



Sozialpolitik im Brennpunkt 10



Systeme der sozialen Sicherheit: Antworten auf die Krise

Die Systeme der sozialen Sicherheit wurden von der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise stark in Mitleidenschaft gezogen. Die Portfolios litten unter einbrechenden Märkten und negativen Renditen. Die steigende Arbeitslosigkeit verringerte die Beitragseinnahmen, während die Ausgaben für Leistungen stiegen. Dennoch setzten viele Regierungen auf die Systeme der sozialen Sicherheit als politisches Instrument, um der Krise entgegenzuwirken. Die mit der Krise verbundenen Herausforderungen machten die Stärken der sozialen Sicherheit deutlich und lieferten Argumente für einen energischen Ausbau der sozialen Sicherheit weltweit. Ausgehend von aktuellen Belegen, verweist dieser *Brennpunkt* auf die Notwendigkeit, die Systeme der sozialen Sicherheit besser zu gestalten und zu koordinieren und auf nationaler und internationaler Ebene enger zusammenzuarbeiten, damit den sozialen und wirtschaftlichen Problemen in Krisenzeiten und danach besser begegnet werden kann.

Hans-Horst Konkolewsky, Generalsekretär der IVSS

Die Auswirkungen der Krise auf die Finanzierung der sozialen Sicherheit

Langfristig könnte die gegenwärtige globale Krise vielen nationalen Systemen der sozialen Sicherheit neue Rollen und Aufgaben zuweisen. Kurzfristig hingegen haben viele Systeme der sozialen Sicherheit mit der Wahrung des finanziellen Gleichgewichts zu kämpfen. Einer neuen Erhebung der Internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit (IVSS)¹ zu den Auswirkungen der Krise auf die Fonds der sozialen Sicherheit zufolge, haben viele Fonds negative Investitionsrenditen hinnehmen müssen. Dies war insbesondere in den Industrieländern der Fall. Einige Fonds haben bis zu fünf Jahre ihres Investitionseinkommens bzw. rund 25 Prozent ihres Nettovermögenswerts verloren.

Diese Ausgabe

- fasst die Auswirkungen der Krise auf die Finanzierung der sozialen Sicherheit zusammen;
- berichtet darüber, wie nationale Programme der sozialen Sicherheit auf die Krise reagieren;
- beschäftigt sich mit Problemen der Rentenfonds;
- analysiert die Rolle, welche den Systemen der sozialen Sicherheit bei der Bewältigung der Krise zugewiesen wurde.

Mit der Ausweitung der „Subprime“-Krise zu einer größeren globalen Wirtschaftskrise sind auch die Arbeitslosenzahlen in vielen Ländern in die Höhe geschneit. Die Internationale Arbeitsorganisation geht davon aus, dass die Zahl der Arbeitslosen bis Ende 2009 weltweit auf 239 Millionen steigt, eine Zunahme von rund 59 Millionen seit 2007.² Bei vielen Systemen der sozialen Sicherheit führte die gestiegene Arbeitslosigkeit zu einem Rückgang des Beitragsaufkommens bei gleichzeitiger Zunahme der Leistungsanträge.

Kurz- bis mittelfristig steht die soziale Sicherheit vor weiteren Finanzierungsproblemen. Höhere Zahlungen an die Leistungsempfänger oder das Einfrieren bzw. die Verringerung der Beitragssätze für die Unternehmen könnten ebenfalls zu ernsthaften finanziellen Ungleichgewichten in den Systemen der sozialen Sicherheit führen. Diese Maßnahmen könnten als Teil von umfassenderen Stimulierungspaketen zu einer längerfristigen finanziellen Belastung für die soziale Sicherheit werden. Es besteht zwar die Hoffnung, dass die Wirtschaft sich früher oder später stabilisiert und erholt. Für die soziale Sicherheit bleibt aber ein großes Defizitrisiko, dass die Zugänglichkeit der Leistungen über viele Jahre hinweg einschränken könnte. Da zu erwarten ist, dass die demografische Alterung den Ausgabenbedarf der sozialen Sicherheit zusätzlich erhöhen wird, dürfte sich das Problem weiter verschärfen.

