sim europe
social-inclusion-monitor.eu

Soziale Inklusion in Deutschland:

Wenig Reformeifer, aber hohe Reformqualität

Christian Keuschnigg und Marius R. Busemeyer

European Bureau for Policy Consulting and Social Research Vienna

BertelsmannStiftung

Länderkürzel

BE	Belgien	**GR**	Griechenland	**MT**	Malta	**SI**	Slowenien
BG	Bulgarien	**IE**	Irland	**NL**	Niederlande	**ES**	Spanien
DK	Dänemark	**IT**	Italien	**AT**	Österreich	**SE**	Schweden
DE	Deutschland	**HR**	Kroatien	**PL**	Polen	**CZ**	Tschechische Republik
EE	Estland	**LV**	Lettland	**PT**	Portugal	**HU**	Ungarn
FI	Finnland	**LT**	Litauen	**RO**	Rumänien	**UK**	Vereinigtes Königreich
FR	Frankreich	**LU**	Luxemburg	**SK**	Slowakei	**CY**	Zypern

Soziale Inklusion in Deutschland:

Wenig Reformeifer, aber hohe Reformqualität

Christian Keuschnigg und Marius R. Busemeyer

In Kürze

Dieser Policy Brief untersucht zunächst die relative Position Deutschlands in verschiedenen Dimensionen der sozialen Inklusion mithilfe von Daten des *Social Justice Index* der Bertelsmann Stiftung. Dieser sozialpolitische Handlungsbedarf wird im nächsten Schritt in Bezug zur Reformleistung Deutschlands gesetzt, die mit Daten des *Reform Barometers*, das auf einer europaweiten Expertenbefragung beruht, gemessen wird. Der zentrale Befund ist, dass Deutschland im Hinblick auf die soziale Inklusion vergleichsweise gut abschneidet, wenngleich signifikante Defizite bei einzelnen Bereichen wie etwa der intergenerationalen Gerechtigkeit und der Integration von Geflüchteten im Bildungssystem bestehen. Die Reformleistung Deutschlands zeichnet sich durch ein eher unterdurchschnittliches Maß an Reformaktivitäten aus, die allerdings mit einer überdurchschnittlich hohen Reformqualität einhergehen.

Inhalt

Einleitung 5

Soziale Inklusion in Deutschland 13

Armutsvermeidung 13

Gleichberechtigte Bildung 17

Arbeitsmarktzugang 21

Sozialer Zusammenhalt und Nicht-Diskriminierung 28

Gesundheit 34

Intergenerationelle Gerechtigkeit 39

Fazit 45

Literatur 47

Über die Autoren 48

Einleitung

Deutschland ist ein reiches Land. Der Sozialstaat ist dicht geknüpft. Er soll seinen Bürgerinnen und Bürgern wirtschaftliche Sicherheit und eine angemessene Teilhabe am gemeinsamen Wohlstand ermöglichen. Die Bertelsmann Stiftung ermittelt jährlich einen sogenannten Gerechtigkeitsindex (Social Justice Index, SJI 2017), der anhand verschiedener Kennzahlen den Stand der sozialen Inklusion in Deutschland im Vergleich mit den anderen Mitgliedsländern der EU-28 vermisst. Neben dem SJI erstellt die Bertelsmann Stiftung ein *Reform Barometer* (Reform Barometer, RB 2016), das europaweit die Häufigkeit und Qualität von Reformen in zentralen Bereichen des Sozialstaats untersucht. In diesem Policy Brief untersuchen wir, inwiefern die Position Deutschlands in den Dimensionen des SJI mit der deutschen Reformbilanz – gemessen mit den Daten des *Reform Barometers* – zusammenhängt. Es geht also darum zu verstehen, wie groß der sozialpolitische Handlungsdruck ist und ob diesem Druck durch geeignete Reformen begegnet wird.

Die Kennzahlen des SJI erfassen sechs Dimensionen, nämlich (i) Armutsvermeidung, (ii) gleichberechtigte Bildung, (iii) Arbeitsmarktzugang, (iv) sozialer Zusammenhalt und Nicht-Diskriminierung, (v) Gesundheit und (vi) intergenerationale Gerechtigkeit. Der Gerechtigkeitsindex fasst die Ergebnisse in diesen Aufgabenfeldern zu einer einzigen Kennzahl der sozialen Inklusion zusammen und ermöglicht damit einen Vergleich über alle Mitgliedsländer. Die Auswertung des Gerechtigkeitsindex SJI 2017 zeigt als erstes einen klaren statistischen Zusammenhang in Abbildung 1 zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen eines Landes und dem Maß für wohlfahrtsstaatliche Absicherung und soziale Inklusion. Der Gesamtindex verdeckt naturgemäß die Stärken und Schwächen in den einzelnen Aufgabenbereichen. Tabelle 1 zeigt daher, wie Deutschland und die anderen Mitgliedsländer in den sechs Teilzielen der sozialen Inklusion innerhalb der EU-28 positioniert sind. Eine ausführlichere Diskussion der Ergebnisse in den einzelnen Aufgabenbereichen folgt in den nachfolgenden Abschnitten.

Über den Social Inclusion Monitor (SIM) Europe

Die Datengrundlage für den *Social Inclusion Monitor (SIM)* Europe bilden zwei Instrumente:

- Der *Social Justice Index* misst, basierend auf statistischen Indikatoren, die von Experteneinschätzungen ergänzt werden, den Zustand sozialer Gerechtigkeit in den EU-Mitgliedstaaten. Der *Social Justice Index 2017* stellt Daten für die Jahre 2008, 2011, 2014, 2015, 2016 und 2017 bereit.
- Das *Reform Barometer* analysiert, basierend auf europaweiten Befragungen von Sozialpolitikexperten, wie die nationalen Regierungen auf ihre jeweiligen länderspezifischen Herausforderungen reagieren. Es erhebt Einschätzungen zum Reformbedarf, zum Ausmaß der Reformaktivitäten sowie zu deren erwarteten Effekten. Für das *Reform Barometer 2016*, das den Zeitraum Juli 2014 bis Januar 2016 in den Blick nimmt, haben im März 2016 insgesamt 1.058 Experten an einer Befragung teilgenommen. Das *Reform*

Barometer wird von der Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Bureau für Politikberatung und Sozialforschung Wien und dem Wirtschaftspolitischen Zentrum (WPZ) an der Universität St. Gallen durchgeführt.

Beide Instrumente betrachten sechs Dimensionen sozialer Inklusion: Armutsvermeidung, gleichberechtigte Bildung, Arbeitsmarktzugang, sozialer Zusammenhalt und Nichtdiskriminierung, Gesundheit sowie intergenerationelle Gerechtigkeit.

Auf Basis der Ergebnisse erarbeiten ausgewiesene Fachexperten vertiefende Analysen zu ausgewählten Ländern und Themen, die auch als Grundlage für Veranstaltungen wie *SIM Europe Debates* und andere Konferenzen in Hauptstädten der EU-Mitgliedstaaten herangezogen werden. Diese Analysen sollen erlauben, Stärken und Schwächen, Herausforderungen und Entwicklungschancen, Erreichtes und Rückstände, Rückfälle und Fortschritte, Selbstbild und Fremdbild von Gesellschaften in vergleichender europäischer Perspektive zu skizzieren. Daraus lassen sich Lernkurven und politische Erfolge oder Misserfolge über die Zeit ebenso ableiten wie wechselseitige Lernpotenziale innerhalb der Europäischen Union: Welches EU-Mitgliedsland kann von wem was lernen?

Wenn ein Land wenig Einkommen erwirtschaftet, gibt es auch weniger zu verteilen. Die bescheidenen Ausgaben schlagen sich in den Ergebnissen des Wohlfahrtsstaates wie z. B. der Armutsquote, dem Gesundheitszustand und der Bildungsqualität nieder. Für Rumänien kann die Messlatte in der sozialen Sicherung nicht das wohlhabende Deutschland sein. Soziale Gerechtigkeit und Teilhabe am gemeinsamen Wohlstand sind relative Konzepte. Dennoch kann die soziale Inklusion trotz bescheidenem Einkommen sehr hoch sein, und sie kann selbst in reichen Staaten gering sein. Die steigende Linie in Abbildung 1 mag für jedes Einkommensniveau einen Benchmark definieren, den ein Land übertreffen oder verfehlen kann. Trotz ähnlich geringem Einkommen ist demnach die soziale Inklusion in Kroatien durchschnittlich hoch, während Rumänien noch einen erheblichen Aufholbedarf hat. Deutschland und Österreich erreichen ungefähr den Benchmark, der für ein Land mit diesem hohen Pro-Kopf-Einkommen angemessen erscheint. Dänemark, Finnland und Schweden erwirtschaften ein ähnlich hohes Pro-Kopf-Einkommen, aber der Stand der sozialen Inklusion ist deutlich höher. Es fällt auch auf, dass osteuropäische Mitgliedsländer wie die Tschechische Republik, Slowenien, Estland und die Slowakei im Vergleich zu ihrem Einkommen eine überdurchschnittlich hohe soziale Inklusion erzielen, während die krisengeschüttelten Länder mit harten Budgetbeschränkungen und Konsolidierungsmaßnahmen wie Griechenland, Irland, Italien und Spanien weit hinter ihrem Benchmark zurückbleiben. Dasselbe gilt für Länder mit sehr ungünstigen Ausgangsbedingungen wie z. B. Rumänien und Bulgarien.

Die Umsetzung des Ziels der sozialen Inklusion hängt somit maßgeblich von den jeweiligen ökonomischen, aber auch politischen Rahmenbedingungen ab. Ein großzügig ausgebauter Sozialstaat kann zwar die soziale Inklusion verbessern, aber auch dazu führen, dass die wirtschaftliche

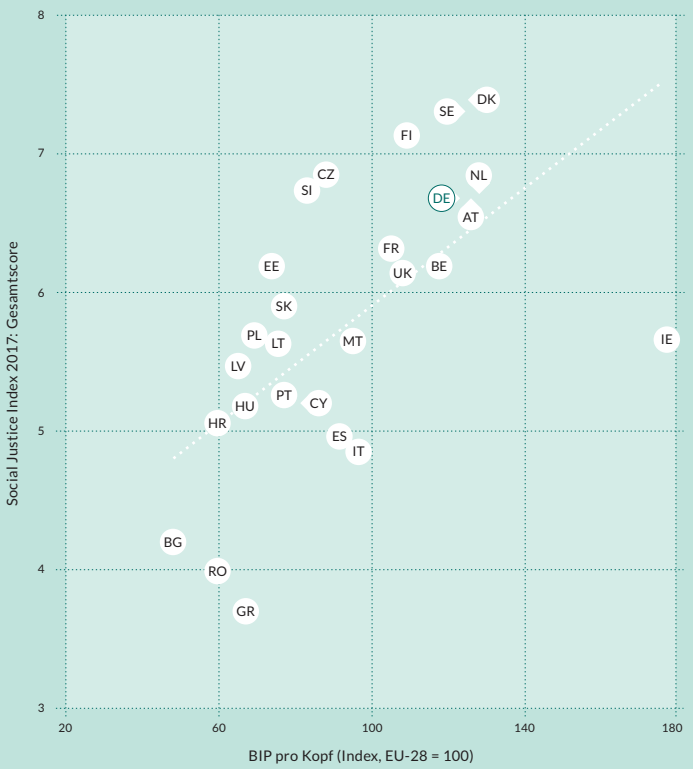
Leistungsfähigkeit eines Landes aufgrund einer hohen Steuer- und Abgabenlast negativ beeinträchtigt wird. Dies wirkt sich langfristig auch wieder negativ auf die soziale Inklusion, insbesondere über den Arbeitsmarkt, aus. Umgekehrt kann ein gut finanzierter und leistungsfähiger Sozialstaat dazu beitragen, beispielsweise durch Investitionen in Bildung, Gesundheitsvorsorge und aktive Arbeitsmarkpolitik, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes nachhaltig zu verbessern. Insofern sollte Reformpolitik darauf abzielen, eine möglichst günstige Balance zwischen der Rolle des Sozialstaats als Kostenverursacher und als Wettbewerbsvorteil zu erreichen. Dabei sollte auch darauf geachtet werden, dass die fiskalische Konkurrenz zwischen sozialkonsumtiven Ausgaben einerseits und sozialinvestiven Politiken und anderen öffentlichen Aufgaben andererseits wie innere und äußere Sicherheit, Infrastruktur, Grundlagenforschung, Kultur und Umwelt, die für die Weiterentwicklung der Gesellschaft ebenfalls wichtig sind, nicht zu stark zu Ungunsten der zuletzt genannten Bereiche ausfällt.

Der Sozialstaat hat somit Grenzen, die allerdings in jedem Land anderswo liegen mögen und letztlich über politische Entscheidungen gesetzt werden. Einkommen und die Kosten des Sozialstaats sind auch bei weitem nicht die alleinigen Faktoren, die den relativen Umfang des Wohlfahrtsstaates erklären. Gerade im kulturell vielfältigen Europa unterscheiden sich die Staaten sehr stark nicht nur in ihrer Wirtschaftskraft und ihrem Pro-Kopf-Einkommen, sondern auch in der Einstellung zu Risiko und Ungleichheit, der Rolle der Familie in der Gesellschaft, und im nationalen Konsens über die richtige Mischung von individueller Eigenvorsorge und Selbstverantwortung und der kollektiven sozialen Sicherung. Ein einheitliches europäisches Sozialmodell könnte diesen Unterschieden kaum gerecht werden. Nicht zuletzt deshalb ist die Sozialpolitik weitgehend dezentral in der autonomen Kompetenz der Mitgliedsstaaten. Aber die EU hat eine koordinierende Rolle, um die Kompatibilität der nationalen Systeme herzustellen und dafür zu sorgen, dass die Prinzipien des gemeinsamen Marktes und die vier Grundfreiheiten einschließlich der Personenfreizügigkeit gewährleistet bleiben. Dazu zählt auch die Bereitstellung von Informationen und das Aufzeigen eines Best-Practice in den einzelnen Bereichen, um Politikinnovation durch gegenseitiges Lernen in der Sozialpolitik zu ermöglichen.

Tabelle 1 fasst die Ausgangslage eines Landes zusammen und identifiziert Stärken und Schwächen anhand vorwiegend ergebnisbezogener Kennzahlen in den sechs dargestellten Dimensionen der sozialen Inklusion. Die Auswahl und Definition der Aufgabengebiete berücksichtigt investive, vorbeugende Politikfelder ebenso wie die Korrektur von Ungleichheit und sozialen Risiken im Nachhinein. Bildung, Arbeitsmarktzugang, Verhinderung von Diskriminierung und Investitionen in intergenerationale Gerechtigkeit für zukünftige Generationen sind

Abbildung 1

Pro-Kopf-Einkommen und soziale Inklusion



Social Justice Index 2017, Eurostat

BertelsmannStiftung

vorbeugende Maßnahmen, welche das Entstehen sozialer Risiken und eine zunehmende Ungleichheit von vornherein verhindern sollen. Diese Investitionen in den Sozialstaat betonen Chancengleichheit anstatt Ergebnisgleichheit, wobei ein akzeptables Maß an Ungleichheit auch eine Triebkraft für Unternehmertum und sozialen Aufstieg darstellen kann. Eine hohe soziale Mobilität ist nur möglich, wenn es weder Armutsfallen noch ungerechtfertigte Renten- und Monopoleinkommen am oberen Einkommensende durch unlauteren Wettbewerb, Protektion oder gar Korruption gibt. Eine hohe soziale Mobilität verhindert eine Zementierung von Ungleichheit.

Trotz Chancengleichheit braucht es korrigierende Eingriffe im Nachhinein, um eine breite Teilhabe am gemeinsamen Wohlstand zu sichern. Dazu zählen die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Armut, Krankheit und Invalidität und ein angemessener Ausgleich von Einkommen durch den Steuer-Transfer-Mechanismus. Die Sozialversicherung glättet die Einkommen bei vorübergehenden Risiken, um einen gleichmäßigen Wohlstand in allen Lebenslagen zu erhalten. Es gilt jedoch, dass nachher kostspielig repariert werden muss, was vorher versäumt worden ist. Eine vorbeugende, investive Sozialpolitik kann den nachträglich korrigierenden Steuer- und Transfermechanismus stark entlasten und damit die wachstumshemmenden Wirkungen eindämmen. Mehr sozialer Aufstieg baut Ungleichheit ab und macht die Empfänger des Sozialstaates zu Steuerzahlern. Die Ungleichheit über das gesamte Leben betrachtet ist daher deutlich geringer als bei einer rein statischen Darstellung der Einkommens- und Vermögensverteilung. Hohe Chancen auf sozialen Aufstieg verändern zudem die Wahrnehmung der Ungleichheit, bauen das Gefühl der Diskriminierung und des sozialen Ausschlusses ab und fördern den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Die statistischen Informationen in Tabelle 1, die in den nachfolgenden Abschnitten noch eingehender besprochen werden, beschreiben die Ausgangssituation und geben Hinweise auf Handlungsbedarf und Prioritäten für die nationalen Regierungen. Man könnte meinen, dass in einem Land mit einem sehr guten Status Quo kein grundlegender Reformbedarf mehr bestehen würde und die Politik sich anderen Aufgaben mit größerer Priorität zuwenden könne. Allerdings bestehen trotz eines guten Gesamtbildes meist Defizite in einzelnen Bereichen. Außerdem wird die landesspezifische Interpretation der Ausgangssituation stark durch politische und kulturelle Faktoren beeinflusst: Ein objektiv gleiches Maß an sozialer Inklusion kann in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich bewertet werden.

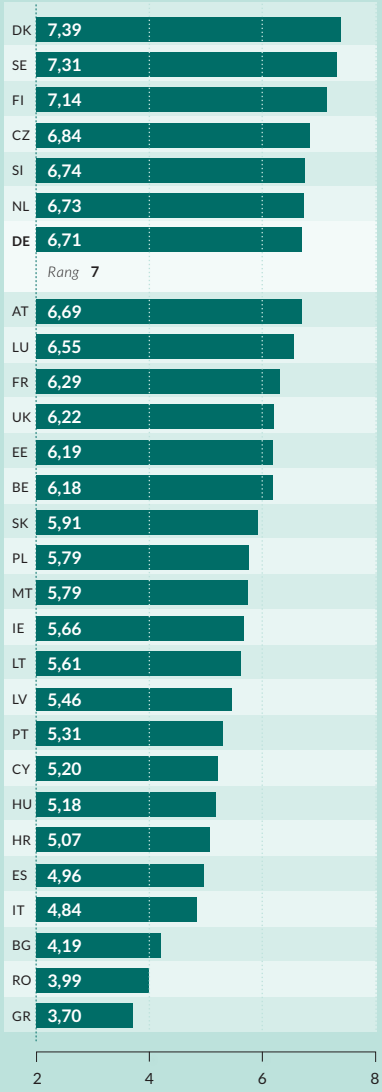
Eine gute Ausgangslage könnte außerdem angesichts anstehender Herausforderungen und langanhaltender Trends wie Alterung, Globalisierung und radikaler Wandel der Arbeit durch Automatisierung und Digitalisierung rasch wieder schwinden, wenn die Politik inaktiv bleibt und die neuen Herausforderungen nicht mit beherzten Reformen angeht. Während der Gerechtigkeitsindex den Status Quo der sozialen Inklusion misst, stellt das *Reform Barometer* (Reform Barometer, RB 2016) die Veränderung des Status Quo fest. Eine Expertenbefragung in allen Mitgliedsländern ermittelt den von Expert/innen wahrgenommenen Reformbedarf sowie die Frequenz und Qualität von Reformen und fasst diese zu einem Maß für die Reformleistungen der Mitgliedsländer zusammen. Anders als der Gerechtigkeitsindex zeichnet das *Reform Barometer* somit ein differenziertes Bild der reformpolitischen Dynamik der Wohlfahrtsstaaten in Europa, denn Frequenz und Qualität der Reformen verändern den Status Quo. Wo steht ein Land in der Einschätzung der Expert/innen? Gibt es Reformstau? Droht eine Sklerose des Wohlfahrtsstaates?

