

Sozialberichterstattung
Gesellschaftliche Trends
Aktuelle Informationen

Eine **ZUMA** Publikation

Inhalt

Der öffentliche Dienst in Europa - ein schrumpfender Sektor?	1
Lebensstandard nicht allein von Einkommen abhängig	5
Sozialberichterstattung für ein „grenzenloses“ Europa	9
Unterschiedliche Muster des Sozialhilfebezugs in europäischen Städten	10
Human Development Report 1998 Eine Buchbesprechung	14
Tagung: European Sociological Association (ESA) 4 th European Conference of Sociology: „Will Europe Work“	16

Der öffentliche Dienst in Europa – ein schrumpfender Sektor?

Sozialstruktur, Einkommenschancen und soziale Sicherheit¹

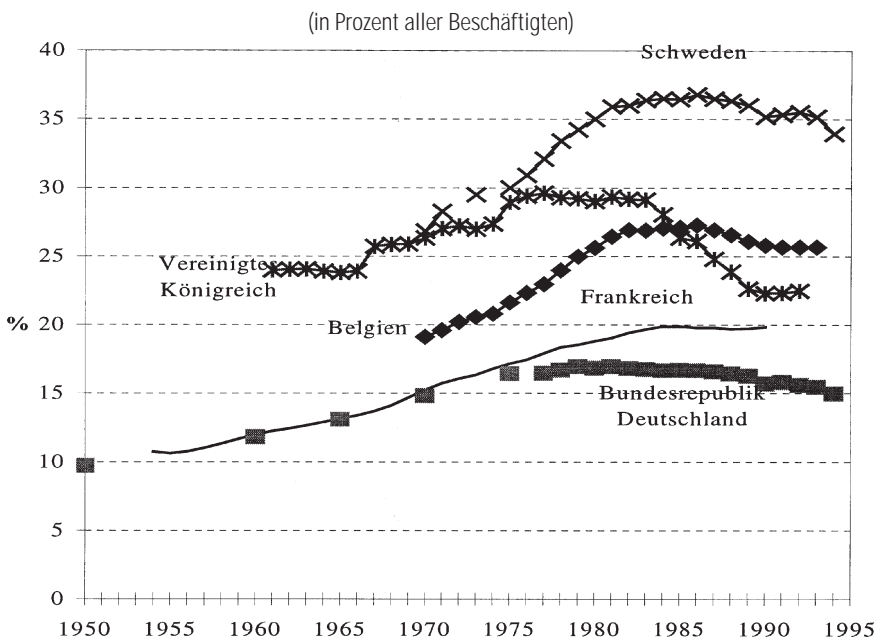
Nach einem hundertjährigen Wachstum zeigt der öffentliche Sektor in Europa seit Mitte der 1980er Jahre Stagnationserscheinungen und ist rückläufig. Dies gilt in erster Linie für die Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Das Wachstum bis an die Grenzen der finanziellen Belastbarkeit wird begleitet durch einen säkularen Anstieg der Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Dies ist zu einem nicht geringen Teil bedingt durch das starke Wachstum der Personalausgaben, welche einen erheblichen Teil der Staatsausgaben umfassen. Sparmaßnahmen zur Eindämmung des Anstiegs der Staatsausgaben setzen vornehmlich an der Beschäftigungsseite an. Der Personalbestand wird reduziert, Vollzeitstellen werden in Teilzeitstellen umgewandelt, und damit geht auch eine weitergehende Feminisierung des öffentlichen Sektors einher. Faktoren, welche das Ausgabenwachstum verstärken, sind das „Upgrading“ im öffentlichen Dienst: Dies bedeutet, daß der Stellenkegel sich immer mehr zu einer „Stellenzwiebel“ verschiebt mit zunehmenden Proportionen der höheren Laufbahnen.

Staatsausgaben: Wachstum an Grenzen

Das Wachstum der Staatsausgaben seit dem letzten Jahrhundert stellt eines der interessantesten Kapitel gesellschaftlicher Modernisierung dar. Es zeigt den immer umfassender werdenden Einfluß des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft, die immer größer werdende Notwendigkeit koordinierender und steuernder Aktivität im Laufe permanenter Differenzierungs- und Wachstumsprozesse (Kohl 1983). Eine Begleiterscheinung des Wachstums öffentlicher Aufgaben stellt die Zunahme des Personals zur Ausübung dieser Aufgaben dar. Dies ist an sich ein logischer und notwendiger Prozeß. Während aber zunächst im primären Sektor und später im sekundären Sektor erhebliche Produktivitätssteigerungen möglich waren, wird behauptet, daß dies im öffentlichen Sektor viel weniger möglich sei, da gerade hier personalintensive Tätigkeiten in den sozialen Diensten und im Bildungswesen vorherrschen würden (Baumol's cost disease) (Towse 1997). Bislang hat sich das „Gesetz von der geringeren Produktivität öffentlicher Dienstleistungen“ auch mehr oder weniger bewährt, wie die bis in die 1980er Jahre steigenden Personalziffern im öffentlichen Sektor vermuten lassen. Doch ist eine Zu-

nahme der Produktivität öffentlicher Dienstleistungen unbestreitbar. Auch hier wird menschliche Tätigkeit wie in den anderen beiden Wirtschaftssektoren durch technologische Fortschritte und Innovationen ersetzt. Doch zeigt sich auch klar, daß eine derart massive Rationalisierung auf erheblich größere Schwierigkeiten stößt als im primären und sekundären Sektor. Das Wachstum der Staatsausgaben wird deshalb abzubremsen versucht durch die Verlangsamung des Anstiegs der öffentlichen Beschäftigten, des „Einfrierens“ der öffentlichen Beschäftigung oder gar des Personalabbaus. Allgemein sollen die Staatsausgaben und damit die Haushaltsdefizite durch eine Reduzierung der Staatsaufgaben („weniger Staat“) abgebaut werden. Die Reformversuche der 80er Jahre führten allerdings lediglich zu einer zeitweisen Rückführung des Ausgabenwachstums. Ob der seit Mitte der 1990er Jahre in den meisten westeuropäischen Ländern feststellbare Rückgang der Staatsausgaben (in Prozent des BIP) ein dauerhafter Trend werden wird, bleibt noch abzuwarten. Jedenfalls war die durchschnittliche Quote der Staatsausgaben (in Prozent des BIP) von 1990-95 in allen OECD-Ländern höher als im Jahrzehnt von 1980-89 (OECD 1997a, 72).

Graphik 1: Beschäftigte im öffentlichen Sektor/Dienst



Quellen: Nationale amtliche Statistiken

Öffentliche Beschäftigung: die Grenzen überschritten

Während die Staatsausgaben in den meisten Ländern im letzten Jahrzehnt weiterhin gewachsen sind, hat die öffentliche Beschäftigung in allen industrialisierten Ländern Europas mittlerweile ihren Zenit überschritten und ist rückläufig.² Da an den Verdienststrukturen und an den Pensionsregelungen im öffentlichen Sektor Änderungen nicht leicht vorgenommen werden können oder teilweise sogar gesetzlich untersagt sind (z.B. grundgesetzliche Garantie des Alimentationsprinzips), sieht man die einzige Chance im Personalabbau. Eine Verminderung der Personalkosten wird dabei auf verschiedenen Wegen versucht: erstens durch die Privatisierung öffentlicher Unternehmen (Post, Eisenbahn, Energieversorgung etc.) und damit einer (teilweise lediglich formale) Verlagerung des Personals vom öffentlichen zum privaten Sektor; zweitens durch direkten Personalabbau, indem man die Bandbreite staatlicher Aufgaben beschränkt; und drittens durch eine Neuverteilung der Arbeit durch Ersetzung von Vollzeitstellen durch Teilzeitarbeitsplätze.

Konsequenzen dieser Strategien sind nach Graphik 1 ein absoluter wie relativer Beschäftigungsabbau im öffentlichen Sektor. Vorreiter dieser Entwicklung war das Vereinigte Königreich, doch führten die meisten europäischen Länder – vermittelt durch die OECD-Aktivitäten (PUMA-Public Management Projekt) – Maßnahmen zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes ein. In Schweden und anderen nordischen Ländern verstärkte die Wirtschaftskrise ab 1990 den Beschäftigungsabbau im öffentlichen Sektor.

Hinter dem globalen Beschäftigungsabbau im öffentlichen Sektor verbergen sich wichtige Einzeltrends. So wird der seit mehreren Jahr-

zehnten anhaltende Trend zur Feminisierung des öffentlichen Sektors durch den Beschäftigungsabbau verstärkt. Während die Quote der im öffentlichen Sektor beschäftigten Frauen in Prozent aller erwerbstätigen Frauen seit Ende der 1980er Jahre zwar stagniert oder nur noch leicht ansteigt, ist die Beschäftigtenquote der Männer im öffentlichen Sektor (in Prozent aller Beschäftigten) stark rückläufig. Besonders drastisch wird das Bild, wenn der interne Aufbau des öffentlichen Sektors ins Blickfeld gerückt wird. Der Frauenanteil im öffentlichen Sektor zeigt nach wie vor sehr starke Wachstumsraten und hat in den Ländern mit einem großen öffentlichen Sektor (wie Schweden, Frankreich, Vereinigtes Königreich) die 50 Prozent-Marke längst überschritten. In Schweden waren im Jahre 1995 über 70 Prozent aller Beschäftigten im öffentlichen Sektor Frau-

en, im Vereinigten Königreich immerhin noch knapp 60 Prozent. Hinter dieser starken Zunahme der Frauenbeschäftigung im öffentlichen Sektor verbirgt sich ein anderer Trend: die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Sektor. Diese Zunahme gilt für beide Geschlechter, doch ist sie für Frauen viel bedeutender als für Männer. In Europa lassen sich hinsichtlich des Ausmaßes der Teilzeitbeschäftigung mindestens zwei Beschäftigungsmuster unterscheiden. Im Vereinigten Königreich und in Deutschland wird der Teilzeitbeschäftigung von Frauen größere Bedeutung zugemessen. Die Beschäftigungspolitik in Schweden war dagegen am Modell der Vollzeitbeschäftigung orientiert, und erst seit der Krise der 1990er Jahre verstärkt sich der Trend zur Teilzeitbeschäftigung von Frauen.

Keine Verschlechterung der Einkommenspositionen im öffentlichen Sektor im Vergleich zum privaten Sektor

Gehaltsstrukturen sind nicht einseitig änderbar ohne bezug auf die gesamtwirtschaftliche Einkommensentwicklung. Wenn die Einkommen im privaten Sektor steigen, kann sich der öffentliche Sektor nicht von dieser Entwicklung abkoppeln, ohne ernstlich Gefahr zu laufen, an Attraktivität zu verlieren. Denn, wenn die Einkommenslücke zwischen privatem und öffentlichem Sektor zu groß wird – insbesondere in den Leitungspositionen – könnte ein eklatanter Mangel an qualifiziertem Personal eintreten. Wie Tabelle 1 zeigt, sind – entgegen häufig angestellten Vermutungen – die Durchschnittsgehälter im öffentlichen Sektor meist vorteilhafter als im privaten Sektor. Dies gilt für alle unteren und mittleren Einkommensgruppen. In den höchstdotierten Leitungspositionen schneidet der öffentliche Sektor dagegen deutlich schlechter ab als der private Sektor. Demgegenüber ist die Bezahlung für Frauen im öffentlichen Sektor durchgehend besser als im privaten Sektor, da im öffentli-

Tabelle 1: Verdienstrelationen im öffentlichen und privaten Sektor in OECD-Ländern*

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Australien	1.20	1.21	1.21	1.18	1.20	1.24	1.24	..	..
Kanada	1.37	1.34	1.39	1.41	1.37	1.39	1.43	..	..
Finnland	..	..	..	1.04	1.04	1.04	1.04	1.03	..
Frankreich									
Insgesamt	..	1.04	1.05	1.05	1.06	1.08	1.10	1.10	1.12
Senior Managers	..	0.76	0.77	0.76	0.72	0.73	0.74	0.73	0.73
Mittlere Positionen	..	..	..	0.89	1.88	0.90	0.91	0.91	0.92
Angestellte	..	1.00	1.02	1.00	0.98	0.99	..	0.96	0.97
Arbeiter	..	1.01	1.04	1.03	1.09	1.12	..	1.10	1.11
Mexiko	1.57	1.55	1.64	1.67	1.73	1.81	1.89	..	..
Niederlande	1.09	1.12	1.15	1.13	1.15	..	1.15	..	..
Neuseeland	..	..	..	..	..	1.16	1.14	1.14	1.12
Portugal	..	..	..	..	..	..	1.61	1.64	..
Spanien	..	1.25	1.27	1.27	1.29	1.31	1.27	..	..
Vereinigtes Königreich	0.96	0.97	0.97	0.92	0.99	1.02	1.02	1.02	1.00
USA	1.10	1.06	1.08	1.09	1.10	1.08	1.10	1.10	..

* Ratio: durchschnittliche Bruttoverdienste im öffentlichen Sektor/durchschnittliche Bruttoverdienste im privaten Sektor, außer für Frankreich: durchschnittliche Nettoverdienste
Quelle: OECD 1997b, S. 125

Tabelle 2: Private Haushalte über dem Median des Haushaltsnettoeinkommens nach der Stellung im Beruf der Bezugsperson in Westdeutschland (gemessen am Median aller privaten Haushalte, früheres Bundesgebiet, errechnet aus den Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) 1988 und 1993)

Stellung im Beruf	Anzahl der Haushalte		Anteil der Haushalte	
	1988 1000	1993	1988 Prozent	1993
Haushalte insgesamt	14458	12339	50,0	50,0
Haushalte insgesamt bezogen auf das arithmetische Mittel	11595	10080	40,1	40,9
Landwirt/-in	163	274	63,9	83,8
Selbständige/-r	1409	1147	80,8	86,4
Beamter/Beamtin	1372	1378	85,6	85,6
Angestellte/-r	4686	3764	66,5	68,2
Arbeiter/-in	3550	3048	57,5	61,4
Arbeitslose/-r	226	144	18,1	15,4
Nichterwerbstätige/-r	3051	2584	28,1	25,9

Quelle: Hertel 1997, S. 57

chen Sektor die Gehälter grundsätzlich geschlechtsneutral sind, wogegen im privaten Sektor Frauen meistens in derselben Position weniger verdienen als Männer. Von einer Entkoppelung zwischen den Einkommen im privaten Sektor und dem öffentlichen Sektor kann aufgrund der OECD-Ergebnisse nicht gesprochen werden; in manchen Ländern haben sich die Verdienstrelationen seit den 1980er-Jahren sogar (wieder) zugunsten des öffentlichen Sektors entwickelt. Bemerkenswert ist weiterhin die erhebliche Privilegierung der öffentlich Beschäftigten in den südeuropäischen Ländern, eine Bevorzugung, die auch die Pensionen (siehe unten) betrifft (OECD 1997b).

