

Ein Bericht der Deutsch-Britischen Stiftung

Nachhaltige Wohlfahrt und nachhaltiges Wachstum: Auf dem Weg zu einem neuen sozialen Arrangement?

Jochen Clasen

Zusammenfassung

Der Sozialstaat spielt eine entscheidende Rolle bei der Sicherstellung eines sowohl wirtschaftlich als auch sozial nachhaltigen Wachstums. Diese Rolle nimmt er nicht nur durch seinen Beitrag zur Gesundheit und einem höheren Bildungsstand der Bevölkerung wahr, sondern auch durch seine Einflussnahme auf Lebenschancen und Gelegenheitsstrukturen, durch seine Unterstützung sozial benachteiligter Gruppen sowie durch seinen Beitrag zur Wahrung der gesellschaftlichen Solidarität in Zeiten schnellen gesellschaftlichen Wandels.

Allerdings ist die Nachhaltigkeit traditioneller sozialstaatlicher Regelungen in Industrieländern zunehmend fragwürdig: Die Internationalisierung der Wirtschaft bringt Arbeitsplatzprobleme mit sich, die postindustriellen Arbeitsmärkte bieten weniger Potential für Produktivitätszuwächse, und demographische Herausforderungen, geringes Wirtschaftswachstum sowie niedrige Beschäftigungsraten greifen die Ressourcen des Sozialstaats an.

Es sind eindeutig Änderungen vonnöten./Veränderungen sind eindeutig vonnöten. Aber Reformen und Änderungen an bestehenden Sozialsystemen können nur erfolgreich sein, wenn sie auf die Unterstützung der betroffenen Bevölkerung zählen können. Deshalb ist es für jeden an der Entwicklung und Durchsetzung entsprechender politischer Maßnahmen Beteiligten unerlässlich, die herrschenden Einstellungen der Bevölkerung zum Thema soziale Gerechtigkeit zu kennen und zu verstehen.

Die Europäische Union will die wettbewerbsfähigste und am stärksten auf Wissen basierende Wirtschaftskraft der Welt werden. In diesem Zusammenhang nun wird auch unvermeidlich der Wunsch nach einem einheitlicheren Ansatz bei der Bereitstellung von Sozialleistungen geäußert werden Ziel dieses Forschungsprojekts, das von Herbst 2006 bis

Sommer 2008 lief, war die Untersuchung der grundlegenden Einstellungen zu sozialpolitischen Maßnahmen und deren praktische Umsetzung in zwei gut entwickelten und dem äußeren Anschein nach ähnlichen Sozialstaaten der EU: Deutschland und Großbritannien. Dabei konzentrierte sich das Projekt besonders auf die zunehmend wichtigen Bereiche Familienpolitik und Rentenpolitik.

Während einige Ähnlichkeiten offensichtlich sind, sind die Unterschiede sowohl bei den Einstellungen als auch bei der Umsetzung in den beiden Ländern bemerkenswert. Die Ergebnisse der Untersuchung werden für die Verfasser politischer Konzepte und die Entscheidungsträger in den jeweiligen Ländern, in der EU und auch auf globaler Ebene gleichermaßen nützlich sein.

Einstellungen zu sozialer Gerechtigkeit

Auswertungen bekannter und seriöser Umfragedaten haben gezeigt, dass die Menschen in den zwei Ländern trotz der unterschiedlichen sozialen Absicherungssysteme bemerkenswert ähnliche Einstellungen zu Ungleichheit und Armut haben. Zudem neigen sie zu den gleichen Ansichten bezüglich der Erwünschtheit staatlicher Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Probleme: In beiden Ländern betrachtet eine große Mehrheit die Ungleichheit als Problem, eine kleinere Mehrheit ist der Meinung, dass die Regierung etwas dagegen tun sollte, und eine kleinere (aber dennoch beträchtliche) Gruppe wünscht sich von der Regierung eine Umverteilung nach unten.

In anderen Bereichen jedoch unterscheiden sich die Einstellungen. So lehnen die Deutschen insgesamt die Vorstellung ab, dass finanziell besser Gestellte sich dank der Marktfreiheit eine bessere Gesundheitsversorgung oder Bildung erkaufen können, während die Briten solche Vorteile (zum Zeitpunkt dieser Untersuchung) als absolut zulässig empfanden. Allerdings ergaben die über Fokusgruppen zusammengetragenen Meinungen in den jeweiligen Ländern doch auch gewisse Gemeinsamkeiten bei den Ansichten zu Gerechtigkeit und sozialen Hilfen. So wird in beiden Ländern zum Beispiel Chancengleichheit als ein vorrangiges Ziel angesehen, und auch auf Arbeit als Mittel, um sich in die Gesellschaft einzubringen und individuellen Bürgerpflichten nachzukommen, wird viel Wert gelegt.