Das *Reform Barometer* beruht auf einer europaweiten Befragung von 1.058 ausgesuchten Expert/innen, davon 63 in Deutschland. Da die Befragten meist nur einzelne Aufgabenbereiche beurteilten, liegen für die einzelnen Teilgebiete wesentlich weniger Antworten vor, davon noch 27 für das Ziel Armutsvermeidung, aber nur mehr 15 für die Dimension Arbeitsmarktzugang und 7 für intergenerationale Gerechtigkeit. Die Ergebnisse sind daher mit Vorsicht zu interpretieren, weil die Stichprobe je nach befragtem Aspekt teilweise sehr gering ist, was die Repräsentativität beeinträchtigt.

Nach dem *Reform Barometer Bericht 2016* bewerten die für Deutschland Befragten trotz der guten Ausgangslage die Notwendigkeit von Reformen zur Verbesserung der sozialen Inklusion auf der vierteiligen Skala von 0 bis 3 mit 2,18 als relativ hoch, sogar höher als im Durchschnitt der EU-Länder (2,09).

Tabelle 1

Soziale Inklusion in Deutschland im europäischen Vergleich



	Armutsvermeidung	Gleichberechtigte Bildung	Arbeitsmarktzugang	Soziale Kohäsion	Gesundheit	Intergenerationelle Gerechtigkeit
DK	7,00	7,84	7,63	7,31	7,43	7,19
SE	6,60	7,77	7,03	7,50	8,16	7,97
FI	7,00	7,62	6,73	7,46	6,99	7,20
CZ	7,81	6,35	6,46	6,11	7,61	5,66
SI	6,60	7,30	6,61	7,07	6,44	6,24
NL	7,00	6,09	6,82	7,53	7,70	5,27
DE	6,30	6,54	7,18	6,97	8,05	5,69
	11	**11**	**2**	**7**	**2**	**9**
AT	6,70	6,33	7,06	6,72	7,22	6,10
LU	6,58	6,08	6,47	7,24	7,82	5,65
FR	6,60	5,93	5,92	6,20	7,50	5,59
UK	5,70	6,10	7,11	6,14	7,09	5,47
EE	5,23	7,14	6,97	6,26	5,17	6,69
BE	6,19	6,06	6,02	6,41	7,64	5,12
SK	6,67	5,99	5,49	5,64	5,38	5,13
PL	5,80	6,86	5,82	5,77	4,69	4,73
MT	6,20	4,54	6,48	4,89	7,66	4,73
IE	4,80	5,87	6,09	6,56	6,35	5,39
LT	3,80	7,26	5,97	5,79	5,75	6,24
LV	4,21	7,25	6,24	5,02	3,91	6,07
PT	5,00	4,92	5,96	5,86	6,04	4,89
CY	4,40	6,72	5,34	5,54	6,27	3,91
HU	4,73	5,20	6,33	4,46	5,33	4,72
HR	4,21	6,91	4,35	4,85	6,00	4,72
ES	4,35	5,32	4,10	5,88	7,04	4,75
IT	4,16	5,40	5,17	4,88	5,79	4,10
BG	1,40	6,23	5,44	4,02	5,20	5,20
RO	1,80	4,91	5,50	4,33	4,21	5,18
GR	2,50	5,27	3,46	4,36	3,99	3,60

10 = bester möglicher Wert | 1 = schlechtester möglicher Wert

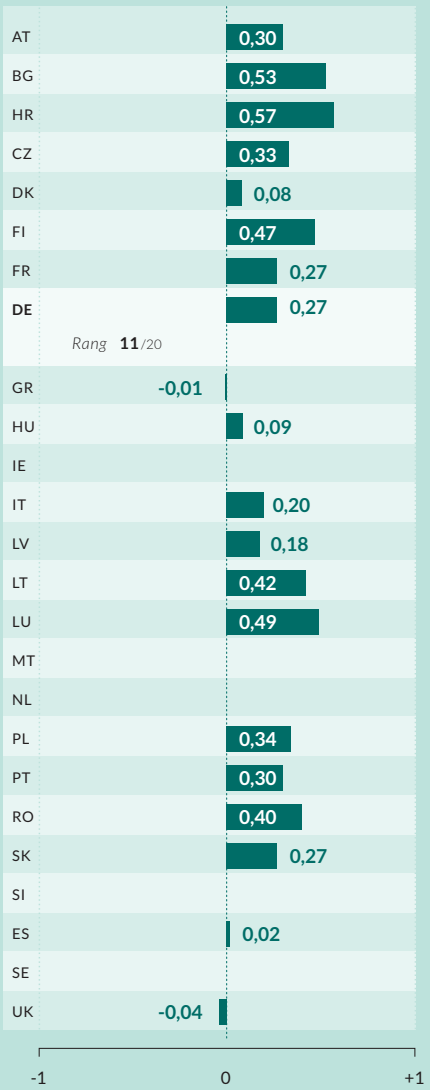
Social Justice Index 2017

BertelsmannStiftung

Hinzu kommt eine deutlich unterdurchschnittliche Aktivitätsrate von nur 35 Prozent (Anteil der Ja-Antworten auf die Frage, ob eine Reform stattgefunden habe)[1] – im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 45 Prozent. In anderen Ländern haben also die dort Befragten ihre Regierungen als wesentlich aktiver eingestuft. Im Gegensatz zum quantitativen Umfang haben jedoch die zu Deutschland Befragten die Qualität der getätigten Reformen mit 0,76

Tabelle 2

Wahrgenommene Reformleistung in Deutschland im europäischen Vergleich



	Armutsvermeidung	Gleichberechtigte Bildung	Arbeitsmarktzugang	Soziale Kohäsion	Gesundheit
AT	0,14	0,47	0,31	0,18	0,43
BG	0,54	0,48	0,37	0,63	0,62
HR	0,36	0,37			0,95
CZ	-0,04	0,15	0,58		0,70
DK	-0,09	0,29		-0,12	0,32
FI	0,05	0,00			1,14
FR	0,44	0,22	0,00	0,40	
DE	0,16	0,13	0,33	0,34	0,37
	16/24	**12**/21	**8**/17	**6**/12	**8**/19
GR	0,29	0,06		-0,28	-0,09
HU	0,14	-0,01	0,04	-0,09	0,36
IE	0,16		0,67		
IT	0,27	0,01	0,14	0,56	-0,06
LV	0,27	0,25		0,23	0,00
LT	0,40	0,00	0,51	0,51	0,59
LU	0,78	0,28	0,37		0,61
MT	0,71	0,51			
NL			-0,19		-0,03
PL	0,53	0,08	0,44		0,26
PT	0,31	0,44			0,17
RO	0,73	0,50	0,21		0,32
SK	0,38	0,10	0,45	0,37	0,10
SI	0,04				
ES	0,12	-0,01	-0,02	-0,08	0,15
SE	0,28		0,03		
UK	-0,10	-0,16	0,09		

+2 = bester möglicher Wert | -2 = schlechtester möglicher Wert

Nicht abgebildet aufgrund unzureichender Daten im Reform Barometer: BE, CY, EE

Reform Barometer 2016

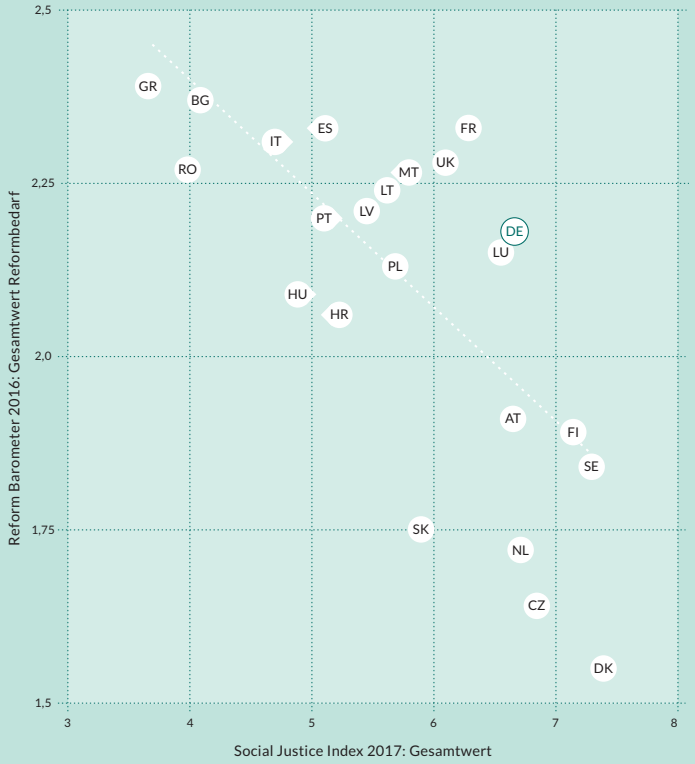
BertelsmannStiftung

1 Genauer handelt es sich um ein gewichtetes Mittel: Die Antworten wurden jeweils mit der vom jeweiligen Experten eingeschätzten Dringlichkeit gewichtet. Weitere Informationen stehen im Reform Barometer Bericht 2016 (RB 2016) im Kapitel „Methodoloy“ zur Verfügung.

(Durchschnittswert auf der Skala von -2 bis +2)[2] im Vergleich zum Wert von 0,58 für die gesamte EU als überdurchschnittlich hoch bewertet. Nach Meinung der Expert/innen geht also die deutsche Politik langsam, aber sorgfältig und durchdacht vor. Die Reformleistung, wie sie in Tabelle 2 aufgelistet wird, erfasst sowohl die Häufigkeit, als auch die Qualität der Reformen. Es ist die höhere wahrgenommene Qualität der Reformen, die Deutschland in der Reformleistung mit einem Wert von 0,27 (= 0,35 Aktivität x 0,76 Qualität) gerade auf den europäischen Durchschnitt von ebenfalls 0,27 hebt.

Abbildung 2

Status sozialer Inklusion und wahrgenommener Reformbedarf



SJI score: 1 = schlechtester möglicher Wert / 10 = bester möglicher Wert

Nicht abgebildet aufgrund unzureichender Daten im Reform Barometer: BE, CY, EE, IE, SI

RB Reformbedarf: 0 = kein Bedarf / +3 = sehr hoher Bedarf

Social Justice Index 2017, Reform Barometer 2016

BertelsmannStiftung

Die Expert/innen können sehr viel mehr Informationen verarbeiten, als aus ausgewählten harten Statistiken je abzulesen wäre. Andererseits mögen auch die Expert/innen nicht ganz frei von subjektiven Wahrnehmungen sein. In welcher Beziehung steht ihre Einschätzung eines weiter bestehenden Reformbedarfs zum Stand der sozialen Absicherung, wie er im Gerechtigkeitsindex anhand statistischer Kennzahlen gemessen wird? Man würde erwarten, dass in einem Land mit sehr niedriger sozialer Inklusion der wahrgenommene Reformbedarf überdurchschnittlich hoch ist, und umgekehrt. Diesen Zusammenhang bestätigt Abbildung 2, welche für die gesamte Sozialpolitik auf der horizontalen Achse den Gerechtigkeitsindex und auf der vertikalen Achse den wahrgenommenen Reformbedarf abbildet. Es zeigt sich deutlich, dass in den Mitgliedsstaaten mit einem hohen Stand der sozialen Inklusion nach dem Gerechtigkeitsindex tatsächlich der von den Expert/innen wahrgenommene Reformbedarf systematisch geringer ist. Ähnlich wie in Abbildung 1 mag die Regressionsgerade wieder als eine Art Benchmark verstanden werden. Demnach würden die Expert/innen in Österreich den Reformbedarf angesichts der hohen sozialen Absicherung angemessen niedrig einschätzen. Dagegen mögen in Deutschland die Expert/innen die Lage vielleicht pessimistischer einschätzen als sie ist, und sehen einen deutlich höheren Reformbedarf. In Dänemark fallen die Antworten möglicherweise zu optimistisch aus. Dort sehen die Expert/innen einen wesentlich niedrigeren Reformbedarf, als es der Gerechtigkeitsindex nahelegen würde. Dabei ist zu beachten, dass der Gerechtigkeitsindex den Status Quo charakterisiert, wie er aus der vergangenen Entwicklung folgt. Dagegen könnte der wahrgenommene Reformbedarf eher eine in die Zukunft blickende Einschätzung zum Ausdruck bringen. Die zu Deutschland befragten Expert/innen könnten demnach der Meinung sein, dass sich radikale Änderungen wie z. B. Alterung,

2 Auch hier handelt es sich um ein gewichtetes Mittel, wobei die Antworten wiederum mit der individuell eingeschätzten Dringlichkeit gewichtet wurden; allerdings nur unter denjenigen Befragungsteilnehmern, die die Frage nach der Reformaktivität mit „Ja“ beantwortet und einen Qualitätswert angegeben haben. Siehe auch Kapitel „Methodology“ im Reform Barometer Bericht 2016 (RB 2016).

Klimawandel, Globalisierung, Digitalisierung und Automatisierung abzeichnen, auf welche der deutsche Wohlfahrtsstaat schlecht vorbereitet ist. Dann wäre es logisch, dass sie trotz der guten Ausgangslage einen hohen Reformbedarf wahrnehmen.

Der Gesamtbefund der Befragten ist eher ernüchternd. Eine nur durchschnittliche Reformleistung dürfte angesichts der großen Herausforderungen nicht genügen, um den sozialen Zusammenhalt in Deutschland zu festigen und den Wohlfahrtsstaat zukunftsfit zu machen. Die folgenden Abschnitte wenden sich nun den sechs verschiedenen Aufgabenfeldern einer inklusiven Sozialpolitik zu, um relative Stärken und Schwächen zu identifizieren und die Fähigkeiten der Länder zum Wandel in der Sozialpolitik zu erfassen. Dabei gehen wir jeweils nach demselben Muster vor und fassen kurz den Status Quo zusammen, charakterisieren die spezifischen Herausforderungen, stellen die Reformbemühungen und vor allem die Experteneinschätzung bezüglich der Reformleistungen dar und weisen auf Gelegenheiten für wechselseitiges Lernen hin. Ausgestattet mit Detailergebnissen ziehen wir zum Schluss ein Fazit über die Perspektiven für die soziale Inklusion in Deutschland und Europa und gehen kurz auf die Frage ein, was die Ursachen für Reformstau sein könnten und wie die Chancen auf mehr Reformleistung steigen könnten.

Soziale Inklusion in Deutschland

Armutsvermeidung

1 Status sozialer Gerechtigkeit

Laut EU-Statistik liegt das Armutsrisiko in Deutschland leicht unter dem Niveau des EU-28-Durchschnitts. So betrug die Quote der Menschen in Armutsrisiko im Jahr 2015 hierzulande 20 Prozent, verglichen mit 23,7 Prozent für die EU-28.[3] Relativ betrachtet schneidet Deutschland bei der Vermeidung von Armutsrisiken für Kinder überdurchschnittlich gut ab – hier beträgt die Quote 18,5 Prozent bei einem EU-Durchschnitt von 26,9 Prozent. Bei der Gruppe der Älteren (über 65 Jahre) liegt Deutschland mit 17,2 Prozent hingegen wieder genau auf dem Durschnitt (17,4 Prozent).

Die Bundesregierung legt seit 2001 in regelmäßigen Abständen ihren Armuts- und Reichtumsbericht vor, der in Ergänzung der internationalen Statistiken genauere Auskünfte über zeitliche Veränderungstrends gibt. Die jüngsten Zahlen des vor kurzem erschienen 5. Berichtes dokumentieren eine langfristige Zunahme des Armutsrisikos. Auf Grundlage von Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) zeigt der Bericht, dass das Armutsrisiko[4] von 11,6 Prozent im Jahr 1995 auf 15,8 Prozent im Jahr 2014 angestiegen ist. Vor dem Hintergrund fallender Arbeitslosenquoten und einer allgemein positiven wirtschaftlichen Entwicklung mag dieser Befund überraschen. Die Zunahme des Armutsrisikos geht allerdings einher mit einem deutlichen Anstieg der Rate der Personen in „in-work poverty“ von 6,6 Prozent (1995) auf 9,2 Prozent (2015)[5] – relativ betrachtet ein Anstieg von fast 50 Prozent. Zusammen betrachtet belegen diese Zahlen einen generellen Anstieg der sozioökonomischen Ungleichheit und eine Ausweitung des Niedriglohnsektors.

Diese Trends zeigen sich auch im Social Justice Index (SJI, vgl. Abbildung 3). Der SJI variiert zwischen den Werten 1 und 10, und der aggregierte Index für ein Politikfeld (hier: Armutsvermeidung) setzt sich aus den Sub-Indikatoren der einzelnen Dimensionen zusammen. Die einzelnen Werte für die Politikfelddimensionen werden wiederum zu einem Gesamtindex der sozialen Gerechtigkeit hoch aggregiert (vgl. Tabelle 1 oben). Während Deutschland im Gesamtindex noch einen Platz im oberen Drittel erreicht (Rang 7), belegt das Land hinsichtlich der Dimension der Armutsvermeidung im SJI lediglich einen Platz im Mittelfeld (Rang 11). Eine detaillierte Betrachtung der Indikatoren zeigt jedoch signifikante Unterschiede in der relativen Reformleistung über verschiedene Felder hinweg. Deutschland gelingt es besonders gut, starke materielle Armut zu vermeiden – und zwar sowohl bei Kindern, als auch bei Senioren. Defizite werden allerdings bei der Frage der Integration

3 Alle folgenden Zahlen aus: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion (abgerufen am 30, Juni 2017)

4 Als armutsgefährdet gilt eine Person, die in einem Haushalt lebt, dessen Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle von 60 Prozent des Medians aller Nettoäquivalenzeinkommen liegt, vgl. http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Armutsrisikoquote/A01-Indikator-Armutsrisikoquote.html (abgerufen am 30. Juni 2017).

5 http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/In-Work-Poverty/A03-Indikator-In-Work-Poverty.html (abgerufen am 30. Juni 2017)

Abbildung 3

Entwicklung der SJI-Indikatoren bei Armutsvermeidung für Deutschland

A Anteil Bevölkerung, der von Armut oder sozialer Exklusion bedroht ist (Gesamtbevölkerung)

B Anteil Bevölkerung, der von Armut oder sozialer Exklusion bedroht ist (<18)

C Anteil Bevölkerung, der von Armut oder sozialer Exklusion bedroht ist (>65)

D Bevölkerung in Haushalten mit geringer Arbeitsintensität

E Anteil Bevölkerung mit schwerwiegenden materiellen Entbehrungen (Gesamt)

F Anteil Bevölkerung mit schwerwiegenden materiellen Entbehrungen (<18)

G Anteil Bevölkerung mit schwerwiegenden materiellen Entbehrungen (>65)

H Armutsquote (Gesamtbevölkerung)

I Armutsquote (<18)

J Armutsquote (>65)

10 = höchster möglicher Wert / 1= geringster möglicher Wert

Social Justice Index 2017

BertelsmannStiftung

von Menschen deutlich, die nicht oder bestenfalls marginal beschäftigt sind („very low intensive, quasi jobless households"), selbst wenn hier im Zeitverlauf eine leichte Besserung zu konstatieren ist. Auch bei der Vermeidung von einkommensbezogener Armut schneidet Deutschland leicht unterdurchschnittlich ab. Diese Zahlen sind ein weiterer Beleg für den oben angesprochenen Trend der allgemeinen Zunahme von sozioökonomischer Ungleichheit.

