

Mehr Chancen für alle durch eine aktive Sozialpolitik

Kurzbericht



ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

VORWORT

Das Wirtschaftswachstum hat in den vergangenen 50 Jahren zu bedeutenden Verbesserungen der sozialen Bedingungen von Millionen Bürgern in den OECD-Ländern geführt. Die Aufrechterhaltung der Wachstumsdynamik wird eine entscheidende Voraussetzung dafür sein, dass sich diese Verbesserungen der sozialen Bedingungen auch in Zukunft fortsetzen. Dafür reicht aber das Wirtschaftswachstum alleine nicht aus. Ebenso wichtig sind gut funktionierende Institutionen, vor allem was den sozialen Schutz des Einzelnen wie auch der Familien betrifft.

Der vorliegende Bericht stützt sich auf die Erfahrungen der OECD-Länder in den vergangenen 20 Jahren. Die Autoren vertreten die These, dass der soziale Schutz für die Verwirklichung zahlreicher sozialer Ziele so wichtig wie eh und je ist. Die in jüngster Zeit erprobten Maßnahmen beginnen nunmehr – im Verein mit Fortschritten bei Analysen und Evaluierung – Früchte zu tragen. Inzwischen weiß man mehr über wirksame Maßnahmen zur Lösung von Problemen, die vor wenigen Jahren noch unlösbar schienen. Wir haben vor allem gelernt, Interventionen im Sozialbereich und auf dem Arbeitsmarkt, die auf eine Verringerung der Armut, der sozialen Ausgrenzung und der Sozialleistungsabhängigkeit bestimmter Gruppen abzielen, besser zu koordinieren. Wenn viele Maßnahmen aber auch die gewünschten Ergebnisse hatten, war dies bei anderen nicht der Fall, so dass wir auch in Zukunft noch mit komplexen Herausforderungen konfrontiert sein werden. In der Tat stellt bereits die seit einiger Zeit optimistischere Einschätzung unserer Fähigkeit zur Verbesserung der Lebensbedingungen der sozial Schwächsten eine Herausforderung an sich dar: denn die Bürger, überzeugt davon, dass soziale Schutzmaßnahmen noch mehr tun können, um Sozialhilfeempfängern oder Menschen mit Behinderungen zu helfen bzw. die Zukunftsaussichten von Kindern zu verbessern oder deren Eltern zu unterstützen, erwarten in all diesen Bereichen erfolgreiche Interventionen der staatlichen Politik. Aber die Gesellschaft investiert bereits enorme Mittel in die Bewältigung anderer sozialpolitischer Herausforderungen, so vor allem in die Sicherung der Altersrenten für die wachsende Zahl älterer Menschen. Ist in einem solchen Kontext eine Ausweitung der staatlichen Verpflichtungen überhaupt finanziell möglich oder wünschenswert? Falls die Antwort hierauf nein lautet, auf welche Weise können dann die politischen Schwerpunkte im Verhältnis untereinander so verändert werden, dass den Bedürfnissen des Einzelnen in den verschiedenen Phasen seines Lebenszyklus Rechnung getragen wird? Gibt es möglicherweise geeignetere Mittel und Wege zur Verwirklichung der sozialen Ziele? Damit sind nur einige der Fragen umrissen, mit denen sich die Sozialminister auf ihrer Tagung in Paris am 31. März und 1. April 2005 befassen werden (www.oecd.org/socialmin2005). Der vorliegende Bericht wurde vom OECD-Sekretariat als Hintergrunddokument für diese Diskussionen erstellt.

Das Kernstück des Berichts ist ein Plädoyer für eine aktive Sozialpolitik. Mit diesem Begriff soll die Bedeutung einer Schwerpunktverlagerung bei den Prioritäten der Sozialprogramme herausgestellt werden. Während diese bisher vor allem darauf gerichtet sind, den Einzelnen gegen eine kleine Zahl genau definierter Risiken abzusichern, sollte das Hauptaugenmerk künftig darauf liegen, in die Fähigkeiten der Menschen zu investieren und diese Fähigkeiten möglichst optimal zu nutzen. In diesem Bericht – der die Befunde des kürzlich erschienenen, alle zwei Jahre veröffentlichten Kompendiums sozialer Indikatoren *Society at a Glance* ergänzt – sind die Ergebnisse einer Reihe von Analysen zusammengestellt, die von der OECD in den letzten Jahren durchgeführt wurden. Dabei handelt es sich namentlich um Arbeiten der Direktion Beschäftigung, Arbeitskräfte und Sozialfragen, des Zentrums für Steuerpolitik und -verwaltung, der Direktion Bildungswesen sowie der Hauptabteilung Wirtschaft.

Beiträge zu diesem Bericht, der von Marco Mira d'Ercole von der OECD-Abteilung Sozialpolitik erstellt wurde, leisteten auch verschiedene andere Mitarbeiter der Abteilung, namentlich Peter Whiteford (Teil I), Willem Adema, Anna D'Addio und Peter Whiteford (Teil II), Manfred Huber und Monika Queisser (Teil IV). Die meisten der in diesem Bericht enthaltenen sozialpolitischen Szenarien wie auch die Tabellen und Abbildun-

gen wurden von David Dowey erstellt. Patrick Hamm wirkte bei der redaktionellen Endbearbeitung des Berichts mit. Die Gesamtaufsicht lag in den Händen des Leiters der OECD-Abteilung Sozialpolitik, Mark Pearson, der auch nützliche Kommentare zu den verschiedenen Fassungen beisteuerte.

Donald J. Johnston
OECD-Generalsekretär



Das Dokument, auf das sich dieses Vorwort bezieht, ist der Hintergrundbericht „Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All“, der den Sozialministern vorgelegt werden soll.

MEHR CHANCEN FÜR ALLE DURCH EINE AKTIVE SOZIALPOLITIK

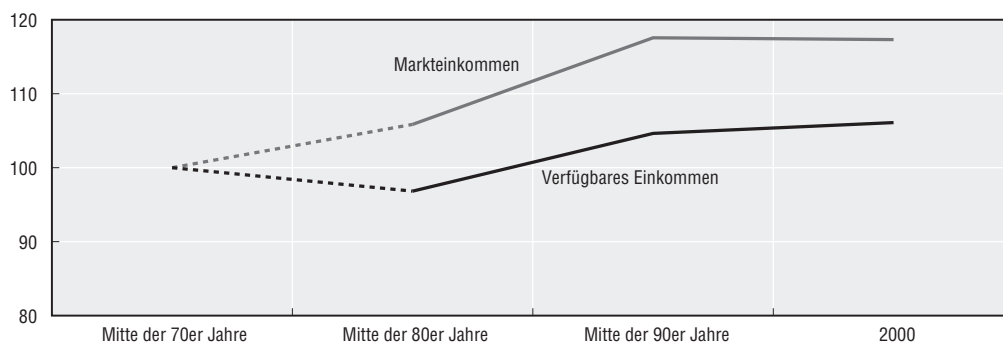
Wirtschaftswachstum und soziale Schutzsysteme haben in den OECD-Ländern zu enormen Verbesserungen der sozialen Bedingungen geführt ...

