

Achim Kemmerling*

Die Messung sozialstaatlicher Leistungen. Zu den Folgen der Nettosozialleistungsquote Willem Ademas für die Diskussion um staatliche Sozialpolitik

1. Einleitung

„Eines der Probleme, das der Ausdruck ‚Sozialstaat‘ aufwirft, liegt darin, dass nicht klar ist, welcher Teil des Wortes die nähere Bestimmung des anderen ist.“ (Anthony Giddens 1994).

Das einleitende Zitat zeigt ein Schlüsselproblem der vergleichenden Erforschung von Wohlfahrtsstaaten auf. Da es allen marktwirtschaftlichen Demokratien zueigen ist, sich – zumindest offiziell – für die Maximierung der Wohlfahrt ihrer Bürger einzusetzen, erscheint der Terminus „Wohlfahrtsstaat“ redundant. Weder ist individuelle Wohlfahrt völlig losgelöst von moderner, staatlicher Regulierung zu denken, noch können Staaten bzw. Regierungen darauf verzichten, ‚Wohlfahrt‘ als eines der Kernziele ihrer Programmatik anzuerkennen. Die Offenheit des Begriffs Wohlfahrtsstaat erzeugt jedoch gerade das Problem, mit dem sowohl Statistiker wie auch akademischer Forscher zu kämpfen haben: die national unterschiedlichen Definitionen und Erfassungen von sozialstaatlichen Leistungen beeinflussen die Nutzung und Bewertung dieser Daten in erheblichem Maße. Dieses Dilemma soll im Folgenden anhand der jüngsten Revisionen der OECD im Bereich Sozialausgaben eingehend dargestellt werden.

Willem Adema et al. (1996) zeigen, dass die Verwendung von unstandardisierten Bruttosozialleistungsquoten im internationalen Vergleich zu unzulässigen Ergebnissen führen kann. Bruttosozialleistungen zeigen zum einen nicht, wie viel Sozialpolitik Staaten nach Abzug der direkten oder indirekten Besteuerung von Sozialleistungen tatsächlich betreiben. Zum anderen kann staatliche Sozialpolitik auch durch Steuervergünstigungen oder gesetzliche Vorschriften zu privater Vorsorge ersetzt werden. Adema (1999) führt daher einen eigenen Indikator ein, die so genannte Nettosozialleistungsquote, der diese Unterschiede in der Erfassung, aber auch in der Konzeption von Sozialpolitik aufgreift.

Angesichts dieses neuen Indikators präsentieren sich die Fragen nach internationaler Konvergenz oder Divergenz nationaler Sozialleistungsniveaus in einem anderen Licht. Einerseits sind die nationalen Unterschiede im Gesamtniveau staatlicher Sozialpolitik mithin kleiner als durch die Bruttorechnung angenommen wird. Andererseits ermöglicht die Berücksichtigung von Unterschieden nationaler Steuersysteme genauere Analysen darüber, inwiefern eine Divergenz von nationalen Steuer- und Sozialpolitiken über OECD-Länder hinweg festzustellen ist (vgl. Kemmerling 2001).

Traditionell hat sich die vergleichende Analyse weitgehend auf die Betrachtung von Bruttoquoten gestützt (vgl. Schmidt 1998; Castles 2002; Arjona et al. 2002). Wohlfahrtsstaaten werden in diesem Sinne v. a. danach unterschieden, wieviel des Bruttosozialproduktes im Rahmen sozialstaatlicher Politik verteilt wird. Dabei hat es sich eingebürgert insbesondere drei Typen von Wohlfahrtsstaaten zu unterscheiden: erstens so genannte universalistische bzw. sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten mit besonders hohen Ausgaben für Sozialpolitik; zweitens so genannte residuale oder liberale Wohlfahrtsstaaten mit niedrigen Ausgaben relativ zum Bruttosozialpolitik; drittens so genannte konservative bzw. kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten mit mittleren Niveaus an sozialstaatlichen Ausgaben (Esping-Andersen 1990; van Kersbergen 1993; Schmidt 1998). Wie von Adema (2001: 27/28) gezeigt, werden derartige Ranglisten durch die Standardisierung bzw. Nettorechnung eindeutig in Frage gestellt.

Doch nicht nur die Versuche, die Wohlfahrtsstaaten von OECD Länder zu typologisieren, beruhen auf den besagten Bruttodaten. Auch die traditionelle Bestimmung von Ursachen der Entstehung von Sozialpolitik setzt an den Ausgaben für Sozialpolitik an (z.B. Pampel/ Williamson 1989; Wilensky 1975). Die vergleichende Wohlfahrtsstaatenforschung hat zahlreiche unterschiedliche Ansätze entwickelt, um die

* Achim Kemmerling, Freie Universität Berlin.

Expansion von Sozialstaaten zu erklären. Empirisch stützt sich diese Forschung ebenfalls weitgehend auf die Verwendung von Bruttodaten, ohne beispielsweise die Problematik nationaler Steuersysteme zu erfassen. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit diese Ergebnisse im Lichte der neuen Daten noch Bestand haben.

Aber auch die Messung der Effizienz, bzw. allgemein der Wirkung von Sozialpolitik könnte durch die Verwendung der Nettosozialleistungsquote zu neuen Ergebnissen führen. Gerade in diesem Forschungsgebiet herrscht eine verwirrende Unübersichtlichkeit. Während manche Ökonomen davon ausgehen, dass Sozialleistungen wirtschaftliche Aktivität und damit Wachstum bremsen, verweisen andere darauf, dass der Sozialstaat Marktversagen verhindert und damit erst die Voraussetzungen für Wachstum erzeugt (Arjona et al. '01). Ähnliche Auseinandersetzungen finden sich auch in Debatten über die Zusammenhänge zwischen Sozialpolitik und Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit (Freeman '95), sowie zwischen Sozialpolitik und dem Ausmaß materieller Ungleichheit (Milanovic '99).

Dieser Beitrag untersucht die Konsequenzen der von Adema vorgeschlagenen Nettosozialleistungsquote für die vergleichende Analyse von Wohlfahrtsstaaten. Die grundlegende These dabei ist, dass wohlfahrtsstaatliche Steuerung durch Besteuerung wichtige und durchaus zu alten Erkenntnissen gegensätzliche Informationen liefert. Der wissenschaftliche Wert der Revisionen liegt v. a. darin, mit alternativen Konzeptionen von Sozialstaat zu experimentieren, die sich von den traditionellen Maßen für Sozialausgaben unterscheidet. Im Folgenden soll daher zunächst erläutert werden, worin die wesentlichsten Neuerungen im Konzept der Nettosozialleistungsquote liegen (Abschnitt 2). Danach folgt eine Diskussion der Folgen für den Vergleich nationaler Sozialstaaten und insbesondere für deren Konvergenz (Abschnitt 3). Daran anknüpfend werden einige der wichtigsten Konsequenzen für die Debatten um Ursachen und Wirkungen staatlicher Sozialpolitik skizziert (Abschnitt 4 und 5). Der Beitrag schließt mit einer zusammenfassenden Bewertung (Abschnitt 6).

2. Steuern, Sozialausgaben und Wohlfahrtsstaat – eine „Nettoaufnahme“

Das traditionelle Bild des Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaates im internationalen Vergleich ist durch drei wesentliche idealtypische Abgrenzungen gekennzeichnet. Erstens werden unter sozialstaatlichen Leistungen solche verstanden, welche der sozialen Sicherung von Haushalten oder Individuen dienen. Zweitens handelt es sich dabei im Wesentlichen um direkte Leistungen in Form von Gütern und Dienstleistungen oder um finanzielle Transfers. Drittens liegt der Schwerpunkt überwiegend auf Leistungen (para-)staatlicher Institutionen und weniger auf öffentlich beeinflussten, privaten Sozialleistungen. Diese drei Elemente finden sich in folgender Definition von Sozialausgaben der OECD wieder: *„Social expenditure is the provision by public and private institutions of benefits to, and financial contributions targeted at, households and individuals in order to provide support during circumstances which adversely affect their welfare, [...] Such benefits can be cash transfers, or can be the direct (,in-kind‘) provision of goods and services.“* (OECD, *Manual of the Social Expenditure Database*).

Die OECD unterscheidet sich geringfügig von anderen internationalen Institutionen, die sich mit der Erfassung staatlicher Sozialpolitik beschäftigen. Beispielsweise führt das International Labour Office auch Verwaltungskosten und sozialstaatliche Einnahmen auf, während die OECD darauf verzichtet (ILO 2000). Um die Diskussion nicht unnötig komplizierter zu gestalten, sollen im Folgenden daher die Revisionen von Willem Adema (1999; 2001) nur im Bezug auf die traditionelle Erfassungsmethodik der OECD kurz erläutert werden.

Das Konzept der Nettosozialleistungsquote von Adema verwendet als Grundlage die Bruttosozialleistungsquote der OECD. Ademas Kritik (2001: 3) richtet sich v. a. auf drei Kernpunkte in der Erfassung von Bruttosozialleistungsquoten.