2 Herausforderungen

Zusammen genommen weisen diese Befunde darauf hin, dass das Risiko absoluter materieller Armut in Deutschland aufgrund einer funktionierenden Mindestsicherung eher gering ist. Es verbleiben allerdings erhebliche Risiken einer gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Exklusion einer signifikanten Minderheit von armutsgefährdeten Personen, die trotz fallender Arbeitslosigkeit und guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen den Anschluss an die prosperierende Mehrheitsgesellschaft dauerhaft verlieren könnten. In diesem Punkt gibt es wichtige Querverbindungen zum Politikfeld Bildung (siehe unten). Auch wenn es gelungen ist, die Quote der

frühen Schulabgänger/innen von 13,3 Prozent (1996) auf 9,8 Prozent (2015) zu senken,[6] verharrt die Quote derjenigen ohne Berufsabschluss hartnäckig und langfristig bei etwa 15 Prozent.[7] Gleiches gilt für den Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen, der – je nach Quelle mit leicht unterschiedlichen Zahlen – bei über 40 Prozent stagniert.[8]

Die zentralen Herausforderungen im Bereich der Armutsvermeidung sind somit:

- Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Personen ohne Berufsabschluss und/oder Langzeitarbeitslosen;
- frühzeitige Vermeidung der Entstehung von Armutsrisiken durch bessere Vernetzung zwischen Sozial-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik;
- besondere Anstrengungen zur Vermeidung von „in-work poverty".

3 Reformbemühungen

Das *Reform Barometer* zeigt an, dass die Reformbemühungen Deutschlands in der Dimension der Armutsvermeidung eher verhalten sind (Abbildung 4). Dies gilt sowohl im Vergleich zu den Reformbemühungen Deutschlands in anderen Dimensionen, aber auch im Vergleich zu den Anstrengungen anderer Länder. Die Reformleistung bei der Armutsprävention wird von den befragten Expert/innen insgesamt mit einem Wert von 0,16 bewertet (Rang 16 von 24) verglichen mit einer Gesamtleistung von 0,27 (Rang 11 von 20). Die detaillierte Analyse zeigt, dass diese unterdurchschnittliche Reformleistung weniger auf einen Mangel an Aktivität zurückzuführen ist (diese liegt mit 33 Prozent in etwa auf dem deutschen Durchschnitt für alle Dimensionen), sondern eher auf (wahrgenommene) Defizite in der Qualität der Reformen. Nach Zielgruppen betrachtet sehen die Expert/innen durchaus positive Reformanstrengungen zur Vermeidung von Armut bei Kindern und älteren Leuten, aber große Defizite bei der Integration von Migranten und Geflüchteten, obwohl gerade bei den letztgenannten Gruppen ein sehr hoher Bedarf besteht.

Ohne Zweifel stehen diese Einschätzungen im Zusammenhang mit dem Zustrom einer sehr großen Zahl von geflüchteten Menschen. Zum Höhepunkte der Krise im Jahr 2015 kamen nach neuesten Zahlen 890.000 Flüchtlinge nach Deutschland; 2016 war die Zahl allerdings bereits auf 280.000 zurückgegangen.[9] Der Zustrom an geflüchteten Menschen stellte und stellt die Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zweifellos vor enorme Herausforderungen. Die bisherigen Maßnahmen zur Bewältigung dieser Herausforderung zielten zunächst auf die Unterbringung der Geflüchteten und der Organisation von ordnungsgemäßen Asylverfahren. In der mittleren Frist müssen Perspektiven im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt entwickelt werden (siehe auch die Diskussion zu diesen Dimensionen weiter unten).

6 http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Fruehe-Schulabgaengerinnen-und-Schulabgaenger/A10-Indikator-Fruehe-Schulabgaengerinnen-und-Schulabgaenger.html (abgerufen am 30. Juni 2017)

7 http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Ohne-Berufsausbildung/A11-Indikator-Berufsausbildung.html (abgerufen am 30. Juni 2017)

8 http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Langzeitarbeitslose-und-Langzeiterwerbslose/A04-Indikator-Langzeitarbeitslose-und-Langzeiterwerbslose.html (abgerufen am 30. Juni 2017)

9 http://www.sueddeutsche.de/politik/asylbewerberzahlen-fuer-zahl-der-fluechtlinge-in-deutschland-extrem-gesunken-1.3328336 (abgerufen am 30. Juni 2017)

Mit der Verabschiedung des Integrationsgesetzes im Frühjahr 2016 erleichtert die Bundesregierung die Integration von Geflüchteten in der Berufsausbildung und im Arbeitsmarkt.

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 ist eine weitere Maßnahme, die langfristig zur Vermeidung von Armut beitragen kann. Durch den gesetzlichen Mindestlohn könnte das Problem der „in-work poverty“ begrenzt werden, denn der Mindestlohn wirkt sich direkt auf die Einkommen in den unteren Einkommensschichten aus. Falls durch den Mindestlohn allerdings negative Beschäftigungseffekte entstehen, könnte lediglich die „in-work poverty“ durch die traditionelle „out-of-work poverty“ ersetzt werden. Bislang sind solche negativen Effekte allerdings noch nicht zu beobachten.

4 Gelegenheiten für wechselseitiges Lernen

Eine Gegenüberstellung der Reformleistung und der Höhe des Problemdrucks – gemessen am SJI für die Dimension der Armutsvermeidung – zeigt, dass Deutschlands Profil, das „hohe soziale Gerechtigkeit“ mit „geringer Reformleistung“ kombiniert, auch in anderen Ländern wie Österreich, Dänemark,

Abbildung 4

Überblick Reform Barometer Deutschland: Dimension Armutsvermeidung

	Reformleistung			Bedarf			Aktivität			Qualität		
	D	EU	Rang	Rang	D	EU			Rang	D	EU	Rang
Armutsvermeidung *Dimensionswerte*	+0,16	+0,29	16 /24	10 /27	1,91	2,01	33% D, 39% EU		20 /27	+0,49	+0,67	16 /24
⌙ Gesamtbevölkerung	+0,13	+0,32	14 /23	6 /27	1,24	1,64	35% D, 47% EU		20 /27	+0,36	+0,57	15 /23
⌙ Senioren (>65 Jahre)	+0,27	+0,35	14 /21	14 /27	1,69	1,86	36% D, 48% EU		20 /27	+0,73	+0,65	10 /21
⌙ Kinder (0–17 Jahre)	+0,32	+0,53	16 /24	9 /27	2,04	2,33	60% D, 54% EU		11 /27	+0,54	+0,87	17 /24
⌙ Alleinerziehende	+0,19	+0,29	14 /23	5 /27	2,15	2,36	35% D, 38% EU		12 /27	+0,55	+0,64	14 /23
⌙ im Ausland Geborene	+0,07	+0,04	4 /14	17 /27	2,04	1,84	12% D, 15% EU		12 /27	+0,58	+0,08	3 /14
⌙ Flüchtlinge	0,00	0,17	8 /13	18 /27	2,28	2,00	20% D, 26% EU		15 /27	0,00	0,28	8 /13
	-0,1	+0,55					0	1 2 3		-2	0 +2	

Aggregierte Daten anhand der Einschätzungen von N=27 Experten

Reform Barometer 2016

BertelsmannStiftung

der Tschechischen Republik, Finnland und Slowenien zu finden ist. Die Slowakei, Luxemburg, aber auch Frankreich zeichnen sich hingegen durch eine hohe Reformleistung aus, obwohl in diesen Ländern der Problemdruck vergleichsweise gering ist. Insofern bieten sie sich als gute Vergleichsfälle für wechselseitiges Lernen an. Luxemburg, beispielsweise, ist nach Einschätzung der Expert/innen besonders erfolgreich in der Integration von Flüchtlingen (Performanzindex von 1,35), aber auch Frankreich schneidet hier deutlich besser ab als Deutschland (mit einem Wert von 0,66). Die Slowakei liegt bei der Bekämpfung von Kinderarmut weit vorne (ebenfalls mit einem Performanzwert von 0,66).

Gleichberechtigte Bildung

1 Status sozialer Gerechtigkeit

Das Thema Bildungsgerechtigkeit steht seit dem „PISA-Schock" Anfang der 2000er Jahre weit oben auf der politischen Agenda, zumal die erste PISA-Vergleichs-Studie aus dem Jahr 2000 nicht nur die unterdurchschnittlichen Bildungsleistungen deutscher Schülerinnen und Schüler attestiert hatte, sondern auch ein überdurchschnittlich hohes Ausmaß an Bildungsungleichheit. Seitdem haben viele Bundesländer eine Vielzahl an Reformen umgesetzt, die sowohl auf die Verbesserung der Bildungsqualität durch die Einführung von Vergleichstest und gemeinsamen Bildungsstandards abzielen, als auch auf die Verringerung des Einflusses des sozialen Hintergrundes auf die Bildungsleistungen. Die jüngste PISA-Studie aus dem Jahr 2015 zeigt, dass diese Ziele zumindest teilweise erreicht worden sind.[10] Die Bildungsleistungen haben sich im Vergleich zum Jahr 2000 im Schnitt deutlich verbessert, wenngleich seit 2012 – der vorletzten Befragung – keine signifikanten positiven Veränderungen mehr zu beobachten sind. In Bezug auf die Bildungsgerechtigkeit[11] liegt Deutschland weiterhin unter dem OECD-Durchschnitt. Allerdings gibt es (inzwischen) auch eine Zahl von Ländern, die noch schlechter abschneiden, etwa Belgien, Frankreich, Luxemburg, Ungarn und auch Singapur.

Die Entwicklung des *Social Justice Index* für die Dimension Bildung erlaubt eine differenziertere Betrachtung (vgl. Abbildung 5). Im Jahr 2017 liegt Deutschland mit einem Wert von 6,54 etwas über dem EU-28-Durchschnitt von 6,28. Dies belegt zwar weiterhin bestehende Probleme beim gleichberechtigten Zugang zu Bildung, aber das Ausmaß der Bildungsungerechtigkeit erscheint umgekehrt auch nicht (mehr) dramatisch hoch. Andere Länder wie Spanien (5,32), Italien (5,4) und Portugal (4,92), aber auch Österreich (6,33), Belgien (6,19) und Frankreich (5,93) schneiden (zum Teil deutlich) schlechter ab. Im Vergleich zu seinen direkten Nachbarn Dänemark (7,84) und Polen (6,86) hat Deutschland allerdings noch Nachholbedarf. Bedenkenswert ist außerdem, dass sich der Wert im Zeitverlauf von 2008 (6,10) kontinuierlich verbessert hat.

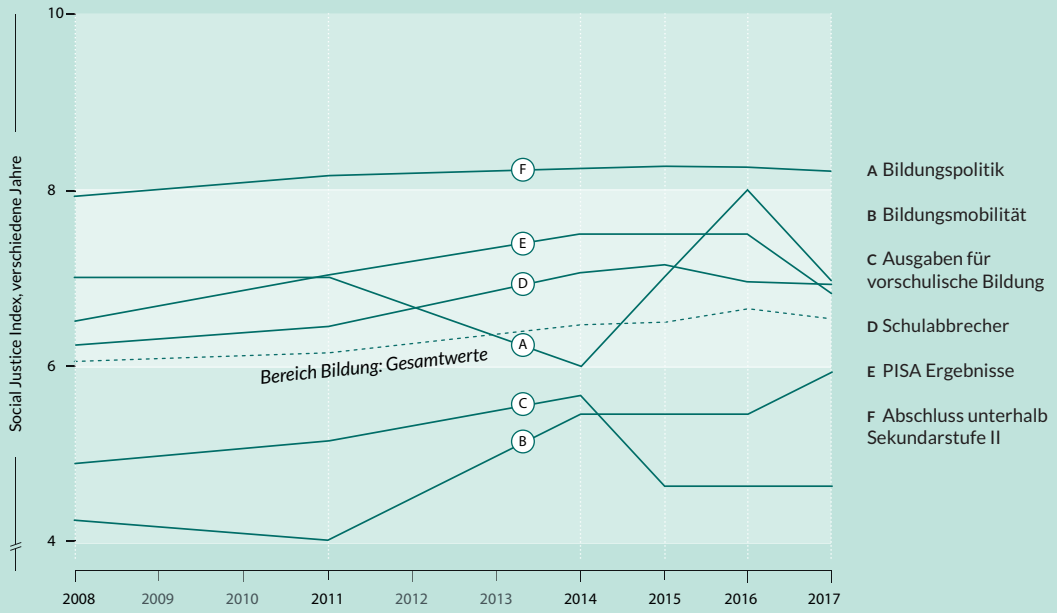
Eine detaillierte Untersuchung der Indikatoren zeigt, wo die größten Fortschritte erzielt werden konnten. Aufgrund der gut ausgebauten und weithin

10 OECD, 2016: PISA 2015: PISA Ergebnisse im Fokus, Paris: OECD.

11 Gemessen an dem Prozentsatz der Variation der Bildungsleistungen (Naturwissenschaften), die durch den sozioökonomischen Status der Schüler erklärt wird.

Abbildung 5

Entwicklung der SJI-Indikatoren im Bildunsgbereich für Deutschland



10 = höchster möglicher Wert / 1= geringster möglicher Wert

Social Justice Index 2017

BertelsmannStiftung

als solide Alternative zur Hochschulbildung akzeptierten beruflichen Bildung war in Deutschland der Anteil der jungen Bevölkerung mit einem Bildungsabschluss unterhalb der Sekundarstufe traditionell gering. Dies schlägt sich in stark überdurchschnittlichen Werten nieder (in 2017: 8,18). Eher problematisch sind die Gerechtigkeitsdimensionen zum Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf Bildungsleistungen und zum Ausbau der frühkindlichen Erziehung. Beim Indikator „Öffentliche Ausgaben für vorschulische Bildung (in % des BIP)“ eine leichte Verschlechterung des Wertes von 4,88 (2008) auf 4,63 (2017) zu beobachten ist; 2014 lag dieser Wert noch deutlicher höher (5,65), was auf nachlassende Anstrengungen beim Ausbau der frühkindlichen Bildung hindeuten könnte. Die Situation bei der Bildungsgerechtigkeit (im genannten engeren Sinne) hat sich jedoch mit einem Anstieg des Wertes von 4,27 (2008) auf 5,93 (2017) verbessert. Insofern sind insbesondere beim letzten Indikator deutliche Fortschritte zu beobachten, wenngleich hier Deutschland weiterhin Nachholbedarf hat.

2 Herausforderungen

Die zentralen Herausforderungen in der Bildungspolitik sind klar erkennbar. Trotz der Fortschritte bestehen weiterhin signifikante Defizite in puncto Bildungsgerechtigkeit. Weiterhin spielt der sozioökonomische Hintergrund von Schülern eine größere Rolle als in anderen Ländern als Bestimmungsfaktor von Bildungsleistungen. Auch beim Ausbau der frühkindlichen Erziehung hat Deutschland im internationalen Vergleich Nachholbedarf, obwohl im letzten Jahrzehnt erhebliche politische und fiskalische Anstrengungen

unternommen wurden, diesen Sektor auszubauen. Offensichtlich hängt beides zusammen: Der Ausbau von frühkindlicher Erziehung trägt dazu bei, dass bereits im frühen Kindesalter sozioökonomisch bedingte Entwicklungsdefizite angegangen und ansatzweise ausgeglichen werden können, so dass in höheren Bildungsstufen Bildungsungleichheiten verringert werden können. Selbstverständlich darf und soll eine Stärkung der inklusiven Dimension des Bildungssystems nicht zu Lasten der Qualität und Leistungsfähigkeit des Systems gehen.

Wie im vorherigen Abschnitt bereits erwähnt, steht die Bildungspolitik zudem vor der Herausforderung, eine hohe Zahl von Geflüchteten in das Bildungssystem zu integrieren. Da besonders viele junge Leute – häufig mit mangelnden Sprachkenntnissen und/oder geringer Schulbildung – unter den Geflüchteten sind, kommt dem Bildungssystem eine zentrale Rolle in der Bewältigung dieser Integrationsaufgabe zu. Anekdotische Evidenz zur Integration von Flüchtlingen in der Berufsausbildung – insbesondere dem Handwerk, das zunehmend Rekrutierungsprobleme hat – zeigt, dass diesem Sektor eine hohe Bedeutung zukommt.

Im Politikfeld Bildung sind die zentralen Herausforderungen somit:

- Fortsetzung des Ausbaus des Sektors der frühkindlichen Erziehung;
- Intensivierung der Anstrengungen zum Abbau von Bildungsungleichheiten bei gleichzeitiger Sicherung der Erfolge in der Verbesserung der Bildungsqualität;
- verstärkte Anstrengungen zur Integration von geflüchteten Menschen.

3 Reformbemühungen

Das *Reform Barometer* stellt sehr differenzierte Angaben zur Reformleistung in den unterschiedlichen Sub-Dimensionen zur Verfügung (vgl. Abbildung 6). Hierbei fällt jedoch zunächst auf, dass die befragten Expert/innen Deutschland insgesamt ein schlechtes Zeugnis ausstellen. Der Reformleistungsindex erreicht einen Wert von 0,13 (Rang 12 von 21). Gerechter Zugang zu Bildung ist damit derjenige Politikbereich, der im *Reform Barometer* im Vergleich zu den anderen am schlechtesten abschneidet. Die Expert/innen bestätigen die harten Daten des SJI, indem sie im Bildungsbereich eine besonders hohe Notwendigkeit für Reformen sehen (2,30) – in dieser Hinsicht liegt das Politikfeld Bildung vor allen anderen Politikbereichen. Insofern ist die Diskrepanz zwischen Reformdruck und tatsächlichen Reformanstrengungen besonders hoch.

Die Analyse der Sub-Indices zeigt an, wo der größte Reformstau zu verorten ist. Die Expert/innen erkennen Anstrengungen zum Ausbau des Sektors der frühkindlichen Erziehung und der vorschulischen Bildung, und zwar sowohl hinsichtlich der Frage der Stärkung von gleichen Bildungschancen (Aktivitätsgrad von 57 Prozent bei der frühkindlichen Erziehung und 64 Prozent bei der vorschulischen Bildung) als auch der Verbesserung der strukturellen und finanziellen Bedingungen (Aktivitätsgrad von 53 Prozent bei der frühkindlichen Erziehung und 29 Prozent bei der vorschulischen Bildung). Ebenfalls tendenziell positiv werden Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungsqualität in allen Bildungssektoren (bis auf die Hochschulbildung) gesehen (mit einem durchschnittlichen Aktivitätsgrad von 43 Prozent).

