbezogenen Beiträgen in universellen Basissicherungssystemen, die einkommensunabhängige Geldleistungen gewähren (wie dies im niederländischen Rentensystem geschieht). Es gibt zudem in Europa eine wachsende Kreativität in bezug auf die Schaffung lohnbezogener Abgaben, für die keine ernstzunehmende Gegenleistung feststellbar ist. Die also eher als „steuerähnlich" zu betrachten sind. In Deutschland fällt die steuerliche Komponente in der Sozialstaatsfinanzierung trotz einiger Veränderungsbestrebungen immer noch vergleichsweise unterdurchschnittlich aus. Die lohnbezogenen Beiträge spielen hingegen eine deutlich überdurchschnittliche Rolle, Ergebnis der Systementscheidung, zusätzlich aber auch einer unseligen Tradition der deutschen Sozialstaatspolitik, immer wieder systematisch kaum begründbare Verschiebungen zugunsten der Staatskasse vorzunehmen und das Arbeitsverhältnis als Lastesel der Nation zu missbrauchen. Der Umgang mit den Folgen der deutschen Einheit in den sozialen Sicherungssystemen zeigt dies überdeutlich. Auch, wenn man den Prinzipien der Leistungs- und Beitragsgerechtigkeit eine wichtige Gestaltungsfunktion für das Sicherungssystem zuerkennt, lässt sich aus dem Stand heraus eine Reihe von Leistungskomponenten identifizieren, deren Finanzierung über Beiträge systematisch kaum zu rechtfertigen ist. Hierher gehören u.a. Teile der arbeitsmarktpolitischen Programme sowie Familienkomponenten in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Schwieriger zu begründen sind dagegen weitere Umfinanzierungsmaßnahmen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, jedenfalls solange die gegenwärtigen Faktoren zur Bestimmung des Bundeszuschusses greifen.

3.2 Deckungsverfahren

Günstige Effekte erzielen offenbar jene sozialstaatlichen Strategien, die in den Gesamtsystemen der sozialen Sicherung auf eine gleichgewichtigere Mischung von Deckungsverfahren setzten. Die europäischen Kernsysteme sind zwar im Kern durchweg umlagefinanziert. Von Bedeutung ist jedoch eine stärkere Beimischung von zählbaren Kapitaldeckungskomponenten, insbesondere in der Alterssicherung. Stärker „gemischte" Finanzierungslösungen erreichen offenbar Stabilitätsvorteile im Vergleich zu einseitig auf Umlage oder Kapitaldeckung setzenden Systemen und dürften deshalb das Gesamtsystem weniger „kurzatmig" machen. Beide Deckungsverfahren haben ihre Stärken und Schwächen. In der Mischung erreichen sie tendenziell eine bessere Verteilung von Chancen und Risiken. Diese hat offenbar auf lange Sicht zu verlässlicheren Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entscheidungen der Unternehmen wie der Erwerbstätigen beigetragen. Der europäische Vergleich zeigt, dass starke Zusatzsysteme in der Regel auf der Unternehmens- oder Branchenebene angesiedelt sind. In mehreren Nachbarländern – so in der Schweiz, Großbritannien und den Niederlanden – erreichen die Vermögenswerte betrieblicher Zusatzsysteme heute schon die Größenordnung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) oder überschreiten diese sogar. Zumeist sind diese gemeinsam finanzierten Systeme allerdings nicht ohne energische gesetzliche Stützung zu ihrer heutigen Stärke gelangt, sei es, dass Tarifverträgen weitgehende Allgemeinverbindlichkeit eingeräumt wurde oder Vorsorgepflichten der Unternehmen oder der Erwerbstätigen per Gesetz etabliert wurden. Trotz unbestreitbarer Erfolge der nach dem „Altersvermögensgesetz" (AVmG) seit 2002 energisch geförderten Altersvorsorge in Deutschland erreicht diese noch nicht annähernd eine ausreichende Beteiligung. Trotz der gerade hier relativ großzügigen Förderangebote erweist sie sich vor allem bei Beziehern niedriger Einkommen als weitgehender Fehlschlag. Schreibt man die derzeitige Entwicklung fort, wird das Ergebnis bei den Altersvermögenswerten selbst in zehn Jahren noch nicht annähernd den europäischen „Stand der Technik" erreichen.