In den letzten Jahrzehnten haben sich die Lebensbedingungen von hunderten Millionen Bürgern des OECD-Raums ganz erheblich verbessert. Die Menschen leben heutzutage länger und sind gesünder und wohlhabender als früher. Während des Wirtschaftsaufschwungs der neunziger Jahre haben Millionen von Menschen eine Erwerbstätigkeit gefunden bzw. sind in das Erwerbsleben zurückgekehrt, wodurch sich die Zahl der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger massiv verringert hat. Neue Initiativen tragen effektiv dazu bei, Kindern und deren Familien zum bestmöglichen Start ins Leben zu verhelfen.

... konnten aber nicht alle sozialen Probleme beseitigen.

Diese Verbesserungen waren größtenteils eine unmittelbare Folge des im gesamten OECD-Raum verzeichneten Wirtschaftswachstums. So wesentlich dieses Wachstum aber auch als Voraussetzung für die Verbesserung der Lebensbedingungen aller Menschen ist, reicht es doch für sich alleine genommen nicht aus, um alle sozialen Probleme zu lösen. Trotz des größeren Wohlstands ist ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung in allen OECD-Ländern nach wie vor beträchtlichen Risiken ausgesetzt: Dazu gehören die Gefahr einer Benachteiligung im Kindesalter, der Ausschluss vom Arbeitsmarkt im erwerbsfähigen Alter, aber auch das Risiko der Isolierung

Abbildung 1 Trends bei der Verteilung der Äquivalenzeinkommen der privaten Haushalte, OECD-Durchschnitt
Index, Mitte der siebziger Jahre = 100



Anmerkung: Die OECD-Datenbank über Einkommensungleichheit und Armut erlaubt eine jeweils separate Analyse der Ungleichheit bei der Verteilung des Markteinkommens (Einkommen aus Arbeit und Kapital) und des verfügbaren Einkommens (Gesamteinkommen nach Abzug von Steuern und Abgaben sowie staatlichen Transfers). Die Ungleichheit der Markteinkommen hat in den zwanzig Jahren von Mitte der siebziger Jahre bis Mitte der neunziger Jahre rasch zugenommen, und diese Zunahme wurde nur zum Teil durch Steuern, Abgaben und Sozialtransfers kompensiert. Seit Mitte der neunziger Jahre hat sich diese Ungleichheit der Markteinkommen jedoch im Durchschnitt nicht mehr weiter verstärkt. Die Ungleichheit wurde gemessen anhand der Durchschnittswerte des Gini-Koeffizienten für 17 OECD-Länder, und zwar Mitte der achtziger Jahre, Mitte der neunziger Jahre und im Jahr 2000, wobei der Index für die Mitte der siebziger Jahre gemessenen Werte 100 beträgt. Die Veränderungen für den Zeitraum von Mitte der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre basieren auf Werten für lediglich sieben OECD-Länder.

und des Verlusts an Autonomie im Alter. Dass es mit den herkömmlichen sozialpolitischen Maßnahmen nicht gelungen ist, den Menschen dabei zu helfen, sich hinreichend gegen all diese Risiken zu schützen, geht deutlich aus der Tatsache hervor, dass die Ungleichheit der Verteilung von Arbeits- und Kapitaleinkommen auf die Gesamtbevölkerung in allen OECD-Ländern zwischen Mitte der siebziger und Mitte der neunziger Jahre zugenommen hat.

Wenn es nicht gelingt, die Ursachen der zunehmenden Markteinkommensungleichheit auszuräumen, wird das künftige Wirtschaftswachstum Schaden nehmen ...

In der Frage, welche Bedeutung wir der Einkommensungleichheit beimessen sollten, gehen die Meinungen auseinander, und das wird auch in Zukunft so bleiben. Die Tatsache, dass die Ungleichheit der Markteinkommen bis in die jüngste Zeit *überall* im OECD-Raum zugenommen hat, bereitet jedoch allen politischen Entscheidungsträgern Sorge. Erstens räumen zwar nicht alle Menschen der Einkommensungleichheit im Verhältnis zu anderen gesellschaftlichen Zielen wie Wirtschaftswachstum und Belohnung unternehmerischer Initiative denselben Stellenwert ein, doch dürfte es kaum jemanden geben, der den verteilungspolitischen Aspekten in einer Marktwirtschaft völlig gleichgültig gegenübersteht. Zweitens ist die Tatsache, dass Menschen arm sind, ein Ausdruck dafür, dass es ihnen nicht gelungen ist, ihren Platz im Erwerbsleben bzw. in der Gesellschaft zu finden: Armut und Einkommensungleichheit sind daher Ausdruck für die mangelnde Effizienz einer Gesellschaft, die menschliche Ressourcen, Chancen und Möglichkeiten der Selbstverwirklichung nicht hinreichend zu nutzen weiß. Drittens sind die Chancen von Kindern armer Eltern, im Leben erfolgreich zu sein, geringer als die von Kindern reicher Eltern, d.h. mit zunehmender Einkommensungleichheit wächst auch die Gefahr der Chancenungleichheit. Gelingt es also nicht, das Problem drohender Armut abzuwenden, mit dem Millionen von Familien und insbesondere deren Kinder konfrontiert sind, so wäre dies nicht nur aus sozialen Erwägungen verwerflich, sondern würde auch unsere Kapazität zur Wahrung eines nachhaltigen Wachstums in den kommenden Jahren beeinträchtigen.

... aber die Lösung dieses Problems liegt nicht in einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben.

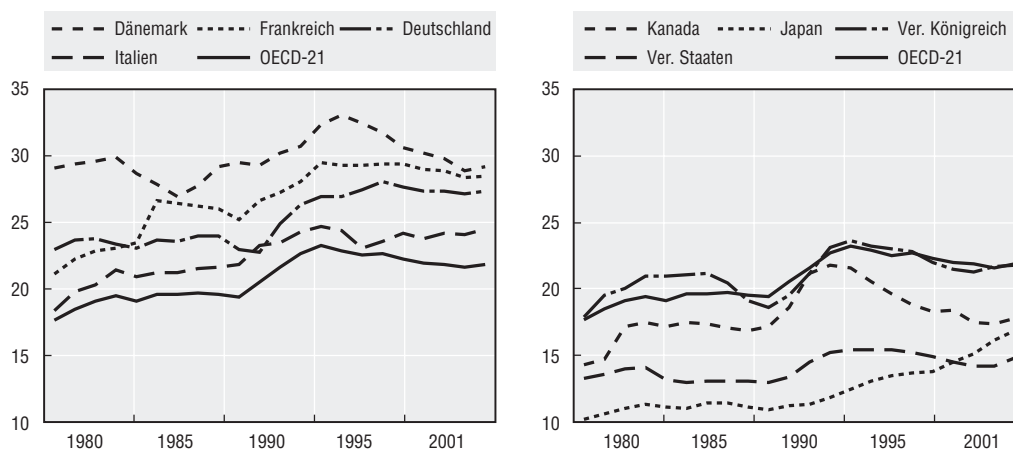
Die zunehmende Ungleichheit der Verteilung des Markteinkommens hat eine Vielzahl von Ursachen, zu denen technologischer Fortschritt und Globalisierung, Veränderungen in Bezug auf Demographie und Familienstrukturen sowie viele andere Faktoren zählen. Der vorliegende Bericht befasst sich jedoch nicht mit den Gründen dieser Entwicklung, sondern geht vielmehr auf die Frage ein, was die Sozialpolitiken in dieser Situation ausrichten können. Ausgehend von der in der Vergangenheit beobachteten Konstellation könnte sich ein Ansatz zur Korrektur der heute ungleicheren Verteilung des Markteinkommens bieten, nämlich Besteuerung derjenigen, die am stärksten vom Wirtschaftswachstum profitiert haben – also der Bezieher höherer Einkommen –, um im Wege der Umverteilung jene zu entschädigen, die nicht in der Lage sind, eine hinreichend entlohnte Arbeit zu finden, sei es infolge von Behinderungen, Krankheit, Qualifikationsdefiziten oder sonstigen Gründen. Diese Politik stellt in allen Ländern nach wie vor das wichtigste Instrument zur Bekämpfung von Armut und sonstigen Formen der Benachteiligung dar. Ein grundlegendes Problem bei diesem Ansatz besteht jedoch darin, dass es bei weiter zunehmender Ungleichheit des Markteinkommens nach und nach immer schwerer sein wird, das zwangsläufig steigende Volumen an Finanzmitteln für die Umverteilung zu mobilisieren; denn dann besteht die Gefahr, dass sich die wohlhabenderen Wähler gegen die kontinuierliche Erhöhung der Steuern und Abgaben zur Wehr setzen und die zunehmende Steuer- und Abgabenlast die Investitions- und Arbeitsanreize schwächt. Eine noch stärkere Ausweitung der öffent-

