

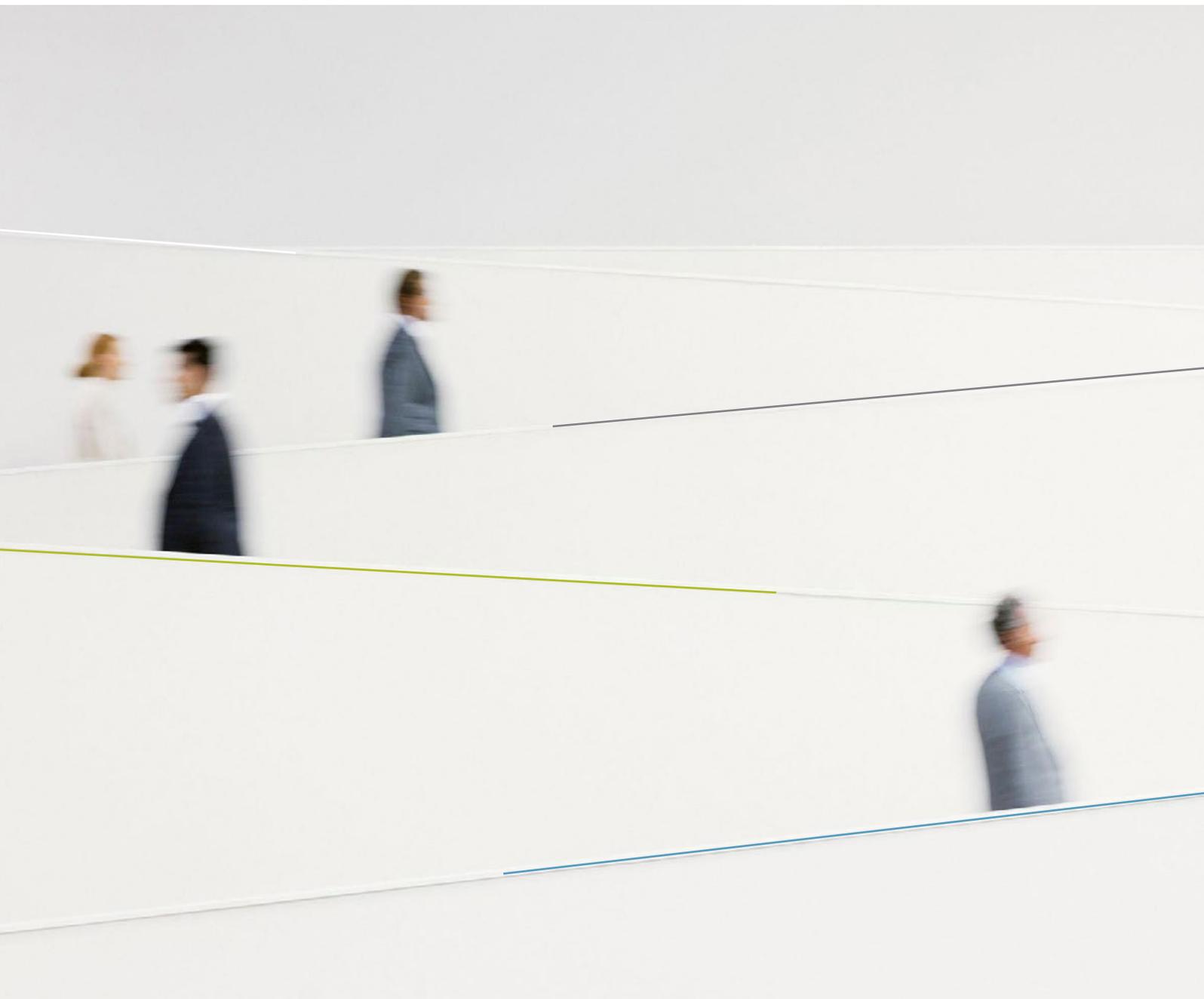


issa

INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT **IVSS**

IVSS-FORSCHUNGSBERICHT

Die sozioökonomische Wirkung der sozialen Sicherheit



Die sozioökonomische Wirkung der sozialen Sicherheit

Julien Damon

Professor, Sciences Po (Paris)

Wissenschaftlicher Berater, Nationale Hochschule für soziale Sicherheit (EN3S)

Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit
Genf 2016

Obwohl die Erstellung und Aufbereitung der hier veröffentlichten Daten mit Sorgfalt erfolgte, lehnt die IVSS jede Verantwortung ab für Ungenauigkeiten, Auslassungen oder andere Fehler in den Daten und für etwaige finanzielle oder andere Verluste oder Schäden, die sich aus der Benutzung dieser Publikation ergeben.