Rentenfinanzierung

Einige Länder haben in den neunziger Jahren angefangen, ihre nationalen Rentensysteme stärker vorzufinanzieren. 2008 ging jedoch der Vermögenswert vieler Fondsportfolios stark zurück und beeinträchtigte die Aussichten vieler Arbeitnehmer auf ein zukünftiges Renteneinkommen.

Neuere Daten zur Leistungsfähigkeit der Fonds zeigen jedoch, dass diese angefangen haben sich zu erholen. Es ist allerdings klar, dass die großen Verluste von 2008 nicht durch eine einzige positive Halbjahresrendite wettgemacht werden können.

Allerdings mussten nicht alle Träger Verluste im gleichen Ausmaß hinnehmen. In manchen Ländern verfolgte man weniger riskante und volatile Investitionsstrategien. Dies gilt insbesondere für solche, die auf festverzinsliche Wertpapiere aus dem Inland setzten, obwohl deren Gewinnerwartung im Schnitt niedriger liegt. So erreichten Rentenfonds aus Mexiko und Thailand 2008 etwa Renditen von 7,46 Prozent bzw. 9,40 Prozent.

Ein anderes Beispiel ist Dänemark, wo die Investitionen eines Fonds im Jahr 2008 relativ geringe Verluste von –3,2 Prozent zeitigten. Derselbe Fonds konnte im ersten Halbjahr 2009 mit einem positiven Ergebnis von 3 Prozent aufwarten.

Obwohl der Investitionsansatz des dänischen Fonds von vornherein durch seine Governance-Regeln und entsprechende Kapazitäten begrenzt war, sind hier doch drei Punkte bemerkenswert:

- Die Eingrenzung nicht kompensierter Risiken durch abgesicherte Verbindlichkeiten in getrennten Portfolios.
- Ein aktives Portfolio-Management mit einer aggressiven Umschichtung und Diversifizierung der Anlagen.

- Das Testen von Risikoszenarien, die den Ernstfall angemessen wiedergeben, um die Anfälligkeit des Systems zu prüfen und die Auswirkungen einer Krise zu antizipieren, und damit mögliche Verluste zu begrenzen.

Trotz Anzeichen der Besserung ist durch den starken Wertverlust der Aktien in den Industrieländern – mit durchschnittlichen Verlusten von 23 Prozent im Jahr 2008 – und dem dramatischen, politisch gewollten Fall der Zinssätze die finanzielle Unsicherheit der gegenwärtigen und zukünftigen Rentner, deren Renteneinkommen stark von privaten Rentensystemen abhängt, gewachsen. Obwohl einige Regierungen eine Mindestrente garantieren, stellt sich hier die Frage des Risikos, das der Einzelne im privaten System trägt.

Angesichts der Probleme der privaten Systeme geraten einige öffentliche Rentensysteme unter politischen Druck, höhere Leistungen zu gewähren, obwohl auch sie durch die Krise und die demografische Alterung vor wachsenden finanziellen Problemen stehen.

Bessere Gestaltung der Systeme der sozialen Sicherheit

Die gegenwärtige Krise hat die Finanzen vieler Systeme der sozialen Sicherheit auf eine harte Probe gestellt. Eine Analyse der Auswirkungen der Krise offenbart sechs Punkte, wie die Systeme der sozialen Sicherheit besser gestaltet werden können. So hat die Krise

- Stärken und Schwächen der verschiedenen Rentensysteme sichtbar gemacht, insbesondere die Probleme jener, die sich zur Finanzierung angemessener Leistungen auf anhaltend hohe Renditen ihrer Investitionen auf dem Markt verlassen haben,
- die Notwendigkeit einer angemessenen Risikoverteilung zwischen dem Einzelnen und dem Staat sowie zwischen Systemen im Umlageverfahren und solchen mit Kapitaldeckung verdeutlicht,
- hinterfragt, welche Vermögensanlagen für Investitionen der sozialen Sicherheit geeignet sind,
- die Bedeutung einer weitsichtig geplanten Gestaltung der Sozialschutzsysteme hervorgehoben, damit diese schnell und flexibel auf Krisenszenarien reagieren können,
- erneut die Notwendigkeit einer angemessenen und effizienten Regulierung und Aufsicht sowie einer Investitionsstrategie deutlich gemacht,
- gezeigt, dass Leistungen der Arbeitslosenversicherung in vielen Entwicklungsländern nicht bestehen oder unzureichend sind.