lichen Sozialausgaben wird auch dadurch erschwert, dass die Erwerbstätigen ohnehin schon einer wachsenden Belastung infolge der Bevölkerungsalterung ausgesetzt sind.

Vielmehr bedarf es ehrgeizigerer Ziele für die Sozialpolitik ...

Um den sozialen Herausforderungen der heutigen Zeit zu begegnen, können sich die OECD-Länder nicht allein auf Abgaben und öffentliche Transfers verlassen, sondern müssen nach Alternativen suchen. Im vorliegenden Bericht werden die Maßnahmen, die auf dieses Ziel ausgerichtet sind, als *aktive* Sozialpolitiken bezeichnet, denn sie versuchen, die Rahmenbedingungen für den Einzelnen zu ändern, statt sich darauf zu beschränken, die Härten zu mildern, die die Folge dieser Bedingungen sind. Eine solche Abkehr von der reaktiven, auf dem Prinzip der Kompensation beruhenden Politik bedeutet, dass Humaninvestitionen mehr Gewicht beigemessen wird, damit der Einzelne letztlich besser in der Lage ist, ein autonomes Mitglied der Gesellschaft zu werden und für seinen eigenen Lebensunterhalt aufzukommen. Das unterstreicht zugleich, wie wichtig es ist, die Sozialpolitik in einer Lebenszyklusperspektive zu sehen und damit der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Situation eines Menschen in einer gegebenen Phase seines Lebens unweigerlich seine Situation in der nächsten Phase beeinflusst. Auf diese Weise können Probleme antizipiert werden, die sich vielleicht morgen stellen werden. Der Begriff Lebenszyklus dient hier dazu, die Erfahrungen der Kindheit, des Haupterwerbsalters und des Rentenalters miteinander zu verknüpfen.

Abbildung 2 **Bruttobetrag der öffentlichen Sozialausgaben in OECD-Ländern im Verhältnis zum BIP, 1980-2001**



Anmerkung: Die der OECD-Datenbank Sozialausgaben entnommenen Daten veranschaulichen die Expansion der öffentlichen Ausgaben für soziale Zwecke. Die öffentlichen Sozialausgaben (vor Steuern) haben sich in 21 OECD-Ländern in den zwanzig Jahren von 1980 bis 1993 nahezu verdoppelt und stiegen auch danach, wenngleich langsamer, weiter an, bis sie 1993 mit durchschnittlich 23% des BIP einen Höchststand erreichten. Ihr BIP-Anteil hat sich seitdem um durchschnittlich rd. 1½ Punkte verringert, wobei diese Abnahme ausschließlich auf Nichtgesundheitsausgaben zurückzuführen war.

... die die Bedürfnisse des Einzelnen während seines gesamten Lebenszyklus in Rechnung stellen.

Die Sozialpolitik wird häufig geringgeschätzt behandelt als Bürde für die Gesellschaft, die dem Unternehmergeist schadet, Arbeits- und Sparanreize schwächt und eine Abhängigkeit vom Staat begründet. Schlecht konzipierte Sozialpolitiken können in der Tat all diese negativen Effekte bewirken, aber nichts zwingt uns, eine effektiv schlechte Sozialpolitik zu verfolgen. Im vorliegenden Bericht werden vielmehr zahlreiche Beispiele

erfolgreicher Maßnahmen genannt. Außerdem wird ein Katalog aktiver Sozialpolitiken vorgestellt und erörtert, wie diese allen Gruppen der Gesellschaft zugute kommen können. In der Perspektive des gesamten Lebenszyklus baut der Bericht auf drei Kernzielen der Sozialpolitik auf.

Aktive Sozialpolitiken sind prioritär darauf gerichtet, Kindern den bestmöglichen Start ins Leben zu ermöglichen ...

❶ Die Wurzeln vieler Sozialprobleme reichen bis in die Kindheit zurück. Die Beseitigung von Kinderarmut kann als Ziel der Sozialpolitik gar nicht hoch genug veranschlagt werden: Kinder, die in sozial benachteiligten Haushalten aufwachsen, werden mit größerer Wahrscheinlichkeit schwache schulische Leistungen erbringen, nur schwer einen Arbeitsplatz finden und im Erwachsenenalter verstärkt dem Risiko von Arbeitslosigkeit, Krankheit und verminderter Erwerbsfähigkeit ausgesetzt sein, wodurch eine intergenerative Spirale von Benachteiligung und Armut in Gang gesetzt wird. Allgemeiner gesagt können prekäre Familienverhältnisse die Zukunftschancen eines Kindes ebenso stark in Mitleidenschaft ziehen wie ein Mangel an Pflege – sei es seitens der Eltern, die weder die notwendige Zeit noch die notwendigen Kenntnisse auf dem Gebiet der Kindererziehung haben, sei es seitens bezahlter Pflegekräfte mit ungenügenden Qualifikationen. Was Not tut, ist eine Kombination aus Reformen der Steuer- und Transfersysteme, Unterstützung bei der Kinderbetreuung sowie Hilfe für erwerbstätige Eltern – insbesondere Mütter –, damit diese Beruf und familiäre Pflichten besser miteinander in Einklang bringen können.