Abbildung 6

Überblick Reform Barometer Deutschland: Dimension Bildung

	Reformleistung			Bedarf			Aktivität		Qualität		
	D	EU	Rang	Rang	D	EU		Rang	D	EU	Rang
Gleichberechtigte Bildung *Dimensionswerte*	+0,13	+0,20	12 /21	18 /22	2,30	2,02	19% D, 33% EU	17 /22	+0,69	+0,52	8 /21
Gleiche Bildungschancen	+0,28	+0,42	12 /18	16/25	2,08	1,92	36% D, 47% EU	16 /25	+0,78	+0,69	8 /18
Strukturelle Bedingungen (personell und finanziell)	+0,09	+0,14	9 /19	10 /23	2,07	2,00	18% D, 27% EU	14 /23	+0,50	+0,38	8 /19
Qualität der Lehre		+0,20		7 /22	1,65	1,81	43% D, 30% EU	6 /22		+0,41	
Unabhängigkeit des Lernerfolgs vom sozioökonomischen Status		+0,19		18 /21	3,00	2,50	25% D, 29% EU	11 /21		+0,41	
Schulabbrecher	0,00	+0,21	9 /16	10 /21	2,00	2,01	0% D, 30% EU	15 /21	0,00	+0,41	10 /17
Integration von Flüchtlingen	0,00	0,14	7 /15	17 /18	3,00	1,95	0% D, 25% EU	11 /18	0,00	0,30	7 /15

-0,1 +0,55 | 0 1 2 3 | -2 0 +2

Aggregierte Daten anhand der Einschätzungen von N=12 Experten

Reform Barometer 2016

BertelsmannStiftung

Besonders kritisch fällt jedoch das Urteil hinsichtlich der Integration von Flüchtlingen in das Bildungssystem und der Verringerung der Schulabbrecherquote aus. Hier sind – laut Expertenurteil – keine Reformaktivitäten zu beobachten. Dieses harsche Urteil, vor allen Dingen hinsichtlich der Integration von Flüchtlingen, überrascht allerdings etwas angesichts der Tatsache, dass zu Hoch-Zeiten der Flüchtlingskrise zunächst die Unterbringungen der Geflüchteten im Vordergrund stand und inzwischen durchaus einige – wenngleich nicht notwendigerweise ausreichende – Maßnahmen umgesetzt wurden. Auch bei der Beseitigung des Zusammenhangs zwischen dem sozioökonomischen Hintergrund und Bildungsleistungen konstatieren die Expert/innen wenig Aktivitäten. Dies gilt ebenso für die Verbesserung der strukturellen und finanziellen Bedingungen in anderen Sektoren als der frühkindlichen Erziehung.

Wenngleich die Einschätzungen der Expert/innen ein sehr differenziertes Bild der Reformleistung Deutschlands in den verschiedenen Dimensionen liefern, sollte hierbei dennoch berücksichtigt werden, dass der ganz wesentliche Teil der bildungspolitischen Kompetenzen in den Händen der Bundesländer liegt, deren Aktivitäten über das *Reform Barometer* nur bedingt abgebildet werden können. Eine Durchsicht der individuellen Kommentare

der Expert/innen bestätigt diesen Eindruck. Im Großen und Ganzen waren die letzten zehn Jahre eine Phase intensiver bildungspolitischer Reformbemühungen. So waren einige Bundesländer sicherlich reformorientierter als andere. Sie haben Stück um Stück und auf eher inkrementelle Weise signifikante Reformen umgesetzt, wie zum Beispiel die graduelle Transformation des drei- (oder vier-) gliedrigen Schulsystems in ein Zwei-Säulen-Modell und die Stärkung der Schulautonomie. Flächendeckend wurden zudem gemeinsame Bildungsstandards und Vergleichstests eingeführt. Diese und weitere Reformen haben auch zu den graduellen Verbesserungen des gesamten deutschen Bildungssystems in den Bildungsleistungen und bei der Bildungsgerechtigkeit beigetragen.

4 Gelegenheiten für wechselseitiges Lernen

Auch in der Bildungsdimension zeichnet sich Deutschland in der Gesamtbetrachtung der Daten vom *Reform Barometer* und des SJI durch eine „hohe soziale Gerechtigkeit“ in Kombination mit einer „geringen Reformleistung“ aus. Allerdings liegt Deutschland in beiden Dimensionen deutlich näher am EU-Durchschnitt. Vielfältige Gelegenheiten zum wechselseitigen Lernen scheint es vor allen Dingen mit den Nachbarländern Polen und Dänemark zu geben. Polen hat trotz oder vielleicht auch wegen des nicht einfachen bildungspolitischen Erbes aus der Zeit des real existierenden Sozialismus in den letzten Jahren und Jahrzehnten erhebliche Anstrengungen zur Modernisierung seines Bildungssystems unternommen, zum Beispiel durch die Einführung eines neuen Typus von Gemeinschaftsschule Ende der 1990er Jahre. Dänemark wiederum hat es gerade im Bereich der beruflichen Bildung durch den Ausbau von vollzeitschulischen bzw. außerbetrieblichen Alternativen zur rein betrieblichen dualen Ausbildung geschafft, das Inklusionspotenzial des Systems zu stärken, ohne den Status der dualen Ausbildung in Frage zu stellen.

Arbeitsmarktzugang

1 Status Arbeitsmarktzugang

Die deutsche Wirtschaft schafft Jobs wie schon lange nicht mehr. Günstige makroökonomische Rahmenbedingungen tragen zur rekordhohen Beschäftigung bei. Die starke industrielle Innovationsfähigkeit, unterstützt durch Fortschritte in der Grundlagenforschung und der tertiären Ausbildung, sichert der exportorientierten Wirtschaft einen Qualitätsvorsprung und treibt das Wachstum. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen profitiert auch von einem schwachen Wechselkurs des Euro, dessen Aufwertung vom Rest der Eurozone gebremst wird, sowie insgesamt verhaltenen Lohnsteigerungen in den letzten Jahren. Vergangene Reformen wie die Agenda 2010 haben zudem auf Arbeitnehmerseite die Anreize zur Erwerbsbeteiligung gestärkt und die Flexibilität des Arbeitsmarktes erhöht. Vor diesem Hintergrund konnte Deutschland die einst hohe Arbeitslosigkeit trotz ansteigender Erwerbsquote nachhaltig abbauen. Das Land verzeichnet heute die zweitniedrigste Arbeitslosigkeit in der EU (vgl. Abbildung 7). Sie ist seit 2008 von 8,8 Prozent auf 4,2 Prozent in 2017 gesunken und damit deutlich unter derjenigen von Großbritannien (4,9 Prozent), Österreich (6,1 Prozent),

Dänemark (6,3 Prozent), Frankreich (10,1 Prozent), Italien (11,9 Prozent) oder gar Spanien und Griechenland mit 19,7 bzw. 23,7 Prozent. Gleichzeitig stieg die Beschäftigungsquote seit 2008 von 69,0 Prozent auf 74,7 Prozent im Jahr 2017 an. Dies ist in der EU der vierthöchste Wert knapp nach Schweden, Dänemark und den Niederlanden. Deutschland sichert seinen Arbeitnehmern beste Chancen auf eine Erwerbstätigkeit. Das ist eine zentrale Voraussetzung für eine hohe und breit gestreute soziale Teilhabe in der Bevölkerung.

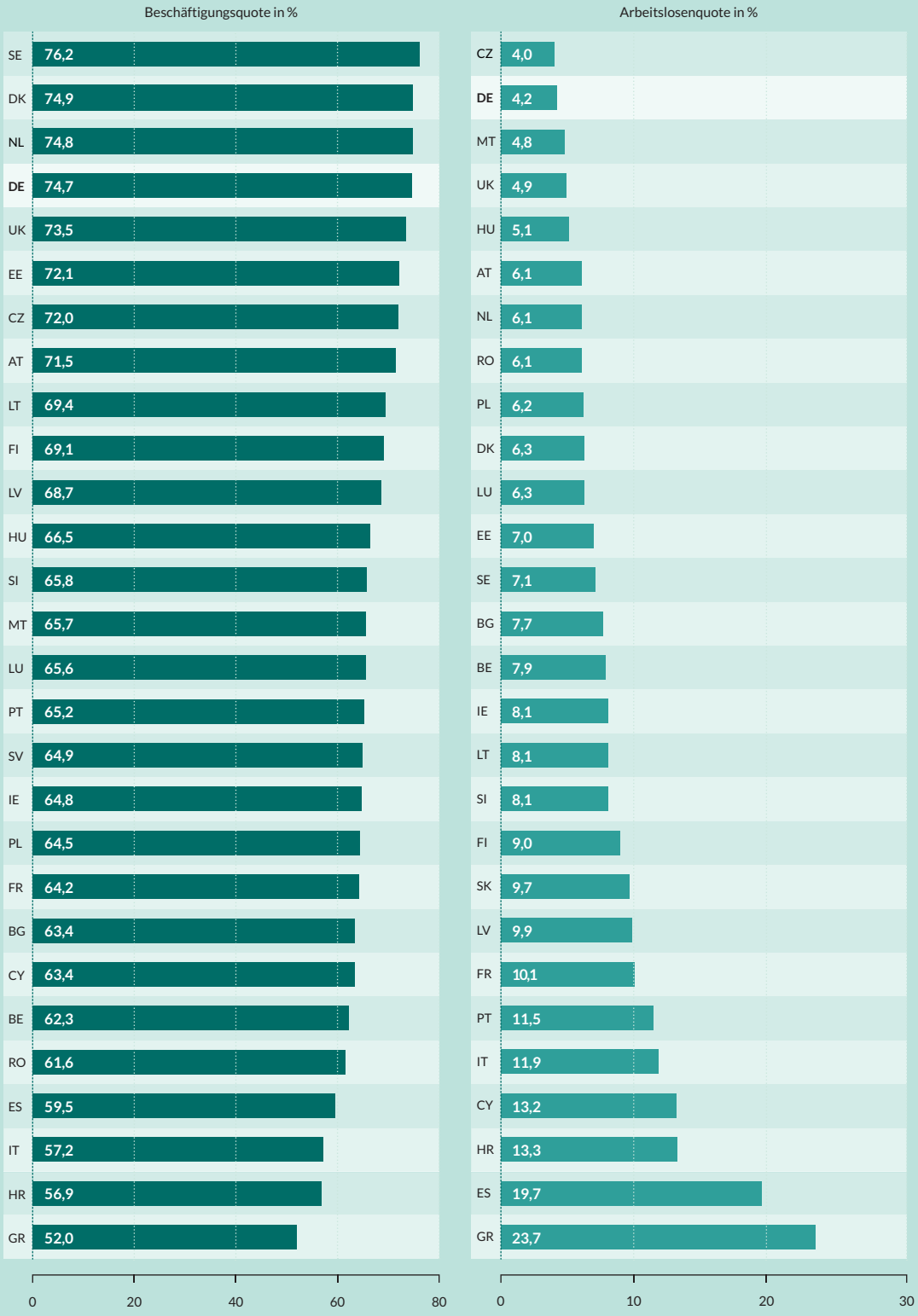
Trotz dieser Erfolge gibt es Risikogruppen mit erhöhten Schwierigkeiten im Arbeitsmarktzugang. Die fortschreitende Globalisierung und die starke Innovationsorientierung der Wirtschaft verstärken den Strukturwandel und erhöhen die Risiken für die einzelnen Arbeitnehmer/innen. Digitalisierung und zunehmende Automatisierung ersetzen gewohnte Arbeitsinhalte und erfordern neue Qualifikationen. Zu den Verlierern zählen potentiell die geringqualifizierten Arbeitnehmer, viele davon in prekären Beschäftigungsverhältnissen und geringem Lohn; die Langzeitarbeitslosen, die mit zunehmender Dauer der Inaktivität wertvolle Arbeitserfahrungen verlieren; oder auch ältere Arbeitnehmer, die nach vielen Jahren regelmäßiger Lohnsteigerungen teuer geworden sind und teilweise den Anschluss an neue Qualifikationen verpasst haben. In vielen Ländern schützt die Arbeitsmarktregulierung vor allem jene, die bereits in Beschäftigung sind, gegenüber den Außenstehenden, die neu eine Beschäftigung suchen. Während die Beschäftigten profitieren, kann ein starker Kündigungsschutz jedoch jene Gruppen benachteiligen, die neue Arbeit suchen. Das sind unter anderem vor allem Jugendliche, Frauen nach einer längeren Erwerbspause, Arbeitslose, sowie Zuwanderer und Flüchtlinge.

Auch Deutschland bietet trotz hervorragender Gesamtsituation nicht allen Gruppen die gleichen Arbeitsmarktchancen und ist nicht in allen Aspekten das in Europa führende Vorbild. Die Statistiken des Gerechtigkeitsindex SJI 2017 lassen die relativen Stärken und Schwächen rasch erkennen. In Deutschland beträgt die Jugendarbeitslosigkeit nur 7,1 Prozent und liegt mit Abstand vor den nächsten Ländern wie Österreich, Dänemark und Niederlande mit 11,2 Prozent, 12,0 Prozent und 10,8 Prozent. Mit dem Erfolgsmodell der beruflichen Ausbildung bereiten diese Länder ihre Jugendlichen weit besser auf die Anforderungen einer aktiven Beschäftigung vor als der Rest der EU. Neben den schwer von der Finanz- und Wirtschaftskrise gezeichneten Ländern Spanien und Griechenland (Jugendarbeitslosigkeit von 44,4 bzw. 47,3 Prozent in 2017) können selbst große Mitgliedsstaaten wie Frankreich und Italien mit 24,6 Prozent und 37,8 Prozent einem großen Teil der Jugendlichen nicht mehr länger einen erfolgreichen Start ins Berufsleben ermöglichen und verschwenden damit wertvolles Humankapital. Ähnlich vorteilhaft präsentiert sich Deutschland im europäischen Vergleich bei den älteren Arbeitnehmern. Die Beschäftigungsrate von 68,8 Prozent ist die zweithöchste in der EU, übertroffen nur von Schweden mit 75,5 Prozent. Das benachbarte Österreich liegt mit 49,2 Prozent bereits weit abgeschlagen an 18. Stelle. Auch die Langzeitarbeitslosenrate, die ebenfalls seit 2008 abgenommen hat, liegt in Deutschland mit 1,73 Prozent der Erwerbsbevölkerung nur recht knapp hinter der Spitzengruppe Schweden mit 1,38 Prozent, Dänemark mit 1,4 und Großbritannien mit 1,32 Prozent, während sie in den südlichen Mitgliedsstaaten zwischen 7 und 10 Prozent und in Griechenland gar 17,0 Prozent beträgt.[12]

12 Diese Prozentsätze erscheinen sehr gering. Dennoch ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen ziemlich hoch und beträgt z. B. in Deutschland etwa 45 Prozent (=2.1/4.7).

Abbildung 7

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Deutschland im europäischen Vergleich



Social Justice Index 2017

BertelsmannStiftung

Deutlich ungünstiger präsentiert sich die Situation für die geringqualifizierten Arbeitnehmer und im Niedriglohnsektor, wo die Situation in Deutschland nicht mehr als unzweifelhafter Standard für andere Länder gelten kann. Die Arbeitslosenrate unter den Geringqualifizierten beträgt trotz beachtlicher Abnahme seit 2008 immer noch 10 Prozent, deutlich höher als in den führenden Ländern Großbritannien, Malta, und Dänemark, die Werte zwischen 6,2 und 6,6 Prozent aufweisen. Ein anderes Problem sind die vielen prekären Jobs und die Qualität der Beschäftigung am unteren Einkommensende, so dass die Aufnahme einer Beschäftigung viele Haushalte nicht über die Armutsgrenze heben kann. Diese Problematik spiegelt sich auch in mehreren Kommentaren der befragten Expert/innen wider. Der Anstieg der Beschäftigung kommt also teilweise auf Kosten der Qualität und mag die Spreizung der Einkommen als Folge von Innovation und Globalisierung widerspiegeln. Nach dem SJI 2017 beträgt in Deutschland die Armutsrate unter den Beschäftigten 7,1 Prozent, während sie in den führenden Ländern Finnland und Irland bei knapp 3 Prozent und im benachbarten Österreich bei 6,9 Prozent liegt. Innerhalb der EU liegt Deutschland damit nur an 16. Stelle.

2 Herausforderungen

Die Umwälzungen auf dem Arbeitsmarkt, die Gefahr des Abgleitens in Langzeitarbeitslosigkeit und Armut und die schwierige Situation von Randgruppen bedeuten, dass weiterhin und ständig Anstrengungen zur Verbesserung der sozialen Inklusion unternommen werden müssen. Langfristige Trends wie die Alterung der Bevölkerung, Innovation mit den neuen Wellen der Digitalisierung und Automatisierung, Veränderungen der globalen Arbeitsteilung angesichts aufstrebender Schwellenländer wie z. B. China und Indien, anhaltender Zuwanderungsdruck und die Integration ausländischer Arbeitskräfte haben starke Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte. Diese Trends stellen die Wohlfahrtsstaaten Europas vor große Herausforderungen, allen Bevölkerungsgruppen einen guten Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten und eine angemessene Teilhabe am Wohlstand zu sichern.

Der Anstieg der Lebenserwartung und damit der stetig zunehmende Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung muss mit einem raschen Anstieg der aktiven Lebensarbeitszeit begleitet werden. Nur so ist es möglich, das heutige Verhältnis von Sozialbeiträgen und Leistungen in der Rentenversicherung und im Gesundheitswesen beizubehalten und die Kosten fair und gleichmäßig auf junge und ältere Teile der Bevölkerung aufzuteilen. Innovation und Globalisierung verursachen einen starken Strukturwandel und erzeugen höhere Risiken für die Beschäftigung. Sozialstaat und Arbeitsmarktpolitik können diesen wachstumssteigernden Wandel unterstützen, indem sie die Umlenkung und den Neueinsatz der Arbeit unterstützen und nicht blockieren. Das spricht für eine stärkere Orientierung an einer Politik der „Flexicurity“, die eine Arbeitslosenversicherung und ein dichtes Auffangnetz bei langanhaltender Erwerbslosigkeit mit moderaten Kündigungsschutz und aktiver Arbeitsmarktpolitik kombiniert, wie es die EU-Kommission empfiehlt (EC 2007). Ein dichtes Auffangnetz ist auch deshalb notwendig, damit die Arbeitenden eher bereit sind, die höheren Beschäftigungs- und Einkommensrisiken der Innovation und Internationalisierung zu akzeptieren. Schließlich führt ein gehäuftes Auftreten vorübergehender Einkommensausfälle oder eine zunehmende Ungleichheit auch zu einer stärkeren Belastung des Steuer- und Transfermechanismus. Dabei steht die Politik unweigerlich

vor einer schwierigen Abwägung zwischen einer großzügigen Absicherung bei Erwerbslosigkeit und der Stärkung der Beschäftigungsanreize. Um die Kosten der Sozialsysteme und der Umverteilung zu begrenzen, braucht es verstärkte Anstrengungen für vorbeugende Maßnahmen wie Bildung, Qualifikation und lebenslanges Lernen. Diese sozialpolitischen Investitionen in Verbindung mit einem guten Arbeitsmarktzugang mindern die sozialen Risiken und fördern den Aufstieg. Je mehr sozialer Aufstieg möglich ist, desto geringer ist die Zahl jener, die den Sozialstaat in Anspruch nehmen müssen.

3 Reformbemühungen

In Deutschland wirken weiterhin frühere Reformen wie die Agenda 2010 nach. Die Zunahme von Leiharbeit und Teilzeitbeschäftigungen steigert zwar die Arbeitsmarktflexibilität der Industrie, wird aber auch im Hinblick auf prekäre Arbeitsverhältnisse kritisiert. Der Länderbericht zu Deutschland der Sustainable Governance Indicators (SGI 2016) berichtet allerdings, dass zwischen 2009 und 2014 der Anteil der normalen Beschäftigung zugenommen hat, während die Anteile der befristeten Arbeitsverhältnisse zurückgegangen und der Minijobs mit weniger als 450 Euro Monatsgehalt konstant geblieben sind. Die Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung scheint in der Mehrheit den Präferenzen der betroffenen Personen zu entsprechen, denn in einer Umfrage gaben nur 20 Prozent der befragten Teilzeitbeschäftigen den Wunsch nach höherer Arbeitszeit an (SVR 2015, S. 230). In der Berichtsperiode wurden einige spezielle Reformen mit Auswirkungen auf den Arbeitsmarktzugang auf den Weg gebracht, darunter die Einführung eines Mindestlohns von 8,50 Euro pro Stunde. Dieser hat sich wohl auch angesichts der guten Wirtschaftslage bislang nicht negativ auf die Beschäftigung ausgewirkt und damit die Situation der betroffenen Gruppen verbessert. Mitte 2014 wurde die Rente mit 63 ohne Abschläge für langjährig Beschäftigte beschlossen. Zudem hat das Management des starken Zustroms von Flüchtlingen die Regierung beansprucht. Die konzentrierte Zuwanderung schaffte große Herausforderungen für Qualifizierung und andere Verbesserungen des Arbeitsmarktzugangs, wobei der Mindestlohn die Integration der Flüchtlinge erschweren könnte (siehe auch die Abschnitte zu Bildung und Armutsvermeidung).