- Sozialleistungen werden in einigen Ländern direkt besteuert, sodass sich ihre Nettosozialleistungen z. t. deutlich von den ausgewiesenen Bruttowerten unterscheiden. Ebenso haben nationale

Unterschiede in der indirekten Besteuerung erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der realen Transfers.

- Manche Sozialleistungen, die vom Privatsektor erbracht werden, sind gesetzlich vorgeschrieben und gehören daher ebenso zum Sozialbudget wie direkte Leistungen.
- Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich darin, inwieweit sie steuerliche Vergünstigungen für bestimmte soziale Gruppen einräumen oder private Formen der sozialen Sicherung durch steuerliche Anreize fördern. Die traditionelle Bruttoquote vernachlässigt solche Formen der Sozialpolitik in der Regel vollständig.

Tabelle 1: Von der Brutto- zur Nettosozialleistungsquote

	Operation	einzelne Indikatoren	Hauptkomponenten
1.		(öffentliche) Bruttosozialleistungen	öffentliche Nettosozialleistungen
	-	Direkte Steuern und Sozialbeiträge	
	-	Indirekte Steuern auf Konsum	
	+	Steuervergünstigungen mit sozialpolitischen Motiven	
2.	+	obligatorisch-private Bruttosozialleistungen	obligatorisch-private Nettosozialleistungen
	-	Direkte Steuern und Sozialbeiträge	
	-	Indirekte Steuern auf Konsum	
	+	Steuervergünstigungen mit sozialpolitischen Motiven	
	=	öffentlich bestimmte Nettosozialleistungen	
3.	+	freiwillige-private Bruttosozialleistungen	freiwillig-private Nettosozialleistungen
	-	Direkte Steuern und Sozialbeiträge	
	-	Indirekte Steuern auf Konsum	
	+	Steuervergünstigungen mit sozialpolitischen Motiven	
	=	gesamte Nettosozialleistungen	
	/	Bruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten	
4.	=	(gesamte) Nettosozialleistungsquote	
Anm.: vereinfachte Version der Tabelle von Adema (1999: 28)			

Durch ein dreistufiges Verfahren gelangt Willem Adema von der klassischen Bruttosozialleistungsquote zu seiner Nettoquote (vgl. Tabelle 1). In der ersten Stufe erhält man die rein öffentlichen Nettosozialleistungen (1.) durch Abzug der direkten Steuern und Sozialbeiträge, (2.) durch Abzug der indirekten Steuern auf Konsum, sowie (3.) durch Addition der steuerlichen Vergünstigungen zu sozialen Zwecken.

- (1) Um mit der Behandlung direkter Steuern zu beginnen: Die Besteuerung bzw. Erhebung von Sozialbeiträgen auf Sozialleistungen ist von Land zu Land sehr unterschiedlich. Während in Dänemark oder den Niederlanden bis zu 25 Prozent der Bruttosozialleistungen an den Fiskus bzw. die Sozialkassen zurückfließen, ist dies in den USA oder dem Vereinigten Königreich lediglich für 2 bis 3 Prozent der Fall (Adema 1999: 20). In Deutschland fällt hingegen nur die Besteuerung der Sozialleistungen für Beamte und öffentliche Angestellte ins Gewicht (ibid. 17). Die Basis der

Berechnung der Steuer- bzw. Abgabensätze sind zumeist Mikrosimulationsstudien oder von staatlichen Behörden bereitgestellte Daten. Auf dieser Basis wird eine so genannte *Average Itemized Tax Rate* berechnet (Adema et al. 1996: 13), welche die durchschnittliche steuerliche Belastung staatlicher Sozialleistungen darstellt.

- (2) Ein Großteil der Sozialleistungen wird in manchen OECD Ländern durch indirekte Steuern finanziert. Da jedoch auch die Höhe der indirekten Steuern einen entscheidenden Einfluss die Kaufkraft der Bezieher von Sozialleistungen ausübt, werden die indirekten Steuern in der Nettoquote berücksichtigt. Beispielsweise müssen finnische oder schwedische Sozialtransferempfänger 25 Prozent Mehrwertsteuer bezahlen, während der Mehrwertsteuersatz in der Schweiz bei nur 7 Prozent liegt. Adema berechnet für die indirekten Steuern einen durchschnittlichen effektiven Steuersatz, und geht dann davon aus, dass alle sozialen Transfers vollständig konsumiert werden. Die Kalkulation dieser *Average Indirect Tax Rate* ergibt sich aus dem Verhältnis der öffentlichen Einnahmen aus Verbrauchs- und Konsumsteuern und der Höhe des privaten und öffentlichen Konsums (Adema et al. 1996: 19).
- (3) Die Berücksichtigung der Steuervergünstigungen ist eine der wichtigsten Neuerungen der Nettoquote. Bislang wurden die sozialpolitisch motivierten Steuererleichterungen sowohl in den internationalen statistischen Quellen als auch in der vergleichenden Forschung kaum beachtet. Adema unterscheidet v. a. zwei Arten solcher Steuervergünstigungen: Einerseits gibt es solche, die bestimmte Einkommens- oder Haushaltsarten begünstigen. Ein Beispiel hierfür sind reduzierte Einkommenssteuersätze für Rentner. Andererseits gibt es Steuervergünstigungen, welche direkte Sozialleistungen ersetzen oder bestimmte Ausgabearten der Haushalte subventionieren. Der Kinderfreibetrag der deutschen Einkommenssteuergesetzgebung mag hier als Beispiel dienen.¹ Allerdings lassen sich gerade die Steuervergünstigungen für Alterssicherung nur schwer ermitteln (Adema 1999: 25), da es sich zumal im Fall der nachgelagerten Besteuerung um zukünftige bzw. unsichere Zahlungen handelt und exakte, einheitliche Steuersätze sich auch deswegen nur schwer kalkulieren lassen. Diese Art von Steuervergünstigung fließt daher nicht in die Berechnungen ein, sondern wird von Adema als eigene Kategorie ausgewiesen.

In einem zweiten Schritt erweitert die Nettoquote das Spektrum der sozialpolitisch relevanten staatlichen Eingriffe. Zu den öffentlichen Nettosozialleistungen müssen laut Adema auch die gesetzlich vorgeschriebenen (obligatorisch-) privaten Sozialausgaben gezählt werden (Adema/ Einerhand 1998). Ein prominentes Beispiel für solche Sozialausgaben sind die Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall in Deutschland. Diese sind gesetzlich vorgeschrieben, müssen jedoch von den Arbeitgebern erbracht werden. Ein weiteres Beispiel in dieser Kategorie sind staatlich festgelegte Mindestrenten, welche private Anbieter von Altersvorsorge im Vereinigten Königreich garantieren müssen (ibid.: 8). Diese obligatorisch-privaten Bruttosozialleistungen werden von Adema in zu den öffentlichen Bruttosozialleistungen analoger Weise in Nettosozialleistungen umgewandelt (vgl. (1.) – (3.) in der ersten Stufe).

Als dritte Komponente neben öffentlichen und obligatorisch-privaten Nettosozialleistungen fügt Adema freiwillig-private Nettosozialleistungen hinzu. Hierzu zählen für Adema all diejenigen Sozialleistungen, die zwar privat, ohne staatliche Vorschriften erbracht werden, dies jedoch nicht zu Marktkonditionen (Adema/ Einerhand 1998: 9 bzw. Adema 1999: 10). Adema et al. (1996) nennen diese Ausgaben „private social expenditures“. Wesentliche Beispiele sind die steuerlichen Begünstigungen individueller oder betrieblicher Alterssicherung. Wie für die öffentlichen und obligatorisch-privaten Sozialleistungen müssen auch für die freiwillig-privaten Sozialleistungen die jeweiligen Nettosätze berechnet werden (vgl. (1.) – (3.) in der ersten Stufe).

¹ Jedoch gilt dies nicht für alle Steuervergünstigungen. Beispielsweise werden die reduzierten Einkommenssteuersätze im Rahmen des deutschen Ehegatten-Splitting nicht in die Nettoquote integriert (Adema 2001: 21), da sie gemäß OECD keinem genuin sozialen Zweck dienen.

Ademas Revisionen greifen einige bedeutsame Schwierigkeiten in der Erfassung von Sozialleistungen im internationalen Vergleich auf. Insbesondere die unterschiedlichen Besteuerungspraktiken von Sozialleistungen stellen einen klassischen Fall mangelnder Standardisierung dar (vgl. Toft 2000: 81). In einigen Ländern werden Brutto-, in anderen Nettowerte ausgewiesen, sodass eine Einheitlichkeit bei jeglicher Art von Vergleichen nicht gewährleistet werden kann. Empirische Arbeiten, welche dieses Problem nicht berücksichtigen, werden zwangsläufig zu systematischen Fehlern führen.