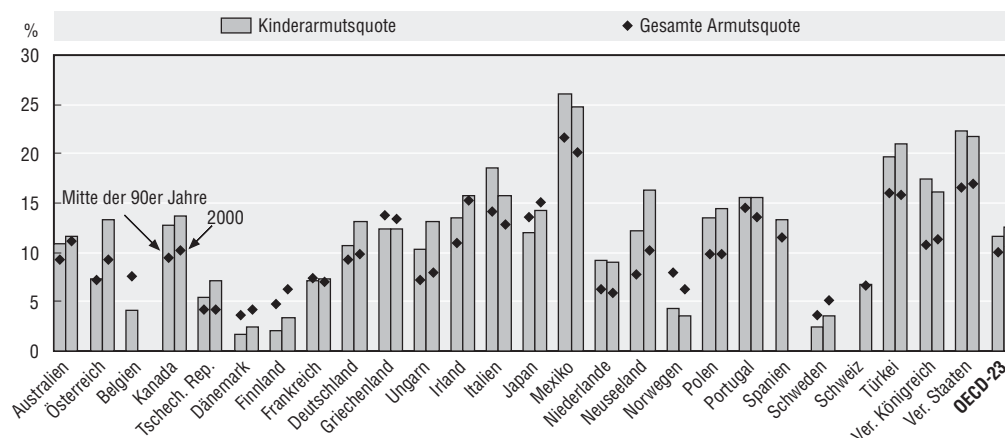
... den Eltern dabei zu helfen, Arbeit und Familienleben unter einen Hut zu bringen ...

Werden diese Ziele erreicht, so werden zugleich auch bessere Voraussetzungen für einen Anstieg der Geburtenrate gegeben sein, die in den meisten OECD-Ländern gegenwärtig unter der Reproduktionsrate liegt. Reicht die Geburtenrate nicht aus, um den Bestand der Bevölkerung zu sichern, so bürdet dies der Gesellschaft hohe soziale und ökonomische Kosten auf: Die kostenmäßige Altersrentenbelastung je Erwerbstätigen steigt, der Investitionsanreiz wird mangels einer hinreichenden Zahl von Konsumenten und Sparern gemindert und die Kapazität von Großfamilien, den Bedürfnissen sämtlicher Familienmitglieder gerecht zu werden, wird eingeschränkt. Die Regierungen schrecken aus nahe liegenden Gründen historischer und kultureller Art davor zurück, eine offen natalistische Politik zu betreiben. Da sich jedoch die Frauen nach eigener Aussage mehr Kinder wünschen, als sie effektiv haben, wäre es legitim, Überlegungen darüber anzustellen, ob der Staat nicht Maßnahmen ergreifen könnte, um den Frauen zu helfen, ihre Kinderwünsche zu erfüllen.

Im Bereich der staatlichen Politik wären mithin folgende Prioritäten zu nennen:

- Investitionen in Kinder, namentlich in Programme für die frühkindliche Entwicklung, die speziell auf diesen Zweck zugeschnitten sein müssen und eine enge Einbeziehung der Familie vorsehen sollten;
- Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern, indem u.a. die Steuer- und Leistungssysteme so angepasst werden, dass potenzielle Zweitverdiener nicht entmutigt werden;
- Koordinierung der Maßnahmen innerhalb eines breiten Spektrums von Bereichen, wie z.B. Kinderbetreuungseinrichtungen, Erziehungsurlaub und familienfreundliche Arbeitsplätze, mit dem Ziel einer besseren Vereinbarkeit von familiären und beruflichen Pflichten;

Abbildung 3 Anteil der Kinder in Niedrigeinkommenshaushalten



Anmerkung: In den meisten OECD-Ländern hat sich das Niedrigeinkommensrisiko (oft als „relative Armut“ bezeichnet, gemessen in Bezug auf 50% des Median-Äquivalenzeinkommens) in den vergangenen zwanzig Jahren immer mehr auf Kinder und deren Familien verlagert. Im Jahr 2000 lebten durchschnittlich mehr als 12% aller Kinder in den OECD-Ländern unterhalb der 50%igen Armutsschwelle, wobei dieser Prozentsatz in mehreren Ländern 20% überschritt. Wenn die Kinderarmutsquoten auch in Ländern mit hoher Gesamtarmut tendenziell höher sind, bestehen doch zwischen den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede im Hinblick auf das Ausmaß der Kinderarmut bei einem gegebenen Armutsniveau der Bevölkerung insgesamt, was darauf schließen lässt, dass es in einigen Ländern spezifische Faktoren gibt, die das Risiko einer diesbezüglichen Benachteiligung von Kindern erhöhen. Die der OECD-Datenbank über Einkommensungleichheit und Armut entnommenen Daten beziehen sich auf verschiedene Jahre gegen Mitte der neunziger Jahre und um 2000.

- Schaffung günstiger Voraussetzungen für höhere Geburtenraten durch Maßnahmen, die für eine breitere Aufteilung der Kinderbetreuungskosten sorgen und jungen Paaren die Möglichkeit geben, auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft Fuß zu fassen.

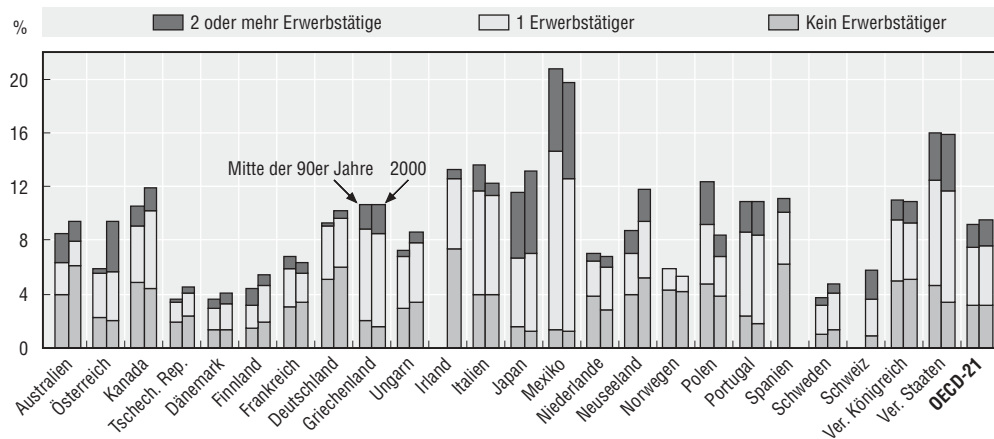
... Menschen im Haupterwerbsalter bei der Überwindung der Hindernisse zu helfen, die ihnen die Aufnahme einer qualifizierten Erwerbstätigkeit erschweren, sei es durch Maßnahmen, die den Übergang von Sozialhilfe zu Beschäftigung erleichtern (welfare-to-work) ...

- 2 Die beste Möglichkeit, wirtschaftliche und zugleich soziale Fortschritte zu erzielen, besteht darin, Arbeitslosen zu einer Arbeit zu verhelfen und schwer vermittelbare Personen beim Erwerb der Qualifikationen zu unterstützen, die diese brauchen, um einen besser bezahlten Job zu finden. Es gilt, den Teufelskreis zu durchbrechen, der von Arbeitslosigkeit und schwindendem Selbstvertrauen über den Verlust an Qualifikationen bis hin zu Isolierung und sozialer Ausgrenzung führt, und die in vielen OECD-Ländern in jüngster Zeit verzeichneten Erfolge in Form einer erheblichen Reduzierung einer Reihe von Sozialleistungsempfängern beweist, dass dies möglich ist. Die Fortschritte bei der Integration Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt müssen nunmehr durch zielgerichtete Programme, bei denen das Schwergewicht stärker auf der Arbeitsmarktintegration liegt, auf andere Gruppen wie Alleinerziehende und Behinderte ausgedehnt werden. Aber so positiv die Ergebnisse solcher Maßnahmen zur Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt auch sind, unterstreichen sie doch andererseits die Notwendigkeit ergänzender Welfare-in-work-Maßnahmen.