Trotz des guten Gesamtbildes bestehen Defizite in einzelnen Bereichen. Zudem verlangen die erwähnten Herausforderungen neue Reformen. Die Expertenbefragung vermittelt jedoch ein ernüchterndes Gesamtbild, wobei die Stichprobe mit maximal 15 Antworten gering ist und die Ergebnisse daher mit Vorsicht zu interpretieren sind. Nach dem *Reform Barometer 2016* (vgl. Abbildung 8) bewerten die Expert/innen trotz der guten Ausgangslage die Notwendigkeit von Reformen zur Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs auf der vierteiligen Skala von 0 bis 3 mit 2,44 als relativ hoch, sogar höher als im Durchschnitt der EU mit einem wahrgenommenen Reformbedarf von 2,22. Dem steht eine deutlich unterdurchschnittliche Aktivitätsrate von nur 36 Prozent im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 51 Prozent. Die Expert/innen nehmen also einen gewissen Reformstau wahr. In anderen Ländern haben also die Befragungsteilnehmer ihre Regierungen als wesentlich aktiver eingestuft. Im Gegensatz zum quantitativen Umfang haben jedoch die zu Deutschland befragten Expert/innen die Qualität der getätigten Reformen mit 0,91 (Durchschnittswert auf der Skala von -2 bis +2) im Vergleich zur gesamten EU mit einem Wert von nur 0,46 als überdurchschnittlich hoch

eingestuft. Nach Expertenmeinung geht also die deutsche Politik langsam, aber sorgfältig und durchdacht vor. Die Reformleistung misst sich in Häufigkeit und Qualität der Reformen. Es ist die hohe wahrgenommene Qualität der Reformen, die Deutschland in der Reformleistung mit einem Wert von 0,33 (= 0,36 Aktivität x 0,91 Qualität) über den europäischen Durchschnitt von 0,26 hebt. Der hervorragenden Ausgangslage steht eine nur durchschnittliche Reformleistung gegenüber.

Das *Reform Barometer* unterteilt die Dimension Arbeitsmarktzugang in drei Teilziele, nämlich (i) Zunahme der Beschäftigung bzw. Abnahme der Arbeitslosenrate, (ii) prekäre Beschäftigung aufgrund unfreiwillig befristeter Arbeitsverträge, und (iii) prekäre Beschäftigung nach Armutsquote der Geringverdiener. Die Antworten sind durchaus heterogen. Geringeren Bedarf sehen die Expert/innen beim Teilziel Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, wo sie auch eine geringere Reformqualität wahrnehmen. Bei den Teilzeitverträgen sehen sie sowohl einen höheren Reformbedarf als auch eine höhere Reformleistung der Regierung. Bezüglich der Armutsquote unter den Beschäftigten präsentiert sich das Bild fast identisch mit der Situation der gesamten Dimension Arbeitsmarktzugang.

Das *Reform Barometer* erhebt bezüglich des Ziels Beschäftigung und Arbeitslosigkeit auch die Einschätzung für sechs spezifische Zielgruppen, nämlich ältere Arbeitnehmer (55-64 Jahre), Jugendliche (15-24 Jahre), Frauen, Langzeitarbeitslose und gering qualifizierte Arbeitnehmer, ausländische Arbeitskräfte und Flüchtlinge. Für die Gesamtbevölkerung nehmen die Befragten einen eher hektischen Politikbetrieb wahr, indem ein deutlich unterdurchschnittlicher Bedarf (1,57 anstatt 2,44) auf eine überdurchschnittlich hohe Politikaktivität (76 Prozent statt 36 Prozent) gepaart mit geringerer Qualität (-0,41 statt 0,91) trifft. Die genannten Zielgruppen erfassen zusammen nur einen Teil der Bevölkerung, in dem besondere Probleme vermutet werden. Tatsächlich sehen die Expert/innen in allen Zielgruppen einen etwas höheren Reformbedarf und gleichzeitig eine geringere Reformaktivität als für die Gesamtbevölkerung. Dabei erscheint ihnen der Reformbedarf bei Langzeitarbeitslosen, Geringqualifizierten, Ausländern und Flüchtlingen besonders dringlich. Nur für einen Teil der Zielgruppen liegen Befragungsergebnisse über die Reformqualität vor. Die Reformqualität im Hinblick auf Arbeitsmarktzugang schätzen sie besonders gut bei älteren Arbeitnehmern, aber überdurchschnittlich schlecht bei Frauen ein.

4 Gelegenheiten für wechselseitiges Lernen

Natürlich ist gegenseitiges Lernen über Prozess und Inhalt von Reformen möglich. Jene Politikfelder, in denen Deutschland mit besonders hoher Reformleistung glänzt oder aufgrund vergangener Anstrengungen eine gute Ausgangsposition innehat, dürften für andere Länder im Hinblick auf mehr Innovation in der nationalen Politik besonders interessant sein. Viele Expert/innen sehen z. B. die Berufsausbildung als ein Vorbild für andere Länder in Europa, die unter besonders starker Jugendarbeitslosigkeit leiden (siehe Abschnitt Bildung). Umgekehrt dürfte sich für Deutschland ein Blick in jene Länder lohnen, die eine besonders hohe Reformleistung aufweisen. In der gesamten Dimension Arbeitsmarktzugang stehen z. B. die Spitzenreiter Irland (erhobene Reformleistung 0,67), Tschechische Republik (0,58), Litauen (0,51), Slowakei (0,45), Polen (0,44) vorne. Das sind reformfreudige osteuropäische Mitgliedsländer und das krisengeschädigte Irland, die von einer besonders

Abbildung 8

Überblick Reform Barometer Deutschland: Dimension Arbeitsmarktzugang

	Reformleistung			Bedarf			Aktivität		Qualität		
	D	EU	Rang	Rang	D	EU		Rang	D	EU	Rang
Arbeitsmarktzugang *Dimensionswerte*	+0,33	+0,26	8 /17	14 /19	2,44	2,22	36% D, 51% EU	15 /19	+0,91	+0,46	3 /17
Erhöhung der Beschäftigungsquote / Reduktion der Arbeitslosenquote	0,00	+0,32	18 /19	6 /22	2,02	2,23	33% D, 52% EU	19 /22	–0,01	+0,48	18 /19
⌙ Gesamtbevölkerung	–0,31	+0,41	16 /16	6 /22	1,57	2,15	76% D, 68% EU	8 /22	–0,41	+0,49	16 /16
⌙ Senioren (55–64 Jahre)	+0,46	+0,32	4 /14	10 /22	1,80	1,95	46% D, 49% EU	14 /22	+1,00	+0,51	2 /14
⌙ Jugendliche (15–24 Jahre)	0,00	+0,71	16 /17	1 /22	1,73	2,65	28% D, 72% EU	20 /22	0,00	+0,71	16 /17
⌙ Frauen	–0,22	+0,33	16 /16	16 /22	1,67	1,99	45% D, 42% EU	11 /22	+0,50	+0,33	16 /16
⌙ Langzeitarbeitslose				6 /22	2,40	2,62	33% D, 61% EU	20 /22			
⌙ Geringqualifizierte				5 /22	2,27	2,52	20% D, 49% EU	19 /22			
⌙ im Ausland Geborene				12 /21	2,21	1,95	12% D, 27% EU	12 /21			
⌙ Flüchtlinge				15 /19	2,53	1,94	23% D, 19% EU	6 /19			
Reduktion unfreiwillig befristete Beschäftigung	+0,58	+0,20	4 /12	14 /16	2,71	2,18	42% D, 42% EU	7 /16	+1,38	+0,51	2 /12
Reduktion Erwerbsarmut	+0,33	+0,26	7 /14	13 /18	2,57	2,26	33% D, 48% EU	10 /18	+1,00	+0,50	2 /14

Reformleistung: -0,4 … +0,8 | Bedarf: 0 … 3 | Qualität: -2 … 0 … +2

Aggregierte Daten anhand der Einschätzungen von N=15 Experten

Reform Barometer 2016

BertelsmannStiftung

ungünstigen Ausgangslage starten und ihre Situation noch stark verbessern können. Interessant und eher verwunderlich ist, dass nur die polnischen Expert/innen den nationalen Reformbedarf höher einschätzen als ihre deutschen Kollegen. Ob und was tatsächlich von den Reformmeistern gelernt werden kann, ist also wohl im Einzelfall genauer anzuschauen und zu entscheiden. Ob andere Politiken überhaupt übertragbar sind, dürfte von spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen einschließlich der politischen Verhältnisse und von den unterschiedlichen gesellschaftlichen Normen und Werturteilen abhängen.

Sozialer Zusammenhalt und Nicht-Diskriminierung

1 Status sozialer Zusammenhalt

Technologischer Wandel, Globalisierung, Migration, die Alterung der Bevölkerung und andere Trends verändern Wirtschaft und Gesellschaft und schaffen Gewinner und Verlierer. Während die einen von den neuen Möglichkeiten profitieren, sehen sich andere in ihrem Fortkommen bedroht und befürchten sozialen Abstieg und Marginalisierung. Strukturelle Veränderungen setzen Zentrifugalkräfte frei, welche die Fragmentierung der Gesellschaft und politische Instabilität und Blockade befördern. Diskriminierung führt zu Benachteiligung und Ausgrenzung von Teilen der Bevölkerung. Wenn die Verlierer und Ausgeschlossenen nicht am Fortschritt der Gesellschaft teilhaben können und sich benachteiligt sehen, bekämpfen sie die Reformen, die mehr Fortschritt durch Innovation, Freihandel und andere Veränderungen ermöglichen sollen. Eine abnehmende Konsenskultur verschärft die Konflikte und befördert einen Reformstau, der Fortschritt und Veränderung blockieren und den Status Quo zementieren kann. Sozialer Zusammenhalt und Nicht-Diskriminierung betonen dagegen die Fairness im Wettbewerb und die gemeinsame Verantwortung für die Chancen und Risiken. Eine inklusive Gesellschaft mit hohem sozialem Zusammenhalt arbeitet auf eine angemessene Teilhabe aller ihrer Mitglieder am gemeinsamen Wohlstand hin, bekämpft Ausgrenzung und Marginalisierung, schafft gegenseitiges Vertrauen, und fördert Chancengleichheit und sozialen Aufstieg. Die Dimension des sozialen Zusammenhalts steht daher in enger Beziehung zu den anderen Dimensionen Armutsvermeidung, gleichberechtigte Bildung, Arbeitsmarktzugang und Gesundheit.

Die Abgrenzung der Dimension des sozialen Zusammenhalts ist empirisch schwierig. Der *Reform Barometer* Bericht nennt vier Handlungsfelder, nämlich Einkommens- und Vermögensungleichheit, Geschlechtergleichheit, Integration von Ausländern (im Ausland geborene Zuwanderer und Flüchtlinge) sowie Jugendliche, die nicht in Schule, Ausbildung und Beschäftigung sind (NEET, Not in Employment, Education or Training). In diesen Politikfeldern soll Tabelle 3 den Status Quo Deutschlands im europäischen Vergleich wenigstens exemplarisch mit wichtigen Kennzahlen charakterisieren. Dass Deutschland sehr gute Werte beim Arbeitsmarktzugang aufweist, schlägt sich auch in Tabelle 3 bezüglich der Beschäftigungsquote der heimischen Arbeitnehmer und der Jugendarbeitslosigkeit nieder. In den

Tabelle 3

Kennzahlen sozialer Kohäsion in der EU-28

	BIP (1)	EK-verhältnis <65 (2)	EK-verhältnis ≥65 (3)	Gender Lohn-abstand (4)	Beschäfti-gungsquote (Inländer) (5)	Beschäfti-gungsquote (Ausländer) (6)	Schul-abbrecher (7)	NEETs (8)
LU	87.600	4,5	3,7	8,6	63,7	69,7	6,1	7,4
DK	46.200	4,2	3,8	16,4	73,8	63,4	7,8	8,7
SE	44.400	3,9	3,5	15,2	76,2	58,4	6,7	10,3
IE	41.000	4,9	4,2	–	61,8	61,4	6,9	22,1
NL	39.300	3,9	3,4	16,0	73,9	60,5	8,7	7,8
AT	38.500	4,2	4,0	23,0	72,3	63,6	7,0	9,1
FI	37.600	3,7	3,2	18,7	69,2	56,7	9,5	13,1
DE	36.000	5,4	4,2	21,6	75,1	62,8	9,5	9,5
Rang	**8**	**18**	**19**	**24**	**2**	**12**	**18**	**5**
BE	35.900	3,9	3,0	9,8	62,9	53,7	9,8	18,0
UK	34.900	5,2	4,2	19,7	72,2	69,4	11,8	18,5
FR	32.200	4,2	4,5	15,1	64,6	52,5	9,0	15,9
EU	27.500	5,5	4,1	16,3	65,2	59,8	11,2	18,0
IT	26.500	6,3	4,4	7,3	55,4	58,5	15,0	32,0
ES	22.400	7,5	4,3	19,3	56,6	50,9	21,9	26,3
CY	20.400	5,4	4,8	15,8	60,8	68,2	6,8	28,4
MT	18.900	4,2	3,2	5,1	62,5	61,1	20,3	9,7
SI	18.100	3,7	3,5	3,2	64,2	55,0	4,4	13,7
PT	16.700	6,6	4,9	13,0	62,7	59,4	17,4	20,5
EL	16.300	7,3	4,1	–	49,3	50,4	9,0	31,6
EE	15.200	7,1	3,3	29,9	70,3	65,3	11,4	16,2
CZ	14.700	3,7	2,4	22,1	68,9	74,1	5,5	13,7
SK	13.900	4,2	2,3	19,8	60,9	78,3	6,7	20,4
LT	12.400	6,6	4,0	13,3	65,6	72,4	5,9	18,0
LV	11.800	6,9	4,3	14,4	67,0	61,9	8,5	18,3
PL	10.700	5,2	3,4	6,4	61,7	66,0	5,4	19,4
HU	10.600	4,7	2,8	18,4	61,7	71,2	11,4	22,6
HR	10.200	5,2	4,5	7,4	54,6	40,1	2,7	25,2
RO	7.500	7,7	4,8	9,1	61,0	–	18,1	22,6
BG	5.900	7,6	4,2	13,5	61,1	52,1	12,9	26,3

RB (2016), S. 106, nach Eurostat.

(1) BIP pro Kopf, 2014, in Euro
(2) Einkommensverhältnis höchstes/niedrigstes Quintil, 2014, Alter bis 65
(3) Einkommensverhältnis höchstes/niedrigstes Quintil, 2014, Alter 65 oder darüber
(4) Gender Lohnabstand in % des Durchschnittslohns, 2013
(5) Beschäftigungsquote, 2014, heimische Personen im Alter 15–64
(6) Beschäftigungsquote, 2014, im Ausland geborene Personen im Alter 15–64
(7) Abbrecher Schule und Ausbildung, 2014, in % der 18–24 jährigen Bevölkerung
(8) Jugendliche nicht in Schule, Ausbildung und Beschäftigung

übrigen Kennzahlen präsentiert sich der Stand der sozialen Kohäsion nicht mehr so günstig. Mit einer Quote von 9,5 Prozent an Bildungsabbrechern unter den 18-24-Jährigen, aus denen sich vorwiegend die künftigen Randgruppen der Gesellschaft rekrutieren, besetzt das Land nur den 18. Rang in der EU-28 und liegt deutlich hinter den ost- und nordeuropäischen Spitzenreitern und Nachbarländern wie Polen mit 5,4 Prozent, Tschechische Republik mit 5,5 Prozent, Österreich 7 Prozent und auch Frankreich mit 9 Prozent.

Auch die Beschäftigungsquote von Ausländern ist mit 62,8 Prozent deutlich niedriger als bei den heimischen Arbeitnehmern und in der EU nur durchschnittlich. Der Lohnabstand der Frauen zu den Männern ist mit 21,6 Prozent des Durchschnittslohns größer als in 23 anderen Mitgliedsstaaten. Im EU-Durchschnitt beträgt der Abstand nur 16,3 Prozent. Vor allem ost- und nordeuropäische Länder, aber auch Frankreich, Italien und Niederlande erreichen deutlich höhere Geschlechtergleichheit bei den Löhnen. Eine sehr große Spreizung der Einkommens- und Vermögensverteilung deutet auf eine polarisierte Gesellschaft mit geringer sozialer Inklusion hin. In Deutschland ist das Durchschnittseinkommen im obersten Fünftel der aktiven Erwerbsbevölkerung 5,4 Mal so hoch wie im untersten Fünftel, bei den über 65-Jährigen beträgt das Verhältnis 4,2. In 18 Ländern sind die Einkommen der Älteren gleichmäßiger verteilt. Bei den Unter-65-Jährigen weisen 17 Mitgliedsstaaten eine geringere Spreizung auf als Deutschland. Vor allem die nordischen Staaten und osteuropäische Länder wie Polen, die Tschechische Republik und Ungarn weisen wesentlich bessere Werte auf, während Länder mit geringerem Pro-Kopf-Einkommen oft eine größere Spreizung der Einkommen verzeichnen.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt der SJI 2017 bei einem Vergleich der Gini-Koeffizienten, der die gesamte Einkommensverteilung einbezieht. Deutschland belegt mit einem Wert von 29,5 nur den 14. Rang. Die Staaten mit der gleichmäßigsten Verteilung von Einkommen sind die Slowakei, Slowenien, Finnland und die Tschechische Republik mit Werten zwischen 24,3 und 25,4. Am anderen Ende mit hoher Ungleichheit stehen Bulgarien (38,3), Rumänien (34,7) und Litauen (37,0) . Der SJI 2017 verdichtet die verschiedenen Teilindikatoren, die ähnlich, aber nicht identisch, mit jenen in Tabelle 3 sind, zu einer einzigen Kennzahl. Die exakte Reihung der Länder hängt dabei naturgemäß von der relativen Gewichtung sehr unterschiedlicher Teilgebiete ab. Auch in dieser Gesamtsicht nehmen wieder die nordischen Länder eine Spitzenposition ein. Die drei führenden Länder sind Finnland, Niederlande und Schweden, während Griechenland, Bulgarien und Rumänien das andere Ende der Skala mit dem schlechtesten sozialen Zusammenhalt besetzen. Deutschland nimmt mit dem 7. Rang eine gute Mittelposition ein.

2 Herausforderungen

Die Politik kann dem Auseinanderdriften der Gesellschaft mit einer Reihe von vorbeugenden und im Nachhinein korrigierenden Maßnahmen entgegenwirken. Zu den vorbeugenden Politikfeldern gehören zuallererst Bildung und Qualifikation und die Förderung von sozialem Aufstieg, um die Chancengleichheit am unteren Einkommensende zu stärken. Wichtig sind auch eine griffige Wettbewerbspolitik und Unternehmenskontrolle (Corporate Governance), welche unfaire Wettbewerbspraktiken und die Ausnutzung von Renten, Monopolmacht und anderen Besitzständen bekämpfen, um anstößige Gewinne und überzogene Spitzenlöhne und damit eine Zunahme der Top 1 Prozent der Einkommen einzubremsen. Diese Investitionen in das Humankapital und in die Fairness im Wettbewerb fördern Wachstum und Inklusion gleichermaßen und können teure Umverteilung im Nachhinein durch Steuern und Sozialleistungen vermeiden helfen. Dennoch werden diese Entwicklungen auch eine stärkere Beanspruchung des Steuer-Transfer-Mechanismus zur Folge haben, der umso treffsicherer und gezielter wirken

muss, um die Steuerbelastung im Zaum zu halten und die Zunahme der Ungleichheit zu dämpfen.

