SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Der Sozialstaat in der amtlichen Statistik: Angebote und Nachfragen

Meulemann, Heiner (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Konferenzband / conference proceedings

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Meulemann, H. (Hrsg.). (2003). *Der Sozialstaat in der amtlichen Statistik: Angebote und Nachfragen* (Sozialwissenschaftliche Tagungsberichte, 6). Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-261182

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Der Sozialstaat in der amtlichen Statistik

Angebote und Nachfragen

Heiner Meulemann (Hrsg.)

Sozialwissenschaftliche Tagungsberichte Band 6

InformationsZentrum Sozialwissenschaften

GESIS

In diesem Band werden die Beiträge einer Tagung über die Leistungskraft der amtlichen Statistik für Forschungen über den Sozialstaat veröffentlicht. Die Tagung sollte das Angebot der amtlichen Statistik mit der Nachfrage der Forschung in der Politikberatung und den Universitäten abgleichen, um Analysechancen zu erkunden und neue Erhebungsformen anzuregen. Das Angebot des Statistischen Bundesamts wird von seinem Präsidenten, das Angebot des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaft (EUROSTAT) vom Referatsleiter für Statistische Indikatoren vorgestellt. Die Nachfrage der politikberatenden Forschung wird von namhaften Vertretern der Forschungsinstitute der beiden Tarifparteien, die Nachfrage der universitären Forschung von namhaften Vertretern der Sozialindikatorenforschung aus der Volkswirtschaftslehre und der Soziologie dargestellt. Die Tagung wurde von der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute (ASI) im Oktober 2002 in Leipzig durchgeführt.

In this volume, the papers of a conference are published which examined the contribution of official statistics to research on the welfare state. The aim was to compare the supply of official statistics with the demand of researchers in policy counseling agencies and in the university. The supply of the German Federal Statistics Office is introduced by its president, the supply of the European Statistics Office by its department head for social indicators research. The demand of researchers in policy counseling agencies is presented by notable researchers of the two social partners, the demand of researchers at the university by notable representatives of social indicators research in economics and sociology. The conference has been organized by the *Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Insitute* in October 2002 in Leipzig.

IZ
InformationsZentrum
Sozialwissenschaften

der Arbeitsgemeinschaft
Sozialwissenschaftlicher Institute e.V.

Lennéstraße 30 • D-53113 Bonn
Telefon 02 28 / 22 81 - 0
Telefax 02 28 / 22 81 - 120

GESIS

Das IZ ist ein Institut der
Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher
Infrastruktureinrichtungen e.V.,
einer Einrichtung der
Wissenschaftsgemeinschaft
Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)

ISBN 3-8206-141-4
Eur 10,-

Der Sozialstaat in der amtlichen Statistik – Angebote und Nachfragen

Sozialwissenschaftliche Tagungsberichte

Herausgegeben vom Informationszentrum Sozialwissenschaften (IZ)
der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute e.V. (ASI), Bonn.
Band 6

Das IZ ist Mitglied der Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher
Infrastruktureinrichtungen e.V. (GESIS).
Die GESIS ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.

Der Sozialstaat in der amtlichen Statistik – Angebote und Nachfragen

Heiner Meulemann (Hrsg.)

Sozialwissenschaftlicher Tagungsbericht Band 6

Informationszentrum Sozialwissenschaften, Bonn 2003

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Der Sozialstaat in der amtlichen Statistik – Angebote und Nachfragen /
Heiner Meulemann (Hrsg.) - Bonn : IZ Sozialwiss., 2003
(Sozialwissenschaftliche Tagungsberichte ; Bd. 6)
ISBN 3-8206-0141-4

Herausgeber: Heiner Meulemann
Druck und Vertrieb: Informationszentrum Sozialwissenschaften
Lennéstraße 30, 53113 Bonn
Tel.: x49 - 2 28 - 22 81 - 0
Printed in Germany

© 2003 Informationszentrum Sozialwissenschaften, Bonn. Alle Rechte vorbehalten. Insbesondere ist die Überführung in maschinenlesbare Form sowie das Speichern in Informationssystemen, auch auszugsweise, nur mit schriftlicher Einwilligung gestattet.

Inhalt

Einleitung
Heiner Meulemann 7

I Angebote der amtlichen Statistik

Entwicklungen des deutschen Sozialstaates –
Daten der amtlichen Statistik
Johann Hahlen 11

Die amtliche europäische Sozialstatistik im Lichte politischer
Prioritäten
Klaus Reeh 27

II Nachfragen der politikberatenden Forschung

Sozialstaat, soziale Sicherung und amtliche Statistik –
Forschungen und Forschungsbedarf
Rolf Kroker 33

Sozialstaat, soziale Sicherung und amtliche Statistik –
Forschungen und Forschungsbedarf
Claus Schäfer. 43

III Nachfragen der Forschung in der Universität

Sozialstaat und amtliche Statistik in der sozialpolitischen Forschung –
der mikroanalytische Ansatz
Richard Hauser 55

Sozialberichterstattung, amtliche Statistik und die Beobachtung
sozialstaatlicher Entwicklungen
Heinz-Herbert Noll 65

Autorenverzeichnis 85

Einleitung

Heiner Meulemann

Der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt in Deutschland, die Sozialleistungsquote, ist seit 1960 von etwa 20% auf 33,7% im Jahre 1999 angestiegen (Datenreport 2002: 193). Die Sozialausgaben setzen sich im Jahre 1999 - wie der Datenreport ausweist – wiederum zu rund 80% aus Leistungen der Versicherungen für Alter, Krankheit, Pflege, Unfall und Arbeitslosigkeit zusammen; etwa 10% sind Zahlungen, die aufgrund sozialer Rechte mit bestimmten Merkmalen verbunden sind - wie Kindergeld, Erziehungsgeld sowie Soziale Hilfen und Dienste, also Sozialhilfe, Jugendhilfe, Ausbildungsförderung, Wohngeld, Vermögensbildungsförderung. Bildungsausgaben sind allerdings nicht eingerechnet.

Der Sozialstaat findet – wie die letzte Ausgabe des Datenreports (2002) ausweist – in der Bevölkerung eine hohe Zustimmung. Dass – wie es in der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) formuliert ist – „der Staat dafür sorgen muss, dass man auch bei Krankheit, Not, Arbeitslosigkeit und im Alter ein gutes Auskommen hat", finden zwischen 1991 und 2000 rund 90% der deutschen Bevölkerung, und in dieser Meinung unterscheiden sich die Menschen nach beruflicher Stellung, Links-Rechts-Selbsteinschätzung und Parteipräferenz kaum. Auch die Zufriedenheit der Bevölkerung ist hoch: rund 65% finden sich „ausreichend gesichert im Alter, vor Invalidität und im Krankheitsfall".

So fest der Sozialstaat aber in der deutschen Sozialverfassung etabliert und so sehr er von der deutschen Bevölkerung gewünscht wird – seine Finanzierung ist im letzten Jahrzehnt durch wirtschaftliche und soziale Entwicklungen in Schwierigkeiten gekommen. Die niedrigen Löhne in Osteuropa setzen Deutschland bei den Lohnkosten unter Wettbewerbsdruck, so dass bei weiter hohen Löhnen Arbeitslosigkeit, bei sinkenden Löhnen aber Armut entstehen kann. Die Bevölkerung Deutschlands altert, so dass immer weniger Erwerbstätige immer mehr Nichterwerbstätige finanzieren müssen. Schließlich hat die Wiedervereinigung den Sozialversicherungen zusätzliche Lasten aufgebürdet (Sinn 2000). Der Sozialstaat gerät in eine Zwickmühle: Er braucht weitere Mittel, aber er kann sie durch Steuern kaum mehr finanzieren. Die Sicherheit, die der Sozialstaat verspricht, die er bis jetzt überwiegend erfolgreich gewährt hat und die die Bevölkerung massiv von ihm erwartet, scheint nicht mehr ohne Probleme. Die Frage der Entstaatlichung drängt sich auf - also nicht nur die Frage, ob, wie und wieweit der Staat sich von Leistungen der sozialen Sicherheit entlasten und sie anderen Instanzen, Solidargemeinschaften, Organisationen oder dem Markt überlassen soll,

sondern auch die Frage, welche Folgen daraus für die Wohlfahrt der Bevölkerung und für den Zusammenhalt des Gemeinwesens entstehen.

Nicht nur Ökonomen machen sich deshalb Sorgen um die „Zukunft des Sozialstaats" (Hauser 2000). Auch Soziologen sehen sich der Alternative „Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat" (Mayer 2002) konfrontiert. Im vorliegenden Sammelband wird in erster Linie nicht dieser Streit fortgesetzt. Vielmehr wird gefragt, wie die Entwicklung und die Wirkungen des Sozialstaats empirisch untersucht werden können. Die Soziologie hat mit den Wohlfahrts-Surveys seit 1978 (Glatzer / Zapf 1984) eine eigene Tradition entwickelt, die subjektiven Wirkungen des Wohlfahrtsstaates zu messen. Aber sie hat weniger intensiv die Erhebungen der statistischen Ämter behandelt, in denen Kosten und objektive wie subjektive Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen Gegenstand waren. Erhebungen der amtlichen Statistik zu Geschichte, Wirkungsweise und Erfolgen des Sozialstaats sind nun Gegenstand des vorliegenden Bandes. Dabei geht es um die Angebote der amtlichen Statistik und die Nachfrage der wissenschaftlichen Forschung, um Chancen und Defizite – und um die Kooperation beider Seiten, in der Angebot und Nachfrage zu einem Gleichgewicht finden, Chancen entdeckt und Defizite behoben werden können.

Der Band dokumentiert die Beiträge, die auf der Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute e.V. (ASI) gehalten wurden, die zugleich die Ad hoc Gruppe 32 des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie vom 7.-11. Oktober 2002 in Leipzig war. Das Thema des Kongresses „Entstaatlichung und soziale Sicherheit" hat auch die Stichworte für das Thema der Jahrestagung „Der Sozialstaat in der Amtlichen Statistik – Angebote und Nachfragen" gegeben. Es geht darum, was die amtliche Statistik zur Entwicklung des Sozialstaates im Rahmen des Nationalstaats und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechung aussagen kann.

Der Band gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil wird das Angebot der amtlichen Statistik vorgestellt. Zunächst gibt *Johann Hahlen*, der Präsident des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden, in dem Beitrag „Entwicklungen des deutschen Sozialstaats – Daten der amtlichen Statistik" eine Übersicht über die Gesamtentwicklung des westdeutschen – und ab 1991 gesamtdeutschen – Sozialstaats und über seine Stellung in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechungen von 1960 bis 2001. Aber die Geschichte und die Wirkung des *deutschen* Sozialstaats gewinnen zusätzliches Profil, wenn sie mit der Geschichte und den Wirkungen anderer Sozialstaaten verglichen werden; zudem ist ein Teil des Drucks auf den Sozialstaat international erzeugt, so dass die vergleichende Perspektive sich aufdrängt. *Klaus Reeh*¸ Referatsleiter für Statistische Indikatoren für Konjunkturanalysen der Eurozone beim Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft (EUROSTAT) in Luxemburg, informiert in seinem Beitrag „Die amtliche euro-

päische Sozialstatistik im Lichte politischer Prioritäten“ über Prinzipien und Formen der europäischen Sozialstatistik.

Im zweiten und dritten Teil berichten Nachfrager aus der Forschung der Politikberatung und der Universitäten über ihre Erfahrungen mit amtlichen Daten bei der Analyse sozialstaatlicher Entwicklungen. Als Nachfrager der Politikberatung habe ich Forscher aus den sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten der beiden Tarifparteien gebeten, ihre eigenen Forschungen zur Sozialpolitik vorzustellen und ihren Bedarf an amtlichen Daten anzumelden. *Rolf Kroker*, Leiter der Hauptabteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) in Köln, referiert aus der Sicht der Arbeitgeber, *Claus Schäfer*, wissenschaftlicher Referent für Einkommens- und Vermögensverteilung im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans Böckler Stiftung in Düsseldorf, referiert aus der Sicht der Arbeitnehmer zum Thema: „Sozialstaat, soziale Sicherung und amtliche Statistik – Forschungen und Forschungsbedarf“. Aus der Sicht beider Autoren ist die amtliche Statistik für sozialpolitische Erfolgsanalysen und für die Entwicklung einer sozialpolitischen Programmatik unverzichtbar. Zugleich aber besteht ein Bedarf vor allem für die Analyse von Individualdaten der amtlichen Statistik und für Längsschnittanalysen.

Als Nachfrager aus der Sozialwissenschaft referieren zwei Kollegen, die seit Jahren die Sozialindikatorenforschung in Deutschland in Bewegung gesetzt und gehalten haben. *Richard Hauser*, emeritierter Professor für Sozialpolitik an der Universität Frankfurt, stellt in seinem Beitrag „Sozialstaat und amtliche Statistik in der sozialpolitischen Forschung – der mikroanalytische Ansatz“ an drei Beispielen dar, wie Daten der amtlichen Statistik auf Individualebene zur Analyse sozialpolitischer Fragen genutzt werden können. *Heinz-Herbert Noll*, Abteilungsleiter Soziale Indikatoren beim Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA) in Mannheim, untersucht in seinem Beitrag „Sozialberichterstattung, amtliche Statistik und die Beobachtung sozialstaatlicher Entwicklungen“ die Möglichkeiten und Begrenzungen der amtlichen Statistik für die Sozialberichterstattung, die neben objektiven Indikatoren der Lebenslage auch subjektive Indikatoren der Lebensqualität umfasst.

Allen Beiträgern sei gedankt, dass sie ihre Manuskripte schnell geliefert und es damit ermöglicht haben, den Band kurzfristig nach der Tagung zu publizieren. Matthias Stahl vom Informationszentrum Sozialwissenschaft hat mich bei der Planung unterstützt. Dina Bartel hat mir bei der Redaktion geholfen. Bettina Zacharias vom Informationszentrum Sozialwissenschaft hat die Druckvorlage erstellt. Ihnen sei herzlich gedankt.

Köln im März 2003
Heiner Meulemann

Literatur

Datenreport 2002. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Hg. vom Statistischen Bundesamt. Bonn: Schriftenreihe des Bundeszentral für politische Bildung Band 376

Glatzer, Wolfgang / Zapf, Wolfgang (Hg.), 1984. Lebensqualität in der Bundesrepublik. Objektive Lebensbedingungen und Subjektives Wohlbefinden. Frankfurt a. M.: Campus

Hauser, Richard (Hg.), 2000. Die Zukunft des Sozialstaates. Berlin: Duncker & Humblot

Mayer, Karl-Ulrich (Hg.), 2002. Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat? Frankfurt: Campus

Sinn, Hans-Werner, 2000. Sozialstaat im Wandel. 15-34 in: Hauser (Hg.), a.a.O.

Entwicklungen des deutschen Sozialstaates – Daten der amtlichen Statistik

Johann Hahlen

1 Grundlagen des deutschen Sozialstaates

Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde die politische Zielvorstellung einer sozialstaatlichen Ordnung, deren Wurzeln in die Weimarer Verfassung und die Sozialgesetzgebung des Deutschen Reiches vor dem Ersten Weltkrieg zurückreichen, neu belebt und fortentwickelt. In den Artikeln 20 und 28 des Grundgesetzes ist die sozialstaatliche Zentralnorm verankert. Nach Artikel 20 Absatz 1 ist die Bundesrepublik Deutschland ein „demokratischer und sozialer Bundesstaat". In Artikel 28 wird dieses Postulat ausdrücklich auf die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern übertragen. Anders als bei den übrigen Staatsfundamentalnormen der Demokratie, des Bundesstaates und des Rechtsstaates enthält das Grundgesetz keine Einzelnormen zur Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips.

Ausgefüllt wurde das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes durch eine breite Sozialgesetzgebung, die sich an dem Leitbild der sozialen Marktwirtschaft orientierte und bereits Anfang der 50er Jahre einsetzte. Als einige der wichtigen Meilensteine auf dem Weg zum Sozialstaat in den letzten 50 Jahren sind zu nennen:

- Neuordnung der Kranken- und Unfallversicherung Anfang der 50er Jahre
- Bundesversorgungsgesetz von 1950
- Lastenausgleichsgesetz von 1952
- Kindergeldgesetz von 1954
- Grundlegende Neuordnung der Rentenversicherung im Jahr 1957 sowie die Reformen der Rentenversicherung in den Jahren 1972, 1992 und im letzten Jahr
- Bundessozialhilfegesetz und Jugendwohlfahrtsgesetz von 1961
- Lohnfortzahlungsgesetz von 1962
- Arbeitsförderungsgesetz von 1969
- Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung von 1974
- Übertragung des sozialen Systems des früheren Bundesgebietes auf das Beitrittsgebiet durch den Staatsvertrag vom 18. Mai 1990
- Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung 1995

Hinzu kommt eine Vielzahl weiterer Einzelgesetze, die das ganze soziale Spektrum vom Wohngeld bis zur Ausbildungsförderung abdecken. Neben dieser mehr rechtlichen Seite spielen selbstverständlich auch die Sozialpartner, die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände sowie die Kirchen eine nicht unerhebliche Rolle in der Entwicklung des Sozialstaates, was im Folgenden aber nicht näher ausgeführt werden kann.

2 Der Sozialstaat im Spiegel der Statistik

Im Spiegel der amtlichen Statistik erscheint die sozialstaatliche Seite der Bundesrepublik Deutschland auf drei unterschiedlichen *Ebenen*, nämlich im Bereich der Fachstatistiken, als Ausschnitt aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und im Sozialbudget.

2.1 Fachstatistiken

Als *Fachstatistiken* für den Sozialbereich im engeren Sinne werden vom Statistischen Bundesamt bereitgestellt: die Statistik der Sozialhilfe, die Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, die Statistik über das Bundeserziehungsgeld, die Statistik über die Pflege, die Statistik über Schwerbehinderte und Kriegsopferfürsorge, die Wohngeldstatistik und die Statistik über die Leistungen an Asylbewerber. Ergänzend zu diesen Statistiken bieten die *Bevölkerungsstatistiken* wichtige Basisinformationen für das soziale Geschehen und für die Sozialpolitik, z.B. im Hinblick auf die künftigen Belastungen der Rentensysteme aufgrund der demographischen Veränderungen. Auch aus den umfangreichen Informationen der *Gesundheitsstatistiken* lassen sich wichtige Rückschlüsse auf das „Wohlbefinden" unserer Gesellschaft ziehen. Ferner beschreibt eine Vielzahl von Statistiken das soziale Umfeld (z.B. die Wohn- und die Arbeitsmarktsituation).

Nicht unerwähnt bleiben soll die breite fachstatistische Berichterstattung über die auf den Arbeitsmarkt bezogenen Sozialleistungen durch die Bundesanstalt für Arbeit, über die Gesetzliche Rentenversicherung, vor allem durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung sowie den Verband deutscher Rentenversicherungsträger, über die gesetzliche Krankenversicherung durch das *Bundesministerium für Gesundheit* und über die gesetzliche Pflegeversicherung und die Unfallversicherung durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Diese auf Verwaltungsunterlagen der jeweiligen Träger basierenden Geschäftsstatistiken bieten tiefgegliedertes Zahlenmaterial über die Art der Leistungen und über die Zielgruppen der sozialen Maßnahmen. Die Gesamtrechnungssysteme können einen solchen Detaillierungsgrad nicht abbilden, informieren dafür aber über die großen Strukturen und Entwicklungen des Sozialbereichs im gesamtwirtschaftlichen Rahmen.

2.2 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

In den *Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen* erscheinen in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Sektoren und Teilsektoren zum einen die privaten Haushalte als Empfänger sozialer Leistungen (auch im Ausland), zum anderen als Beitrags- und Steuerzahler und damit als Finanzierer der Sozialsysteme. Die weiteren Akteure bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung sind der Staat einschließlich der Sozialversicherungsträger und die Unternehmen, die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in finanzielle und nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften sowie Einzelunternehmen, Freiberufler und andere Selbständige unterschieden werden.

Der Staat unterteilt sich in (1) die Sozialversicherung mit den Sozialversicherungszweigen (Gesetzliche Rentenversicherung einschließlich knappschaftlicher Rentenversicherung und landwirtschaftlicher Alterskassen, Gesetzliche Krankenversicherung und gesetzliche Pflegeversicherung, Gesetzliche Unfallversicherung, Gesetzliche Arbeitslosenversicherung) und (2) die Gebietskörperschaften mit den sozialen Leistungen (Sozialhilfe, Kriegsopferversorgung, Arbeitslosenhilfe, Gesetzliches Kindergeld, Wohngeld und sonstige Sozialleistungen).

Neben dem Staat treten auch Unternehmen als Träger sozialer Leistungen auf. Im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung bilden Unternehmen bspw. Rückstellungen für künftige Betriebsrenten, schließen Direktversicherungen für ihre Beschäftigten ab oder leisten Zahlungen an Pensionsfonds und Pensionskassen, die später ihren ehemaligen Beschäftigten zugute kommen.

Finanziert wird das Sozialsystem vor allem durch die Beitragszahlungen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, wobei zu den Beitragszahlungen der Arbeitgeber auch die eben erwähnten Zahlungen für die betriebliche Alterversorgung gehören, ferner durch Beiträge des Staates zugunsten der Empfänger sozialer Leistungen und durch Eigenbeiträge dieser Personengruppe, durch Beiträge sonstiger Personen (Selbständige, Hausfrauen u.ä.) und aus dem allgemeinen Steueraufkommen, insbesondere durch Zuschüsse des Bundes an Sozialversicherungszweige.

2.3 Sozialbudget

Das vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erstellte *Sozialbudget* ist ähnlich konzipiert wie die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, nimmt in seiner erweiterten funktionalen Abgrenzung des Sozialbereichs jedoch andere Zuordnungen vor. Auch werden die Sozialleistungen wesentlich weiter definiert. Neben den monetären Sozialleistungen und den sozialen Sachleistungen in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden u.a. auch Steuerermäßigungen und Leistungen der Verwaltung einbezogen. Auch wird die Entgeltfortzahlung der Arbeitgeber im Krankheitsfall in den Volkswirtschaftli-

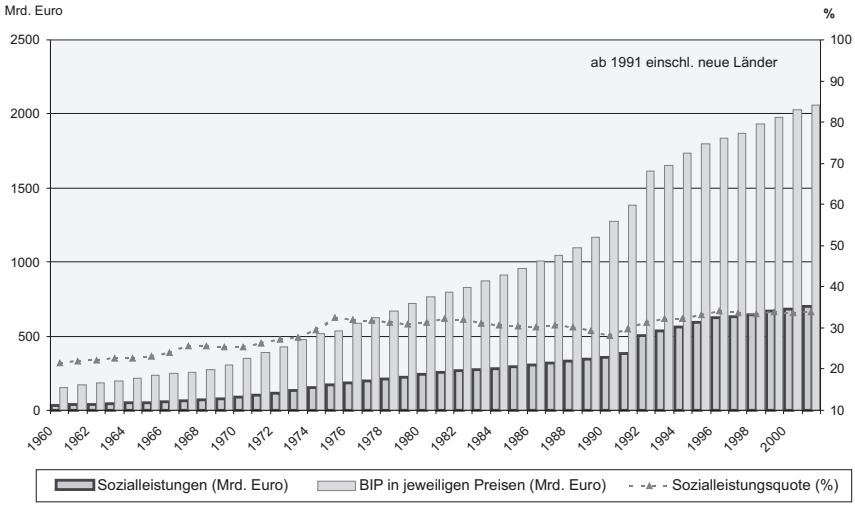
chen Gesamtrechnungen als Lohn- und Gehaltseinkommen, im Sozialbudget hingegen als soziale Leistung ausgewiesen.

Die Leistungen gemäß Sozialbudget sind nach folgenden sog. Funktionen gruppiert (mit weiteren Unterteilungen): Ehe und Familie (Kinder und Jugendliche, Ehegatten, Mutterschaft), Gesundheit (Vorbeugung und Rehabilitation, Krankheit, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Invalidität), Beschäftigung (Berufliche Bildung, Mobilität, Arbeitslosigkeit), Alter und Hinterbliebene (Alter, Hinterbliebene), Folgen politischer Ereignisse (z.B. konsumtive Leistungen bei Kriegsfolgeschäden, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz), Wohnen, Sparen / Vermögensbildung, Allgemeine Lebenshilfen, Innerer Dienst, Institutionen (den sozialen Leistungen zurechenbare Verwaltungsleistungen).

Der funktionale Nachweis zeigt die Ausgaben aller Leistungsträger, nicht nur die des Staates. Weitere Klassifizierungen sind die Art der Leistungen (z.B. Einkommensleistungen, Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen), die Art der Finanzierung (Beiträge, Zuweisungen) und die Quellen der Finanzierung (Staat, Unternehmen, Private Haushalte u.a.).

3 Statistische Ergebnisse für den Sozialbereich

3.1 Sozialbudget



© Statistisches Bundesamt

Schaubild 1: Bruttoinlandsprodukt, Sozialbudget und Sozialleistungsquote

In Euro umgerechnet beliefen sich die sozialen Leistungen in dieser Abgrenzung im Jahr 1960 auf gut 33 Mrd. In einem Zeitraum von gut vierzig Jahren ist dieser Betrag - einschließlich der Gebietserweiterung durch die deutsche Wiedervereinigung - um mehr als das Zwanzigfache auf 699 Mrd. Euro im Jahr 2001 angestiegen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen erhöhte sich im selben Zeitraum um das Dreizehnfache von 155 auf 2063 Mrd. Euro. Der Anteil der Sozialleistungen nach dem Sozialbudget am Bruttoinlandsprodukt - die sog. Sozialleistungsquote - betrug 1960 noch 21,5 %, stieg bis 1975 auf 32,5 % und fiel mit Schwankungen bis zum Jahr 1990 auf 28 % zurück, um danach wiedervereinigungsbedingt auf den bisher höchsten Wert von 34,1 % im Jahr 1996 zu steigen; im Jahr 2001 betrug die Sozialleistungsquote noch 33,9% (Schaubild 1). Wenn man die allgemeine Erhöhung des Preisniveaus seit 1960 - gemessen am Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte – herausrechnet, erhöhten sich die Sozialleistungen auf knapp das Sechsfache gegenüber einem knapp vierfachen Volumenwachstum beim realen Bruttoinlandsprodukt.