... sei es durch Maßnahmen beschäftigungsbegleitender Sozialleistungen (welfare-in-work) ...

Beschäftigungsbegleitende Sozialleistungen sind von wesentlicher Bedeutung, damit Sozialhilfeempfänger nicht nur einen Job finden, sondern ihn auch behalten können, ohne in eine Armutsfalle zu geraten. Für die sozial am stärksten Benachteiligten bleibt eine effektivere Sozialhilfe zur Sicherung eines akzeptablen Lebensstandards unverzichtbar, während gleichzeitig Alternativen zu entgeltlichen Tätigkeiten im Rahmen der Marktwirtschaft gefunden werden müssen, um die Teilhabe am gesellschaftlichen

Abbildung 4 Niedrigeinkommensquoten von Haushalten mit einem Familienvorstand im erwerbsfähigen Alter, gegen 2000, nach Anzahl der erwerbstätigen Erwachsenen



Anmerkung: Zwar ist das Niedrigeinkommensrisiko (also das Risiko relativer Armut) für Haushalte ohne erwerbstätige Erwachsene weit höher als für solche mit mindestens einem Erwerbstätigen, doch machen die Haushalte mit einem oder mehreren erwerbstätigen Erwachsenen in allen OECD-Ländern gleichwohl einen sehr bedeutenden Anteil der Armutspopulation insgesamt aus. Selbst Haushalte mit mindestens zwei Erwerbstätigen sind nicht gegen das Niedrigeinkommensrisiko gefeit. Die Höhe der einzelnen Balken entspricht für die jeweiligen Länder der Armutsquote (bei einem Schwellenwert von 50% des Medianeinkommens) von Personen, die in Haushalten mit einem Familienvorstand im erwerbsfähigen Alter leben.

Leben zu fördern und zu verhindern, dass sich bei Kindern, die in Familien aufwachsen, die für ihren gesamten Lebensunterhalt auf Sozialhilfe angewiesen sind, nicht eine Unterstützungsmentalität entwickelt.

Im Bereich der staatlichen Politik sollten die Prioritäten folglich darin bestehen:

- die Agenda „Von Sozialhilfe zu Beschäftigung“ auszubauen und namentlich auf Alleinerziehende und – in den meisten Ländern – auf Behinderte auszudehnen;
- Fortschritte im Bereich der „beschäftigungsbegleitenden Sozialleistungen“ zu erzielen und namentlich durch Maßnahmen zu ergänzen, die Arbeit lohnend machen und dazu beitragen, die Chancen des Verbleibs in einem Arbeitsverhältnis sowie die Berufsaussichten von Niedriglohneempfängern zu verbessern;
- die Effektivität von Sozialprogrammen speziell für solche Personen zu verstärken, die in einer Marktwirtschaft nur geringe Aussicht auf einen bezahlten Arbeitsplatz haben, indem namentlich der Geltungsbereich und der Teilnehmerkreis an bestehenden Programmen auf alle darauf angewiesenen Personen ausgedehnt werden, ein angemessenes Leistungsniveau gewährleistet wird und das Ziel „Arbeit“ nicht mehr die alleinige Priorität der Sozialpolitik bildet;
- die Kohärenz der verschiedenen Maßnahmen zu fördern, die sich auf Armut und soziale Ausgrenzung beziehen, und sich langfristig zur Realisierung der Armutsreduzierungsziele zu verpflichten.

... oder durch Förderung der Teilhabe älterer Menschen am wirtschaftlichen und sozialen Leben in Verbindung mit Reformen der staatlichen Rentensysteme ...

③ Die umlagefinanzierten Rentensysteme haben entscheidend zur Verbesserung der Lebensbedingungen älterer Menschen beigetragen. Die mit zunehmender Alterung der Bevölkerung immer stärker steigenden Kosten gefährden indessen die langfristige Finanzierbarkeit solcher Systeme wie auch die Kapazität, zum Nutzen der Allgemeinheit in die jüngeren Generationen zu investieren. Die Lösung kann nicht allein in einer Absenkung des Niveaus der Altersrenten bestehen (wenn auch in einigen Ländern derartige Kürzungen vorgenommen wurden und in anderen weitere Kürzungen notwendig sind). Die Nichteinhaltung der Rentenzusagen, auf denen die Menschen ihre Rentenplanung aufgebaut haben, würde das Vertrauen in den Staat untergraben und den Lebensstandard der älteren Menschen gefährden. Auch ist das Problem der Altersarmut – wenngleich diese Armut massiv gegenüber ihrem früheren Niveau reduziert wurde – noch immer nicht vollständig ausgeräumt. Damit die Rentenzusagen eingehalten werden können, muss in den Rentensystemen ein realistischeres Verhältnis zwischen den Leistungen einerseits und der Lebenserwartung sowie dem Einkommen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter andererseits hergestellt werden. Es ist nicht zu verantworten – und entspricht auch gar nicht dem Wunsch vieler älterer Menschen –, dass die nachfolgenden Generationen während einer immer kürzeren Zeitspanne ihres Lebens erwerbstätig sind.

