



issa

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

Die Rolle der sozialen Sicherheit bei der Armutsbekämpfung – Stärkung der lebenszyklusbasierten Modelle für effizientere Systeme

Von Shea McClanahan, leitende Angestellte für soziale Sicherheit, und Raúl Ruggia-Frick, Direktor, Abteilung für die Entwicklung der sozialen Sicherheit, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit

Der vorliegende Artikel wurde ursprünglich in französischer Sprache in [Regards – Protection sociale](#), Juni 2024, Ausgabe 63 veröffentlicht.

I. Einführung und Relevanz

Die soziale Sicherheit verfolgt als zentrales sozialpolitisches Instrument mehrere Ziele. Sie soll einen Mindest-Lebensstandard gewährleisten, den Konsum stützen, indem sie Einkommensverluste oder -einbußen aufgrund allgemeiner Lebenszyklus- oder Arbeitsmarktrisiken ersetzt, die Fortpflanzung fördern und – wie zunehmend (und erneut) anerkannt wird – die Beschäftigung und die Produktivität stärken¹.

Historisch gesehen war die Armutsbekämpfung in den frühen Sozialstaaten nicht das vorrangige Ziel der Systeme der sozialen Sicherheit. Die „Gründerväter“ der sozialen Sicherheit waren von ihrem Versprechen der Wirtschaftsförderung, der Stabilisierung und des Wiederaufbaus motiviert und sahen in der Einkommenssicherheit ein Instrument zur Verwirklichung umfassenderer Ziele. Bismarck wollte angeblich das Wohlergehen der Arbeitnehmer fördern, um die Effizienz der Wirtschaft zu gewährleisten und radikalere Vorschläge in Schach zu halten². Den Begriff der sozialen Sicherheit haben wir von Roosevelt geerbt, der im Zuge der Großen Depression Berichten zufolge die Begriffe „wirtschaftliche Sicherheit“ und „Sozialversicherung“ miteinander verband³. Beveridge ist dafür bekannt, dass er seine Vorschläge in dem nach ihm benannten Bericht als „Angriff auf die Not“ bezeichnete, als einen der „fünf Giganten des Wiederaufbaus [nach dem Krieg]“⁴, und er bemühte sich, klarzustellen, dass ein Schlüsselprinzip darin bestehe, „Anreize, Chancen und Verantwortung“ zu fördern, damit die Menschen „frei auf der Grundlage“ der so gebotenen Sicherheit „aufbauen können“⁵.

Die Armutsbekämpfung war zwar nicht das vorrangige Ziel der sozialen Sicherheit, sie ist jedoch eine ihrer wichtigsten Errungenschaften. Das deutlichste Beispiel hierfür sind die Altersrenten, die

¹ Zu den vielfältigen Aufgaben der Sozialpolitik siehe auch Mkandawire (Hrsg.) (2004), *Social Policy in a Development Context*, UNRISD, und UNRISD (2006), *Transformative Social Policy: Lessons from UNRISD Research*, UNRISD.

² SSA, o. D. „Otto von Bismarck“, Social Security History, SSA Archives. <https://www.ssa.gov/history/ottob.html>

³ IAO, 2009. „Von Bismarck bis Beveridge: Social security for all,“ *World of Work* Nr. 67, Dezember 2009. https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS_120043/lang--en/index.htm

⁴ Die anderen vier waren „Krankheit, Unwissenheit, Verelendung und Beschäftigungslosigkeit“. *The Beveridge Report*, 1942. <https://www.nationalarchives.gov.uk/wp-content/uploads/2014/03/prem-4-891.jpg>

⁵ *The Beveridge Report*, 1942.

sicherstellen sollen, dass alle Menschen ihren Lebensabend in Würde und idealerweise mit einer Einkommenssicherheit verbringen können, die mit ihrem früheren Einkommen und dem ihrer Altersgenossen vergleichbar ist. Überall dort, wo ältere Menschen angemessen und flächendeckend oder nahezu flächendeckend erfasst werden, ist die Altersarmut gering oder zumindest „eingedämmt“⁶, und in vielen Kontexten kommen die Vorteile auch anderen Generationen und der Wirtschaft und Gesellschaft im weiteren Sinne zugute. Um die Rolle der sozialen Sicherheit bei der Armutsbekämpfung zu verstehen, ist es daher erforderlich, die umfassenderen (und „ursprünglichen“) Ziele der sozialen Sicherheit zu untersuchen.

Im vorliegenden Artikel gehen wir der Frage nach, inwiefern die Kernbestandteile der Systeme der sozialen Sicherheit – ob steuer- oder beitragsfinanziert – weiterhin eine grundsätzlich *präventive* Rolle bei der Armutsbekämpfung spielen. Wir gehen kurz auf die Rolle ein, die das weltweite Bestreben, die Armut zu beenden, bei der Ausgestaltung der Sozialschutzprogramme gespielt hat. Wir untersuchen auch die kontraintuitive Beobachtung, dass Programme, die mit dem ausdrücklichen Ziel der Armutsbekämpfung konzipiert wurden, oft Schwierigkeiten haben, genau dieses Ziel in großem Umfang zu erreichen, insbesondere in bestimmten Kontexten. Auch die Folgerung, dass Programme der sozialen Sicherheit bei der Armutsbekämpfung sehr wirksam sind, obwohl sie mit Blick auf umfassendere Ziele konzipiert wurden, trifft im Allgemeinen zu. Abschließend schlagen wir ein hochrangiges konzeptionelles Modell für die Schaffung universellerer, flexiblerer, umfassenderer und damit wirkungsvollerer Systeme der sozialen Sicherheit vor. Das Modell sieht mehrstufige Konzepte vor, die bei effektiver Verwaltung diese umfassenderen Ziele in Ländern aller Entwicklungsstufen fördern.

II. Ein Überblick über die weltweite Armut und die Bemühungen, sie zu überwinden

II.1. Überwachung der Fortschritte bei der Armutsbekämpfung – Allgemeine Trends und Beobachtungen

Spätestens seit den 1990er Jahren steht die Bekämpfung der Armut sowohl auf globaler als auch auf nationaler Ebene ganz oben auf der Agenda. Als die Ausläufer der Strukturanpassungs- und Marktliberalisierungsreformen deutlich wurden, wandte sich die Welt der menschlichen Entwicklung und dem Schutz der Schwächsten zu. Das Jahr 1996 wurde zum „Internationalen Jahr für die Beseitigung der Armut“ erklärt⁷. Die Millenniums-Entwicklungsziele (*Millennium Development Goals* – MDGs) zielten 2021 auf die Halbierung der extremen Armut bis 2015 ab, und die Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals* – SDGs) von 2016 geben die kühne Zusage, bis 2030 „die Armut in jeder Form und überall zu beenden“ (Ziel 1).

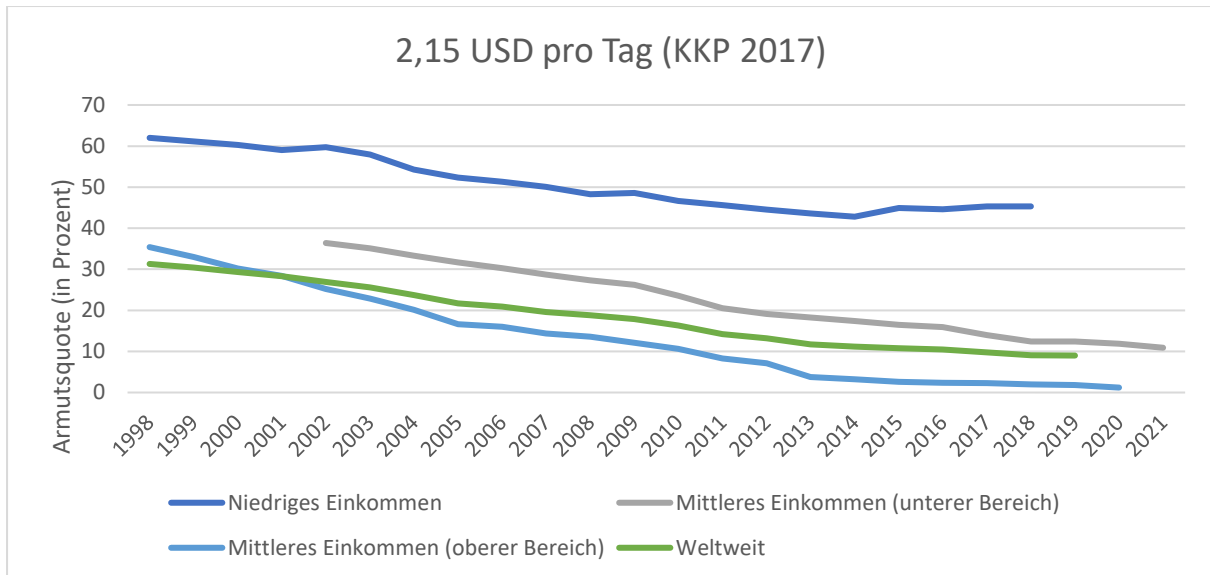
Die Armut ist, in absoluten Zahlen gemessen, seit Jahrzehnten weltweit stark rückläufig. Wie aus Schaubild 1 hervorgeht, ist die extreme Armut weltweit, gemessen am Anteil der Bevölkerung, der unterhalb der international festgelegten Armutsgrenze von 2,15 US-Dollar (USD) pro Tag nach Kaufkraftparität (KKP) im Jahr 2017 lebt, bis zum Ausbruch der COVID-19-Pandemie von knapp über 30 Prozent im Jahr 1998 auf unter 10 Prozent im Jahr 2020 gesunken. Insbesondere Länder mit hohem Einkommen weisen bei dieser Art der Messung fast keine Armut auf (siehe Kasten 1). Durch

⁶ Interview mit Julien Damon, abrufbar unter: <https://www.vie-publique.fr/video/272482-la-lutte-contre-la-pauvrete-entretien-avec-julien-damon>.

