

Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All

Summary in German

Mehr Chancen für alle durch eine aktive Sozialpolitik

Zusammenfassung in Deutsch

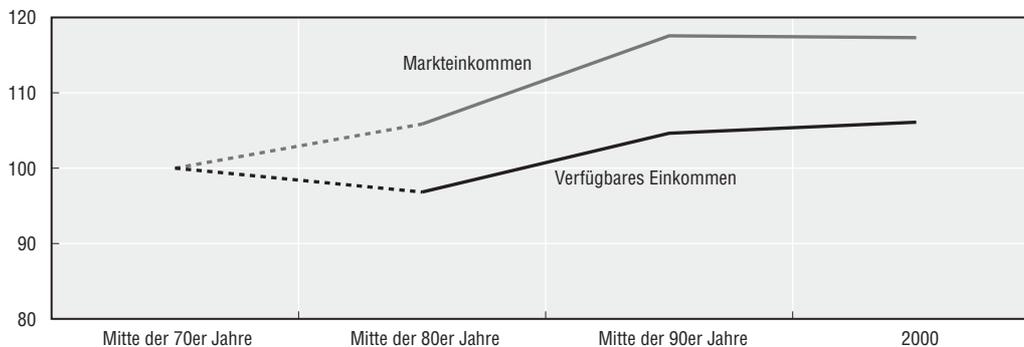
*Wirtschaftswachstum und soziale Schutzsysteme
haben in den OECD-Ländern zu enormen
Verbesserungen der sozialen Bedingungen geführt ...*

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 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.

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.

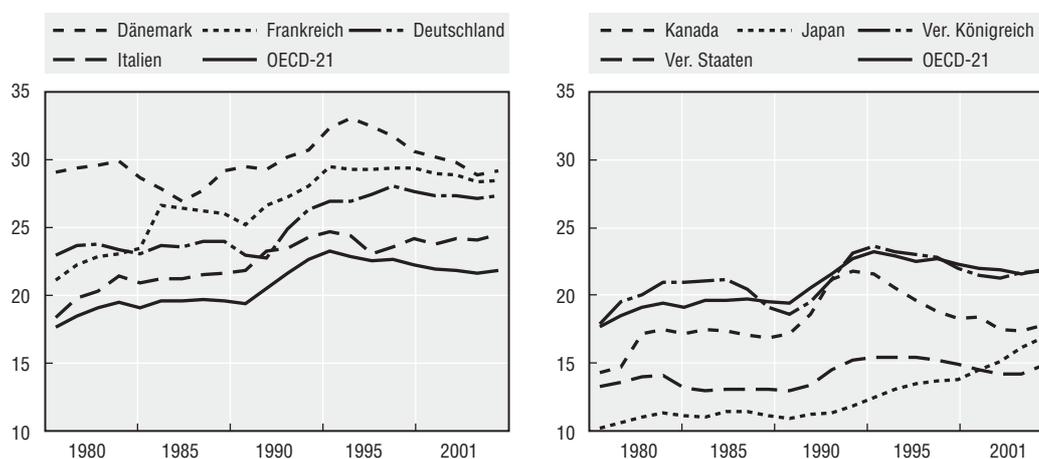
Wenn es nicht gelingt, die Ursachen der zunehmenden Markteinkommensungleichheit auszuräumen, wird das künftige Wirtschaftswachstum Schaden nehmen ...

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

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 1960 bis 1980 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.

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. Eine *aktive* Sozialpolitik zielt darauf ab, 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.

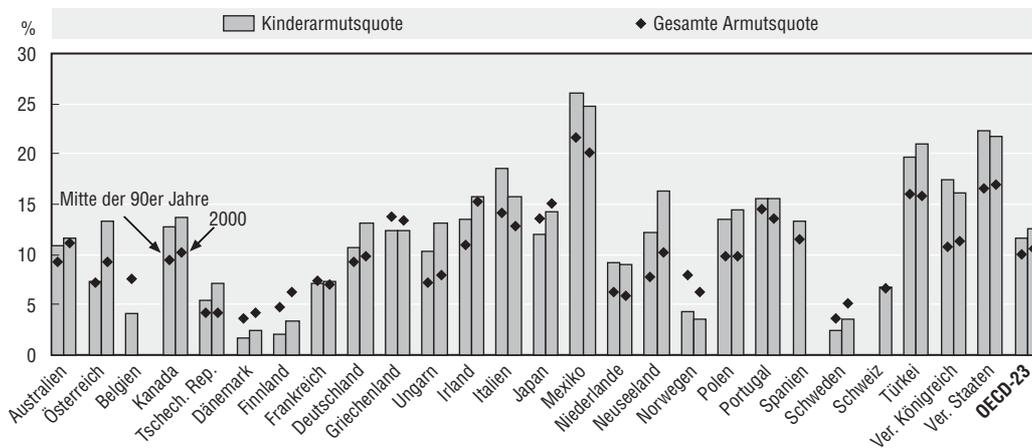
Aktive Sozialpolitiken sind prioritär darauf gerichtet, Kindern den bestmöglichen Start ins Leben zu ermöglichen ...