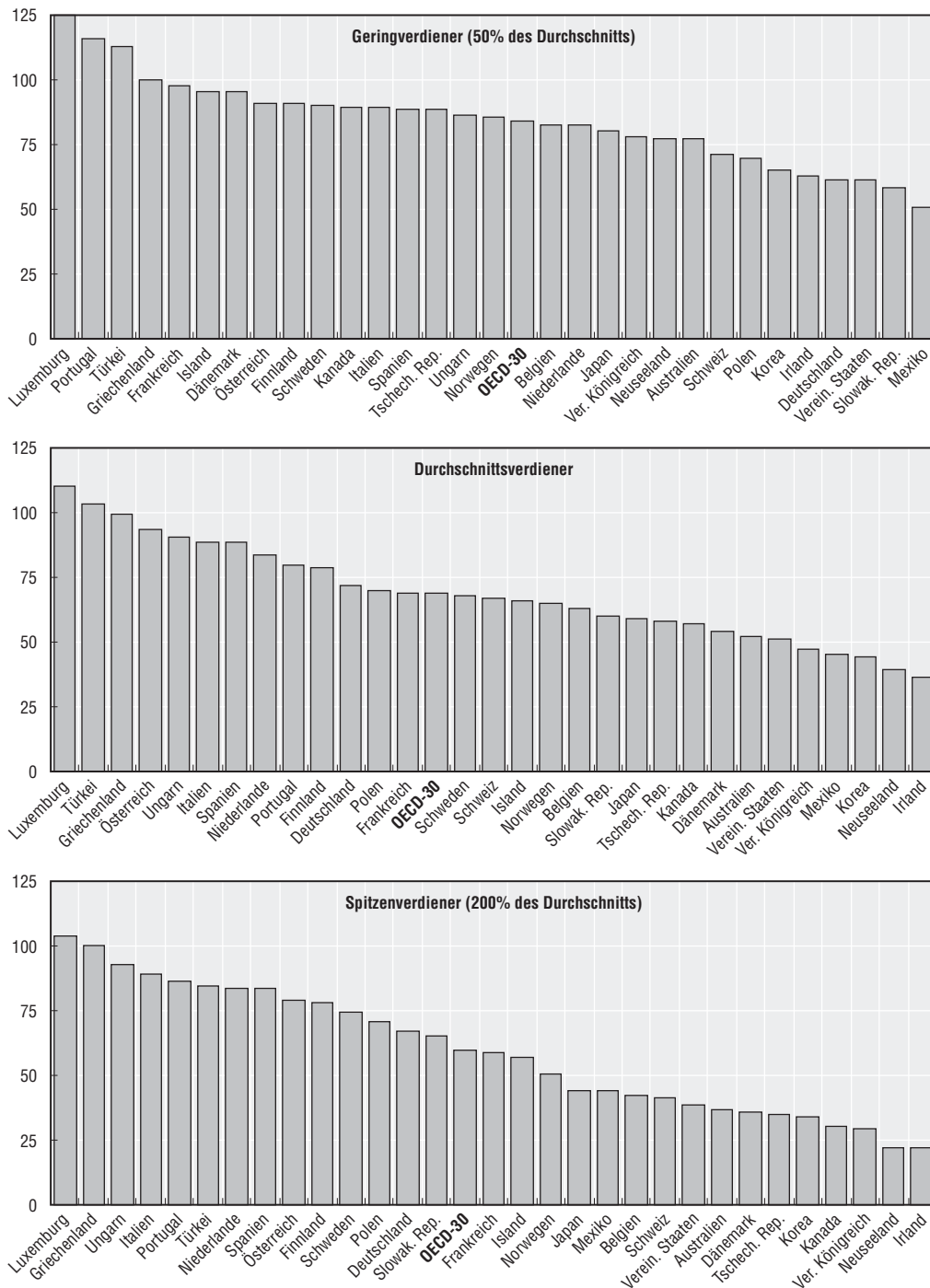
... wobei gleichzeitig auch der Notwendigkeit einer qualifizierten und finanziell tragbaren Langzeitpflege Rechnung getragen werden muss.

Die Notwendigkeit, mehr ältere Menschen zum Verbleib auf dem Arbeitsmarkt zu veranlassen, bedeutet jedoch nicht, dass das gesetzliche Rentenalter einheitlich heraufgesetzt werden muss; der Anteil der älteren Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Problemen und Behinderungen weist in der Tat darauf hin, dass für einen Teil dieses Personenkreises abgesehen vom Alter noch andere Hindernisse für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bestehen, die ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus werden immer mehr ältere Menschen auf eine qualifizierte und finanziell tragbare Langzeitpflege angewiesen sein. Das erfordert gut durchdachte Maßnahmen, die formelle und informelle Pflegeleistungen miteinander kombinieren, so dass hilfebedürftige ältere Menschen die angesichts ihrer jeweiligen Situation bestmögliche Pflege erhalten und die Verantwortung für derartige Pflegeleistungen, die größtenteils von Frauen getragen wird, diese Frauen nicht überstrapaziert bzw. dazu zwingt, ihre Erwerbstätigkeit aufzugeben.

Daraus ergeben sich für diesen Bereich als wichtigste Politikprioritäten:

- Begrenzung der altersrentenbedingten Belastung der Staatshaushalte, u.a. durch Förderung stärker diversifizierter Alterseinkommen von Rentnern der mittleren und höheren Einkommensgruppe und schärfere Fokussierung der staatlichen Altersvorsorge auf einkommensschwächere Rentner;
- Förderung einer längeren Lebensarbeitszeit durch eine Kombination verschiedener Maßnahmen, wie Abschaffung der Wege in den Vorruhestand, Heraufsetzung des Regelalters für den Anspruch auf staatliche Altersrenten, Korrektur der Frühverrentungsanreize in Renten- und sonstigen Leistungssystemen sowie Ermutigung der Arbeitgeber zur Einstellung und Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer;

Abbildung 5 **Nettoersatzquoten der Rentensysteme der OECD-Länder bei unterschiedlichem Verdienstniveau**
In Prozent der jeweiligen Verdienste vor Renteneintritt



Anmerkung: Diese Abbildung, die dem demnächst erscheinenden OECD-Bericht *Pensions at a Glance – Public Policies across OECD Countries* entnommen wurde, zeigt die Ersatzquote (d.h. das Verhältnis zwischen dem Rentenanspruch und dem Verdienst vor Renteneintritt), die ein männlicher Arbeitnehmer, der heute in das Erwerbsleben eintritt, bei voller Versicherungszeit von der staatlichen bzw. einer obligatorischen privaten Rentenversicherung erwarten kann. Die Angaben verstehen sich nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben. Im Durchschnitt kann ein(e) Erwerbstätige(r) mit Durchschnittsverdienst mit einer Nettoersatzquote von knapp 70% rechnen (d.h. die Rentenbezüge nach Steuern würden um rd. 30% niedriger sein als der *individuelle* Nettojahresverdienst während der gesamten Erwerbsdauer). Erwerbstätige mit hohem Erwerbseinkommen (dem Doppelten des Durchschnittsverdienstes) würden weniger als 60% erhalten. Die Länder sind in abnehmender Reihenfolge der Nettoersatzquoten angeordnet.

- Verbesserung der Qualität von und des Zugangs zu Langzeitpflege-diensten durch Maßnahmen zur Unterstützung informeller Pflegeleister, Ausweitung des Angebots an formellen häuslichen Pflegediensten für ältere Menschen, vermehrte Wahlmöglichkeiten für die Betroffenen zwischen alternativen Arten der Betreuung sowie besseres Qualitätsmo-nitoring der Pflegeleistungen.

Aktive Sozialpolitiken bieten Aussicht darauf, sozial- und wirtschafts-politische Ziele besser miteinander zu vereinbaren ...

Eine erfolgreiche Umsetzung dieses Katalogs aktiver sozialpolitischer Maßnahmen hätte eine Steigerung von Beschäftigungsniveau wie auch -qualität zur Folge. Sie würde letztlich die Inanspruchnahme von Transferleistungen reduzieren und die Markteinkommensdifferenzen verringern. In Anbetracht dieser Effekte könnten aktive Sozialpolitiken wirksam dazu beitragen, die negativen Auswirkungen der sozialen Schutzsysteme auf das Wirtschaftswachstum zu begrenzen, die ja seit langem im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte über den Wohlfahrtsstaat stehen. Die Umsetzung dieser Agenda würde nicht nur besser dem Gemeinwohl dienen, sondern auch die soziale Isolierung und Ausgrenzung verringern, dem Einzelnen bei der Verwirklichung seiner persönlichen Ziele helfen und eine bessere Absicherung im Alter gewährleisten.