⁷ United Nations, o. D., *UN Documentation: Development*. <https://research.un.org/en/docs/dev>

mehrere gleichzeitig auftretende globale Krisen und deren Auswirkungen auf die Preise, insbesondere für lebensnotwendige Güter, hat die Armut in jüngster Zeit in vielen Bereichen wieder zugenommen. In Ländern mit niedrigem Einkommen sind die Menschen heute noch stärker von extremer Armut betroffen als vor der COVID-19-Krise⁸.

Schaubild 1: Armutsquote bei 2,15 USD pro Tag (KKP 2017)



Quelle: Weltentwicklungsindikatoren der Weltbank (für das letzte Jahr).

Um die Fortschritte bei der weltweiten Armutsbekämpfung zu verfolgen, ist jedoch zunächst ein Konsens über geeignete Indikatoren erforderlich. Die Definition von Armut ist jedoch ein von Natur aus ein politischer, hochtechnischer und kontextspezifischer Prozess, wie aus Kasten 1 hervorgeht.

⁸ Yonzan, N., Gerson Mahler, D. und Lakner, C. 2023. „Poverty is Back to Pre-COVID Levels Globally but Not for Low-Income Countries.“ Datenblog der Weltbank. blogs.worldbank.org/opendata/poverty-back-pre-covid-levels-globally-not-low-income-countries

Kasten 1: Überblick über die vorherrschenden Ansätze zur Messung von Armut

Verschiedene Methoden zur Messung von Armut erfassen unterschiedliche Arten und Ausmaße von Entbehrung, und die Annahmen, die den ausgewählten Indikatoren zugrunde liegen (beispielsweise diejenigen, die in verschiedenen Äquivalenzskalen verwendet werden), können große Auswirkungen darauf haben, wie Armut wahrgenommen wird, sowohl was ihren Schweregrad als auch ihre Verteilung auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten betrifft⁹. Unterschiedliche Auffassungen von Armut beeinflussen auch die Art und Weise, wie Maßnahmen zur Armutsbekämpfung konzipiert, gestaltet und umgesetzt werden¹⁰.

Der absolute Wert für extreme Armut (derzeit liegt er bei einem Tageseinkommen von 2,15 US-Dollar) wird von der Weltbank und den Organisationen der Vereinten Nationen (UN) häufig verwendet, um den Fortschritt zu überwachen. Absolute Messwerte werden seit langem aufgrund ihrer mangelnden Relevanz in vergleichsweise reicheren Ländern kritisiert, was die Weltbank dazu veranlasste, ergänzende Schwellenwerte zu entwickeln, die für Länder mit mittlerem Einkommen als besser geeignet erachtet werden.

Ein zweiter Kritikpunkt an diesen Maßnahmen ist die Verwendung von haushaltsbezogenen Pro-Kopf-Äquivalenzskalen, die von einer gleichmäßigen Verteilung der Ressourcen auf die Haushaltsmitglieder ausgehen. Werden diese Werte zugrunde gelegt, ist die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder als arm eingestuft werden, weitaus höher als bei anderen Altersgruppen, und das Ausmaß der Armut unter älteren Menschen wird in der Regel unterschätzt¹¹. Alternative Skalen haben jedoch auch Nachteile.

Viele Länder – insbesondere Länder mit hohem Einkommen und Länder mit mittleren Einkommen im oberen Bereich – sowie einige internationale und regionale Organisationen (vor allem die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Europäische Union) verwenden ein Maß für relative Armut, bei dem die Armutsgrenze einem Prozentsatz des Medianeinkommens entspricht. Diese relativen Maße bieten ein Instrument, das dem Umstand Rechnung trägt, dass die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben mit zunehmender wirtschaftlicher Entwicklung der Länder teurer wird. Tatsächlich werden die Fortschritte hinsichtlich des Ziels für nachhaltige Entwicklung Nr. 10 (SDG 10, *Ungleichheit*) derzeit anhand der relativen Armut gemessen, insbesondere anhand des Anteils der Bevölkerung, der gemäß den relativen Armutsindikatoren der OECD mit weniger als 50 Prozent des Medianeinkommens auskommen muss¹².

In den OECD-Ländern beispielsweise ist die relative Armut – gemessen als 50 Prozent des Medianeinkommens – nach Steuern und Transferleistungen zwischen 2012 und 2019 in 70 Prozent der Länder zurückgegangen¹³. Im Jahr 2021 beträgt die Armut in den OECD-Ländern im Durchschnitt immer noch etwa 11 Prozent und ist bei Kindern, jungen Erwachsenen und älteren Menschen höher¹⁴. Zwischen den einzelnen Ländern bestehen große Unterschiede – so liegt beispielsweise das

⁹ Gelders, B., 2021. *Challenges in Measuring Individual Poverty Among Older People*. HelpAge International and Development Pathways Working Paper, Februar 2021. https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2021/02/Helpage_Challenges-in-measuring-poverty-Feb24.pdf

¹⁰ Marx, I., Nolan, B., and Olivera, J., 2014. *The Welfare State and Anti-Poverty Policy in Rich Countries*. IZA Diskussionspapier Nr. 8154, April 2014, <https://docs.iza.org/dp8154.pdf>.

¹¹ Gelders, B., 2021.

¹² UNSTAT, o. D. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=10>.

¹³ OECD, 2023. „Inequality and Poverty Reduction,“ in *Government at a Glance*. OECD, Paris.

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4c6f064c-en/index.html?itemId=/content/component/4c6f064c-en>

¹⁴ Im Jahr 2021 lag die durchschnittliche relative Armutsquote für verschiedene Altersgruppen in den OECD-Ländern bei 12,2 Prozent für Kinder (unter 18 Jahren), bei 12,3 Prozent für Jugendliche (18–25 Jahre), bei 9,8 Prozent für Erwachsene (26–65 Jahre) und bei 14,0 Prozent für Personen über 65 Jahren. Siehe OECD-Datenbank für Einkommensverteilung (*Income Distribution Database – IDD*), <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>.

Risiko relativer Armut bei Kindern zwischen 2,9 Prozent in Finnland und 28,5 Prozent in Costa Rica, und die Altersarmut bewegt sich zwischen 3,1 Prozent in Island und 39,3 Prozent in der Republik Korea¹⁵.

Darüber hinaus hat sich das Risiko relativer Armut in den OECD-Ländern seit den 1980er Jahren von älteren auf jüngere Menschen verlagert. Am auffälligsten ist, dass die Armut unter den 18- bis 25-Jährigen von Mitte der 1980er Jahre bis zum Jahr 2018 von 10 auf 16 Prozent gestiegen ist. Grund dafür ist der spätere Eintritt in den Arbeitsmarkt¹⁶. Bei den älteren Menschen wird der Rückgang um durchschnittlich drei Prozentpunkte darauf zurückgeführt, dass „die Sozialpolitik einen großen Erfolg erzielt hat: die Ausreifung der Altersrentensysteme in vielen OECD-Ländern, wodurch ältere Menschen aus der Armut befreit wurden“ (ebd.)¹⁷.

Bei der Verwendung dieses relativen Maßstabs für Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen lassen sich große Unterschiede im Fortschritt beobachten, selbst wenn das Durchschnittseinkommen gestiegen ist: Während beispielsweise der Anteil der Bevölkerung, der unterhalb dieser Schwelle lebt, in Ländern wie Brasilien und Argentinien gesunken ist, ist er in Ghana und China gestiegen¹⁸. Diese Unterschiede zeigen, dass die Fortschritte in den erstgenannten Ländern auf breiterer Basis erzielt wurden, was darauf hindeutet, dass Umverteilungsmaßnahmen, wie sie im Rahmen der sozialen Sicherheit erfolgen, bei der Erzielung besserer Ergebnisse eine wichtige Rolle spielen.

II.2. Weltweite Akzeptanz des Sozialschutzes als wichtiges Instrument zur Armutsbekämpfung

Es versteht sich fast von selbst, dass soziale Sicherheit/Sozialschutz die Armut verringert. Der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zufolge besteht im Allgemeinen ein starker und positiver Zusammenhang zwischen der Höhe der Investitionen in Sozialschutzausgaben (mit Ausnahme des Gesundheitswesens) und der Armutsbekämpfung¹⁹. Daten der OECD belegen auch die Wirkung der Kombination aus Steuerumverteilung und Sozialtransfers bei der Armutsbekämpfung. Wie Abbildung 2 zeigt, lagen die relativen Armutsquoten im Jahr 2021 in den OECD-Ländern im Durchschnitt um etwa 62 Prozent niedriger als ohne Steuern und Transfers. Der größte Rückgang ist in Finnland zu verzeichnen, wo die Armutsquote statt 35 Prozent nur noch 6,7 Prozent beträgt, was einem Rückgang um 81 Prozent entspricht und auf die breit angelegten und stark umverteilenden Steuersysteme und Systeme der sozialen Sicherheit zurückzuführen ist.