Die vorteilhaftere Einkommensposition im öffentlichen Sektor verglichen mit dem privaten Sektor ist auch an Ergebnissen für die Bundesrepublik nachzuweisen. Tabelle 2 zeigt die Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen nach der Stellung im Beruf. So ist der Prozentsatz der Selbständigen über dem Medianeinkommen zwar der höchste, doch liegt er nur geringfügig über demjenigen der Beamten. Die Masse der Angestellten und Arbeiter, welche etwa vier Fünftel der Beschäftigten ausmachen, verzeichnen erheblich geringere Anteile von Haushalten, welche über dem Median liegen. Die Verteilung des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens weist eine deutliche Einkommenshierarchie auf. Die Selbständigen verfügen über das höchste Haushaltseinkommen, Beamte besetzen den zweiten Rangplatz. Darauf folgen die Landwirte, dann die Angestellten und schließlich die Arbeiter. Nichterwerbstätige verfügen über das geringste Haushaltsnettoeinkommen. Die Verteilung des Haushaltsnettoeinkommens über Einkommensklassen weist charakteristische Unterschiede auf. Während fast ein Drittel (29 Prozent) aller Selbständigen über ein Haushaltsnettoeinkommen von 10.000 DM und mehr verfügen, sind dies lediglich 12 Prozent der Beamten und 9 Prozent der Angestellten, während Arbeiter in dieser Einkommensklasse nur ganz geringfügig (1 Prozent) vertreten sind (Hertel 1997, S.49).

Erhalt der privilegierten sozialen Sicherung im öffentlichen Sektor

Die Systeme der sozialen Sicherung im öffentlichen Sektor stellen mit die ältesten Systeme öffentlicher sozialer Sicherung dar und wurden meist weit früher als die Sicherungssysteme für die abhängig Beschäftigten in der Privatwirtschaft eingeführt. So datieren die meisten Beamtenpensionssysteme in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts. Den öffentlichen Beamten ist es im Laufe der Jahrzehnte nach zähem Kampf gelungen, dem Arbeitgeber (Staat) wesentliche Merkmale der sozialen Sicherung des öffentlichen Diensts abzurufen: die Unkündbarkeit und Lebenszeitstel-

lung (Unabsetzbarkeit), die Pensionsberechtigung, die Beitragsfreiheit der Pension (beides zusammen wird in Deutschland als Alimentationsprinzip gefaßt), die beitragsfreie Mitversorgung der Angehörigen und Hinterbliebenen (Witwen- und Waisenspensionen), schließlich die Berechnung der Pension aufgrund des letzten Gehalts und nicht des Durchschnittsgehalts (wie in der Rentenversicherung der Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft).³

Tabelle 3 zeigt Merkmale der Pensionsregimes und der Finanzierung der Beamtenpensionen in 14 europäischen Ländern und der Europäischen Union. Diese Tabelle bezieht sich der Einfachheit halber lediglich auf die Beamten, da die soziale Sicherung der Vertragsbediensteten (Arbeiter, Angestellte) in den einzelnen europäischen Ländern stark von der Beamtenversicherung differiert. Mit Ausnahme Dänemarks sind die Beamtenpensionen in den genannten europäischen Ländern durch öffentliches Recht geregelt. In Dänemark wird das Pensionsregime selbst durch die Verfassung garantiert, während die Verfassungen anderer Länder in der Regel lediglich die Grundsätze der Beamtenstellung definieren, d.h. das Recht der angemessenen Versorgung (Alimentation) durch den Dienstherrn. In etwa der Hälfte der Länder leisten die Beamten keine eigenen Beiträge zu ihrer Alterspension, sondern der Dienstherr behält die (fiktiven) Beiträge ein; um diesen (fiktiven) Betrag werden die laufenden Gehälter gekürzt. Während die Beitragsfreiheit der Beamten für ihre eigene Person in den meisten Ländern erfolgreich durchgesetzt werden konnte, gilt dies nicht im selben Umfange für die Hinterbliebenenpension. Anfangs mußten private Versicherungen für

Tabelle 3: Art des Pensionsregimes und Finanzierung der Pensionen in europäischen Ländern (ca. 1989/90)

Land	Art des Regimes	Finanzierung der Pension		
		Beteiligung des Beamten an der		Beteiligung des
		eigenen Pension	Hinterbliebenenpension	Staates/Arbeitgebers
Österreich	Gesetzliches Regime		10,00%	Budgetierung
Belgien	Gesetzliches Regime	keine	7,50%	Budgetierung
Dänemark	Regime garantiert durch die Verfassung	keine	keine	Budgetierung
Frankreich	Gesetzliches Regime		8,90%	Budgetierung
Bundesrepublik Deutschland	Gesetzliches Regime	fiktiv	fiktiv	Budgetierung
Griechenland	Gesetzliches Regime	keine	keine	Budgetierung
Irland	Gesetzliches Regime	fiktiv	1,50%	Budgetierung
Italien	Gesetzliches Regime	6,95% (seit 1991: 7,15%)		Budgetierung
Luxemburg	Gesetzliches Regime	keine	keine	Budgetierung
Niederlande	Gesetzliches Regime	15,29% (=Durchschnitt für beide Pensionsbeiträge)		Pensionsfonds
Portugal	Gesetzliches Regime	6,50%	1,50%	Budgetierung
Spanien	Gesetzliches Regime		3,86%	Budgetierung
Schweiz	Gesetzliches Regime	8,67% (=Durchschnitt für beide Pensionsbeiträge)		Pensionskasse (Eidg. Versicherungskasse)
Vereinigtes Königreich	Gesetzliches Regime	fiktiv	1,50%	Budgetierung
EU	Gesetzliches Regime		6,75%	Budgetierung

Quelle: Neyens/Koob 1992, S. 3 (verändert)

die Beamtenwitwen abgeschlossen werden, und nur in wenigen Ländern konnte auch die Beitragsfreiheit für die Hinterbliebenenversorgung erreicht werden. In einigen Ländern wird für beide Versorgungen zusammengenommen ein Beitragssatz definiert, welcher aber überwiegend an die Hinterbliebenenversorgung adressiert ist. Lediglich in 2 der 14 Länder, den Niederlanden und der Schweiz, werden die Beamtenpensionen nicht aus dem Staatsbudget (Steueraufkommen) finanziert, sondern es wurden Pensionsfonds eingerichtet, welche allein für die Pensionszahlungen verwendet werden. Die Beiträge der Beamten für die Pensionsfonds sind dementsprechend höher angesetzt als (fiktive) Beiträge zur Staatskasse.

Die institutionellen Regelungen zur Berechnung der Alterspension von Beamten in 14 europäischen Ländern weisen bei allen Unterschieden einige Gemeinsamkeiten auf (Neyens/Koob 1992, S.37-39 u. S.47-52). Im Vergleich zum privaten Sektor sind die Einkommensersatzquoten (der Pension als prozentualer Anteil des letzten Gehalts) für die Beamten generell günstiger als für die abhängig Beschäftigten im privaten Sektor. Im Durchschnitt der 14 Länder erreichen die Beamten bei normaler Berechnung 74,9 Prozent des letzten Gehalts. Unter Berücksichtigung der ergänzenden Leistungen oder periodischen Zuwendungen kommen sie auf 84,1 Prozent. Die Gründe für die relativ höheren Einkommensersatzquoten der Alterspensionen der Beamten liegen darin begründet, daß zur Berechnung der Pension normalerweise das letzte Gehalt oder das Durchschnittsgehalt einer mehrjährigen Zeitspanne vor der Pensionierung verwendet wird, und nicht – wie bei den abhängigen Beschäftigten im privaten Sektor – der Durchschnitt des individuellen Einkommens seit Beginn der Beschäftigung. Da in der Beamtenlaufbahn die Gehälter mit dem Alter planmäßig ansteigen, verfügen Beamte regelmäßig am Ende ihrer Laufbahn über die höchsten Gehälter. Die Einkommenskarriere eines abhängig Beschäftigten im privaten Sektor ist dagegen nicht in demselben Maße vorhersehbar und oft größeren Schwankungen unterworfen.

Zwischen den einzelnen europäischen Ländern bestehen erhebliche Unterschiede in der Generosität der Alterspensionen. In Österreich, Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien sind die Pensionsregelungen sehr vorteilhaft, und es ist unter Umständen ein Pensionsniveau erreichbar, welches über dem letzten Dienstlohn liegt. In anderen europäischen Ländern sind die Prozentsätze niedriger, unterschreiten aber 75 Prozent des letzten Einkommens in keinem Fall. Auch hinsichtlich der abzuleistenden Dienstzeit, welche erfordert wird, um eine volle Pension zu erreichen, bestehen erhebliche Unterschiede. In den Ländern mit hohen Alterspensionen kann diese gute Absicherung regelmäßig auch nach einer relativ geringen Dienstzeit erreicht werden, häufig bereits nach 35 Arbeitsjahren. Die volle Alterspension kann bereits mit 35

Jahren erreicht werden in Österreich, Griechenland und Spanien, mit 35,5 Jahren in Frankreich, mit 36 Jahren in Portugal und mit 37 Jahren in Dänemark. Die meisten Länder verlangen 40 Dienstjahre, Belgien gar 45. Auffällig ist die doppelte Privilegierung der Beamten in Österreich, Frankreich und den vier südeuropäischen Ländern, wo eine geringere Zahl von erforderlichen Dienstjahren mit einer hohen Alterspension zusammenfällt.

Das kombinierte Ergebnis aus Verdiensthöhe und institutionellen Regelungen der Pensionsgewährung soll (mangels international vergleichbarer Daten) anhand der erzielten Alterseinkommen der Beamten und Angestellten in der Bundesrepublik Deutschland verdeutlicht werden (Kneißl/Kortmann 1997). Die im Gesamtdurchschnitt höheren Gehälter speziell der Beamten und die vorteilhafte Pensionsregelung bewirken, daß die Beamten im Vergleich zu Angehörigen anderer sozio-professioneller Gruppen über die höchsten Alterseinkommen verfügen. Der Grundsatz der geschlechtsneutralen Bezahlung führt darüber hinaus zu geringeren Unterschieden in der Pensionshöhe von Beamten und Beamtinnen (wie auch in der Zusatzversorgung für den öffentlichen Dienst). Es zeigt sich an diesen Ergebnissen das Zusammenwirken mehrerer Mechanismen: die im Durchschnitt höheren Einkommen im öffentlichen Sektor (verglichen mit dem privaten Sektor), die normalerweise kontinuierliche Beschäftigung (da nur selten durch Arbeitslosigkeit unterbrochen), die Zugrundelegung des letzten Gehalts für die Pensionsberechnung (und nicht des individuellen Durchschnittsgehalts) und schließlich die höhere Maximalpension (verglichen mit dem privaten Sektor, wo die Höchstpensionen niedriger sind).

- 1 *Zu jedem dieser Themen gibt es getrennte und wenig aufeinander bezogene Literaturbereiche. Die Zahl der relevanten Titel ist so groß, daß es wenig Sinn macht, einige wenige herauszugreifen und hervorzuheben. Die vergleichende Forschung auf diesen Gebieten – vielleicht mit Ausnahme der Erforschung der Staatsausgaben und neuerdings der Verdienste – ist noch weitgehend im Entwicklungsstadium begriffen.*
- 2 *Den Stand der Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung bis zu Beginn der 1980er Jahre und vor dem Einsetzen des Beschäftigungsabbaus ist am umfassendsten aufgearbeitet bei Richard Rose et al. (1985).*
- 3 *Die einzig systematisch vergleichende Bestandsaufnahme der Pensionsregelungen im öffentlichen Dienst der EU-Länder wurde von Neyens/Koob 1992 vorgelegt.*

Hertel, J., 1997: *Einnahmen und Ausgaben der privaten Haushalte 1993. Wirtschaft und Statistik H. 1, S. 45-58.*

Kneißl, G. & K. Kortmann, 1997: *Große Unterschiede in den Alterseinkommen. Informationsdienst Soziale Indikatoren Nr. 18, Juli 1997, S. 1-4.*

Kohl, J., 1983: *The functional structure of public expenditures: long-term changes. In: Taylor, Ch. L. (ed.), Why Governments Grow: Measuring Public Sector Size. Beverly Hills, London, New Delhi, S. 201-216.*

Neyens, P. & Ed. Koob, 1992: *Les Régimes de Pension dans le Secteur Public Européen. Maastricht: European Institute of Public Administration.*

OECD, 1997a: *Historical Statistics 1960-1995. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.*

OECD, 1997b: *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries. 1997 Edition. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.*

Rose, R., E. Page, R. Parry, B. G. Peters & A. Gendali Pignatelli, 1985: *Public Employment in Western Nations. Cambridge.*

Towse, R. (ed.), 1997: *Baumol's Cost Disease: The Arts and Other Victims. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.*

■ **Franz Rothenbacher, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung**
Tel.: 0621/292-1738

Lebensstandard nicht allein von Einkommen abhängig

Ergebnisse einer aktuellen Umfrage

Wenn in Deutschland über Armut berichtet wird, so ist damit fast immer Einkommensarmut gemeint. Wir wissen deshalb recht viel darüber, welche Bevölkerungsgruppen über ein geringes Einkommen verfügen und auch zunehmend mehr über die Dynamik von Armutsverläufen. Vergleichsweise wenig wissen wir jedoch über den tatsächlichen Lebensstandard von Personen und Haushalten im unteren Einkommensbereich. Um hierüber mehr zu erfahren, verwenden wir eine Liste von Merkmalen des Lebensstandards, für die wir in einer Umfrage a) die Bewertung der Bedeutung für einen ausreichenden Lebensstandard in Deutschland und b) die individuelle Verfügbarkeit erhoben haben. Wir möchten dieses Instrument hier - zum ersten Mal mit für Deutschland repräsentativen Daten - vorstellen und untersuchen, welche Bevölkerungsgruppen am Lebensstandard in Deutschland in welchem Umfang teilhaben. Dabei interessieren wir uns unter anderem für die Frage, welchen Einfluß knappe Einkommensressourcen auf den tatsächlich erreichten Lebensstandard haben.

Lebensstandard ist nicht nur über den Markt vermittelt

Was genau konstituiert den Lebensstandard in einer westlichen, marktwirtschaftlich verfaßten Gesellschaft? Eine eher enge Definition, etwa im Sinne der statistischen Erfassung der Lebenshaltungskosten, betrachtet ausschließlich die Verwendung privater Einkommensressourcen. Alle die Güter und Dienstleistungen, die man gegen Geld am Markt kaufen kann, sind danach wesentliche Komponenten des Lebensstandards. Eine eher weite Definition versteht dagegen unter Lebensstandard „die Gesamtheit aller Güter, Dienstleistungen, Rechte, Versorgungsansprüche und Nutzungen von Gebrauchsgütern sowie privaten und öffentlichen Einrichtungen, die einzelnen Personen, Haushalten, Bevölkerungsgruppen oder der gesamten Gesellschaft für die private Lebenshaltung zur Verfügung stehen. [...] Der Lebensstandard umfaßt nicht nur die private Lebenshaltung, sondern er wird geprägt durch den Umfang an Freizeit, durch die Verfügbarkeit von kollektiven Gütern, die man bei der Erfassung der marktmäßigen Komponenten der privaten Lebenshaltung i.d.R. nicht berücksichtigt“ (Friedrich 1987, S.868). Nach dieser Definition sind auch öffentliche Ressourcen, wie z.B. die soziale Infrastruktur einer Kommune, oder nicht-monetäre Ressourcen, wie z.B. das soziale Netzwerk einer Person, wichtige Komponenten des Lebensstandards. Wir gehen hier von der zweiten Definition aus und betrachten den aus individuellem Verhalten resultierenden Lebensstandard im Kontext von Privathaushalt, sozialem Netzwerk und der durch Markt, Staat und intermediären Organisationen (Instanzen der Wohlfahrtsproduktion) bereitgestellten Infrastruktur.