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 und Fürsorge. Was Not tut, ist eine Kombination aus Reformen der Steuer- und Transfersysteme, Unterstützung bei der Kinderbetreuung sowie Hilfe für erwerbstätige Eltern, 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 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.

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.

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;
- 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) ...

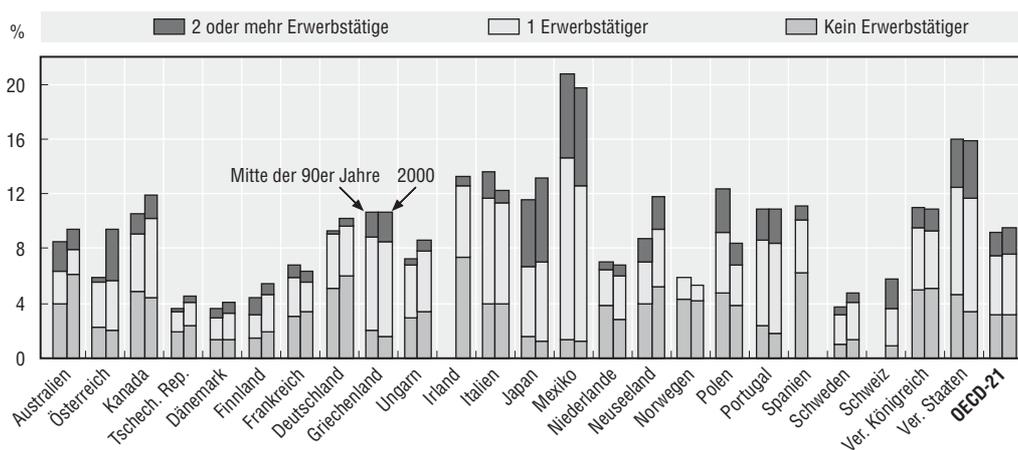
Die beste Möglichkeit, wirtschaftliche und zugleich soziale Fortschritte zu erzielen, besteht darin, Arbeitslosen zu einer Arbeit zu verhelfen und schwer vermittelbare Personen beim Erwerb der Qualifikationen zu unterstützen, die diese brauchen, um einen

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 beschäftigungs-
begleitender 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 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.

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.

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;
- die 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.

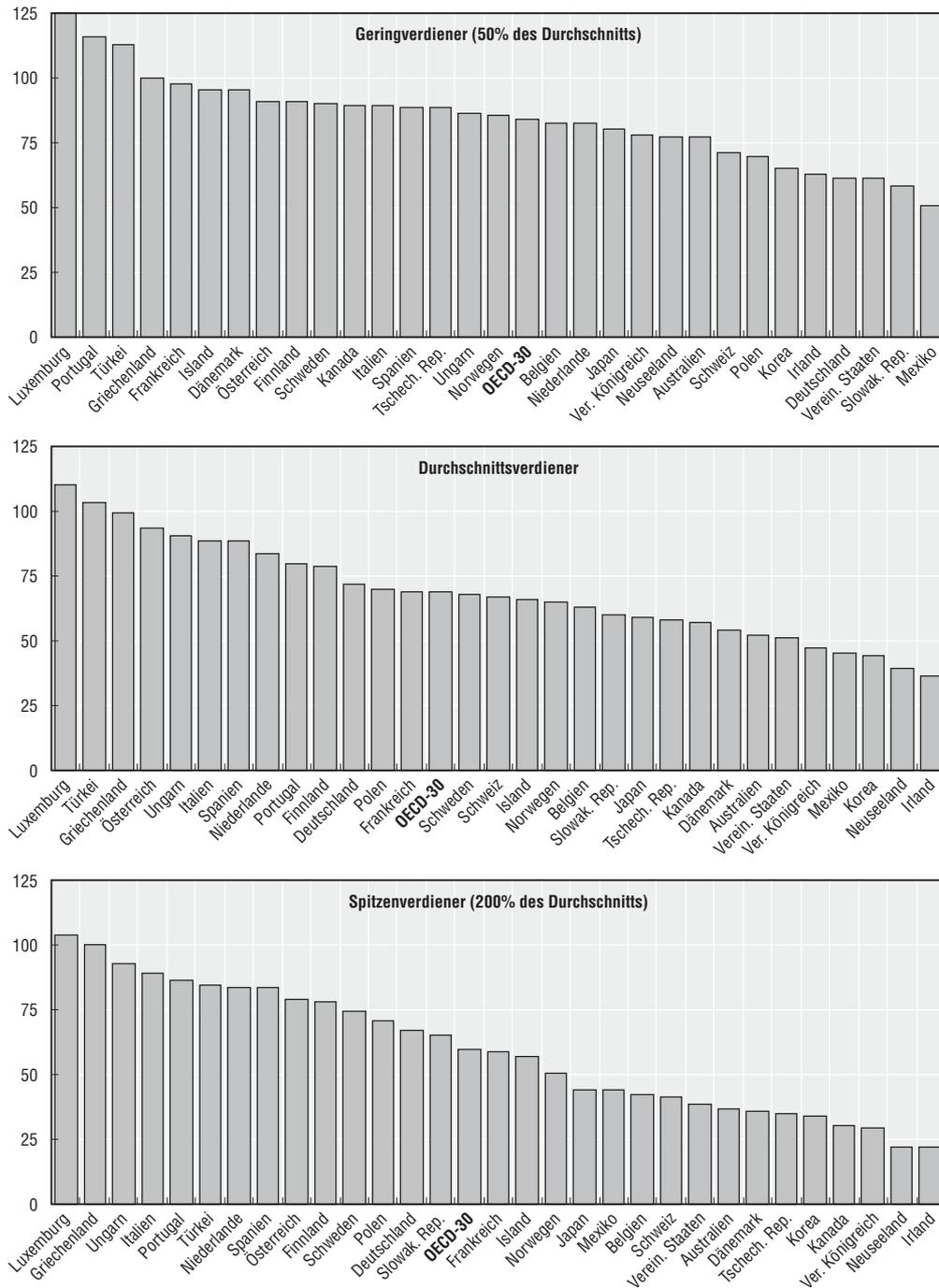
... oder durch Förderung der Teilhabe älterer Menschen am wirtschaftlichen und sozialen Leben in Verbindung mit Reformen der staatlichen Rentensysteme ...