¹⁵ Ebd.

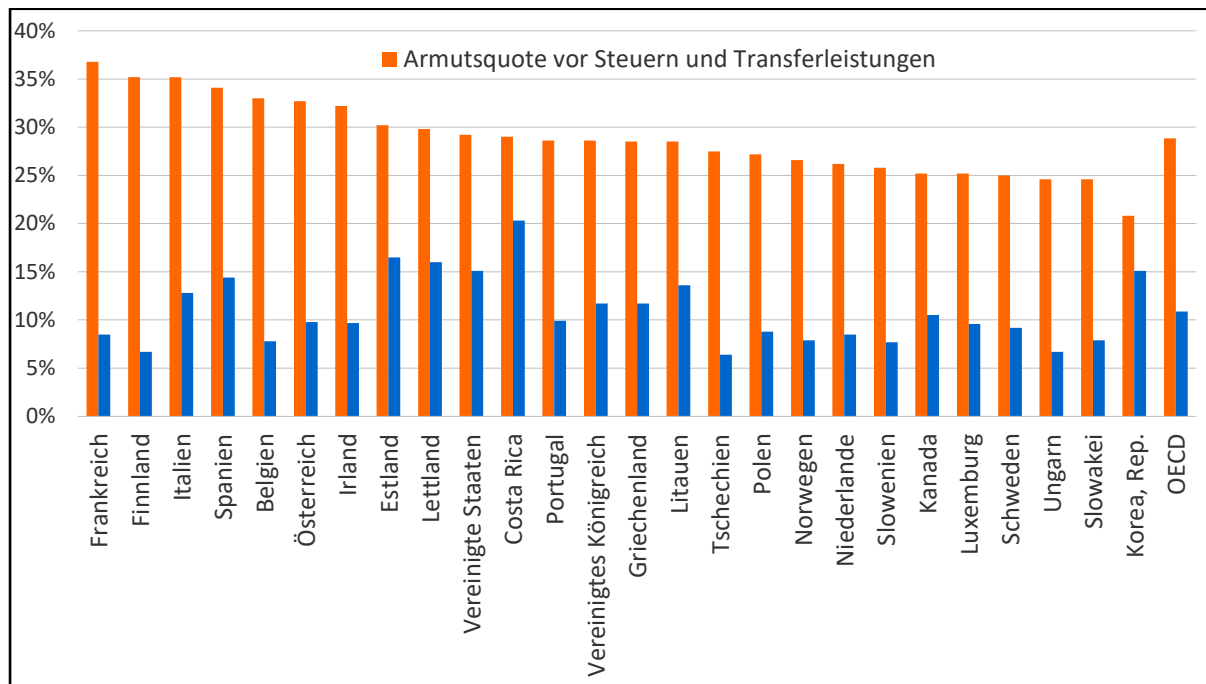
¹⁶ Ladaïque, M. 2021. „The Poverty Risk Has Shifted from the Elderly to Young People“. The Forum Network, OECD. <https://www.oecd-forum.org/posts/the-poverty-risk-has-shifted-from-the-elderly-to-young-people>

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Gerszon Mahler, D., Lakner, C. und Serajuddin, U., 2020, „The median’s new best friend? Introducing SDG 10.2.1“ Blogs der Weltbank, 3. August 2020. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=10>

¹⁹ IAO, 2021. *Weltbericht zur sozialen Sicherheit, 2020–2022*.

Schaubild 2: Relative Armutsquote (50 Prozent des Medianeinkommens) in ausgewählten OECD-Ländern vor und nach Steuern und Transferleistungen (2021)



Quelle: OECD Stat. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD#>. Anmerkung: OECD-Länder, für die keine Daten für 2021 gemeldet wurden, sind nicht aufgeführt. Zum Zeitpunkt der Erstellung waren die Daten für die Vereinigten Staaten und die Niederlande noch vorläufiger Natur.

Vor allem aus diesem Grund spielt der Sozialschutz²⁰ eine herausragende Rolle im SDG 1 (Ziel 1.3) und gilt heute als selbstverständliches Schlüsselinstrument zur Armutsbekämpfung (Ziel 1.3) sowie als grundlegendes Menschenrecht²¹. Um sicherzustellen, dass er dieser Rolle besser gerecht werden kann, hat sich eine große und wachsende Koalition aus internationalen Akteuren und Regierungen verpflichtet, bis 2030 einen universellen Sozialschutz umzusetzen²².

II.3. Die Rolle von Sozialschutzprogrammen zur Armutsbekämpfung – Versprechen und Realität

Das weltweite Bestreben, die Armut zu reduzieren, ging in den letzten drei Jahrzehnten mit einer Erneuerung der Akzeptanz sozialpolitischer Maßnahmen als notwendiges Instrument zum Ausgleich von Fehlentwicklungen des Marktes einher. Die Angemessenheit und der Umfang sozialpolitischer Maßnahmen – insbesondere bei Einkommenstransfers – werden jedoch in Ländern auf der ganzen Welt nach wie vor heftig diskutiert.

Mit der Einführung von bedingten Geldtransfers in Lateinamerika Anfang der 2000er Jahre wurde der „soziale Schutz“ – der im weitesten Sinne als soziale Transferleistungen für arme Haushalte verstanden wurde – zum bevorzugten politischen Instrument für Geber, internationale Finanzinstitutionen und nationale Regierungen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen.

²⁰ In der internationalen Literatur werden die Begriffe „Sozialschutz“ und „soziale Sicherheit“ oft synonym verwendet. Siehe beispielsweise „Glossar“ im *Weltbericht zur sozialen Sicherung 2020–2022 der IAO*.

²¹ *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*. Resolution 217A der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 10. Dezember 1948. <https://un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

²² Website „USP2030“.

Pilotprogramme für Geldtransferleistungen haben sich vervielfacht, ebenso wie die „graue Literatur“, die belegt, dass diese Programme in der Lage sind, den Zugang zu Grundnahrungsmitteln, Gesundheit und Bildung zu verbessern. Weltweite Kampagnen zur Förderung einer auf Bargeld basierenden Unterstützung sowie zur Beseitigung von Ängsten vor Sozialhilfeabhängigkeit haben zu einer Fülle von Literatur geführt, die die Mechanismen und Wege belegt, mit denen der Sozialschutz zur Verringerung der Armut in den Haushalten beiträgt. Dank der Beliebtheit von Bargeldtransfers sind die Belege für die Wirksamkeit des Prinzips „einfach den Armen Geld geben“ inzwischen allgegenwärtig²³.

Inmitten dieses Trends begannen einflussreiche Experten aus Wohlfahrtsstaaten, insbesondere solche, die sich schwerpunktmäßig mit dem globalen Süden befassten, überzeugend zu argumentieren, dass der enge Fokus auf Armut den politischen Spielraum für sozialpolitische Maßnahmen eingeschränkt und diese auf eine ausgleichende oder nachrangige Rolle beschränkt habe²⁴. Trotz der aufkeimenden „grünen Triebe“ des Sozialschutzes²⁵ kam die Einführung von rechtsbasierten Programmen, die in der Gesetzgebung verankert sind, nur langsam voran²⁶. Experten beobachteten, dass die Programmgestaltung im Bereich des Sozialschutzes inzwischen „auf Mikroebene“ und „auf Projektebene“ erfolgte²⁷. Außerhalb Lateinamerikas, wo Fortschritte zunehmend institutionalisiert wurden, entwickelten sich kleine, von Gebern finanzierte Programme nur selten zu dauerhaften, von der Regierung finanzierten Programmen²⁸.

In Ländern mit hohem Einkommen fanden parallel dazu Debatten über Kürzungen im Zusammenhang mit drohenden Finanzkrisen statt, die durch die Alterung der Bevölkerung und die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte verursacht wurden, sowie als Reaktion auf den gefühlten Anstieg der sogenannten „Sozialleistungsabhängigkeit“. Vor dem Hintergrund der starken Märkte in den 1990er Jahren wurden Programme zur Armutsbekämpfung, die sich auf den Übergang von der Sozialhilfe in die Beschäftigung konzentrierten, als eine Möglichkeit angesehen, den Umfang von Sozialtransfers zu senken und gleichzeitig die Eigenverantwortung zu stärken²⁹. Später, als sich die makroökonomischen Bedingungen verschlechterten, konnten die beitragsfinanzierten Systeme in Ländern mit hohem Einkommen nur schwer mit der steigenden Zahl von Arbeitnehmern mit

²³ Das beste Beispiel hierfür ist Hanlon, J., Barrientos, A. und Hulme, D. *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. Kumarian Press, Delhi.