Mit dieser Diskussion des Lebensstandards ist unmittelbar die Frage verbunden, wer daran in welcher Weise partizipiert. Die Tatsache, daß eine Person oder ein Haushalt über bestimmte Lebensstandardmerkmale nicht verfügt, kann unterschiedliche Gründe haben: a) Aus struk-

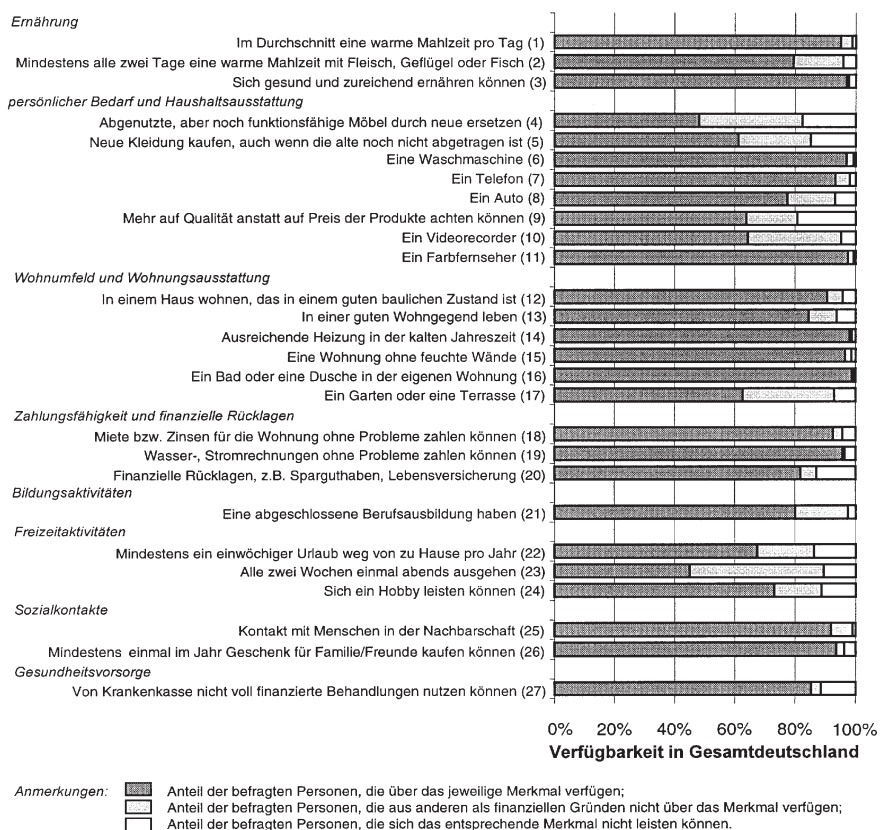
turellen Gründen, auf die die Individuen keinen oder nur einen geringen Einfluß haben, fehlen entsprechende Dinge (z.B. Wohnungen mit der gewünschten Ausstattung in bestimmten Gebieten Ostdeutschlands). b) Aufgrund anderer Präferenzen sind bestimmte Dinge und Aktivitäten für die Person nicht erstrebenswert (z.B. ein Auto für ökologisch Bewußte oder bestimmte Essensgewohnheiten für Vegetarier). Unter Armuts Gesichtspunkten interessieren vor allem die Dinge und Aktivitäten, die man sich c) mangels entsprechender (Einkommens) Ressourcen nicht leisten kann.

Einen solchen Untersuchungsansatz hat beispielsweise Peter Townsend in seiner wegweisenden Studie „Poverty in the United Kingdom“ (1979) verfolgt. Er ging dabei vom beobachtbaren Lebensstandard der Bevölkerung („community's style of living“) aus und untersuchte anhand einer Liste von sechzig Indikatoren, welche Personengruppen daran in welchem Ausmaß teilhaben können. Einen solchen Ausschluß von mehr oder minder großen Teilen eines allgemein akzeptierten Lebensstandards bezeichnet man auch als (relative) Deprivation (vgl. u.a. Townsend 1987).

Lebensstandardmessung in einer sozialwissenschaftlichen Umfrage

Im Rahmen einer Einschaltung in den Sozialwissenschaftenbus¹ haben wir von Ende September bis Mitte Dezember 1996 ca. 3.200 zufällig ausgewählte Personen aus den alten (n=1.989) und neuen Bundesländern (n=1.181) gefragt, ob sie in ihrem Haushalt über verschiedene Lebensstandardmerkmale verfügen. Dazu wurde den Befragten eine Liste von 42 Dingen und Aktivitäten des alltäglichen Lebens vorgelegt, die man gemäß der o.g. weiten Definition als Merkmale eines normalen, ausreichend guten Lebensstandards in der Bundesrepublik bezeichnen könnte. Graphik 1 zeigt, wieviel Prozent der Befragten über das jeweilige Merkmal verfügen, wobei wir uns hier auf die 27 Dinge und Aktivitäten beschränken, die bei allen Befragten erhoben wurden. Weitere Fragen bezogen sich speziell auf den Lebensstandard von Familien mit Kindern oder richteten sich an Erwerbstätige und

Graphik 1: Merkmale eines normalen, ausreichend guten Lebensstandards



Datenbasis: Sozialwissenschaftenbus III/96, gewichtete Ergebnisse

Arbeitssuchende und betrafen Eigenschaften des Arbeitsplatzes. Ausgespart werden in der Graphik auch die Fragen nach der Verfügbarkeit von Infrastruktureinrichtungen in der nahen Wohnumgebung des Befragten.

Die erfragten Lebensstandardmerkmale decken verschiedene Dimensionen ab: Ernährung (Fragen 1-3), persönlicher Bedarf und Haushaltsausstattung (4-11), Wohnumfeld und Wohnungsausstattung (12-17), Zahlungsfähigkeit und finanzielle Rücklagen (18-20), Bildungs- (21) und Freizeitaktivitäten (22-24), Sozialkontakte (25, 26) sowie die Gesundheitsvorsorge (27). Von wenigen Ausnahmen abgesehen ist die Mehrzahl der erfragten Lebensstandardmerkmale in mindestens zwei Dritteln der untersuchten Haushalte verfügbar. Ganz besonders häufig verbreitet sind einige Haushalts- und Wohnungsmerkmale (Waschmaschine, Telefon, Farbfernseher, guter baulicher Zustand des Wohnhauses, gute Wohngegend, Bad/Dusche in der Wohnung, keine feuchten Wände), bestimmte Ernährungsgewohnheiten (eine warme Mahlzeit pro Tag, gesunde Ernährung), der Kontakt mit Menschen in der Nachbarschaft oder der Austausch von Geschenken sowie die Fähigkeit, die Wohnungs- und Verbrauchsabgaben ohne Probleme bezahlen zu können. Bis auf einige wenige Ausnahmen gibt es auch kaum nennenswerte Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Die Ostdeutschen verfügen aus leicht einsehbareren Gründen weniger häufig über ein Telefon und wohnen seltener in einem Haus, das sich in einem gutem baulichen Zustand befindet. Sie verfügen seltener über einen Garten oder eine Terrasse und gehen weniger häufig einmal abends aus.

Deutschland ist eine Wohlstandsgesellschaft

Falls die Befragungsperson angab, das entsprechende Merkmal nicht zu besitzen, wurde nachgefragt, aus welchen Gründen das jeweilige Merkmal fehlte: aus finanziellen oder aus anderen Gründen. Die entsprechenden Prozentwerte sind ebenfalls in Graphik 1 enthalten. Eine solche Nachfrage ist natürlich nur bei den Dingen und Aktivitäten sinnvoll, deren Verfügbarkeit vor allem durch individuelle Finanzressourcen gesteuert wird. Die Eigenschaften des Arbeitsplatzes und die Infrastruktur der Wohnumgebung sind dagegen ein Ergebnis von Makroprozessen, die nur sehr indirekt von der individuellen Einkommensverwendung abhängen. Aus Graphik 1 ist zu erkennen, daß finanzielle Gründe maximal von einem Fünftel aller Befragten genannt wurden und dies auch nur bei einzelnen Lebensstandardmerkmalen. Finanzielle Gründe werden vor allem bei den Aktivitäten angeführt, die eher etwas über die Qualität des Lebensstandards aussagen, die jedoch weniger den lebensnotwendigen Grundbedarf betreffen. Beispiele sind die Möglichkeit, abgenutzte Möbel durch neue zu ersetzen, sich regelmäßig neue Kleidung zu kaufen, auf die Qualität statt auf den Preis der Produkte zu ach-

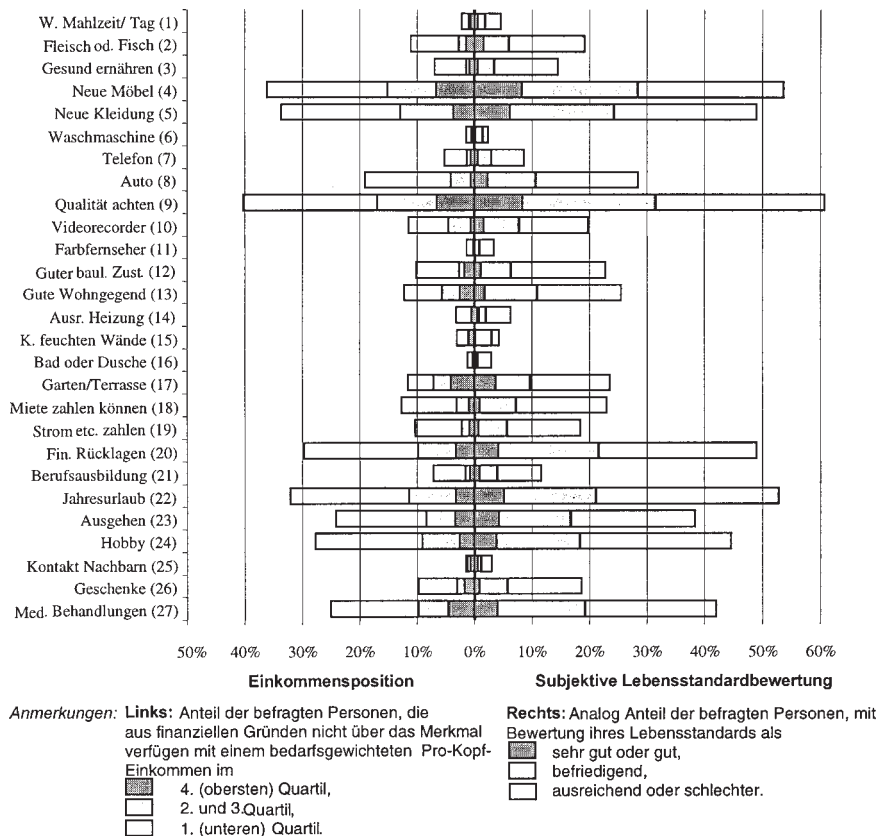
ten oder einen Jahresurlaub weg von zu Hause zu haben. In Ostdeutschland kommt noch das abendliche Ausgehen und die Bildung finanzieller Rücklagen hinzu. Wenn etwas fehlt, dann sind dafür in den meisten Fällen andere Gründe ausschlaggebend: Beim abendlichen Ausgehen mag eine Rolle spielen, daß man sich lieber im privaten Freundeskreis trifft oder daß in Ostdeutschland entsprechende Angebote (noch) fehlen; man wohnt in einer Mietwohnung und verfügt deshalb nicht über einen Garten oder eine Terrasse; der Videorecorder wird aus ideologischen Gründen abgelehnt und manche Leute sind nicht so modebewußt, daß sie sich regelmäßig neue Kleidung kaufen müssen. Insgesamt vermittelt Graphik 1 also das Bild eines Lebensstandards, wie man ihn für eine Wohlstandsgesellschaft wie die Bundesrepublik erwartet. Dabei sind die Ost-West-Unterschiede punktuell und nicht so gravierend, daß man von einem signifikant schlechteren Lebensstandard in Ostdeutschland sprechen könnte.

Lebensstandard von Haushalten mit niedrigem Einkommen ist häufig geringer

Dieses Bild relativen Wohlstands ergibt sich allerdings aufgrund einer Durchschnittsbetrachtung und trifft wahrscheinlich nicht auf alle Bevölkerungsschichten zu. Aus Graphik 2 ist zu erkennen, daß die Nennung finanzieller Gründe einen realen Hintergrund hat. Unterscheidet man die Befragten nach den verfügbaren Haushaltseinkommen, die auf die

Anzahl der Haushaltsmitglieder umgelegt wurden (bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Einkommen), dann erkennt man aus dem linken Teil der Abbildung, daß die Nennung finanzieller Gründe erwartungsgemäß mit sinkendem Einkommen zunimmt. Die Befragten wurden außerdem gebeten, den Lebensstandard ihres Haushaltes insgesamt anhand der Schulnotenskala von sehr gut (1) bis ungenügend (6) zu bewerten. Wie man aus dem rechten Teil der Abbildung ersehen kann, nennen diejenigen, die auch subjektiv ihren Lebensstandard eher als schlecht bezeichnen (d.h. die Noten 4 – 6 nennen), deutlich häufiger finanzielle Gründe für das Fehlen einzelner Lebensstandardmerkmale. Betrachtet man also statt des Bevölkerungsdurchschnitts die Personen im unteren Viertel der Einkommensverteilung oder mit subjektiv wahrgenommenem schlechten Lebensstandard, dann nimmt die Anzahl fehlender Dinge und Aktivitäten, die sich diese Personen aus finanziellen Gründen nicht leisten können, teilweise dramatische Formen an. Neben den bereits genannten Merkmalen, die sich die Befragten bereits in der Durchschnittsbetrachtung häufig aus finanziellen Gründen nicht leisten können, kann sich jetzt z.B. mehr als ein Viertel medizinische Behandlungen nicht leisten, die nur teilweise von der Krankenkasse finanziert werden. Auch beim Auto gibt es eine Vielzahl von Einschränkungen. Selbst bei der warmen Mahlzeit mit Fleisch, Geflügel oder Fisch gibt mehr als ein Zehntel der Niedrigeinkommenshaushalte an, sich so etwas nicht leisten zu können.

Graphik 2: Aus finanziellen Gründen fehlende Lebensstandardmerkmale nach Einkommensposition und subjektiver Bewertung des Lebensstandards



Datenbasis: Sozialwissenschaftenbus III/96, gewichtete Ergebnisse

Nicht alle Lebensstandardmerkmale sind aus Sicht der Befragten gleich notwendig...

Mit diesem Meßinstrument kann man also die Lebensbedingungen der bundesdeutschen Bevölkerung in einer Vielzahl von Dimensionen beschreiben. Der Vorteil einer solchen umfassenden Beschreibung wird allerdings mit einem praktischen Nachteil erkauft: Möchte man verschiedene Bevölkerungsgruppen in bezug auf ihre Teilhabe bzw. Nicht-Teilhabe (Deprivation) am Lebensstandard der Bundesrepublik vergleichen, steht man vor dem Problem, eine Vielzahl von Einzelindikatoren vergleichen zu müssen. Es liegt daher nahe, die Einzelindikatoren in einem Maß der Deprivation zusammenzufassen.