Die hohe Bedeutung von Bildung, Qualifikation und aktiver Arbeitsmarktpolitik für die Erwerbschancen von Jugendlichen, ausländischen Arbeitnehmern und Flüchtlingen wurde in den Abschnitten Arbeitsmarktzugang und Bildung betont. Der immer noch große Lohnabstand zwischen Männern und Frauen stellt eine besondere Herausforderung gerade für Deutschland dar. Allerdings sei betont, dass ein erheblicher Teil der Lohnungleichheit mit unterschiedlicher Qualifikation, Neigung zu mehr oder weniger lukrativen Berufen, Hang zur Teilzeitarbeit und anderen Faktoren erklärbar ist. Nur der nicht erklärbare Teil des Lohnunterschieds stellt eine tatsächliche Diskriminierung dar. Die Gleichstellungspolitik sollte daher viel früher bei den Ursachen ansetzen, um nachhaltige Erfolge zu erzielen. Solche Ursachen sind z. B. die gefestigten Rollenbilder und die Arbeitsteilung in Familie und Gesellschaft, für deren Veränderung dem Bildungswesen eine entscheidende Rolle zukommt, und eine mangelnde Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

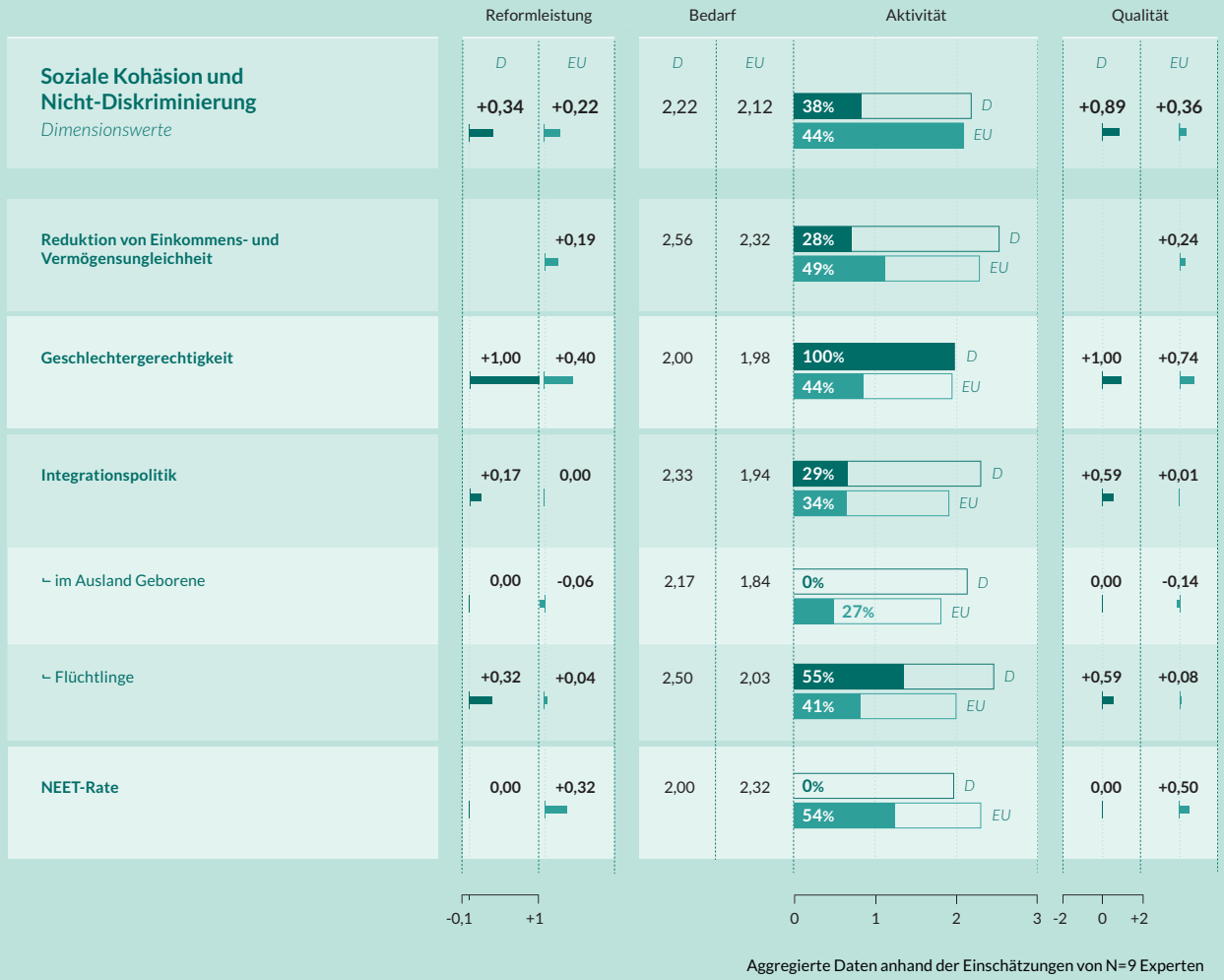
3 Reformbemühungen

Angesichts der großen Herausforderungen waren die tatsächlich ergriffenen Politikmaßnahmen in der Berichtsperiode vom Juli 2014 bis Januar 2016 eher punktuell. Im Hinblick auf Verteilungsgerechtigkeit ist zwar die progressive Einkommensteuer laufend Gegenstand vieler Vorschläge. Grundsätzliche Reformen, die über Details wie eine sporadische Anpassung von Absetz- und Freibeträgen zur teilweisen Kompensation der kalten Progression hinausgehen, gibt es jedoch nicht. Nach einem Verfassungsgerichtsurteil wurde eine Neuregelung der Erbschaftssteuer mit Befreiungen bei Betriebsübergaben vorbereitet, die Mitte 2016 in Kraft getreten ist. Einzelne Expert/innen forderten dagegen zur Korrektur der Vermögensungleichheit eine Erhöhung der Erbschaftssteuer. Um eine stärkere Vertretung von Frauen in Spitzenpositionen zu fördern, beschloss die Regierung 2015 eine verpflichtende Frauenquote von 30 Prozent in den Aufsichtsräten von DAX gelisteten Unternehmen. Im Jahr 2015 wurde außerdem das Elterngeld Plus eingeführt, um die Karenz leichter mit einer Teilzeitarbeit verbinden zu können. In Summe gehen die familienpolitischen Anstrengungen mit einem Anstieg der Beschäftigungsquote von Frauen einher. Inzwischen ist auch ein leichter Anstieg der Fertilitätsrate zu verzeichnen (SGI, 2016). In der Befragungsperiode war die Regierung zudem mit dem Management der starken Zunahme von Flüchtlingen und anderen Zuwanderern beschäftigt, also Registrierung, bessere regionale Verteilung, Unterbringung, Gesundheitsversorgung, Sprachkurse und Qualifizierung für den Zugang zum Arbeitsmarkt, insbesondere auch bei jungen Zuwanderern.

Die befragten deutschen Teilnehmer schätzten die Dringlichkeit für weitere Reformen mit einem Wert von 2,22 auf der Skala von 0 bis 3 als relativ hoch ein, etwas höher als im Durchschnitt der EU mit einem Bedarf von 2,12 (vgl. Abbildung 9). Dabei liegen allerdings die Befragungsergebnisse bezüglich des Reformbedarfs nur für 18 Mitgliedsländer vor. In 11 Staaten wurde der Reformbedarf weniger dringlich eingeschätzt. Die geringste Dringlichkeit melden die Tschechische Republik und die Slowakei (mit Werten von 1,28 bzw. 1,54). Den akutesten Bedarf sehen dagegen die französischen und italienischen Expert/innen mit Einschätzungen von 2,74 und 2,48. Während für Deutschland der Bedarf leicht überdurchschnittlich hoch erscheint,

Abbildung 9

Überblick Reform Barometer Deutschland und Europa: Dimension Soziale Kohäsion und Nicht-Diskriminierung



schätzen die Expert/innen die deutsche Politik mit einem Ja-Anteil von nur 38 Prozent merklich weniger aktiv ein als im Durchschnitt der EU mit 44 Prozent (nur Rang 13 unter den 18 Ländern mit hinreichender Zahl von Antworten). Im Gegensatz dazu stufen die deutschen Befragungsteilnehmer die Qualität der Politikmaßnahmen als überdurchschnittlich gut ein. Auf der Skala von -2 bis +2 liegt die Politikqualität bei 0,89 im Vergleich zu 0,36 im EU Durchschnitt. Diese hohe Qualität lässt Deutschland in der Reformleistung den Durchschnitt der EU überholen.

Die Ergebnisse sind allerdings mit einiger Vorsicht zu interpretieren. Selbst für die am häufigsten beantworteten Frage liegen nur 9 Antworten vor. Für einzelne Teilfragen wurde daher wegen zu geringer Antwortzahl auf eine Auswertung verzichtet. Von den vier Teilzielen der sozialen Kohäsion sehen die Expert/innen im Abbau der Einkommens- und Vermögensumverteilung die größte Dringlichkeit, knapp gefolgt von der Bewältigung der Flüchtlingskrise (vgl. Abbildung 9). Am wenigsten dringlich sehen sie die Gleichstellungspolitik für Frauen, vielleicht auch wegen mehrerer Reformen in der Vergangenheit, wobei 100 Prozent der Befragten die Frage nach sichtbarer

Politikaktivität mit Ja beantworten. Vergleichsweise wenig dringlich erscheinen den deutschen Expert/innen zusätzliche Maßnahmen für die Aktivierung passiver Jugendlicher (NEETs). Anders als die Kollegen in der übrigen EU erkennen sie eine hohe Qualität der Politik, vor allem in der Gleichstellung der Frauen. Das führt im Vergleich zum europäischen Durchschnitt zu wesentlich besseren Werten bei der Reformleistung, welche die Frequenz und Qualität der Politikmaßnahmen berücksichtigt (Leistung = Aktivität x Qualität). Im Durchschnitt aller vier Aufgabenbereiche bewerten die Befragten die deutsche Reformleistung mit 0,34 merklich besser als im EU-Durchschnitt (0,22). Dabei stechen die Politikaktivitäten in der Geschlechtergleichstellung, aber auch in der Bewältigung der Flüchtlingskrise positiv heraus.

4 Gelegenheiten für wechselseitiges Lernen

Prinzipiell könnten die Mitgliedsstaaten nach zwei Kriterien vorgehen, um Politikinnovationen von anderen zu übernehmen. Es wäre zu vermuten, dass in Ländern mit dem geringsten wahrgenommenen Reformbedarf der Status Quo, der die kumulativen Reformen der Vergangenheit reflektiert, besonders gut ist. Zudem könnte eine hohe Reformleistung mit hoher Qualität und Aktivität helfen, vielversprechende und politisch durchsetzbare Initiativen zu identifizieren und dann in angepasster Form zu übernehmen. Aufgrund der geringen Repräsentativität sind allerdings die Aussagen auf der Ebene einzelner Mitgliedsstaaten mit großer Vorsicht zu interpretieren. So sehen die nationalen Expert/innen für die gesamte Dimension der sozialen Kohäsion und Nicht-Diskriminierung in Finnland und etwas weniger klar in den anderen nordischen Staaten einen sehr geringen Reformbedarf. Diese könnten durchaus als Vorbild gelten. Doch sehr überraschend ist, dass den (wenigen) befragten Fachleuten z. B. in der Tschechischen Republik, der Slowakei und Rumänien ein weiterer Reformbedarf noch wesentlich weniger dringlich erscheint als in Finnland, obwohl diese Länder objektiv betrachtet größere Reformdefizite haben. Es mag aber durchaus sein, dass in reichen Ländern die soziale Inklusion gering und in manchen armen Ländern sehr hoch ist. Die materielle Not mag dann vor allem das niedrige Pro-Kopf-Einkommen wiederspiegeln, und weniger eine Ausgrenzung und mangelnde Teilhabe. Dann stellt sich allerdings die Frage nach der Übertragbarkeit von Reformen in reiche Länder mit sehr unterschiedlichen Institutionen. Die Expertenbefragung stellt Deutschland vor allem in der Geschlechtergleichstellung und auch in der Integration von Flüchtlingen[13] ein überdurchschnittlich gutes Zeugnis bezüglich Reformleistung mit einem gewissen Vorbildcharakter für andere Mitgliedsstaaten aus. In der Flüchtlingsintegration schätzen die nationalen Expert/innen nur Italien und Litauen noch besser ein. In der Gleichstellungspolitik steht Deutschland unter den 12 Ländern mit auswertbaren Befragungsergebnissen an der Spitze.

13 Im Gegensatz dazu zeichnen die Expert/innen ein sehr negatives Bild im Hinblick auf die längerfristigen Aufgaben im Bereich Bildung, vgl. den Abschnitt zu gleichberechtigter Bildung.

Gesundheit

1 Status Gesundheit

Gesundheit fördert die individuelle Produktivität und begünstigt persönliches Glück. Gesunde Menschen leben länger. Chronische Krankheit, Behinderung und Risikofaktoren wie Fettleibigkeit, Drogenabhängigkeit und Stress führen zu Depression, verursachen persönliche Härten, erschweren die soziale Integration und senken die Lebenserwartung. Häufige Fehlzeiten und verminderte Leistung in den Unternehmen bremsen das Wachstum. Schlechte Gesundheit mindert den Arbeitsmarktzugang und bremst den beruflichen Fortschritt und damit den sozialen Aufstieg. Sie kann eine Negativspirale auslösen und Ungleichheit zementieren. Schlechte Gesundheit mindert die Arbeitsmarktchancen und kann ein Abgleiten in die Armut auslösen. Medizinische Behandlungen sind nicht mehr leistbar. Ungesunder Lebensstil und weiter abnehmende Gesundheit sind die Folge. Gebildete und Reiche sind dagegen weitgehend frei von diesen materiellen Einschränkungen, sind besser informiert über die Risikofaktoren, pflegen eher einen gesunden Lebensstil und haben statistisch eine höhere Lebenserwartung. Gesundheit, Wachstum, Verteilung und soziale Inklusion hängen zusammen.

Gesundheit ist teuer. Die Aufwendungen für Gesundheit rivalisieren mit anderen dringlichen Ausgabenbereichen. Was die privaten Haushalte für Medikamente und Behandlungen ausgeben, müssen sie bei teuren Kleidern, Wohnungen, Reisen und anderen Bedürfnissen einsparen. Was der Staat für Spitäler, medizinischen Kostenersatz und andere Ausgaben des Gesundheitswesens aufwendet, kann er nicht für Schulen, Grundlagenforschung, Klimaschutz und weitere öffentliche Leistungen ausgeben, welche die Gesellschaft voranbringen sollen. Wieviel der knappen Ressourcen sollen in die Gesundheit fließen oder wären für andere dringliche Bedürfnisse besser verwendet? Für den einzelnen Haushalt gilt dabei das Gleiche wie für ein ganzes Land. Wenn das Einkommen knapp ist, dann müssen auch die Gesundheitsausgaben bescheiden bleiben. Die empirische Forschung zeigt, dass 80 bis 90 Prozent der internationalen Unterschiede in den Gesundheitsausgaben pro Kopf mit den Unterschieden im Pro-Kopf-Einkommen zu erklären sind. Griechenland, Portugal und ärmere osteuropäische Mitgliedsländer können nicht denselben Standard wie Deutschland, Österreich und die nordischen Länder haben. Angesichts des andauernden Kostenanstiegs im Gesundheitswesen und der begrenzten Einkommen stellt sich die Frage nach der Finanzierbarkeit immer dringlicher und zwingt zu schwierigen Abwägungen. Wieviel der Gesundheitskosten sollen die privaten Haushalte selber zahlen und wieviel soll der Staat übernehmen? Wer von den armen und reichen Bevölkerungsgruppen profitiert von den öffentlichen Gesundheitsausgaben? Wer soll Zugang zu medizinischen Leistungen haben?

Ökonomische Zwänge haben Folgen für den Gesundheitszustand, auch wenn die Gesundheit von vielen anderen Faktoren wie z. B. Stress des modernen Arbeitslebens, Klima und unterschiedliche Lebensgewohnheiten abhängt. Tabelle 4 zeigt große Unterschiede in den Kennzahlen des Gesundheitswesens in der EU-28. Deutschland liegt im BIP pro Kopf an 8. Stelle, leistet sich aber die dritthöchsten Gesundheitsausgaben in Prozent des BIP. Nur Schweden und Frankreich geben mehr aus. In Deutschland ist auch die Altersquote, das ist der Anteil der Über-64-Jährigen an der 15-64-Jährigen Bevölkerung, mit 31,9 Prozent eine der höchsten in der EU-28, übertroffen nur von Italien

und Griechenland mit 34,3 bzw. 32,4 Prozent (siehe auch den Abschnitt zu intergenerationaler Gerechtigkeit). In allen Ländern spielt der Staat die entscheidende Rolle für die Organisation des Gesundheitswesens. Im Durchschnitt der EU werden 73 Prozent der gesamten Ausgaben vom Staat verantwortet. Deutschland liegt mit 77 Prozent leicht darüber. Nur in Zypern dominieren mit einem Anteil von 45 Prozent die privaten Gesundheitsausgaben, in Bulgarien macht der öffentliche Anteil ebenfalls nur 55 Prozent aus. Der Spitzenreiter sind die Niederlande mit einem Anteil von 87 Prozent.

Die medizinische Versorgung ist überdurchschnittlich gut. Im untersten Einkommensfünftel beträgt der Anteil der Personen mit nicht behandelten Gesundheitsproblemen nur 3.3 Prozent der Bevölkerung. Im EU-Durchschnitt sind es 5,7 Prozent, in den Niederlanden und Österreich gar nur 0,8 bzw. 1 Prozent. Am akutesten sind die Versorgungsprobleme mit 25,4 Prozent in Lettland, danach folgen Italien und Griechenland mit 14,6 bzw. 14,9 Prozent. In allen Ländern sind die nicht behandelten Gesundheitsfälle im obersten Einkommensfünftel wesentlich geringer. In Deutschland sind es 0,8 anstatt 3,3 Prozent und in der EU 1,4 anstatt 5,7 Prozent. Zudem erscheinen auch die Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten bei den einkommensstarken Personen wesentlich geringer.

Die Lebenserwartung in Deutschland ist hoch. Mit 80,8 Jahren bei Geburt liegt sie merklich über dem EU-Durchschnitt von 79,5. Aber immerhin in 11 Mitgliedsstaaten ist sie noch höher und beträgt bei den Spitzenreitern Spanien und Italien 83,1 bzw. 82,7 Jahre. Am ungünstigsten schneiden Litauen und Lettland mit nur 74 bzw. 74,2 Jahren ab. Dass Deutschland einen Spitzenplatz verpasst, hat sicher viele Gründe und mag vielleicht auch an teilweise mangelnder Vorbeugung und einer etwas überdurchschnittlichen Neigung zu Zivilkrankheiten wie Stress und Übergewichtigkeit liegen. Pro 100.000 Einwohner sind 115,2 Fälle von Herzproblemen zu vermelden. Damit liegt Deutschland merklich über den EU-Durchschnitt von 97,3, während die langlebigsten Länder Spanien und Italien mit 83,1 und 82,7 Fällen wesentlich günstigere Werte aufweisen. Ein anderer Risikofaktor ist die Übergewichtigkeit. In Deutschland liegt der Anteil der Übergewichtigen an der erwachsenen Bevölkerung mit 23,6 Prozent ebenfalls merklich über den EU-Durchschnitt von 18 Prozent, während Übergewichtigkeit in den langlebigen Ländern Spanien und Italien mit 16,6 und 10,3 Prozent deutlich weniger verbreitet ist.