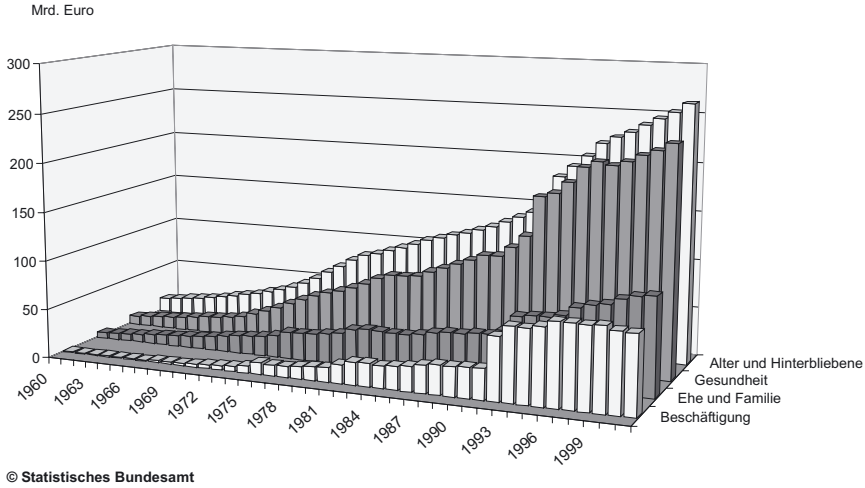


Schaubild 2: Sozialbudget - Ausgaben nach ausgewählten Funktionen

Wie Schaubild 2 zeigt, war der Bereich „Alter und Hinterbliebene“ schon immer der dominierende *Leistungsbereich*; er hat von 15 Mrd. Euro im Jahr 1960 auf 264 Mrd. Euro im Jahr 2001 zugenommen. Der zweitgrößte Bereich ist die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit mit zuletzt einem Ausgabenvolumen von 233 Mrd. Euro, gefolgt vom Bereich Ehe und Familie. Den Leistungen für den Bereich Beschäftigung kommt erst seit der ölpreisbedingten Wirtschaftskrise 1974 größere Bedeutung zu. Sehr kräftige Zuwächse erfuhren die Ausgaben für

den Arbeitsmarkt durch die wirtschaftliche Flaute Anfang der 80er Jahre und in den auf die Wiedervereinigung folgenden Jahren. Ihr Anteil an den gesamten Leistungsausgaben hat erstmals mit der Wiedervereinigung die 10-%-Marke überschritten. In den letzten Jahren war er wieder rückläufig (2001: 11,2%).

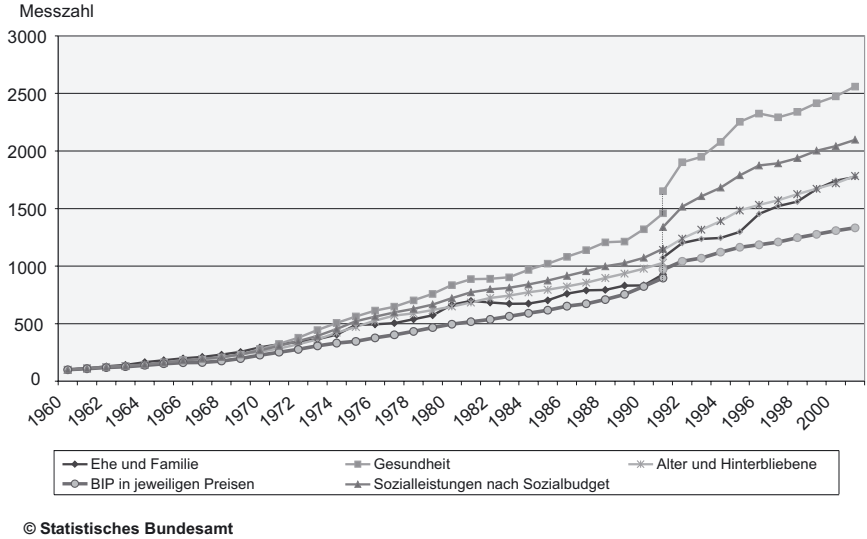
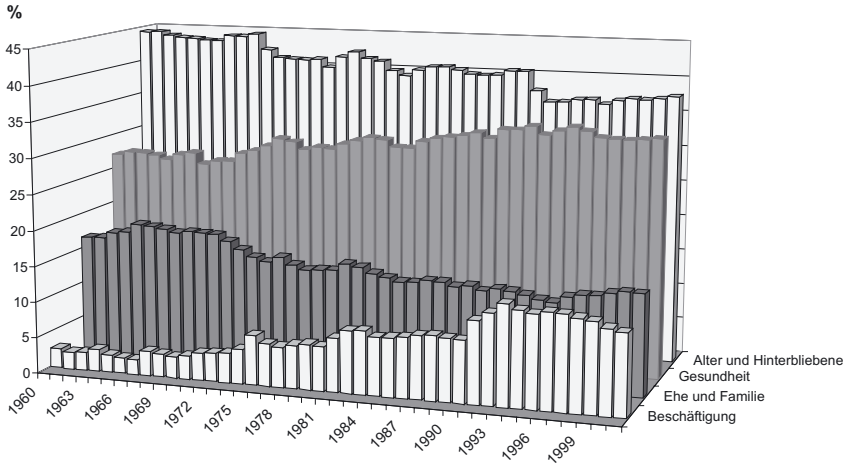


Schaubild 3: Bruttoinlandsprodukt und Sozialbudget - Messzahlen 1960 = 100

Sämtliche Leistungsbereiche des Sozialbudgets stiegen über den gesamten Zeitraum hinweg stärker an als das Bruttoinlandsprodukt (Schaubild 3). Dabei kam es zu einer Verschiebung der Gewichte der vier Hauptleistungsbereiche in den letzten vier Jahrzehnten. Der zu Beginn der Berichtsperiode bei weitem stärkste Bereich der Alters- und Hinterbliebenenversorgung reduzierte seinen Anteil von 44,4 (1960) auf 37,7 (2001) %. Auch die familienbezogenen Leistungen nahmen im Gewicht leicht ab. Dafür musste für den Arbeitsmarkt und vor allem für den Gesundheitsbereich anteilig mehr aufgewandt werden (Schaubild 4).

Von den vier Hauptleistungsbereichen des Sozialbudgets ist nur der Bereich Beschäftigung konjunkturreagibel, und zwar antizyklisch infolge von Mehrausgaben durch gestiegene Arbeitslosigkeit bei Konjunkturschwächen. Die Bereiche Alter, Gesundheit und Familie werden durch renten-, gesundheits- und familienpolitische Entscheidungen sowie durch die demographische Entwicklung geprägt und nicht primär durch das jährliche Wirtschaftswachstum. Auch die Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter als Bezugsbasis sowohl für die Erhöhung der Renten als auch für die Finanzierung des Sozialsystems über

Sozialbeiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer reagiert auf konjunkturelle Schwankungen in der Regel schwächer als andere gesamtwirtschaftliche Größen.



© Statistisches Bundesamt

Schaubild 4: Sozialbudget - Anteil der Ausgaben nach ausgewählten Funktionen in Prozent

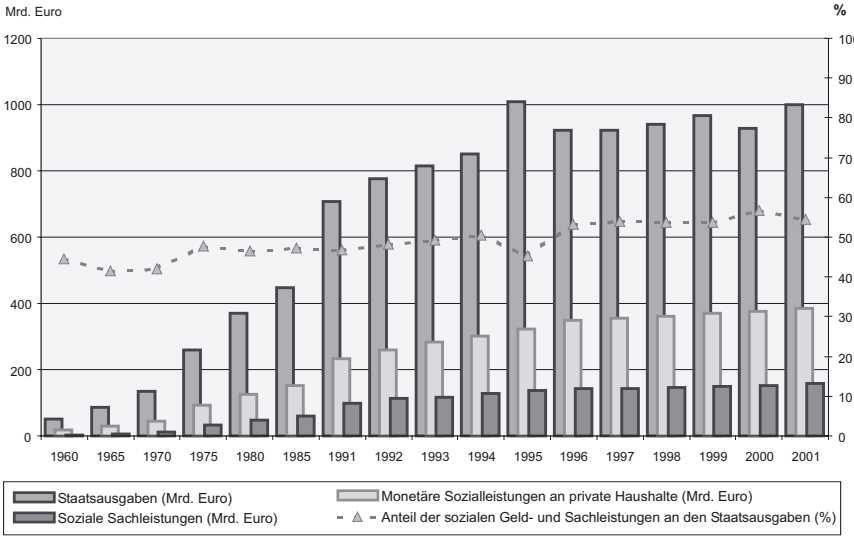
Betrachtet man die Mittelbereitstellung durch die verschiedenen *Finanzierungsquellen* der Sozialsysteme, so wird deutlich, dass in den Jahrzehnten seit 1960 der Finanzierungsanteil der privaten Haushalte am Sozialbudget von 21,6 % auf gut 30 % im Jahr 2001 merklich gestiegen ist. Der Anteil der Unternehmen hingegen war rückläufig von 33,6 % zu Anfang der Periode auf 26,4 %. Auch der Bund und die Länder trugen im Lauf der Jahre weniger zum Sozialbudget bei - zuletzt 21,4 und 11,2 %. Die Belastung der Gemeinden, die u.a. Träger der Sozialhilfe sind, stieg überproportional, was zu einer Anteilserhöhung von 5 auf 9 % führte.

3.2 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

Im Nachweis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind die sozialen Leistungen der Unternehmen nicht so deutlich zu erkennen wie jene des *Staates*. Wie schon erwähnt, ist etwa die Lohnfortzahlung bei Krankheit in den gesamten Bruttolöhnen und -gehältern enthalten und Teile der betrieblichen Altersversorgung erscheinen unter den Leistungen der Pensionskassen und Versicherungsgesellschaften.

Als eine zentrale Kennziffer für Umfang und Ausweitung der Staatstätigkeit in der Volkswirtschaft gilt üblicherweise die *Staatsquote*, definiert als Relation zwi-

schen den Ausgaben des Staates in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) in jeweiligen Preisen. Diese Quote lag 1960 bei 33 % und erreichte nach Werten von über 50 % Mitte der neunziger Jahre im Jahr 2001 nunmehr 48,5 %. Während die Staats(ausgaben)quote die Leistungsseite der Staatstätigkeit beleuchtet, zeigt die etwas niedrigere *Abgabenquote* - meist definiert als das Aufkommen des Staates an Steuern (ohne Steuern an die Europäische Union) und Sozialbeiträgen, bezogen auf das BIP - den größten Teil der Finanzierung der Staatstätigkeit. Beide Prozentsätze sind, was in der Öffentlichkeit nicht immer gesehen wird, reine Beziehungszahlen, also unechte Quoten. Da sowohl die Sozialbeiträge als auch Einkommenstransfers wie etwa die Renten nicht unmittelbar Bestandteile des BIP sind, macht die immer wieder aus der Staatsquote abgeleitete Aussage, der Staat beanspruche fast die Hälfte des BIP, keinen Sinn. Wenn man aber davon ausgehen kann, dass eine umfangreiche staatliche Einkommensumverteilung sozialpolitisch motiviert ist, dann besteht eine sachlogische Verbindung zwischen einer relativ hohen Staatsquote und einer ausgeprägten sozialstaatlichen Orientierung. Nur am Rande erwähnt sei, dass Deutschland international gesehen im oberen Mittelfeld zwischen USA und Japan mit jeweils 38,5 % und Schweden mit 56,6 % liegt.

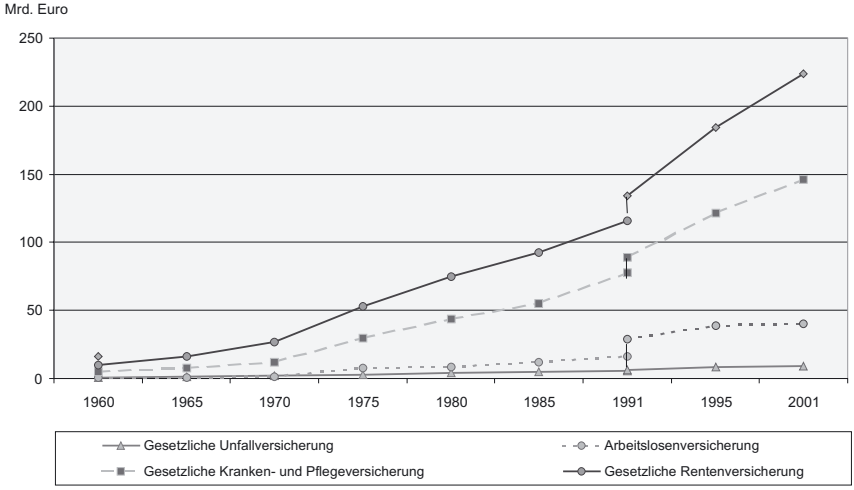


© Statistisches Bundesamt

Schaubild 5: Staatsausgaben und staatliche Sozialleistungen

Der langfristige Trend zu einer höheren Staatsquote hängt allerdings nur teilweise mit Leistungsausweitungen im Sozialbereich zusammen. Zwar findet überwiegend in diesem Bereich die staatliche Umverteilung über Einkommenstransfers statt, doch wird mit den über die Jahrzehnte kräftig gestiegenen Abgaben an den Staat auch die stark ausgeweitete Produktion öffentlicher Güter durch den Staat, z.B. im Bildungswesen, in der Rechtspflege und für die innere und äußere Sicherheit sowie das Angebot an öffentlicher Infrastruktur, finanziert. Wie Schaubild 5 zeigt, ging der Anteil der staatlichen Sozialleistungen (Geld- und Sachleistungen) an den gesamten Staatsausgaben zwischen 1960 und 1970 sogar etwas zurück, blieb dann von Anfang der siebziger Jahre bis zur deutschen Wiedervereinigung nahezu konstant bei rund 47 % und stieg bis Mitte der neunziger Jahre auf ein neues Niveau von um die 54 %. Die beiden Ausbuchtungen im Linienverlauf in den Jahren 1995 und 2000 resultieren aus Sonderfaktoren der Bezugsbasis, d.h. der gesamten Staatsausgaben, und betreffen nicht die Sozialleistungen.[1]

Staatliche monetäre Sozialleistungen und *soziale Sachleistungen* werden sowohl von den einzelnen Trägern der Sozialversicherung als auch von den Gebietskörperschaften gewährt.



© Statistisches Bundesamt

Schaubild 6: Geld- und Sachleistungen der Sozialversicherungszweige

1 Im Jahr 1995 waren die Staatsausgaben in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen außergewöhnlich hoch wegen der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR, im Jahr 2000 führte die Buchung der Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen als negative Ausgabe zu einer vergleichsweise niedrigen Bezugsbasis für die Quote der Sozialleistungen.

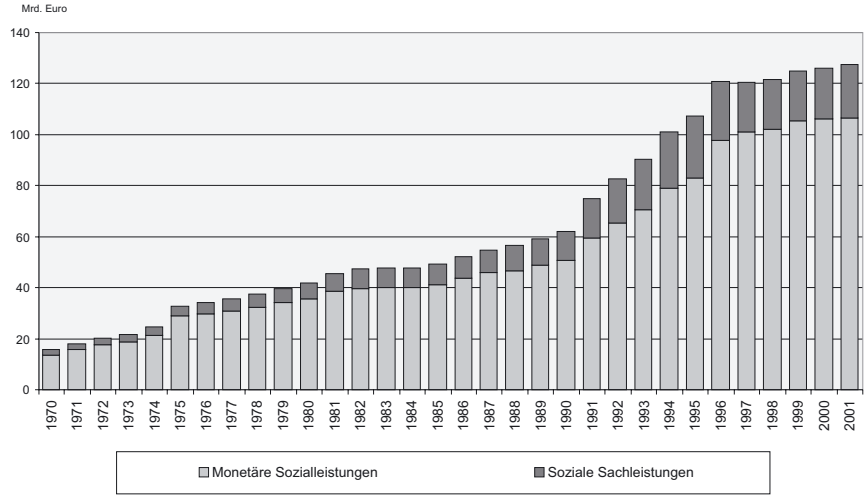
Wie schon beim Sozialbudget zeigt sich auch bei den Ausgaben der *Sozialversicherungszweige*, dass die gesetzliche Rentenversicherung seit Beginn der sechziger Jahre die höchsten sozialen Leistungen erbringt - im Jahr 2001 rund 224 Mrd. Euro (Schaubild 6). Auf die laufende Fortentwicklung der deutschen *Rentenversicherung* durch die vielen Rentenanpassungsgesetze seit der grundlegenden Reform im Jahr 1957 kann hier nicht näher eingegangen werden. Aus statistischer Sicht hervorzuheben ist, dass nach der zuvor gesetzlich nicht eindeutig geregelten Bezugsgrundlage für die jährliche Anpassung der Renten an die Bruttolohnentwicklung mit der Rentenreform 1992 auf eine formelfixierte Nettoanpassung übergegangen wurde. Die Rechenbausteine dieser Formel waren die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sowie die Belastungsquoten aufgrund der Abzüge an Lohnsteuern und Sozialbeiträgen gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes. Mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz vom 21. März 2001 wurde eine modifizierte Netto-Anpassungsformel eingeführt, zu der das Statistische Bundesamt nur noch die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter beisteuert. Für die Berechnung des Rentenniveaus werden weiterhin die Nettolöhne und -gehälter nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen herangezogen.

Die *gesetzliche Krankenversicherung* (ohne gesetzliche Pflegeversicherung) erbringt im Wesentlichen soziale Sachleistungen, insbesondere durch Bezahlung der Arzt- und Zahnarztleistungen, der Medikamente, der Heil- und Hilfsmittel, der Behandlung in Krankenhäusern sowie von Kuren und Aufenthalten in Rehabilitationseinrichtungen. Die Geldleistungen in Form von Kranken- und Sterbegeld sind dagegen deutlich niedriger als die Sachleistungen. Die Leistungen insgesamt sind - trotz zahlreicher Reformen im Gesundheitswesen - von 5 Mrd. Euro im Jahr 1960 auf nunmehr 130 Mrd. Euro im vergangenen Jahr gestiegen.

Die Leistungen der *gesetzlichen Pflegeversicherung* (Sach- und Geldleistungen für die Pflege im häuslichen Bereich, Sachleistungen für die stationäre Pflege in Pflegeheimen) wurden gestaffelt erst 1995 eingeführt und belaufen sich 2001 auf mittlerweile 16 Mrd. Euro.

Die *Arbeitslosenversicherung* schützt die Versicherten im Wesentlichen vor Einkommensverlusten durch Wegfall der bisherigen Beschäftigung oder durch Arbeitsausfall und fördert die beruflichen Chancen der Versicherten durch Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen. Wichtigste Leistungsart der Arbeitslosenversicherung ist das Arbeitslosengeld, das zu Beginn der sechziger Jahre wegen der Vollbeschäftigung nur eine geringe Bedeutung hatte, in der Folgezeit aber entsprechend der Entwicklung am Arbeitsmarkt kräftig zulegte und im Jahr 2001 mit knapp 25 Mrd. Euro rund 60 % der Geldleistungen der Arbeitslosenversicherung ausmachte. Einzelne Leistungsarten spielten im Zeitraum der letzten vierzig Jahre nur eine zeitlich befristete Rolle, um gezielte Anpassungen am Arbeits-

markt zu bewirken (z.B. das Altersübergangsgeld zur Entlastung des Arbeitsmarktes im Beitrittsgebiet nach der Wiedervereinigung).



© Statistisches Bundesamt

Schaubild 7: Sozialleistungen der Gebietskörperschaften

Die Sozialleistungen der *Gebietskörperschaften* (einschließlich Pensionen und Beihilfen für Beamte) beliefen sich 1970 noch auf 16 Mrd. Euro, wovon knapp 2 Mrd. Euro auf Sachleistungen entfielen. Im vergangenen Jahr waren diese Leistungen auf über 127 Mrd. Euro angewachsen. Wie Schaubild 7 zeigt, brachten die neunziger Jahre kräftige Zuwächse, die zu einem guten Teil durch die deutsche Wiedervereinigung, aber auch durch andere Ursachen (z.B. verstärkter Zustrom von Asylsuchenden) bedingt waren.

Überblickt man den Zeitraum seit Anfang der siebziger Jahre, so stellt man deutliche Schwerpunktverlagerungen zwischen den wichtigsten Arten sozialer Leistungen fest. Wie aus Schaubild 8 hervorgeht, spielte Anfang der siebziger Jahre die Kriegsopferversorgung noch eine wichtige Rolle. Diese Leistungen übertrafen 1970 mit gut 3 Mrd. Euro die Sozialhilfe (2,7 Mrd. Euro). Seit Anfang der achtziger Jahre gehen die Leistungen der Kriegsopferversorgung wegen abnehmender Zahlen von Anspruchsberechtigten langsam zurück. Die Arbeitslosenhilfe des Bundes, die dem Arbeitslosengeld der Bundesanstalt für Arbeit folgt, tritt erst mit der Wirtschaftskrise zu Beginn der achtziger Jahre deutlich ins Bild und verzeichnet in der ersten Hälfte der neunziger Jahre nochmals kräftige Steigerungen - bis auf fast 16 Mrd. Euro in den Jahren 1998 und 1999. Die von den

Gemeinden getragene Sozialhilfe stieg kontinuierlich bis Mitte der neunziger Jahre an. Die in Schaubild 8 gut erkennbare Niveaukorrektur in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hängt mit der Einführung der Pflegeversicherung (1995 häusliche Pflege/1996 stationäre Pflege) und einer Buchungsumstellung in den Kommunalhaushalten zusammen. Während in den früheren Jahren die vollen Kosten der Heimunterbringung von Sozialhilfeempfängern als Ausgaben und abgetretene Renten wie auch Kostenbeiträge von Angehörigen als Einnahmen in den Kommunalhaushalten erschienen, werden jetzt nur noch die nicht erstatteten Aufwendungen der Sozialhilfe gebucht (Netto-Buchung).

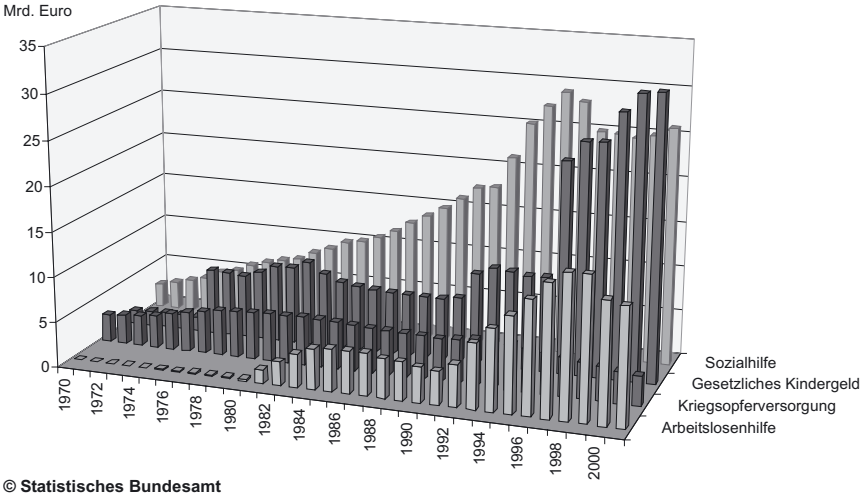
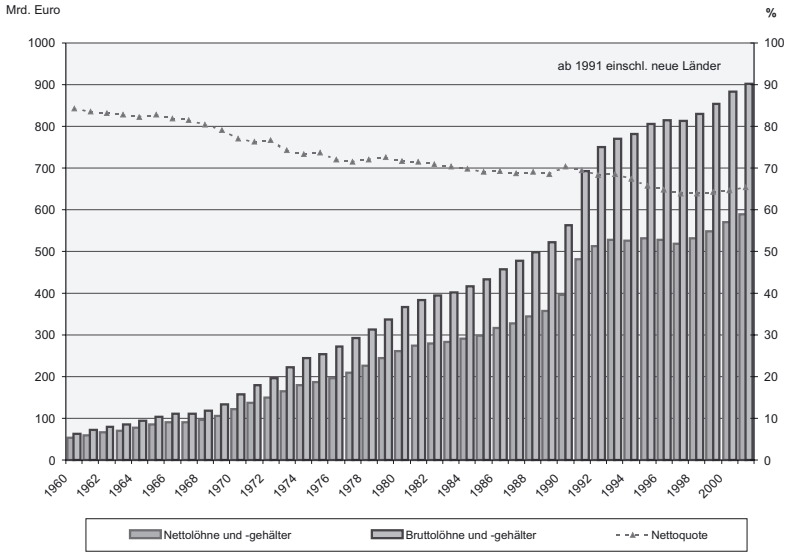


Schaubild 8: Ausgewählte Sozialleistungen der Gebietskörperschaften

Eine bemerkenswerte Entwicklung zeigt das staatliche Kindergeld. Diese Einkommenstransfers begannen 1950 mit einem Betrag von umgerechnet 13 Euro ab dem dritten Kind. Wie in Schaubild 8 erkennbar, trat 1975 eine deutliche Ausweitung ein mit der Einbeziehung des ersten Kindes (26 Euro) und Erhöhungen der Beträge für das zweite Kind von 13 auf 36 Euro sowie für die weiteren Kinder von 31 bzw. 36 Euro auf 61 Euro. Diese Beträge wurden in den Jahren bis zur Kindergeldreform Ende 1995 immer wieder angehoben. Neben dem Kindergeld gab es auch eine steuerliche Förderung durch Freibeträge bei der Einkommensteuer, die aber in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht als Sozialleistung dargestellt werden, sondern das Steueraufkommen kürzen. Der kräftige Sprung des Kindergeldes als monetäre Sozialleistung von 10 Mrd. Euro im Jahr 1995 auf 23 Mrd. Euro im Folgejahr erklärt sich aus dem Systemwechsel von der dualen

Kinderförderung über kinderbezogene Festbeträge einerseits und Kinderfreibeträge für die Einkommensteuer andererseits zum so genannten steuerlichen Kindergeld, bei dem beispielweise für das erste Kind statt bisher 36 Euro nun 102 Euro und für das vierte Kind statt 123 nun 179 Euro bezahlt wurden. Steuervergünstigungen treten erst ein, wenn die Steuerersparnis infolge der Kinderfreibeträge die festen Kindergeldbeträge überschreitet.



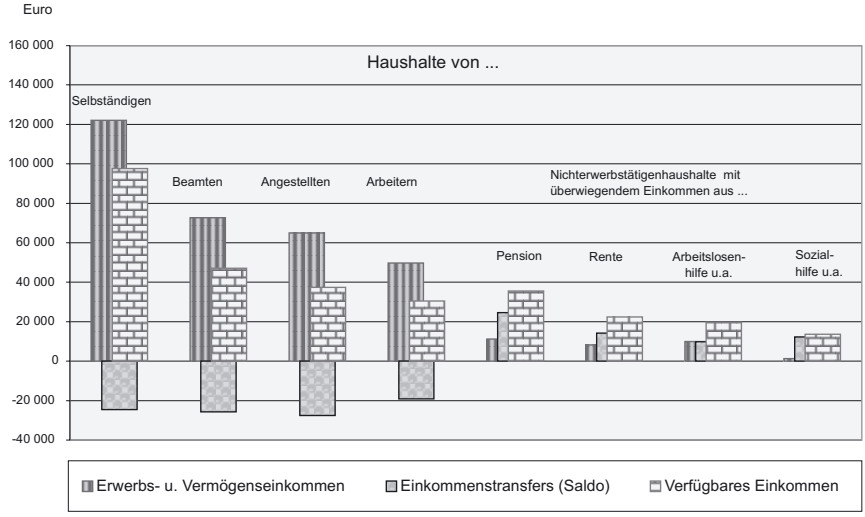
© Statistisches Bundesamt

Schaubild 9: Brutto- und Nettolöhne und -gehälter, Nettoquote

3.3 Einkommen der privaten Haushalte

Bisher wurden die Leistungen des Sozialstaates aus der Sicht der leistenden, überwiegend staatlichen Institutionen dargestellt. Das statistische Gesamtbild enthält jedoch auch die Empfängerseite, die *privaten Haushalte*. Vergleicht man zunächst die Entwicklung der Erwerbs- und Vermögenseinkommen (Primäreinkommen) der privaten Haushalte mit der Veränderung ihres verfügbaren Einkommens - also des Einkommens nach der Umverteilung durch den Staat - so zeigt sich, dass beide Größen für die Gesamtheit der privaten Haushalte seit Mitte der siebziger Jahre weitgehend proportional wuchsen und das verfügbare Einkommen rund 85 % der Primäreinkommen ausmachte. Wie nicht anders zu erwarten, findet die Einkommensumverteilung durch den Staat nicht in erster Linie zwi-

schen den volkswirtschaftlichen Sektoren (Unternehmen, Staat, private Haushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck) statt, sondern innerhalb des Haushaltssektors, d.h. zwischen unterschiedlichen Arten von privaten Haushalten. Arbeitnehmer wissen, dass die Abzüge an Lohnsteuern und Sozialbeiträgen von den Bruttolöhnen und -gehältern - abgesehen von gelegentlichen Steuerreformen - langfristig ansteigen. Wie Schaubild 9 zeigt, hat sich die Bruttolohn- und -gehaltssumme zwischen 1960 und 2001 zwar von nominal 60 Mrd. Euro auf 900 Mrd. Euro erhöht (ab 1991 einschließlich neue Länder), aber die Nettoquote, also die Relation zwischen Brutto- und Nettolöhnen, ist von 84 auf 65 % zurückgegangen.