3.3 Begünstigung niedriger Einkommen

Günstige Effekte erzielen offenbar jene sozialstaatlichen Strategien, die in der sozialen Sicherung Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen – in der Praxis vor allem gering Qualifizierte und teilzeitig Beschäftigte – bei den Finanzierungsbeiträgen und/oder der Absicherung bevorteilen. Mehr oder weniger alle Länder mit guter Beschäftigungsentwicklung begünstigen Niedriglohnempfänger gezielt auf der Beitragsseite ohne sie deshalb aus der Absicherung herauszunehmen. Gute Beispiele bieten die Rentensysteme der Schweiz, Dänemarks und der Niederlande. Die Stützung von Niedrigentgelten bei den Finanzierungsbeiträgen und der Absicherung hebt die Bereitschaft zur Übernahme teilzeitiger und zeitvariabler Tätigkeiten und führt damit zu höheren (zeitlichen) Differenzierungsgraden auf dem Arbeitsmarkt. Hohe Differenzierungsgrade im Erwerbssystem weisen einen positiven Zusammenhang zum Beschäftigungsstand auf. Die Ausweitung der Teilzeitarbeit erleichtert zudem die Erwerbsbeteiligung von

Frauen bzw. allgemein von Menschen mit familiären Verpflichtungen. Ein zunehmend an Bedeutung gewinnender Aspekt ist die Beschäftigung von älteren Erwerbstätigen, die in einem differenzierten Arbeitsmarkt bessere Karten haben. Dies kommt der Finanzierungslage des gesamten Systems der sozialen Sicherung zugute und wirkt belastungssenkend. Im Übrigen muss inzwischen die „gutgemeinte" Idee, mittels früherer Ausstiege der Älteren bessere Chancen für Jüngere zu schaffen als weitgehender Fehlschlag gelten. Heute haben ganz im Gegenteil oft jene Nationen günstigere Jugendbeschäftigungsraten, die hohe Beschäftigungsraten bei den Älteren haben.[4] Die Schweiz und die skandinavischen Länder bieten hier instruktive Beispiele. Die Begünstigung von Niedrigeinkünften ist im deutschen System der sozialen Sicherung sehr schwach ausgeprägt. Jedenfalls gilt dies für die wesentlichen Geldleistungen. In der Gesetzlichen Rentenversicherung wird sie – man denke an die sog. „Rente nach dem Mindesteinkommen" – seit 1992 sogar schrittweise zurückgefahren worden.

3.4 Bildung und Weiterbildung

Günstige Effekte erzielen offenbar jene sozialstaatlichen Strategien, bei denen der Staat wie die Unternehmen energisch in Bildung und Weiterbildung investieren. Schon gar, wenn es gelungen ist, den Unternehmen wie den Erwerbstätigen – insbesondere auch jenen in vorgerücktem Alter – die Notwendigkeit lebenslangen Lernens bewusst zu machen. Schweden, Großbritannien, Belgien sind geeignete Länderbeispiele. Hohe Bildungs- und Weiterbildungsstandards sind Schlüsselelemente eines befähigenden Sozialstaates. Es gibt einen deutlichen Zusammenhang zwischen starken Bildungsanstrengungen eines Landes und einer günstigen Beschäftigungslage. Dieser Aspekt wird auch deshalb zunehmend wichtiger, da gerade gering qualifizierte Erwerbstätige die Hauptverlierer der Globalisierung sind: einerseits sind viele der für sie erreichbaren Jobs leicht verlagerbar; andererseits gehen Zuwanderer erfahrungsgemäß vor allem in solche Tätigkeiten. Bildung und Weiterbildung als Schlüsselkomponenten eines „investiven" Sozialstaats werden in Deutschland bisher zu wenig ernst genommen. Die Aufwendungen fallen immer noch deutlich hinter die Quoten der erfolgreichen Länder zurück. Als besonders fatal erweist sich der nahezu komplette Ausfall von Weiterbildungsanstrengungen bei älteren Erwerbstätigen.