Eine naheliegende Option wäre ein einfacher Summenindex, der die Anzahl der aus finanziellen Gründen in einem Haushalt fehlenden Merkmale zählt. In diesem Zusammenhang müßte aber noch einmal diskutiert werden, ob die von uns verwendeten Indikatoren vollständig und umfassend den Lebensstandard in der Bundesrepublik erfassen, was wir bisher stillschweigend vorausgesetzt haben. Angesichts der eingangs angesprochenen unterschiedlichen Definitionen von Lebensstandard ist zu bezweifeln, daß eine theoretisch befriedigende Antwort auf dieses Problem möglich ist. Wir schlagen statt dessen ein empirisches Vorgehen vor, bei dem man die Befragten selbst beurteilen läßt, ob die ausgewählten Merkmale zum Erreichen bzw. zur Sicherstellung eines normalen, ausreichend guten Lebensstandards in Deutschland notwendig sind. Graphik 3 zeigt die entsprechenden Ergebnisse für die 27 Fragen, die sich an alle Befragten richteten. Die Notwendigkeit jedes Merkmals konnte auf einer vierstufigen Skala beurteilt werden. Die Abbildung zeigt den Anteil der Ost- und Westdeutschen, die das jeweilige Merkmal für notwendig halten. Zur Kontrolle ist auch der Anteil der Personen aufgeführt, die das Merkmal für unbedingt notwendig (höchster Skalenswert) halten.

Im Gegensatz zu den beiden vorherigen Graphiken sind die 27 Merkmale nun nach den Notwendigkeitseinschätzungen der Befragten geordnet. Man erkennt, daß nicht alle Merkmale, die in Graphik 2 besonders häufig aus finanziellen Gründen fehlen, von den Bundesbürgern als gleich notwendig betrachtet werden. Die Inanspruchnahme medizinischer Behandlungen wird beispielsweise von einer großen Mehrheit der Befragten für notwendig gehalten, nicht jedoch das abendliche Ausgehen, schon gar nicht von den Ostdeutschen. Generell gilt, daß die Dinge und Aktivitäten für notwendig erachtet werden, die man auch besitzt bzw. ausübt.

...und nicht alle halten die gleichen Merkmale im gleichen Maße für wichtig

Die Notwendigkeitseinschätzungen sind jedoch nicht einheitlich, wie man an einigen Abweichungen zwischen Ost- und Westdeutschen

erkennen kann: z.B. beim Telefon, Auto und abendlichen Ausgehen. Weitere Unterschiede zeigen sich u.a. nach Alter und Bildung der Befragten, die hier jedoch aus Platzgründen nicht weiter untersucht werden (vgl. jedoch Lipsmeier 1998). Insgesamt bestätigt sich damit die These, daß die Vorstellungen über den notwendigen Lebensstandard mit dem sozialen Milieu variieren, in dem die befragten Personen leben. Dies muß Konsequenzen für einen Deprivationsindex haben. Man muß nicht nur die unterschiedliche Notwendigkeit verschiedener Merkmale berücksichtigen, es muß auch die soziale Differenzierung dieser Einschätzungen kontrolliert werden. Es geht also nicht nur um die Frage „Was soll zum notwendigen Lebensstandard gehören?“, ebenso bedeutsam ist die Frage „Für wen?“.

Daraus ergibt sich folgender Vorschlag für einen Deprivationsindex: Ein im Haushalt der Befragungsperson aus finanziellen Gründen fehlendes Merkmal wird mit dem prozentualen Anteil der Ost- bzw. Westdeutschen gleichen Alters und mit gleichem Bildungsabschluß gewichtet, die dieses Item für notwendig halten. Sind z.B. 62 von 100 Personen der Meinung, daß ein Auto notwendig ist, dann erhöht sich der Deprivationswert einer Person um 62 Punkte, wenn sie angibt, sich ein Auto aus finanziellen Gründen nicht leisten zu können. Anders ausgedrückt: 62 von 100 Personen ihrer Referenzgruppe würden sagen, ihr fehlt ein notwendiger Aspekt bundesdeutschen Lebensstandards aus finanziellen Gründen. Der Gesamtwert des Deprivationsindex entspricht dann der Summe dieser Aussagen („Stimmen“) über alle untersuchten Lebensstandardmerkmale (genauer gesagt: der durchschnittlichen Stimmenzahl über alle Lebensstandardmerkmale, zu denen sich die Befragungsperson äußerte).

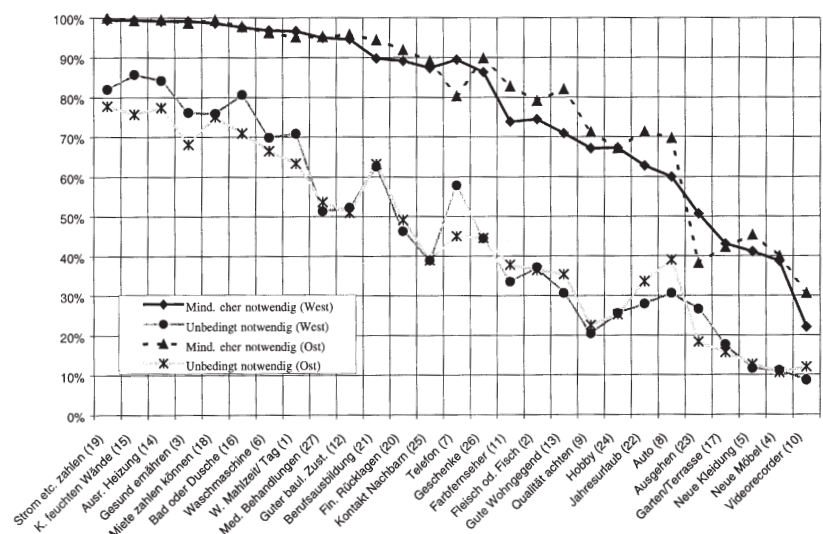
Mit Hilfe dieses gewichteten Summenindex läßt sich das Ausmaß der Deprivation in verschiedenen Bevölkerungsgruppen beschreiben. Er ist ein Maß der Unterausstattung der untersuchten Haushalte. Für ungefähr ein Drittel (n = 1025) der Befragten zeigen sich keinerlei Deprivationserscheinungen und für ein weiteres Fünftel (n = 703) der Befragten sind nur geringfügige Deprivationserscheinungen feststellbar. Bei letzteren fehlen entweder ein oder zwei der erfragten Merkmale aus finanziellen Gründen und der Wert des Deprivationsindex variiert zwischen 0,7 und 5,8. Extrem hohe Deprivationswerte konzentrieren sich auf einen kleinen Personenkreis.

Arbeitslose und Alleinerziehende sind stark von Deprivation betroffen

Tabelle 1 enthält eine vergleichende Gegenüberstellung der Betroffenheit von Deprivation für verschiedene Bevölkerungsgruppen. Ausgewiesen sind für jede Gruppe der durchschnittliche Wert des Deprivationsindex, der Anteil der Befragten mit einem Indexwert größer als 12,1 (die Grenze zum oberen Quintil der Deprivationswerte) sowie die durchschnittliche Anzahl der aus finanziellen Gründen fehlenden Lebensstandardmerkmale.

Laut Tabelle 1 ist das Ausmaß der Deprivation in Ost und West in etwa gleich hoch. Die scheinbar gleiche Betroffenheit von Deprivation in beiden Regionen sollte jedoch nicht überbewertet werden. Aus Tabelle 1 ist nämlich ebenfalls zu erkennen, daß das Ausmaß der Deprivation um so höher ist, je niedriger das bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Einkommen des Haushalts ausfällt. Daraus folgt für die Westdeutschen mit ihren durchschnittlich höheren Einkommen insgesamt gesehen ein geringeres Deprivationsrisiko. Wenn man jedoch

Graphik 3: Beurteilung der Notwendigkeit verschiedener Lebensstandardmerkmale in Ost- und Westdeutschland



Anmerkungen: Beurteilung auf einer vierstufigen Skala: 1. unbedingt notwendig, 2. eher notwendig, 3. eher nicht notwendig, 4. überhaupt nicht notwendig.

Datenbasis: Sozialwissenschaften-Bus III/96, gewichtete Ergebnisse

das bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Einkommen (durch entsprechende multivariate statistische Verfahren) kontrolliert, haben Ostdeutsche bei gleichen Einkommen durchschnittlich geringere Deprivationswerte. Anders ausgedrückt: Die Einkommensunterschiede zwischen Ost und West verdecken in Tabelle 1 das höhere Deprivationsrisiko in den alten Bundesländern.

Kaum nennenswerte Unterschiede zeigen sich bei der Differenzierung nach der Größe des Wohnortes. Der Anteil der Haushalte mit extremen Deprivationswerten und die durchschnittliche Anzahl (aus finanziellen Gründen) fehlender Items nehmen mit der Wohnortgröße etwas zu. Die Unterschiede sind allerdings insbesondere bei multivariater Betrachtung nicht besonders groß.

Deutliche Unterschiede zeigen sich dagegen für verschiedene Haushaltstypen. Die niedrigsten Deprivationswerte zeigen sich dabei für Paare im Erwerbsalter ohne Kinder (Paar <= 65). Umgekehrt weisen Alleinerziehende mit großem Abstand das höchste Deprivationsrisiko auf. Hohe Deprivationswerte zeigen sich auch noch bei den Alleinstehenden aller Altersgruppen, während Rentnerpaare (Paar > 65) und Paare mit Kindern eher niedrige Werte aufweisen. Das Ergebnis für die Paare mit Kindern steht in einem gewissen Widerspruch zur öffentlichen Debatte über die Infantilisierung der Armut, die sich im wesentlichen auf Daten zur Inanspruchnahme von Sozialhilfe und zur Verteilung der Haushaltseinkommen bezieht. Einschränkend muß allerdings bemerkt werden, daß der hier verwendete Deprivationsindex die speziell für Familien abgefragten Lebensstandardmerkmale nicht berücksichtigt (vgl. auch Andreß/Lipsmeier 1998).

Vergleichsweise deutliche Unterschiede des Deprivationsrisikos zeigen sich mit dem Alter der Befragungspersonen. Es ist besonders hoch für die unter 30jährigen, wird dann in den höheren Altersgruppen immer geringer und nimmt nur für die Rentner wieder leicht zu. Da die Ausstattung mit langlebigen Konsumgütern sowie die Wohnungssituation, die beide in die Berechnung des Deprivationsindex eingehen, lebenszyklisch ungleich verteilt sind, ist eine gewisse Altersabhängigkeit des Index bekannt (Hagenaars/de Vos 1988). Das überdurchschnittliche Deprivationsrisiko der 65jährigen und älteren Befragten zeigt jedoch, daß auch noch andere Effekte eine Rolle spielen.

Erwartungsgemäß ist schließlich das Deprivationsrisiko am höchsten, wenn die Befragungsperson keinen oder „nur“ einen Hauptschulabschluß besitzt, arbeitslos ist, sich der Unterschicht oder der unteren Mittelschicht zuordnet oder den Lebensstandard ihres Haushalts als ungenügend oder mangelhaft bezeichnet.

Der hier vorgestellte Deprivationsindex eröff-

net für die Erforschung des Lebensstandards und der (eventuell unzureichenden) Teilhabe unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen hieran neue Perspektiven. Zum einen ermöglicht dieses Instrument eine umfassendere und detaillierte Beschreibung von Problemlagen als klassische Analysen zur Einkommensarmut. Mit ihm rückt die Perspektive von der reinen Betrachtung der verfügbaren Ressourcen auf den tatsächlich erreichten Lebensstandard der untersuchten Haushalte und Personen. Zum

anderen finden die Bewertungen der Befragungspersonen Eingang in dieses Lebensstandardmaß. Insofern ist die Messung des Lebensstandards, wenn man so will, demokratisch abgesichert und in geringerem Maße von normativen Entscheidungen der Forscher abhängig.

¹ Die Einschaltung in den Sozialwissenschaften-Bus wurde durch einen Studienpreis, den GFM-GETAS/WBA anlässlich

Tabelle 1: Betroffenheit verschiedener Bevölkerungsgruppen von relativer Deprivation

	Durchschnittlicher Deprivationswert	Anteil im oberen Quintil ^a	Anzahl fehlender Items ^b	N ^c
<i>Region</i>				
West	4,1	19	1,7	1.956
Ost	4,0	20	1,7	1.153
<i>Wohnort</i>				
Ländlich	3,3	16	1,4	492
Klein/Mittel	4,4	21	1,8	866
Großstadt	4,2	19	1,7	1.751
<i>Haushaltstyp</i>				
Allein >65	4,9	23	2,1	310
Allein <= 65	6,3	29	2,5	543
Paar >65	3,8	19	1,6	291
Paar <=65	2,8	12	1,1	997
Paar Kinder	4,3	18	1,7	715
Alleinerziehend	14,1	65	5,3	75
sonstige	4,7	25	1,9	178
<i>Alter</i>				
18 - 29	5,5	26	2,2	549
30 - 49	4,2	18	1,7	1.140
50 - 64	3,1	14	1,3	751
65 und älter	4,2	21	1,7	669
<i>Äquivalenzeinkommen (OECD)</i>				
1. (unteres) Quartil	9,8	41	3,9	691
2. Quartil	4,1	21	1,7	670
3. Quartil	2,5	11	1,0	602
4. (oberes) Quartil	1,3	6	0,5	544
<i>Schulabschluß</i>				
Haupt./ kein	5,2	23	2,1	1.477
Mittlere Reife	2,8	13	1,1	626
Abi/Poly/FHS	3,2	15	1,3	1.006
<i>Arbeitslosigkeit</i>				
arbeitslos	11,0	45	4,3	222
nicht arbeitslos	3,7	17	1,5	2.887
<i>Subjektive Schichteinstufung</i>				
Unterschicht	14,0	57	5,6	118
Untere Mittelschicht	7,3	33	2,9	781
Mittlere Mittelschicht	2,5	12	1,0	1.552
Obere Mittelschicht	1,0	4	0,4	277
Oberschicht	0,0	0	0,0	17
<i>Subj. Lebensstandardbew.</i>				
ungen./mangelh.	26,6	78	10,1	46
ausreichend	14,4	69	5,7	204
befriedigend	6,6	32	2,7	971
gut	1,6	7	0,7	1.603
sehr gut	0,7	3	0,3	279

Anmerkungen: a) Prozentualer Anteil von Befragten im oberen Quintil der Deprivationswertverteilung. b) Durchschnittliche Anzahl von aus finanziellen Gründen fehlenden Items. c) Fallzahl in den Subgruppen, für die der Deprivationsindex bestimmbar ist.

Datenbasis: Sozialwissenschaftenbus III/96, gewichtete Ergebnisse (Fallzahlen ungewichtet)

seines 50jährigen Jubiläums gestiftet hat, und aus Mitteln des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen finanziert.