Die Rolle der sozialen Sicherheit in nationalen Strategien zur wirtschaftlichen Erholung

Obwohl die Finanzkrise die wirtschaftliche Lage vieler Träger der sozialen Sicherheit verschlechtert hat, wurde auch die wichtige Rolle deutlich, die sie sowohl als Einkommensersatz als auch als potenzielles politisches Instrument spielen kann, um dem wirtschaftlichen Abschwung entgegenzuwirken. Um steigenden Arbeitslosenzahlen, sinkenden Bezügen und

wachsender Armut entgegenzuwirken, haben viele Länder die bedeutenden Kapazitäten der Institutionen der sozialen Sicherheit erkannt und genutzt. Dazu gehören insbesondere deren Fähigkeit, die Haushalte zu erreichen und die finanziellen Ressourcen schnell an verschiedene Bevölkerungsgruppen, etwa die Schwachen in der Gesellschaft oder Arbeitslose, weiterzuleiten.

Über Bemühungen um eine Stimulierung der Nachfrage und die Schaffung von Arbeitsplätzen hinaus haben die politischen Entscheidungsträger erkannt, dass die Systeme der sozialen Sicherheit ein wirkungsvolles Instrument bieten, um die Einkommen von Einzelpersonen und Familien zu verbessern. Im Gegensatz zu umfangreicheren Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, die Zeit für die Planung und Umsetzung benötigen, können Geldleistungen fast unverzüglich ausgezahlt werden. Für Gruppen von Leistungsempfängern, die große sofortige und dauerhafte Konsumbedürfnisse haben, ist dies von großer Bedeutung.

In einigen Ländern hat die Krise die politischen Entscheidungsträger dazu gebracht, die Systeme der sozialen Sicherheit für innovative politische Lösungen einzusetzen, die weit über das hinausgehen, was diese Systeme vor der Krise leisteten.

Während der Krise wurde ein breites Spektrum von politischen Strategien zur sozialen Sicherung registriert. Einige

davon, die 2009 im Rahmen des *Seminars über soziale Sicherheit in Krisenzeiten: Wirkung, Herausforderungen und Antworten* der IVSS³ vorgestellt wurden, sind im Kasten 1 zusammengefasst.

Bei der Ausarbeitung politischer Antworten wurden viele Länder von der Überlegung geleitet, ob diese politischen Maßnahmen, die zur vorübergehenden Linderung der Krise gedacht waren, unbeabsichtigte, unerwünschte und dauerhafte Nebenwirkungen haben. Würden sie die Arbeitnehmer ermutigen, arbeitslos zu bleiben? Oder sich bei voller Rentenleistung frühzeitig pensionieren zu lassen? Würden die Unternehmen ermutigt, Arbeitnehmer zu entlassen, damit diese einen Anspruch auf Alters- oder Invalidenrenten bekommen? Würden die langfristigen finanziellen Schwächen der Systeme der sozialen Sicherheit, die bereits durch die demografische Alterung bedroht sind, weiter verstärkt? Manche Länder, wie Australien und Portugal, versuchten deshalb, ihre Antworten proaktiv zu gestalten, um zu vermeiden, dass sich eine Gruppe Langzeitarbeitsloser oder nicht erwerbstätiger Personen bildet.

Für Länder, in denen die Deckung durch Renten- und Arbeitslosensysteme beschränkt ist, zeigte die Krise, wie wertvoll solche Formen der sozialen Sicherheit sein können, wenn wirtschaftliche Schocks abzufedern und private Haushalte mit Einkommen zu versorgen sind. Dies sind die zentralen Funktionen des Sozialschutzes, die im IVSS-Konzept einer

Ausgewählte nationale Antworten auf die Finanzkrise

Australien: Weitete den Sozialschutz durch erleichterten Zugang zu Rentenzahlungen, Sozialwohnungen und Beschäftigungsfonds aus; bietet Fortbildungskurse für stellenlose Lehrlinge und Auszubildende an, um langfristige Abhängigkeit von Sozialleistungen zu vermeiden, sowie Soforthilfe für entlassene Arbeitnehmer.