Insgesamt stellten die Teilnehmer der Fokusgruppe in Deutschland heraus, dass die Regierung schwächeren Gruppen bei der Arbeitssuche behilflich sein sollte, während die Befragten in Großbritannien die Aufgabe der Regierung in der Regulierung der sozialen Hilfe sahen, damit die Pflicht des einzelnen Bürgers, die Verantwortung für sich selbst zu übernehmen, nicht untergraben werde.

Das von einer Bevölkerung empfundene Maß an „Solidarität“ ist wichtig, da dieses die Fähigkeit der Regierung zur Durchsetzung eines breiten Spektrums an sozialpolitischen Maßnahmen stärkt. Eine bedeutende Erkenntnis in diesem Teil der Untersuchung war,

dass entgegen der Aussagen bestehender Studien hohe Einwanderungsraten und zunehmende ethnische Vielfalt nicht unbedingt für eine Abnahme der allgemeinen Solidarität verantwortlich sind. Allerdings fand die Untersuchung heraus, dass ethnische Vielfalt sich, was die Unterstützung von sozialstaatlicher Umverteilung und der Einbeziehung von Ausländern angeht, durchaus negativ auswirkt, wobei dieser Effekt aber nur schwach ausgeprägt ist.

Bei den Einstellungen zur Migration fanden sich Unterschiede, die sich auf die unterschiedliche historische Entwicklung der beiden Länder zurückführen lassen: So empfanden die Befragten aus Deutschland Ausländer nicht als größeres Problem und sahen Migration stattdessen als notwendigen Nebeneffekt der Globalisierung und „Europäisierung“ an, während fast alle Fokusgruppen in Großbritannien sich durch die ethnische Vielfalt bedroht fühlten. Dies jedoch bezog sich im Allgemeinen konkret auf die Einwanderer der jüngsten Zeit, deren Anzahl als viel zu hoch empfunden wurde.

Eine Mehrheit der Befragten in den Fokusgruppen beider Länder sprach sich für eine Begrenzung der Einwanderung aus und befürwortete unter anderem die Einführung von Regeln, mit denen nur solche Einwanderer ins Land gelassen werden, die von der Wirtschaft gebraucht werden und die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt werden.

Die Zunahme familienpolitischer Maßnahmen

In den letzten 10 bis 20 Jahren hat es in beiden Ländern wichtige Reformen im Bereich Familienpolitik gegeben. Stand in der Vergangenheit die Frage im Mittelpunkt, ob die bestehenden finanziellen Strukturen auch unter zukünftigen Rahmenbedingungen (wie rapide alternde Gesellschaften und zunehmend globalisierte „nationale“ Volkswirtschaften) überlebensfähig sein würden, geht es bei den jüngsten politischen Diskussionen vor allem um die Notwendigkeit, die Kinderfürsorge zu verbessern und an einer besseren Work-Life-Balance zu arbeiten. Allerdings konzentrierten sich die Reformen der letzten Zeit auf „Kinderpolitik“, „Elternpolitik“ usw., anstatt die Familie als legitimen Politikbereich zu betrachten.

Eine der zentralen Erkenntnisse dieser Untersuchung ist, dass das kulturelle und institutionelle Erbe sowohl den Inhalt als auch die Umsetzung neuer familienpolitischer Maßnahmen bestimmt. So sind die Children's Centres in England hauptsächlich in sozial schwachen Gegenden angesiedelt, während die deutschen Familienzentren geographisch stärker verteilt sind und sich sowohl in sozial schwachen Umgebungen als auch in Gegenden mit Familien der Mittel- und Oberschicht befinden. Die Beobachtung, dass das kulturelle und institutionelle Erbe die Umsetzung sozialpolitischer Fördermaßnahmen beeinflusst, kann eine nützliche Erkenntnis für die anderen europäischen Länder sein.

Bei der Untersuchung wurden Hinweise darauf gefunden, dass familienpolitische Maßnahmen auf Unternehmensebene in bedeutendem Maße zu erhöhter Nachhaltigkeit

auf Mikroebene (Unternehmen und Familien) und Makroebene (Wirtschaft und Gesellschaft) beitragen. Diese Erkenntnis könnte für politische Entscheidungsträger nützlich sein, die die Einführung familienpolitischer Maßnahmen auf Unternehmensebene fördern möchten, vor allem angesichts der globalen Ausrichtung vieler Großunternehmen.