²⁴ Siehe z. B. Mkandawire, T. (Hrsg.). 2004. *Social Policy in a Development Context*. UNRISD, Genf; Mkandawire, T. 2005. „Targeting and Universalism in Poverty Reduction“. Sozialpolitik und Entwicklung, Programmpapier Nr. 23, UNRISD. UNRISD, Genf.; Tender, J. 2004. „Why Social Policy is Condemned to a Category of Residual Safety Nets and What to Do About It“, in Mkandawire, T. (Hrsg.). 2004. *Social Policy in a Development Context*. UNRISD, Genf.

²⁵ Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hulme, D. und Hickey, S., 2010. „Social Protection in sub-Saharan Africa: Will the Green Shoots Blossom?“ Munic Personal RePEc Archive (MRPA) Papier Nr. 22422, 3. May 2010. https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/22422/1/MPRA_paper_22422.pdf

²⁶ IAO, 2017, *Weltbericht zur sozialen Sicherung, 2017-2019*; IAO, 2021, *Weltbericht zur sozialen Sicherung, 2020-2022*.

²⁷ Tandler, J., 2004. „Why Social Policy is Condemned to a Category of Residual Safety Nets and What to Do About It“, in Mkandawire, T. (Hrsg.). 2004. *Social Policy in a Development Context*. UNRISD, Genf.

²⁸ IAO, 2011. *Social Security and the Rule of Law*, Allgemeine Erhebung über Instrumente der Sozialen Sicherheit im Licht der Erklärung der IAO von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (Artikel 19, 22 und 35 der Verfassung). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_152602.pdf

²⁹ In vielen Ländern wurde ein Rückgang der Sozialleistungen häufig als gleichbedeutend mit einer Verringerung der Armut angesehen, selbst wenn den Entscheidungen, Programme zu streichen, Haushaltszwänge zugrunde lagen.

schwächerer Bindung an den Arbeitsmarkt Schritt halten, wodurch der Druck auf einkommensabhängige Programme stieg, die sich an Haushalte richteten und an Bedürftigkeitsprüfungen geknüpft waren.

Aufkommende Kritik begann die Nachhaltigkeit von Lösungen in Frage zu stellen, die ausschließlich oder überwiegend auf die Armutsbekämpfung ausgerichtet waren. Während weitgehend unbestritten war, dass es den Leistungsempfängern der Programme tendenziell besser ging, wuchs die Sorge, dass die Armutsbekämpfungsprogramme angesichts der Verbreitung von Niedrigeinkommen und des Fehlens von Lösungen für Menschen mit prekären oder mittleren Einkommen an ihre Grenzen stoßen. Einige wiesen darauf hin, dass Programme, die auf die Ärmsten der Armen (in der Regel weniger als 10 Prozent der Bevölkerung) abzielen, in Kontexten, in denen sehr große Teile der Bevölkerung als arm und schutzbedürftig gelten, kaum etwas bewirken. Die Anspruchsvoraussetzungen wurden willkürlich festgelegt und häufig eher von der Höhe des Budgets als vom Bedarf bestimmt. Es gab auch Bedenken wegen möglicher negativer äußerer Einflüsse – sowohl wirtschaftlicher als auch politischer Art – infolge der Bekämpfung der Armut³⁰.

Einer der Hauptgründe dafür, dass sich die Bekämpfung der Armut, insbesondere vor dem Hintergrund geringer Kapazitäten, als ineffektiv beim Erreichen der Armen erwiesen hat, ist, dass die „Armen“ keine feste Gruppe sind, wie in Kasten 2 erläutert.

Kasten 2: Die Herausforderung, mit der Dynamik von Einkommen, Armut und Arbeitsmarkt Schritt zu halten

Es ist von Natur aus schwierig, wenn nicht gar unmöglich, zu bestimmen, wer zu einem bestimmten Zeitpunkt „arm“ ist. Alle Programme, die auf Bedürftigkeitsprüfungen basieren, müssen sich unabhängig von der staatlichen Kapazität mit dem Problem der Einkommensschwankungen auseinandersetzen.

In den letzten zwei Jahrzehnten haben Analysen von Daten aus Haushaltsumfragen immer wieder gezeigt, dass Haushalte innerhalb kürzester Zeit in der Einkommens- und Konsumverteilung auf- und absteigen³¹. Laut Pritchett (2005) spiegeln die Veränderungen „die großen Schwankungen im Vermögen der Haushalte selbst über kurze Zeiträume wider – wenn Haushalte einen Arbeitsplatz bekommen oder verlieren, die Ernte gut oder schlecht ausfällt, das Geschäft gut oder schlecht läuft“ (S. 17)³². Mit anderen Worten: Haushalte, die den üblichen Lebenszyklus- und Arbeitsmarktrisiken ausgesetzt sind, sind viel eher von Armut bedroht.

³⁰ Zu den negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Armutsbekämpfung siehe beispielsweise Filmer, D., Friedman, J., Kandpal, E. und Onishi, J., 2018. „Cash Transfers, Food Prices, and Nutrition Impacts on Nonbeneficiary Children“, Weltbank, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/98903152207749796/cash-transfers-food-prices-and-nutrition-impacts-on-nonbeneficiary-children>. Zum Thema sozialer Zusammenhalt siehe z. B. Nawaz, S. und Hussain, S., 2024. „Unveiling Effects of Cash Transfers on Poverty and Social Cohesion in Conflict-affected Zones: Insights from ex-FATA, Pakistan“, *World Development Perspectives*, Bd. 22, März 2024.

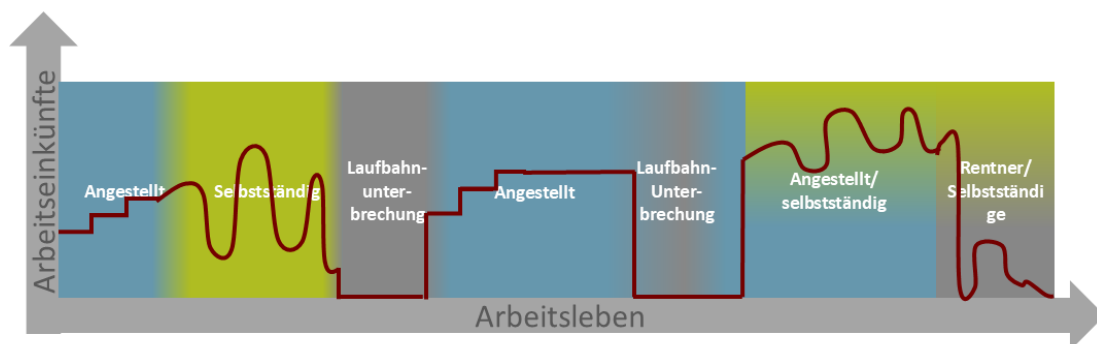
³¹ Siehe z. B. Baulch, B., Hoddinot, J., 2000. „Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries“, *Journal of Development Studies* 36(6), S. 1-24; Pritchett, L., 2005. „The Political Economy of Targeted Safety Nets“, Diskussionspapier der Abteilung für Sozialschutz Nr. 0501, Weltbank, Washington; oder Gelders, B., 2018. „Five Things We Learnt About Poverty Dynamics in the World’s Fourth Most Populous Country“, Blog Development Pathways, 01.03.2018, <https://www.developmentpathways.co.uk/blog/five-things-we-have-learnt-about-poverty-dynamics/>.

³² Diese Schwankungen treten in Ländern aller Einkommensstufen auf, sind jedoch in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen, in denen die Wohlstandsverteilung über die unteren sieben bis acht Zehntel relativ flach (oder sehr sanft gekrümmt) ist, noch ausgeprägter.

Diese Beobachtungen haben einige zu der Argumentation veranlasst, dass „die Armen“ als solche nicht existierten und stattdessen ein fiktives Konstrukt seien³³. Vielmehr sei es angemessener, von „Personen, die eine Phase der Armut erleben“ zu sprechen³⁴. Diese ständige Volatilität bedeutet, dass Programme, die auf „die Armen“ als feststehende Gruppe abzielen, unweigerlich Ausschlussfehler aufweisen, die sich aus der zeitlichen Verzögerung zwischen Umfragen, Auswahl und Zahlung ergeben.

Darüber hinaus stellen Veränderungen in Familienstrukturen und -dynamiken in Verbindung mit technologischen Innovationen beitragsabhängige Systeme vor ähnliche Herausforderungen. In Ländern aller Einkommensstufen ist das Arbeitsleben zunehmend fragmentiert und unbeständig, wie aus Schaubild 2 hervorgeht, sodass die Systeme der sozialen Sicherheit sowohl umfassend als auch flexibel genug sein müssen, um auch nach Phasen mit geringen oder ausbleibenden Beitragszahlungen Schutz zu bieten. Während der COVID-19-Pandemie stellten viele Länder fest, dass die eingeschränkte Deckung großer Teile der Bevölkerung mit niedrigem bis mittlerem Einkommen keine echten Lösungen durch beitragsfinanzierte Systeme zuließ, und dass Programme zur Armutsbekämpfung ein unzureichendes politisches Instrument zur Überbrückung der bestehenden Kluft darstellten³⁵.