2 Herausforderungen

Das Gesundheitswesen wird von fünf Akteuren geprägt, nämlich Patienten, Ärzte, Spitäler, Versicherer und Regierung. Die Steuerung des Gesundheitswesens steht vor schwierigen Abwägungen zwischen Leistungsfähigkeit, Verteilungsgerechtigkeit und sozialer Inklusion. Das Zusammenspiel der Akteure ist komplex und resultiert unweigerlich in externen Kosten und Erträgen, welche die individuellen Entscheidungen verzerren. Ein weitverbreitetes Problem ist die mangelnde Information der Patienten, die von anderen Akteuren ausgenutzt werden kann. Wenn Kosten und Nutzen nicht übereinstimmen, fragen manche Gruppen zu viele Gesundheitsleistungen nach, andere zu wenig. Manche Anbieter dehnen ihr Angebot über Gebühr aus und verdrängen Konkurrenten, die vielleicht nicht weniger leistungsfähig sind. Moralisches Risiko und Negativauswahl sind weitverbreitet, treiben die Kosten hoch und mindern die Leistung des Systems. Moralisches Risiko führt

Tabelle 4

Kennzahlen des Gesundheitswesens in der EU-28

	BIP pro Kopf, 2014, in €	Gesamte Gesundheitsausgaben, in % des BIP, 2014	Öffentliche Gesundheitsausgaben, in % der gesamten Gesundheitsaus–gaben	Abhängigkeitsverhältnis (> 64 Jahre, in Prozent der 15-64-jährigen Bevölkerung, 2014	Lebenserwartung bei der Geburt, 2014	Herzerkrankungen pro 100.000 Einwohner, 2013 (oder letztes verfügbares Jahr)	Fettleibigkeit, % der Erwachsenen, 2013 (oder letztes verfügbares Jahr)	Ungedeckter medizinischer Bedarf, % der Bevölkerung, unterstes Quintil	Ungedeckter medizinischer Bedarf, % der Bevölkerung, höchstes Quintil
LU	87.600	6,9	83,9	20,1	82,2	65,6	22,7	2,5	0,1
DK	46.200	10,8	84,8	28,7	80,6	70,6	14,2	1,6	0,7
SE	44.400	11,9	84,0	31,0	82,0	104,7	11,7	3,2	1,0
IE	41.000	7,8	66,1	19,3	81,2	135,9	23,0	3,8	1,5
NL	39.300	10,9	87,0	27,0	81,3	49,8	11,1	0,8	0,3
AT	38.500	11,2	77,9	27,7	81,3	139,5	12,4	1,0	0,2
FI	37.600	9,7	75,3	31,0	81,1	153,9	24,8	6,0	2,3
DE	36.000	11,3	77,0	31,9	80,8	115,2	23,6	3,3	0,8
Rang	**8**	**3**	**13**	**26**	**13**	**14**	**18**	**10**	**10**
BE	35.900	10,6	77,9	27,7	80,6	62,6	13,7	5,5	0,1
UK	34.900	9,1	83,1	27,0	81,1	97,6	24,9	1,5	1,3
FR	32.200	11,5	78,2	29,7	82,4	42,5	14,5	5,7	0,7
EU	27.500	8,7	73,4	27,1	79,5	97,3	18,0	5,7	1,4
IT	26.500	9,3	75,6	34,3	82,7	84,1	10,3	14,6	1,8
ES	22.400	9,0	70,9	27,7	83,1	55,9	16,6	1,6	0,2
CY	20.400	7,4	45,2	17,8	80,1	–	–	–	–
MT	18.900	9,8	61,2	28,0	81,7	–	–	–	–
SI	18.100	9,2	71,7	26,0	80,5	93,9	18,3	–	–
PT	16.700	9,5	64,8	31,1	80,7	50,5	15,4	5,1	0,9
EL	16.300	8,1	61,7	32,4	81,3	83,3	19,6	14,9	1,0
EE	15.200	6,4	78,8	28,2	77,2	259,5	19,0	10,8	6,3
CZ	14.700	7,4	84,5	25,9	78,3	260,0	21,0	1,9	0,7
SK	13.900	8,1	72,5	18,8	76,7	404,4	16,9	2,9	1,3
LT	12.400	6,6	67,9	27,8	74,0	–	25,7	4,6	2,0
LV	11.800	5,9	63,2	29,1	74,2	–	23,6	25,4	4,3
PL	10.700	6,4	71,0	21,4	77,3	106,4	15,8	11,8	6,3
HU	10.600	7,4	66,0	25,8	75,9	297,4	28,5	6,5	0,3
HR	10.200	7,8	81,9	28,0	77,3	–	–	–	–
RO	7.500	5,6	80,4	25,1	75,1	–	–	–	–
BG	5.900	8,4	54,6	29,8	75,4	–	–	–	–

Eurostat (2016), OECD (2015) und World Bank (2016)

zu mangelnder gesundheitlicher Vorsicht und einem Ausufern der Schadensfälle, wenn die Nachfrager nur einen Teil der Kosten tragen müssen und dennoch auf großzügige Versorgung vertrauen können. Negativauswahl ist ein klassisches Problem der Krankenversicherung, indem eine einheitliche Versicherung für die guten Risiken wegen Quersubventionierung zu teuer wird. Die Jagd der Versicherer nach guten Risiken und ihr Bestreben, teure Patienten mit vermuteten Gesundheitsproblemen auszuschließen, kann im Extremfall zum völligen Zusammenbrechen von privaten Märkten führen. Solche Marktstörungen verlangen nach Versicherungszwang für die Grundversorgung, staatlicher Regulierung oder vollständiger Verstaatlichung. Wohl aus diesen Gründen liegt der Anteil der öffentlichen an den

gesamten Gesundheitsausgaben in den meisten Ländern um die 80 Prozent. Aber die Probleme des moralischen Risikos, der Negativauswahl bzw. Quersubventionierung sowie der Fehlsteuerung aufgrund mangelnder Berücksichtigung aller tatsächlichen Erträge und Kosten (externe Effekte) verschwinden deshalb nicht. Sie müssen auch im öffentlichen Bereich so gut als möglich bekämpft werden. Wenn das nur mangelhaft gelingt, dann nimmt die Leistungsfähigkeit des Systems ab. Das Gesundheitssystem wird zu teuer und trägt zu wenig zur Gesundheit der Bevölkerung bei.

Abgesehen von der Schwierigkeit der Steuerung eines so komplexen Systems müssen die Staaten eine Reihe anderer Herausforderungen meistern. Klimawandel, Umweltverschmutzung, das Auftreten von Epidemien oder stressbedingte Erkrankungen in einer sich rasch wandelnden Arbeitswelt verursachen höhere Kosten im Gesundheitswesen. Die fortschreitende Alterung verschiebt die Bevölkerungsstruktur. Während die jungen, wenig ausgabenintensiven Jahrgänge schrumpfen, nimmt der Anteil der Alten und der Ältesten stetig zu, die eine intensivere medizinische Betreuung benötigen und einen deutlichen Kostenanstieg verursachen. Ein weiterer Treiber für den Ausgabenanstieg ist der medizinisch technologische Fortschritt, der neue, aber auch zunehmend teure Behandlungsmethoden, kostspielige Apparaturen und teure Medikamente hervorbringt. Schließlich leidet das Gesundheitswesen wie alle Dienstleistungsbranchen an einer weiteren Kostenkrankheit. Die raschen Produktivitätssteigerungen in der Industrie ermöglichen hohes Lohnwachstum, das im Gesundheitswesen nachvollzogen werden muss, um weiter gutqualifiziertes Personal anzuziehen. Oft wird beklagt, dass die Gehälter für einfache Pflege- und Gesundheitsberufe im Vergleich zu alternativen Tätigkeiten im privaten Sektor zu gering sind, daher die Attraktivität dieser Berufe gefährden und den Fachkräftemangel im Gesundheitswesen verschärfen. Da in den personalintensiven Dienstleistungen die Produktivität tendenziell langsamer zunimmt, steigen die Kosten. Die Notwendigkeit für nachhaltige Reformen bleibt überaus hoch, um den Kostenanstieg im Gesundheitswesen einzudämmen, die Leistungsfähigkeit des Systems zu erhalten und auch den schwächeren Bevölkerungsgruppen eine gute Gesundheitsversorgung zu sichern.

3 Reformbemühungen

Die Regierung hat im Berichtszeitraum einige wichtige Gesetzesinitiativen auf den Weg gebracht (unter anderem Krankenhausstrukturgesetz, Versorgungsstärkungsgesetz in der gesetzlichen Krankenversicherung und E-Health Gesetz). Sie sollen die Qualität verbessern und den Zugang der Patienten zur Gesundheitsversorgung stärken, die örtliche, insbesondere hausärztliche Versorgung in strukturschwachen Gebieten ausbauen, die Anreize in der Krankenhausfinanzierung verbessern, und die Möglichkeiten digitaler Kommunikation und digitaler Anwendungen ausschöpfen. Diese Maßnahmen sind eine stetige Weiterentwicklung, aber weniger geeignet, den Anstieg der Gesundheitsausgaben wirksam zu bremsen.

Wie schätzen die Expert/innen die Reformfreudigkeit und die Qualität der Reformen in Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Ländern ein? Die Befragung erfasst neben einer Gesamteinschätzung acht verschiedene Teilaspekte des Gesundheitswesens. In der Gesamteinschätzung des Gesundheitswesens sehen die deutschen Befragungsteilnehmer den Reformbedarf und die Reformleistung für ihr Land ziemlich ähnlich wie im Durchschnitt

Abbildung 10

Überblick Reform Barometer Deutschland ıd Europa: Dime sion Gesundheit

	Reformleistung D	Reformleistung EU	Bedarf D	Bedarf EU	Aktivität D	Aktivität EU	Qualität D	Qualität EU
Gesundheit *Dimensionswerte*	+0,37	+0,36	2,06	2,15	53%	56%	+0,70	+0,58
⌙ Volksgesundheit	+0,98	+0,53	2,00	2,40	92%	69%	+1,07	+0,67
⌙ Qualität der medizinischen Versorgung	+0,83	+0,50	2,00	2,21	83%	54%	+1,00	+0,77
⌙ Effizienz des Gesundheitssystems	0,00	+0,35	2,00	2,29	83%	67%	0,00	+0,55
⌙ Nachhaltige und gerechte Finanzierung	0,00	+0,37	2,00	2,32	0%	46%	0,00	+0,62
⌙ Governance der medizinischen Versorgung	0,00	+0,23	2,33	2,08	0%	54%	0,00	+0,26
⌙ Leistungsfähigkeit der medizinischen Versorgung		+0,44	2,00	2,16	67%	54%		+0,64

Reformleistung: -0,1 bis +1; Bedarf: 0 bis 3; Qualität: -2 bis +2

Aggregierte Daten anhand der Einschätzungen von N=8 Experten

Reform Barometer 2016

BertelsmannStiftung

der EU. Nach Abbildung 10 schätzen sie den Reformbedarf auf der vierteiligen Skala von 0 bis 3 mit 2,06 ziemlich hoch ein, nur geringfügig weniger als für die gesamte EU. Allerdings versteckt sich hinter dem EU-Durchschnittswert eine große Heterogenität, welche die Entwicklungsunterschiede wiederspiegelt. Abgesehen vom Ausnahmefall Luxemburg streut das Pro-Kopf-Einkommen in der EU-28 von 46.200 in Dänemark bis 5.900 Euro in Bulgarien. Wenig überraschend erscheint den Fachleuten der Reformbedarf im armen Rumänien und im krisengeschüttelten Griechenland mit 2,78 und 2,74 am höchsten, während die dänischen Expert/innen mit 1,23 den geringsten Bedarf wahrnehmen. Die Frage, ob Reformen stattgefunden haben, beantworten die deutschen Teilnehmer zu 53 Prozent mit ja, das ist etwas weniger als die Reformaktivität von 56 Prozent in der EU. Dagegen schätzen sie die Reformqualität der deutschen Politik mit 0,7 merklich höher ein als im EU-Durchschnitt. Der Reformbedarf verteilt sich nach Ansicht der befragten Expert/innen ziemlich gleichmäßig auf die acht Teilgebiete. Lediglich im Bereich Organisation und Kontrolle (Governance) sehen sie mit 2,33 einen etwas dringlicheren Handlungsbedarf. Das mag auch an der hohen Komplexität des Gesundheitswesens mit hohen Anforderungen an eine effektive

Steuerung liegen. Allerdings sind nur 8 Befragungsergebnisse verfügbar, so dass die Detailergebnisse mit großer Vorsicht zu interpretieren und daher in einigen Zellen mangels ausreichender Antworten nicht mehr ausgewiesen sind.

4 Gelegenheiten für wechselseitiges Lernen

Insgesamt erscheint den Expert/innen die Ausgangslage als relativ gut, aber die Reformleistung ist nicht mehr als durchschnittlich. Die Reformen in Deutschland präsentieren sich eher als kontinuierliche Weiterentwicklung des Systems denn als große Politikentwürfe für eine Eindämmung des nachhaltigen Kostenanstiegs und einer Vorbereitung auf die fortschreitende Alterung der Bevölkerung. Das führende Reformland scheint Finnland zu sein, wo die befragten Fachleute zwar einen etwas höheren Reformbedarf sehen, aber der Regierung mit 85 Prozent eine außerordentlich hohe Reformaktivität mit einer überaus hohen Qualität bescheinigen (1,34 anstatt 0,7 in Deutschland). Es könnte sich lohnen, die dortigen Initiativen im Hinblick auf die Übertragbarkeit und auf die politische Durchsetzbarkeit genauer anzuschauen. Auch in einigen osteuropäischen Ländern wie Ungarn, der Tschechischen Republik und Bulgarien liegt die Reformleistung weit höher als in Deutschland. Ob allerdings die deutsche Politik von den Reformen in diesen Ländern im Hinblick auf eine weitere Leistungssteigerung im Gesundheitswesen und auf die politische Durchsetzbarkeit in Anbetracht stark unterschiedlicher Ausgangspositionen und institutioneller Verhältnisse tatsächlich lernen kann, wäre wohl noch genauer zu klären.

Intergenerationelle Gerechtigkeit

1 Status sozialer Gerechtigkeit

Die Messung von Generationengerechtigkeit ist methodisch wie konzeptionell ein schwieriges Unterfangen. Generationengerechtigkeit umfasst verschiedenste Politikbereiche von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik über Umwelt- bis hin zur Renten- und Fiskalpolitik. Die Generationengerechtigkeit ist somit ein Querschnittsthema, das viele Politikfelder berührt. Hinzu kommt, dass Generationengerechtigkeit sowohl das Verhältnis zwischen Jung und Alt in der aktuellen Periode betrifft als auch den Vergleich von „Generationen“ (im Sinne von Kohorten) im Zeitverlauf. Es geht also um die Frage, ob die gegenwärtig Jungen im Vergleich zu den gegenwärtig Alten gerecht behandelt werden (und umgekehrt), aber auch darum, ob die gegenwärtig Alten im Vergleich zu früheren und zukünftigen Alten gerecht behandelt werden.

Der *Social Justice Index* erfasst das Ausmaß von intergenerationaler Gerechtigkeit anhand von drei qualitativen und fünf quantitativen Indikatoren. Zwei der quantitativen Indikatoren betreffen den Umweltschutz (Ausmaß von klimaschädlichen Emissionen und Ausbau der erneuerbaren Energien); ein weiterer die relativen Investitionen in Forschung und Entwicklung. Hinzu kommen Informationen zur Höhe der Staatsverschuldung und die sogenannte „Age Dependency Ratio“, die den relativen Anteil der altersbedingt „Abhängigen“ (Kinder/Jugendliche und Alte) im Verhältnis zur Zahl der Erwerbstätigten erfasst.

Insgesamt liegt Deutschland bei dieser Dimension leicht über dem EU-Durchschnitt (mit einem Wert von 5,69 bei einem Durchschnitt von 5,47). Die Betrachtung der einzelnen Indikatoren zeigt allerdings nach Abbildung 11 sehr große Unterschiede. Besonders gravierende Defizite gibt es bei der „Age Dependency Ratio“: Mit einem Wert von 1,66 liegt Deutschland weit unter dem EU-Durchschnitt. Lediglich Finnland (1,49), Griechenland (1,19) und Italien (1,00) schneiden noch schlechter ab. Bei den Investitionen in Forschung und Entwicklung findet sich Deutschland im Gegensatz dazu mit einem Wert von 7,74 in der Spitzengruppe, wenngleich eine Reihe anderer Länder auch hier besser abschneiden (zum Beispiel Schweden (8,65) oder Österreich (8,20).

Bei den umweltpolitischen Indikatoren ist Deutschland ebenfalls deutlich unter dem EU-Durchschnitt, mit einem Wert von 4,89 bei den klimaschädlichen Emissionen (EU-Durchschnitt: 6,12) und mit einem Wert von 4,32 beim Ausbau der erneuerbaren Energien (EU-Durchschnitt: 5,38). Dieses vergleichsweise schlechte Abschneiden in der Umweltpolitik überrascht, da Deutschland gern eine Vorreiterrolle im internationalen Klimaschutz übernimmt. Zudem hat Deutschland den Ausstieg aus der Atomenergie beschlossen und den Ausbau der erneuerbaren Energien in den letzten Jahren entschieden vorangetrieben. Offensichtlich waren diese Anstrengungen im internationalen Vergleich noch nicht ausreichend, um umweltpolitische Gerechtigkeitsdefizite vollständig zu neutralisieren.

Bei den Staatsfinanzen – insbesondere der Höhe der Staatsverschuldung als Indikator intergenerationaler Gerechtigkeit – erreicht Deutschland mit einem Wert von 4,9 exakt den EU-Durchschnitt. Obwohl gerade in den letzten Jahren durch die entschiedene Politik der „Schwarzen Null“ von Bundesfinanzminister Schäuble erstmals seit Jahrzehnten ein ausgeglichener Bundeshaushalt erreicht werden konnte, wirkt sich die hohe Schuldenlast der vergangenen Jahre und Jahrzehnte weiterhin negativ auf die intergenerationale Gerechtigkeit aus.