3.5 Erwerbsformen

Günstige Effekte erzielen offenbar jene Sozialstaatsstrategien, die dazu tendieren, unterschiedliche Erwerbsformen in Bezug auf die Einbeziehung in die sozialen Sicherungssysteme nicht selektiv, sondern vergleichbar zu behandeln, dies z.B. durch Koppelung der Sozialversicherungspflicht an die Erwerbstätigkeit statt an den Status der abhängigen Beschäftigung. Dies ist nicht zuletzt angesichts des zunehmenden Verschwimmens der Grenze zwischen abhängiger Arbeit und einem wachsendes Paradiesgarten „echter" und „unechter" Selbständigkeit sinnvoll. Eine stärkere Gleichbehandlung von Erwerbsformen erleichtert Anpassungsprozesse des Erwerbssystems an veränderte wirtschaftliche Gege-

benheiten und vermeidet die finanzielle Erosion der Kernsysteme in einer sich schnell wandelnden Erwerbslandschaft. Es ist auffällig, dass mehr oder weniger alle untersuchten europäischen Länder mit günstiger Beschäftigungslage die Schwellen zwischen den Erwerbsformen niedrig halten. Schweden, Schweiz, Dänemark bieten geeignete Beispiele, ganz im Gegensatz zu den vielfältigen „Juristenbeschäftigungsprogrammen", die der deutsche Sozialstaat installiert hat. Übergänge zwischen abhängiger Beschäftigung und den meisten Formen von Selbständigkeit sind in Deutschland mit einem hohen Informations- und Beratungsaufwand verbunden, die eine gewisse Vorsicht erzwingen.

3.6 Erwerbsarbeit und privates Leben

Günstige Effekte erzielen offenbar jene sozialstaatlichen Strategien, die energisch die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und privatem Leben erleichtern. Hier scheint der Ausbau kostengünstiger Betreuungskapazitäten zugunsten von Kindererziehenden eine wichtigere Rolle zu spielen als die kindbezogenen Geldleistungen. Letztlich ermöglichen Länder mit breitem Betreuungsangebot höhere Erwerbsbeteiligungen bei Eltern, in der Praxis vor allem bei Frauen. Größere Erwerbschancen sind ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung der Armut bei Kindern und Kindererziehenden. Es ist im übrigen im europäischen Vergleich augenfällig, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung häufig mit einer guten Beschäftigungslage zusammengeht. Dies ganz im Widerspruch zum traditionellen „Stilllegungsdenken" in Deutschland, das davon ausging, eine geringe Erwerbsbeteiligung bestimmter Gruppen sei ein Beitrag zur Erhöhung der Beschäftigungschancen der Anderen. Die negativen Erfahrungen mit den Frühverrentungsstrategien in Deutschland und die vorteilhaften Wirkungen hoher Erwerbsquoten von Frauen und Älteren in mehreren europäischen Ländern – so in der Schweiz und den skandinavischen Ländern – hätten hier die Politik schon in den 80er Jahren zu einem Kurswechsel bewegen müssen. Interessanterweise erreichen viele Länder mit hohen Erwerbsquoten bei den Älteren und den Frauen oft auch günstigere Beschäftigungsverhältnisse bei den Jüngeren.[5]

4. Ergebnisse

Einzelne der angesprochenen Strategieelemente finden sich vielerorts. Interessant ist jedoch, dass erfolgreiche Länder in hohem Maße die vorstehend angesprochenen Strategieelemente *in Kombination* aufweisen. Dänemark und die Niederlande erfüllen alle sechs hier einbezogenen Gesichtspunkte. Großbritannien, Schweden und die Schweiz kommen dem mit fünf „Punkten" sehr nahe. Dies dicht gefolgt von Irland. Belgien erfüllt mindestens drei Aspekte nicht, Frankreich vier. Der bisherige deutsche Sozialstaat liegt unglücklicherweise bei keinem der genannten sechs Elemente gut im Rennen. Diese Rangstellung beim Strategiemuster korrespondiert in hohem Maße mit der Rangstelle beim Beschäftigungsstand, hier gemessen am Maßstab Niedrigkeit der Arbeitslosenquote. Die Länder der beschäftigungsbezogenen „Positivgruppe" Niederlande,