© Statistisches Bundesamt

Schaubild 10: Einkommensumverteilung zwischen privaten Haushalten 2000

Nun sind die Löhne und Gehälter für Arbeitnehmerhaushalte zwar die wichtigsten, aber in vielen Fällen nicht die einzigen Einkommen. Betrachtet man sämtliche Einkommensarten bei den verschiedenen Haushaltstypen, so zeigt sich deutlich die Umverteilung zwischen den Erwerbstätigen- und den Nichterwerbstätigenhaushalten, und das mit geringen Variationen seit Beginn dieser Berechnungen Anfang der siebziger Jahre. In Schaubild 10 zeigt die blaue und vertikal gestreifte Säule die Erwerbs- und Vermögenseinkommen, die sich bei den Selbständigenhaushalten überwiegend aus Unternehmens- und Vermögenseinkommen, bei den Arbeitnehmerhaushalten überwiegend aus Löhnen und Gehältern, aber auch aus Vermögenseinkommen zusammensetzt. Auch bei Nichterwerbstätigen-

haushalten gibt es im Durchschnitt - relativ niedrige - Vermögens- und auch Arbeitseinkommen aus Zuverdiensten von Haushaltsmitgliedern. Die empfangenen und geleisteten Einkommenstransfers sind hier als Saldo nachgewiesen. Erwerbstätigenhaushalte leisten vor allem Transfers in Form der Einkommensteuern und Sozialbeiträge, empfangen aber auch Transfers in Form des staatlichen Kindergelds, ggf. von Ausbildungsförderung oder von Pensionen und Renten von Haushaltsmitgliedern. Ihr Transfersaldo ist negativ und dementsprechend bleibt das verfügbare Einkommen deutlich hinter ihrem Primäreinkommen zurück. Umgekehrt wird das verfügbare Einkommen der Nichterwerbstätigenhaushalte überwiegend durch die per Saldo positiven Transfereinkommen getragen. Aber auch diese Privathaushalte leisten Transfers an den Staat, die vor allem aus Einkommensteuern auf Vermögenseinkünfte und Sozialbeiträgen der Rentner zur Krankenversicherung bestehen.

Die amtliche Europäische Sozialstatistik im Lichte politischer Prioritäten

Klaus Reeh

Entwicklung und Stand der amtlichen Europäischen Sozialstatistik sind nachhaltig durch politische Prioritäten auf europäischer Ebene geprägt. Eine amtliche Europäische Sozialstatistik gibt es nur in dem Maße, in dem es wenn nicht eine Gemeinschaftskompetenz, so zumindest ein europaweites, auf höchster Ebene manifestiertes politisches Interesse an sozialpolitisch relevanten Phänomenen gibt. Dies hat zur Folge, dass sich das Angebot der amtlichen europäischen Sozialstatistiker deutlich von dem unterscheiden muss, was auf nationaler Ebene angeboten wird, dass man die europäischen Sozialstatistiker überfordert, wenn man von ihnen erwartet, auf europäischer Ebene all das zur Verfügung gestellt zu bekommen, an das man sich auf nationaler Ebene gewöhnt hat und auf das man als Sozialwissenschaftler glaubt, einen Anspruch zu haben.

In diesem Beitrag werden die Prinzipien und Formen Europäischer Amtsstatistik vorgestellt und das sozialstatistische Angebot von Eurostat kurz erläutert. Danach wird der Frage nachgegangen, in welche Richtung sich die Europäische Sozialstatistik wohl entwickeln wird, um mit einer Bemerkung zum Dialog zwischen Sozialwissenschaftlern und Amtsstatistikern abzuschließen.

1 Zentrale Prinzipien Europäischer Amtsstatistik

Gemeinsame Programmplanung: Das Arbeitsprogramm der Europäischen Amtsstatistik wird durch ein *Statistisches (Mehrjahres-) Programm* festgelegt. Das zur Zeit gültige Programm deckt den Zeitraum von 2003 bis 2007 ab. Es ist dies ein Rechtsakt (Entscheidung) von Rat und Europäischem Parlament, der die Arbeit der Amtsstatistiker an politischen Prioritäten ausrichtet. Eurostat bereitet als Dienst der Kommission diese Entscheidung in Zusammenarbeit mit den statistischen Diensten der Mitgliedsstaaten vor, die dann von der Kommission an Rat und Parlament zur Behandlung und Verabschiedung übermittelt werden.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit: Die Organisation der Europäischen Amtsstatistik ist durch das Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip geprägt. Das Subsidiaritätsprinzip sichert das nationale Erhebungsmonopol ab, insbesondere bei der Erstellung von Statistiken, die auf das Mittel der Auskunfts-

pflicht zurückgreifen.[1] Gestärkt wird die nationale Statistik auch durch das Verhältnismäßigkeitprinzip, denn es begrenzt bei hohen Umstellungskosten den Raum für Harmonisierung und zwingt zu Kompromissen.

Vertragstreue und Kooperation: Schließlich haben sich die Mitgliedsstaaten zu vertragskonformem Verhalten verpflichtet. Den *acquis communautaire* und damit auch das Statistische Programm haben sie zu erfüllen. Darüber hinaus haben sie sich auch kooperativ zu verhalten und im Rahmen ihrer (materiellen und rechtlichen) Möglichkeiten europäischen Anliegen in der Statistik Rechnung zu tragen.

2 Formen Europäischer Amtsstatistik

Die Europäische Amtsstatistik, die sich auf der Grundlage dieser Prinzipien entwickelt hat, läßt sich grob in vier Gruppen teilen, die sich durch den Grad ihrer Verrechtlichung und Harmonisierung, aber auch durch ihre Organisation und Methodik unterscheiden.

Eine weitgehende *Vergemeinschaftung* der Statistik ist möglich, wenn für EU-Politiken Statistiken bereitgestellt werden müssen und Artikel 285 des Unionsvertrags angewandt werden kann. Danach beschließen Ministerrat und Europäisches Parlament (in der Statistik muss das Mitentscheidungsverfahren angewandt werden) aufgrund eines Vorschlags der Kommission in den meisten Fällen eine Verordnung, in der die Grundlagen für die jeweilige Statistik gelegt werden. Die operative Ausgestaltung wird üblicherweise der Kommission überlassen, jedoch haben die Mitgliedsstaaten über das Komitologie-Verfahren, in das die Gesetzgebungen der Kommission eingebettet sind, einen Einfluss auf diese Entscheidungen. Diese Statistiken sind national zu finanzieren, in vielen Fällen gibt es eine EU-Anschubfinanzierung. Auf die *Kooperationsstatistik* wird zurückgegriffen, wenn es einen gemeinsamen politischen Willen, aber keine direkte EU-Zuständigkeit gibt. Zwar kann es auch in diesem Fall auf Vorschlag der Kommission zu einer Verrechtlichung kommen, doch dann ist Einstimmigkeit erforderlich und die Finanzierung muss national erfolgen.

Die *Auftragsstatistik* geht üblicherweise auf eine Initiative der Kommission zurück. Sie kommt ohne eine EU-Zuständigkeit im engeren Sinne aus, wird aufgrund eines europapolitischen Interesses betrieben und muss weitgehend durch die Kommission finanziert werden. Oft werden dadurch die Weichen für eine zukünftige Vergemeinschaftung von Statistiken gestellt. Dabei werden die Daten durch die Mitgliedsstaaten (aber nicht immer durch deren Statistische Ämter) aufgrund vertraglicher Vereinbarungen erhoben. Die Ergebnisse werden durch

1 Eurostat wäre in seiner heutigen Form auch materiell nicht in der Lage, in größerem Umfang direkt statistische Erhebungen durchzuführen.

Eurostat dann bereitgestellt. Bei der *Auswertungsstatistik*, die durch Kommission oder Rat initiiert werden kann, werden unterschiedliche nationale Quellen (Register, Rechnungslegungssysteme) durch Eurostat unter Mithilfe der Mitgliedstaaten in dem Bemühen ausgewertet, ohne Eingriffe in die Erhebung zu vergleichbaren Ergebnissen zu kommen.

3 Eurostats sozialstatistisches Angebot

Trotz geringer sozialpolitischer EU-Kompetenzen kann Eurostat ein recht umfangreiches sozialstatistisches Angebot machen. Es wird von vier Abteilungen bereitgestellt und deckt die Bereiche (1) Arbeitsmarkt, (2) Lebensbedingungen, (3) Gesundheit, Bildung und Kultur sowie (4) Bevölkerung und Sozialschutz ab.

Besonders hervorzuheben ist die Arbeitskräfteerhebung, die seit den 60ern jährlich durchgeführt und seit 2001 auf neuer Rechtsgrundlage kontinuierlich erhoben wird. Diese Erhebung ist vielseitig verwendbar und kann durch ad-hoc Module ergänzt werden. Ihre Individualdaten sind zudem direkt und indirekt, natürlich unter Wahrung der Vertraulichkeit, zugänglich. Ein weiterer Schwerpunkt sind die Strukturerhebungen über Arbeitskosten und Verdienste, die seit 1999 auf einer soliden Rechtsgrundlage stehen. Die methodische Kohärenz mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist gewahrt, doch bei Dienstleistungen gibt es Probleme mit der Abdeckung. Darauf aufbauend wird es zu einer pragmatischen Harmonisierung und Qualitätsverbesserung der jährlichen und unterjährigen Statistiken kommen. Über Eurostat können nur Tabellen bezogen werden, die vertrauliche Angaben einbeziehen, während Einzeldaten zur Zeit nur von den Mitgliedstaaten direkt zu erhalten sind.

Bei den Haushaltserhebungen ist es zu bedeutenden Veränderungen gekommen, denn das partiell unbefriedigende, auf die Verteilung und Verwendung des Einkommens und auf Armut ausgerichtete Europäisches Haushaltspanel (ECHP) wird stufenweise von 2003 an bis 2005 durch ein neues, rechtlich abgesichertes System (EU Statistiken über Einkommen und Lebensbedingungen - EU-SILC) ersetzt. Das ECHP wurde übrigens aufgrund einer Initiative der Kommission gestartet und von der Wissenschaft unterstützt. Heute wird auf Panelergebnisse auch bei den Strukturindikatoren für den Europäischen Rat zurückgegriffen. Es ist dies also das Ergebnis einer erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen Amtsstatistik und Wissenschaft.

Zuletzt soll noch das Europäische System der Integrierten Sozialschutzstatistik (ESSOSS) hervorgehoben werden. Ein erstes System entstand 1981, das 1996 überarbeitet worden ist. Inzwischen liegt ein Handbuch vor, um die Vergleichbarkeit trotz vielfältiger Quellen zu sichern. Darin wird ein Kernsystem (für Einnahmen und Ausgaben) festgelegt, das durch Module für zusätzliche Angaben mit

spezifischer Methodik und eigenen Quellen ergänzt wird. Für dieses System gibt es keine spezifische Rechtsgrundlage. Es ist aber trotzdem abgesichert, denn der Unionsvertrag verlangt von der EU eine Förderung des Sozialschutzes und Weiterentwicklung des sozialen Zusammenhalts und dafür ist dieses System inzwischen unverzichtbar.

Es ist damit zu rechnen, dass das Eurostats Angebot, das hier nur mit seinen Highlights angesprochen wurde, in den nächsten Jahren aufgrund gemeinschaftlicher Kompetenzen und politischer Prioritäten sogar noch ausgeweitet wird.[2] Verbesserte Statistiken werden benötigt, wenn es den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in einem den Arbeitsmarkt einbeziehenden Binnenmarkt zu stärken, die EU-Fonds für sozial- und regionalpolitische Maßnahmen gerecht und effizient zu verwalten, ein hohes Maß an sozialem Schutz zu fördern, die Verbraucher zu schützen und die Migrations- und Asylpolitik zu gestalten gilt. Zudem muss die Sozialstatistik aufgrund von Initiativen des Europäischen Rates anlässlich diverser Gipfel ausgebaut werden, etwa die Arbeitsmarktstatistik (Luxemburg), die Sozialschutzstatistik und Entwicklung von Strukturindikatoren (Lissabon), die Statistik zur Beleuchtung der Alterungsproblematik und Beurteilung der Nachhaltigkeit (Göteborg). Eine ausführliche Beschreibung der Entwicklungslinien der Europäischen Sozialstatistik ist im Herbst 2000 erschienen[3].

4 Entwicklungsperspektiven der Europäischen Sozialstatistik

Die Europäische Sozialstatistik wird sich an politischen Prioritäten orientiert im Spannungsfeld zwischen Input- und Output-Harmonisierung, zwischen Verrechtlichung und pragmatischer Kooperation, zwischen fachlich-sachlicher Adäquation und statistischer Harmonisierung, zwischen dem Bemühen um empirische Grundlagen für wissenschaftliches Arbeiten und der Bereitstellung von Daten für politische und administrative Entscheidungen sowie zwischen wissenschaftlicher Sachlogik und gesellschaftlicher (politischer) Konvention entwickeln. Dabei wird es zu einem Ausbau der Arbeitsmarktstatistik für währungspolitische Zwecke, zu einer Fokussierung auf gemeinsame Problemlagen wie Altern, Bildung, Gesundheit oder Asyl und zu mehr Sozialindikatoren für gemeinsames politisches Lernen im Rahmen eines Sozialsystem- und Sozialpolitikwettbewerbs kommen. Auch wird die Erwartungs- und Einschätzungsstatistik ausgebaut wer-

2 Für mehr Information sei auf die Webseiten von Eurostat verwiesen: www.europa.eu.int/comm/eurostat

3 „Die EU-Sozialstatistik auf der Überholspur"; Sigma – Das Bulletin der europäischen Statistik, 03/2000.
Sigma ist gratis von Eurostat erhältlich (eurostat-pressoffice@cec.eu.int) und kann auch über das Web bezogen werden.

den, nicht zuletzt für die Geldpolitik. Allerdings ist dieser Prozess durch die anstehende Erweiterung in seiner Entwicklung aber nur schwer zu prognostizieren.

Da die Europäische Sozialstatistik oft - ob zu recht oder unrecht, muss dahingestellt bleiben - von den Sozialwissenschaftlern kritisiert wird, ist zumindest ein verbesserter Dialog zwischen Wissenschaft und Amtsstatistik erforderlich. Doch auf europäischer Ebene ist dieser Dialog aufwendig und kompliziert. Zudem ist die EU (noch) nicht der dominante Diskursraum für soziale und somit auch sozialstatistische Anliegen. Auch überlappen sich der gesellschaftswissenschaftliche und der amtsstatistische Diskursraum kaum. Trotzdem können und sollten Sozialwissenschaftler versuchen, auch auf europäischer Ebene Einfluss zu nehmen. Denn zum einen können administrative Freiräume im Sinne der Sozialwissenschaften genutzt werden und zum anderen hat der Europäische Beratende Ausschuss für Statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich (CEIES), eine Art Statistischer Beirat auf EU-Ebene, einen Unterausschuss für Sozialstatistik, über den Initiativen ergriffen werden können. Die Sozialwissenschaftler können ihren Anliegen nur durch eine aktive Partizipation Gehör verschaffen.

5 Kooperationsmöglichkeiten zwischen Wissenschaft und Sozialstatistik

Die Europäische Amtsstatistik ist meiner Ansicht nach sogar ein besonders attraktiver Gegenstand für fast alle Gesellschaftswissenschaften, für die politischen Wissenschaften, insbesondere die (politische) Ökonomie, die Rechtswissenschaft, die Geschichtswissenschaft und damit natürlich auch für die Soziologie.

Nur allzu selten werden die komplexen Entscheidungsprozesse der Europäischen Amtsstatistik etwa im Zusammenhang mit der Harmonisierung von Methoden und Konzepten, aber auch der Abstimmung des Statistischen Programms diskutiert und problematisiert. Über das, was auf europäischer Ebene durch Amtsstatistiken beleuchtet wird und wie dies geschehen sollte, wird im Rahmen politisch-administrativer Prozesse entschieden. Dadurch wird am Ende implizit sogar ein Großteil der wirtschaftlichen und sozialen Problemlagen festgelegt, die auf europäischer Ebene überhaupt wahrgenommen werden können. Die Wahrnehmungsmuster werden dabei von den Amtsstatistikern auch noch gleich mitgeliefert. Gerechtfertigt wird diese Rolle der Amtsstatistiker, indem die Wissenschaftlichkeit ihres Tuns in den Vordergrund gerückt wird. Ihre Ferne zur (Tages-)Politik wird auch noch dadurch unterstrichen, dass ihnen zumindest in methodologischen Fragen eine recht große Unabhängigkeit eingeräumt wird. Ob dies jedoch ausreicht, um ihr politisch bedeutsames Tun zu legitimieren, ist zumindest einer Diskussion wert.

Nicht zuletzt wegen dieses Diskussionsbedarfs wäre eine kritische wissenschaftliche Analyse der Rolle von Amtsstatistiken in politischen, wirtschaftlichen und allgemein gesellschaftlichen Prozessen wichtig und dies unter den verschiedensten Perspektiven. So wird gerade die Sozialstatistik herangezogen, um im Rahmen eines europaweiten Systemwettbewerbs beste Praktiken im Umgang mit sozialen Problemen zu identifizieren. Implizit in der Statistik verborgene Wertvorstellungen haben somit einen Einfluss auf den Verlauf dieses Systemwettbewerbs, obwohl er auf objektiven Grundlagen geführt werden sollte und obwohl zumindest allgemein davon ausgegangen wird, dass es sich um wertneutrale Grundlagen handelt. Zudem werden auch europaweite Umverteilungsmaßnahmen durch Sozialstatistiken legitimiert. An deren Vergleichbarkeit besteht wohl kaum ein Zweifel. Doch kann man den Eindruck gewinnen, dass den Entscheidungsträgern die mit dem Bezug auf diese Statistiken implizit verbundenen Werturteile nicht immer bewusst sind. Schließlich werden Statistiken auch herangezogen, um über vertragskonformes Verhalten von Mitgliedsstaaten zu entscheiden. Dies trifft zwar nur am Rande auf Sozialstatistiken zu (sofern sie in Teilen auch in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung eingehen), sollte jedoch generell problematisiert werden.

Schließlich sollten im Rahmen einer solchen Analyse auch die theoretischen und praktischen Grenzen von Erkenntnissen, die man versucht durch Amtsstatistiken zu untermauern, klarer heraus gearbeitet und insbesondere auf mögliche Adäquationsfehler hingewiesen werden. Neben dem klassischen Fehler, dem Unterschied zwischen dem theoretisch Gemeinten und dem statistisch Gemessenen, kann sich beim politischen Gebrauch gerade von Wirtschafts- und Sozialstatistiken noch ein zusätzlicher Unterschied zwischen dem politisch Gemeinten und dem statistisch Gemessenen auftun.

Angesichts der Vielfalt der Fragestellungen und der Bedeutung statistischer Information in der heutigen Gesellschaft wäre es sicherlich verdienstvoll, dies alles in einer Art „Statistik der Gesellschaft“ zusammenzufassen. Dabei wäre natürlich ein besonderes Kapitel der „Statistik der Europäischen Union“ zu widmen.

Sozialstaat, soziale Sicherung und amtliche Statistik – Forschungen und Forschungsbedarf

Rolf Kroker

1 Forschungsbedarf und Forschungen zum Sozialstaat

Analysen zum Sozialstaat im allgemeinen und zu den sozialen Sicherungssystemen im besonderen haben seit Jahren einen hohen Stellenwert innerhalb des Forschungsprogramms des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW). Dahinter steht unsere Überzeugung, dass die Überwindung der Wachstumsschwäche und die Lösung unserer Arbeitsmarktprobleme ohne grundlegende Reformen auf dem weiten Feld der sozialen Sicherung nicht gelingen kann. Die Sozialleistungsquote, das ist im Wesentlichen die Summe aller staatlichen Sozialleistungen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, ist langfristig stark gestiegen. Noch im Anfang der siebziger Jahre waren die Sozialleistungsquote und die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote mit etwa 25 Prozent gleich hoch. Inzwischen ist die Sozialleistungsquote auf über 32 Prozent gestiegen und die Investitionsquote auf rund 20 Prozent gefallen. Dringlich sind Reformen auch, weil in Deutschland die Finanzierung des sozialen Sicherungssystems zu einem hohen Prozentsatz an das Arbeitsverhältnis und damit das Arbeitseinkommen gekoppelt ist. Jeder Anstieg der Sozialbeiträge schlägt somit direkt auf die Arbeitskosten durch und kostet Beschäftigung. Die größten Herausforderungen stehen uns angesichts der demografischen Entwicklungen darüber hinaus noch bevor.

Im Zentrum unserer wissenschaftlichen Arbeit steht die empirische Forschung. Das Institut der deutschen Wirtschaft ist deshalb auf aussagefähige Statistiken in hohem Maße angewiesen; ohne diese können wir unseren Auftrag nicht erfüllen. Das Institut ist somit ein ganz typischer Nutzer von Statistiken. Wir fragen Statistik nach, sind also Kunden nationaler und internationaler Anbieter von Daten.

Das IW ist aber auch auf der anderen Marktseite tätig, sprich produziert auch Primärstatistik. Wir tun dies über den Weg von repräsentativen Befragungen von Unternehmen und Bürgern. Zu nennen sind unsere Konjunkturumfragen bei Unternehmen. Wir führen sie zweimal jährlich durch, im Frühjahr und Herbst. Ursprünglich war sie auf die neuen Bundesländer beschränkt, inzwischen haben wir sie auf ganz Deutschland ausgedehnt. Des Weiteren haben wir im Rahmen von Forschungsprojekten repräsentative Bevölkerungsbefragungen durchgeführt – oder genauer: durchführen lassen. Wir gehen dabei den Weg über Omnibusbefragungen. Im Jahr 1998 beispielsweise haben wir innerhalb eines Projektes mit dem

Titel „Mobile Wirtschaft – immobile Gesellschaft, gesellschaftspolitische Konsequenzen der Globalisierung“ die Bevölkerung nach ihren Ansichten zur Globalisierung befragt. So konnte unter anderem die These empirisch bestätigt werden, dass mit zunehmendem Informationsgrad die Risiken der Globalisierung geringer und ihre Chancen höher bewertet werden (Meier 1999: 145). Den Weg der Bevölkerungsbefragung sind wir auch im Rahmen unseres Forschungsvorhabens „Projekt Gemeinsinn: Ist der Kommunitarismus die richtige Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung?“ gegangen (Meier 2003). Abgefragt wurden wieder durch eine Omnibusbefragung die Einstellungen der Bürger zum so genannten coporate citizenship. Andere Beispiele für die Rolle des IW als Produzent von Statistiken sind unsere regelmäßig durchgeführten Erhebungen zu den betrieblichen Weiterbildungskosten und die Umfrage zu den Betriebsratswahlen, die zur Zeit ausgewertet wird. Zu nennen sind auch unsere Unternehmensbefragungen zum Umfang, den Motiven und Erfahrungen mit ausländischen Direktinvestitionen (Beyfuß / Eggert 2000).

Trotz dieser eher punktuellen Erarbeitung von originärem statistischen Material ist das IW doch in erster Linie ein Nutzer von Statistiken, dabei überwiegend natürlich der amtlichen Statistik nationaler und in immer stärkerem Maße auch internationaler Ämter oder Organisationen. Ich möchte anhand von drei Beispielen verdeutlichen, wie wir amtliche Statistik nutzen, mit welchen Problemen wir dabei zu kämpfen haben und wo wir Verbesserungsbedarf sehen.

2 Beispiele für Nutzungschancen und Verbesserungsmöglichkeiten

2.1 Armut

Nicht erst seit die Bundesregierung den ersten offiziellen Armuts- und Reichtumsbericht unter dem Titel „Lebenslagen in Deutschland“ veröffentlichte, war das Phänomen Armut Gegenstand der wissenschaftlichen Forschung in Deutschland und natürlich auch im Institut der deutschen Wirtschaft (Peter 2000, 2002). Eine wissenschaftlich unstrittige Definition von Armut gibt es nicht. Im ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung werden gleich acht verschiedene Armutsgrenzen präsentiert. Die Spanne reichte von 6,6 bis 20 Prozent der Bevölkerung in Westdeutschland und 2,8 bis 11,9 Prozent in den neuen Bundesländern. Nicht selten wird von Armut gesprochen, aber Einkommensungleichheit gemeint. Es ist üblich, Armut relativ abzugrenzen, meistens mit dem 50-Prozent-Kriterium. Danach gilt jemand als arm, wenn er nur über weniger als der Hälfte des Durchschnittseinkommens verfügt. Zufriedenstellen kann diese Definition nicht. Sie abstrahiert völlig vom Wohlstandsniveau und weist selbst dann eine unverändert hohe Armutsquote aus, wenn alle Einkommen real steigen und

folglich es allen besser geht. Beim Umgang mit diesem Thema stößt man zwangsläufig auf die Sozialhilfestatistik. Da die Sozialhilfe das soziokulturelle Existenzminimum definiert, ist es üblich, die Sozialhilfe in Deutschland quasi als absolute Armutsgrenze zu interpretieren und die Zahl der Sozialhilfeempfänger als Indikator für das Niveau und die Entwicklung von Armut zu betrachten. Es gibt aber berechtigte Zweifel, ob die Sozialhilfestatistik dies wirklich leisten kann. Seit der Bremer Langzeitstudie zur Sozialhilfe Anfang der 90er Jahre gilt in der dynamischen Armutsforschung, dass „Armutslagen beweglich (sind): Armut ist häufig nur eine Episode im Lebenslauf und wird von einem großen Teil der Betroffenen aktiv bewältigt. Zugleich reicht Armut als vorübergehende Lebenslage und latentes Risiko in mittlere soziale Schichten hinein und ist nicht mehr auf traditionelle Randgruppen oder ein abgespaltenes unteres Drittel beschränkt“ (Leibfried / Leisering 1995: 9).