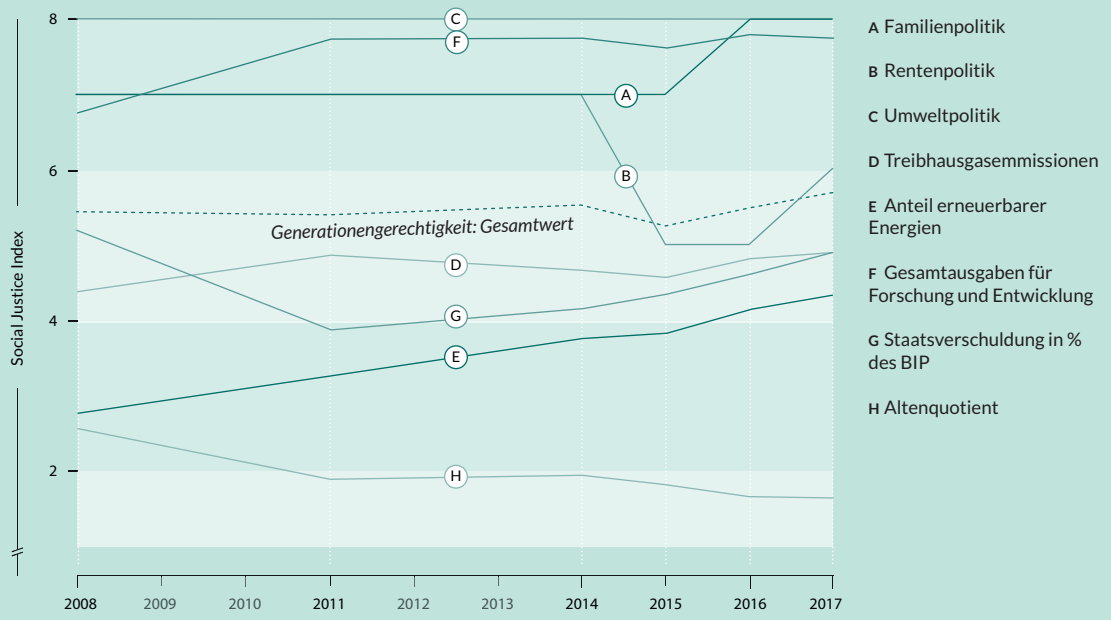
2 Herausforderungen

Der SJI zeigt – und dies deutlicher als in anderen Dimensionen – signifikante Defizite im Hinblick auf die intergenerationale Gerechtigkeit in Deutschland auf. Der demographische Wandel ist und bleibt die zentrale Herausforderung für Sozialpolitik und Staatsfinanzen. Auch wenn der Abwärtstrend bei den Geburtenraten in den letzten Jahren gestoppt und sogar ins Positive gedreht werden konnte,[14] liegt die Geburtenrate weiter deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Der Bevölkerungsanteil der Älteren steigt weiter – mit den entsprechenden Folgen für die sozialen Sicherungssysteme. Der demographische Wandel kann allerdings zu einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt beitragen, wenn – unterstützt durch komplementäre Investitionen in Bildung und Forschung – genügend gut qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung stehen. Auch die Öffnung des Arbeitsmarktes für Migranten kann hier Abhilfe schaffen. Im umweltpolitischen Bereich stehen der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien sowie verstärkte Bemühungen zum Klimaschutz auf der Agenda. Jüngste Veränderungen im internationalen Umfeld erschweren derzeit die Umsetzung von anspruchsvollen Klimazielen auf globaler Ebene.

14 http://www.spiegel.de/gesundheit/schwangerschaft/deutschlands-geburtenziffer-bleibt-unter-eu-durchschnitt-a-1147782.html (abgerufen am 30. Juni 2017)

Abbildung 11

Entwicklung der SJI-Indikatoren im Bereich Intergenerationelle Gerechtigkeit für Deutschland



10 = höchster möglicher Wert / 1= geringster möglicher Wert

Social Justice Index 2017

BertelsmannStiftung

Abgesehen von den inhaltlichen Fragen wird eine weitere zentrale Herausforderung eher politischer Natur sein: Der demographische Wandel führt nämlich auch dazu, dass sich die Mehrheitsverhältnisse in einer Demokratie verändern. Wenn fiskalische Handlungsspielräume wieder knapper werden, besteht die Gefahr, dass öffentliche Mittel nicht für notwendige Investitionen in Bildung, Forschung, Umweltpolitik und Infrastruktur ausgegeben werden, sondern eher für konsumtive Sozialleistungen.

Die zentralen Herausforderungen zur Verbesserung der intergenerationalen Gerechtigkeit in Deutschland sind somit:

- Verringerung der „Age Dependency Ratio“ durch einen Anstieg des allgemeinen Ruhestandsalters, durch Familien- und Bildungspolitik sowie einer geordneten Zuwanderung von Fachkräften;
- Beibehaltung des Konsolidierungspfades der Staatsfinanzen bei Sicherstellung der notwendigen Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur;
- verstärkte Bemühungen zum Ausbau der erneuerbaren Energien und zur Verringerung von klimaschädlichen Emissionen.

3 Reformbemühungen

Wegen des Querschnittscharakters des Problems der intergenerationalen Gerechtigkeit enthält das SIM Europe *Reform Barometer* keine Auswertung der Daten, die den Indikatoren des *Social Justice Index* entsprechen. Stattdessen wurde ein aggregierter Reformindex gebildet, der – in Analogie zum

„Child and Youth Opportunity Index“ des SJI – die Entfaltungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche misst (siehe Abbildung 12). Dieser Index besteht aus den folgenden Politikzielen: Vermeidung von Armut unter Kindern, Abschwächung des Zusammenhangs zwischen sozioökonomischem Hintergrund und Bildungserfolg, Verringerung der Schulabbrecherquote, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Jugendliche und Reduzierung der Rate der Jugendlichen, die weder in Ausbildung noch in Arbeit sind („NEET-Rate“).

Zunächst fällt aus der Vogelperspektive betrachtet positiv auf, dass die Reformleistung im EU-Durschnitt bei diesem spezifischen Indikator mit einem Wert von 0,39 deutlich über dem Gesamtdurchschnitt aller betrachteten Politikdimensionen liegt (0,27 für die gesamte EU). Insofern kann man sagen, dass die EU-Länder diesen Bereich durchaus als wichtig erkannt haben und entsprechende Reformanstrengungen unternehmen. Besonders aktiv sind die EU-Staaten bei der Vermeidung von Kinderarmut (Reformindex-Wert von 0,53) und von Jugendarbeitslosigkeit durch arbeitsmarktpolitische (Reformindex-Wert von 0,60) oder andere Maßnahmen zur Reduzierung der NEET-Rate (Wert von 0,32).

Die Bilanz zu Deutschlands Reformanstrengungen in diesem Bereich fällt allerdings ernüchternd aus, obwohl einschränkend hinzugefügt werden muss, dass die befragten Expert/innen in dieser Querschnittsauswertung den Reformbedarf hierzulande auch etwas niedriger einschätzen. Mit einem Reformleistungswert von lediglich 0,09 liegt Deutschland weiter unter dem EU-Durchschnitt von 0,39. Lediglich Spanien (0,04), Ungarn (0,02) und die Tschechische Republik (0,06) schneiden schlechter ab. Besonders ins Auge fällt die sehr negative Einschätzung der deutschen Reformbemühungen hinsichtlich der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und zur Reduzierung der NEET-Rate. Dies deckt sich mit den oben diskutierten Befunden zum Anteil der jungen Bevölkerung ohne Schul- oder Berufsabschluss, der langfristig und hartnäckig stabil bleibt. Eine etwas bessere Reformleistung bescheinigen die Expert/innen Deutschland bei der Bekämpfung von Kinderarmut (Reformleistungswert von 0,32).

Diese doch erstaunlich negativen Einschätzungen der befragten Expert/innen zur Reformleistung Deutschlands hinsichtlich der Situation von Kindern und Jugendlichen bedürfen der Kontextualisierung. Ein wichtiger Kontextfaktor ist die gute Arbeitsmarktlage, die in Verbindung mit dem etablierten System der dualen Ausbildung dazu führt, dass die offene Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland auf niedrigem Niveau verbleibt. Dies trägt sicherlich zur Ermattung des Reformeifers bei.

Hinzu kommt, dass Deutschland in den vergangenen Jahren hinsichtlich anderer Aspekte, die für intergenerationale Gerechtigkeit von Relevanz sind, durchaus einige Fortschritte zu vermelden hat. Bereits die rote-grüne Regierung beschloss im Jahr 2004 eine Rentenreform, die durch die Koppelung der Rentenhöhe an demographische Veränderungen eine – zumindest aus fiskalischer Sicht – Verbesserung der Nachhaltigkeit des Systems bewirkte. Der Sektor der frühkindlichen Erziehung und Bildung wurde in den letzten zehn Jahren massiv ausgebaut, unterstützt durch Finanzmittel des Bundes. Dennoch gelang gleichzeitig eine Konsolidierung der Staatsfinanzen, die durch die Einführung der sogenannten Schuldenbremse auch dauerhaft Bestand haben könnte. Die umweltpolitische Transformation wurde durch die Energiewende und den Ausbau der erneuerbaren Energien

befördert, und der deutsche Arbeitsmarkt ist – entgegen vieler Vorurteile – für die Zuwanderung von ausländischen Fachkräften inzwischen gut zugänglich, wie die OECD jüngst bestätigte.[15]

4 Gelegenheiten für wechselseitiges Lernen

Trotz aller Relativierungen bleibt am Ende die zentrale Erkenntnis, dass Deutschland hinsichtlich der intergenerationalen Gerechtigkeit signifikante Defizite hat. Wieder lohnt hinsichtlich der Sozialpolitik für Kinder und Jugendliche ein Blick in die Nachbarländer: Polen (Reformindex-Wert von 0,48), Frankreich (0,46), Österreich (0,56) und Dänemark (0,40) schneiden allesamt deutlich besser ab. Polen konzentriert seine Anstrengungen auf die Verringerung von Kinderarmut (Reformleistungswert von 1,21), während sich Frankreich vor allen Dingen für eine Reduzierung der NEET-Rate engagiert (Wert von 0,75). Österreich zeichnet sich durch eine hohe

15 OECD, 2013: Recruiting Immigrant Workers: Germany, Paris: OECD.

Abbildung 12

Reformaktivitäten zur Verbesserung der Entfaltungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche in Deutschland und Europa

Reform Barometer 2016

BertelsmannStiftung

Reformaktivität bei der Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit aus, obwohl auch in diesem Land das duale Ausbildungsmodell weit verbreitet ist. Insofern zeigt der Blick über die Grenzen, dass Staaten auch durchaus in solchen Bereichen Reformanstrengungen unternehmen können und wollen, in denen sie im internationalen Vergleich bereits relativ gut dastehen.

Fazit

Wie können die zentralen Ergebnisse unserer Auswertung der Daten des *Social Justice Index* und des *Reform Barometer* zusammengefasst werden? Alles in allem steht Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern, aber auch im Vergleich zu früheren Perioden, gut da. Dies gilt insbesondere und erstaunlicherweise für die Dimension des Zugangs zum Arbeitsmarkt, obwohl Deutschland in früheren Zeiten durchaus mit hohen Arbeitslosenzahlen zu kämpfen hatte. Beim Thema Bildungsungleichheit bestehen allerdings weiterhin Probleme, wenngleich hier ein leichter Aufwärtstrend zu beobachten ist. Die größten Gerechtigkeitsprobleme zeichnen sich in den Bereichen der intergenerationalen Gerechtigkeit und der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, insbesondere Geflüchteten, ab.

Die deutsche Reformbilanz ist gemischt. Einerseits hat die Politik durchaus Gerechtigkeitsprobleme erkannt und darauf reagiert, wie etwa bei der Umsetzung von Reformen zur Verbesserung des Zugangs zu Arbeitsmarkt und Bildung sowie bei der Umsetzung des Mindestlohns zur Vermeidung von Armut, insbesondere des Typs der „in-work poverty". Andererseits haben viele der angestoßenen Reformen Folgeprobleme und neue Formen von Ungleichheit ausgelöst. Zudem sind Reformen weniger engagiert umgesetzt oder erst gar nicht angegangen worden, wenn sie Bevölkerungsgruppen betreffen, die in den bestehenden politischen Strukturen schwach repräsentiert sind, wie etwa Langzeitarbeitslose, Menschen mit Migrationshintergrund, Angehörige junger oder zukünftiger Generationen sowie Frauen.

Insofern mag gerade für Deutschland angesichts der guten Ausgangslage die Einschätzung der befragten Expert/innen bezüglich Reformbedarf und Reformleistung eher ernüchternd wirken. Die Daten des *Reform Barometers* zeigen an, dass Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern weniger reformfreudig ist, die Qualität der Reformen – wenn sie einmal verabschiedet sind – allerdings als überdurchschnittlich hoch eingeschätzt wird. Dies deutet auf ein spezifisches Muster in der Reformpolitik hin: Im politischen System Deutschlands gibt es eine Vielzahl von Akteuren, die im politischen Prozess Mitsprache- oder gar Veto-Rechte haben, wie etwa der Bundesrat und je nach politischer Konstellation die dort vertretenen Landesregierungen, Industrie- und Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften sowie andere zivilgesellschaftliche Institutionen. Diese Konstellation führt dazu, dass Reformprozesse häufiger länger als in anderen Ländern dauern, dafür sind die wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Interessen eingebunden, so dass weniger Probleme bei der Umsetzung der Reformen zu erwarten sind. Dies dürfte der positiven Experteneinschätzung zur Qualität der Reformen zu Grunde liegen. Die Blindstelle dieses Arrangements liegt allerdings darin, dass politisch weniger gut organisierte Gruppen es besonders schwer haben, ihre Interessen in den Prozess einzubringen. Dies zeigt sich beispielsweise an der eher negativen Bilanz Deutschlands in der Dimension der intergenerationalen Gerechtigkeit. Angesichts der vergleichsweise guten Budgetlage wären die Voraussetzungen günstiger als in den überschuldeten Krisenländern oder den aufholenden osteuropäischen Staaten, notwendige und zukunftsgerichtete Investitionen zu tätigen. Dennoch finden sie nur in begrenztem Maße statt.

Wenn die EU die Vision von einem sozial inklusiven Europa verwirklichen und die Bürger/innen mit besseren Jobs und mehr Chancen ausstatten will (vgl. z. B. EC 2015 und 2014), dann sind mutige Reformen in den Mitgliedsstaaten notwendig. Aber wie werden grundlegende Reformen möglich und was braucht es dazu? Der Austausch von Erfahrungen in anderen Ländern, die weitreichende Reformen auf den Weg gebracht haben, können gegenseitiges Lernen und damit mehr Politikinnovation begünstigen. De Geus, Thode und Weidenfeld (2016) haben am Beispiel erfolgreicher Regierungen in Europa, angereichert mit umfangreichen Interviews der Regierungschefs, die Erfolgsfaktoren herauskristallisiert, welche die Chancen für erfolgreiche Reformen steigern können. Ebenso identifiziert der OECD Bericht „Making Reform Happen" typische Stolpersteine und erfolgreiche Strategien für die Umsetzung von Reformen (OECD, 2010). Die in einem Land vorherrschende Konflikt- und Konsenskultur, die ideologische Spaltung und die Kompromissfähigkeit von Interessensgruppen kann die Wahrscheinlichkeit für Reformen wesentlich beeinflussen. Die Chancen für größere Reformen dürften steigen, wenn der Leidensdruck besonders groß ist wie in den Krisenländern der Eurozone oder wenn ein stark aufholendes Wachstum und eine allgemeine Besserung wie in osteuropäischen Mitgliedsstaaten die Reformen attraktiver erscheinen lassen. Sie dürften auch steigen, wenn alle betroffenen Interessensgruppen in den Reformprozess aktiv einbezogen und Kosten und Nutzen möglichst breit und gleichmäßig verteilt sind. Das Abstützen auf sachliche Evidenz, eine gelungene Information der Bürger/innen und eine zeitliche Taktung unmittelbar nach Wahlen begünstigt die Realisierbarkeit von Reformen im demokratischen Prozess. Daher sind Instrumente wie der *Social Justice Index* und das *Reform Barometer* wichtige Bausteine, um die Reformdynamik der EU-28 und im konkreten Fall Deutschlands zu verbessern.

Literatur

De Geus, Aart, Eric Thode und Christiane Weidenfeld (2016), Europe Reforms Labour Markets. Leaders‘ Perspectives, Berlin/Boston: De Gruyter.

[EC 2015] European Commission (2015), An Ever Closer Union Among the Peoples of Europe? Rising Inequalities in Europe and their Social, Economic and Political Impacts, Outcomes of EU-Funded Research.

[EC 2014] European Commission (2014), Social Europe, #Social Rights, Brussels.

[EC 2007] European Commission (2007), Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security, COM (2007) 359 final.

[RB 2016] Bertelsmann Stiftung (2017), Social Policy in the EU – Reform Barometer 2016, Social Inclusion Monitor Europe, Gütersloh.

[SVR 2015] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015), Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 15/16, Sachverständigenrat: Wiesbaden.

[SGI 2016] Bertelsmann Stiftung (2016), Sustainable Governance Indicators 2016: Germany Report, Friedbert Rüb, Friedrich Heinemann, Tom Ulbricht und Reimut Zohlnhöfer, Gütersloh.

[SJI 2017] Bertelsmann Stiftung (2017), Social Justice in the EU – Index Report 2016, Social Inclusion Monitor Europe, Daniel Schraad-Tischler und Christof Schiller, Gütersloh.

OECD (2013), Recruiting Immigrant Workers: Germany, Paris: OECD.

OECD (2010), Making Reform Happen. Lessons from OE

Über die Autoren

Christian Keuschnigg ist Professor für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen und Direktor des WPZ (Wirtschaftspolitisches Zentrum) in Wien, Österreich. Er promovierte im Bereich der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Innsbruck und habilitierte an der Universität Wien. Er war Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universität des Saarlandes und Direktor des Instituts für Höhere Studien in Wien. Er ist Research Fellow in den Forschungsnetzwerken CEPR (Centre for Economic Policy Research, London), CESifo (Center for Economic Studies und Ifo Institut, München), und im Oxford University Centre for Business Taxation. Seine Forschungsinteressen betreffen Public Economics (Ökonomische Theorie des Staates) und fachverwandte Disziplinen, einschließlich Wohlfahrtsstaat, Wirtschaftswachstum und Europäische Integration.

Marius R. Busemeyer ist Professor für Politikwissenschaften an der Universität Konstanz, Deutschland. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen vergleichende politische Ökonomie und Wohlfahrtsstaatenforschung, Bildungs- und Sozialpolitik, Staatsausgaben, Theorien des institutionellen Wandels sowie öffentliche Meinung und individuelle Einstellungen zum Sozialstaat. Marius Busemeyer studierte Politik-, Wirtschafts-, Verwaltungs- und Rechtswissenschaften an der Universität Heidelberg und der Harvard Kennedy School of Government. Er promovierte an der Universität Heidelberg in Politikwissenschaften. Er forschte zusammen mit Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Er war als Gastprofessor und -wissenschaftler tätig am Center for European Studies in Harvard, bevor er nach Konstanz berufen wurde. Seine Forschung wurde unterstützt durch Drittmittel aus dem Emmy Noether-Programm der Deutschen Forschungsgesellschaft (DFG) und einem Starting Grant des European Research Council (ERC). Er hat mehrere Bücher und zahlreiche Artikel in diversen Fachzeitschriften veröffentlicht.

Impressum

© November 2017
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Vertrieb:
Bertelsmann Stiftung (BSt),
Europäisches Büro für Politikberatung
und Sozialforschung Wien (eb)

Autoren:
Christian Keuschnigg,
Marius R. Busemeyer

Bildnachweise:
Titelbild: 3dman_eu/pixabay.com - CC0, Public Domain,
https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/deed.de,
Bearbeitung (Icons eingefügt): Lucid. Berlin
Seite 48: privat

Verantwortlich: Thorsten Hellmann
Design: Lucid. Berlin
Druckerei: Matthiesen Druck, Bielefeld

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung (BSt)
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Deutschland

Dr. Thorsten Hellmann (BSt)
Project Manager
thorsten.hellmann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 8181236

Europäisches Büro für Politikberatung
und Sozialforschung Wien (eb)
Schottenring 19/9
1010 Wien
Österreich

Dr. Jan Arpe (eb)
Senior Project Manager
arpe@europeanbureau.net
Telefon +43 664 2188046

www.social-inclusion-monitor.eu

www.bertelsmann-stiftung.de