- Andreß, H.J. & G. Lipsmeier, 1998: *Kosten von Kindern: Auswirkungen auf die Einkommensposition und den Lebensstandard der betroffenen Haushalte*. S. 26-50. In: A. Klocke & K. Hurrelmann (Hrsg.), *Kinder und Jugendliche in Armut - Umfang, Auswirkungen und Konsequenzen*. Opladen.
- Friedrich, D., 1987: *Stichwort „Lebensstandard“*. S. 866-870 in: *Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon: Recht, Wirtschaft, Gesellschaft*. 3. Band. Freiburg et al.
- Hagenaars, A.J.M. & K. de Vos, 1988: *The definition and measurement of poverty*. The

Journal of Human Resources 23: 211-221

Lipsmeier, G., 1998: *Wer verfügt über das, was alle für notwendig halten? Ein Index zur Messung relativer Deprivation mit Umfragedaten*. Bielefeld: Arbeitspapier Nr. 2 des Projektes „Indikatoren für die Wohlfahrtsposition von Haushalten - Deprivationsbasierte Armutsmaße“

Townsend, P., 1979: *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Berkeley / Los Angeles.

Townsend, P., 1987: *Deprivation*. *Journal of Social Policy* 16: 125-146

■ **Hans-Jürgen Andreß und Gero Lipsmeier, Universität Bielefeld**
Tel.: 0521/106-3846

stellten in ihrem Vortrag „Gesundheitsindikatoren in der Sozialberichterstattung – ein Vergleich“ unterschiedliche Möglichkeiten vor, den Gesundheitszustand zu erfassen, sei es über Einzelindikatoren, statische oder dynamische Konzepte. Sie verglichen dazu unterschiedliche schweizerische Untersuchungen von verschiedenen Populationen und ergänzten sie um Daten aus Sozialberichterstattungs-Surveys, um somit optimale Indikatoren für bestimmte Personengruppen herauszufiltern.

Nach der Pause wurden im Vortrag von Roland Habich (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) und Zsolt Spéder (Universität Budapest) Probleme und Möglichkeiten der vergleichenden Wohlfahrtsforschung aufgezeigt, indem mithilfe von objektiven und subjektiven Wohlfahrtskomponenten die „Winners“ und „Losers“ im ostmitteleuropäischen Transformationsprozess“ beschrieben wurden. Sie stellten dar, wie anhand von Mikrodaten Wohlfahrtsindikatoren bestimmt werden können, mit denen sowohl eine zeitliche Entwicklung als auch ein internationaler Vergleich des Wohlfahrtsniveaus analysierbar sind. Einen umfassenden Entwurf aus der Schweiz zur „Sozialberichterstattung aus sozialwissenschaftlicher Sicht: Das Konzept des Schwerpunktprogramms ‚Zukunft Schweiz‘“ präsentierte Peter Farago (Landert Farago Davatz & Partner, Zürich). Dieses Konzept basiert auf drei Schwerpunkten: 1. dem Aufbau und der Institutionalisierung eines Haushalts-Panels, 2. der Realisierung regelmäßig wiederholter Querschnittserhebungen und 3. der periodischen Publikation eines umfassenden Sozialberichts „Schweiz“. Auf die internationale Vergleichbarkeit und Integration in bereits existierende Programme wird bei diesem Konzept besonders geachtet. Zum Schluß stellten Heinz-Herbert Noll und Regina Berger-Schmitt (ZUMA Mannheim) ein Konzept zu einem „System Sozialer Indikatoren für Europa“ vor, das derzeit als Teilprojekt des von der Europäischen Kommission geförderten Projekts „EUREPORTING“ in der Abteilung Soziale Indikatoren bei ZUMA bearbeitet wird. Ziel dieses Teilprojektes ist es, ein Indikatorensystem zu entwickeln, das es ermöglicht, die Wohlfahrtentwicklung und den sozialen Wandel in Europa kontinuierlich zu messen und zu analysieren. Dabei sollen auch Konzepte wie „sustainability“ oder „social exclusion“ berücksichtigt werden.

In der Mitgliederversammlung, die sich an die Sektionssitzung anschloß, wurde der Sektionsvorstand neu gewählt. Vorsitzender ist Heinz-Herbert Noll (ZUMA Mannheim), als Stellvertreter wurden gewählt: Roland Habich (WZB Berlin) und Jürgen Schupp (DIW Berlin). Die Leseliste der Sektion wurde überarbeitet; sie ist mittlerweile in einer Sonderausgabe der „Soziologie“ veröffentlicht und ist ebenso auf der www-Seite der Sektion (<http://www.zumamannheim.de/data/social-indicators/sekti.htm>) zu finden.

■ **Caroline Kramer, ZUMA**
Tel.: 0621/1246-244

Sozialberichterstattung für ein „grenzenloses“ Europa

Sitzung der Sektion Sozialindikatoren auf dem Kongreß der Deutschen, Österreichischen und Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie in Freiburg, 17. September 1998

Die Sektion Sozialindikatoren traf sich am 17. September 1998 im Rahmen des Kongresses der Deutschen, Österreichischen und Schweizerischen Gesellschaft zu einer Sitzung, die von H.-H. Noll (ZUMA Mannheim) organisiert wurde. Das Kongreßthema „Grenzenlose Gesellschaft?“ wurde in der Sitzung über „Sozialberichterstattung für ein „grenzenloses“ Europa“ durch zahlreiche Referate vertieft.

Als erster Referent stellte Joachim Vogel (Statistics Sweden) in seinem Vortrag „The European Welfare Mix: Institutional Configuration and Distributive Outcome in Sweden and the European Union in Longitudinal and Comparative Statistics“ die Ergebnisse seiner vergleichenden Arbeiten vor. Er entwickelte anhand von zahlreichen Indikatoren drei „cluster“ der Wohlfahrt in Europa, nämlich ein „Nordisches Cluster“, ein „Südliches Cluster“ und ein „Mitteleuropäisches Cluster“, in denen jeweils ähnliche Muster der sozialstaatlichen Ausgaben, der Arbeitsverteilung, des familiären Zusammenhalts, der Einkommensungleichheit und weiteren Aspekten der sozialen Ungleichheit bestehen. Diethmar Dathe (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) berichtete aus dem EU-Projekt des WZB „Soziale Integration durch Übergangsmärkte“ über „Zeit- und Geldpräferenzen im EU-Vergleich“. Dabei zeigte sich, daß in allen untersuchten Län-

dern die präferierte Arbeitszeit unter der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit lag, d.h. daß die Mehrheit der Befragten gerne weniger arbeiten würde. Dathe errechnete daraus eine „Überbeschäftigungsrate“ von insgesamt 6 Prozent, die jedoch z.B. in den Niederlanden bis zu 12 Prozent reicht. Um die „Zeit“ im weiteren Sinne ging es ebenfalls im nächsten Beitrag „Die Zeitfrage als Prüfstein für die Lebensqualität und die Sozialverträglichkeit der europäischen Integration“ von Manfred Garhammer (Universität Bamberg). Er präsentierte Ergebnisse eines Vergleichs zwischen vier europäischen Nationen. Dieser Vergleich schließt Merkmale der Zeitstruktur als Input und Indikatoren für Zeitnot bzw. Zeitwohlstand als Output ein. Im darauffolgenden Referat von Wolfgang Voges (Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik) zum Thema „Sozialhilfedynamik als Gegenstand einer vergleichenden Sozialberichterstattung“ wurden Ergebnisse eines Vergleichs europäischer Länder vorgestellt, in dem die Effekte der institutionellen Rahmenbedingungen für Sozialhilfebezug berücksichtigt wurden. Dabei wurden sowohl Dauer des Sozialhilfebezugs, Häufigkeit des Bezugs in einem beobachteten Zeitraum ebenso wie die Dauer der „Bedürftigkeit“ in die Analyse einbezogen. Matthias Niklowitz, Monica Budowski, Christian Suter und Peter C. Mayer (ETH Zürich)

Unterschiedliche Muster des Sozialhilfebezugs in europäischen Städten

Als Indikator für bekämpfte Armut wird zumeist der Bestand an Sozialhilfebezieher herangezogen. Unser bisheriges Wissen über Sozialhilfe ist aber im internationalen Vergleich zu sehr auf den Umfang und auf strukturelle Merkmale der betroffenen Bevölkerungsgruppe konzentriert und im Bezug auf die zeitliche Betroffenheit hauptsächlich statischer Natur. Nun unterscheiden sich aber Armut und deren Folgen im erheblichen Umfang, je nachdem, ob sie kurzfristiger oder langfristiger Natur sind und ob es sich dabei um ein einmaliges, singuläres oder um ein wiederkehrendes Phänomen handelt. Zugang, Verbleib und Abgang in die Sozialhilfe sind in erheblichem Maße sozialstaatlich prädestiniert und können nur angemessen unter Berücksichtigung einer zeitlichen Dimension erfaßt werden. Die Programme existentieller Mindestsicherung in modernen Gesellschaften sind jedoch höchst unterschiedlich ausgestaltet. Die Filterung durch verschiedene Zugangskriterien führt dazu, daß von Armut bedrohte Bevölkerungsgruppen unterschiedliche Chancen haben, in ihrer Armutslage durch ein Sozialhilfeprogramm unterstützt zu werden. Entsprechend den Zugangsregeln differiert die Zusammensetzung der Leistungsbezieher in den unterschiedlichen Gesellschaften. Von daher können demographische Merkmale der Leistungsbezieher nur eingeschränkt als Indikatoren für das Zugangsrisiko in bekämpfte Armut herangezogen werden. Unabhängig davon kann man jedoch der Frage nachgehen, inwieweit die Muster des Sozialhilfebezugs auf Unterschiede in der Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit verweisen.

Dazu werden hier Ergebnisse aus zwei Projekten in sechs europäischen Ländern zusammengefaßt (vgl. Saraceno et al. 1998, Voges et al. 1998), in deren Mittelpunkt die Frage nach dem Ausmaß von Armut sowie die Möglichkeiten der Armutsbekämpfung durch Sozialhilfeprogramme stand. Die Auswirkungen der Programme wurden an Hand der zeitlichen Muster des Sozialhilfebezugs, der Zusammensetzung der Bedürftigen sowie der Ursachen für den Bezug untersucht. Nun werden nationale Sozialhilfeprogramme häufig durch eine lokale sozialstaatliche Administration modifiziert, bzw. wenn keine nationale Vorgaben vorliegen wie in Italien, entsprechend dem lokalen Bedarf gestaltet. Vor diesem Hintergrund hatten die Projekte eine explizit lokale Ausrichtung, d.h. der internationale Vergleich ist daher auf einer kleinräumigen städtischen Ebene angesiedelt. Die einbezogenen Städte befinden sich in europäischen Ländern mit unterschiedlichen sozialstaatlichen Rahmenbedingungen für existentielle Mindestsicherung. Die untersuchten Städte sind: Barcelona und Vitoria (Spanien), Bozen, Mailand, und Turin (Italien), Göteborg und Helsingborg (Schweden), Lissabon (Portugal) sowie Bremen (Deutschland). Datengrundlage bilden repräsentative, für den Vergleich standardisierte Längsschnittdaten zur Sozialhilfe mit kontrolliertem Erstbezugsstatus. Die Bremer 10 Prozent-Längsschnittstichprobe von Sozialhilfeakten dient hierbei als Vorbild zur Erzeugung von vergleichbaren Datensätzen in den anderen beteiligten Städten.

Inwieweit bereits die institutionellen Regelungen der Sozialhilfeprogramme unterschiedliche Muster des Sozialhilfebezugs herbeifüh-

ren, wird deutlich, wenn man einige ausgewählte Merkmale der Programme betrachtet (Tabelle 1). In einem Sozialhilfeprogramm, das von einem universalen Anspruch auf finanzielle Unterstützung ausgeht, ist Einkommensarmut ein ausreichendes Merkmal, um Leistungen zu beziehen. Wird dagegen ein kategoriales Modell praktiziert, reicht der Umstand, einkommensarm zu sein, nicht aus, um Sozialhilfe zu erhalten. Andere Kategorien wie z.B. Vorhandensein minderjähriger Kinder sind bedeutsam, um in den Sozialhilfebezug zu gelangen. Auch der Umstand, daß einige Städte eine finanzielle Mindestsicherung nur im Rahmen eines begrenzten Budgets gewährleisten, beeinflusst die Muster des Sozialhilfebezugs. Bei knappen finanziellen Mitteln werden Leistungen entsprechend zeitlich kürzer gewährt. Als weitere Einflußgröße auf die Sozialhilfemuster erweist sich die zeitliche Gewährung von Sozialhilfeleistungen entsprechend be-

stimmter Haushaltskonstellationen. Einige Städte machen darüber hinaus noch eine explizite oder implizite Unterscheidung zwischen „würdigen“ und „unwürdigen“ Armen, während andere Städte keine derartige Regelung aufweisen. Zumeist werden die Jüngeren als die „unwürdigen“ Armen betrachtet. In einigen Sozialhilfeprogrammen werden daher die unter 25-jährigen ausgeschlossen bzw. sind nur in bestimmten Haushaltskonstellationen anspruchsberechtigt. Schließlich erweist sich die Leistungshöhe bezogen auf den lokalen Lebensstandard als eine wesentliche Einflußgröße auf die Sozialhilfemuster.

Dauer von Sozialhilfebezug in den Ländern unterschiedlich

Betrachtet man zunächst die Häufigkeit und die mittlere Verweildauer für den ersten und erneuten Sozialhilfebezug in Tabelle 2, dann werden große Unterschiede zwischen den ausgewählten Städten sichtbar. Die mittlere Verweildauer für den erstmaligen Sozialhilfebezug reicht von 2,5 Monaten in Bozen bis zu 33,5 Monaten in Lissabon. Würde man die Städte auf Grund der Dauer des ersten Sozialhilfebezugs in eine Rangskala bekämpfter Armut einordnen, würden Lissabon und Barcelona mit ihren sehr langen Bezugszeiten den einen Endpunkt bilden. Der gegenüberliegende Endpunkt ergäbe sich durch den außerordentlich kurzen ersten Sozialhilfebezug in Bozen und Göteborg. Vitoria würde hier eine mittlere Position einnehmen. Daß aus der Dauer des ersten Zeitraums mit Sozialhilfeleistungen nur begrenzt auf die zeitliche Betroffenheit von Armut geschlossen werden kann, wird deutlich, wenn man die Häufigkeit des Sozialhilfebezugs berücksichtigt. Dabei zeigt sich ein linearer Zusammenhang zwischen der Dauer des ersten Leistungsbezugs und der Anzahl weiterer Phasen des Sozialhilfebezugs. Je länger der erstmalige Sozialhilfebezug dauert, desto seltener tritt ein weiterer Leistungsbezug auf. Umgekehrt zeigt sich, daß bei einem kürzeren ersten Sozialhilfebezug wiederholt weitere Leistungen gezahlt werden. Ein Viertel bis nahezu die Hälfte der erstmalig kurzfristigen Leistungsbezieher benötigen später erneut weitere finanzielle Unterstützung.