Schaubild 3: Zunehmende Unbeständigkeit der Berufswege und Auswirkungen auf die Einkommenssicherheit



Während die Aufmerksamkeit auf die Perfektionierung von Methoden zur Identifizierung der Armen gerichtet war, stellten namhafte Wissenschaftler fest, dass die Bemühungen im Kampf gegen die Armut zu einem „Fetisch“ geworden waren, bei dem High-Tech-Lösungen zur Bekämpfung der Armut (das bekannteste Beispiel ist die approximative Ressourcenerfassung) eingesetzt wurden, die von ihrem eigentlichen Ziel abwichen³⁶. Sie waren auch mit sehr hohen Verwaltungskosten

³³ Knox-Vydmanov, C., 2014. „Why ‘The Poor’ Don’t Exist (and What this Means for Social Protection Policy)“. *Pathways’ Perspectives on Social Policy in International Development*, Nr. 16, März 2014. <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2014/02/16-PathwaysPerspective-Why-the-Poor-Dont-Exist-Charles-Knox-Vydmanov.pdf>

³⁴ Pritchett, 2005. „The Political Economy of Targeted Safety Nets“, Diskussionspapier der Abteilung für Sozialschutz Nr. 0501, Weltbank.

³⁵ Razavi, S., Behrendt, C., Nesterenko, V., Orton, I., Peyron Bista, C., Ramos Chaves, A., Schwarzer, H., Stern-Plaza, M. und Wodsak, V., 2022. „Building Universal Social Protection Systems for All: What Role for Targeting?“, *Global Social Policy*, 22 (3).

³⁶ Stewart, J., 2016. „Five Lessons from Martin Ravallion’s WIDER Annual Lecture“. Blog UNU-WIDER. März 2016. <https://www.wider.unu.edu/publication/five-lessons-martin-ravallion%E2%80%99s-wider-annual-lecture>

verbunden, die weder durch die Ergebnisse gerechtfertigt noch in Umgebungen mit begrenzten Ressourcen langfristig tragbar waren³⁷.

II.4. Integration der sozialen Sicherheit in die Programme zum Sozialschutz und zur Armutsbekämpfung

Die Einführung von Programmen zur Armutsbekämpfung in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen ist größtenteils darauf zurückzuführen, dass die Sozialversicherungssysteme offenbar nicht in der Lage waren, die ärmsten Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Es wurde erwartet, dass steuerfinanzierte Lösungen – in erster Linie in Form von Programmen zur Bekämpfung der Armut – dazu beitragen würden, die Lücken in der Sozialfürsorge zu schließen. Aufgrund der weit verbreiteten informellen Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt in weiten Teilen des globalen Südens hatten jedoch große Teile der Bevölkerung, von denen viele nur über ein prekäres Einkommen verfügten, nur wenig oder gar keinen Zugang zum Sozialschutz. Die sogenannte „fehlende Mitte“ war nicht arm genug, um von gezielter Armutshilfe zu profitieren, aber dennoch gefährdet, aufgrund von allgemeinen Krisen jederzeit in die Armut abzurutschen.

Die weltweite Beschäftigung mit dem Thema Armut hat dazu geführt, dass die Rolle und das Potenzial umfangreicher, breit angelegter Programme zur Armutsbekämpfung aus dem Blickfeld der sozialen Sicherheit geraten sind und man sich stattdessen zunehmend auf das Versprechen kleiner, gezielter Programme verlässt, die die „Schwerstarbeit“ der Sozialtransfersysteme übernehmen sollen. Aus den genannten Gründen wächst die Erkenntnis, dass die Armutsbekämpfung, wenn sie als zentrales Element in die Planung von Sozialtransferprogrammen aufgenommen wird, dieses Ziel unbeabsichtigt gefährden kann. Die alternative Sichtweise wird jedoch weniger gut artikuliert.

Inmitten dieser Entwicklungen setzte sich die IAO an vorderster Front für eine globale Verpflichtung zur Einführung eines nationalen „sozialen Basisschutzes“ (*Social Protection Floor – SPF*) ein. Die Empfehlung der IAO (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz aus dem Jahr 2012 sollte den projektbasierten „Sicherheitsnetz“-Ansatz ausgleichen und die Länder dazu anregen, sich für eine nachhaltige, auf Rechten basierende Ausweitung einzusetzen, die in der nationalen Gesetzgebung verankert ist, wie in Kasten 3 beschrieben. Die Empfehlung sah jedoch keine spezifischen Programme oder Designparameter vor, sondern sprach sich für national festgelegte Lösungen aus.

Im Zuge der Bewegung für einen sozialen Basisschutz haben sich Länder mit der Frage auseinandergesetzt, wie man den Basisschutz so gestalten kann, dass er Kindern, Menschen im erwerbsfähigen Alter und älteren Menschen sowohl Einkommens- als auch Gesundheitsschutz bietet, gleichzeitig aber auch eine schrittweise Erweiterung ermöglicht. Trotz der starken Tendenz zu lebenszyklusbasierten Ansätzen, die in der IAO-Empfehlung Nr. 202 deutlich wird, haben viele Länder im Großen und Ganzen weiterhin auf die vorherrschenden armutsorientierten Lösungen gesetzt, obwohl es bemerkenswerte Ausnahmen gibt.

³⁷ Weitere Kritik an der approximativen Ressourcenerfassung und anderen zielgerichteten Instrumenten siehe z. B. Kidd, S. und Athias, B. 2016. „Exclusion by Design: An Assessment of the Effectiveness of the Proxy Means Test Poverty Targeting Mechanism“. Extension of Social Security (ESS) Arbeitspapier Nr. 56, Internationales Arbeitsamt, Genf. https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/WCMS_568678/lang--en/index.htm; Mkandawire, T., 2005. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, Sozialpolitik und Entwicklung, Programmpapier Nr. 23, UNRISD, Genf; Pritchett, L., 2005. „The Political Economy of Targeted Safety Nets“, Diskussionspapier der Abteilung für Sozialschutz Nr. 0501, Weltbank, Washington; Kidd, S., and Athias, D., 2020. *Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection – Summary version with updated analysis*. Arbeitspapier, Juni 2020, ACT Schwedische Kirche und Development Pathways.

Vor diesem Hintergrund kann man durchaus sagen, dass Organisationen für soziale Sicherheit in vielen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen oft weitgehend von den auf nationaler Ebene stattfindenden Gesprächen über die Schaffung eines „sozialen Basisschutzes“ ausgeschlossen waren.

III. Lebenszyklusrisiken als Organisationsprinzip und warum sie (immer noch) wichtig sind

Internationale Rahmenwerke und die meisten nationalen Systeme der sozialen Sicherheit, insbesondere solche, die auf den Grundsätzen der Sozialversicherung basieren, sind um gemeinsame Lebenszyklus- und Arbeitsmarktrisiken herum organisiert. Diese sogenannten „Unwägbarkeiten“ – darunter Kindheit (als von Natur aus schutzbedürftige Lebensphase), Mutterschaft/Vaterschaft, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall, Behinderung, Alter und Hinterbliebene – gelten seit langem weithin als Umstände, in denen Einzelpersonen und ihre Haushalte am ehesten von Einkommensunsicherheit betroffen sind. Durch kollektive Finanzierungsmechanismen, einschließlich Beiträgen, Steuern oder einer Kombination aus beidem, haben die Systeme der sozialen Sicherheit in der Vergangenheit Einkommenstransfers für diese Phasen bereitgestellt, um entweder verlorenes oder entgangenes Einkommen zu ersetzen oder zusätzliche Unterstützung zu bieten (beispielsweise zur Aufteilung der Kosten für die Kindererziehung oder zur Deckung der mit einer Behinderung verbundenen zusätzlichen Kosten).

Kasten 3: Der Lebenszyklusansatz, der in internationalen Standards und Systemen der sozialen Sicherheit verankert ist

Die Thematisierung von Risiken im Zusammenhang mit dem Lebensverlauf und dem Arbeitsmarkt zieht sich wie ein roter Faden durch die internationalen Rahmenwerke, die das Recht auf soziale Sicherheit festlegen.

Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 legt das Recht auf soziale Sicherheit fest, während Artikel 25 das „Recht auf Sicherheit im Falle von *Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel*“ festlegt.

Das IAO-Übereinkommen Nr. 102 von 1952 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit legt Mindestnormen für Leistungen in den Bereichen *medizinische Versorgung, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Arbeitsunfälle, Familie, Mutterschaft, Invalidität und Hinterbliebene* fest.

Die IAO-Empfehlung Nr. 202 von 2012 betreffend den sozialen Basisschutz schreibt keine spezifischen Leistungen vor, fordert jedoch eine „grundlegende Einkommenssicherung für Kinder...; Personen im erwerbsfähigen Alter, die nicht in der Lage sind, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, insbesondere im Fall von *Krankheit, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft und Invalidität*; und... für *ältere Menschen*“.