Die amtliche Sozialhilfe-Statistik ist derzeit zu undifferenziert, um Armut in dieser Weise widerspiegeln zu können. Sie bildet lediglich den Bestand an Hilfeempfängern zum Jahresende ab. Es gibt keine aussagefähige Zugangs- oder Abgangsstatistik und die Angaben über die „durchschnittliche bisherige Dauer der Hilfegewährung“ beziehen sich ausschließlich auf den aktuellen Hilfebezug. Die Daten über die Hilfeempfänger beschränken sich auf Geschlecht, Alter und Nationalität. Es gibt keinerlei Angaben zum vorherigen Einkommen, Ausbildung, Erwerbsbiographie etc. Lebenslagen werden nur unter der Überschrift „besondere soziale Situation bei der Hilfegewährung“ erfasst. Hierzu zählen (in Klammern jeweils der Prozentanteil an allen Empfängern von Laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, Deutschland, 2000): Tod eines Familienmitglieds (1,6 %), Trennung/Scheidung (10,6 %), Geburt eines Kindes (4,8 %), Freiheitsentzug; Haftentlassung (0,8 %), stationäre Unterbringung eines Familienmitglieds (0,2 %), Suchtabhängigkeit (1,3 %), Überschuldung (1,1 %), ohne eigene Wohnung (3,1 %) sowie sonstige (78,1 %).

Demnach befinden sich fast vier Fünftel der Hilfeempfänger in keiner „besonderen sozialen Situation“. Dies entspricht zwar der Tatsache, dass ein immer größerer Anteil der Sozialhilfeempfänger „Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt“ und nicht – wie bei Verabschiedung des Gesetzes vorgestellt – „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ bezieht. Unbeantwortet bleibt aber, warum im Jahr 2000 von 1,62 Millionen Sozialhilfeempfängern im erwerbsfähigen Alter fast vier Fünftel nicht in der Lage waren oder keinen Anreiz hatten, für ihren Lebensunterhalt zu sorgen, obwohl sie sich in keiner „besonderen sozialen Situation“ befanden. Der Grund liegt in der Logik des Sozialhilfesystems: Weil die Sozialhilfe Einkommen und Arbeit trennt, ist Arbeitslosigkeit keine besondere, sondern die normale soziale Situation von Hilfeempfängern. 91 Prozent der 15 – 64-jährigen Hilfeempfänger sind nicht erwerbstätig. Davon sind 40 Prozent arbeitslos gemeldet und stehen zumindest formal dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Die übrigen sind nicht

erwerbstätig, weil sie sich in Aus- und Fortbildung befinden (13,2 %), häuslich gebunden sind (32,7 %), krank, behindert, arbeitsunfähig (18,1 %) oder zu alt (3,9 %) sind oder aus sonstigen Gründen (32,1 %) dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen.

Diese Kategorisierung der Gründe folgt der Definition des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) über die Unzumutbarkeit, selbst für seinen Lebensunterhalt zu sorgen. Sie gibt aber auch einen Hinweis darauf, dass ein wesentlicher Grund für Sozialhilfeabhängigkeit und Armut bzw. Arbeitslosigkeit in Deutschland in Dysfunktionalitäten im Sozialsystem sowie in dem diesem zugrundeliegenden Verständnis von staatlicher Verantwortung (versus Eigenverantwortung) liegt.

Um Armut in Deutschland zu erklären, müsste sich die empirische Forschung viel intensiver damit beschäftigen, in welchen Lebenslagen und aus welchen Gründen Menschen in den Sozialhilfebezug kommen und wie bzw. wohin sie ihn verlassen. Die Statistik kann da ein paar quantitative Daten beisteuern, ist aber weit davon entfernt, wirklich fundiert Auskunft geben zu können.

2.2 Einkommensverteilung

In den letzten Jahren hat sich das Institut der deutschen Wirtschaft auch intensiv mit Fragen der funktionalen und personellen Einkommensverteilung befasst. So haben wir zum Beispiel folgende Analysen vorgelegt: Ist Ungleichheit der Preis für Wohlstand? Zum Verhältnis von Wachstum und Verteilung (Grömling 2001); Fördern und Fordern – Ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung (IW-Köln 2001); Spreizung westdeutscher Arbeitseinkommen – Messung, Trends und Einflussfaktoren (Schröder 2000); Arbeitsmarktstatus- und Lohnmobilität in Westdeutschland 1984/96 (Kaltenborn/Klös, 2000).

Dabei haben wir uns auf Daten aus mehreren amtlichen Quellen gestützt. Die wichtigsten sind die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), der Mikrozensus, die Einkommenssteuerstatistik, sowie die Gehalts- und Lohnstrukturerhebung. Zusätzliche bedeutende Informationsquelle ist das Sozio-ökonomische Panel (SOEP), das von der Deutschen Forschungsgesellschaft, also auch mit öffentlichen Mitteln, gefördert wird. Im Folgenden einige Anmerkungen zu diesen Statistiken.

Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS): Die EVS findet zur Zeit alle fünf Jahre statt. Bei der letzten EVS im Jahr 1998 wurden über 60.000 Haushalte befragt. Damit erreicht die EVS einen recht großen Stichprobenumfang. Da die befragten Haushalte Haushaltsbücher führen müssen, lassen sich Einnahmen und Ausgaben relativ gut erheben. Ein Vorteil ist ebenfalls die regelmäßige Erfassung des Vermögens (Geld- und Immobilienvermögen) und der Ausstattung mit langlebigen Gebrauchsgütern, so dass sich durch die Kombination von Einkommens- und Vermögensdaten die Wohlstandsposition der Haushalte besser erfassen lässt.

Nachteilig ist der 5-jährige-Erhebungsrhythmus. Die Ränder der Einkommensverteilung werden vermutlich nicht repräsentativ erfasst (Bevölkerung in Heimen und Obdachlose fehlen, obere Abschneidegrenze beim Einkommen). Zudem ist die Vergleichbarkeit der Ergebnisse (etwas) eingeschränkt: So wurde beispielsweise die Abschneidegrenze für höhere Einkommen geändert und Ausländer erst seit 1988 befragt. 1998 wurde die Stichprobe in vier Teilstichproben zerlegt, so dass die Haushalte nur noch über einen Zeitraum von drei Monaten ein Haushaltsbuch führen mussten. Nach Ansicht des Armutsforschers Richard Hauser sind dadurch die Angaben zum Vermögenseinkommen nicht mehr belastbar. Längsschnittanalysen sind mit den Daten der EVS nicht möglich.

Sozio-ökonomisches Panel (SOEP): Das SOEP deckt ein breites Fragespektrum ab (z. B. demographische und biographische Fragen, Erwerbstätigkeit, Einkommen, Wohnverhältnisse, Zeitverwendung, Lebenszufriedenheit, etc.). Es fehlen aber Angaben zu den Ausgaben und zum Vermögen (höchstens indirekt über Vermögenseinkommen). Um diese Lücke zu schließen, werden 2002 auch Vermögensangaben individuell und haushaltsbezogen abgefragt. Eine deutliche Verbesserung wird seit Erhebungsjahr 2000 durch eine große Ergänzungsstichprobe erreicht, die den Stichprobenumfang auf immerhin 13.000 Haushalte erhöht hat. Im SOEP werden zwei verschiedene Einkommensangaben erhoben. Das individuelle Netto- und Bruttoeinkommen und das verfügbare Haushaltseinkommen des Monats vor dem Interview und differenziertere Einkommensangaben des Vorjahres. Problematisch bei den Angaben des Vorjahres ist neben dem Aktualitätsverlust die Tatsache, dass es zu Unschärfen kommen kann, wenn sich die Zusammensetzung des Haushalts ändert.

Mit den SOEP sind auch Längsschnittanalysen möglich, so dass auch Untersuchungen zur Einkommensmobilität durchführbar sind. Langfristvergleiche sind allerdings durch die mittlerweile recht zahlreichen Ergänzungs- und Zusatzstichproben erschwert. Zudem sind Fragestellungen und Antwortkategorien nicht unverändert geblieben.

Mikrozensus: Der Mikrozensus bietet den Vorteil des großen Stichprobenumfangs (1 Prozent der Haushalte). Das Einkommen wird hier nur auf Nettobasis in Einkommensklassen erfragt (sowohl individuell als auch haushaltsbezogen, allerdings nur ein Interview pro Haushalt). Hohe Einkommen werden jetzt besser erfasst, weil die oberen Einkommensklassen stärker differenziert wurden. Längsschnittanalysen sind für eine Periode bis maximal vier Jahre möglich, weil die Haushalte (genauer gesagt die Haushalte einer bestimmten Adresse) über einen Zeitraum von vier Jahren befragt werden, wobei jedes Jahr in einem Rotationsverfahren ein Viertel der Haushalte ausgetauscht wird.

Gehalts- und Lohnstrukturerhebung: Die Gehalts- und Lohnstrukturerhebung findet als Stichprobenerhebung bei Betrieben statt. In kleineren Betrieben werden die Angaben aller Beschäftigten erfragt, in größeren wird nur ein Teil der Beleg-

schaft erfasst (zweistufiges Auswahlverfahren). Der Auswahlsatz betrug 1995 rund 7 Prozent der Beschäftigten. Bei der laufenden Erhebung für den Berichtsmonat Oktober 2001 wurden die Dienstleistungen besser erfasst und auch Angaben für Auszubildende und für Mitarbeiter mit einem Monatseinkommen von über 25.000 DM erfragt. Die Ränder der Einkommensverteilung sind so besser zu erheben. Nachteil ist auch hier, dass die Abstände zwischen den Untersuchungen groß sind. Längsschnittanalysen sind nicht möglich.

Einkommenssteuerstatistik: Die Einkommensteuerstatistik wurde bisher alle 3 Jahre erhoben, soll ab Erhebungsjahr 2001 aber jährlich durchgeführt werden. Vorteil ist die Vollerfassung des steuerpflichtigen Einkommens, so dass auch die Betrachtung hoher Einkommen möglich ist. Durch Angaben zum Ehegattensplitting und zu den Kinderfreibeträgen lassen sich auch (zumindest näherungsweise) Äquivalenzeinkommen berechnen. Nicht steuerpflichtige Einkommen können naturgemäß nicht erfasst werden.

Angaben zur Einkommensverteilung lassen sich in einer Reihe amtlicher Statistiken finden. Dabei hat sich die Datenlage in den letzten Jahren sicherlich gebessert oder wird sich weiter bessern. Die Ränder der Einkommensverteilung sind nun etwas schärfer abbildbar und auch die Aktualität der Daten hat sich gebessert. Auch der Zugang zu den Daten ist einfacher geworden. Durch faktisch anonymisierte Datensätze und den geplanten Aufbau von Forschungsdatenzentren haben und werden sich die Auswertungsmöglichkeiten für die Wissenschaft verbessern.

Als großes Manko bleibt jedoch, dass sich im Wesentlichen nur ein eindimensionales und statisches Bild der Einkommensverteilung zeichnen lässt. Analysen zur Einkommensmobilität sind nur mit Daten des SOEP und mit Einschränkungen (maximal 4 Jahre, ungenauer Einkommensbegriff) mit Werten aus dem Mikrozensus möglich. Tiefergehende Auswertungen des SOEP scheitern hierbei jedoch schnell am zu geringen Stichprobenumfang. Die im Jahr 2000 gestartete Erweiterungsstichprobe verbessert zwar die Situation, aber es wird noch einige Jahre dauern, bis sich dies auch auf Längsschnittanalysen auswirkt. Die Verknüpfung von Angaben zum Vermögen und zum Einkommen erlaubt dagegen bisher nur die EVS. Der Frageblock zum Vermögen könnte zumindest für das Jahr 2002 auch das SOEP zur Alternative machen. Vermögensfragen dürften im SOEP aber vermutlich nicht jährlich abgefragt werden. Auch die Verknüpfung von Einkommensdaten mit anderen Indikatoren wie beispielsweise die subjektive Bewertung des Lebensstandards oder die Verknüpfung mit Lebenslagenkonzepten sind bisher kaum möglich (ansatzweise am ehesten im SOEP).

Nicht befriedigen kann bisher, dass sich die Angaben der verschiedenen Statistiken, die Informationen zur Individualebene geben, nicht verknüpfen lassen. Daher erscheint es als interessanter Forschungsansatz, dass das Statistische Bundesamt mit Hilfe von befragungswilligen Mikrozensushaushalten versucht, ein Ac-

cess-Panel für Haushalts- und Personenstichproben aufzubauen. Angeworben werden sollen vor allem Personen, die letztmalig an einer Mikrozensus-Befragung teilgenommen haben. Hierdurch wäre es zumindest möglich, die Angaben der freiwilligen Befragungen mit den zurückliegenden Angaben aus den Mikrozensus-Interviews zu verknüpfen. Vorteile ergäben sich aber auch bei der Stichprobenziehung. Erforscht werden sollten aber auch andere Möglichkeiten, Angaben der bisher parallel laufenden Statistiken zu verknüpfen (beispielsweise Einkommenssteuerstatistik mit anderen Erhebungen).

2.3 Gesundheitsökonomie

Nutzer amtlicher Statistiken ist das Institut der deutschen Wirtschaft auch im weiten Bereich der Gesundheitsökonomie. Das IW hat im Frühjahr 2002 eine ordnungspolitische Reformkonzeption für die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) vorgelegt (Pimpertz 2002), verbunden mit einer empirisch-statistischen Bestandsaufnahme der Entwicklungen im Gesundheitswesen. Zum Untersuchungsgegenstand gehörten unter anderem: die globale Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der GKV, die Auswirkungen demografisch bedingter Lastverschiebungen, die Rückwirkungen medizinisch-technischer Entwicklungen auf das Leistungsgefüge der GKV, die Beschreibung der Entwicklung der Einnahmen in Abhängigkeit von der Mitglieder- und Beschäftigtenstruktur und die Anreizwirkungen des Finanzierungssystems.

Zur Erstellung des empirischen Teils der Untersuchung haben wir auf folgende Statistiken zurückgegriffen: Daten zum Gesundheitswesen des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG), Arbeits- und Sozialstatistik, Monats- und Hauptberichte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA), Veröffentlichungen des Bundesversicherungsamtes zum Risikostrukturausgleich und zur Ableitung von Altersausgabeprofilen und Mitteilungen des BMG zur Finanzentwicklung der GKV.

Trotz der Fülle an Daten zur gesetzlichen Krankenversicherung ist der Wissenschaftler natürlich nie ganz zufrieden. Zur Beurteilung der mittel- und langfristigen Ausgaben-Einnahmen-Entwicklung in der GKV ist eine Gegenüberstellung von Altersausgaben- und Einnahmeprofilen notwendig. Hier ist man auf Vereinfachungen angewiesen, weil die Mitgliederstruktur derzeit nur in 5-Jahres-Intervallen dokumentiert wird. Gleichzeitig lassen sich die Mitgliederstrukturen nur indirekt nach der allgemeinen Krankenversicherung der Erwerbstätigen und der Krankenversicherung der Rentner differenzieren. Eine altersspezifische Zuordnung der Einnahmeströme fehlt gänzlich. All dies erschwert eine differenzierte Betrachtung, die aber wünschenswert wäre, um ursachengerechte Problemlösungen entwickeln zu können. Um zum Beispiel wirklich fundierte Aussagen über die immer wichtiger werdende Frage machen zu können, wie eine zunehmende

Alterung der Gesellschaft die Ausgaben der GKV tangiert, benötigte man repräsentative, individuelle Ausgabenentwicklungen im Lebenszyklus. Die amtliche Statistik lässt uns diesbezüglich im Stich. Die privaten Krankenversicherungen verfügen grundsätzlich über diese Informationen, da dort individuelle Versichertenkarteien geführt werden. Diese Daten sind aber nicht allgemein zugänglich und wohl auch nicht für die Gesamtheit der GKV-Versicherten repräsentativ.

3 Schlussbemerkung zum Sozialbudget

Abschließend möchte ich noch ein paar wenige Anmerkungen zum Sozialbudget machen. Das Sozialbudget, wie es vom BMA veröffentlicht wird, erfasst die Zahlungsströme im Zusammenhang mit staatlichen Vorschriften zur sozialen Sicherung und suggeriert eine umfassende Abbildung der sozialen Sicherung. Tatsächlich sind aber private Zahlungen, die den gleichen Zweck außerhalb gesetzlicher Vorschriften erfüllen, nicht erfasst, obwohl sie de facto gleiche Funktionen erfüllen. Ursächlich sind hier Wahloptionen des Gesetzgebers. Sie erlauben entweder eine alternative Absicherung auf privaten Märkten (wie in der Krankenversicherung) oder freiwillige, zusätzliche Leistungen, die den gesetzlichen Pflichtsystemen als vergleichbar gegenüberstehen (wie zum Beispiel die betriebliche Altersversorgung). So werden Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung im Sozialbudget erfasst, Prämien zur privaten Krankenversicherung einschließlich des Arbeitgeberanteils aber nicht. Damit ist die Gruppe der privat krankenversicherten Arbeitnehmer mit ihren Zahlungsströmen nicht abgebildet, obwohl sie größtenteils zum Beispiel in der gesetzlichen Rentenversicherung beitragspflichtig ist und folglich dort im Sozialbudget erfasst ist.

Bei der Weiterentwicklung der Sozialbudget-Systematik wäre es deshalb wünschenswert, von der reinen Legaldefinition abzurücken, weil die gesetzlichen Bestimmungen nicht lückenlos soziale Sicherung erfassen und dies in Zukunft wohl auch immer weniger tun. Zumindest in einem Ergänzungsbericht wäre die Frage, was an staatlich veranlassten Leistungen im Rahmen der sozialen Sicherung erfolgt, um den Aspekt zu ergänzen, was die Haushalte privat an sozialen Sicherungsmaßnahmen nachfragen. Damit würde von einer Legaldefinition des Sozialbudgets auf eine Betrachtung des tatsächlichen sozialen Sicherungsgeschehens gewechselt.

Literatur

Beyfuß, Jörg / Eggert, Jan, 2000: Auslandsinvestitionen der deutschen Wirtschaft und ihre Arbeitsplatzeffekte. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 258. Köln.

Grömling, Michael, 2001: Ist Ungleichheit der Preis für Wohlstand? Zum Verhältnis von Wachstum und Beschäftigung. Köln.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg), 2001: Fördern und Fordern. Ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung. Köln.

Kaltenborn, Bruno / Klös, Hans-Peter, 2000: Arbeitsmarktstatus – und Lohnmobilität in Westdeutschland 1984/96. S. 24-41 in: iw-trends, 27. Jg. Nr. 2.

Leibfried, Stephan / Leisering, Lutz, 1995: Zeit der Armut. Frankfurt am Main.

Meier, Bernd, 1999: Mobile Wirtschaft – immobile Gesellschaft. Gesellschaftspolitische Konsequenzen der Globalisierung. Köln.

Meier, Bernd, 2003: Mehr Gemeinsinn! Eine richtige Antwort auf die Globalisierung? Köln.

Peter, Waltraut, 2000: Das deutsche Sozialhilfesystem: Im Spannungsfeld zwischen sozialer Fürsorge und Hilfe zur Arbeit. S. 57 – 69 in: iw-trends, 27. Jg. Nr. 2.

Peter, Waltraut, 2002: Das Wisconsin-Works-Modell: Vorbild für eine Reform der deutschen Sozialhilfe? S. 55 – 61 in: iw-trends, 29. Jg. Nr. 2.

Pimpertz, Jochen, 2002: Leitlinien zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung. Von der fiskalischen Reaktion zur Ordnungspolitik des Gesundheitswesens. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 271.

Schröder, Christoph, 2000: Spreizung westdeutscher Arbeitseinkommen – Messung, Trends und Einflussfaktoren. S. 5 – 21 in: iw-trends, 27. Jg. Nr. 2.

Sozialstaat, soziale Sicherung und amtliche Statistik – Forschungen und Forschungsbedarf

Claus Schäfer

Der Sozialstaat braucht Statistiken mit „sozialem" Informationsgehalt, um seine Aufgaben erfüllen zu können. Zwar scheint heute das vorhandene Datenangebot im allgemeinen gut, trotzdem stellt sich immer wieder die Frage, ob und wie das Angebot insbesondere der amtlichen Statistik verbessert werden kann. Entsprechende Antworten haben in letzter Zeit von wissenschaftlicher Seite der Statistische Beirat des Statistisches Bundesamtes (2002) oder die Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur (2001) formuliert; ihre Vorschläge werden z.B. mit den Forschungsdatenzentren und Datenservicezentren der Statistischen Ämter teilweise auch schon umgesetzt. Ähnliche Aktivitäten zur Verbesserung des Statistikangebots gehen von der Politik aus und wurden in den letzten Jahren vor allem von den Informationsbedarfen der EU-Ebene geprägt.[1]

Alle genannten Anforderungen an die – in der Regel: amtliche - Statistik betreffen verbesserte Zugänge zu und Aufbereitungen von vorhandenen Daten sowie das Erschließen zusätzlicher Informationsquellen. Dazu werden im folgenden Anregungen gegeben, die unter anderem die Erfahrungen durch Forschungsarbeit und Politikberatung aus dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung berücksichtigen.

1 Informationsdefizite und –bedarfe

Das vorhandene Datenangebot der amtlichen Statistik wird kontrastiert von durchaus zahlreichen und auch großen Daten- bzw. Informationslücken. Letztere betreffen zudem nicht selten fundamentale Bereiche des Sozialstaats. Diese werden zwar in der öffentlichen Tagesdebatte als selbstverständlich transparent vorausgesetzt, sind es aber oft faktisch nicht – weshalb die Debatte manchmal auf fragwürdiger Grundlage fußt. Einige Beispiele für solche Defizite bei realen wie bei monetären Phänomenen des Sozialstaats und seiner Gesellschaft möchte ich hier nennen.

1 Siehe z.B. die Statistikanforderungen der EU-Finanzministerien (2000) zur verbesserten Beobachtung von Konjunktur und Wachstum oder die Statistik-Auswirkungen anderer EU-Vorgänge und -Debatten bei Klumpen (2002) und Kopsch (2002).

1.1 Reale Phänomene: Investitionen, Betriebe, Arbeitsmarkt

Wir wissen z.B. zu wenig über das Produktivvermögen unserer Gesellschaft. Gemeint ist damit zunächst der private Kapitalstock insbesondere in Form von produktiven Anlagen, Gebäuden und Maschinen, deren Zusammenwirken mit dem Faktor Arbeit Produktivität und Produktion bewirkt sowie weitere Größen wie Beschäftigung, Einkommensverteilung und anderes mehr beeinflusst. Umfang und Qualität der privaten Investitionen als Zuwachs des Produktivvermögens (und parallel dazu die Abschreibungen als „Verbrauch" dieses Vermögens) werden nur geschätzt. Wir wissen ebenso zu wenig über den öffentlichen Infrastrukturbestand, dessen jährliche Veränderungen auch nur unzureichend erfasst werden. So wird zum Beispiel das Tiefbauvermögen des Staates mit der Prämisse als konstant angenommen, dass sich jährliche Reparaturen und Abschreibungen die Waage halten. Tatsächlich ist dies eine immer wagemutigere Annahme, beispielsweise wegen des Zustands der öffentlichen Kanalisation, die zu großen Teilen noch aus dem Ende des 19. Jahrhunderts stammt, und wegen der Entwicklung entsprechender Investitionen, die unter der Konsolidierungspolitik der öffentlichen Haushalte leiden. Insgesamt fehlen öffentliche Kataster, die Auskunft geben über Umfang, Alter und Qualität der einzelnen Infrastrukturbereiche und die damit Indikatoren liefern für entsprechenden Reparatur- und Ersatzbedarf sowie für eine bedarfsorientierte Steuerung und Bewertung von Infrastrukturinvestitionen.

Es ist auch zu wenig bekannt über sozialstaatliche „Institutionen". Zum Beispiel ist die gesamte Anzahl der Betriebe und Unternehmen in Deutschland unsicher, weil insbesondere kleine Unternehmen und generell Dienstleistungsbetriebe nicht gänzlich erfasst werden oder gar nicht aktiv sind bzw. lediglich in Handelsregistern aufgelistet sind. Deshalb gibt es seit längerem das amtliche Bemühen, mit einer Dienstleistungsstatistik und mit einer Betriebsdatei hierzu Transparenz zu schaffen, ohne dass dieses Ziel bisher erreicht ist. Ein anderes Beispiel betrifft die Anzahl der Gremien an betrieblicher Interessenvertretung bzw. an Betriebs- und Personalräten in Deutschland, die etwas über Ausmaß und Stabilität des deutschen Mitbestimmungssystems aussagen kann. Lange Zeit gingen etwa die Tarifparteien von rund 40.000 Betriebsratsgremien aus, weil sich eine entsprechende Anzahl aus Meldungen neu gewählter Betriebsräte an die Gewerkschaften bei den Betriebsratswahlen 1998 ableiten ließ.[2] Inzwischen kann man von fast 150.000 solcher Gremien sprechen, die sich seit Jahren aus den hochgerechneten Ergebnissen des Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg – einer Befragung des betrieblichen Managements – herleiten lassen (so Bellmann/Ellguth 2003a).

2 Vergleichbare Meldungen für die Betriebsratswahlen 2002 liegen bisher nur für den Bereich der IG Metall vor.

Gäbe es dagegen in Deutschland wie in Holland eine Meldepflicht für solche Gremien, wäre die entsprechende Daten-Unsicherheit a priori wesentlich geringer.

Es fehlen auch nach wie vor ausreichende Informationen über Umfang und Struktur des Arbeitspotenzials wie des Arbeitsmarktes. Zunächst sind die Personen „vor den Toren" des Arbeitsmarktes nicht hinreichend erfasst. Das betrifft z.B. die sogenannte stille Reserve, also Personen, die unter bestimmten Bedingungen gerne Arbeit aufnehmen würden – die in ihrer Zahl wie ihren Wünschen an arbeitsmarktliche Rahmenbedingungen (wie beispielsweise Kinderbetreuung) nicht genau bekannt sind. Das gilt aber auch schon in einer Stufe davor für die Übergänge von den Ausbildungs-Schulen zum Arbeitsmarkt. Hier werden zwar die im dualen Ausbildungssystem befindlichen Personen relativ gut abgebildet, nicht jedoch diejenigen in Berufsfachschulen und anderen Ausbildungs- und Vorbereitungsgängen. Schließlich „verwischen" ohne genaue Kenntnis die Grenzen zwischen „vor" und „im" Arbeitsmarkt, weil z.B. zunehmend Schüler und Studenten gleichzeitig Erwerbsarbeit leisten (Voss-Dahm 2002) oder weil faktisch voll Erwerbstätige als unbezahlte „Praktikanten", also als vorgeblich noch „Lernende", beschäftigt – und missbraucht – werden. Selbst das Ausmaß des gesamten Beschäftigungspotenzials wie der tatsächlich Beschäftigten ist unsicher. So bestehen zwischen der Bevölkerungsstatistik, die aus der letzten Volkszählung lediglich fortgeschrieben wird, und den kommunalen Melderegistern für die örtlich lebende Bevölkerung mehr oder weniger große Differenzen, die auf methodische Probleme in beiden Datenquellen zurückgehen. So werden auch geringfügig Beschäftigte nach wie vor nicht vollständig erfasst oder „Praktikanten" noch nicht. Es bleibt zu hoffen, dass aus diesen und anderen Gründen - wie etwa legaler und illegaler Zuwanderung - nicht auch in Deutschland eine erhebliche Diskrepanz zwischen gemessener und tatsächlicher Beschäftigung wie in den USA besteht: Die gemessene Arbeitslosigkeit in den USA z.B. ist auch deshalb in den 90er Jahren relativ gering gewesen, weil dort die Arbeitsmarktstatistik (Thurow 1996) mehrere Millionen weniger Personen erfasst als die US-Bevölkerungsstatistik und damit eine faktisch wesentlich höhere Erwerbslosigkeit nicht widerspiegelt.