Ein weiteres interessantes Ergebnis dieser Untersuchung lautet, dass entgegen der Aussagen bestehender Studien familienfreundliche Maßnahmen eher an Arbeitsplätzen zu finden sind, bei denen gut ausgebildete Generalisten gefragt sind, als in Unternehmen, die vorrangig Mitarbeiter mit branchenspezifischen Kenntnissen beschäftigen.

Da gut ausgebildete Generalisten zunehmend eine tragende Rolle bei wissensbasierten Volkswirtschaften spielen werden und die Schere zwischen Angebot und Nachfrage nach diesen Arbeitskräften weiter auseinandergehen wird, könnten die Arbeitgeber dieser Generalisten zukünftig die treibende Kraft bei der allgemeinen Umsetzung familienfreundlicher Maßnahmen werden – schließlich wird das Modell vom Mann als alleinigem Ernährer einer Familie bald überholt sein.

Die Nachhaltigkeit staatlicher/privater Rentensysteme

Die Sicherung der Renten für eine zunehmend alternde Bevölkerung ist für die Gesellschaften auf der ganzen Welt eine ihrer zentralen Aufgaben. Allerdings belasten eine längere Lebenserwartung, sinkende Geburtenraten und sich wandelnde Wirtschaftssysteme den Staat, die Arbeitgeber, Versicherungsunternehmen und die einzelnen Bürger und haben daher in vielen entwickelten Industrieländern zu Reformen der Rentensysteme geführt. Die vorherrschende Meinung hierzu lautet, dass auf verschiedenen Säulen basierende Rentensysteme mit starken, privat finanzierten Elementen besser geeignet sind als umlagefinanzierte staatliche Systeme – eine Meinung, die auf breite Zustimmung bei Regierungen, der EU und internationalen Organisationen stößt. In dieser Untersuchung jedoch werden Zweifel am zukünftigen Erfolg dieses auf mehreren Säulen beruhenden Ansatzes angemeldet.

Ein Teil des Forschungsprojekts untersuchte die wahrscheinliche zukünftige Leistung der heute angebotenen Systeme mit Hilfe von Mikrosimulationen der staatlichen und privaten Ansprüche, die denjenigen angenommenen Bürgern zur Verfügung stehen würden, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts in ihr Arbeitsleben starteten.

Die Simulationen zeigten, dass die meisten Personen mit einer Rente, die über der Sozialhilfegrenze liegt, eine betriebliche Altersversorgung abgeschlossen haben. Zudem deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die jüngsten Entwicklungen im Rentenbereich zu einem System geführt haben, bei dem für viele Bürger mit durchschnittlichem Einkommen ein hohes Risiko besteht, unter die Sozialhilfegrenze zu fallen. Dazu gibt es Ungleichheiten bei den Rentenerträgen, die auf die unterschiedliche Verfügbarkeit und

Qualität von Altersvorsorgesystemen für Arbeitnehmer mit gleichen sozioökonomischen Merkmalen zurückzuführen sind.

Weiterhin ergaben die Simulationen zusammen mit anderen Datenanalysetechniken, dass eigene Sparpläne nicht erfolgreich zur Absicherung der Personen beitragen, die eine solche Absicherung am meisten benötigen – und das, obwohl solche Sparpläne vom Staat gefördert werden. So fanden die so genannten Stakeholder Schemes in Großbritannien (die sich hauptsächlich an Geringverdiener wenden) nur wenig Resonanz; in Deutschland wiederum wurde die freiwillige und staatlich geförderte Riester-Rente in den letzten Jahren zwar verstärkt angenommen, dies aber vor allem von Bürgern mit höherem Einkommen. In beiden Ländern sind die Einzahlungen in die persönliche Altersvorsorge zu gering, um für eine breite und ausreichende Absicherung zu sorgen.

Die weitere Analyse ergab Folgendes:

- das Risiko, mit der Pensionierung unter die Sozialhilfegrenze zu fallen, ist für die aktuelle junge Generation in beiden Ländern beträchtlich;
- die Rentenerträge fallen recht ungleich aus: Personen mit höherer Bildung und unterbrechungsfreier Erwerbskarriere – meistens Männer – sammeln höhere Rentenansprüche aufgrund ihrer höheren Beitragszahlungen;
- Ungleichheiten bei den Rentenerträgen spiegeln auch die unterschiedliche Qualität von Altersvorsorgesystemen über Branchen und Arbeitgeber hinweg wider – so können Bürger mit identischem Einkommen sehr unterschiedliche Rentenansprüche erwerben.