Da diese Systeme auf allgemeine Unwägbarkeiten und nicht auf Personengruppen abzielen, sind sie sowohl universell anwendbar (jeder oder ein Familienmitglied wird sie mit ziemlicher Sicherheit irgendwann in seinem Leben erleben) als auch relativ vorhersehbar. Tatsächlich waren Lebenszyklusrisiken, wie sie in internationalen Rahmenwerken formuliert sind und sich in etablierten Systemen der sozialen Sicherheit auf der ganzen Welt manifestieren, wohl die ursprünglichen „Indikatoren“ für Armut. Die Gewährleistung von Einkommenssicherheit in diesen Zeiten ist daher eine grundlegende Maßnahme zur Verhinderung von Armut – eine lebenszyklusbasierte soziale

Sicherheit geht die Ursachen von Armut an, bevor sie entsteht³⁸. Da die Risiken relativ transparent und einfach zu identifizieren sind, sind sie außerdem viel einfacher zu verwalten.

Im Gegensatz dazu greifen Programme, die auf die Armutsbekämpfung abzielen, immer erst im Nachhinein und kommen nur denjenigen zugute, die nachweisen können, dass sie bereits arm sind³⁹. Obwohl weltweit Anstrengungen unternommen werden, um mithilfe von Technologie Echtzeit-Support auf Abruf bereitzustellen, sind sich wohl die meisten einig, dass wir von einer Welt, in der dies möglich ist, noch weit entfernt sind. Selbst in einem Umfeld mit hoher Kapazität stützt sich die Qualifizierung für einkommensabhängige Leistungen in der Regel auf Einkommensnachweise aus dem Vorjahr, und die Dokumentation der Einhaltung der Anspruchskriterien erfordert einen erheblichen Verwaltungsaufwand sowohl seitens des Begünstigten als auch seitens des Dienstleisters, damit sie aufrechterhalten werden kann. In Kontexten mit geringer Kapazität sind Umfragen extrem kostspielig und werden daher nur selten durchgeführt – die Leistungsempfänger werden häufig auf der Grundlage von Umfragen ausgewählt, die viele Jahre zuvor durchgeführt wurden⁴⁰.

III.1. Auswirkungen der Kernprogramme der sozialen Sicherheit auf die Armut und zugehörige Ergebnisse

Letztendlich hängt die Wirksamkeit von Sozialschutzsystemen und -programmen von einer Kombination aus dem Umfang der horizontalen Deckung (erreichte Bevölkerung) und der Angemessenheit der bereitgestellten Leistungen ab. Universelle oder annähernd universelle Programme, die sich an Kinder und ältere Menschen richten – die Quintessenz lebenszyklusbasierter Leistungen – erreichen eine große Anzahl von Haushalten gleichzeitig. Außerdem weisen Altersrenten tendenziell höhere Transferwerte auf, während universelle Kindergeldleistungen tendenziell zu höheren Gesamttransfers für ärmere Haushalte führen, die tendenziell mehr Kinder haben und bei denen die Transfers im Verhältnis zum Haushaltsverbrauch proportional höher sind. In der Folge haben diese breit angelegten Lebenszyklus-Transfers paradoxerweise häufig größere Auswirkungen auf Armut und Ungleichheit als Programme, die speziell auf die Linderung der Armut abzielen. Die folgenden Absätze zeigen diese Dynamik anhand einiger nationaler Fallbeispiele auf.

In Georgien bieten steuerfinanzierte universelle Alters- und Invaliditätsleistungen der gesamten Bevölkerung eine garantierte Einkommenssicherheit im Falle von Invalidität oder bei Erreichen des Rentenalters. Im Gegensatz dazu gibt es große Versorgungslücken bei Kindern und Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter. Um die Armut zu verringern, haben nationale Entscheidungsträger großes Vertrauen in das nationale Vorzeigeprogramm für gezielte Sozialhilfe (*Targeted Social Assistance – TSA*) gesetzt, bei dem eine approximative Ressourcenerfassung zur Auswahl der Leistungsempfänger zum Einsatz kommt. Im Laufe der Jahre wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Wirksamkeit der gezielten Ausrichtung und die Auswirkungen des Programms zu verbessern, wobei der Schwerpunkt besonders auf Kinder gelegt wurde, indem eine gezielte Kindergeldkomponente eingerichtet wurde. Trotz dieser Bemühungen ergab eine Studie aus dem Jahr 2015 in Georgien, dass die allgemeine Altersrente für fast 70 Prozent der Verringerung der Kinderarmut verantwortlich

³⁸ Razavi, S., Behrendt, C. Nesterenko, V., Orton, I., Peyron Bista, C., Ramos Chaves, A., Schwarzer, H., Stern-Plaza, M. und Wodsak, V., 2022. „Building Universal Social Protection Systems for All: What Role for Targeting?“, *Global Social Policy*, 22 (3).

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Kidd, S. und Athias, D., 2020. *Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection – Summary version with updated analysis*. Arbeitspapier, Juni 2020, ACT Schwedische Kirche und Development Pathways.

war, während es bei der TSA nur 20 Prozent waren, was auf eine Kombination aus hoher Deckung und relativ höheren Transferwerten der Altersrente zurückzuführen ist⁴¹. Eine von der IAO und UN Women durchgeführte Folgestudie ergab, dass zwar nur 12–14 Prozent der Kinder in Haushalten lebten, die von TSA-Transferleistungen profitierten, jedoch etwa 36 Prozent in Haushalten mit einem Rentner lebten⁴².

In Brasilien wurde viel über das Programm *Bolsa Familia* geschrieben. Dieses Vorzeigeprogramm zur Armutsbekämpfung gehörte zu den Aushängeschildern der Bewegung für bedingte Geldtransfers, die in Lateinamerika entstand und weltweit große Anerkennung fand, mit unbestreitbar positiven Auswirkungen für die Leistungsempfängerhaushalte und beeindruckenden administrativen Fortschritten in Bezug auf Managementinformations- und Durchführungssysteme. Trotz dieser Erfolge ergab eine Studie der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) aus dem Jahr 2013, dass Renten einen viel größeren Einfluss auf die Ungleichheit hatten als das Vorzeigeprogramm *Bolsa Familia*, obwohl letzteres im Vergleich zu ähnlichen Programmen weltweit eine relativ hohe Deckung erzielte. Während *Bolsa Familia* zu einer Verringerung der Ungleichheit um 0,6 Prozent beitrug, machten Renten (einschließlich Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten) 11 Prozent der Verringerung aus, was einem Unterschied von mehr als dem 18-Fachen entspricht. Die Autoren kamen zu dem Schluss, dass sich die geringe Wirkung einiger Programme zumindest teilweise durch relativ niedrige Transferwerte erklären lässt. Darüber hinaus ergab die Studie, dass die Altersrente auf dem Land die Armut unter älteren Menschen drastisch und die Armut in allen Altersgruppen zwischen 1988 und 2010 erheblich reduziert hat⁴³.

Mauritius ist seit Langem für sein mehrstufiges System der sozialen Sicherheit bekannt, das aus einer garantierten universellen, steuerfinanzierten Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrente („Grundrente“) in Verbindung mit einer obligatorischen Sozialversicherung (Nationales Rentensystem) für dieselben Fälle besteht⁴⁴. Gleichzeitig konzentrierten sich die Leistungen für jüngere Kohorten in der Vergangenheit auf armutsorientierte Sozialhilfeleistungen. Zu den jüngsten Reformen zählte ein bedingter Geldtransfer für Kinder im Rahmen eines Programms mit dem Titel „Marshallplan-Sozialvertrag“, bei dem ein Sozialregister zur Identifizierung berechtigter Haushalte und zur Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen eingesetzt wurde⁴⁵. Laut IAO investiert die Regierung etwa 4,5 Prozent des BIP zugunsten älterer Menschen, im Vergleich zu 0,3 Prozent zugunsten von Kindern, 0,9 Prozent zugunsten von Menschen im erwerbsfähigen Alter und

⁴¹ Kidd, S. und Gelders, B., 2015. *Child Wellbeing and Social Security in Georgia: The case for moving to a more inclusive national social security system*. UNICEF. https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2018/06/UNICEF_Child_Wellbeing_ENG_.pdf

⁴² McClanahan, Shea, Bjorn Gelders, Madeleine Cretney und Salome Kajaia., 2021. *Assessment of the Social Protection System in Georgia*, IAO und UN Women. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_767261.pdf

⁴³ Matijascic, Milko und Stephen J. Kay., 2013. „Universal Social Security Coverage and Democracy: The Brazilian path to nation building“, in *Social Security Coverage Extension in the BRICS – A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa*, IVSS (Hrsg.). Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. [Social security coverage extension in the BRICS \(issa.int\)](https://www.issa.int/publications/social-security-coverage-extension-in-the-brics).

⁴⁴ Willmore, L. 2003. *Universal Pensions in Mauritius: Lessons for the Rest of Us*. UN DESA Diskussionspapier Nr. 32, 26. Mai 2003, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=398280#:~:text=Larry%20Willmore,-International%20Institute%20for&text=The%20scheme%20dates%20from%201950,regime%20without%20affecting%20its%20universality.