Brasilien: Weitete die Arbeitslosenleistungen auf besonders betroffene Sektoren aus; änderte Kündigungsbestimmungen und bot Schulungen für entlassene Arbeitnehmer an; beschleunigte die Anpassung des Mindestlohns und die jährliche Anpassung des Verbraucherpreisindex, erhöhte die Zahlungen des Programms *Bolsa Familia*; erweiterte den Zugang von Leistungsempfängern zu Bankkrediten; erhöhte die Zahl der Geschäftsstellen der sozialen Sicherheit.

Kanada: Gewährte zusätzliche Mittel für Langzeit-Fortbildungsprogramme zur Verbesserung der Qualifikation, auch für den Personenkreis, der normalerweise nicht arbeitslosenversichert ist; verlängerte die Zahlungsdauer für Arbeitslosenleistungen und Vereinbarungen zur Teilung von Arbeitsplätzen (work sharing); erweiterte das Schutzprogramm für anspruchsberechtigte Lohnempfänger bezüglich der Abfindungs- und Entlassungszahlungen im Falle des Konkurses des Arbeitgebers; bietet zusätzliche Zahlungen für ältere Arbeitnehmer an und fördert Lehrstellenprogramme.

Chile: Bietet zusätzliche Leistungen aus dem Solidaritätsfonds für ausgewählte Arbeitnehmer; verlängerte die Dauer

für Arbeitslosenleistungen; schuf zusätzliche Anreize für die Beschäftigung junger Menschen; stärkte Arbeitslosenprogramme und bietet zusätzliche Leistungen für Empfänger von Familienbeihilfen.

Schweden: Erhöhte die Mittel für die Dienstleistungen der Arbeitsämter (Coaching am Arbeitsplatz, Fortbildung und Qualifizierung); bietet zusätzliche Kompensationen für Arbeitgeber, die Arbeitslose länger als ein Jahr einstellen; vorübergehend gelockerte Anspruchsvoraussetzungen in der Arbeitslosenversicherung.

Vereinigte Staaten: Das Gesetz zur Konjunktur- und Investitionsbelebung von 2009 (*Recovery and Reinvestment Act*) bietet eine einmalige Zahlung von 250 USD für Anspruchsberechtigte in der allgemeinen Rentenversicherung und der Zusatzrentenversicherung in einem Monat zwischen November 2008 und Januar 2009. Aus dem wirtschaftlichen Stimulierungspaket wurden auch 500 Millionen USD bereitgestellt, um die durch die Krise verursachte zusätzliche Arbeitsbelastung zu bewältigen.

Russische Föderation: Die Regierung stimmte einer Erhöhung der monatlichen Sozialrente im Jahre 2009 zu; im Haushalt wurden zusätzliche 43,7 Milliarden Rubel zur Beschäftigungsstabilisierung bereitgestellt; der Höchstsatz für das Arbeitslosengeld stieg 2009 um 50 Prozent; es wurden Maßnahmen ergriffen, um die Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitssuchenden zu verbessern.

dynamischen sozialen Sicherheit festgehalten sind. Letzteres will Systeme der sozialen Sicherheit entwickeln, die Schutz bieten, die Prävention fördern und die Rehabilitation und Wiedereingliederung in das Arbeitsleben proaktiv unterstützen, und zwar auf eine Weise, die zu einer sozial integrierenden und wirtschaftlich produktiven Gesellschaft führt.

Rückblick

Aus den vergangenen Monaten lässt sich eine Reihe wichtiger Lehren ziehen, was die Rolle der Systeme der sozialen Sicherheit bei einem erfolgreichen Krisenmanagement angeht:

- die Systeme der sozialen Sicherheit haben sich in der Krise als wichtiger Bestandteil einer „Auswegsstrategie“ bewährt, welche die politischen Instrumente liefert, um die Wirtschaft durch Nachfrageanreize anzukurbeln und gleichzeitig den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken, indem sie gerade den Schwachen einen angemessenen Schutz zukommen lassen.
- die Antworten der sozialen Sicherheit sollten mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik einhergehen, die weder Anreize verfälschen noch langfristige Abhängigkeiten von Sozialleistungen generieren.
- Die finanziellen Verluste haben die wirtschaftlichen Kapazitäten der staatlichen und privaten Rentensysteme bezüglich der Bewältigung ihrer Zukunftsaufgaben geschwächt. Dies hat die Regierungen neuen finanziellen Risiken ausgesetzt, da sie ein grundlegendes soziales Sicherheitsnetz bereitstellen müssen. Andererseits muss die Regulierung und Verwaltung privater Rentensysteme überprüft werden, insbesondere hinsichtlich vertretbarer Investitionsstrategien.
- Die Gestaltung der öffentlichen Systeme der sozialen Sicherheit und der privaten Rentensysteme sollte die Privathaushalte keinen zu großen finanziellen Risiken aussetzen. Die staatliche Verantwortung für eine angemessene soziale Sicherheit kann nicht an den Privatsektor abgegeben werden.
- Die politischen Instrumente der sozialen Sicherheit sollten in eine langfristige Perspektive gestellt werden, welche die finanzielle Tragfähigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit gewährleistet.
- Die Organisationen der sozialen Sicherheit müssen das Risikomanagement mit einem ganzheitlichen Ansatz angehen.
- Es überrascht nicht, dass Länder mit einer guten Haushaltslage besser in der Lage waren, finanzielle Anreize zu setzen, darunter aus Steuermitteln finanzierte Sozialhilfe-Initiativen. Wenn es um die Linderung von Risiken, den Schutz der Schwächsten und nicht zuletzt um die Garantie einer sozialen Grundsicherung für alle Menschen geht, ist der Staat nicht wegzudenken.

Blick in die Zukunft

Die Krise und die Art und Weise, wie die Politik darauf reagierte, haben die wichtige Rolle sichtbar gemacht, welche die Institutionen der sozialen Sicherheit spielen können, um nationale sozialpolitische und gesamtwirtschaftliche Ziele zu erreichen. Die Institutionen der sozialen Sicherheit haben innerhalb des Regierungsapparates oft eine Sonderstellung. Ihre Bevölkerungsnähe macht sie zu einem idealen Vehikel, nicht nur für das Erbringen von Leistungen, sondern auch für Dienste und Informationen. Ihre Datenbanken können den Entscheidungsträgern bei der Ausarbeitung politischer Instrumente behilflich sein, und zeigen, was im Bereich des Möglichen liegt. Die Institutionen der sozialen Sicherheit sind diejenigen, die Politik letztlich umsetzen – sie bestimmen, ob die gegenwärtig praktizierte Politik den erklärten Absichten entspricht oder nicht. Die Verbreitung von Wissen und von Erfahrungen mit solchen politischen Initiativen kann sehr nützlich sein. Die IVSS bietet hierfür ein einzigartiges Forum, auf dem Institutionen der sozialen Sicherheit und politische Entscheidungsträger gemeinsam die grundlegende gesellschaftliche Rolle der sozialen Sicherheit diskutieren und den nötigen politischen Willen aufbauen können, um diese weiter zu stärken.

So gibt es gerade in Krisenzeiten viele gute Gründe für Regierungen, sich bei der Formulierung politischer Maßnahmen stärker auf die Institutionen der sozialen Sicherheit zu stützen. Internationale Organisationen – die multilateralen Entwicklungsbanken und die Institutionen der Vereinten Nationen – sollten diese Form der Zusammenarbeit in ihrer eigenen Arbeit fördern. Eine solche Zusammenarbeit ist auch zwischen der IVSS und ihren Mitgliedsorganisationen auf der ganzen Welt von grundlegender Bedeutung.

Quellen

- ¹ IVSS 2009. *IVSS-Erhebung: Antworten der sozialen Sicherheit auf die Finanzkrise*. Genf, Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit. Siehe <http://www.issa.int/ger/News-Events/News/ISSA-Survey-Social-security-responses-to-the-financial-crisis>.
- ² IAA 2009. *Global employment trends – Update*. Genf, Internationales Arbeitsamt. Siehe <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/global.htm>.
- ³ IVSS 2009. *Seminar über soziale Sicherheit in Krisenzeiten: Wirkung Herausforderungen und Antworten*. Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. Siehe <http://www.issa.int/ger/News-Events/Events/Seminar-on-Social-Security-in-Times-of-Crisis-Impact-Challenges-and-Responses>.

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS)

ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genf 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacom@ilo.org | www.issa.int