Jedoch ist die Berechnung von international vergleichbaren Steuersätzen ein schwieriges Unterfangen (Mendoza et al. '94; Volkerink et al. '02). Dies gilt insbesondere für die Erfassung indirekter Besteuerung und die damit verbundenen Annahmen (Kemmerling 2001: 3). Dennoch greift Adema damit ein Thema auf, das häufig in der Betrachtung von Wohlfahrtsstaaten vernachlässigt wird: der Einfluss des Steuersystems auf den Sozialstaat. Die Vernachlässigung ist umso erstaunlicher, da die Art des Steuersystems gerade auch darüber entscheidet, wie viel sozialpolitisch motivierte Umverteilung in einem Land existiert. In eine ähnliche Richtung gehend argumentiert Scharpf (1999), dass der Mix aus unterschiedlichen Steuern – namentlich aus Einkommens-, Lohn- und indirekten Steuern – für ein Verständnis moderner Wohlfahrtsstaaten entscheidend ist. Das Problem, das Adema andeutet, hat daher eine weitaus größere Tragweite, als es zunächst der Fall zu sein scheint. Eine einseitige Betrachtung der Ausgabenseite des Sozialstaats übersieht wesentliche Funktionszusammenhänge moderner Sozialpolitik und führt zu verzerrten Ergebnissen, welche die klassischen Formen von Sozialpolitik übergewichten (Kemmerling '02).

Auch die Erfassung von sozialpolitisch motivierten staatlichen Eingriffen jenseits von Transfers und Sachleistungen ist eine wichtige Errungenschaft der Nettosozialleistungsquote. Gerade Steuervergünstigungen können eine wichtige Rolle für Sozialpolitik spielen. Beispielsweise erfasst das statistische Bundesamt im Rahmen des sog. Sozialbudgets einige der von Adema erwähnten sozialpolitisch motivierten Steuervergünstigungen. Dazu zählen v. a. indirekte Leistungen der Steuerfreibeträge für Kinder bzw. Familien. Für das Jahr 2001 betragen diese Leistungen immerhin 4,5 % des gesamten Sozialbudgets, bzw. knapp 32 Mrd. Euro. Nach Adema besteht eine zweite wichtige Gruppe von Steuervergünstigungen für die Förderung privater sozialer Vorsorgemaßnahmen. Gerade für die Förderung individueller Alterssicherung sowie der Versorgung der Bevölkerung mit Eigenheimen wenden einige Länder immense Summen auf (vgl. Howard 1997: 35).²

Jedoch ist der Aufwand, der betrieben werden muss, um diese Steuervergünstigungen zu erfassen, teilweise enorm. So sind ausgerechnet die Steuervergünstigungen für Altersvorsorge nicht zuverlässig vergleichbar, obwohl sie den Großteil dieses sozialpolitischen Instruments ausmachen (Adema 1999: 25/26). Dies ist umso problematischer, da im Falle der Alterssicherung und Gesundheitsversorgung der Großteil der freiwilligen Ausgaben als „soziale Ausgaben“ eingestuft werden (1999: 11). Dies liegt an der mangelnden Trennbarkeit zwischen Zusatzersparnissen, die aus Eigeninteresse erfolgen, und solchen, die staatlich stimuliert wurden.

Im letzten Beispiel verschwimmt die Abgrenzung von sozial und nichtsozial in der Terminologie Ademas. Die Quote der gesamten Nettosozialleistungen überschätzt Sozialausgaben im engeren Sinne einer staatlichen Beeinflussung der Nachfrage sozialpolitisch relevanter Güter wie beispielsweise Gesundheit. Generell umfasst die Nettosozialleistungsquote ein viel breiteres Spektrum an sozialstaatlichen Tätigkeiten als die Bruttoquote. Diese Definition von Sozialleistung ist nicht notwendigerweise erschöpfend noch passgenau.³ Daher ist es für internationale Vergleiche wichtig, den rein statistischen Teil der Revisionen Ademas – dargestellt im ersten Schritt – (die so genannte öffentliche Nettosozialleistungsquote) von den eher konzeptionellen Revisionen der letzten beiden Schritte (obligatorisch- bzw. freiwillig-private Nettosozialleistungsquote) zu trennen.

² Sowohl Howard als auch Adema gelangen zu einer Größenordnung von bis zu 10 Prozent des Bruttoinlandsproduktes der Vereinigten Staaten.

³ Es ist beispielsweise fraglich, warum traditionell Ausgaben für das Erziehungswesen nicht in den Bereich der Sozialpolitik fallen, während Wohnkostenzuschüsse in der Regel zur Gänze angerechnet werden.

3. Konvergenz und Divergenz in den Sozialleistungsniveaus.

Unbeachtet dieser methodischen Schwierigkeiten führen die Revisionen zu mehr als bloßen statistischen Marginalitäten. Dies macht ein Blick auf Tabelle 2 deutlich. In dieser Tabelle werden Brutto- und Nettosozialleistungsquoten für 18 Länder miteinander verglichen.⁴ Es fällt auf, dass in den Ranglisten einige Länder deutliche Unterschiede zwischen der Netto- und Bruttoerfassungen aufweisen. Deutschland wird generell als typisches Land mit mittleren Werten für Sozialstaatsausgaben angesehen (z.B. Alber 1998: 200). Selbst wenn man die Folgen der Wiedervereinigung berücksichtigt, zeichnet sich jedoch ab, dass Deutschland einen deutlichen Sprung in das obere Segment der Rangliste macht. Ähnlich der Fall der USA, die in der Nettobetrachtung eher im mittleren Segment anzutreffen ist. Andererseits sinkt der dänische Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich um mehrere Plätze nach unten.

Tabelle 2: Vergleich zwischen Brutto- und Nettosozialleistungsquote

	Bruttosozialleistungsquote	Rang	Nettosozialleistungsquote	Rang
Dänemark	35,9	1	27,5	4
Schweden	35,7	2	30,6	1
Finnland	33,3	3	25,6	5
Belgien	30,4	4	28,5	3
Norwegen	30,2	5	25,1	7
Italien	29,4	6	25,3	6
Deutschland	29,2	7	28,8	2
Österreich	28,5	8	24,6	8
Niederlande	27,1	9	24	10
Vereinigtes Königreich	23,8	10	24,6	8
Tschechische Republik	21,7	11	19,3	14
Kanada	20,7	12	21,8	13
Neu Seeland	20,7	12	17,5	16
Irland	19,6	14	18,4	15
Australien	18,7	15	21,9	12
Vereinigte Staaten	15,8	16	23,4	11
Japan	15,1	17	15,7	17
Korea	4,4	18	8,6	18
<i>Mittelwert</i>		<i>24,46</i>		<i>22,84</i>
<i>Variation</i>		<i>33,37</i>		<i>23,56</i>

Anm.: Eigene Tabelle auf Basis von Adema (2001: 28/29); Werte sind in Prozent des BIP zu Faktorkosten; Variation entspricht dem Variationskoeffizienten (Standardabweichung/ Mittelwert)

Ein Blick auf die durchschnittliche Variation der Quoten für die 18 von Adema erfassten Länder zeigt, dass sich die Unterschiede von der Brutto- zur Nettoerfassung erheblich reduziert haben. Die Streuung um den Mittelwert ist für die Nettoquote mit rund 24 Prozent deutlich kleiner als im Fall der Bruttoquote mit 33 Prozent. Daher liegt es nahe, von einer generellen Konvergenz der Sozialstaaten im Bezug auf die Höhe der gesamten Nettoausgaben zu sprechen (Adema 2001: 26). Dies liegt v. a. daran, dass die klassische Unterscheidung zwischen den großzügigen Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens und den

⁴ Die jeweilige Basis der Brutto- und Nettoquoten ist das Bruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten. Die Verwendung des letzteren ist notwendig, damit nicht nur die Sozialausgaben sondern auch die Wertschöpfung um die indirekten Steuern und Subsidien korrigiert werden können.

residualen Wohlfahrtsstaaten Angloamerikas und Japans beträchtlich schrumpft. Die Nettoquoten Schwedens und Dänemarks sind deutlich kleiner als die Bruttowerte, während für die USA oder Australien das umgekehrte gilt.

Der anscheinenden Konvergenz in der Gesamthöhe sozialstaatlicher Ausgaben widerspricht, dass sich die Wohlfahrtsstaaten ganz unterschiedlicher Mittel bedienen, um einkommenswirksame Sozialpolitik zu betreiben. Allem voran unterscheiden sich Wohlfahrtsstaaten darin, ob sie Sozialleistungen besteuern. Gerade die skandinavischen Länder, aber auch die Niederlande versteuern wichtige Formen der Sozialleistungen, wie beispielsweise Renten oder die Arbeitslosenunterstützung (OECD 1997). Dies senkt den Nettowert der erhaltenen Sozialtransfers in diesen Ländern erheblich. In ähnlicher Weise wirkt sich auch die Besteuerung von Sozialleistungen durch indirekte Steuern aus.