Umfassende Gespräche mit Arbeitgebern und Versicherern, die ebenfalls Bestandteil dieser Untersuchung waren, zeigten einige wichtige Aspekte für Regierungen auf, die sich mehr betriebliche Altersversorgungssysteme wünschen:

- die betriebliche Altersversorgung ist weiterhin ein wichtiges Instrument für das Personalwesen;
- die Unternehmen suchen „Schutz in der Masse“, d.h. viele Firmen wollen nicht die Ersten sein, die Kürzungen vornehmen, da sie die ablehnende Meinung der Öffentlichkeit fürchten, und sind der Meinung, dass Veränderungen, wenn einmal angestoßen, sich branchenübergreifend schnell ausbreiten können. Andererseits könnten die Unternehmen solche Reformen auch wieder überdenken, sollten diese die Unternehmen unter Druck setzen;
- viele Unternehmen glauben, dass staatliche Regulierung und die Rechnungslegungsgrundsätze des International Accountancy Standards Board die Kosten in die Höhe treiben und die Kontrolle über Altersversorgungssysteme beschränken, da beide die kurzfristigen Kosten über andere Überlegungen stellen.

Vor diesem Hintergrund sollten sich politische Entscheidungsträger darüber bewusst sein, dass auf gut ausgebildete Arbeitskräfte angewiesene Großunternehmen auch weiterhin an betrieblichen Altersversorgungssystemen interessiert sind, und das auch unter sehr

schwierigen Bedingungen. Wenn politische Entscheidungsträger jedoch trotzdem die private Vorsorge auf freiwilliger Basis fördern möchten, ist eine noch stärkere Regulierung nicht der richtige Weg. Eine Lösung für ein Leben oberhalb der Sozialhilfegrenze wäre eine geringere Regulierung privater Akteure, denen so mehr Handlungsspielraum eingeräumt würde, und die Institutionalisierung staatlicher Renten ohne Bedürftigkeitsprüfung zum Schutz der Bürger vor Armut.

Politische Folgen

Es lohnt sich, nochmals hervorzuheben, dass politische Legitimität, Vertrauen in die Regierung und politische Stabilität untrennbar mit der Unterstützung für staatliche Eingriffe verbunden sind. Zudem ist interessant zu sehen – besonders in diesen schwierigen wirtschaftlichen Zeiten –, dass die Ergebnisse aus den Fokusgruppen darauf hindeuten, dass sozialpolitische Modernisierungsprogramme nicht ihre Legitimität verlieren, wenn ihnen positive Folgen wie die Chancenverbesserung bescheinigt werden. Ein einfaches Verlassen auf „negative Anreize“ hingegen (was typisch für eine ideale liberale Ordnung ist) wird wahrscheinlich die entgegengesetzte Wirkung haben.

Dies ist ein wichtiges Thema – vor allem in einer Zeit, in der die Regierungen wohl unpopuläre Maßnahmen beschließen müssen, um die aus den Bankenrettungsaktionen und Konjunkturpaketen für die Jahre 2008 und 2009 resultierende Staatsverschuldung in den Griff zu bekommen. Um das zu erreichen, werden sich die Regierungen auf das Vertrauen der Öffentlichkeit stützen müssen.

Weitere Information:

Professor Jochen Clasen
University of Edinburgh
E-mail jochen.clasen@ed.ac.uk
www.socialpolicy.ed.ac.uk/swsg

Hinweis für die Redaktion:

Die Deutsch-Britische Stiftung trägt zur politischen Entscheidungsfindung in Deutschland und Großbritannien bei, indem sie vergleichende Forschungsprojekte im Bereich Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik fördert. Neben regelmäßigen Publikationen werden von der Stiftung Konferenzen, Seminare und Vorträge organisiert und unterstützend begleitet. Ziel ist es, den Ideen-, Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen deutschen und britischen Experten aus Theorie und Praxis anzuregen und den Transfer von Best Practice zu fördern.

Es besteht die Möglichkeit, den Bericht unentgeltlich direkt von der Website der Stiftung herunterzuladen.



Die Initiative der Deutsch-Britischen Stiftung „Nachhaltiges Wachstum für Europa“ (creating sustainable growth in europe – csge) analysiert die wichtigsten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme, mit denen sich die Regierungen in Europa und die Industriegesellschaften weltweit konfrontiert sehen.

Die Autoren des Berichts:

Jochen Clasen is Professor of Comparative Social Policy at the University of Edinburgh.