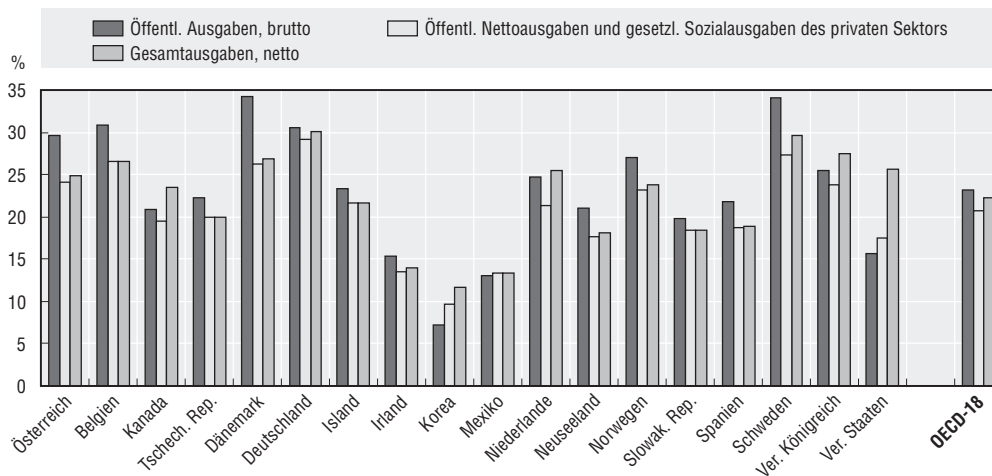
... sie setzen jedoch ein kohärenteres und lang-fristiger angelegtes staatliches Handeln voraus ...

Diese Agenda stellt für die politischen Entscheidungsträger eine enorme Herausforderung dar. So leicht es in der Theorie ist, über eine aktive Politik dieser Art zu reden, so schwierig gestaltet sich deren Umsetzung in der Praxis. Soziale Probleme gehen zu einem beträchtlichen Teil auf Umstände zurück, die außerhalb des unmittelbaren Einzugsbereichs der Sozialpolitik liegen. Die komplexen Zusammenhänge, die zwischen verschiedenen Sozialproblemen wie auch zwischen diversen ökonomischen und sozialen Prozessen bestehen, gebieten nunmehr bei einer Vielzahl politischer Entscheidungen die Abkehr vom herkömmlichen Konzept der Problemlösung, bei dem jedes Problem einzeln angegangen wird. Vielmehr sollte sich die Praxis einbürgern, die sozialen Auswirkungen von Politikmaßnahmen in verschiedenen Bereichen explizit zu evaluieren, etwaige Zielkonflikte zu ermitteln und nach Möglichkeiten zu suchen, wie die Schwerpunkte bei diesen Trade-offs im Laufe der Zeit verlagert werden können. Hinzu kommt, dass aktive Sozialpolitiken hohe Investitionen erfordern, die sich erst zu einem späteren Zeitpunkt und häufig erst in ferner Zukunft auszahlen, z.B. wenn die Kinder von heute ins Erwerbsleben eintreten. Das bedeutet, dass Reformen der Sozialpolitik mit einer doppelten Herausforderung konfrontiert sind: Sie müssen nicht nur für die Fehler der Vergangenheit geradestehen, sondern sie setzen auch Investitionen voraus, um sicherzustellen, dass sich diese Fehler in Zukunft nicht wiederholen.

... sowie die Fähigkeit zur Mobilisierung von Initiativen und Ressourcen nichtstaatlicher Akteure.

Angesichts der ohnehin schon massiven Belastung der öffentlichen Haushalte sind die OECD-Länder zunehmend bestrebt, ihren Blick zur Verwirklichung der sozialpolitischen Ziele über die staatlichen Programme hinaus zu richten. Wie wichtig eine Ergänzung des staatlichen Handelns ist, kommt bereits heute in der wachsenden Rolle der privaten Pensionsfonds wie auch im Bereich der Langzeitpflege zum Ausdruck, die größtenteils auf informeller Basis erbracht wird. Wo können künftige Fortschritte ansetzen? Ein größeres Angebot an produktiveren Arbeitskräften kommt den Arbeitgebern zugute, die mithin auch einen Teil der Verantwortung dafür übernehmen sollten, dass die Eltern Beruf und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren können und dass andererseits ältere Arbeitnehmer oder Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen eine „Nische“ auf dem

Abbildung 6 **Öffentliche und private Sozialausgaben, 2001**
In Prozent des BIP zu Faktorkosten



Anmerkung: Wenn die direkten öffentlichen Ausgaben auch in allen OECD-Ländern den bei weitem bedeutendsten Anteil an den Sozialausgaben haben, stellen sie doch keinesfalls die einzige Quelle dar. Erstens werden die öffentlichen Bruttoausgaben häufig durch Steuerergünstigungen zu sozialen Zwecken ergänzt, und über direkte wie auch indirekte Steuern holt sich der Staat von den Steuerzahlern einen Teil der ihnen gewährten Barleistungen wieder zurück. Zweitens brauchen Sozialausgaben nicht unbedingt vom öffentlichen Sektor getätigt zu werden, sondern können auch von Einzelnen bzw. Unternehmen getragen werden, sei es auf Grund gesetzlicher Vorschriften, sei es auf freiwilliger Basis (wenngleich der Staat derartige Initiativen durch Steuererleichterungen oder sonstige Subventionen fördern kann). Wie aus Abbildung 6, die auf Daten der OECD-Datenbank über Sozialausgaben basiert, ersichtlich ist, sind einige Länder recht erfolgreich dabei, private Ressourcen für die Verwirklichung sozialer Ziele zu mobilisieren. Bei einer umfassenderen Analyse, die sämtliche für den sozialen Schutz bestimmte Mittel einbezieht, verringern sich die zwischen den einzelnen Ländern bestehenden Differenzen beim Gesamtniveau der sozialen Leistungen.

Arbeitsmarkt finden. Aber auch der Einzelne sollte mehr Eigenverantwortung übernehmen und die Effizienz der Maßnahmen dadurch steigern, dass er verstärkt die Chancen nutzt, die ihm von der Gesellschaft auf deren Kosten zur Verfügung gestellt werden. Wenn Leistungen des sozialen Schutzes von privaten Stellen finanziert und erbracht werden, kann dies zuweilen zu effizienteren und reaktiveren Leistungsformen führen, ebenso wie nichtstaatliche Organisationen oft sehr viel eher als staatliche Stellen in der Lage sind, Ressourcen zu mobilisieren und Enthusiasmus zu entfachen. Allerdings wirft eine Auslagerung der Finanzierung und Erbringung sozialen Schutzes aus dem öffentlichen Sektor schwierige Fragen hinsichtlich des jeweils erfassten Personenkreises und der Gerechtigkeit solcher parallelen Systeme auf und führt auch nicht immer zu den erwarteten Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen. Eine weitere Konsequenz bestände darin, dass der Staat in dem Moment, da er nicht mehr die direkte Zuständigkeit für die Erbringung des sozialen Schutzes hätte, neue, zunehmend komplexe regulatorische Funktionen übernehmen müsste.