Tabelle 3: Wichtige Komponenten der Nettozialleistungsquote

	öffentl. NSLQ	obl.-private NSLQ	freiw.- private NSLQ	direkte Steuern	indirekte Steuern	SVSZ	SVAS
Australien	17,9	0,9	3,1	0,3	0,8	0,4	1,6
Österreich	23,4	0,5	0,8	2,5	3	0,7	0
Belgien	26,3	1,3	0,9	1,8	2,8	1,1	
Kanada	18,7	0	3,5	1,7	1,3	1,2	2,5
Tsch. Rep.	19,3	0	0	0	2,5		
Dänemark	26,7	0,2	0,6	5,1	4,1	0	
Finnland	24,8	0,1	0,8	4,4	4,2	0	0
Deutschland	27,2	0,7	0,9	1,3	2,3	3,5	0,1
Irland	17,1	0	1,5	0,3	2,5	0,5	2,7
Italien	24,1	1,1	0,1	2,9	2,4		
Japan	14,8	0,5	0,4	0,2	0,5	0,9	0,9
Korea	4,6	2,1	1,9	0	0,2	0,8	0
Niederlande	20,3	0,5	3,3	4,4	2,4	0	1,2
Neu Seeland	17	0	0,5	1,9	1,9	0	0
Norwegen	24,4	0,7		2,6	3,2	0	0
Schweden	28,5	0,2	1,9	4,4	2,8		
Ver. Königreich	21,6	0,3	2,9	0,4	2,3	0,6	2,7
Ver. Staaten	16,4	0,3	7,8	0,4	0,4	0,5	1,1

Anm.: vgl. Adema 2001 (28/29); NSLQ = Nettozialleistungsquote SVSZ = Steuervergünstigungen mit Transfercharakter bzw. zu sozialen Zwecken; STVR = Steuervergünstigungen für private Altersvorsorge

Wie in Tabelle 3 ersichtlich wird, nimmt Deutschland eine Spitzenposition in Bezug auf die Gewährung von Steuervergünstigungen zu sozialen Zwecken ein. Dies liegt insbesondere an dem im deutschen Steuerrecht verankerten Prinzip, Familien und ohne Kinder unterschiedlich stark zu entlasten. Deutlich sind auch die Unterschiede für steuerliche Vergünstigungen, die für private Altersvorsorge gewährt werden. Angloamerikanische Länder wie Irland oder das Vereinigte Königreich benützen dieses Instrument besonders ausgiebig.

Bezüglich der drei Hauptkomponenten der Nettoquote drängt sich folgendes Bild auf: Angloamerikanische Länder machen besonders häufig Gebrauch von der Motivierung freiwillig-privater Sozialvorsorge. Insbesondere für die USA ist dies deutlich, da dort fast ein Drittel aller Ausgaben in diesen Bereich fällt. In Bezug auf obligatorisch-private Ausgaben sind es eher kontinentaleuropäische

Länder sowie Südkorea, die derartige Sozialpolitik betreiben. Die öffentlichen Sozialausgaben im bisherigen Sinne sind, trotz der Nettoberechnung, in Skandinavien und Mitteleuropa am höchsten.

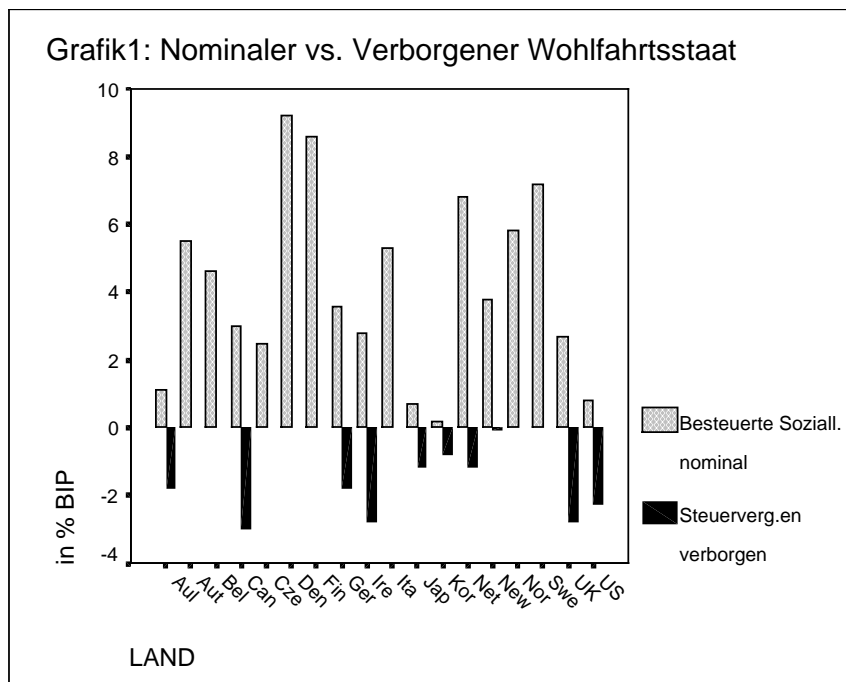
Insgesamt verbirgt daher der hohe Grad der Konvergenz in der Höhe sozialstaatlicher Ausgaben wesentliche Unterschiede bezüglich der gewählten Instrumente. Betrachtet in der Nettoberechnung sind es v. a. die Besteuerung von Sozialleistungen, die Gewährung von Steuervergünstigungen sowie die steuerlichen Anreize für private Vorsorge, welche von Land zu Land erheblich variieren. Vereinfacht gesprochen fallen dabei zwei unterschiedliche Strategien sozialstaatlicher Politik ins Auge:

- Die Förderung von privaten sozialen Gütern v. a. durch die Gewährung von Steuererleichterungen = ‚verborgener‘ Wohlfahrtsstaat
- Die Besteuerung öffentlicher Güter = ‚nominaler‘ Wohlfahrtsstaat

Typisch für die zweite Strategie ist das so genannte *tax churning*, die gleichzeitige Ausschüttung und Besteuerung von Sozialleistungen. Damit wird der Vorgang beschrieben, wenn Individuen oder Haushalte gleichzeitig Steuern bezahlen und Sozialtransfers erhalten. Diese Umverteilung ‚zwischen den Taschen‘ derselben Person oder desselben Haushalts steigt mit der Größe des Sozialbudgets (OECD 1999). *Tax churning* scheint ein wichtiges Element für die Politik zu sein, Steuerfähigkeit zu beweisen, ohne real die Einkommenssituation der Steuerzahler zu ändern. Es stellt eine Tendenz in der Bruttosozialleistungsquote dar, durch Besteuerung von Sozialausgaben öffentliche Haushalte zu entlasten. Generell könnte man eine derartige wohlfahrtsstaatliche Strategie als den „nominalen“ Wohlfahrtsstaat bezeichnen.

Für Ökonomen sind solche Bruttowerte in den Fällen relevant, in denen Individuen der sog. Fiskalillusion erliegen (OECD 1995: 9). Beispielsweise sind indirekte Steuern in ihrer Wirkung häufig unterschwelliger als die direkte Besteuerung von Einkommen aus Erwerbsarbeit. Aber auch politikwissenschaftlich kann hohe nominale Umverteilung durchaus zu anderen Ergebnissen führen, als eine Nettoberechnung implizieren würde. Korpi und Palme (1998) argumentieren, dass die Akzeptanz von Wohlfahrtsstaaten in dem Maße steigt, in dem breite Bevölkerungsschichten von staatlich bereitgestellter sozialer Sicherung profitieren. Umverteilung findet in diesem Sinne nicht zwischen sozialen Schichten bzw. reich und arm statt, sondern innerhalb der Mittelschicht. Da diese nicht nur als Steuerzahler sondern auch als Sozialleistungsempfänger fungiert, akzeptiert sie i. d. R. höhere Niveaus an Umverteilung als in Wohlfahrtsstaaten, die Sozialausgaben auf bedürftige Unterschichten konzentrieren. Gemäß den Berechnungen Ademas könnte man argumentieren, dass es v. a. die Einbindung von Personen in ein Geflecht von Steuer- und Transferzahlungen ist, welche „große“ Wohlfahrtsstaaten legitimiert. In diesem Sinne dient Besteuerung der legitimatorischen Steuerung von Wohlfahrtsstaaten (Scharpf '00).

Die empirische Differenz aus nominal gewährten Sozialleistungen und den tatsächlich nach Steuern zur Verfügung stehenden Transfers charakterisiert den nominalen Wohlfahrtsstaat. Die obere Hälfte von Grafik eins zeigt diese (Eigen-)Art des Wohlfahrtsstaates für 18 OECD Länder anhand der Daten von Adema. Die hellen Balken stellen die Summe aus direkter und indirekter Besteuerung von Sozialleistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt dar. Es zeichnen sich deutlich Unterschiede zwischen den Ländern ab. Spitzenreiter für die Besteuerung von Sozialleistungen und damit für den nominal aufgeblähten Wohlfahrtsstaat sind Dänemark und Finnland (rund 9 Prozent), gefolgt von den Niederlanden und Norwegen (rund 6 bis 7 Prozent).