Tabelle 1: Ausgewählte Merkmale der Sozialhilfeprogramme

Stadt	Anspruch	Budget für Programm	Art des Bezugs	Altersgrenzen	Leistungshöhe
Barcelona	universal	unbegrenzt	unbefristet	25-65	sehr gering
Bozen	universal	begrenzt	unbefristet ^o	keine	ausreichend
Bremen	universal	unbegrenzt	unbefristet	keine	ausreichend
Göteborg	universal	unbegrenzt	unbefristet	keine	ausreichend
Helsingborg	universal	unbegrenzt	unbefristet	keine	ausreichend
Lissabon	kategorial [*]	unbegrenzt	unbefristet	keine	sehr gering
Mailand	kategorial	begrenzt	befristet	18-60 ^o	gering
Turin	kategorial	begrenzt	befristet	keine	gering
Vitoria	universal	unbegrenzt	unbefristet	25-65	sehr gering

Erläuterung: (*) altes Programm bis 1997, (°) teilweise implizit befristet, (o) administrativ weniger generös gegenüber jüngeren Bedürftigen.

Datenbasis: Eigene Erhebung

Tabelle 2: Dauer und Häufigkeit des Sozialhilfebezugs

Stadt	1. Sozialhilfebezug		2. Sozialhilfebezug		3. Sozialhilfebezug		4. Sozialhilfebezug	
	Dauer	Anzahl	Dauer	Anzahl	Dauer	Anzahl	Dauer	Anzahl
Barcelona	26,9	585	25,6	85	15,0	11		
Bozen	2,5	315	2,4	101	3,0	46	3,7	13
Bremen	5,6	849	5,6	202	3,2	45	4,1	19
Göteborg	3,4	2213	3,3	847	3,5	368	3,2	152
Helsingborg	4,1	244	3,7	115	5,2	40	7,4	16
Lissabon	33,5	198	X	X	X	X	X	X
Mailand	4,9	791	5,9	285	5,0	116	5,9	34
Turin	6,1	1230	6,7	519	6,8	186	6,6	53
Vitoria	11,6	385	9,3	134	12,2	32	(*)	7

Erläuterung: Dauer als Median in Monaten, (*) >50% rechtszensierte Dauern, keine Möglichkeit den Median zu berechnen, (X) kein weiterer Sozialhilfebezug.

Datenbasis: Eigene Erhebung

Die Beendigung des Sozialhilfebezugs muß nicht mit der Überwindung einer Armutslage einhergehen. Es spricht einiges dafür, daß ein Abgang aus dem Sozialhilfebezug von sehr unterschiedlichen Bedingungen abhängt. Betrachtet man unter den Bedürftigen zu einem bestimmten Zeitpunkt den Anteil der Abgänger aus der Sozialhilfe, so werden die unterschiedlichen Muster zur Beendigung des Sozialhilfebezugs deutlich (Tabelle 3). In den Städten mit kurzfristigem ersten Sozialhilfebezug wie Bozen und Göteborg beenden zahlreiche Leistungsbezieher den Sozialhilfebezug bereits nach einem Monat. Umgekehrt ist der Anteil derjenigen, die zu diesem Zeitpunkt wieder den Lebensunterhalt ohne Sozialhilfe bestreiten können, in den Städten mit langfristigem Sozialhilfemuster außerordentlich niedrig. Je länger Leistungsbezieher im Sozialhilfebezug stehen, desto geringer ist ihre Chance, diesen Zustand zu überwinden. Dies schlägt sich auch in einem entsprechend niedrigen Anteil an Sozialhilfeabgängern ab dem 9. Monat in allen Städten nieder. Der lokale Unterschied wird besonders deutlich, wenn man die Entwicklung in den Städten aus demselben Land vergleicht.

Bedürftige in spanischen Städten erhalten nicht nur geringe finanzielle Unterstützung, sondern haben nur geringe Chancen, Sozialhilfeabhängigkeit zu überwinden. Die deutlichen Unterschiede im Anteil der Sozialhilfeabgänger zwischen Barcelona und Vitoria zu bestimmten Monaten resultieren aus einer unterschiedlichen administrativen Nutzung von Möglichkeiten der Arbeitsbeschaffung. Beschäftigungsmaßnahmen in Vitoria innerhalb der ersten 6 Monate führen dazu, daß mehr Bedürftige aus dem Sozialhilfebezug ausscheiden und den Lebensunterhalt durch Erwerbseinkommen bestreiten können. Obschon in Barcelona dasselbe Instrumentarium zur Verfügung steht, wird es dort nicht in gleicher Weise genutzt.

Die Zahlen für die schwedischen Städte verweisen auf hohe Abgänge nach kurzfristigem Sozialhilfebezug. Der hohe Anteil an Sozialhilfeabgängern ist einerseits dadurch bedingt, daß hier Sozialhilfe zur Überbrückung kurz-

fristiger Einkommenschwäche in Anspruch genommen wird. Andererseits wird die Kurzfristigkeit des Leistungsbezugs wie in Vitoria durch enge institutionelle Verknüpfung des Sozialhilfeprogramms mit den Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung erreicht, hier allerdings mit deutlich größerem Erfolg. Für die italienischen Städte zeigen sich aufgrund eines fehlenden nationalen Gesetzes zur existentiellen Mindestsicherung große Unterschiede im Anteil der Sozialhilfeabgänger zu bestimmten Zeitpunkten. Dies resultiert in Mailand und Turin zunächst aus der zeitlich unterschiedlich befristeten Gewährung von Sozialhilfe für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Darüber hinaus schlagen sich die Restriktionen eines begrenzten Budgets auch in kürzeren Dauern der Leistungsgewährung nieder. Dementsprechend findet sich in Mailand und Turin ein gegenüber allen anderen Städten größerer Anteil an Sozialhilfeabgängern im 3. und 6. Monat. Demgegenüber führen in Bozen die administrative Überprüfung der Bedürftigkeit sowie die Inanspruchnahme von Leistungen zur kurzfristigen Überbrückung von Einkommenschwäche zu einem hohen Anteil an Sozialhilfeabgängern nach einem Monat.

Abfolge von Zeiten des Sozialhilfebezugs entscheidend

Ein kurzer erstmaliger Sozialhilfebezug steht also nicht durchweg für gute Chancen, eine Armutslage zu überwinden. Er kann auch administrative Ursachen haben. Legt man den Leistungsbezug als Indikator zu Grunde, er-

hält man stets ein Ergebnis, das vor allem auf Unterschiede in den sozialstaatlichen Rahmenbedingungen verweist. Nun ist die Dauer des Sozialhilfebezugs sicher nicht mit Phasen der Armut und Sozialhilfebedürftigkeit identisch, denn die Beendigung des Bezugs dieser sozialstaatlichen Transfers ist keineswegs gleichbedeutend mit der Überwindung einer Armuts-lage. Sozialhilfeprogramme, die eine befristete Gewährung von Sozialhilfe kennen, geben mitunter auch einen bestimmten Zeitraum vor, nach dem Personen überhaupt erneut anspruchsberechtigt sind. Vor diesem Hintergrund ist es angebracht, sich die Abfolge von Phasen mit *und* ohne Sozialhilfeleistungen zu vergegenwärtigen.

Betrachtet man den Anteil an Sozialhilfebeziehern, die sich nach einem Jahr noch im Sozialhilfebezug befinden bzw. die zu diesem Zeitpunkt bereits zum zweiten, dritten oder vierten Mal Sozialhilfe benötigen, zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den ausgewählten Städten. Außerdem wird deutlich, wie groß der Anteil von Beziehern ist, die nur vorübergehend ohne Sozialhilfe den Lebensunterhalt bestreiten können und später erneut auf Leistungen angewiesen sind (temporäre Nichtbezieher) sowie die, die innerhalb des Beobachtungszeitraums nicht mehr sozialhilfebedürftig werden (permanente Nichtbezieher).

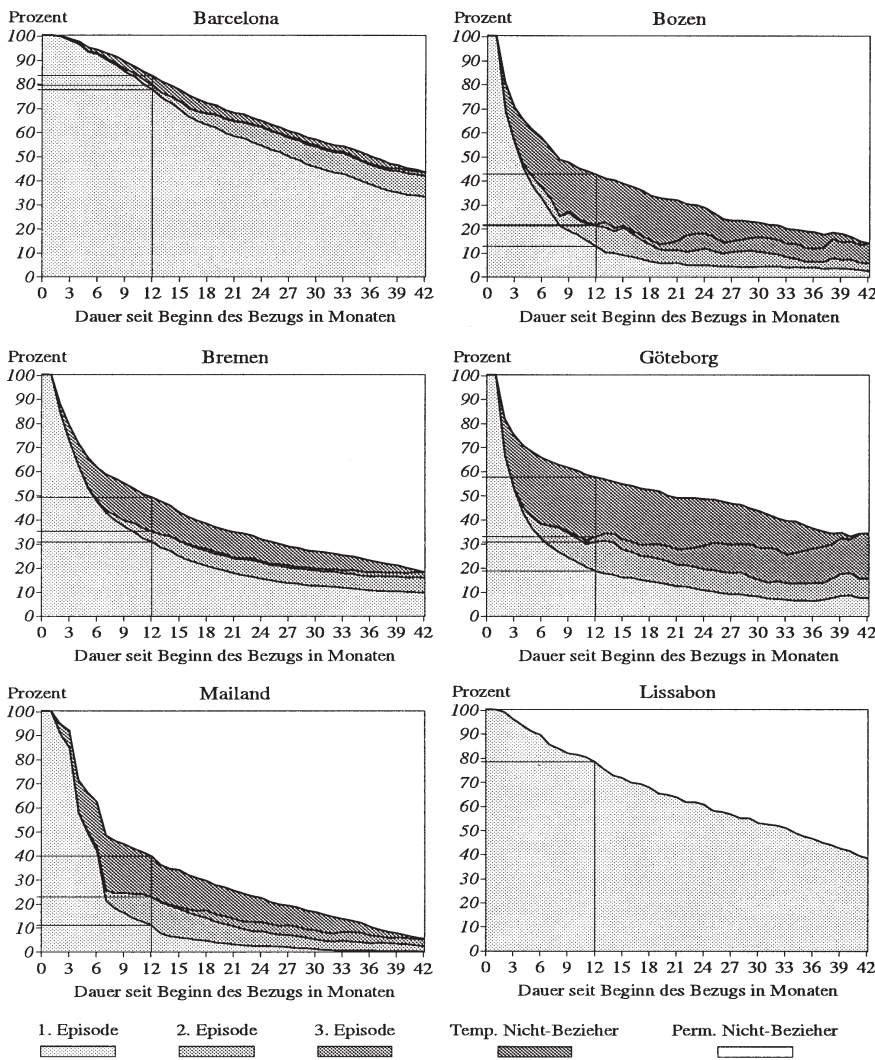
Nach einem Jahr stehen in Bremen noch 31 Prozent der Bedürftigen im erstmaligen Sozialhilfebezug, während bereits weitere 4 Prozent zum zweiten Mal Sozialhilfeleistungen benötigen. Die Sozialhilfemuster in den anderen Städten weichen davon deutlich ab. In Göteborg befinden sich nach 12 Monaten lediglich 19 Prozent der Bedürftigen noch im erstmaligen Sozialhilfebezug, während in Bremen allerdings bereits 12 Prozent zum zweiten Mal diese sozialstaatlichen Transfers beziehen. Eine ähnliche Sozialhilfodynamik kennzeichnet die Sozialhilfemuster in Bozen und Mailand. Nur 11 Prozent der Mailänder und 13 Prozent der Bozener Leistungsbezieher befinden sich nach 12 Monaten noch im ersten Sozialhilfebezug. Weitere 12 Prozent in Mailand und 9 Prozent in Bozen beziehen bereits zum zweiten Mal Sozialhilfeleistungen. Demgegenüber zeigen sich deutliche Unterschiede in den Sozialhilfemustern der Bedürftigen in Barcelona und Lissabon. Da sie eine außerordentlich geringe Chance haben, Sozi-

Tabelle 3: Anteil an Sozialhilfeabgängern nach Monaten des Leistungsbezugs in Prozent

Stadt	1. Monat	3. Monat	6. Monat	9. Monat	12. Monat	24. Monat
Barcelona	1	2	2	2	3	2
Bozen	30	10	6	2	2	0
Bremen	15	10	5	2	2	1
Göteborg	32	10	3	2	1	1
Helsingborg	21	15	4	2	3	0
Lissabon	1	2	4	1	2	3
Mailand	10	25	21	2	3	0
Turin	10	20	15	4	6	1
Vitoria	5	7	4	3	2	1

Datenbasis: Eigene Erhebung

Graphik1: Anteil von Sozialhilfebeziehern in der ersten und den nachfolgenden Episoden



Datenbasis: Eigene Erhebung

alhilfeabhängigkeit zu überwinden, verbleibt die Mehrzahl der Bedürftigen im ersten Sozialhilfebezug. In Barcelona sind 77 Prozent im ersten Leistungsbezug und nur 2 Prozent erhalten bereits zum zweiten Mal finanzielle Unterstützung. In Lissabon befinden sich 79 Prozent im erstmaligen Sozialhilfebezug.

Der Einfluß der Sozialhilfeprogramme auf die Chancen, den Lebensunterhalt ohne Sozialhilfe zu bestreiten, wird besonders deutlich, wenn man die Population betrachtet, die sich nach 12 Monaten nicht mehr im Leistungsbezug befindet, aber innerhalb des Beobachtungszeitraums erneut auf Leistungen angewiesen ist. In Bremen und Mailand finden sich nach einem Jahr 16 bzw. 17 Prozent temporäre Nichtbezieher, während der Anteil in Bozen und Göteborg 21 bzw. 25 Prozent beträgt. Mit 4 Prozent ist der Anteil der temporären Nichtbezieher in Barcelona außerordentlich gering. Der hohe Anteil in Bozen und Göteborg ist im wesentlichen auf den Überbrückungscharakter der Sozialhilfe zurückzuführen. In den Städten, in denen ein erstmaliger Sozialhilfebezug administrativ befristet ist und erst nach einem bestimmten Zeitraum ohne Leistungsbezüge fortgesetzt werden

kann, treten nicht nur häufiger Zeiten des Sozialhilfebezugs auf, sondern auch Phasen, in denen Bedürftige in den Status des Nichtbeziehers versetzt wurden, obschon sich an ihrer Sozialhilfebedürftigkeit nichts verändert hat.

Dauer der Bedürftigkeit besserer Indikator als Sozialhilfebezug

Vor dem Hintergrund der großen Unterschiede in der Abfolge von Phasen mit und ohne Sozialhilfeleistungen gilt es einen Indikator zu verwenden, der den administrativen Effekt verringert. Dies kann dadurch erfolgen, daß man nicht vom Sozialhilfebezug, sondern von einer Phase der Bedürftigkeit als zeitliche Approximation an eine Armutslage ausgeht. Dadurch bilden nicht mehr die Sozialhilfezahlungen die Grundlage für den Vergleich, sondern der Zeitraum der Bedürftigkeit auf finanzielle Unterstützung.

Unsere Untersuchungen auf der Grundlage der Panel Study of Income Dynamics (USA) und des Sozio-Ökonomischen Panels (BRD) haben ergeben, daß es durchweg eines gewissen Zeitraums bedarf, um eine Armutslage zu über-

winden. Geht man davon aus, daß mindestens ein Jahr notwendig ist, um eine Einkommensschwäche zu überwinden und legt man diesen Zeitraum auch zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit zu Grunde, dann zeigt sich, daß eine Abfolge von kurzfristigen Sozialhilfezahlungen, gefolgt von Zeiträumen ohne Leistungen, eine längere Phase der Sozialhilfebedürftigkeit ergeben. Für die weitere Betrachtung wurde daher angenommen, daß ein Zeitraum von 12 Monaten notwendig ist, um etwa durch Erwerbsarbeit eine Phase der Bedürftigkeit auf Grund von existenzsichernder finanzieller Unterstützung zu beenden.