Schweiz, Dänemark erfüllen die hier zugrundegelegten Kriterien weitgehend. Die Länder der beschäftigungsbezogenen „Negativgruppe“ Deutschland, Frankreich und Belgien als Grenzfälle dagegen in geringem Maße oder gar nicht. Die dazwischen liegenden Länder erfüllen die Kriterien überwiegend.

erfolgreiche Länder weisen die Strategieelemente in Kombination auf

Betrachtet man das Ergebnis mit Blick auf die Wohlfahrtsstaatstypologie,[6] so wird deutlich, dass die Kombination der herausgestellten Strategieelemente sich vor allem bei „beveridgetypischen“[7] sowie „gemischten“ Ansätzen findet. Als „beveridgetypisch“ werden hier solche Wohlfahrtsstaaten bezeichnet, die sich in der staatlich organisierten sozialen Sicherung stark auf die Basissicherung der gesamten Bevölkerung konzentrieren und die die Absicherung des Lebensstandards weitgehend nichtstaatlichen Anstrengungen überlassen. In der „skandinavischen“ Ausprägung schließt dieser Typus eine starke Aktivierungskomponente ein. Als „gemischt“ werden hier solche Wohlfahrtsstaaten bezeichnet, die zwar einen gewissen „Beveridgeeinschlag“ aufweisen, diesen aber mit einem gewissen Maß von Lebensstandardsicherung mischen. Als quasi „Gegentypus“ des „Beveridgetyps“ können „bismarcktypische“[8] Wohlfahrtsstaaten betrachtet werden. Sie kommen eher aus der Tradition der Sozialpolitik und konzentrieren sich im Kern auf deren Absicherung, vor allem Lebensstandardsicherung der abhängig Beschäftigten. Sind insofern „kategorial“ und bieten – jedenfalls bisher – zumeist günstigere Leistungsniveaus als „beveridgetypische“ Systeme. Sie erfüllen – wie gezeigt – die vorgestellte Kombination günstiger Strategieelemente nur in geringem Maße.

Anmerkungen

1 die Begriffe Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat werden im Folgenden synonym verwendet
2 vgl. hierzu Döring, Diether: Sozialstaat, Frankfurt a. M. 2004
3 Döring, Diether: Sozialstaatsstrategie und Beschäftigung im europäischen Vergleich. Gutachten im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2007 (im Druck.)
4 vgl. u.a. den OECD-Ländervergleich Döring, Diether/Trabert, Lioba: Führt eine Erhöhung des Rentenalters zu mehr Jugendarbeitslosigkeit? Überprüfung der These des Generationenaustausches. FEH Report Nr. 660, Wiesbaden 2003 (wird gegenwärtig aktualisiert)
5 vgl. Döring/Trabert: a.a.O.
6 vgl. u.a. Esping-Andersen, Gösta: Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton 1990; Kaufmann, Franz Xaver: Varianten des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt 2002
7 Nach Lord Beveridge, führendem britischen Ökonomen und Sozialpolitiker, der 1942 eine Kommission leitete, die ein umfassendes Sozialstaatskonzept im Auftrag der Regierung ausarbeitete. Grundgedanken waren Universalität, also Einbeziehung der gesamten Bevölkerung unabhängig von Erwerbs- oder Familienstatus, sowie die Konzentration der Staatstätigkeit auf eine Gewährleistung eines Minimums im Risikofall; vgl. Beveridge, William H.: Der Beveridgeplan, Zürich/New York 1943
8 In Anlehnung an die Bismarcksche Sozialversicherungsgesetzgebung 1883-1889, die von Bismarck als Reichskanzler wesentlich vorangetrieben wurde und die zur Pazifizierung der Arbeiterbewegung und gesellschaftlichen Einbindung der Arbeiterschaft beitragen sollte; vgl. u.a. Tennstedt, Florian: Sozialgeschichten der Sozialpolitik in Deutschland, Göttingen 1981