Anm.: Eigene Grafik auf Basis von Tabelle 2; besteuerte Sozialleistungen ist die Summe aus den direkten und indirekten Steuern, Steuervergünstigungen die Summe aus SVSZ und SVAS.

Dieser Strategie steht die immer häufiger anzutreffende steuerliche Begünstigung privater sozialer Aktivitäten gegenüber. Laut Howard (1997: 9) kann man sozialpolitische Instrumente wie Steuerausgaben (*tax expenditures*) als Teile des „verborgenen“ Wohlfahrtsstaats bezeichnen. Ein wichtiges Beispiel hierfür ist der *Earned Income Tax Credit* (z.B. Schelkle 2000). Es ist die bedeutendste Form einer staatlichen Subventionierung des Niedriglohnsektors in den Vereinigten Staaten. Im Jahr 1996 bekamen immerhin fast 15 % aller amerikanischen Erwerbstätigen eine solche finanzielle Unterstützung. Die Ausgaben sind bis 1999 auf rund 33 Mrd. US Dollar gestiegen (ibid.: 8). Diese Form der Subventionierung von Niedriglohnsektoren ist ein zu anderen Sozialtransfers analoges Instrument der Sozialpolitik, da nur bedürftige Haushalte unterstützt werden.

Die untere Hälfte der Grafik 1 zeigt diesen verborgenen Wohlfahrtsstaat für 10 Länder anhand der Daten von Adema. Hierfür wurde die Summe aus den Steuervergünstigungen zu sozialpolitischen Zwecken und der Förderung von privater Altersvorsorge gebildet.⁵ Aus Gründen der Anschaulichkeit wurden diese Summen mit negativen Vorzeichen ausgewiesen. Diese Art von Sozialstaat findet sich gemäß Grafik 1 v. a. in Kanada, Irland und dem Vereinigten Königreich, also solchen Ländern, die man für gewöhnlich dem liberalen Typus von Wohlfahrtsstaaten zuordnet (Esping-Andersen 1990). Doch in fast allen OECD Ländern sind die verborgenen Ausgaben in den letzten zwei Dekaden wesentlich schneller als die expliziten Leistungen gestiegen.

⁵ Adema (2001: 23) unterscheidet zwischen „normalen“ Steuervergünstigungen und solchen für private Altersvorsorge. Da letztere besonders problematisch in ihrer Erfassung sind, sollen die beiden Arten von Steuervergünstigungen im nächsten Abschnitt getrennt berücksichtigt werden.

Die Steuer- und Sozialleistungssysteme moderner Wohlfahrtsstaaten bedingen sich gegenseitig. Zum Beispiel ziehen kontinentaleuropäische Systeme von Sozialversicherungssystemen einen Steuer-Mix nach sich, in dem Sozialversicherungsbeiträge überwiegen. Ein derartiger Steuer-Mix kann gänzlich andere politische und ökonomische Wirkungen entfalten, als solche, in denen Einkommenssteuern und indirekte Steuern überwiegen (vgl. Scharpf 1999). Angesichts der aktuellen Debatten über exzessive Lohnnebenkosten, erscheint es daher interessant, die Ursachen für divergierende Steuer- und Sozialleistungssysteme neu zu überdenken.

4. Eine Exploration der Ursachen staatlicher Sozialpolitik

Die Diskussion um Brutto- vs. Nettosozialleistungen zeigt, dass Sozialstaaten nach Adema stärker konvergieren, als es die traditionelle Auffassung bislang nahe legte. Diese Konvergenz geht jedoch mit einer erneuten Divergenz bezüglich der Mittel von Wohlfahrtsstaaten her, wie Sozialpolitik bereitgestellt werden kann (Kemmerling 2001). Die Unterschiede zwischen Wohlfahrtsstaaten bezüglich des Steuersystems legen die Neubewertung der Suche nach den Ursachen für staatlich offerierte Sozialpolitik nahe.

Die Erforschung der Ursachen für die Expansion von Sozialstaatsausgaben ist eines der umfangreichsten Felder der vergleichenden Analyse (für einen Überblick siehe Schmidt 1998: 177ff.). Vier große Gruppen von Ansätzen haben sich dabei im Laufe der Zeit herausgebildet, die sich auf spezifische Ursachen beziehen: ökonomische, soziokulturelle, politische und institutionelle. Diese vier Ansätze sollen im Folgenden in einer explorativen Analyse für einige Indikatoren untersucht werden. Zwei Fragestellungen sind dabei besonders bedeutsam: Erstens soll die Zuverlässigkeit der Bruttosozialleistungsquote als empirischer Indikator durch einen Vergleich mit der öffentlichen Nettosozialleistungsquote von Adema beurteilt werden. Zweitens soll nach den Ursachen für die zwei Strategien von Wohlfahrtsstaaten gefragt werden, die oben eingeführt wurden. Im Gegensatz zu Kemmerling (2001) wurde auf eine Analyse der gesamten Nettosozialleistungsquote zugunsten ihrer Komponenten verzichtet.

Tabelle 4: Korrelate sozialstaatlicher Ausgaben für die Ursachenbestimmung

	Höhe des Sozialstaates		Nominaler Sozialstaat		Verborgener Sozialstaat	
	BSLQ	Öffentliche NSLQ	Direkte Steuern	Indirekte Steuern	SVSZ	SVAS
Wirtschaftlich:						
BIP pro Kopf 1997	0,41	0,57**	0,37	0,23	0,07	-0,75**
Durchschn. Offenheit der Volkswirtschaft	0,51*	0,36	0,42	0,52*	-0,12	-0,26
Soziokulturell:						
Durchschn. Altersquotient	0,63**	0,62**	0,55**	0,40	0,18	-0,32
Ethnische Homogenität	0,08	-0,11	0,15	0,21	-0,14	-0,36
Religiöse Homogenität	0,54**	0,32	0,43*	0,57**	-0,40	-0,02
Parteilpolitisch:						
Anteil säkular-konservativer Parteien	-0,83***	-0,81***	-0,72***	-0,65***	-0,19	0,44*
Anteil christdemokratischer Parteien	0,13	0,30	0,13	0,00	0,46*	0,01
Anteil sozialdemokratischer Parteien	0,73***	0,58**	0,56**	0,63***	-0,27	-0,50*
Institutionell:						
Korporatismus	0,80***	0,68***	0,67**	0,67**	0,07	-0,83***
Föderalismus	-0,32	0,10	-0,34	-0,50**	0,60**	0,05
Veto-Spieler	-0,45	0,05	-0,58**	-0,59**	0,54**	0,06

Anm.: Die Beobachtungszahl ist in der Regel 18. Signifikanzniveaus: * < 0.1; ** < 0.05; *** < 0.01.

BSLQ = Bruttosozialleistungsquote; öffentliche NSLQ = öffentliche Nettosozialleistungsquote nach Adema; SVSZ = Steuervergünstigungen zu sozialpolitischen Zwecken; SVAS = Steuervergünstigungen für private Altersvorsorge.

BIP pro Kopf ist das Pro-Kopf-Sozialprodukt nach Stephens et al. (1993, Internet); „Offenheit“ gibt den Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft als Wachstum des Quotienten von (Importen + Exporten)/BIP zwischen 1960 und 1994 wieder; „Durchschnittlicher Altersquotient“ gibt die Veränderungsrate von 1960 bis 1994 des Altersquotienten wieder (Bevölkerung über 65/ Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren); „ethnische Diversität“ ist der Anteil der größten ethnischen Gruppe an der Gesamtbevölkerung (ibid.); „religiöse Homogenität“ ist der Anteil der größten religiösen Gruppe an der Gesamtbevölkerung; Anteil der Parteien ist die Summe aus der Regierungsbeteiligungen (Kabinettsitzanteile) der drei Parteitypen; „Korporatismus“ (Lijphart 1999) ist ein Maß für den pluralistischen Wettbewerb in einem politischen System – hohe Werte deuten auf einen hohen Grad an Korporatismus hin; „Föderalismus“ ist ein Index zur Erfassung der Ausmaße an föderalistischen Strukturen in einem politischen System; „Veto-Spieler“ ist die Anzahl der Vetospieler in einem politischen System nach Huber 1993; soweit nicht anders vermerkt stammen die Daten aus Schmidt (2000).