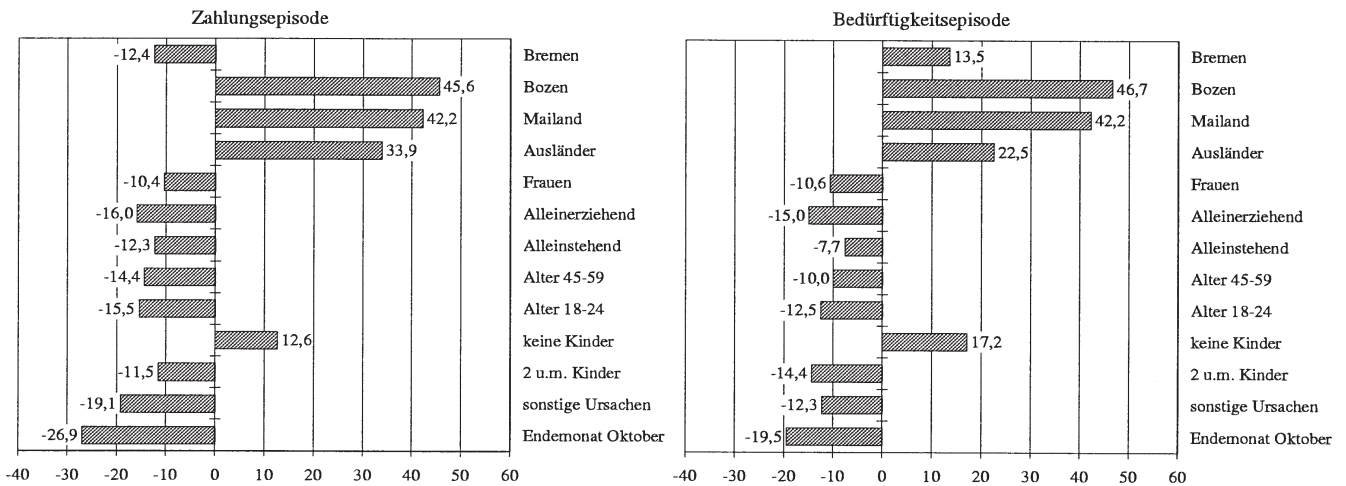
Tabelle 4 zeigt die mittlere Verweildauer in der ersten und zweiten Phase der Bedürftigkeit. Vergleicht man diese Angaben mit denen in Tabelle 2, so wird deutlich, wie und in welchem Ausmaß sich bei Zugrundelegung von Bedürftigkeit die mittlere Verweildauer in einer Armutslage vergrößert hat. Die Mehrzahl der ausgewählten Städte weist nunmehr eine mittlere Position auf. Barcelona und Lissabon gehören weiterhin zu den Städten mit langfristiger Bedürftigkeit und geringer Sozialhilfedynamik. Zu den Städten, in denen die Dauer der Bedürftigkeit so angestiegen ist, daß sie nunmehr eher eine mittlere Position einnehmen, zählen Bremen, Göteborg und Turin. Weiterhin weisen trotz Zunahme der Dauer Bozen, Helsingborg und Mailand kurzfristige Sozialhilfemuster auf.

Großer Einfluß sozialstaatlicher Merkmale auf Sozialhilfeabhängigkeit

Nun könnte man natürlich vermuten, daß die Unterschiede zwischen den Indikatoren Sozialhilfebezug und Bedürftigkeit auf finanzielle Unterstützung doch nicht so erheblich sind und für die Betrachtung ein Hinweis auf die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen genügt. Zunächst muß man sich vergegenwärtigen, daß durch diese Praxis der Einfluß sozialstaatlicher Setzungen auf Sozialhilfemuster allenfalls über Plausibilitätsannahmen verdeutlicht wird. Der potentielle Schätzfehler wurde für Bremen und die italienischen Städte untersucht. Als abhängige Variable wurde die Wahrscheinlichkeit zu Grunde gelegt, den erstmaligen Sozialhilfebezug bzw. den ersten Zeitraum der Bedürftigkeit zu überwinden. Zusätzlich wurden weitere sozialstaatliche und individuelle Merkmale als Kontrollvariablen einbezogen.

Legt man das Turiner Sozialhilfemuster als Bezugsgröße zu Grunde, dann zeigt sich der überragende Einfluß der lokalen Politik existentieller Mindestsicherung auf die Sozialhilfedynamik. Wenn man die Charakteristika der Leistungsbezieher statistisch kontrolliert, entsteht auf der Grundlage des Sozialhilfebezugs der Eindruck, als ob die Bremer gegenüber den Turinern ein deutlich größeres Risiko haben, langfristig auf Sozialhilfeleistungen angewiesen zu sein. Da sich aber die beiden Städte hinsichtlich des Anteils an Personen mit erneutem Leistungsbezug unterscheiden, zeigen sich

Graphik 2: Einflußgrößen auf die relative Chance, eine Zahlungsepisode und eine Bedürftigkeitsepisode zu überwinden



Referenzkategorien: Turiner Sozialhilfeprogramm, Inländer, männlicher Haushaltsvorstand, Zusammenlebend, Alter des Haushaltsvorstands 25-44 Jahre, ein Kind, Einstiegsursache Arbeitslosigkeit, Endemonat Dezember. Relative Angaben in Prozent. Bei der Schätzung handelt es sich um ein Piecewise-Constant-Modell. Unterschiede sind signifikant unter dem 5%-Niveau.

Datenbasis: Eigene Erhebung

auch deutliche Unterschiede bei den Phasen der Bedürftigkeit. Gegenüber den Turinern haben die Bremer signifikant bessere Chancen, die Bedürftigkeit auf finanzielle Unterstützung zu überwinden. Bremer Haushalte sind zwar länger auf Sozialhilfezahlungen angewiesen, wenn sie jedoch die Sozialhilfeabhängigkeit überwunden haben, werden sie seltener als die Turiner Haushalte erneut sozialhilfebedürftig. Demgegenüber sind die Unterschiede in Abhängigkeit von Zeiträumen des Leistungsbezugs oder der Bedürftigkeit in Mailand und Bozen vergleichsweise gering. Dies resultiert daraus, daß ein Teil der Leistungsbezieher in diesen Städten den erstmaligen Sozialhilfebezug erst nach einer mehr als einjährigen Phase des Nichtbezugs fortsetzt.

Die Graphik 2 verdeutlicht auch, daß der Effekt der institutionellen Rahmenbedingungen weitaus größer ist als jeder andere Effekt personenbezogener Merkmale. Dadurch zeigt sich noch einmal erneut der außerordentlich große Einfluß sozialstaatlicher Vorgaben auf die zeitlichen Muster des Sozialhilfebezugs. Der Effekt individueller Merkmale wie Ausländer, Alleinstehend und ohne Kinder verändert sich zwischen den unterschiedlichen Approxima-

tion der zeitlichen Betroffenheit von Armut durch Sozialhilfebezug und Phasen der Bedürftigkeit deutlich. Sie verlieren durchweg an Bedeutung bei der Zugrundelegung von Bedürftigkeit auf finanzielle Unterstützung. Besonders groß sind die Veränderungen bei den Einflußgrößen, die an andere sozialstaatliche Vorgaben gekoppelt sind. Der negative Effekt eines Einstiegs in Sozialhilfe wegen anderer Ursachen als Arbeitslosigkeit, die einen raschen Ausstieg wegen Bezugs anderer Transfers ermöglicht, hat abgenommen.

Grundlagen für Sozialhilfeprogramm im künftigen Sozialstaat Europa

Die Betrachtung hat gezeigt, daß die großen Unterschiede in den Sozialhilfemustern der europäischen Länder weitaus stärker Ausdruck der großen Unterschiede der Sozialhilfeprogramme als Unterschiede in den Merkmalen der Bedürftigen sind. Vor dem Hintergrund einer verstärkten Konvergenz der Sozialpolitik existentieller Mindestsicherung innerhalb der EG sollte man allerdings dieses Ergebnis eher als Ausdruck eines historischen Entwicklungsstands betrachten. Auf Grund des allgemeinen Zusammenwachsens der EG werden

die Abhängigkeiten der jeweiligen Mitgliedsstaaten voneinander auch im Bereich nationaler Sozialpolitik zunehmend größer. Diese Annäherung in der Sozialpolitik existentieller Mindestsicherung, obschon politisch nicht durchweg gewollt, wird auch durch Grundsatzentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs verstärkt. Als Ausdruck der Konvergenz stehen etwa Portugals Abkehr von einem lokalen, kategorialen zu einem nationalen, universalen Sozialhilfeprogramm oder Italiens Bemühungen, das fragmentierte lokale und regionale System existentieller Mindestsicherung durch ein nationales System zu ersetzen. In dieser Situation mit erhöhtem sozialen Wandel kommt einer international vergleichenden Betrachtung der zeitlichen Muster der Sozialhilfe eine besondere Bedeutung zu. Nur dadurch ist es möglich, sich den Entwicklungsstand sowie intendierte und nicht-intendierte Auswirkungen der Sozialhilfeprogramme zu verdeutlichen sowie Grundlagen für deren Gestaltung im Kontext eines „Sozialstaats Europa“ zu schaffen. Durch den Vergleich wird das Spektrum möglicher sozialpolitischer Lösungen für den Umgang mit dem Problem sozialer Ungleichheit, eingeschränkter gesellschaftlicher Teilhabe sowie sozialer Ausgrenzung erweitert.

Tabelle 4: Dauer und Häufigkeit der Bedürftigkeit auf finanzielle Unterstützung

Stadt	1. Phase der Bedürftigkeit		2. Phase der Bedürftigkeit	
	Dauer	Anzahl	Dauer	Anzahl
Barcelona	34,4	585	(*)	13
Bozen	5,1	315	9,6	34
Bremen	8,1	849	10,2	83
Göteborg	10,0	2213	7,4	206
Helsingborg	6,4	244	5,2	51
Lissabon	33,5	198	X	X
Mailand	6,5	791	6,5	80
Turin	10,7	1230	9,5	154
Vitoria	15,4	385	13,0	60

Erläuterung: Dauer als Median in Monaten, (*) >50% rechtszensierte Dauern; keine Möglichkeit den Median zu berechnen, (X) keine weiteren Phasen der Bedürftigkeit.

Datenbasis: Eigene Erhebung

Saraceno, C.; Garcia, M.; Gustafsson, B.; Mingione, E.; Oberti, M.; Pereirinha, J.; Voges, W., 1998: *Evaluation of Social Policy against Social Exclusion at the Local Urban Level: Income Support for the Able Bodied. Final Report, Brüssel.*

W. Voges; R. Müller; Y. Kazepov, 1998: *Carriere Assistenziali a Bolzano, Milano e Bremen (RFT). In: Y. Kazepov; S. Laffi (Hrsg.), La Povertà nella Provincia Autonoma di Bolzano. Contesti, politiche e dinamiche. Bozen: Autonome Provinz Bozen-Südtirol 1998, S. 73-88.*

Human Development Report 1998

Neuer Armutsindex und Indexentwicklung seit 1990

Im September 1998 erschien der neue Human Development Report (HDR), der seit 1990 jährlich vom United Nations Development Programme (UNDP) herausgegeben wird. Jeder dieser Sozialberichte behandelt ein bestimmtes Schwerpunktthema, diskutiert aktuelle Entwicklungen und Probleme in den Ländern und Regionen der Welt und bietet darüber hinaus einen umfangreichen Tabellenteil mit sozialen und wirtschaftlichen Indikatoren für inzwischen mehr als 170 Nationen.

Der HDR 1998 (Titel: „Consumption for Human Development“) befasst sich in seinem Schwerpunktthema mit der Notwendigkeit einer Veränderung der vorherrschenden Konsummuster, um die zukünftige menschliche Entwicklung voranzutreiben. Sowohl unter dem Gesichtspunkt der Umweltbelastung als auch unter dem Gesichtspunkt der sozialen Gerechtigkeit wird für eine Veränderung des Konsumverhaltens in Richtung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung plädiert. Dabei wird auf einige eklatante Unterschiede zwischen dem Konsum des ärmsten und des wohlhabendsten Fünftels der Weltbevölkerung hingewiesen. Insgesamt entfallen auf das oberste Fünftel 86 Prozent der gesamten privaten Konsumausgaben, während das unterste Fünftel nur einen Anteil von 1,3 Prozent trägt (HDR 1998, S. 2).

Seit der ersten Veröffentlichung des HDR wurde sowohl das zugrundeliegende Human Development Konzept als auch die Methodik seiner Messung und die Darstellung der Ergebnisse kontinuierlich weiterentwickelt, verbessert und ergänzt:

Im ersten Report von 1990 wird „Human Development“ als Prozess der Erweiterung der Wahlmöglichkeiten der Menschen definiert. Die Zielgröße dieses Entwicklungsprozesses ist das Wohlbefinden der Menschen. Drei Faktoren werden als entscheidend für die Zielerreichung betrachtet, da sie maßgeblich die Chancen in allen Lebensbereichen mitbestimmen: Gesundheit, Bildung und Lebensstandard. In den nachfolgenden Berichten wurde das Human Development Konzept weiterentwickelt und näher spezifiziert, wobei die Rio-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 und die Agenda 21 ganz deutlich ihren Niederschlag fanden. So wurde im HDR 1992 der Aspekt der Nachhaltigkeit explizit in das Human Development Konzept integriert: menschliche Entwicklung muß nachhaltig sein und auch zukünftigen Generationen eine Verbesserung ihrer Wahlmöglichkeiten gewähren. Der HDR 1993 hebt den Aspekt der Partizipation der Menschen an den wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Prozessen und Entscheidungen, die ihre Entwicklung beeinflussen, hervor: „Greater participation

enables people to gain for themselves access to a much broader range of opportunities and thus involves widening their choices“ (HDR 1993, S. 21). Der Bericht von 1994 betont „human security“ als wesentliche Komponente des Human Development Konzepts: Vorhandene Wahlmöglichkeiten sollen sicher und frei in Anspruch genommen werden können und zukunftsbeständig sein. Dazu trägt eine nachhaltige Entwicklung wesentlich bei. Der Bericht von 1996 hebt zusammenfassend die wichtigsten Dimensionen des Human Development Konzepts nochmals hervor: „equity“ (Chancengleichheit für alle), „sustainability“ (intergenerationale Chancengleichheit), „empowerment“ (Partizipation in Entscheidungsprozessen) und „security“.