Ein großes Informationsdefizit liegt auch bei der Verwendung von Zeit in der Gesellschaft vor, das heißt z.B. in der Arbeitswelt bezüglich der Dauer der Tagesarbeitszeit in einzelnen Beschäftigungsverhältnissen, in der Lebenswelt bezüglich verschiedener Nicht-Erwerbstätigkeiten. Da diese „Zeitverhältnisse" Bausteine der individuellen Lebenswege sind, müssen insbesondere die Lebensverlaufsforschung und damit auch die entsprechende Politikberatung häufig mit relativ wenig Informationen auskommen – mit Gefahr für ihre Qualität. Jedenfalls sind mit der Verminderung solcher Informationsdefizite empirische Überraschungen möglich. So ist zum Beispiel aus der IAB-Beschäftigtenstichprobe – die erst seit einigen Jahren die Analyse von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen bis 1975 zurück erlaubt – erheblicher Zweifel an einer

Angleichung der Geschlechterverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt abzuleiten; denn von 1977 bis 1998 hat das durchschnittliche Vollzeiteinkommen von Frauen gemessen an dem der Vollzeitmänner lediglich um 2 vH auf 74 vH zugelegt. Erst recht lassen sich solche Zweifel aus den ebenfalls seit kurzem erst verfügbaren Datensätze der Untersuchung Altersvorsorge in Deutschland (AVID) ableiten, nach denen auch heute noch das Lebenserwerbseinkommen von Frauen im Vergleich zu dem der Männer lediglich 42 vH im Durchschnitt beträgt; denn Männer sind fast lebenslang vollzeit-erwerbstätig, während ältere wie jüngere Frauen ihre Erwerbstätigkeit vermindern oder sogar unterbrechen, um einen Haushalt zu führen und/oder Kinder zu erziehen. Mit anderen Worten: die beiden Geschlechter weisen nach wie vor sehr unterschiedliche Lebensverläufe auf.[3]

1.2 Monetäre Phänomene: Einkommen und Vermögen

Begleitet werden solche Informationsdefizite bei realen Phänomenen durch andere auf der monetären Ebene, d.h. bei der Verteilung von Einkommen und Vermögen. Hier kann ich mich mit Beispielsnennungen relativ zurückhalten, weil die letztgenannten Defizite gerade im Zusammenhang mit der erstmaligen Vorlage eines nationalen Armuts- und Reichtumsbericht durch das Bundesarbeitsministerium (2001) sowie der Kritik daran erneut benannt worden sind. Betont werden aber sollen zumindest die folgenden Datenprobleme.

1. Die Gewinne von Betrieben und Selbständigen sind am wenigsten transparent. Auf makroökonomischer Ebene werden sie in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bestimmt durch das so genannte Differenzverfahren, d.h. durch den Abzug der direkt ermittelbaren Einkommen aus abhängiger Beschäftigung vom Volkseinkommen, das wiederum aus der Entstehungsrechnung und Verwendungsrechnung abgeleitet wird, also aus der Produktion bzw. aus der von In- und Ausland ausgeübten Nachfrage. In diesem Differenzverfahren schlagen sich Ungenauigkeiten, Schätzungen und andere methodische Probleme bei der Ermittlung all der anderen genannten Größen nieder.[4] Auch auf mikroökonomischer Ebene ist über Gewinne zu wenig bekannt, obwohl beispielsweise die Kommunen wegen ihrer Abhängigkeit von

3 Mit diesen und weiteren überraschenden Ergebnissen sind die beiden nicht-amtlichen Datenquellen IAB-Beschäftigtenstichprobe und AVID ausgewertet worden für den ersten „Bericht der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern", den WSI/INIFES/Tondorf 2001 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellt haben; der Bericht ist auch mit Stellungnahmen von Bundesregierung und Verbänden enthalten in Bundestagsdrucksache 14/8952 vom 25.04.2002. Eine Zusammenfassung der Berichtsergebnisse zu den Erwerbseinkommen der Geschlechter im Querschnitt wie im Lebensverlauf findet sich bei Schäfer 2002.

4 Die Ermittlung der Gewinne auf direktem Wege setzt allerdings einen wesentlich größeren Aufwand voraus. Vgl. dazu die Vorschläge von Luh 1996.

der örtlichen Gewerbesteuer auf Kalkulations- und Prognosesicherheit für ihre Gemeindehaushalte angewiesen sind.

2. Aber auch Informationen über abhängige Arbeitseinkommen sind nicht befriedigend. So bleibt das Erwerbseinkommen von angestellten Managern relativ unbekannt, weil selbst Kapitalgesellschaften nicht gesetzlich verpflichtet sind, individuelle Bezüge und weitere Leistungen wie Aktienoptionen zu publizieren. Doch auch „höhere" Arbeitseinkommen unterhalb der Management-Ebene sind wenig nachvollziehbar, weil z.B. die gesetzliche Meldepflicht für Arbeitgeber zur Angabe von individuellen Arbeitseinkommen an die Sozialversicherungen mit der Höhe der Beitragsbemessungsgrenze endet. Diese Meldepflicht bei Sozialversicherungspflichtigen schließt bis heute auch nicht die Angabe des individuellen Arbeitsvolumens ein. Deshalb können insbesondere die gemeldeten Teilzeiteinkommen einer Person entweder auf relativ hohen Stundensätzen bei kurzer Arbeitszeit oder auf relativ niedrigen Stundensätzen bei langer Arbeitszeit beruhen. Mangels Erfassungspflichten für nicht-sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse sind deren Einkommen erst recht nicht transparent.
3. Ebenfalls unbefriedigend sind die verfügbaren Informationen zu den so genannten Personalnebenkosten bei abhängiger Beschäftigung. Entsprechende Stichproben-Erhebungen des Statistisches Bundesamtes erfassen nur Betriebe aus produzierendem Gewerbe, Handel, Banken und Versicherungen mit wenigstens 10 Beschäftigten. Überhöht bzw. nicht repräsentativ für die Gesamtwirtschaft sind damit z.B. die erfragten freiwilligen Ausgaben der Unternehmen für die betriebliche Altersversorgung ihrer Beschäftigten. Denn in kleinen Industriebetrieben und erst recht in nicht-industriellen Bereichen gibt es solche Leistungen wesentlich seltener oder weniger ausgeprägt. Und in den erfassten Bereichen werden zu diesen Ausgaben die besonders hohen Vorsorgeleistungen für das betriebliche Management einschließlich des Vorstands ohne Differenzierung dazu gezählt. Zusätzlich werden die auf dieser schmalen Erhebungsbasis ermittelten Nebenkosten nach problematischen, ja irreführenden Kriterien aufbereitet; die Nebenkosten werden nicht auf das ausgezahlte Brutto- oder Nettoentgelt bezogen, sondern auf das niedrigere, um arbeitsfreie Zeiten wie Urlaube und Feiertage „bereinigte" Entgelt. Aus diesen und anderen Gründen entbehrt das verbreitete Jammern über „zu hohe" Personal(neben)kosten in Deutschland weitgehend einer gesicherten empirischen Grundlage.[5] Außerdem leidet bei dieser Erfassungsart von Personalnebenkosten zunehmend der internationale Kostenvergleich, weil darin steuerfinanzierte Sozialleistungen - im Gegensatz zu beitragsfinanzierten -

5 Zur kritischen Darstellung der Personalnebenkosten siehe im einzelnen Schönwälder 2002 in einer Untersuchung im Auftrag der Hans Böckler Stiftung.

nicht enthalten sind, obwohl in anderen Industrieländern der steuerfinanzierte Anteil hoch bis sehr hoch ausfällt.

4. Schließlich muss noch einmal auf die besonders unzulängliche Erfassung von privaten Vermögen in Deutschland hingewiesen werden. Dies ist umso problematischer angesichts der vermutbaren Höhe dieses Vermögens und seiner ebenso ungleichen Verteilung – die zudem einher geht mit einer äußerst ungleichen Steuerlastverteilung zugunsten der Vermögenden und der Bezieher hoher Einkommen, die daraus Vermögen akkumuliert haben.[6] Besonders in diesem Zusammenhang ist anzunehmen, dass mehr empirische Transparenz über die Vermögensverteilung wie auch generell die Einkommensverteilung aktuelle politische Debatten über die Vermögens- oder die Erbschaftsbesteuerung in rationalere Bahnen gelenkt hätte, genauer: zu Steuererhöhungen bei den Einkommens- und Vermögens-Reichen geführt hätte.

2 Verbesserungsmöglichkeiten

Den genannten Defiziten und Bedarfen an Informationen begegnet die amtliche Statistik teilweise schon durch Verbesserungen; der Aufbau einer Dienstleistungsstatistik und einer Betriebsdatei z.B. wird seit längerem betrieben. Weitere Möglichkeiten sind, wie gesagt, vom Statistischen Beirat und der Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur benannt. Damit jedoch sind die Verbesserungsmöglichkeiten noch nicht erschöpft. Man kann allerdings nicht alle Verbesserungen von der amtlichen Statistik allein erwarten; teilweise sind sie auch nur möglich oder sinnvoll in Kooperation mit anderen Stellen. Schließlich könnten Wissenschaft und Andere auch selber verstärkt als Datenproduzenten auftreten.

2.1 Verbesserungen in den statistischen Ämtern

Die statistischen Ämter im engeren Sinne haben über das schon Beschlossene bzw. Empfohlene hinaus zwei Möglichkeiten, das eigene Datenangebot im Interesse von mehr wissenschaftlicher Analyse wie politischer Beratung zu stärken: Bei den von ihnen durchgeführten Befragungen privater Haushalte wäre es sinnvoll, neben den bisher dominierenden zeitpunktbezogenen Fragen auch wesentlich mehr retrospektive und prospektive Fragen zu stellen, die z.B. vergangene Erwerbstätigkeit oder Nicht-Erwerbstätigkeit, Ausbildung usw. ebenso betreffen können wie zukunftsorientierte Wünsche an Arbeitsmarkt und Lebenswelt. Entsprechende Informationen würden Möglichkeiten zur Längsschnittanalyse bis hin zur Lebensverlaufsforschung wesentlich verbessern und der Politikberatung

6 Siehe zur ungleichen Steuerlastverteilung z.B. Schäfer 1998.

Indikatoren für nachsorgende wie vorbeugende Maßnahmen liefern. Auch bei der Befragung von Betrieben durch die amtliche Statistik ist eine Steigerung und Intensivierung der informationellen Ausbeute denkbar – auch ohne gleichzeitig Kosten und andere Widerstände gegen entsprechende Datenmeldungen zu erhöhen. So kann der bereits praktizierte Versand und Rückversand von amtlichen Meldeformularen auf elektronischem Wege verstärkt werden; auch eine „automatische" Meldung durch den Einbau von Daten-Satelliten-Systemen in verschiedene betriebliche Software in Absprache mit Betrieben und Unternehmen ist vorstellbar.

2.2 Verbesserungen in Wissenschaft und Verbänden

Das bei der Wissenschaft und auch bei einigen Verbänden vorhandene Kooperations- und Ergänzungspotential zur amtlichen Statistik soll mit folgenden Beispielen benannt werden: Vom IAB der Bundesanstalt für Arbeit bereits seit 1993 praktiziert wird die jährliche Befragung von Betrieben, genauer: ihrer Managementseite, zu verschiedenen Facetten des betrieblichen Geschehens (IAB-Panel). Parallel dazu bemüht sich das WSI in der Hans-Böckler-Stiftung seit 1997 um regelmäßige Befragungen der anderen Betriebspartei, also von Betriebs- und Personalräten, deren Ergebnisse Ergänzungen wie Vergleiche mit den IAB-Panel-Daten ermöglichen.[7] Die Ergebnisse des IAB-Betriebspanels werden inzwischen über eine beim IAB institutionalisierte „Schalterstelle" auch den Sozialwissenschaften generell zugänglich gemacht; vom WSI wird ähnliches angestrebt. Das IAB-Betriebspanel wird von Bundesregierung und mehreren Bundesländern finanziert und von den Arbeitgeberverbänden ideell unterstützt. Eine vergleichbare Unterstützung erfahren die von der Hans Böckler Stiftung finanzierten Befragungen des WSI durch die Gewerkschaften.

Diese und andere Verbände könnten weitere Datenerhebungen mit Zugriffsmöglichkeiten der gesamten Sozialwissenschaften durchführen. So ist z.B. vorstellbar, dass die auf dem Finanzmarkt agierenden Verbände von ihren Mitgliedern mehr oder weniger regelmäßig entsprechende Daten erheben über einen von der Statistik bisher eher vernachlässigten Bereich. Oder es ist denkbar, dass die Bilanzstatistik der Deutschen Bundesbank, in der betriebliche Daten von ungefähr 60.000 überwiegend größeren Unternehmen enthalten sind, verknüpft wird mit vergleichbaren Daten der deutschen Sparkassenorganisationen zu eher kleinen und mittleren Unternehmen, um die mikroökonomische Situation der Betriebe stärker zu erhellen.

Das größte und zugleich am leichtesten umsetzbare Potenzial an zusätzlichen Informationen sehe ich jedoch bei bisher nicht ausgeschöpften prozessgenerier-

7 Ein Beispiel liefern Bellmann/Ellguth 2003b in einer Untersuchung im Auftrag der Hans Böckler Stiftung.

ten Massendaten in den verschiedenen Sozialversicherungssystemen. Ein schon praktiziertes – und vor allem regelmäßig aktualisierbares - Beispiel wurde bereits oben benannt: die Erhebung AVID (Altersvorsorge in Deutschland) im Auftrag von Bundesarbeitsministerium und Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), die individuelle Daten aus Rentenversicherungskonten von ehemaligen oder aktiven sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Jahrgänge 1936 bis 1955 mit Interviews zu deren Lebenssituation einschließlich ihrer Haushaltspartner verknüpft und damit der Lebenslaufforschung erhebliche Impulse liefert.

Eine weitere Möglichkeit liegt in der Optimierung der ebenfalls bereits erwähnten IAB-Beschäftigtenstichprobe, in der im wesentlichen die Beschäftigungssituation von Sozialversicherungspflichtigen seit 1975 im Querschnitt wie im Längsschnitt abgebildet wird. Die entsprechenden Daten beruhen, wie gesagt, auf Angaben der Arbeitgeber zu jedem einzelnen ihrer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse aufgrund gesetzlicher Meldepflichten – die zugunsten von mehr und besseren Informationen ausgeweitet werden können. Wenn z.B. die gemeldeten Arbeitseinkommen nicht mehr an der Beitragsbemessungsgrenze zur gesetzlichen Rentenversicherung „abgeschnitten“ werden, sondern explizit in voller Höhe anzugeben sind, würde kurzfristig und erstmals der obere Bereich der Arbeitseinkommen bis hin zu denen angestellter Manager transparent. Die Präzisierung und Validierung der Personenstands-Angabe (verheiratet, unverheiratet) sowie der Kinderzahl auf den Lohnsteuerkarten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten würde z.B. die Verknüpfung von arbeitsweltlichen Individualdaten mit der jeweiligen Haushaltssituation ermöglichen. Schließlich ist auch die Beschleunigung des Meldeweges von den Arbeitgebern über die verschiedenen Sozialversicherungen denkbar, um im Rahmen der IAB-Beschäftigtenstichprobe in Zukunft zeitnähere Angaben zu produzieren.

Eine lohnende zusätzliche Erhebung wäre eine Stichprobe aus den Prozessdateien der Krankenversicherungen, die nicht nur Gesundheitsdaten und damit bessere Steuerungsmöglichkeiten in der Gesundheitspolitik ermöglichten, sondern darüber hinaus auch viele Informationen über den jeweiligen Haushaltszusammenhang der Sozialversicherungspflichtigen liefern könnten. In Österreich, wo die Träger der Krankenversicherung bei weitem nicht so zersplittert sind wie in Deutschland, kann die statistische Abteilung der Sozialversicherungsträger entsprechende Daten schon seit langem zusammenführen.

2.3 Institutionelle und politische Bedingungen

Die Befriedigung weiterer Informationswünsche durch entsprechende empirische Daten bedarf allerdings nicht nur eher organisatorischer, sondern auch institutioneller Veränderungen. So ist z.B. ohne die Wiederbelebung und Reformierung der ausgesetzten Vermögensbesteuerung keine Vermögenssteuerstatistik

denkbar, mit der Informationsdefizite zu Höhe und Verteilung der privaten Vermögen wenigstens vermindert werden könnten. Und ohne die Einführung einer Quellenbesteuerung auf Zinseinkommen ist ebenfalls keine entsprechende Statistik denkbar, die – gespeist aus obligatorischen Angaben von Banken und anderen Finanzintermediären – den Zusammenhang zwischen Einkommen, Vermögensbildung bzw. Ersparnis und Vermögensakkumulation durchsichtiger machen könnte.

Mit den letzten Bemerkungen wird deutlich, dass die Verfügbarkeit empirischer Daten auch von politischen Rahmenbedingungen abhängt, und zwar in einem doppelten Sinne. Die gesetzliche Ebene muss nicht nur die Grundlagen für die Datenlieferung an Statistische Ämter und andere Datenverarbeiter im weitesten Sinne schaffen, sie muss auch die notwendigen finanziellen Ressourcen für die Aufbereitung dieser Daten sicher stellen. Leider jedoch steht heute auch die amtliche Statistik unter dem Vorbehalt ihrer Finanzierbarkeit bzw. unter dem Damoklesschwert der öffentlichen Sparpolitik. Die Politik droht durch Einschränkung statistischer Leistungen oder auch durch Verzicht auf zusätzliche statistische Informationen die für ihren eigenen Erfolg nötigen Voraussetzungen einer rationalen Politikberatung und Politiksteuerung zu beeinträchtigen. Insofern würden gerade mehr Staatseinnahmen, wie sie z.B. durch Vermögenssteuer und Zinseinkommenssteuer möglich würden, auch den Widerspruch zwischen einer postulierten „Wissensgesellschaft“ und dem Sparen bei der Informationsbeschaffung vermeiden helfen. Ob die Politik von dem statistischen Informationsangebot allerdings immer ausreichend oder angemessen Gebrauch macht, wird im heutigen Vortrag nicht erörtert.[8]

Literatur

Bach, Hans-Uwe, 2002: Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen von Männern und Frauen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – die 90er Jahre. S. 15-33 in: Gerhard Engelbrecht (Hrsg.): Arbeitsmarktchancen für Frauen, Beiträge (des IAB) zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 258.

Bechthold, Sabine, 2001: Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur. Bericht über die Konferenz zum Gutachten der Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik am 20. und 21. September 2001 in Berlin. S. 971-980 in: Wirtschaft und Statistik 12/2001.

Bellmann, Lutz, 1997: Das Betriebspanel des IAB. S. 169-182 in: Richard Hujer / Ulrich Rendtel / Gerd Wagner (Hrsg.): Sonderheft des Allgemeinen Statisti-

8 Zur Politikberatung siehe z.B. Schäfer 2003.

schen Archivs, Heft 30: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Panel-Studien.

Bellmann, Lutz / Ellguth, Peter, 2003a: Ergebnisse des IAB-Betriebspanels zur Verbreitung von Betriebsräten in Deutschland. In: WSI-Mitteilungen 3/2003 (erscheint demnächst).

Bellmann, Lutz / Ellguth, Peter, 2003b (unter Mitarbeit von Ahlers, Elke): Betriebsräte und betriebliche Personalpolitik. Eine Untersuchung im Auftrag der Hans Böckler Stiftung. Nürnberg.

Bender, Stefan / Haas, Anette / Klose, Christoph, 1999: Die IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1995. S. 104-114 in: ZA-Information 45.

Bender, Stefan / Hilzendegen, Jürgen / Rohwer, Götz / Rudolph, Helmut, 1996: Die IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990. Eine praktische Einführung. BeitrAB 197. Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001: Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.

EU-Finanzminister, 2000: Aktionsplan vom 29. September 2000 zur Verbesserung der Wirtschaftsstatistik. Brüssel.

Heidenreich, Hans-Joachim / Herter-Eschweiler, Robert, 2002: Längsschnittdaten aus dem Mikrozensus: Basis für neue Analysemöglichkeiten. S. 669-680 in: Wirtschaft und Statistik 8/2002.

Infratest Burke Sozialforschung, 2000a: Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID '96). Lebensläufe und künftige Einkommen im Alter, hrsg. vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und dem Bundesminsterium für Arbeit und Sozialordnung, DRV-Schriften, Bd. 19 und BMA-Forschungsbericht, Bd. 277. Frankfurt/Main.

Infratest Burke Soziaforschung, 2000b: Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID '96). Tabellenbände: Band Ia: Demographie und Beteiligungen, Band Ib: Schichtungen, Band II: Biographien. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): CD-ROM zur DRV-Schriftenreihe Bd. 19 und zum BMA-Forschungsbericht 277. Frankfurt/Main.

Infratest Burke Sozialforschung, 2000c: Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID '96) – Methodenbericht: Phasen I und II: Datenerhebung und –aufbereitung, Fortschreibung der Biographien und Berechnungen der Alterseinkommen.

Klumpen, Dorothea, 2002: Neue Entwicklungen auf europäischer Ebene, Rechtsakte und Projekte. S. 550-556 in: Wirtschaft und Statistik 7/2002.

Kölling, Arnd, 2000: The IAB-Establishment Panel. S. 291-300 in: Schmollers Jahrbuch Bd. 120.

Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur, 2001: Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur – Gutachten der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingesetzten Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik. Baden-Baden.

Kopsch, Günter, 2002: Neue Ideen für die Weiterentwicklung des Europäischen Statistischen Systems. S. 792-796 in: Wirtschaft und Statistik 9/2002.

Kortmann, Klaus / Schatz, Christoph, 1999: Altersvorsorge in Deutschland 1996 – (AVID '96). Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung „Strukturen und Trends der Altersvorsorge der 40- bis 60-jährigen Rentenversicherten und ihrer Ehepartner. S. 573-597 in: Deutsche Rentenversicherung 10-11/1999.

Luh, Thomas, 1996: Verbesserung der statistischen Erfassung der Unternehmensgewinne zur Berechnung des Bruttosozialprodukts von der Einkommensseite, Schriftenreihe Spektrum Bundesstatistik Bd. 3. Stuttgart.

Schäfer, Claus, 1998: Die Verteilung der Steuerlast in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Schäfer, Claus, 2001: Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 1999/2000 im Überblick. S. 65-75 in: WSI-Mitteilungen 2/2001.

Schäfer, Claus, 2002: Die Einkommenssituation von erwerbstätigen Frauen. S. 93-124 in: Gerhard Engelbrech (Hrsg.): Arbeitsmarktchancen für Frauen, Beiträge (des IAB) zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 258.

Schäfer, Claus, 2003: Politikberatung. In: Ingrid Kurz-Scherf / Hans-Jürgen Arlt (Hrsg.): Beruf als Politik. Wider die moderne Verantwortungslosigkeit. Festschrift für Jutta Roitsch, erscheint demnächst.

Schönwälder, Thomas, 2002: Begriffliche Konzeption und empirische Entwicklung der Lohnnebenkosten in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung im Auftrag der Hans Böckler Stiftung. München.

Statistischer Beirat des Statistischen Bundesamts, 2002: Empfehlungen zur Weiterentwicklung der amtlichen Statistik. Bericht des Statistischen Beirats an die Bundesregierung zur 14. und 15. Legislaturperiode. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt, 1995: Die Zeitverwendung der Bevölkerung. Ergebnisse der Zeitbudgeterhebung 1991/92. Wiesbaden.

Thurow, Lester, 1996: Die Illusion vom Job-Wunder (in den USA) – Viele Arbeitslose werden von Amts wegen gar nicht mehr registriert. In: Die Zeit 44/1996.

Voss-Dahm, Dorothea, 2002: Erwerbstätigkeit von SchülerInnen und Studierenden nimmt zu. Bildung und berufliche Praxis laufen immer häufiger parallel, IAT-Report 6/2002. Gelsenkirchen.

WSI/INIFES/Forschungsgruppe Tondorf, 2001: Bericht zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern – im Auftrag des Bundesminsteriums

für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Düsseldorf/Stadtbergen/Berlin, abgedruckt auch in Bundestags-Drucksache 14/8952 vom 25.04.2002.

Sozialstaat und amtliche Statistik in der sozialpolitischen Forschung - der mikroanalytische Ansatz

Richard Hauser

1 Einzeldatensätze der amtlichen Statistik als Angebot an die Wissenschaft

Die amtliche Statistik kann zweierlei Typen von Daten zur Verfügung stellen: (1) Auf Gesamtdeutschland oder einzelne Sektoren der Volkswirtschaft bezogene, *aggregierte* Daten und (2) *Einzeldaten* von Personen, Haushalten, Unternehmen, Gebietskörperschaften und sonstigen Organisationen.

Für die Weitergabe der *aggregierten Daten* in Form von Standardtabellen und die Auswertung durch die Wissenschaft bestehen keinerlei datenschutzrechtliche Restriktionen. Die Weitergabe und Auswertung von *Einzeldaten*, die der amtlichen Statistik auf Basis einer gesetzlichen Pflicht oder freiwillig zur Verfügung gestellt wurden, unterliegt dagegen aus Datenschutzgründen bestimmten Restriktionen. Die Wissenschaft genießt dabei ein Wissenschaftsprivileg. Ihr dürfen sogenannte Scientific use files zugänglich gemacht werden. Dies bedeutet, dass die amtliche Statistik Einzeldatensätze weitergeben darf, sofern diese *faktisch anonymisiert* sind und sich der damit arbeitende Forscher verpflichtet, keinen Versuch der Deanonymisierung zu unternehmen und keine Einzeldaten weiterzugeben oder zu veröffentlichen. Er hat aber auf Basis der Einzeldaten völlige Freiheit in der Art, wie die Daten analysiert und zusammengefasst werden. Das Interesse der Sozialwissenschaften richtet sich dabei immer auf theoretisch zu definierende Gruppen oder statistisch zu ermittelnde Regelmäßigkeiten, nicht aber auf die Analyse von Einzelfällen. Typische Auswertungen beziehen sich auf die Ermittlung von Sozialindikatoren, die Anwendung statistischer und ökonometrischer Verfahren zur Untersuchung des Verhaltens von Gruppen und Simulationsrechnungen zur Abschätzung der Auswirkungen von in Kraft befindlichen sozialpolitischen Regelungen und von denkbaren Alternativen. Deskriptive und analytische Ergebnisse auf dieser Mikroebene tragen dabei auch zur vorläufigen Bestätigung oder Widerlegung vorhandener Theorien bei.