Tabelle 4 zeigt einige Korrelate möglicher Ursachenvariablen mit den Indikatoren für Netto- und Bruttosozialleistungen. Eine der bekanntesten Thesen zum Wachstum des Sozialstaats ist das Wagnersche Gesetz wachsender Staatstätigkeit (zitiert in Hood 1994). Dieses postuliert einen positiven Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Sozialstaatswachstum. Während dieses Gesetz für einen Vergleich zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten statistisch belegt werden kann, ergeben sich – unter Verwendung der Bruttoquote – innerhalb der Industriestaaten große Unterschiede (Schmidt 1998: 203ff.). Dies wird i. A. als Beleg dafür gesehen, dass sich Länder mit gleichem Wohlstandsniveau unterschiedlich stark ausgeprägte Sozialstaaten „leisten“ (z.B. Garrett 1998; Scharpf 1999). Auf Basis der Nettodaten kommt man eher zu dem Schluss, dass Reichtum, gemessen als Pro-Kopf-Einkommen, in Zusammenhang mit der öffentlichen Nettosozialleistungsquote gebracht werden kann.

Eine zweite wichtige ökonomische These lautet, dass Volkswirtschaften, die stärker internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind, größere Nachfrage nach Sozialpolitik entfalten (Cameron 1978;

Katzenstein 1985; Garrett 1998). Diametral entgegengesetzt hierzu ist die Auffassung, dass Globalisierung allgemein eher zu einem Wettbewerb zwischen Sozialstaaten führen müsste (z.B. Ganghof 2001; Scharpf 1999). Die Öffnung von Volkswirtschaften trägt demzufolge dazu bei, dass die Steuereinnahmen des Staates erodieren und Kürzungen unausweichlich werden. Tabelle 4 zeigt jedoch, dass die Nettoquote in keiner Beziehung zum Offenheitsgrad⁶ einer Volkswirtschaft steht, während dies für die Bruttoquote der Fall zu sein schien.

Ansätze, die eher soziale oder kulturelle Ursachen in den Mittelpunkt stellen, zeigen keinen nennenswerten Unterschiede zwischen Brutto- und Nettoquote. Erstens ist der Anteil alter Menschen an der Gesamtbevölkerung, wie häufig in der Literatur anzutreffen (vgl. Pampel und Williamson 1989), der wichtigste Faktor, um die Höhe von Sozialausgaben zu erklären. Der demographische Wandel ist die große Antriebskraft für das Wachstum des Sozialstaates. Daran ändert auch die die Verwendung der Daten Ademas nichts. Zweitens zeigen kulturelle Indikatoren ebenso wenige Unterschiede zwischen Brutto- und Nettobetrachtung auf. Die zugrunde liegende These der kulturellen Indikatoren ist, dass Sozialstaaten umso größer sind, je größer die kulturelle Homogenität der Menschen ist, die in einem Land leben (z.B. Agell 2002: 124; Alesina et al. 2001). Die Begründung für eine solche These knüpft an den Begriff der Solidarität an. Solidarität als die Bereitschaft, bedürftige Menschen finanziell zu unterstützen, bildet sich nur innerhalb relativ homogener Bevölkerungsgruppen aus.

In ähnlicher Weise wie ethnische Heterogenität, sollte auch religiöse Heterogenität zu einer geringeren Nachfrage nach Sozialpolitik führen. Benutzt man die Netto- und Bruttoquoten zur Überprüfung der kulturellen Ursachen, fällt auf, dass ethnische Unterschiede bei internationalen Vergleichen keine Rolle zu spielen scheinen. Für die Bruttowerte ist religiöse Homogenität – gemessen als Anteil der größten religiösen Gruppe an der Gesamtbevölkerung – jedoch ein eindeutig begünstigender Faktor. Im Fall der Nettoquote lässt sich ein solcher Zusammenhang nicht feststellen. Wiederum deutet sich an, dass die Bruttodaten zu anderen, möglicherweise falschen Ergebnissen verleiten.

Eine weitere Gruppe von Ansätzen beschäftigt sich mit der Frage, ob unterschiedliche Typen von Volksparteien mehr oder weniger Sozialstaat durchsetzen. Schmidt (1998: 202), beispielsweise, ist der Auffassung, dass sozialdemokratische und christdemokratische Parteien den Ausbau sozialstaatlicher Sicherung präferieren, während säkular-konservative Parteien – exemplarisch hierfür wären die Konservativen unter der Regierung von Margret Thatcher – den Sozialstaat beschneiden wollen. Die empirische Zuverlässigkeit solcher Thesen ist äußerst umstritten (Garrett 1998; Kittel/ Winner 2002). Nimmt man die Daten Schmidts für unterschiedliche Parteitypen und setzt sie mit den Brutto- und Nettoquoten in Beziehung, zeigen sich starke Unterschiede zwischen den Parteitypen, jedoch allenfalls marginale wenn man von der Brutto- zur Nettoquote übergeht. Sozialdemokratisch geführte Staaten sind mit größeren (rein öffentlichen) Sozialstaaten verbunden, säkular-konservative mit kleineren. Der Übergang zur Nettoquote hat den Schlussfolgerungen Schmidts im Bezug auf diese zwei Parteigruppierungen also keinen Abbruch geleistet. Zudem folgen säkular-konservative Parteien eher dem angedeuteten Muster, „Sozialstaat“ so knapp wie möglich zu halten. Diesen Parteien ist es fremd, Sozialstaaten nominal auszuweiten. Andererseits favorisieren - wie auch Howard darlegt – konservative Politiker v. a. verborgene Formen sozialstaatlicher Unterstützung. Dadurch ist auch zu erklären, warum selbst so kostspielige Programme wie der oben erwähnte EITC in den Vereinigten Staaten in Zeiten konservativer Regierungen stark anstiegen (Howard 1997: 139). Laut Tabelle 4 führen sozialdemokratische Regierungsbeteiligungen genau zum entgegengesetzten Ergebnis. Sie bedingen ein hohes Ausmaß an Besteuerung von Sozialleistungen, reduzieren aber eher Steuervergünstigungen zumindest im Fall der Altersvorsorge.

Die letzte Gruppe von Ansätzen untersucht die Rolle von politischen bzw. gesetzlichen Institutionen bei der Entstehung von Sozialpolitik. Eine mögliche institutionelle Ursache für große Sozialstaaten ist die Integration großer Interessengruppen, namentlich der Arbeitnehmer, in den politischen

⁶ Unter dem Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft versteht man das Verhältnis von Handel (Im- und Exporte) zum Sozialprodukt eines Landes.

Entscheidungsprozess. Dieses Phänomen wird in der Regel mit Korporatismus bezeichnet (Czada 1995: 365). Tabelle 4 zeigt für den gewählten Indikator von Korporatismus zwischen Netto- und Bruttoquote keine deutlichen Unterschiede. Korporatistische Systeme scheinen indes die Besteuerung von Sozialleistungen zu befördern. Ein ebenfalls institutioneller Ansatz besteht darin, die Fragmentierung eines politischen Systems zu untersuchen. Föderalistische Institutionen, aber auch andere so genannte Veto-Spieler⁷ – etwa Koalitionsregierungen oder starke, unabhängige Gerichte – können den Ausbau eines umfassenden Sozialsystems unterbinden oder zumindest verlangsamen. Tabelle 4 zeigt, dass solche föderalistischen oder opponierenden Institutionen jedoch weniger die Höhe als die Art der Sozialausgaben beeinflussen. Zentralregierungen müssen anscheinend Zustimmung mit der Gewährung sozialpolitischer Steuervergünstigungen erkaufen, eine Tatsache, die sich auch in der Literatur für einzelne politische Systeme findet (z. B. Inman '88).

Insgesamt bietet die Nettoquote einen Anlass, um einige zentrale Vorstellungen der Entwicklung von Sozialstaaten zu überdenken. Die Resultate der Ursachenanalyse sind natürlich mit größter Vorsicht zu interpretieren. Dies liegt einerseits an der begrenzten Datenmenge. Bislang liegen für die 18 Länder zumeist nur die Daten für ein bis zwei Jahre vor. Andererseits ist Ademas Indikator selbst nicht immer verlässlich, was schon allein durch den zeitlichen Vergleich sichtbar wird.⁸

5. Folgerungen für die Wirkungen sozialstaatlicher Leistungen

Dies gilt umso mehr für eine Wirkungsanalyse sozialstaatlicher Leistungen, bei der sowohl in politischen wie wissenschaftlichen Diskussionen äußerst konträre Positionen zu finden sind. Dennoch ist eine Wirkungsanalyse mit den vorhandenen Daten aufschlussreich, um einerseits in der Literatur gefundene Zusammenhänge zu überprüfen, und um andererseits Aussagen über die jeweilige Homogenität der einzelnen sozialpolitischen Instrumente im Ländervergleich zu gewinnen.