⁴⁵ McClanahan, S., Hillson, D. und Chirchir, R., 2021. *Global Research on Social Protection and Governance – Case studies on Mauritius and Fiji*, UNDESA und IAO. https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/08/Mauritius-and-Fiji_SP-June-2021-Governance.pdf

0,5 Prozent zugunsten von allgemeiner Unterstützung⁴⁶. Aufgrund dieser großen Unterschiede bei den Investitionen lassen sich in den verschiedenen Altersgruppen unterschiedliche Armutstrends erkennen: Im Jahr 2017 gab es mit 0,7 Prozent praktisch keine absolute Armut bei Menschen über 60 Jahren, während sie bei Kindern unter 16 Jahren bei 7,2 Prozent lag. Die relative Armut (bei 50 Prozent des Medianeinkommens) lag bei Kindern bei 17,8 Prozent, bei älteren Menschen dagegen bei 4,3 Prozent.

Ähnliche Ergebnisse lassen sich in Ländern beobachten, die eine sehr hohe oder universelle Deckung in erster Linie durch Sozialversicherungssysteme erreichen, diese aber durch steuerfinanzierte, einkommensabhängige Komponenten ergänzen. In den Vereinigten Staaten beispielsweise befreit das Programm für soziale Sicherheit – das eine Sozialversicherung und einkommensabhängige Altersrenten sowie Invaliden- und Hinterbliebenenrenten bietet – viel mehr Menschen aus der Armut als jedes andere Programm im Land. Im Jahr 2018 stellten Meyer und Wu fest, dass die soziale Sicherheit „die Armut [unter älteren Menschen] allein um 75 Prozent senkt, was mehr als dem Zwanzigfachen der kombinierten Wirkung einkommensabhängiger Transferleistungen [SSI, SNAP, Sozialhilfe, EITC und Wohngeld] entspricht“⁴⁷. Ähnlich haben Romig und andere immer wieder festgestellt, dass die soziale Sicherheit mehr Menschen aller Altersgruppen über die Armutsgrenze hebt als jedes andere Programm, darunter mehr als eine Million Kinder und fünf Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter⁴⁸. Dies ist auf eine Kombination aus geringer Deckung und niedrigen Transferwerten von einkommensabhängigen Programmen zurückzuführen: So führt beispielsweise die vorübergehende Unterstützung für bedürftige Familien (*Temporary Aid to Needy Families* – TANF), das wichtigste Programm zur Bekämpfung von Armut in armen Haushalten, dazu, dass eine bedürftige Familie in jedem Bundesstaat immer noch „an oder unter 60 Prozent der Armutsgrenze“ lebt⁴⁹.

Ähnliche Ergebnisse lassen sich in anderen Ländern beobachten, die sich auf Transferleistungen konzentriert haben, die historisch mit dem universellen Recht auf soziale Sicherheit verbunden sind. Das Kindergeldprogramm der Mongolei, eine seit 2006 bestehende, nahezu universelle⁵⁰ Kindergeldleistung, reduziert nicht nur die Kinderarmut und die allgemeine Ungleichheit erheblich, sondern ist laut einer Analyse der Weltbank auch vorteilhaft für die Armen, da diejenigen, die in Haushalten mit niedrigerem Einkommen leben, mehr Leistungen erhalten⁵¹. In Bolivien war die Armutsquote in Haushalten, in denen ein Empfänger der universellen Sozialrente *Renta Dignidad*

⁴⁶ IAO, 2021. *Weltbericht zur sozialen Sicherung 2020–2022*, zitiert in McClanahan, S., Hillson, D. und Chirchir, R. 2021, *Global Research on Social Protection and Governance – Case studies on Mauritius and Fiji*, UNDESA und IAO. https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/08/Mauritius-and-Fiji_SP-June-2021-Governance.pdf

⁴⁷ Meyer, Bruce D. and Derek Wu, 2018. „The Poverty Reduction of Social Security and Means-tested Transfers“, National Bureau of Economic Research, Arbeitspapier Nr. 24567. [w24567.pdf \(nber.org\)](https://www.nber.org/papers/w24567).

⁴⁸ Romig, Kathleen, 2024. „Social Security Lifts More People Out of Poverty Than Any Other Program“, Center on Budget and Policy Priorities.

⁴⁹ Thompson, Gina Azito, Diana Azevedo-McCaffrey und Da’shon Carr, 2023. „Policy Brief: Increases in TANF Cash Benefit Levels Are Critical to Help Families Meet Rising Costs“, Center on Budget and Policy Priorities. [Policy Brief: Increases in TANF Cash Benefit Levels Are Critical to Help Families Meet Rising Costs | Center on Budget and Policy Priorities \(cbpp.org\)](https://www.cbpp.org/policy-brief-increases-in-tanf-cash-benefit-levels-are-critical-to-help-families-meet-rising-costs)

⁵⁰ Das Kindergeldprogramm war die meiste Zeit seines Bestehens universell, wurde jedoch kürzlich an Wohlstandskriterien geknüpft. Im Jahr 2019 erreichte das Programm 85 Prozent der Kinder unter 18 Jahren, und die Regierung erwog, es erneut universell zu gestalten. Siehe UNICEF, 2019. „Universal Child Benefit Case Studies: The experience of Mongolia“, Juli 2019. <https://www.unicef.org/media/70471/file/MNG-case-study-2020.pdf>

⁵¹ UNICEF, 2019. *Universal Child Benefit Case Studies: The Experience of Mongolia*. Juli 2019. <https://www.unicef.org/media/70471/file/MNG-case-study-2020.pdf>

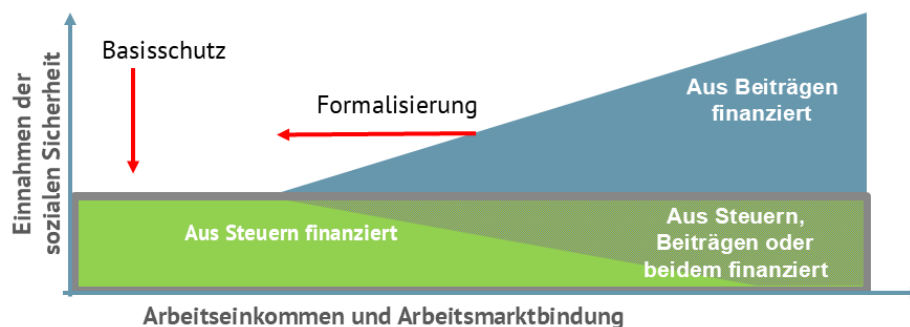
lebte, um 14 Prozentpunkte niedriger als in Referenzhaushalten, und Kinder, die in diesen Haushalten lebten, besuchten mit größerer Wahrscheinlichkeit eine Schule und waren seltener von Kinderarbeit betroffen⁵². In China hat sich gezeigt, dass universelle Renten sowohl Armut als auch Ungleichheit in ländlichen und städtischen Gebieten⁵³ verringern, obwohl der Wert der Rente im internationalen Vergleich niedrig ist.

In all diesen Fällen, die eine Vielzahl von Länderkontexten widerspiegeln, haben Systeme der sozialen Sicherheit eine Schlüsselrolle bei der Bereitstellung von Programmen gespielt, die mehrere Ziele über die Armutsbekämpfung hinaus verfolgten, aber dennoch bemerkenswerte Auswirkungen auf die Armut hatten⁵⁴.

III.2. Hin zu mehrstufigen Konzepten für kohärentere und effektivere Systeme der sozialen Sicherheit

Die wirkungsvollsten Programme in den oben beschriebenen Fällen wurden im Rahmen einer Kombination aus steuerfinanzierten und beitragsfinanzierten Mechanismen konzipiert, um Einkommenssicherheit für definierte lebenszyklusbasierte (soziale Sicherheit) Unwägbarkeiten zu bieten, wie in Schaubild 4 dargestellt.

Schaubild 4: Inklusive, mehrstufige Systeme der sozialen Sicherheit für Lebenszyklusrisiken⁵⁵



Diese mehrstufigen Konzepte werden in der Regel mit Alters-, Invaliden- oder Hinterbliebenenrenten in Verbindung gebracht, werden aber auch für andere Unwägbarkeiten verwendet, wie beispielsweise in Portugal (Eltern- und Arbeitslosengeld), Mauritius (Arbeitslosengeld) sowie für Kindergeld in mehreren Ländern⁵⁶. Nach der COVID-19-Pandemie greifen immer mehr Länder auf

⁵² Mendizabal, J. und Escobar, F., 2013. *Redistribution of Wealth and Old Age Social Protection in Bolivia – The impact of Renta Dignidad on the wellbeing of households with older persons.* <https://www.helpage.org/silo/files/redistribution-of-wealth-and-old-age-social-protection-in-bolivia.pdf>

⁵³ Zhang, A. und Imai, K.S., 2022. *Does a Universal Pension Reduce Elderly Poverty in China?* RIEB Diskussionspapier-Reihe Nr. DP2022-30. <https://www.rieb.kobe-u.ac.jp/academic/ra/dp/English/DP2022-30.pdf>

⁵⁴ Siehe auch IAO, 2023. *ILO Monitor of the World of Work – Eleventh Edition.* 31. Mai 2023. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_883341/lang--en/index.htm

⁵⁵ Bearbeitung basierend auf McClanahan, S., Seglah, H., Sibun, D. und Sengupta, A. (forthcoming), *Inclusive Social Insurance: Exploring real solutions to reach the self-employed.* WIEGO und IAO.