Das im Jahr 2001 erstattete Gutachten der von der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingesetzten „Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik“ (2001) und vorangehende Aktivitäten dieses Ministeriums sowie die Kooperationsbereitschaft

der amtlichen Statistik haben wesentlich dazu beigetragen, dass nunmehr bereits eine Reihe von faktisch anonymisierten, großen Datensätzen für die Wissenschaft zur Verfügung steht und dass durch die Einrichtung von Forschungsdatenzentren in Kürze auch der Zugang der Wissenschaft zu nicht anonymisierbaren Einzeldaten eröffnet werden wird.

Gegenwärtig kann die Wissenschaft als Scientific use files des Statistischen Bundesamtes den Mikrozensus, die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, den deutschen Teil des Europäschen Haushaltspanels und die 25 %-Stichprobe der Sozialhilfeempfänger nutzen. Weitere Scientific use files sind bei den amtlichen Datenproduzenten in Arbeit. Im folgenden werde ich drei Beispiele für Auswertungen von Scientific use files skizzieren. Damit soll deren Auswertungspotential verdeutlicht werden.

2 Drei Beispiele für Auswertungen von Einzeldaten der amtlichen Statistik

2.1 Zur Ermittlung eines Armutsrisikoindikators

Im Rahmen der von der Europäischen Union beschlossenen „Methode der offenen Koordinierung“ im Hinblick auf die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung müssen alle Mitgliedsländer jährlich eine genau vorgeschriebene Liste von sozialen Indikatoren ermitteln, die dann von der Europäischen Kommission zusammengestellt und vergleichend kommentiert werden. Außerdem sollen diese Indikatoren dazu dienen, die Erfolgswirksamkeit der ebenfalls vereinbarten „Nationalen Aktionspläne zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“ zu beurteilen.

Einer dieser Indikatoren soll das Risiko von Einkommensarmut anzeigen. Er besteht aus dem Anteil der Personen, die mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des gesamtgesellschaftlichen Medians auskommen müssen (Atkinson u.a. 2002). Das Nettoäquivalenzeinkommen wird dabei aus dem Haushaltsnettoeinkommen als gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen jedes Haushaltsmitglieds ermittelt. Zur Gewichtung soll die neuere OECD-Äquivalenzskala zugrunde gelegt werden, die dem ersten Erwachsenen eines Haushalts ein Gewicht von 1,0, weiteren Haushaltsmitgliedern über 14 Jahren Gewichte von 0,5 und jüngeren Kindern Gewichte von 0,3 zuweist. Überdies soll dieser Indikator nach Geschlecht und Altersgruppen differenziert werden. Derartige Berechnungen können nur auf der Basis von umfassenden und differenzierten Einzeldatensätzen mit Personen- und Haushaltsangaben vorgenommen werden, die überdies innerhalb der Europäischen Union vergleichbar sein müssen. Der Weg zu einer tatsächlich vergleichbaren Mikrodatenquelle für alle Mitgliedsländer ist aber noch weit. Ich beschränke mich daher für Deutschland auf die Auswertung der Scientific use fi-

les der Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) 1993 und 1998. Diese Stichprobe weist eine Reihe von Einschränkungen auf, die hier nicht im einzelnen diskutiert werden können (Becker u.a. 2003). Besonders wichtig ist jedoch der Hinweis, dass sich die folgenden Ergebnisse nur auf die Bevölkerung in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand bezieht. Tabelle 1 zeigt Resultate der Berechnung des genannten Indikators (Hauser/Becker 2001a: Tabelle 7.2.5). Aus der Sicht der Europäischen Kommission müssen bei den von einem Einkommensarmutsrisiko betroffenen Personen weitere negative Aspekte hinzutreten, dass sie als arm bezeichnet werden können.

Tabelle 1 Armutsquoten in % für West-, Ost- und Gesamtdeutschland und für einzelne Altersgruppen 1993 und 1998, Armutsrisikogrenze 60% des gesamtdeutschen Medians bei Verwendung der neueren OECD-Äquivalenzskala (Nur deutsche Bevölkerung)

Altersgruppen	Westdeutschland		Ostdeutschland		Gesamtdeutschland	
	1993	1998	1993	1998	1993	1998
Alle	9,1	11,0	22,0	18,7	11,7	12,5
bis 6 Jahre	10,8	11,4	26,7	24,4	13,6	12,7
7-13 Jahre	9,0	10,6	20,9	19,5	11,8	12,5
14-17 Jahre	10,5	12,0	22,5	23,5	13,6	15,0
18-24 Jahre	10,9	14,5	32,4	22,1	15,8	16,4
25-54 Jahre	7,8	9,4	18,1	17,0	9,9	10,8
55-64 Jahre	7,0	9,1	16,3	16,0	8,7	10,6
65 Jahre und älter	12,5	15,4	32,2	20,2	15,8	16,3

Quelle: EVS-Datenbank der Professur für Volkswirtschaftslehre, insbes. Verteilungs- und Sozialpolitik der Goethe-Universität Frankfurt am Main; R. Hauser, I.Becker, Forschungsprojekt Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973-1998 hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Tab. 7.2.5, Bonn 2001

Die Zahlen ergeben sich aus der Bezugnahme auf den gesamtdeutschen Median. Es zeigen sich höhere, aber abnehmende Armutsrisikoquoten in den neuen Bundesländern und niedrigere, aber steigende Armutsrisikoquoten in den alten Bundesländern. Für Deutschland insgesamt hat sich in dieser Fünf-Jahresperiode das Armutsrisiko nur leicht erhöht, da sich die beiden Trends gegenseitig weitgehend kompensierten. Dies deutet bereits darauf hin, dass man für eine genauere Analyse die Veränderungen bei einzelnen Gruppen separat betrachten muss.

Unterscheidet man nach dem eigenen Alter der Betroffenen, so sieht man für Gesamtdeutschland gegenläufige Bewegungen. Während die Armutsrisikoquote der Kinder unter 6 Jahren gesunken ist, haben die Quoten bei allen anderen Altersgruppen zugenommen. Diese gesamtdeutsche Änderung ergibt sich jedoch

aus einem Anstieg aller Quoten in Westdeutschland, während in Ostdeutschland alle Quoten mit Ausnahme jener für die 14- bis 17-jährigen zurückging.

Wie Tabelle 1a zeigt, würde sich das Bild etwas anders darstellen, wenn man zur Berechnung der Nettoäquivalenzeinkommen nicht die neuere OECD-Äquivalenzskala, sondern die alte Skala herangezogen hätte. Diese alte OECD-Skala, die weiteren Haushaltsmitgliedern Gewichte von 0,7 für Personen über 14 Jahren und 0,5 für jüngere Kinder verleiht, entspricht eher den in den institutionellen Regelungen Deutschlands implizit enthaltenen Abstufungen.

Tabelle 1a Armutsquoten in % für West-, Ost- und Gesamtdeutschland und für einzelne Altersgruppen 1993 und 1998

Altersgruppen	Westdeutschland		Ostdeutschland		Gesamtdeutschland	
	1993	1998	1993	1998	1993	1998
Alle	9,1	10,9	22,5	18,8	11,7	12,4
bis 6 Jahre	15,2	15,9	35,6	34,0	18,7	17,7
7-13 Jahre	13,5	15,4	29,2	25,5	17,2	17,5
14-17 Jahre	13,2	15,0	28,3	28,3	17,2	18,6
18-24 Jahre	10,3	13,3	30,3	21,8	14,8	15,4
25-54 Jahre	8,2	9,6	20,0	17,9	10,5	11,2
55-64 Jahre	5,6	7,4	12,6	12,9	6,9	8,5
65 Jahre und älter	7,5	10,9	20,4	14,4	9,7	11,6

Quelle: EVS-Datenbank der Professur für Volkswirtschaftslehre, insbes. Verteilungs- und Sozialpolitik der Goethe-Universität Frankfurt am Main; R. Hauser, I. Becker, Forschungsprojekt Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973-1998 hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Tab. 7.2.5, Bonn 2001

In diesem Fall zeigen sich in beiden Landesteilen die bei weitem höchsten Armutsrisikoquoten bei den Kindern unter 6 Jahren - ein Bild, das auch aus der Sozialhilfestatistik bekannt ist.

2.2 Zur Abschätzung der ausgleichenden Wirkung des Steuer- und Transfersystems

In einem zweiten Ansatz wird die ausgleichende Wirkung des Systems der sozialen Sicherung und des Steuersystems untersucht. Dies ist eine methodisch schwierig zu handhabende Frage, die man allenfalls näherungsweise beantworten kann. Man berechnet die Verteilung aller Bruttomarkteinkommen auf alle Personen in der gleichen Weise wie die Verteilung der Nettoeinkommen. Man erhält damit die Verteilung der Marktäquivalenzeinkommen aller Personen, die dann mit der Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen verglichen wird. Als Bruttomarkteinkommen eines Haushalts wird die Summe aller Löhne, Zinsen, Dividen-

den, Miet- und Pachteinnahmen usw. aller Haushaltsmitglieder vor Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und der direkten Steuern und ohne die Transferzahlungen des Staates und der Sozialversicherungen definiert. Der Arbeitgeberanteil der Sozialversicherungsbeiträge bleibt unberücksichtigt. Man denkt sich bei dieser Vorgehensweise gewissermaßen die Transferaktivitäten des Staates weg. In der englischen Literatur spricht man von einem Vergleich der Verteilung zwischen pre government und post government income (Hauser / Wagner 2002). Diese Analysemethode, die auch auf einzelne Sozialleistungen angewendet werden kann, überzeichnet allerdings den verteilungsmäßigen Einfluss des Staates. Denn die kontrafaktische Situation, die auf diese Weise als Bezugspunkt ermittelt wird, berücksichtigt keine Anpassungsreaktionen der Haushalte und Personen. Bei völlig fehlendem Transfersystem würden wohl die meisten Menschen eine gewisse Eigenvorsorge betreiben, die Auswirkungen auf den gesamten Wirtschaftsprozess und möglicherweise auch auf die Verteilung der Bruttomarkteinkommen, d.h. die Primärverteilung, hätte. Außerdem wird vernachlässigt, dass es sich bei einem Teil der Sozialleistungen nicht um reine umverteilende Transfers im strengen Sinn handelt, weil sie auf früher gezahlten Sozialversicherungsbeiträgen beruhen und somit eigentlich Vermögensbildung und -auflösung darstellen. Dies gilt insbesondere für den überwiegenden Teil der Renten, da die Gesetzliche Rentenversicherung wesentlich auf einem modifizierten versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip beruht.

Mit einem Scientific use file kann man den Vergleich der pre government und post government Verteilung für die Gesamtgesellschaft und für einzelne Gruppen durchführen. Wir beschränken uns hier auf den Vergleich der Werte eines zusammenfassenden Verteilungsmaßes, des Gini-Koeffizienten. Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse.

Tabelle 2 Gini-Koeffizienten der Verteilung der Marktäquivalenzeinkommen und Nettoäquivalenzeinkommen (Nur deutsche Bevölkerung)

Einkommen	Westdeutschland		Ostdeutschland		Gesamtdeutschland	
	1993	1998	1993	1998	1993	1998
Marktäquivalenz-einkommen	0,4350	0,4353	0,4638	0,4770	0,4558	0,4496
Nettoäquivalenz-einkommen	0,2623	0,2640	0,1988	0,2162	0,2655	0,2631

Quelle:EVS-Datenbank der Professur für Volkswirtschaftslehre, insbes. Verteilungs- und Sozialpolitik der Gorthe-Universität Frankfurt am Main; R.Hauser, I.Becker, Forschungsprojekt Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973-1998 hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Tab. 6.2.5 und 6.2.7, Bonn 2001

Wenn man zunächst auf die Verteilung der Bruttomarktäquivalenzeinkommen blickt, so sieht man, dass diese Verteilung in den Jahren 1993 und 1998 in Ostdeutschland ungleicher war als in Westdeutschland. Die Werte des Gini-Koeffizienten lagen im Osten 1993 um 6,6 % und 1998 sogar um 9,6 % höher als im Westen. Diese Zunahme der Differenz ist ausschließlich auf einen weiteren Anstieg des Gini-Koeffizienten im Osten, d.h. einer dort zunehmenden Ungleichheit der pre government Verteilung zurückzuführen. Gesamtwirtschaftlich gesehen liegt jedoch ein leichter Rückgang der Ungleichheit vor, weil offenbar der Effekt der steigenden Durchschnittseinkommen in Ostdeutschland die dort eingetretene Zunahme der Ungleichheit überkompensiert hat.

Die ausgleichende Wirkung des deutschen Sozialstaates erkennt man bei einem Vergleich der Gini-Koeffizienten für die Nettoäquivalenzeinkommen mit jenen für die Bruttomarktäquivalenzeinkommen. In Westdeutschland reduzierte sich im Jahr 1993 die Ungleichheit um knapp 40 %, in Ostdeutschland sogar um etwa 57 %. In Westdeutschland blieb die ungleichheitsreduzierende Wirkung des Sozialstaats bis 1998 fast gleich groß, in Ostdeutschland nahm sie leicht ab. Für Gesamtdeutschland zeigte sich 1993 und 1998 die ausgleichende Wirkung in einem Rückgang des Gini-Koeffizienten um knapp 42 %, d.h. die ungleichheitsreduzierende Wirkung des Sozialstaats hat - entgegen einer weit verbreiteten Meinung - kaum nachgelassen.

2.3 Ein einkommensabhängiger Kindergeldzuschlag als Reformoption

Wie die Sozialhilfestatistik und auch Untersuchungen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ausweisen, unterliegen Kinder einem besonders hohen Armutsrisiko. Dies gilt nicht nur für Kinder in Alleinerziehenden-Haushalten, sondern auch für Kinder in Paar-Haushalten, insbesondere dann, wenn es sich um Ein-Verdiener-Haushalte handelt, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Das Vorhandensein von Kindern kann dazu führen, dass ein Haushalt sozialhilfebedürftig wird. Dies liegt daran, dass das reguläre Kindergeld von ca. 150 € nur etwa die Hälfte dessen beträgt, was die Sozialhilfe als sozio-kulturelles Existenzminimum für ein Kind in Höhe von durchschnittlich 300 € gewährt. Die Eltern müssen daher zum Existenzminimum der Kinder aus ihrem Einkommen etwa die Hälfte beitragen.

Eine Möglichkeit, die Sozialhilfebedürftigkeit von Haushalten mit Kindern zu reduzieren und auch die Lage der Familien mit Kindern im Niedrigeinkommensbereich knapp oberhalb der Sozialhilfeschwelle zu verbessern, besteht in der Einführung eines einkommensabhängigen Kindergeldzuschlags (Hauser / Becker 2001b). Der volle Zuschlag würde genau die Differenz zwischen dem regulären Kindergeld und dem Sozialhilfesatz für Kinder betragen. Er würde jedoch mit

steigendem Einkommen um jeweils 50 % des Einkommenszuwachses abnehmen und schließlich auslaufen. Dies würde zu folgenden Konsequenzen führen: Haushalte mit Kindern, dessen gesamtes eigenes Einkommen gerade so hoch ist wie der *Sozialhilfeanspruch der Erwachsenen*, erhalten den vollen Zuschlag. In diesem Fall führt das Vorhandensein von Kindern nicht mehr zur Sozialhilfebedürftigkeit des Haushalts. Kinder sind kein Armutsrisiko mehr. Übersteigt das eigene Einkommen des Haushalts *den Sozialhilfeanspruch der Erwachsenen*, so nimmt der Zuschlag mit jedem Euro, um den das Einkommen höher liegt, um 50 Cent ab. Dieser Zuschlag ist jedoch immer noch so, dass er zusammen mit dem regulären Kindergeld und dem eigenen Einkommen des Haushalts ausreicht, um den Haushalt aus der Sozialhilfe herauszuheben. Bei einem Einkommen, das bei einem Kind um € 300, bei zwei Kindern um € 600, bei drei Kindern um € 900 über der *Sozialhilfeschwelle der Erwachsenen* liegt, läuft der Zuschlag aus, so dass nur noch das reguläre Kindergeld gezahlt wird. Auch Haushalte, deren eigenes Einkommen so niedrig ist, dass es nicht einmal die Höhe des Sozialhilfeanspruchs für die erwachsenen Mitglieder erreicht, erhalten den vollen Zuschlag für jedes Kind. Zusammen mit dem Kindergeld ist damit das Existenzminimum der Kinder gesichert und die Sozialhilfe wird um die jeweiligen Beträge entlastet. Diese Haushalte bleiben jedoch Sozialhilfeempfänger

Mit Hilfe eines Simulationsmodells lässt sich abschätzen, wie hoch der Anteil der sozialhilfebeziehenden Kinder wäre, die hierdurch zusammen mit ihren Eltern aus der Sozialhilfe herauskämen, und wie hoch die Nettokosten - nach Abzug der Einsparungen bei der Sozialhilfe - lägen. Für diese Simulationsstudie stehen zwei Datenbasen zur Verfügung: Das Sientific use file der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, die in diesem Fall unter Einbeziehung der ausländischen Haushalte ausgewertet wurde, und das Scientific use file der 25 %-Stichprobe der Sozialhilfeempfänger im Jahr 1998.

Aus Tabelle 3 erkennt man, dass für das Jahr 1998 in der EVS ein Ausgabevolumen von ca. DM 52,7 Mrd für Kindergeldzahlungen an 19,6 Mio Kinder nachgewiesen wird. Würde der einkommensabhängige Zuschlag eingeführt, so würden dadurch ca. 3,7 Mio. Kinder und deren Eltern begünstigt. Das sind knapp 18,9 % aller Kinder. Dabei lebt nur ein kleinerer Teil dieser Kinder in Sozialhilfeempfängerhaushalten, der größere Teil stammt aus dem Niedrigeinkommensbereich knapp oberhalb der Sozialhilfeschwelle. Aus sozialpolitischer Sicht ist besonders wichtig, dass auch Kinder in verdeckter Armut leben, d.h. in Haushalten aufwachsen, die einen im Prinzip bestehenden Sozialhilfeanspruch nicht geltend machen. Die Bruttoaufwendungen für diesen Kindergeldzuschlag pro Jahr betrügen ca. DM 8,5 Mrd.; das ist etwa ein Sechstel der Aufwendungen für das reguläre Kindergeld. Berücksichtigt man noch die Einsparungen bei der Sozialhilfe, wie sie in der linken Hälfte der untersten Zeile von Tabelle 4 nachgewiesen sind, dann

belaufen sich die Nettokosten dieses Zuschlags auf lediglich 11,9 % der bisherigen Kindergeldaufwendungen.

Tabelle 3 Kindergeldzuschlag zur Verbesserung der Einkommenssicherung von Familien

Kindergeldempfänger mit Status quo laut EVS 1998		
Anzahl der Haushalte mit Kindern		11 525 000
darunter: kindergeldberechtigte Kinder		19 577 400
Ausgabevolumen		52 720 Mio. DM
Simulierte Ansprüche auf Kindergeldzuschlag[1]		
	absolut	in % des Status Quo
Anzahl der Haushalte mit Zuschlag	1 912 300	16,6
darunter: kindergeldberechtigte Kinder	3 692 800	18,9
Bruttokosten	8 491 Mio. DM	16,1

1) Unmittelbare Effekte 1998, ohne Berücksichtigung der Finanzierung und möglicher Verhaltensreaktion.

Quelle: EVS-Datenbank der Professur für Verteilungs- und Sozialpolitik der Goethe-Universität Frankfurt am Main; eigene Berechnungen

In Tabelle 4 ist in den beiden linken Spalten außerdem nachgewiesen, wie hoch der Anteil der sozialhilfebeziehenden Kinder wäre, der durch diese Reform des Familienlastenausgleichs aus der Sozialhilfe herausgeholt werden könnte. Nach Berechnungen mit dem Scientific use file der EVS sind dies ca. 32 % aller sozialhilfebeziehenden Kinder.

In den beiden rechten Spalten der Tabelle 4 sind die Ergebnisse auf Basis des Scientific use files der Sozialhilfeempfänger ausgewiesen. Hiernach würden sogar ca. 42 % aller sozialhilfebeziehenden Kinder und deren Eltern aus der Sozialhilfe herauskommen können. Der Einspareffekt bei der Sozialhilfe betrüge DM 3,5 Mrd. Damit beliefe sich die zusätzliche Nettobelastung des Staatshaushalts durch diese Reform auf weniger als 10 % der bisherigen Kindergeldausgaben. Der weitere Effekt einer Begünstigung von Kindern im Niedrigeinkommensbereich oberhalb der Sozialhilfeschwelle lässt sich mit diesem Scientific use file nicht zeigen.

Die Diskrepanz zwischen den beiden Ergebnissen dürfte in erster Linie darauf beruhen, dass Sozialhilfeempfänger in der EVS unterrepräsentiert sind.

Tabelle 4 Auswirkungen eines einkommensabhängigen Kindergeldzuschlags auf die Anzahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen: Gegenüberstellung von Ergebnissen auf Basis der EVS[1] und der Sozialhilfestatistik[2]

Simulierte Auswirkungen des Kindergeldzuschlages				
	EVS[1] 1998		Sozialhilfestatistik[2] 1998	
	absolut	in % des Status quo	absolut	in % des Status quo
Rückgang der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt				
- Anzahl der Bedarfsgemeinschaften	136.300[3]	12,8	202.000	13,6
- mit Personen	458.300	20,2	690.000	24,0
- darunter: kindergeldberechtigte Kinder	279.000	31,7	424.000[4]	42,2
Verringerung des Ausgabevolumens	2.226 Mio DM	26,5	3.525 Mio.DM	22,1

1) Quelle: Hauser/Becker (2001), Tabellen 1a und 1b
2) Auswertungen der 25%-Stichprobe der Sozialhilfeempfängerstatistik durch Dipl.- Volksw. Monika Burmester
3) Haushalte zur Approximierung von Bedarfsgemeinschaften
4) nur Minderjährige

3 Offene Fragen: Repräsentativität, unterschiedliche Ergebnisse

Mit diesen wenigen Beispielen sollte das Auswertungspotential von Scientific use files amtlicher Mikrodatenbestände demonstriert werden. Allerdings stellen derartige Auswertungen hohe Anforderungen an die Repräsentativität der jeweiligen Stichprobe; denn die Möglichkeiten der Kompensation von gegenläufigen Stichproben- und Messfehlern reduzieren sich um so mehr, je kleiner die zu analysierenden Gruppen und damit die Fallzahlen gewählt werden. Die unterschiedlichen Ergebnisse von EVS und Sozialhilfestichprobe zeigten, dass künftig noch viele methodische Probleme gelöst werden müssen.

Literatur

Atkinson, A.B. / Cantillon, B. / Marlier, E. / Nolan, B., 2002: Social Indicators. The EU and Social Inclusion. Oxford.

Becker, I. / Frick, J.R. / Grabka, M.M. / Hauser, R. / Krause, P. / Wagner, G.G., 2003: A Comparison of the Main Household Income Surveys for Germany: EVS and SOEP. S. 55-90 in: Hauser, R. / Becker, I. (Hrsg.): Reporting on Income Distribution and Poverty. Perspectives from a German and a European Point of View. Berlin.

Hauser, R. / Becker, I., 2001a: Forschungsprojekt Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 – 1998. Hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.

Hauser, R. / Becker, I., 2001b: Lohnsubvention und verbesserter Familienlastenausgleich als Instrumente zur Verringerung der Sozialhilfeabhängigkeit. S. 293-312 in: Mager, C.-Chr. / Schäfer, H. / Schrüfer, K. (Hrsg.): Private Versicherung und Soziale Sicherung. Festschrift zum 60. Geburtstag von Roland Eisen. Marburg.

Hauser, R. / Wagner, G. G., 2002: Personelle Einkommensverteilung. S. 371-438 in: Zimmermann, K. F. (Hrsg.): Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft. Heidelberg.

Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (Hrsg.), 2001: Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur. Gutachten der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingesetzten Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik. Baden-Baden: Nomos Verlag. (einschließlich einer CD-ROM, die die von der Kommission eingeholten Gutachten zum Stand der Statistik in Deutschland und zum Zugang der Wissenschaft zu Einzeldaten in ausgewählten Ländern dokumentiert)

Sozialberichterstattung, amtliche Statistik und die Beobachtung sozialstaatlicher Entwicklungen

Heinz-Herbert Noll

Die Frage, was die amtliche Statistik zur Beobachtung und Bewertung sozialstaatlicher Entwicklungen tatsächlich leistet oder was sie dazu beitragen kann oder sollte, mag aus unterschiedlichen Perspektiven unterschiedlich beantwortet werden. In diesem Beitrag geht es darum, die Funktion der Sozialberichterstattung für die Beobachtung sozialstaatlicher Entwicklungen zu untersuchen und die Rolle der amtlichen Statistik aus dieser Perspektive zu beleuchten und zu diskutieren. Eine Voraussetzung dafür ist es, sich zunächst zu vergewissern, was unter sozialstaatlichen Entwicklungen zu verstehen ist, sowie zu rekapitulieren, was die Anliegen der Sozialberichterstattung sind.

1 Sozialstaatliche Entwicklungen und Sozialberichterstattung

Was also ist unter dem Begriff sozialstaatlicher Entwicklungen zu subsumieren? Wie die vorliegenden sozialwissenschaftlichen Definitionen des Sozial- oder Wohlfahrtsstaates – beide Begriffe werden in der deutschen Diskussion überwiegend synonym gebraucht – unterstreichen, wird darunter im allgemeinen nicht nur die soziale Sicherung im engeren Sinne verstanden, sondern weit darüber hinausgehende „staatliche Interventionen in die gesellschaftliche Verteilung von Lebenschancen in den Dimensionen Einkommen, Gesundheit, Wohnen und Bildung, ... die auf die Förderung der Sicherheit und Gleichheit der Bürger abzielen“ - so das Verständnis von Jens Alber (1989: 30), der damit an die konzeptionellen Betrachtungen zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaates von Flora et al. (1977: 723) anschließt. Nach Bäcker et al. (2000: 36) meint der Begriff Sozialstaat den „gesamten Komplex von Institutionen, Regulierungen und Verfahren, die die marktliche Steuerung von Arbeitsmarkt, Einkommensverteilung und Lebensbedingungen korrigieren und ergänzen“. Damit wird der Sozialstaat zwar nicht als die einzige, aber doch als eine der zentralen wohlfahrtsproduzierenden Institutionen mit Auswirkungen auf nahezu alle Bereiche des Lebens betrachtet, wie das auch in verschiedenen Konzepten der Wohlfahrtsproduktion (Zapf 1981), des Wohlfahrtsmix (Vogel 1998) oder des Wohlfahrtspluralismus (Evers/Olk 1996) zum Ausdruck kommt. Neben dem Komplex der sozialstaatlichen Institutionen sind demnach Märkte, Assoziationen bzw. zivilgesellschaftliche Institutionen so-

wie die privaten Haushalte oder Familien die Akteure, die das Niveau der individuellen Wohlfahrt maßgeblich bestimmen.

Die Sozialberichterstattung ist ein Ansatz der Gesellschaftsbeobachtung und -analyse, der sich explizit der Frage stellt, wie sozialstaatliche Entwicklungen in ihren verschiedenen Dimensionen beobachtet und bewertet werden können. Von anderen Ansätzen der Gesellschaftsbeobachtung, wie z.B. der Wirtschaftsberichterstattung, unterscheidet sich die Sozialberichterstattung dabei durch spezifische Zielsetzungen und Perspektiven, sowie die ihr eigenen Verfahren und Methoden.