Der Einfluss von Sozialpolitik auf wirtschaftliches Wachstum ist eines der meisterforschten Gebiete der Sozioökonomie (vgl. z.B. Atkinson 1999). In der theoretischen Literatur finden sich indes konträre Positionen. Während einige Beiträge davon ausgehen, dass Sozialleistungen individuelle Anreize zu ökonomischer Tätigkeit negativ beeinflussen, argumentieren andere, dass Sozialleistungen aufgrund von Marktversagen existieren und dadurch Anreize gerade erst erzeugt werden (Agell 2002). Die empirischen Probleme in den statistischen Modellen sind in der Regel so groß, dass verlässliche Schlüsse bislang nicht gezogen werden konnten. Eine jüngst veröffentlichte Studie der OECD (Arjona 2002) gelangt zu dem symptomatischen Ergebnis, dass zwar schwach negative Effekte der Bruttosozialleistungsquote für wirtschaftliches Wachstum nachweisbar sind, diese aber eher der steuerlichen Belastung geschuldet und ohnedies nicht sonderlich robust sind (ibid. 28). Daher kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die Verwendung von Nettoquoten verlässlichere Resultate produzieren würde (ibid. 27). Die Analyse der Ursachen wirtschaftlichen Wachstums ist indes ein dynamisches Problem. Daher kann dies Wirkung erst analysiert werden, wenn Zeitreihen für die Nettosozialleistungsquoten vorliegen.

Die Umverteilungswirkung von Sozialleistungen kann jedoch schon im Ländervergleich näher beleuchtet werden. In Tabelle 5 sind Korrelationen zwischen unterschiedlichen Wirkungsindikatoren und den Sozialleistungskonzepten dargestellt. Für die Einkommensverteilung wurden zwei Wirkungsmaße herangezogen: der klassische Gini-Koeffizient, sowie das Verhältnis zwischen oberstem und unterstem Einkommensdezil (D9/D1). Sowohl die Brutto- wie auch Nettoerfassung von Sozialleistungen führt zum Ergebnis, dass Sozialstaaten umverteilend wirken. Jedoch führen gerade Steuervergünstigungen zu

⁷ Unter politischen Veto-Spielern versteht man allgemein jede Art von politischen Akteuren, die aufgrund ihrer Position die politische Entscheidungsfindung blockieren bzw. beeinflussen können (vgl. Schmidt 1998).

⁸ Adema (2001: 29) behauptet, dass vorsichtige Untersuchung über die Zeit hinweg bereits möglich wären. Allerdings sind die jährlichen Veränderungen schwer vergleichbar, zumal es in fast allen Ländern in einigen Bereichen fehlende Einträge gibt (ibid. 38-40).

sozialen Zwecken zumindest im Bereich der Altersvorsorge zu größerer Ungleichheit in der Einkommensverteilung. Besonders deutlich ist der Effekt ‚umgekehrter‘ Umverteilung, nämlich von arm nach reich, im Fall privater, durch den Staat begünstigter Sozialleistungen (Kemmerling 2001: 27). Dies bedeutet, dass die gesamten Nettosozialleistungen in nicht unbeträchtlichem Maße Politiken enthalten, die eher mittleren bis gehobenen Einkommensschichten dienen. Gemessen an Ademas eigenen Standards ist dies wiederum ein Indiz dafür, dass er ein sehr umfassendes Konzept von Sozialpolitik gewählt hat, das nicht mehr auf rein klassischen Umverteilungsgesichtspunkten beruht. Nicht sichtbar ist dieser Effekt hingegen bei den allgemeinen Steuervergünstigungen zu sozialen Zwecken, da hier Maßnahmen mit gänzlich unterschiedlicher Verteilungswirkung zusammengefasst werden (ibid.).

Tabelle 5: Korrelate sozialstaatlicher Ausgaben für die Wirkungenanalyse

	Höhe des Sozialstaates		Nominaler Sozialstaat		Verborgener Sozialstaat	
	BSLQ	Öffentliche NSLQ	Direkte Steuern	Indirekte Steuern	SVSZ	SVAS
Umverteilung:						
Gini-Koeffizient	-0,63**	-0,46*	-0,71***	-0,58**	0,20	0,60***
D9/D1	-0,78***	-0,70***	-0,70***	-0,65**	0,13	0,45
Beschäftigung:						
Arbeitslosigkeit	0,17	0,27	-0,08	0,12	0,51*	0,45
Beschäftigungsgrad	-0,10	-0,17*	0,13	-0,12	-0,46	-0,31
Dienstleistungsbeschäftigung	0,13	0,10	0,28	-0,07	-0,39	0,20
Anm.: siehe vorige Tabelle. Der Gini-Koeffizient sowie das Verhältnis des obersten und untersten Einkommensdezils stammen von der OECD (<i>Society at a Glance</i>), die Beschäftigungsindikatoren von der ILO (<i>Key Indicators of the Labour Market Statistics</i>).						

Hinsichtlich der Beschäftigungseffekte der neuen Sozialleistungsdefinition sind die Ergebnisse bislang noch sehr undeutlich. Allein der Beschäftigungsgrad scheint mit dem Ausmaß an öffentlichen Nettosozialleistungen zu sinken (Tabelle 5). Signifikante Wirkungen auf die Arbeitslosenquote finden sich nur für den Fall der Steuervergünstigungen zu sozialen Zwecken. Dieses Ergebnis könnte darauf hindeuten, dass in vielen Ländern solche Steuervergünstigungen das aggregierte Arbeitsangebot eher reduzieren. In Deutschland könnte dies beispielsweise für die staatlich gewährten Kinderfreibeträge in der Einkommenssteuer gelten (Kemmerling 2002). Letztlich sind solche Aussagen aber nur durch Mikrodaten belegbar (Blundell and MaCurdy '99). Immerhin erstrecken sich die Revisionen mittlerweile nicht mehr nur auf die gesamte Höhe der Nettosozialleistungen, sondern es liegen auch über Länder hinweg vergleichbare Daten für einzelne Transferarten vor. Erste Studien mit diesen Nettoindikatoren für Nettoersatzleistungsraten für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger deuten darauf hin, dass durch die Berücksichtigung des Steuersystems die Anreizwirkung von Sozialtransfers genauer erfasst werden kann (OECD 1995; Blundell/ MaCurdy 1999).

Darüber hinaus lassen sich Beschäftigungswirkungen gerade auf der Ebene unterschiedlicher Beschäftigungssektoren finden. Dies gilt zunächst nicht für die Kategorien großer Wirtschaftsaktivitäten, wie Tabelle 5 zeigt. Die Beschäftigung im Bereich Dienstleistungen wird durch keinen der Sozialleistungsindikatoren maßgeblich beeinflusst. Wohl gilt dies aber für feinere sektorale Untergliederungen. Auf der Basis von Sektoraldaten der OECD findet Kemmerling (2001: 25) Anzeichen dafür, dass die Nettosozialkonzeption beschäftigungspolitische Wirkungen verdeutlichen kann. Es sind vor allem die freiwillig-privaten Nettosozialleistungen, welche in hohem Maße personennahe Dienstleistungsbeschäftigung im sozialen Bereich, aber auch im Finanzierungsbereich fördern. Die Bruttosozialleistungsquote hingegen scheint in diesen Bereichen Beschäftigung zu reduzieren.

Die Wirkungsanalyse kann weniger dazu beitragen, die eingangs erwähnten kontroversen Positionen aufzulösen, als vielmehr helfen, voreilige Schlussfolgerungen zu vermeiden. Zudem zeigt sich, dass innerhalb der von Adema hinzugefügten sozialpolitischen Instrumente ein großes Maß an Heterogenität herrscht. Es liegt an der Systematik Ademas, dass die neuen Indikatoren weniger aufschlussreiche Ergebnisse liefern als die Bruttosozialleistungsquote. Daher ist für die Ebene der Politikempfehlungen interessant, detaillierte Informationen über die Wirkungsweise einzelner Instrumente zu suchen und Vergleiche über Sozialausgabenniveaus mit Vorsicht zu behandeln.

6. Zusammenfassende Bewertung: Wohlfahrtsstaatliche Steuerung durch Besteuerung

Für eine abschließende Bewertung ist es notwendig zu betonen, dass den hier diskutierten Ergebnisse allenfalls ein vorläufiger Charakter zukommt. Zum einen sind, wie gezeigt wurde, einige der Revisionen, die Adema vorschlägt, ebenfalls nicht frei von Kritik. Es ist wahrscheinlich, dass sich die Methodik der OECD in der Erfassung von Sozialleistungen noch mehrfach ändern wird. Dies zeigt schon ein Vergleich zwischen der ersten und zweiten Edition seines OECD Diskussionspapiers (Adema 1999; 2001). Zum anderen sind die empirischen Belege, wie sie hier präsentiert wurden, sehr dünn und bedürfen der qualitativen und quantitativen Validierung. Daher sind die hier präsentierten Zusammenhänge eher von explorativer Natur und sollen zu weiteren Untersuchungen anregen.

Dies wissend, kristallisieren sich dennoch einige interessante Aspekte aus der Interpretation von Ademas Daten heraus. Von konzeptioneller Bedeutung ist besonders die Verschränkung der Analyse von sozialstaatlichen Ausgaben einerseits und den unterschiedlichen Finanzierungsformen andererseits. Dabei ist deutlich geworden, dass es sich um mehr als ein rechentechnisches Problem handelt. Die Unterscheidung in einen verborgenen und einen nominalen Wohlfahrtsstaat macht deutlich, dass trotz der festgestellten allgemeinen Konvergenz, die institutionellen Differenzen zwischen den Sozialstaaten eher zugenommen haben (Scharpf '00).