⁵⁶ Argentinien, Japan, Liechtenstein und die Schweiz haben sogenannte „koordinierte gemischte“ quasi-universelle Kindergeldsysteme. Siehe IAO, 2024. „The Promise of Universal Child Benefits: The foundational

diese Konzepte zurück, um die Reichweite ihrer Systeme der sozialen Sicherheit so zu erweitern, dass die beitragsfinanzierten und steuerfinanzierten Schichten fließender ineinander übergehen. So umfasst beispielsweise die jüngste ehrgeizige Reform des Systems der sozialen Sicherheit in Oman die Einführung integrierter beitrags- und steuerfinanzierter Komponenten, um die Deckung von Alters-, Invaliditäts-, Hinterbliebenen-, Arbeitslosen-⁵⁷ und Mutterschaftsleistungen zu gewährleisten⁵⁸.

Wichtig ist, dass alle nationalen Systeme der sozialen Sicherheit in der Regel Elemente einer lebenszyklusbasierten Organisation der sozialen Sicherheit sowie einkommensabhängige Komponenten enthalten⁵⁹. Daher geht es nicht um die Entscheidung für das eine oder das andere, sondern vielmehr um die Erzielung einer angemessenen Kombination, die sicherstellt, dass die primären Ziele der Systeme der sozialen Sicherheit – Einkommenssicherheit für Kinder und ältere Menschen sowie für Menschen, die Kinder haben, mit einer Behinderung leben, arbeitslos sind, als Hinterbliebene gelten oder einen Arbeitsunfall erlitten haben – allen Mitgliedern der Gesellschaft zugutekommen, unabhängig von ihrer Bindung an den Arbeitsmarkt oder früheren Beitragszahlungen. Dabei stellt sich oft heraus, dass auf diese Weise auch ein großer Teil der Arbeit zur Armutsbekämpfung geleistet werden kann, indem Armut verhindert wird, bevor sie entsteht, und unangemessener Druck von den als letztes Mittel eingesetzten Armutsbekämpfungsprogrammen genommen wird, wodurch diese letztlich bessere Ergebnisse erzielen können.

III.3. Administrative Lösungen, um die Lücken zu schließen und niemanden zurückzulassen

Ebenso wichtig wie Richtlinien und Programmgestaltung sind eine effektive und effiziente Verwaltung und Leistungserbringung, um die Ziele von Programmen zu erreichen, insbesondere bei landesweiten und mehrere Institutionen umfassenden Programmen⁶⁰. Dies umfasst nicht nur die Bereitstellung und Auszahlung von Leistungen, sondern auch die Registrierung und das Verwalten von Registern sowie gegebenenfalls die Einziehung von Beiträgen. Insbesondere die effektive Bereitstellung von Dienstleistungen für schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen erfordert vereinfachte Verfahren und angepasste Kanäle für die Interaktion mit den Kunden, die durch maßgeschneiderte Kommunikations- und Sensibilisierungskampagnen ergänzt werden⁶¹. Diese Vorgehensweisen haben sich als Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung sowohl breit angelegter Programme für soziale Sicherheit als auch auf die Armutsbekämpfung ausgerichteter Programme erwiesen.

policy for economic and social development“, *Social Protection Spotlight*, Februar 2024, IAO. <https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=19447>. Mehrstufige Kindergeld- und Mutterschaftsleistungen werden auch in Vietnam seit mehreren Jahren in Betracht gezogen. Siehe beispielsweise McClanahan, S., Gelders, B., und Ramirez Lopez, B., 2020. *A Focus on Families: A short-term benefit package for the extension of multi-tiered social security coverage in Viet Nam*, IAO, Hanoi.

⁵⁷ Die steuerfinanzierte Arbeitslosenunterstützung deckt erstmalige Arbeitssuchende ab.

⁵⁸ IAO, 2023. „Far-reaching reforms in Oman set new benchmark for social protection in the region. Pressemitteilung, IAO, Beirut. https://www.ilo.org/beirut/media-centre/fs/WCMS_888307/lang--en/index.htm

⁵⁹ Eine Erörterung der Frage, wie mehrstufige Systeme historische Spannungen zwischen Arbeitnehmerrechten und universellen Rechten in Einklang bringen können, siehe McClanahan, S. und Barrantes, A., 2021, „Workers’ rights and human rights: Resolving historical tensions through a multi-tiered social security agenda“, *International Journal of Labour Research*, 10(1-2), S. 14-26.

⁶⁰ IVSS, 2022. *Prioritäten für die soziale Sicherheit – Global 2022: Trends, Herausforderungen und Lösungen*.

⁶¹ IVSS, o. D. *Leitlinien der IVSS über administrative Lösungen für die Deckungsausweitung*.

Um sie in die Praxis umzusetzen, müssen Institutionen wiederum ihre Kapazitäten ausbauen und festigen, insbesondere in Bezug auf Technologien und qualifizierte Humanressourcen. Darüber hinaus sollten Institutionen wirksame Mechanismen zur institutionsübergreifenden Koordinierung einrichten, um wichtige Informationen auszutauschen und eine Abschottung aufgrund der Vielzahl von Programmen zu vermeiden⁶².

Darüber hinaus kann die Entwicklung institutionsübergreifender Kapazitäten von Anfang an, insbesondere der Datenaustausch, die Nutzung von Verwaltungskapazitäten über mehrere Programme mit unterschiedlichen politischen Ausrichtungen hinweg ermöglichen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass sich diese Fähigkeit als entscheidend für die effektive Umsetzung anderer Programme erwiesen hat, beispielsweise bei den Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise⁶³.

Darüber hinaus kann die Weiterentwicklung dieser Fähigkeit die Bereitstellung proaktiver Maßnahmen für gefährdete Bevölkerungsgruppen ermöglichen, indem schwankende Einkommen von Einzelpersonen und Übergänge zwischen sozialem und beruflichem Status nachverfolgt werden⁶⁴.

Wichtig ist, dass gut integrierte, mehrstufige Rahmenwerke konkrete Möglichkeiten für Leistungsempfänger aller Arten von Programmen bieten, mit dem formellen System der sozialen Sicherheit zu interagieren. Unabhängig von der Finanzierungsquelle sind die Begünstigten durch einen gemeinsamen Rahmen der sozialen Sicherheit vereint, der dazu dient, das Bewusstsein für Verpflichtungen und Ansprüche zu schärfen – einschließlich des Potenzials für höhere Leistungen im Rahmen beitragspflichtiger Systeme. Sowohl die positive Interaktion mit den Rechteinhabern als auch die konkreten Verbindungen in den Informationsmanagement- und Durchführungssystemen schaffen letztendlich Wege für die Förderung umfassenderer Ziele, wie etwa die Formalisierung.

IV. Schlussbetrachtungen

Im vorliegenden Artikel wurde die vorherrschende weltweite Beschäftigung mit der Armutsbekämpfung und die Art und Weise, wie sie die nationalen und globalen politischen Agenden für soziale Sicherheit und Sozialschutz, insbesondere im Globalen Süden, geprägt hat, untersucht. Beobachter und Entscheidungsträger sind sich zunehmend einig, dass eine alleinige oder vorrangige Konzentration auf die Armutsbekämpfung, so gut sie auch gemeint sein mag, keine nachhaltige politische Lösung darstellt. Eine umfassende Armutsbekämpfung ist in der Regel ein willkommenes Nebenprodukt gut entwickelter, breit angelegter Systeme der sozialen Sicherheit, die sowohl steuerfinanzierte als auch beitragsfinanzierte Programme umfassen, die hauptsächlich auf die

⁶² IAO-IVSS, 2021. „Governance of social protection systems: a learning journey – Module #1: Coordination“. ISBN: 978-9-22-035034-8. Internationale Arbeitsorganisation.

⁶³ IVSS, 2023. „Geschäftskontinuität und Widerstandsfähigkeit in Amerika“. Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. August 2023; IVSS, 2022. „IKT-Antworten auf die Coronapandemie: Beschleunigte digitale Transformation zum Aufbau besserer und resilienterer Sozialschutzsysteme“. Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. Oktober 2022; IVSS, 2021. „Über die COVID-19-Pandemie hinaus: auf dem Weg zu inklusiven und resilienten Sozialschutzsystemen“. Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. Februar 2021.

⁶⁴ Calvo, Souto und Ortiz, 2022. „Die Rolle der sozialen Sicherheit für die Inklusion und den sozialen Zusammenhalt: Zusammenhänge verstehen“ Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. Oktober 2022.

Unwägbarkeiten des Lebenszyklus ausgerichtet sind. In diesen Systemen spielen Programme, die auf die Bekämpfung der Armut abzielen, eine entscheidende, wenn auch komplementäre Rolle.

Für eine nachhaltige Armutsbekämpfung ist daher eine Neuausrichtung der Sozialschutzprogramme erforderlich, die sich wieder einmal auf den Aufbau mehrstufiger, lebenszyklusbasierter Systeme der sozialen Sicherheit konzentriert. Dadurch wird das enorme Potenzial an administrativer Reichweite und Kapazität von relativ ressourcenstarken Organisationen der sozialen Sicherheit freigesetzt und ihr Auftrag, das Wohlergehen der gesamten Bevölkerung zu gewährleisten, mit neuem Leben erfüllt.