Die klassische Form der Sozialberichterstattung konzentriert sich in erster Linie auf die Messung von individuellen Wohlfahrtserträgen oder –outputs, wie das z.B. in der bündigen Definition des finnischen Soziologen Hannu Uusitalo als „Bestreben, das Wohlfahrtsniveau einer Bevölkerung systematisch zu beschreiben" (Uusitalo 1994: 102) zum Ausdruck kommt. Im Mittelpunkt stehen hier die objektiven Lebensbedingungen und das subjektive Wohlbefinden der Bürger als Ergebnis des Zusammenwirkens verschiedener Instanzen der Wohlfahrtsproduktion, nicht zuletzt auch als Gegenstand und Resultat des sozialstaatlichen Handelns.

Eine Sozialberichterstattung mit dieser Zielsetzung richtet ihren Blick zunächst vor allem auf die Individuen und privaten Haushalte, sie ist mehr an den Ergebnissen von politischen und gesellschaftlichen Prozessen interessiert als an den Aufwendungen, und sie will nicht nur neutral beschreiben, sondern Zustände und Entwicklungen auch an extern gesetzten normativen Maßstäben – gesellschaftlichen Werten oder politischen Zielen – messen und als besser oder schlechter bewerten. Daraus folgt methodisch eine empirisch-quantitative Ausrichtung der Beobachtungsverfahren, die Notwendigkeit der Repräsentativität der Berichterstattung sowie – wegen der Fokussierung auf die individuellen Wohlfahrtserträge – das Primat von Survey-Daten gegenüber anderen Arten von Informationen.

Einen unmittelbaren und expliziten Bezug zur Sozialpolitik hat die Sozialberichterstattung in dem Verständnis von Heinz Gilomen, einem Repräsentanten der schweizerischen amtlichen Statistik, aus dessen Sicht Sozialberichterstattung vor allem Grundlagen für die Beurteilung der Effektivität der Sozialpolitik liefern soll. Aufgabe der Sozialberichterstattung ist aus dieser Sicht primär „the description and analysis of the living conditions of the population seen in relationship to the objectives and measures of an ensemble of social policy fields" (Gilomen 1995: 322). Die Fragen, die aus dieser Perspektive im Einzelnen beantwortet werden sollen, sind:

- „what are the effects of social policy on the population's living situation and quality of life?
- which constellations of social policy instruments have proved particularly effective?

- what effects do revisions of individual social policy instruments have on living conditions, living situations and the quality of life?
- how do social policy instruments affect the living situations of target population groups?
- how is the pattern of social tensions and inequalities („cleavages") represented from the perspective of living situations and how is it influenced by social policy instruments?" (Gilomen 1995: 322f)

Ein derartiges – unmittelbar auf den Informationsbedarf der Sozialpolitik bezogenes – Selbstverständnis der Sozialberichterstattung ist zweifellos in hohem Maße ambitioniert, insbesondere weil es Elemente der Wirkungsanalyse und Evaluationsforschung umfasst. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Für eine explizite Sozialstaatsbeobachtung als spezielle Form der Sozialberichterstattung hat insbesondere Peter Flora plädiert: „Die besondere Rolle, die der europäische Wohlfahrtsstaat, nach Umfang wie Komplexität, für die Strukturierung der Lebenschancen der Bevölkerungen spielt, lassen eine dauerhafte und systematische Sozialstaatsbeobachtung als eine wesentliche Aufgabe der Sozialberichterstattung erscheinen" (Flora 1999: 35). Das Ziel eines derartigen Monitoring sozialstaatlicher Entwicklungen sieht Flora in der systematischen ‚Vermessung' wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und der kontinuierlichen Beobachtung ihres Wandels. Seine Forderung an eine die ‚klassische' Sozialberichterstattung ergänzende oder erweiternde Sozialstaatsbeobachtung richtet sich daher vor allem auf eine Stärkung der Institutionenorientierung gegenüber der Individuenorientierung und damit gleichzeitig auch eine stärkere Betonung der Input- gegenüber der Outputseite. Weitere Merkmale und Funktionen der Sozialstaatsbeobachtung sieht Flora in einer Stärkung der Sozialstrukturorientierung, der Identifizierung „funktionaler Äquivalente" sozialstaatlicher Institutionen sowie einer Korrektur der Konzentration auf Sozialtransfers zugunsten sozialer Dienstleistungen.

Ein derartiges Konzept von Sozialberichterstattung als primär institutionell ausgerichtete Sozialstaatsbeobachtung ist bisher allerdings weitgehend programmatisch geblieben und es liegen derzeit lediglich exemplarische Ansätze, wie z.B. das Projekt einer familienpolitischen Datenbank vor (Bahle/Maucher 1999).

Ein gelungenes Beispiel dafür, wie im Sinne einer umfassenden Beobachtung und Analyse sozialstaatlicher Entwicklungen die Messung und das Monitoring von Wohlfahrtsoutcomes mit der Betrachtung des Wandels wohlfahrtsstaatlicher Institutionen verbunden werden kann, ist der jüngst von einer wissenschaftlichen Kommission im Auftrag des schwedischen Sozialministeriums erstellte Report „Welfare in Sweden: The Balance Sheet for the 1990s" (Bergmark et al. 2002)[1].

1 Der Report steht als Internetpublikation unter http://social.regeringen.se/inenglish/publications/index.htm zur Verfügung.

Der Auftrag der Kommission bestand darin, vor dem Hintergrund des Wandels sozialer Strukturen und der z.T. massiven Reformen des schwedischen Wohlfahrtsstaates die Entwicklung der Wohlfahrt der Bevölkerung in den neunziger Jahren darzustellen, zu analysieren und zu bewerten. Dazu wurden einerseits umfassende empirische Analysen der Veränderungen der individuellen Wohlfahrt der schwedischen Bevölkerung im allgemeinen sowie spezifischer Bevölkerungsgruppen angestellt sowie andererseits der im Laufe der neunziger Jahre als Folge der Reformen des schwedischen Wohlfahrtsstaats stattfindende Wandel sozialer Dienste und einkommenssichernder Maßnahmen detailliert untersucht. Dabei hat sich allerdings gezeigt, dass selbst in Schweden – einem Land, das sich durch eine überdurchschnittlich entwickelte Dateninfrastruktur auszeichnet – gegenwärtig kaum geeignete Informationsgrundlagen zur Verfügung stehen, um die Auswirkungen des Um- und Abbaus der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen auf die individuelle Wohlfahrt präzise zu ermitteln und zu beurteilen: „What impact the 1990s had on citizen welfare as a result of the changes in resources, the raising of fees and the new forms of administrative control and management, therefore, is largely unknown“ (Bergmark et al. 2002: 13).

2 Informationsfunktionen der Sozialberichterstattung und Sozialstatistik

Zu der Frage, was Sozialberichterstattung – aber gewissermaßen auch die Sozialstatistik im allgemeinen – leisten kann und soll, werden in der Literatur u.a. die folgenden Informationsfunktionen für die allgemeine Öffentlichkeit und den politischen Entscheidungsprozess genannt: Deskription und Dauerbeobachtung, Benchmarking, Problemdefinition, Agenda-Setting und Frühwarnung, die Setzung von Zielen und Prioritäten, die empirische Begründung für die Wahl politischer Maßnahmen und die Evaluation von Programmen und institutionellen Lösungen (Brown/Corbett 1997; McRae 1985; Noll 2002).

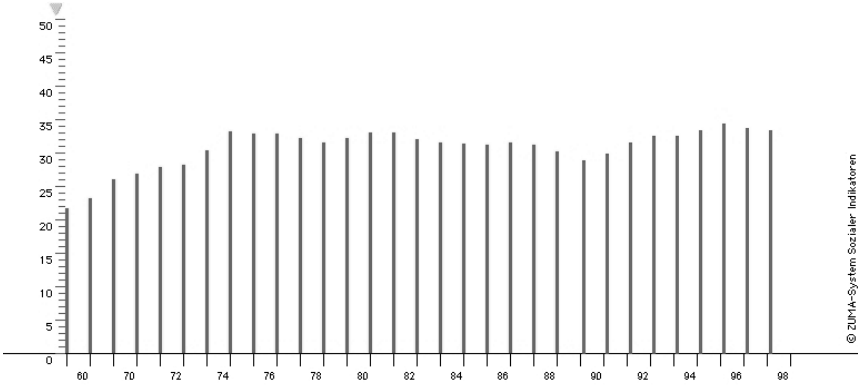
Im Folgenden sollen einige der genannten Funktionen kurz skizziert und unter Heranziehung von Indikatoren aus dem Bereich der sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Politik exemplarisch illustriert werden. Die Grenzen zwischen den verschiedenen Funktionen sind allerdings nicht in jedem Falle klar und eindeutig zu ziehen: So deckt beispielsweise das Monitoring gesellschaftlicher Entwicklungen vielfach zugleich auch vorhandene oder sich abzeichnende Probleme auf, und mit der Problemdefinition sind häufig zugleich auch bereits politische Prioritätensetzungen verbunden. Die hier verwendeten Indikatoren beruhen teilweise, aber nicht ausschließlich auf Daten der amtlichen Statistik und wurden überwiegend den von der Abteilung Soziale Indikatoren des Zentrums für Umfragen, Metho-

den und Analysen bereitgestellten Systemen Sozialer Indikatoren für Deutschland und Europa entnommen.

2.1 Monitoring und Deskription

Monitoring und Deskription bezieht sich in der Sozialberichterstattung auf allgemeine Entwicklungstrends gesellschaftlichen Wandels, insbesondere aber auf die Beobachtung der Realisierung oder Nichtrealisierung von gesellschaftspolitischen Zielen, wie z.B. soziale Sicherung und Chancengerechtigkeit, mit entsprechenden Indikatoren.

Die Sozialleistungsquote ist ein Indikator, der vielfach herangezogen wird, um Niveau und Wandel der sozialen Sicherung zu messen, obwohl es sich dabei um einen so genannten Inputindikator handelt, der nicht Wohlfahrtserträge misst, sondern das relative Ausmaß der finanziellen Aufwendungen bzw. Kosten erfasst. An diesem Beispiel wird zugleich deutlich, dass sozialpolitische Ziele dem gesellschaftlichen Wandel unterliegen und unter veränderten Ausgangsbedingungen umdefiniert werden können. Während der kontinuierliche Anstieg der Sozialleistungsquote, der bis in die Mitte der siebziger Jahre zu verzeichnen war, damals positiv bewertet und als sozialer Fortschritt verstanden wurde, gilt das hohe Niveau heute als ökonomisches Standortproblem und Hindernis für die Erreichung arbeitsmarktpolitischer Ziele (Schaubild 1). Eine Senkung der Sozialleistungsquote wird daher angestrebt und zählt mittlerweile als politischer Erfolg.



Datenbasis: BMA

Schaubild 1: Sozialleistungsquote West- und Gesamtdeutschland (ab 1990)
Datenbasis: BMA

Ein subjektiver Indikator für die Erreichung des Ziels der sozialen Sicherung und Sicherheit ist die Frage, inwieweit sich die Bürger im Alter, vor Invalidität und im Krankheitsfall als ausreichend gesichert betrachten. Wie die Ergebnisse der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS), zeigen, gibt es in der subjektiven Beurteilung der persönlichen sozialen Sicherheit nicht nur deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen - vor allem den Altersgruppen - , sondern es deutet sich in dieser Frage gerade auch bei den jüngeren eine bemerkenswerte Verschlechterung der Beurteilung über die Zeit an (Fuchs/Roller 2002: 615).

2.2 Problemdefinition

Mit der Funktion der *Problemdefinition* wird die Bedeutung von Informationen, wie sie von der Sozialberichterstattung und der Sozialstatistik bereitgestellt werden, angesprochen, auf neu entstehende gesellschaftliche Probleme aufmerksam zu machen oder eventuell auch bereits bekannte Probleme aus veränderten Perspektiven zu sehen und neu zu definieren. Informationen über Veränderungen der Altersstruktur und die zunehmende Alterung der Bevölkerung weisen insofern auf ganz zentrale Probleme der Sozialpolitik hin, als diese Entwicklungen erhebliche Folgeprobleme in den verschiedensten Bereichen der Gesellschaft nach sich ziehen. Weil sich demographische Entwicklungen in der Regel frühzeitig abzeichnen und vergleichsweise gut vorauszusehen sind, kann man hier sogar mit Recht von einer *Frühwarnfunktion* sprechen. Ein Beispiel für Indikatoren, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind, ist der sogenannte Altenquotient, der die Relation der 65-jährigen und älteren Bevölkerung auf die 20-64 –Jährigen zum Ausdruck bringt. Dieser Indikator, der 1999 einen Wert von 26 aufwies, wird nach den vorliegenden Vorausberechnungen bis zum Jahre 2050 auf das doppelte steigen (Schaubild 2)[2]. Allerdings wird damit die tatsächliche Belastung, die auf die aktive Bevölkerung voraussichtlich zukommen wird, noch unterschätzt, wie der alternative Indikator dokumentiert, der die über 65 Jährigen nicht auf die erwerbsfähige Bevölkerung, sondern auf die tatsächlich Erwerbstätigen bezieht. Danach kamen bereits 1999 auf 100 Erwerbstätige 37 Personen im Alter von 65 Jahren und darüber.

2 Die Ergebnisse derartiger Vorausberechnungen hängen freilich nicht unwesentlich von den zugrundegelegten Annahmen, z.B. hinsichtlich der Fertilitäts- und Migrationsentwicklung, ab.

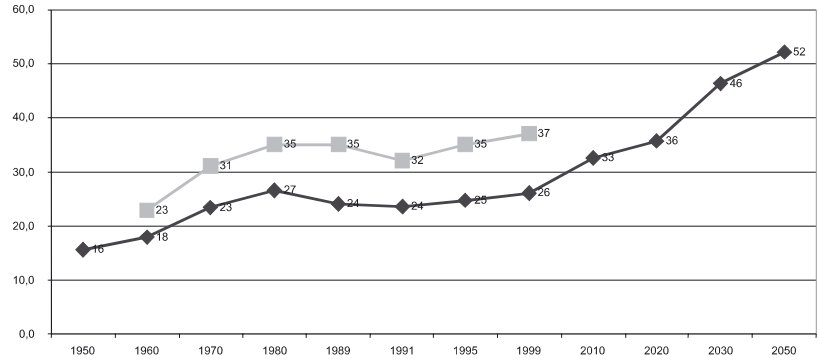


Schaubild 2: Altenquotient* u. bereinigter Altenquotient**
Datenbasis: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Statistisches Bundesamt u. eigene Berechnungen.

* 65jährige u. ältere im Verhältnis zu den 20 - u. 65jährigen;
** 65jährige u. ältere im Verhältnis zu den Erwerbstätigen.

2.3 Benchmarking

Benchmarking ist eine vergleichsweise neue Bezeichnung für eine Informationsfunktion, die vor allem im Zusammenhang mit den Prozessen der europäischen Integration und der Herausbildung einer europäischen Sozialpolitik erheblich an Aufmerksamkeit und Bedeutung gewonnen hat. Gemeint ist damit, durch vergleichende Betrachtungen Rückschlüsse auf die eigene Situation zu ziehen, ‚best practices' zu ermitteln und aus funktional äquivalenten, aber unter Umständen zieladäquateren oder kostengünstigeren Lösungen zu lernen, wie die eigene Situation verbessert werden kann.

Der internationale Vergleich der Sozialversicherungsabgaben (siehe Schaubild 3) zeigt beispielsweise, dass die diesbezüglichen Beiträge in Deutschland zu den höchsten in Europa gehören - jedenfalls für die hier ausgewählte Personengruppe. Betrachtet man darüber hinaus die Entwicklung über die Zeit, zeigt sich, dass in Deutschland im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern mit relativ hohem Beitragsniveau, wie z.B. den Niederlanden und Frankreich, bis zum Ende der neunziger Jahre keine Trendwende zu beobachten ist und sich die damit zusammenhängende Problematik aus dieser Sicht noch verschärft.

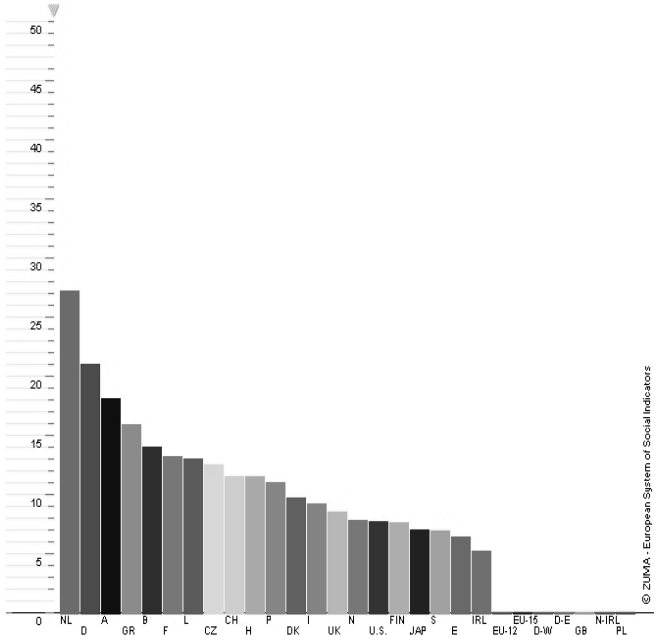


Schaubild 3: Sozialversicherungsbeiträge in % der Bruttoverdienste (durchschnittlich verdienender Arbeiter in der Industrie; alleinstehend ohne Kinder) Datenbasis: OECD

Was die Frage der empirischen Grundlegung der *Politikwahl* – d.h. der Entscheidung für konkrete Maßnahmen und Problemlösungsansätze – angeht, können z.B. Indikatoren, mit denen Erwartungen an den Staat oder Präferenzen bezüglich bestimmter Politiken gemessen werden, Orientierungshilfe leisten. So dokumentieren diesbezügliche Befunde auf der Basis von ALLBUS-Daten, dass mit 92% der Ostdeutschen und 85% der Westdeutschen eine überwältigende Bevölkerungsmehrheit dem Staat die Verantwortung für die soziale Sicherung zuschreibt und Politiken die davon abrücken, mindestens derzeit kaum mit Akzeptanz rechnen können.

Im Kontext der generell hohen Erwartung an den Staat, die soziale Sicherheit der Bürger zu gewährleisten, zeichnet sich - diesen Befunden zufolge (Tabelle 1) – allerdings auch eine klare Tendenz weg von einer Präferenz zur Ausweitung hin zu einer stärkeren Befürwortung der Kürzung von Sozialleistungen ab. Diese Tendenz ist in Ostdeutschland jedoch erheblich schwächer ausgeprägt als in Westdeutschland, wo im Jahre 2000 im Vergleich zu 1994 eine Verdoppelung der Zustimmungsquoten für eine Kürzung von Sozialleistungen zu beobachten ist .

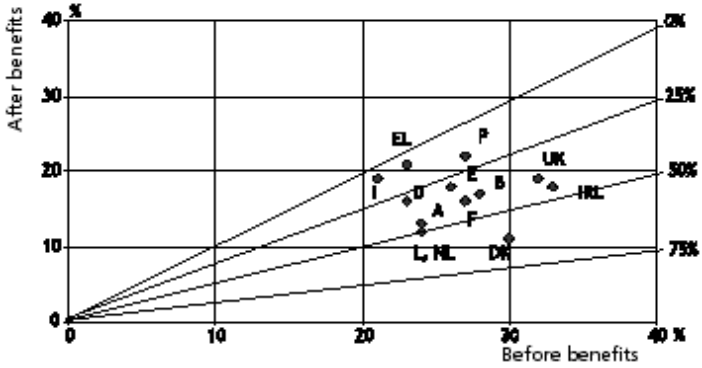
Tabelle 1: Kürzung oder Ausweitung von Sozialleistungen - Präferenzen der Bevölkerung in %

	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	1994		2000		1994		2000	
	kürzen	ausw.*	kürzen	ausw.	kürzen	ausw.	kürzen	ausw.
Gesamt	12	28	24	21	1	72	7	47
Männer	14	23	27	19	1	63	9	43
Frauen	10	33	20	23	0	79	6	50
18-24	11	40	17	33	1	66	11	42
35-34	10	34	23	27	0	77	8	55
35-49	12	26	24	23	2	65	9	52
50-64	13	26	26	16	0	76	6	41
65 u. älter	16	22	24	15	1	72	4	42
Unter-, Arbeiterschicht	9	36	18	26	1	78	3	53
Mittelschicht	12	26	25	20	1	65	11	39
Obere Mittel-, Oberschicht	20	23	34	14	3	35	21	39

Datenbasis: Allbus 1994 u. 2000 * = ausweiten

2.4 Evaluation

Die *Evaluation* von institutionellen Regelungen, politischen Programmen und spezifischen Maßnahmen, ist eine anspruchsvolle Informationsfunktion, deren Bedeutung für die Sozial- und Gesellschaftspolitik gegenwärtig zunehmend erkannt wird, wie z.B. Diskussionen über die Wirkung von Arbeitsförderungsmaßnahmen, Zweifel an der Effizienz des Gesundheitssystems oder auch die im Zusammenhang mit der PISA-Studie aufgeworfenen Fragen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems zeigen. Die Bereitstellung von Informationen, wie sie für eine verlässliche Evaluation politischer Programme bzw. die Beurteilung der Wirksamkeit spezifischer Problemlösungsansätze und Maßnahmen benötigt werden, wirft allerdings vielfältige methodische Fragen auf und kann in der Regel nur auf der Basis von anspruchsvollen und komplexen Analysen geleistet werden. Gleichwohl können geeignete Indikatoren durchaus aufschlussreich sein und zumindest erste Hinweise auf Wirkungen und Nebenwirkungen bzw. die Effektivät von Programmen und Maßnahmen geben.



Source : Eurostat - European Community Household Panel

Datenbasis: OECD

Schaubild 4: % Niedrigeinkommensbezieher (relative Einkommensarbeit) vor und nach dem Bezug von Transferleistungen (ohne Altersrenten)
Reproduziert nach European Commission: Social Situation Report 2001.

Ein – dem Social Situation Report der Europäischen Kommission entnommenes - Beispiel für einen einfachen Wirksamkeitsindikator ist die Gegenüberstellung der Armutsquoten vor und nach der Zahlung von sozialstaatlichen Transferleistungen (ohne Alterssicherung) im Vergleich der Mitgliedsländer der Europäischen Union (Schaubild 4). Die Datenbasis für die zugrundeliegenden Analysen ist das Europäische Haushaltspanel (ECHP). Es zeigt sich, dass die Zahlung von Transferleistungen die Armutsquote in den verschiedenen Ländern in sehr unterschiedlichem Maße reduziert, am stärksten in Dänemark, am wenigsten in Griechenland, und daher – am Ziel der Armutsvermeidung gemessen – in ihrer Wirksamkeit deutlich differiert. Im Hinblick auf die Bewertung der erzielten Wirkung in Rechnung zu stellen ist allerdings auch das aus dem Marktprozess resultierende unterschiedliche Ausgangsniveau der Armutsquote und die damit zusammenhängende Dringlichkeit einer Umverteilungswirkung des Transfersystems.

Alles in allem betrachtet liegen die Leistungen und Erfolge der Sozialberichterstattung, aber darüber hinausgehend wohl auch der Sozialstatistik im Allgemeinen, bisher primär in den Bereichen der Deskription, Dauerbeobachtung und Problemdefinition. Insbesondere im Zusammenhang mit den Prozessen der europäischen Integration stark zugenommen hat die Benchmarking-Funktion. Dagegen sind nach wie vor Zweifel angebracht, inwiefern Informationen, wie sie derzeit von der Sozialberichterstattung und Sozialstatistik bereitgestellt werden, auch für die Setzung von Zielen und politischen Prioritäten sowie die Auswahl von Instrumenten und Maßnahmen und die Evaluation politischer Programme geeignet

sind, obwohl auch dazu wichtige Beiträge geleistet werden können. Um diesen an Bedeutung zweifellos zunehmenden Informationsfunktionen angemessen Rechnung tragen zu können, werden jedoch in der Regel zusätzliche und weitergehende Informationsangebote auf der Basis spezieller und differenzierter Analysen benötigt.

3 (Selbst-)Beschränkungen und Defizite im Datenangebot der amtlichen Statistik aus der Perspektive der Sozialberichterstattung

Auf der Grundlage der Überlegungen zu den Zielsetzungen, Funktionen und der spezifischen Perspektive der Sozialberichterstattung als eines Ansatzes der Beobachtung sozialstaatlicher Entwicklungen will ich in diesem abschließenden Teil meines Beitrags einige Gedanken zur Rolle der amtlichen Statistik als Datenanbieter entwickeln und auf einige in diesem Zusammenhang relevant erscheinende (Selbst-)Beschränkungen und Defizite ihres Datenangebots hinweisen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die amtliche Statistik für die Sozialberichterstattung nicht nur der mit Abstand bedeutendste Datenlieferant, sondern gerade auch für deren nicht-amtliche Akteure ein kaum verzichtbarer Partner darstellt.

3.1 Selbstbeschränkungen

Anders als in vielen anderen europäischen und außereuropäischen Ländern, betreibt die amtliche Statistik in Deutschland – gemessen an den eingangs dargelegten Kriterien - jedoch selbst *keine Sozialberichterstattung* im engeren Sinne. Insbesondere hält sie sich von allen Berichterstattungsaktivitäten fern, die auf eine Bewertung des gesellschaftlichen Status quo und des gesellschaftlichen Wandels im Sinne von Soll-Ist-Vergleichen hinauslaufen. Es gibt allerdings zwei Ausnahmen, mit denen die deutsche amtliche Statistik doch zumindest in die Nähe der Sozialberichterstattung rückt: die Gesundheitsberichterstattung, die das Statistische Bundesamt zusammen mit dem Robert-Koch-Institut betreibt und der Datenreport, der in Kooperation mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen herausgegeben und von der Bundeszentrale für politische Bildung publiziert wird[3]. Wenngleich sich der Datenreport als ein wesentlicher, wenn nicht sogar der wichtigste Beitrag zur Sozialberichterstattung in Deutschland versteht, wird man bei genauerer Betrachtung allerdings zu dem Ergebnis kommen können, dass sich die amtliche Statistik in dem von ihr gestalteten und verantworteten ersten Teil dieses

3 Die derzeit aktuellste Ausgabe ist der Datenreport 2002. Vgl. Statistisches Bundesamt et al. 2002.

Reports das Selbstverständnis, die Ziele sowie auch die inhaltlichen und methodischen Kriterien der Sozialberichterstattung nur bedingt zu eigen macht. Sie versteht diese Publikation vielmehr primär als Gelegenheit einem großen und weit über den Kreis der üblichen Nutzer der amtlichen Statistik hinausgehenden Publikum einen Querschnitt ihrer Ergebnisse zu präsentieren und nahe zu bringen. Die weitgehende Abstinenz der deutschen amtlichen Statistik gegenüber einer wie eingangs definiert verstandenen Sozialberichterstattung ist prinzipiell zwar weder zu kritisieren noch zu beklagen, aber es bleibt festzustellen, dass sie in diesem Zusammenhang keine mit der amtlichen Statistik vieler anderer Länder vergleichbare Rolle spielt. Der Freiraum, den sie damit schafft, wird in Deutschland mindestens partiell von wissenschaftlichen und sonstigen Akteuren einer nicht-amtlichen Sozialberichterstattung ausgefüllt, mit allen Vorteilen, aber auch Beschränkungen die diese gegenüber einer amtlichen Sozialberichterstattung aufweist.

Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen und außereuropäischen statistischen Ämtern erhebt die deutsche amtliche Statistik – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen - keine *Informationen zur subjektiven Wahrnehmung und Bewertung der Lebensverhältnisse* durch die Bürger und zu deren subjektivem Wohlbefinden. Dass derartige Informationen nicht zuletzt auch für die Beobachtung sozialstaatlicher Entwicklungen von Bedeutung sind, hat z.B. Ruut Veenhoven nachdrücklich unterstrichen: "...subjective indicators are indispensable in social policy, both for assessing policy success and for selecting policy goals" (Veenhoven 2001: 9)[4].

Die Bedeutung dieser Form von Informationen beruht unter anderem auf der Erkenntnis, dass die subjektiven Situationswahrnehmungen und -deutungen das Handeln von Personen vielfach unmittelbarer und nachhaltiger bestimmen als die objektiven Umstände und Handlungskontexte, auf die sie sich beziehen. Entsprechende Informationen und Indikatoren sind daher für das Verständnis, die Erklärung und die Vorhersage von individuellem Verhalten unverzichtbar und stoßen daher gegenwärtig in den verschiedensten Bereichen auf ein zunehmendes Interesse. So ist z.B. hinreichend belegt, dass die subjektiv empfundene Furcht vor Kriminalität auf das Wohlbefinden und das präventive Verhalten von Personen einen größeren Einfluss hat als das am tatsächlichen Kriminalitätsgeschehen gemessene objektive Viktimisierungsrisiko. Mittlerweile hat es sich selbst im Bereich der Meteorologie und der Bekanntgabe von Wetterdaten eingebürgert, zwischen den objektiv gemessenen und den subjektiv „gefühlten" Temperaturen zu unterscheiden. Und neuerdings wurde – insbesondere im Zusammenhang mit der

4 Kritische Beurteilungen des Informationsgehalts und der Relevanz von subjektiven Indikatoren als Grundlage für politische Entscheidungen finden sich vor allem im Bereich der skandinavischen Wohlfahrtsforschung. Vgl. z.B. Erikson 1993 sowie zuletzt Bergmark et al. (2002: 25,26).

Diskussion über die inflationäre Wirkung der Euro-Einführung – erkannt, dass es nicht nur Diskrepanzen zwischen der faktischen - etwa mit dem Preisindex für die Lebenshaltung gemessenen – und der subjektiv empfundenen Preiserhöhung geben kann, sondern dass die „gespürte" Inflation das Verbraucherverhalten unter Umständen sogar stärker bestimmt als die objektiv gemessene. Derartige Zusammenhänge und Informationen, wie sie mit subjektiven Indikatoren bereitgestellt werden, sind zweifellos auch von Bedeutung, wenn es um sozialpolitische Fragestellungen und Probleme geht[5], wie z.B. das Vertrauen in die sozialen Sicherungssysteme und daraus resultierende Verhaltenskonsequenzen etwa im Hinblick auf die Entscheidung für private Vorsorgemaßnahmen.

Wenn man zu dem Ergebnis kommt, dass die Position der deutschen amtlichen Statistik, auf die Erhebung subjektiver Indikatoren weitgehend zu verzichten, im internationalen Vergleich mittlerweile eher eine Ausnahme darstellt, ist dabei allerdings auch zu berücksichtigen, dass in vielen anderen Ländern Datenerhebungsprogramme außerhalb der amtlichen Statistik – insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – einen wesentlich geringeren Stellenwert haben und weniger entwickelt sind als in Deutschland.

Was für die Selbstbeschränkung der deutschen amtlichen Statistik gegenüber der Sozialberichterstattung und der Erhebung von subjektiven Indikatoren zutrifft, gilt in ähnlicher Weise auch für ihre generelle *Zurückhaltung gegenüber* einer über die reine Deskription hinausgehende Datenanalyse und – interpretation. Auch diese Form der Selbstbeschränkung wird in der Regel mit ihrer Verpflichtung zu strikter Objektivität und politischer Neutralität begründet. Eine derartige Zurückhaltung scheint jedoch nicht bzw. nicht mehr von allen nationalen statistischen Ämtern gleichermaßen geteilt und als zeitgemäß angesehen zu werden und wurde daher auch von manchen – wie z.B. dem Australian Bureau of Statistics (ABS) - mittlerweile explizit aufgegeben:

> „Since the 1970s, there has been continuing debate about the role of analysis in ABS as the national statistics agency. A concern was that by analysing and commenting on statistics the objectivity and policy independence ... could be compromised. By the mid 1980s, however, the then statistician ... reaffirmed that not only was the role of a national statistics agency to analyse as well as collect and compile statistics, but that it was encumbent on the ABS to do so if it were to properly inform discussion and debate in society" (McEwin 1995: 316).

5 Das gilt u.a. auch für die H. Schelsky zugeschriebene Frage, inwieweit das System der sozialen Sicherung und Sozialpolitik Gefühle der Sicherheit und Geborgenheit vermittele. Vgl. dazu den Vortrag von F.-X. Kaufmann „Ambivalenzen der sozialen Sicherheit" während des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig.

Das australische Bureau of Statistics ist jedoch nicht nur weniger zurückhaltend was die Analyse und Interpretation seiner Daten angeht, sondern erhebt auch subjektive Informationen und veröffentlicht zudem einen jährlichen Sozialbericht. Es hat darüber hinaus in den vergangenen Jahren für seine gesamte Sozialstatistik einen Bezugsrahmen entwickelt, der das Konzept der individuellen und gesellschaftlichen Wohlfahrt (Well-Being) in den Mittelpunkt stellt (Australian Bureau of Statistics 2001).

Insgesamt scheint daher der Eindruck nicht unberechtigt, dass die amtliche Statistik in Deutschland gegenüber bestimmten für die Beobachtung sozialstaatlicher Entwicklungen relevanten Datenarten, der Verpflichtung auf die Ziele der Sozialberichterstattung sowie einer über die reine Deskription hinausgehenden, implizit teilweise auch Wertungen beinhaltenden Analysen, weniger aufgeschlossen ist als das in anderen Ländern mittlerweile der Fall ist.

3.2 Defizite

Ohne Anspruch auf Systematik und Vollständigkeit soll abschließend eher exemplarisch auf einige Defizite des Datenangebots der amtlichen Statistik hingewiesen werden, wie sie sich aus der Perspektive der Sozialberichterstattung darstellen:

Längsschnittdaten: Mittlerweile ist unumstritten, dass Längsschnittdaten, wie sie u.a. durch Panel- und Retrospektivbefragungen gewonnen werden, eine unverzichtbare Komponente der Informationsinfrastruktur ausmachen. Neben zeitpunktbezogenen Informationen über Bestände und Strukturen werden verlaufsbezogene Informationen, wie z.B. Zu- und Abstromgrößen oder die Dauer von bestimmten Zuständen benötigt, um ein umfassendes und ausgewogenes Bild der gesellschaftlichen Wirklichkeit und deren Dynamik gewinnen zu können. Dabei ist nicht zuletzt auch von Bedeutung, dass Querschnittsinformationen – z.B. wenn zeitpunktbezogene Strukturerhebungen Fälle, die lange in einem bestimmten Zustand verweilen, systematisch überrepräsentieren - ein verzerrtes und irreführendes Abbild der tatsächlichen Verhältnisse zeichnen und damit nicht zuletzt auch zu falschen Schlussfolgerungen verleiten können, wenn es um sozialpolitische Problemlösungsstrategien geht. Prominente Beispiele dafür sind Probleme wie Armut und Arbeitslosigkeit, deren Sicht durch Längsschnittinformationen, die erst den Blick auf die Dynamik des Eintritts in die Armut und Arbeitslosigkeit und der Überwindung dieser Zustände gelenkt haben, entscheidend verändert worden ist. Die deutsche amtliche Statistik stellt Längsschnittdaten bisher nur in geringem Umfang zu Verfügung. Eine zukünftige Ausweitung dieses Angebots ist nicht nur wünschenswert, sondern gerade im Hinblick auf eine für das Monitoring sozialstaatlicher Entwicklungen adäquate Dateninfrastruktur dringend erforderlich und unverzichtbar.

Informationen zu speziellen Bevölkerungsgruppen: Bei einem insgesamt umfangreichen und umfassenden Datenangebot der deutschen amtlichen Statistik zu den Lebensbedingungen und –verhältnissen der Bevölkerung, gibt es dennoch signifikante Informationslücken im Hinblick auf einzelne Bevölkerungsgruppen, die mit den herkömmlichen Erhebungsinstrumenten, wie Mikrozensus oder Einkommens- und Verbrauchsstichprobe derzeit nur unzureichend erfasst werden. Beispiele dafür sind u.a. die Bezieher extrem hoher und niedriger Einkommen, die in diesen Erhebungen nicht ausreichend repräsentiert sind, sowie insbesondere auch die zur so genannten „Anstaltsbevölkerung" zählenden Bevölkerungsgruppen. Dieser Personenkreis umfasst alle „Personen, die als Insassen oder Personal im Bereich einer Anstalt wohnen und dort keinen eigenen Privathaushalt führen"[6]. Die Anstaltsbevölkerung ist in sich durchaus heterogen und umfasst z.B. sowohl die Bewohner bzw. Insassen von Heil- und Pflegeanstalten, Kinder- und Erziehungsheimen, Kasernen, Strafanstalten und Flüchtlingsunterkünften als auch Bewohner von Pflege- und Altersheimen. Aufgrund der vielfältigen methodischen und befragungstechnischen Probleme, die sich in diesem Zusammenhang stellen, wird dieser Personenkreis in aller Regel von den Befragungsprogrammen der empirischen Sozialforschung ausgeschlossen und von der amtlichen Statistik nur im Rahmen von Volkszählungen und der Mikrozensuserhebungen erfasst. Die Erhebungsprobleme, von der Stichprobenauswahl bis hin zur Qualität der gewonnenen Angaben, die nicht selten auf „Proxiinterviews" – z.B. mit der dazu befugten Anstaltsleitung – beruhen, werden jedoch als so gravierend angesehen, dass die Ergebnisse für diesen Bevölkerungsteil nicht separat ausgewiesen werden und lediglich in Auswertungen zur „Bevölkerung am Hauptwohnsitz" einfließen. Obwohl die besonderen erhebungstechnischen Schwierigkeiten nicht verkannt werden dürfen, wäre – nicht zuletzt angesichts der Veränderungen der Altersstruktur und eines in diesem Zusammenhang zu erwartenden Wachstums der Anstaltsbevölkerung – doch wünschenswert, wenn die amtliche Statistik zukünftig mehr und qualitativ bessere Informationen über die soziale Lage und Struktur dieses Bevölkerungsteils bereitstellen würde, zumal Alternativangebote aus anderen Quellen hierzu kaum zu erwarten sind.

Fragestellungen und Erhebungskategorien: Die von der amtlichen Statistik adressierten Fragestellungen, aber auch die von ihr verwendeten Begrifflichkeiten und Erhebungskategorien sind zu einem großen Teil administrativ bzw. institutionell, aber kaum theoretisch-analytisch begründet. Ein Beispiel dafür ist das Erhebungsmerkmal „Stellung im Beruf", mit dem der sozialrechtliche Status der Erwerbstätigen – Arbeiter, Angestellter oder Beamter – erfasst wird, das aber als Merkmal des sozioökonomischen Status nicht nur wegen seiner unzureichenden Differenzierung kaum noch genügen kann, sondern auch deshalb, weil Unter-

6 Vgl. Statistisches Bundesamt (http://www-zr.destatis.de/def/def0043.htm).

schiede in den Einkommen, den Arbeitsbedingungen und Tätigkeitsinhalten immer weniger von der sozialrechtlichen Stellung determiniert werden. Ein aktuelles Beispiel ist auch die Erhebung von Pflegeleistungen für pflegebedürftige Personen in Privathaushalten, die sich streng an den entsprechenden Kategorien der Pflegeversicherung orientiert. Umgekehrt folgt daraus, dass an theoretisch-analytischen Kategorien, wie z.B. ‚soziale Exklusion', ‚soziale Kohäsion' oder ‚Sozialkapital' orientierte Debatten, die ja durchaus auch die Sozialpolitik unmittelbar berühren, weitgehend ohne Rekurs auf Daten der amtlichen Statistik geführt werden.

Die Gründe für die verwaltungsbezogene Bestimmung der Erhebungskategorien der amtlichen Statistik liegen einerseits darin, dass sie ausschließlich auf der Grundlage eines gesetzlichen Auftrags tätig wird und sich primär am Informationsbedarf der staatlichen Institutionen und öffentlichen Verwaltung orientiert, sowie andererseits auch darin, dass wesentliche Teile des Datenangebots – die so genannten prozessproduzierten Daten - als Nebenprodukt des administrativen Handelns - z.B. in der Arbeitsverwaltung oder den Sozialämtern - anfallen. Problematisch an der administrativen Prägung der Erhebungskategorien der amtlichen Statistik ist nicht nur aus der Perspektive der Sozialberichterstattung, sondern auch der sozialwissenschaftlichen Forschung im Allgemeinen, die damit teilweise einhergehende mangelnde analytische Trennschärfe sowie der in aller Regel fehlende theoretisch konzeptionelle Bezug. Das führt nicht nur zu Beeinträchtigungen des Potentials der amtlichen Statistik für die Sozialberichterstattung, sondern mindert auch die Brauchbarkeit ihrer Daten für Zwecke der wissenschaftlichen Analyse generell.

Inputorientierung des sozialstaatsbezogenen Datenangebots: Das Datenangebot der amtlichen Statistik zur Beobachtung sozialstaatlicher Entwicklungen ist tendenziell stärker auf die Strukturen, Performanz und Aufwendungen der entsprechenden Institutionen als auf die Messung von deren Leistungen und Erträgen ausgerichtet. In diesem Sinne werden primär die Inputs, aber nur in beschränktem Umfang die Outputs sozialstaatlicher Aktivitäten gemessen und registriert. Die amtliche Bildungsstatistik stellt z.B. umfangreiche und detaillierte Informationen über das Bildungssystem und Bildungswesen in der Form von Daten über Schulen, Lehrpersonal und Bildungsmittel, auch über Schülerzahlen und Absolventen der einzelnen Bildungseinrichtungen und Schulformen bereit, dagegen kaum Informationen über den Erwerb von Kenntnissen und Qualifikationen oder die Lernleistungen der Schüler. Ähnlich vermittelt die amtliche Gesundheitsstatistik ganz überwiegend Informationen über die verschiedenen Elemente des Gesundheitssystems und Gesundheitswesens – Versicherte, medizinisches Personal, Krankenhausbetten und Behandlungskosten – stellt jedoch kaum Informationen über den Gesundheitszustand der Bevölkerung, gesundheitsfördernde oder beeinträchtigende Verhaltensweisen, den Verlauf von Krankheiten oder den

Erfolg unterschiedlicher Behandlungsformen bereit. Diese Fokussierung der amtlichen Statistik auf die finanziellen, personellen und sächlichen Aufwendungen und Aktivitäten sozialstaatlicher Institutionen ist vor allem darin begründet, dass sie bei ihrem diesbezüglichen Informationsangebot weit überwiegend auf prozessproduzierte Daten zurückgreift. Die daraus resultierenden Informationsdefizite hinsichtlich der für die Bürger unmittelbar relevanten Möglichkeiten der Inanspruchnahme, Leistungen und Erträge der sozialstaatlichen Institutionen erschweren nicht zuletzt auch die Beurteilung von deren Effizienz und Effektivität, wie ja unter anderem die Diskussion um die Pisa-Studie, aber auch die Debatten über die Notwendigkeit von Reformen des Gesundheitswesens dokumentieren.

4 Fazit: Grenzüberwindung und Kooperation

Gegenstand dieses Beitrags war es, die Funktion der Sozialberichterstattung für die Beobachtung sozialstaatlicher Entwicklungen darzulegen und die Rolle der amtlichen Statistik aus dieser Perspektive zu beleuchten und zu diskutieren. Dabei ist einerseits deutlich geworden, dass sich die amtliche Statistik in Deutschland hinsichtlich der Wahrnehmung bestimmter Informationsfunktionen, wie z.B. Sozialberichterstattung und Analyse, eine größere Zurückhaltung auferlegt und damit eine weniger offensive Rolle spielt, als das in vielen anderen Ländern mittlerweile der Fall ist. Es hat sich darüber hinaus gezeigt, dass die amtliche Statistik zwar eine Vielzahl von für die Beobachtung sozialstaatlicher Entwicklungen relevanten Informationen bereitstellt und sie damit auch für die wissenschaftliche Sozialberichterstattung als Datenlieferant unverzichtbar ist, dass es in ihrem Informationsangebot diesbezüglich jedoch auch spezifische Lücken, Mängel und Defizite gibt. Die vorherrschende Input-Orientierung des Datenangebots sowie das weitgehende Fehlen einer theoretisch-analytischen Ausrichtung von Fragestellungen und Erhebungskategorien hängen offenbar nicht zuletzt mit der für die deutsche amtliche Statistik nach wie vor charakteristischen staatlich-administrativen Prägung zusammen.

Nicht nur im Hinblick auf die angedeuteten Schwächen und Defizite der amtlichen Statistik sondern auch im Interesse eines insgesamt verbesserten Angebots von geeigneten Instrumenten und Daten zur Beobachtung sozialstaatlicher Entwicklungen, wird viel davon abhängen, ob es gelingt, die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik zukünftig weiter auszubauen und zu intensivieren. Dabei wird es nicht zuletzt darauf ankommen, durch eine verstärkte Kooperation Grenzziehungen und Beschränkungen zu überwinden, die mit dem Prinzip der Arbeitsteilung verbunden sind, das das Verhältnis von amtlicher Statistik und wissenschaftlicher Informationsproduktion bis in die jüngste Vergangenheit maßgeblich bestimmt hat (von Rosenbladt 1999). Obwohl nicht zu ver-

kennen ist, dass unterschiedliche Traditionen, differentielle Handlungslogiken und gegenseitige Berührungsängste in diesem Zusammenhang auch eine Reihe von nicht zu unterschätzenden Problemen aufwerfen (Müller 1999; Spinner 2000), geben die jüngsten, nicht zuletzt durch die Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik angestoßenen, Entwicklungen hier doch begründeten Anlass zum Optimismus.

Literatur

Alber, J., 1989: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983. Frankfurt a.M./New York: Campus.

Australian Bureau of Statistics, 2001: Measuring Wellbeing. Framework for Australian Social Statistics. Belconennen.

Bäcker, G./ Bispinck, R./ Hofemann, K./ Naegele, G., 2000: Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland. 3. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Bahle, T./ Maucher, M., 1999: Eine familienpolitische Datenbank für Europa. S. 233-257 in: P. Flora/ H.-H. Noll (Hrsg.), Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Frankfurt a.M./New York: Campus.

Brown, B./ Corbett, T., 1997: Social Indicators and Public Policy in the Age of Devolution. Special Report No. 71. Institute for Research on Poverty. University of Wisconsin-Madison.

Bergmark, A./ Bäckmann, O./ Estrada, F./ Fritzell, J./ Lundberg, O./ Palme, J./ Sjöberg, O./ Sommestad, L./ Szebehely, M., 2002: Welfare in Sweden: The Balance Sheet for the 1990s. Stockholm: Fritzes.

Erikson, R., 1993: Descriptions of Inequality: The Swedish Approach to Welfare Research. S. 67-87 in: M. Nussbaum/ A. Sen (Hrsg.), The Quality of Life. Oxford: Clarendon Press.

Evers, A./ Olk, T. (Hrsg.), 1996: Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Flora, P./ Alber, J./ Kohl, J., 1977: Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. Politische Vierteljahresschriften, Bd. 17: 339-362.

Flora, P., 1999: Die Perspektive der Sozialstaatsbeobachtung. S. 29-38 in: P. Flora/ H.-H. Noll (Hrsg.), Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Frankfurt a.M./New York: Campus.

Fuchs, D./ Roller, E., 2002: Demokratie und Sozialstaat. S. 607-615 in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Datenreport 2002. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Gigerenzer, G./ Swijtink, Z./ Porter, Th./ Daston, L./ Beatty, J./ Krüger, L., 1999: Das Reich des Zufalls: Wissen zwischen Wahrscheinlichkeiten, Häufigkeiten und Unschärfen. Heidelberg: Spektrum.

Gilomen, H., 1995: Towards a social reporting system in Switzerland. S. 319-327 in: Economic Commission for Europe: Statistical Journal of the United Nations.

Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (Hrsg.), 2001: Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur. Baden-Baden: Nomos.

MacRae, D., 1985: Policy Indicators: Links Between Social Science and Public Debate. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

McEwin, M., 1995: Social Indicators and Social Statistics in Australia. S. 309-318 in: Economic Commission for Europe. Statistical Journal of the United Nations.

Müller, W., 1999: Amtliche Statistik und empirische Forschung: Wege in eine kooperative Zukunft. S. 17-35 in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Kooperation zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik – Praxis und Perspektiven. Forum der Bundesstatistik, Bd. 34. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Noll, H.-H., 1997: Sozialberichterstattung in Deutschland. Weinheim / München: Juventa.

Noll, H.-H., 2001: Subjektive Indikatoren. CD-Rom Beilage zur Buchausgabe in: Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik (Hrsg.), Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur. Baden-Baden: Nomos.

Noll, H.-H., 2002: Social Indicators and Quality of Life Research: Background, Achievements and Current Trends. S. 168-206 in: N. Genov (ed.), Advances in Sociological Knowledge Over Half a Century. Paris: International Social Science Council.

Spinner, H., 2000: Datenwissen für alle? Der Beitrag der amtlichen Statistik zur informierten Gesellschaft. S. 14-37 in Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Politik und Statistik in der Europäischen Union – Herausforderung und Antwort. Forum der Bundesstatistik, Bd. 36. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, 2002: Datenreport 2002. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Statistisches Bundesamt (Hrsg), 1997: Das Arbeitsgebiet der Bundesstatistik, Ausgabe 1997. Stuttgart.

Thomas, W.I./ Thomas, D.S., 1928: The Child in America: Behavior, Problems and Programs. New York: Alfred A. Knopf.

Uusitalo, H., 1994: Social Statistics and Social Reporting in the Nordic Countries. S. 99-120 in: P. Flora/ F. Kraus/ H.-H. Noll/ F. Rothenbacher (Hrsg.), Social Statistics and Social Reporting in and for Europe. Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften.

Veenhoven, R., 2001: Why Social Policy Needs Subjective Indicators, Working Paper FS III 01 – 404. Berlin: Social Science Research Center (WZB).

Vogel, J., 1998: Der Europäische Wohlfahrtsmix: Institutionelle Konfiguration und Verteilungsergebnis in der Europäischen Union und Schweden. Eine Längsschnitt- und vergleichende Perspektive. S. 73-109 in: P. Flora/ Noll, H.-H. (Hrsg.), Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Frankfurt a.M./New York: Campus.

Von Rosenbladt, B., 1999: Zum Verhältnis von amtlicher und nichtamtlicher Statistikproduktion. S. 113-119 in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Kooperation zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik – Praxis und Perspektiven. Forum der Bundesstatistik, Bd. 34. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Zapf, W., 1981: Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsproduktion. S. 379-400 in: L. Albertin/ W. Link (Hrsg.), Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland. Düsseldorf: Droste.

Zapf, W., 1986: Die deutsche Version des Wohlfahrtsstaates. S. 379-403 in: K. Hanau/ R. Hujer/ W. Neubauer (Hrsg.), Wirtschafts- und Sozialstatistik. Heinz Grohmann zum 65. Geburtstag. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Autorenverzeichnis

Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden.
Gustav-Stresemann-Ring 11, 65189 Wiesbaden
E-Mail: johann.hahlen@destatis.de

Prof. Dr. Richard Hauser, emeritierter Professor für Sozialpolitik an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt. Mertonstraße 17, 60325 Frankfurt a.M.
E-Mail: r.hauser@em.uni-frankfurt.de

Dr. Rolf Kroker, Geschäftsführer und Leiter der Hauptabteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) Köln, Gustav Heinemann Ufer 84-88, 50669 Köln
E-Mail: kroker@iwkoeln.de

Prof. Dr. Heiner Meulemann, Professor für Soziologie an der Universität zu Köln. Institut für Angewandte Sozialforschung, Greinstraße 2, 50939 Köln
E-Mail: meulemann@wiso.uni-koeln.de

Dr. Heinz-Herbert Noll, Abteilungsleiter Soziale Indikatoren beim Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA) in Mannheim, B2,1, 68159 Mannheim
E-Mail: noll@zuma-mannheim.de

Dr. Claus Schäfer, Wissenschaftlicher Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans Böckler Stiftung, Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
E-Mail: claus-schaefer@boeckler.de

Dr. Klaus Reeh, Referatsleiter Statistische Indikatoren für Konjunkturanalysen der Eurozone beim Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft in Luxemburg, EUROSTAT 5, rue Alphonse Weicker, L-2920 Luxembourg
E-Mail: klaus.reeh@cec.eu.int

In diesem Band werden die Beiträge einer Tagung über die Leistungskraft der amtlichen Statistik für Forschungen über den Sozialstaat veröffentlicht. Die Tagung sollte das Angebot der amtlichen Statistik mit der Nachfrage der Forschung in der Politikberatung und den Universitäten abgleichen, um Analysechancen zu erkunden und neue Erhebungsformen anzuregen. Das Angebot des Statistischen Bundesamts wird von seinem Präsidenten, das Angebot des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaft (EUROSTAT) vom Referatsleiter für Statistische Indikatoren vorgestellt. Die Nachfrage der politikberatenden Forschung wird von namhaften Vertretern der Forschungsinstitute der beiden Tarifparteien, die Nachfrage der universitären Forschung von namhaften Vertretern der Sozialindikatorenforschung aus der Volkswirtschaftslehre und der Soziologie dargestellt. Die Tagung wurde von der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute (ASI) im Oktober 2002 in Leipzig durchgeführt.

In this volume, the papers of a conference are published which examined the contribution of official statistics to research on the welfare state. The aim was to compare the supply of official statistics with the demand of researchers in policy counseling agencies and in the university. The supply of the German Federal Statistics Office is introduced by its president, the supply of the European Statistics Office by its department head for social indicators research. The demand of researchers in policy counseling agencies is presented by notable researchers of the two social partners, the demand of researchers at the university by notable representatives of social indicators research in economics and sociology. The conference has been organized by the *Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Insitute* in October 2002 in Leipzig.

IZ
InformationsZentrum
Sozialwissenschaften

der Arbeitsgemeinschaft
Sozialwissenschaftlicher Institute e.V.

Lennéstraße 30 • D-53113 Bonn
Telefon 02 28 / 22 81 - 0
Telefax 02 28 / 22 81 - 120

GESIS

Das IZ ist ein Institut der
Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher
Infrastruktureinrichtungen e.V.,
einer Einrichtung der
Wissenschaftsgemeinschaft
Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)

ISBN 3-8206-141-4
Eur 10,-