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 den 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

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.

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;
- Verbesserung der Qualität von und des Zugangs zu Langzeitpflegediensten 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 Qualitätsmonitoring der Pflegeleistungen.

Aktive Sozialpolitiken bieten Aussicht darauf, sozial- und wirtschaftspolitische 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 langfristiger angelegtes staatliches Handeln voraus ...

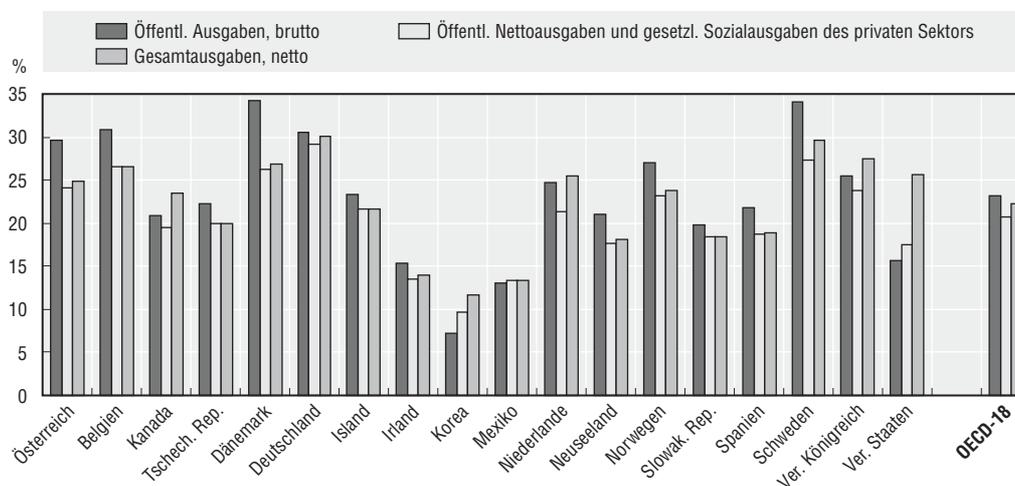
Diese Agenda stellt für die politischen Entscheidungsträger eine enorme Herausforderung dar. So leicht es in der Theorie ist, über eine aktive Politik dieser Art zu reden, so schwierig gestaltet sich deren Umsetzung in der Praxis. Soziale Probleme gehen zu einem beträchtlichen Teil auf Umstände zurück, 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 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.

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.

© OECD 2005

Die Wiedergabe dieser Zusammenfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.

Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.

Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter www.oecd.org/bookshop/.

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die
OECD Rights and Translation unit,
Public Affairs and Communications Directorate.

E-Mail : rights@oecd.org

Fax: +33 1 45 24 13 91

Adresse: OECD Rights and Translation unit (PAC)
2, rue André-Pascal
75775 Paris cedex 16
France