Die Steuervergünstigungen zu sozialen Zwecken sind ein wichtiges Beispiel dafür, dass Politiker über Länder hinweg äußerst unterschiedliche Instrumentarien zur Umsetzung sozialpolitischer Ziele entwickelt haben. Die Betonung der unterschiedlichen konzeptionellen Logiken der Brutto- und Netto- und Nettosozialleistungsquoten nur sehr bedingt miteinander verglichen werden können. Sozialpolitik hat nicht nur über Länder hinweg unterschiedliche, politisch gewählte Bezeichnungen. Ihre Definition ist im internationalen Vergleich offen (vgl. die Definition der OECD). Daher ist es kein Zufall, dass sich das Sozialleistungskonzept Ademas für viele Länder letztlich in Richtung eines zu revidierenden Staatsquotenkonzeptes bewegt. Dies bedeutet, dass letztlich fast alle Politikbereiche ‚sozialpolitischen‘ Zwecken zugeordnet werden können. Hier schließt sich der Kreis zu dem eingangs erwähnten Zitat.

Letztlich zeigt dies aber auch der Überblick über die Ursachendiskussion. In einigen Zusammenhängen sind zumindest starke Zweifel an der Richtigkeit vorhergehender Forschungsergebnisse deutlich geworden. Dies gilt insbesondere für die Verwendung von ökonomischen oder sozialen Variablen als Determinanten für das Wachstum von sozialstaatlichen Ausgaben. Bei den parteipolitischen und institutionellen Determinanten erscheinen die Unterschiede zwischen Brutto- und Netto- und Nettosozialleistungsquoten weniger dramatisch. Diese Variablen eignen sich aber, so die hier vertretene These, mithin besser zur Bestimmung konkreter Formen von Sozialpolitik als zur Bestimmung von deren Höhe im internationalen Vergleich.

Ademas Revisionen sind auch für andere Zusammenhänge äußerst wichtig. Aktuell beschäftigt sich die Forschung sehr stark mit der Frage, inwieweit traditionelle Wohlfahrtsstaaten durch internationalen Wettbewerb dazu gedrängt werden, schmerzhaft Kürzungen hinzunehmen (Scharpf 1999). Auch in dieser Debatte ist es notwendig, die konkreten Ursache-Wirkungsbezüge mit der jeweiligen Form von Sozialstaaten abzugleichen. So geht Howard (1997: 9) beispielsweise davon aus, dass Kürzungen des verborgenen Wohlfahrtsstaates völlig anders zustande kommen, als solche im öffentlich sichtbaren Wohlfahrtsstaat.

Ein weiteres Thema ist der Wandel der Sozialpolitik. Beispielsweise verändert sich der Mix sozialpolitischer Instrumente laufend. Es ist mehr als wahrscheinlich, dass gerade in Deutschland die staatliche Förderung privater Altersvorsorge stark ausgebaut werden wird. Hier sind neue Sozialstaatsindikatoren, wie die von Adema vorgeschlagenen, unerlässlich, um diese Arten von wohlfahrtsstaatlicher Steuerung durch Besteuerung auch in Zukunft erfassen zu können.

Literatur

- Adema, Willem (2001): Net Social Expenditure, 2^e Edition, OECD Labour Market and Social Policy – Occasional Papers No. 52, Paris.
- Adema, Willem (1999): Net Social Expenditure, OECD Labour Market and Social Policy – Occasional Papers No. 38, Paris.
- Adema et al. (1996): Net Public Social Expenditure, OECD Labour Market and Social Policy – Occasional Papers No. 19, Paris.
- Adema, Willem/ Einerhand Marcel (1998): The Growing Role of Private Social Benefits, OECD Labour Market and Social Policy – Occasional Papers No. 39, Paris.
- Agell, Jonas (2002): On the Determinants of Labour Market Institutions: Rent Seeking vs. Social Insurance, in: German Economic Review, 3:2, S. 107 – 136.
- Alesina, Alberto/ Glaeser, Edward/ Sacerdote, Bruce (2001): Why Doesn't the U.S. Have a European-Style Welfare System?, NBER Working Paper Nr. 8524.
- Arjona, Roman, Maxime Ladaïque, and Mark Pearson. 2001. "Growth, Inequality and Social Protection." Labour Market and Social Policy -Occasional Papers, No. 51.
- Atkinson, Tony (1999): The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State. Munich Lectures of Economics. Chicago (MIT Press).
- BMF (1996): Expertenkommission Alternative Steuer-Transfer-Systeme. Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierter Sozialleistungen, Bonn (Stollfuss Verlag).
- Blundell, Richard and Thomas MaCurdy. 1999. "Labor Supply: A Review of Alternative Approaches," in Handbook of Labor Economics. Orsley Ashenfelter and David Card eds., Band 3a, North-Holland (Elsevier), S. 1559-1730.
- Castles, Frank (2002): Developing new measures of welfare state change and reform, in: European Journal of Political Research, 41:5, S. 613-641.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge (Polity Press).
- Freeman, Richard (1995) "Are Your Wages Set in Beijing?" Journal of Economic Perspectives, 9:3, S. 15-32.
- Garrett, Geoffrey (1998): Partisan Politics in the Global Economy, Cambridge (Cambridge University Press).
- Giddens, Antony (1994): Jenseits von Links und Rechts, Frankfurt a. M. (Suhrkamp).
- Howard, Christopher (1997): The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States, New Jersey (Princeton University Press).
- Huber, Evelyne/ Ragin, Charles/ Stephens, John D. (1993): Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State, in: American Journal of Sociology, 99:3, S.711-749.
- Inman, Robert P. 1988. "Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order," in Fiscal Federalism: Quantitative Studies. Harvey S. Rosen ed. Chicago/ London (University of Chicago Press), S. 33-77.
- International Labour Office (ILO 2000): Cost of Social Security 1994-96. Nineteenth International Inquiry. Annex IV: Differences in the Statistical Frames of the Inquiries of the ILO and EUROSTAT and the OECD, <http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/css/annex3.htm>, (20.08.2000).
- Kemmerling, Achim (2002): The Employment Effects of Different Regimes of Welfare State Taxation. An Empirical Analysis of Core OECD countries, MPIfG Discussion Paper. No. 02/8.

- Kemmerling, Achim (2001): Die Messung des Sozialstaates. Beschäftigungspolitische Unterschiede zwischen Brutto- und Nettosozialleistungsquote, WZB Diskussionspapier FS I 01 –201.
- Kersbergen, Kees van (1995): Social Capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state, London/ New York (Routledge).
- Kittel, Bernhard/ Winner, Hans (2002): How Reliable is Pooled Analysis in Political Economy? The Globalization-Welfare State Nexus Revisited, MPIfG Diskussionspapier 02/3.
- Korpi, Walter/ Palme, Joakim (1998): The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, in: American Sociological Review, 63, S. 661-687.
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy. Government Performance in Thirty-Six Countries, New Haven (Yale University Press).
- Mendoza, Enrique G., Assaf Razin, and Linda L. Tesar. 1994. "Effective tax rates in macroeconomics: Cross-country estimates of tax rates on factor incomes and consumption." Journal of Monetary Economics, 34, S. 297-323.
- Milanovic, Branko. 1999. "The median voter hypothesis, income inequality and income redistribution: An empirical test with the required data." <http://econ.worldbank.org/docs/1017.pdf>
- OECD (1995): The OECD Jobs Study: Taxation, Employment and Unemployment, Paris.
- OECD (1997): Making Work Pay. Taxation, Benefits, Employment and Unemployment, Paris.
- Pampel, Fred C./ Williamson, John B. (1989): Age, Class, Politics, and the Welfare State, New York et al., Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W. (2000): "Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities," in Welfare and Work in the Open Economy. Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt eds. Oxford (Oxford UP), S. 21-124.
- Schelkle, Waltraud (2000): Subsidizing Low Earnings. German Debates and U.S. Experiences, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69:1, S. 1- 16.
- Schmidt, Manfred G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen (Leske + Budrich), 2. Aufl.
- Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen (Leske + Budrich), 3. Aufl.
- Stephen, John D. et al. (1993, Internet): Comparative Welfare State Data Set, <http://lissy.ceps.lu/welf.zip> (9.12.1999).
- Toft, Christian (2000): Jenseits der Dreiweltendiskussion, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1, S. 68 – 86.
- Volkerink, Bjorn, Jan-Egbert Sturm, and Jakob de Haan. 2002. "Tax Ratios in Macroeconomics: Do Taxes Really Matter?" Empirica, 29, S. 209-224.
- Wilensky, Harold L. (1975): The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures, Berkeley/ Los Angeles/ London (University of California Press).