Entsprechend der Entwicklung der konzeptuellen Überlegungen, aber auch als Reaktion auf Kritik an der Umsetzung des Konzeptes, wurden im Laufe der Jahre mehrere Indizes konstruiert bzw. modifiziert, die Aspekte des Konzeptes messen sollen. Der wichtigste und bekannteste dieser Indizes ist der Human Development Index (HDI), als dessen Urheber Amartya Sen gilt, der Träger des Nobelpreises für Wirtschaftswissenschaften 1998. Der HDI geht von den drei wesentlichen Determinanten des menschlichen Handlungsspielraumes aus: Gesundheit, Bildung und Einkommen und kombiniert Indikatoren für diese drei Dimensionen zu einem Index. Als Indikatoren werden im HDR 1990 Lebenserwartung bei Geburt (Gesundheit), Alphabetisierungsrate (Bildung) und reales Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in PPP\$ (Lebensstandard) mit einer Anpassung für den abnehmenden Grenznutzen gewählt. Für jede Dimension werden die niedrigsten und höchsten beobachtbaren Werte als Endpunkte einer Skala von 0 bis 1 gewählt. Die standardisierten Skalenwerte der einzelnen Länder bestimmen sich dann aus ihrer Relation zu diesen Endpunkten, und der HDI eines Landes stellt das arithmetische Mittel dieser drei Skalenwerte dar.

Die Kritik am HDI betrifft zum einen seine Beschränkung auf die drei genannten Dimensionen. Die Herausgeber haben aber stets betont, daß das Human Development Konzept sehr viel breiter und umfassender als der Index ist, und eine adäquate Messung dieses Konzeptes, auch wegen der verfügbaren Daten, sehr schwierig ist. Daher hat man sich auf die drei wesentlichen Dimensionen beschränkt. Gleichzeitig wurde aber immer wieder versucht, neue Aspekte und Dimensionen zu erfassen und auch teilweise in den Index zu integrieren:

- So wurden verschiedene Ansätze zur Messung von Freiheit, einer wesentlichen Komponente des Human Development Konzepts,

diskutiert und ein „Human Freedom Index (HFI)“ (HDR 1991) bzw. „Political Freedom Index (PFI)“ (HDR 1992) vorgeschlagen. Diese Ansätze wurden aber später nicht weiter verfolgt.

- Ein HDI, der das Ausmaß der Einkommensungleichheit berücksichtigt, wurde berechnet (erstmalig 1991). Dabei wird auf Grundlage des Gini-Koeffizienten der HDI-Wert in Abhängigkeit von der Stärke der Ungleichheit nach unten korrigiert.
- Ein HDI, der die Ungleichheit zwischen Männern und Frauen mitaufnimmt, wurde konstruiert. Bereits ab 1991 wurde ein „gender-sensitive HDI“ berechnet, der den HDI mit dem durchschnittlichen Verhältnis zwischen den Werten von Frauen und Männern auf den drei Dimensionen gewichtet. Die Weiterentwicklung dieses Ansatzes resultierte in einem „gender-related development index (GDI)“, der im HDR 1995 vorgestellt wurde. Er korrigiert die HDI-Werte der Länder um das Ausmaß der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern.
- Der HDR 1995 präsentierte ein weiteres neues Maß, das „gender empowerment measure (GEM)“. Mit diesem Maß wird ebenfalls der Aspekt der Geschlechterdisparitäten einbezogen, aber gleichzeitig auch eine weitere Dimension des human development Konzepts - die Partizipation - erfaßt. Der GEM mißt Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern im Hinblick auf ökonomische, politische und berufliche Partizipation. Der Index wird auf Grundlage des Verhältnisses der Arbeitseinkommen von Frauen und Männern, der Prozentanteile von Frauen und Männern in Parlamenten, in leitenden beruflichen Positionen und in akademischen und technischen Berufen berechnet.
- Im HDR 1997 wurde ein „Human Poverty Index (HPI)“ eingeführt. Er geht von einem mehrdimensionalen Armutskonzept aus und bezieht dieselben Dimensionen wie der HDI ein. Er rechnet sich aus dem Bevölkerungsanteil mit einer Lebenserwartung von höchstens 40 Jahren (Gesundheit), dem Anteil der erwachsenen Analphabeten (Bildung) und den Anteilen von Personen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser und medizinischer Versorgung und von untergewichtigen Kindern unter 5 Jahren (Lebensstandard).

Ein zweiter Kritikpunkt am HDI betrifft seine Angemessenheit für Industrieländer. Diese Kritik richtet sich nicht an das Human Development Konzept an sich, das sicher für Entwicklungsländer und Industrieländer gleichermaßen relevant ist. Die Schwierigkeit liegt jedoch darin, eine Operationalisierung zu finden, die das Entwicklungsniveau sowohl der entwickelten wie der unterentwickelten Län-

der adäquat beschreiben kann. Auch der HPI wird kaum Unterschiede im Ausmaß an Armut in den verschiedenen Industrieländern erfassen können. So wurden verschiedene Veränderungen vorgenommen, um der Situation in Industrieländern besser gerecht zu werden:

- Im HDR 1991 wurde ein zweiter Indikator für die Bildungsdimension aufgenommen, die mittlere Anzahl von absolvierten Schuljahren. Sie erhält ein Gewicht von einem Drittel, die Alphabetisierungsrate ein Gewicht von zwei Dritteln.
- Im HDR 1995 wurde die mittlere Anzahl von Schuljahren durch ein kombiniertes Maß für die Bildungsbeteiligung im primären, sekundären und tertiären Bereich ersetzt.
- Im HDR 1998 wurde ein neues Armutsmaß für Industrieländer eingeführt (HPI-2; der 1997 vorgestellte Armutsindex wird nun als HPI-1 bezeichnet). Auch dies bezieht sich auf die gleichen Dimensionen wie der HDI, fügt aber als weitere Dimension „social exclusion“ hinzu. In die Berechnung gehen folgende Variablen ein: der Bevölkerungsanteil mit einer Lebenserwartung von unter 60 Jahren (Gesundheit); der Anteil der 16-65jährigen, die nach dem OECD International Adult Literacy Survey 1994-95 die unterste Stufe (von insgesamt 5) der Les- und Schreibfähigkeit im Bereich Prosatexte und Gedichte erreichen (Bildung); der Anteil der Personen unter einer Armutsgrenze von 50% des mittleren persönlich verfügbaren Einkommens im jeweiligen Land (Lebensstandard); der Anteil der Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 12 Monaten und mehr (social exclusion).

Eine weitere Verbesserung des HDI betrifft die Minimal- bzw. Maximalwerte für die einzelnen Dimensionen, die die Bezugspunkte für die Einordnung der Länder darstellen. In den HDRs 1990-1993 entsprachen diese den jeweils beobachtbaren höchsten bzw. niedrigsten Werten und wechselten somit von Jahr zu Jahr. Ab dem HDR 1994 wurden feste Minimal-/Maximalwerte für die Lebenserwartung (25; 85 Jahre), die Alphabetisierungsrate (0 Prozent; 100 Prozent), die mittlere Anzahl von Schuljahren (0; 15 Jahre) und das Einkommen (100; 40000 reales BIP pro Kopf in PPP\$) eingeführt. Die Endpunkte der kombinierten Bildungsbeteiligungsquote im primären, sekundären und tertiären Bereich wurden bei 0 und 100 festgelegt. Durch diese Normierung werden reliable Vergleiche über die Zeit möglich.

In der nachstehenden Tabelle sind für einige west- und osteuropäische Länder, die USA, Kanada und Japan die Werte bzw. Rangplätze bezüglich des HDI, GDI, GEM und HPI-2 im Vergleich dargestellt. Die Vergabe der Rangplätze erfolgte nur unter Einschluß des Teils der Länder, für die auch Daten zum GDI und GEM verfügbar sind (102 Länder). Der Niger wurde zu Vergleichszwecken in die Tabelle mitaufgenommen. Er ist das Land mit dem zweitniedrigsten HDI in der Welt.

Rangplätze und Werte ausgewählter Länder für verschiedene Indizes des HDR 1998

Land	HDI 1995	HDI Rang 1995	GDI Rang 1995	GEM- Rang 1995	HPI-2 1995 %
Kanada	0.960	1	1	7	12,0
Frankreich	0.946	2	7	31	11,8
Norwegen	0.943	3	2	2	11,3
USA	0.943	4	6	11	16,5
Island	0.942	5	4	6	
Finnland	0.942	6	5	5	11,8
Niederlande	0.941	7	12	9	8,2
Japan	0.940	8	13	38	12,0
Schweden	0.936	10	3	1	6,8
Spanien	0.935	11	19	16	13,1
Belgien	0.933	12	14	19	12,4
Österreich	0.933	13	15	10	
Großbritannien	0.932	14	11	20	15,0
Schweiz	0.930	16	18	13	
Irland	0.930	17	27	21	15,2
Dänemark	0.928	18	10	3	12,0
Deutschland	0.925	19	17	8	10,5
Griechenland	0.924	20	20	51	
Italien	0.922	21	23	26	11,6
Luxemburg	0.900	25	32	14	
Portugal	0.892	30	28	22	
Tschechien	0.884	34	25	24	
Ungarn	0.857	40	33	30	
Polen	0.851	43	34	29	
Niger	0.207	102	102	102	

Quelle: Human Development Report 1998; zusammengestellt aus Tabelle 1, 27 und 1.10

HDI = Human Development Index; GDI = Gender-Related Development Index;

GEM = Gender Empowerment Measure; HPI-2 = Human Poverty Index 2

Von den europäischen Ländern erreicht Frankreich den höchsten HDI-Wert, gefolgt von einigen skandinavischen Ländern sowie den Niederlanden. Unter den Ländern der Europäischen Union bildet Portugal das Schlußlicht, doch Luxemburg, das Land mit dem höchsten BIP-Wert der hier präsentierten Länder, rangiert nicht viel höher. Die drei osteuropäischen Länder Tschechien, Ungarn und Polen liegen erwartungsgemäß auf den hintersten Plätzen. Der Vergleich der europäischen Länder im Hinblick auf die GDI-Rangplätze und ihre Relation zum HDI-Rang zeigt, daß die skandinavischen Länder, Großbritannien, Deutschland, Portugal und die osteuropäischen Länder ihre relative Position verbessern. Hingegen fällt Frankreich auf Rang 7 und Luxemburg auf nahezu den letzten Rangplatz zurück. Auch die Niederlande und vor allem Spanien und Irland verschlechtern ihre Position.

Auch gemessen am GEM-Rang wird deutlich, daß in den skandinavischen Ländern eine Gleichstellung von Frauen und Männern am ehesten realisiert ist. Schweden nimmt die Spitzenposition ein, gefolgt von Norwegen, Dänemark, Finnland und Island. Auch Deutschland befindet sich in einer vergleichsweise günstigen Position, und Luxemburg verbessert sich im Vergleich zum HDI- und GDI-Wert deutlich. Einen sehr niedrige Rangplatz erreicht Frankreich, es liegt noch hinter den osteuropäischen Ländern, ebenso wie Japan. Auf der mit Abstand schlechtesten Position unter den in der Tabelle aufgeführten Industrieländern findet man Griechenland.

Die geringste Armutsquote weist Schweden auf, obwohl es nach dem HDI-Wert nur auf einer mittleren Position liegt. Vergleichsweise günstige Werte erreichen auch die Niederlande und Deutschland. Die stärkste Verbreitung von Armut findet man in den USA, von den europäischen Ländern (mit verfügbaren Daten) sind Großbritannien und Irland am stärksten von Armut betroffen.

Die Ergänzung des HDI durch die weiteren Indizes und ihre Gegenüberstellung erlaubt es, die einzelnen Länder aus unterschiedlichen Perspektiven zu beleuchten und zu einer relativ differenzierten Beurteilung zu gelangen. Die Indizes stellen ganz sicher eine Bereicherung für den Bericht dar. Darüber hinaus hat sich auch die Vielfalt der in den Anhangstabellen dargestellten Bereiche und Indikatoren kontinuierlich erweitert. Der Human Development Report hat sich damit im Laufe seines Bestehens zu einem sehr informativen und kritischen internationalen Sozialbericht entwickelt.

United Nations Development Programme (UNDP): Human Development Report 1998. New York/Oxford, Oxford University Press, 1998, ISBN 0-19-515458-8 (cloth), ISBN 0-19-512459-6 (paper)

■ Regina Berger-Schmitt, ZUMA
Tel.: 0621/1246-248

Herausgeber

Zentrum für Umfragen, Methoden und
Analysen (ZUMA) e.V.
Abteilung Soziale Indikatoren

Postfach 12 21 55
D-68072 Mannheim
Telefon 06 21/12 46-0
Telefax 06 21/12 46-100

Verantwortlich für den Inhalt

Dr. Heinz-Herbert Noll

Redaktion

Dr. Caroline Kramer

Satz und Druck

Verlag Pfälzische Post GmbH
Winzinger Straße 30
67433 Neustadt/Weinstraße

Gestaltung

Kognito, Berlin

Zuma ist Mitglied der Gesellschaft
Sozialwissenschaftlicher Infrastrukturan-
einrichtungen (Gesis) e.V.
Bei Quellenangabe frei zum Nachdruck;
Beleg erbeten
ISSN 0935-218X

Call for Papers:

4th European Conference of Sociology: „Will Europe Work“ Amsterdam, August 18-21, 1999

Open Stream „Social Reporting on Europe“

Convenors:

Jonathan Gershuny (University of Essex), Heinz-Herbert Noll (ZUMA, Mannheim)

In recent years social reporting activities – efforts to monitor and systematically describe and analyse the current state of and changes in living conditions and the quality of life - have become more and more popular and have been given new priority. Obviously the process of European integration has stimulated the development of such monitoring and reporting activities not only at the supranational, but also at national and subnational levels. The Maastricht treaty - for example - includes the requirement to establish regular European social reporting. The availability of appropriate knowledge and systematic information on social conditions within and across European societies as provided by social monitoring and reporting will be of crucial importance to enhance European integration and cohesion and to create the „Social Europe“ of the 21st century. To meet these information demands and to systematically improve the available information base are challenges not only for statistical institutes but also for academic empirical social research. The open stream on „Social Reporting on Europe“ will provide an opportunity to present and discuss research activities and results related to this topic and bring together scholars from different research environments such as academic research institutes, statistical offices or supranational organizations. Among the subjects to be covered, the following seem to be particularly interesting and important:

- Ongoing social reporting activities at the supranational, national or subnational level; cross-national comparative studies would be particularly appropriate;
- Comprehensive reports, domain reports, group reports;
- Comprehensive or domain specific social indicator systems;
- Conceptual frameworks for social reporting such as quality of life, human development, sustainable development, social exclusion or inclusion etc.;
- Welfare measurement and quality of life research;
- Social reporting methodology;
- Use of quality of life surveys, time-diary, life history and household panel data for systematic social reporting;
- Construction of quality of life indices;
- Monitoring of welfare state institutions;
- Role and use of social monitoring and reporting in politics;

Abstracts of proposed papers should not exceed 250 words and be written in good English. Abstracts have to be submitted to both convenors as well as to the ESA-Secretariat (<http://www.qub.ac.uk/esa/siswo.htm>). The deadline for submitting proposals will be February 15, 1999. Authors of accepted proposals will be informed up to April 1 the latest.

Jonathan Gershuny, Institute for Social and Economic Research, University of Essex, Colchester, UK CO4 3SQ. Phone: +44 (0)1206 872734; Fax: +44 (0)1206 873151; e-mail: (gershuny@essex.ac.uk)

Heinz-Herbert Noll, ZUMA - Centre for Survey Research and Methodology, P.O. Box 122155, D-68072 Mannheim, Germany. Phone: +49-621-1246-241; Fax: +49-621-1246-100; e-mail: noll@zuma-mannheim.de.