Empfehlenswerte Praktiken für eine aktive Sozialpolitik

Der Hauptbericht enthält zahlreiche Beispiele für sozialpolitische Maßnahmen, die sich in der Praxis bewährt haben. Nachstehend seien nur einige davon genannt:

In Bezug auf Familien mit Kindern:

- In Mexiko sieht das Programm *Oportunidades* (das 1997 unter der Bezeichnung *Progres*a eingeführt wurde) Geldleistungen für arme Familien vor, die sich im Gegenzug dafür verpflichten müssen, ihre Kinder zur Schule zu schicken und sie regelmäßig ärztlich untersuchen zu lassen. Diese finanziellen Zuwendungen, deren Höhe mit den Klassenstufen der Kinder zunimmt, werden direkt an die Mütter gezahlt, die ihrerseits auch die geforderten Nachweise erbringen müssen.
- In den Vereinigten Staaten haben die Behörden ein Vorschulprogramm unter dem Namen *Head Start* für Kinder aus sozial benachteiligten Familien eingeleitet, an dem über 800 000 Kinder im Rahmen zumeist nicht ganztägiger Programme teilnehmen; den experimentellen Evaluierungen zufolge, die die Entwicklung der Kinder mindestens bis zur Sekundarstufe I begleiten, wirkt sich dieses Programm offenbar positiv auf das weitere Leben der Kinder aus, wobei die budgetären Kosten im Verhältnis zum mittel- und langfristigen Nutzen für die Teilnehmer vertretbar erscheinen.
- In Schweden (wie in anderen nordischen Ländern) trägt die flexible Handhabung des Rechts auf bezahlten Elternurlaub im Verein mit der Existenz erschwinglicher, gut geführter Kinderbetreuungseinrichtungen, einem umfassenden Angebot an außerschulischen Aktivitäten sowie dem Recht auf kürzere Arbeitszeiten für Eltern (Väter wie Mütter) von Kindern unter acht Jahren zu einer besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben bei. Das erklärt auch u.a. die relativ hohen Geburtenrate, die hohe Beschäftigungsquote von Müttern mit Kindern sowie die nur geringe Kinderarmut – bei allerdings beträchtlichen budgetären Kosten.

In Bezug auf die Verhinderung von Armut im Erwerbsalter:

- Im Vereinigten Königreich war möglicherweise nahezu die Hälfte der zwischen 1992 und 2002 verzeichneten Zunahme der Beschäftigungsquote um 11% der Vielzahl der seit 1997 eingeführten Reformmaßnahmen zu verdanken (Förderung der Arbeitsuche und Erleichterung der Beschäftigungsaufnahme für Alleinerziehende, Verpflichtung für Alleinerziehende zur Teilnahme an Jobgesprächen, Heraufsetzung des Leistungshöchstbetrags, auf den erwerbstätige Alleinerziehende Anspruch haben, Senkung des Schwellenwerts für den Entzug der Steuergutschrift sowie großzügiger bemessene Hilfen für Kinderbetreuung).
- In Luxemburg wird eine sehr umfassende Reform im Bereich der Behindertenpolitik durchgeführt; sie zielt auf die berufliche (Wieder-)Eingliederung Behinderter ab und sieht dabei vier Phasen mit jeweils unterschiedlichen Leistungen und Diensten vor.
- Im Vereinigten Königreich sollen die Aktivitäten im Rahmen des Pilotprojekts *Pathways to Work* (Brücken zur Arbeit) die Beschäftigungsaussichten für Bezieher von Invalidenrenten u.a. durch folgende Maßnahmen verbessern: Die betreffenden Personen sind verpflichtet, an einer Reihe von Gesprächen mit dem Schwerpunkt Arbeitsuche teilzunehmen, profitieren aber gleichzeitig von diversen Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit und -chancen. Erste Evaluierungen deuten darauf hin, dass die Abgangsraten aus der Invalidenversicherung viel stärker als ursprünglich erwartet gestiegen sind, was die Behörden dazu veranlasst hat, diese Pilotprojekte auszudehnen, so dass sie sich nunmehr auf ein Drittel des Landes erstrecken.

In Bezug auf ältere Menschen:

- In Deutschland, Finnland, Italien, Schweden und Polen wurden die Rentenformeln der staatlichen Rentensysteme so geändert, dass die Finanzierung der Renten auch bei steigender Lebenserwartung gesichert ist; gleichzeitig wurde den Arbeitnehmern größerer Spielraum bei der Entscheidung über das Renteneintrittsalter eingeräumt. In den drei letztgenannten Ländern wurden zu diesem Zweck *Notional-Account-Systeme* (fiktive Rentenkonten) eingeführt.
- In Finnland wurde das *Nationale Programm für ältere Arbeitnehmer* eingeführt, um die Öffentlichkeit für die Bedeutung einer Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer zu sensibilisieren.
- In Australien wurden spezifische Formen der Koordination verschiedener Arten von Pflegediensten eingeführt, so dass die Bedürfnisse von Personen, die potenziell auf institutionelle Pflegeeinrichtungen angewiesen sind, aus einer multidisziplinären Perspektive heraus berücksichtigt werden können. Im Rahmen dieser Koordination wird nicht nur der vorhandene Bestand an institutionellen, staatlich subventionierten Pflegeplätzen zentral verwaltet, sondern es wird auch mit einem neuen integrierten Evaluierungs- und Finanzierungsmechanismus für institutionelle Pflegedienste experimentiert und versucht, den Anteil der häuslichen Pflege zu vergrößern. Die Tatsache, dass es nur einen einzigen Koordinator gibt, stärkt das Vertrauen der Nutzer und ihrer Familien und dient als zusätzliche Garantie für die Qualität der angebotenen Pflegeleistungen.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

In Bezug auf eine bessere Koordinierung der verschiedenen staatlichen Politiken und die Mobilisierung von Initiativen nichtstaatlicher Akteure:

- In Irland leitete die Regierung 1997 eine Nationale Strategie zur Armutsbekämpfung (*National Anti-Poverty Strategy*) ein, die von einem interministeriellen Ausschuss nach umfassenden Konsultationen mit den Sozialpartnern entwickelt worden war. Diese Strategie, die quantitative Ziele für verschiedene Bereiche der Armutsbekämpfung festlegt, fand ihren Ausdruck in einer Reihe spezifischer Maßnahmen sowie der Schaffung neuer Institutionen und Aktionsinstrumente, wie z.B. des Konzepts der Sozialverträglichkeitsprüfung (*poverty proofing*), dem zufolge alle wichtigen Politikvorschläge unter dem Gesichtspunkt ihrer Auswirkungen auf Arme bzw. von Armut bedrohte Personen geprüft werden müssen.
- In Australien wurden in Bezug auf die Erbringung von Dienstleistungen mehrere Reformmaßnahmen umgesetzt. Sie tragen dazu bei, den Abschluss von Verträgen mit NRO für das Angebot an frühkindlichen Betreuungsleistungen zu erleichtern. Außerdem fördern sie Partnerschaften zwischen verschiedenen Ministerien und Regierungsebenen sowie der Zivilgesellschaft zur Erstellung komplexer Dienstleistungsnetzwerke zu Gunsten der am stärksten benachteiligten Gruppen und sehen die Einrichtung einer eigenen zentralen Anlaufstelle für das gesamte Spektrum von Sozialleistungen, die Auslagerung ganzer Leistungsbereiche aus dem öffentlichen Sektor (z.B. des staatlichen Arbeitsvermittlungsdienstes) sowie selektive Ausschreibungsverfahren in Bereichen vor, wo der Bedarf besonders dringend ist, wie z.B. bei der Hilfe für obdachlose junge Erwachsene, die dabei unterstützt werden sollen, wieder Kontakt mit ihren Familien aufzunehmen.

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN FRANCE
(00 2005 42 5 P) – No. 83140 2005