Die hier verwendeten Bezeichnungen, die der Praxis der Vereinten Nationen entsprechen, sind nicht als Meinungsäußerung der IVSS zur rechtlichen Situation eines Landes, einer Region oder eines Territoriums oder deren Behörden, oder betreffend die Festlegung ihrer Grenzen zu verstehen.

Diese Veröffentlichung wird unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Keine kommerzielle Nutzung – Keine Bearbeitungen 4,0 International (CC BY-NC-ND 4,0)“ zur Verfügung gestellt.

Für den Inhalt dieser Publikation sind ausschließlich die Verfasser verantwortlich. Die Veröffentlichung bedeutet nicht, dass die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit mit den darin geäußerten Meinungen zustimmt.

Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit
4 route des Morillons
Case postale 1
CH – 1211 Genf 22
T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org
www.issa.int

© Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit 2016

Inhalt

Zusammenfassung	v
Einführung: Eine grundlegende Frage der Bewertung	8
1. Die sozioökonomische Wirkung der sozialen Sicherheit: eine Übersicht	9
1.1. Expansion der sozialen Sicherheit und Ausweitung der Deckung	10
1.2. Verbesserung der öffentlichen Gesundheit und Anpassung an neue Herausforderungen	14
1.3. Eindämmung der Krise und Sozialinvestitionen in die Zukunft	17
1.4. Vom Rückgang extremer Armut zu ihrer möglichen Ausrottung	21
1.5. Erstarren der Mittelklassen und gesteigener Bedarf nach sozialer Sicherheit	23
2. Wachstum und soziale Sicherheit: Mechanismen	30
2.1. Soziale Sicherheit und Wachstum: Diskutierte und disputierte Wechselwirkungen	31
2.2. Soziale Sicherheit und Arbeit: Komplexe und gegenseitige Wechselwirkungen	33
2.3. Soziale Sicherheit, Konsum und Ansparungen: Starke Wechselwirkungen	36
2.4. Soziale Sicherheit und Demografie: einige offensichtliche Wechselwirkungen, andere weniger	39
2.5. Soziale Sicherheit und Humankapital: Wechselwirkungen müssen gestärkt werden	40
Schlussfolgerungen: drei wichtige Punkte	41
Anhang: Zusammenfassende Tabellen zu den Zweigen der sozialen Sicherheit	43
Literatureverzeichnis	45

Zusammenfassung

Will man die soziale Sicherheit untersuchen, so kann man dies bezüglich ihrer Wirkung auf die Gesellschaft (welches ist der positive oder negative Beitrag der sozialen Sicherheit für den gesellschaftlichen Fortschritt?) und auf die Wirtschaft (welches ist der positive oder negative Beitrag der sozialen Sicherheit für das Wirtschaftswachstum?) tun. Zur allgemeinen Beantwortung dieser wichtigen Fragen ist eine allgemeine Untersuchung der sozioökonomischen Wirkung der sozialen Sicherheit nötig. Solch ein strategischer Ansatz umfasst die Beschreibung der positiven Auswirkungen, ohne dass dabei andere Auswirkungen, die neutral oder auch negativ sein können, übersehen werden dürfen.

In der Diskussion über die Entwicklung der Programme der sozialen Sicherheit steht neben dem Thema der finanziellen Tragfähigkeit des Sozialschutzes die Frage im Mittelpunkt, wie Umverteilung mit Wettbewerbsfähigkeit vereinbart werden kann. Sind die geringe Wettbewerbsfähigkeit und das langsame Wachstum letztlich auf die Finanzierungssysteme und ihre Kosten zurückzuführen? Besonders in Krisenzeiten erfährt die soziale Sicherheit von zwei Seiten Aufmerksamkeit: als Stoßdämpfer zur Bewahrung vor den schlimmsten Krisenfolgen sowie als Sprungbrett für die Erholung danach.

Vor jeglicher akademischer Betrachtung der Wirkung von Programmen der sozialen Sicherheit auf die wirtschaftliche Entwicklung ist jedoch ein Überblick über die sozioökonomische Entwicklung geboten. Die positiven sozioökonomischen Auswirkungen der sozialen Sicherheit auf globaler Ebene zeichnen sich durch vier Trends aus:

- Zunächst einmal erlebt die soziale Sicherheit gerade eine dynamische Expansion. Zwar haben derzeit sieben von zehn Menschen weltweit keinen Zugang zu einem angemessenen Sozialschutz, aber der Trend geht in Richtung eines schnellen Wachstums, was für die Gesundheit der Bevölkerungen und die Volkswirtschaften viele positive Auswirkungen hat.
- Sodann wird die soziale Sicherheit bezüglich ihrer Weltanschauung konzeptuell genauer definiert und vielfach nicht mehr nur als Instrument gesehen, das gegen Krisen wappnen kann, sondern grundsätzlich auch als Investition in sozial inklusives Wachstum und in Wohlstand.
- Außerdem gehört zu den wichtigsten wachstumsbezogenen Errungenschaften der sozialen Sicherheit, dass sie die Menschen befähigt, extreme Armut zu überwinden, und diese könnte sogar ausgerottet werden, was als eines der wichtigsten positiven sozioökonomischen Ziele der Entwicklung der sozialen Sicherheit gilt.
- Schließlich ist auch das Erstarken der Mittelklassen weltweit eines der wichtigen Ergebnisse und eine der zentralen Herausforderungen für die soziale Sicherheit. Die Mittelklassen verfügen trotz ihres relativen Schrumpfens im Westen, während sie in den Schwellenländern – womöglich langsamer als erwartet – eine Expansion verzeichnen, über einen realen Zugang zu sozialer Sicherheit. Diese Unterstützung dürfen sie auch weiterhin erwarten.

Wir müssen diese globalen Entwicklungen im Hinterkopf behalten, wenn wir uns den sozioökonomischen Ergebnissen und den Produkten und der Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherheit zuwenden. Die Auseinandersetzung wird dadurch noch fachlicher und ist dennoch entscheidend, wenn wir die kausalen Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen der sozialen Sicherheit und dem Wirtschaftswachstums verstehen wollen.

Im vorliegenden Fall ist zur Erfassung der Wirkung der sozialen Sicherheit nicht nur die Untersuchung ihrer Finanzierung nötig, die das größere makroökonomische Gleichgewicht beeinflusst. Wir müssen auch ihre Ausgaben analysieren. Ist das breite Leistungsspektrum der sozialen Sicherheit dem Wachstum, der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung förderlich?

Kritiker verweisen auf die Grenzen der sozialen Sicherheit (mögliche negative Anreize für Arbeit, Generationsunterschied, Mängel). Befürworter betonen hingegen ihre Errungenschaften (gestiegene Lebenserwartung, verringerte Ungleichheit, verbesserte öffentliche Gesundheit, Abfederung von Wirtschaftskrisen). Die soziale Sicherheit ist zwar als Motor für Fortschritt und Wachstum angelegt, von ihren Gegnern wird sie aber oft als Hindernis für die Wettbewerbsfähigkeit dargestellt. Die Debatte flammt immer wieder auf. Nachdem die soziale Sicherheit 2008–2009 als Garantin für eine konstante Mindestbinnennachfrage und als Stoßdämpfer gegen die Krise gelobt wurde, hat man sie seither erneut als Quelle wirtschaftlichen Ungleichgewichts kritisiert.

Der Debatte liegen zwei grundlegend unterschiedliche Auffassungen zugrunde:

- Die erste ist aktuell vermutlich vorherrschend: Mehr Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit verlangen einen reduzierten Sozialschutz, da dieser hohe Kosten verursacht.
- Die zweite hingegen führt an, dass Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Zusammenhalt einander ergänzen und sich gegenseitig stärken. Worauf es ankomme, sei nicht so sehr die Zahl der Pflichtabgaben, sondern vielmehr ihr Einsatz für Investitionen und die Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Angesichts dieser gegensätzlichen Auffassungen diskutieren die Wissenschaftler darüber, ob Programme der sozialen Sicherheit das Wirtschaftswachstum eher fördern oder behindern, aber es gibt nur wenige empirische Untersuchungen, welche die allgemeinen Wechselwirkungen direkt unter die Lupe nehmen. Die meisten Arbeiten untersuchen lediglich die ursächliche Wirkung der Programme der sozialen Sicherheit auf wachstumsbegünstigende Faktoren.

Obwohl über die Zusammenhänge sowohl im akademischen Bereich als auch in der Politik intensiv diskutiert und gestritten wird, ergeben sich aus den Untersuchungen der vier Hauptbereiche gemischte Ergebnisse:

- Was den Arbeitsmarkt anbetrifft, so enthalten alle Zweige der sozialen Sicherheit, jeder auf seine Art, mögliche positive und negative Anreize für die Wirtschaftsaktivität. Die Programme der sozialen Sicherheit sind dieser Auffassung zufolge der Beschäftigung immer stärker förderlich.
- In Bezug auf den Konsum, die Ansparungen und sogar die Investitionen sind die Programme der sozialen Sicherheit so ausgelegt, dass sie den Konsum stützen. Die mittel- und langfristigen Folgen dieser Stützung sind jedoch nicht eindeutig erfasst. Dasselbe gilt für den Zusammenhang mit Ansparungen. Eine neue direkte Abhängigkeit wird jedoch im Bereich der Investitionen in Produktionskapital deutlich.
- Aus demografischer Sicht hat die soziale Sicherheit zweifellos weitreichende Auswirkungen auf die Gesundheit, die dem Wachstum stets förderlich ist. Die Zusammenhänge mit Geburtenraten ist weniger eindeutig; eine junge, dynamische und gut ausgebildete Bevölkerung gilt jedoch allgemein als großer Vorteil für mehr Wachstum.

- Betreffend das Humankapital sind die Zusammenhänge derzeit Gegenstand umfassender Untersuchungen, die jedoch weniger klare Schlussfolgerungen zulassen. Es scheint immerhin eine eindeutige kausale Verbindung zwischen Erhalt und Verbesserung des Humankapitals durch die soziale Sicherheit auf der einen Seite und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auf der anderen zu geben.

Die Auswirkungen in diesen vier Bereichen sind nicht unumstritten. Wenn man die Wirkung von Programmen der sozialen Sicherheit untersucht, dann könnte man auch die Wirkung von Veränderungen in diesen vier Hauptbereichen auf die Richtung und die Struktur der sozialen Sicherheit betrachten. Diese Zusammenhänge sind stets Wechselwirkungen.

Die soziale Sicherheit sollte letztlich nicht nur als Kostenfaktor betrachtet werden, sondern als wirtschaftliche Investition. In diesem Sinne ist die soziale Sicherheit eine Sozialinvestition, welche die präventiven und proaktiven Aspekte einer Dynamischen Sozialen Sicherheit umfasst. Die Entwicklung der sozialen Sicherheit ist deshalb ein Instrument für globale soziale Entwicklung und nicht allein ein Faktor, der sich auf einzelne Aspekte der Wirtschaft auswirkt.

Die Überzeugung muss hier über die akademischen Definitionen hinausreichen. Daher eine Beobachtung und ein Wunsch: Während die soziale Sicherheit in den Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg zunächst als wachstumsfördernd und entsprechend als für den sozioökonomischen Fortschritt günstig betrachtet wurde, ist sie lange Jahre kritisiert worden, vermehrt auch nach der letzten Krise. Die wichtigste Frage liegt jedoch außerhalb des akademischen Bereichs, und zwar im Feld der politischen Strategie. Wir müssen, gestützt durch streng erhobene Daten und die Relevanz und die Fähigkeit zum Wandel bezeugend, die soziale Sicherheit erneut mit Wachstum vereinbar machen und dabei das Ziel verfolgen, ein inklusives Wachstum und Wohlstand für alle zu erreichen.

Einführung: Eine grundlegende Frage der Bewertung

Dieser Bericht möchte zunächst Fakten liefern und Ideen sammeln und sodann die Diskussion über ein höchst komplexes und umstrittenes Thema anstoßen: die Wechselwirkungen zwischen sozialer Sicherheit und sozioökonomischer Entwicklung.¹

Einige Studien befassen sich mit den Auswirkungen spezifischer Programme der sozialen Sicherheit (die im engeren Sinne als Sammlung obligatorischer Versicherungsmechanismen betrachtet werden) auf das Wirtschaftswachstum (das ebenfalls im engen Sinne, beispielsweise als BIP, gesehen wird).

Andere Studien untersuchen die allgemeinere Wirkung von Programmen der sozialen Sicherheit (die allgemeiner als Summe aller Sozialschutzinstrumente und Sozialschutzmechanismen aufgefasst werden) auf das Wachstum (das ebenfalls allgemeiner betrachtet wird und nicht nur wirtschaftliche Indikatoren berücksichtigt, sondern auch solche, die sich auf das Wohlbefinden beziehen).

Dieser Bericht beschreibt eine Reihe akademischer Untersuchungen und strategischer Beobachtungen, die sich mit der sozioökonomischen Wirkung der sozialen Sicherheit befassen. Die Analyse dieser Wirkung umfasst zwei Bereiche:

- Erstens geht es um einige allgemeine Lehren aus größeren gesellschaftlichen Entwicklungen, die sich auf die globale soziale Sicherheit beziehen. Dies ist das Thema des ersten Teils, der die wichtigsten gesellschaftlichen und strategischen Veränderungen beschreibt, welche die soziale Sicherheit zur Folge hat, mit ihren sozioökonomischen Auswirkungen, insbesondere betreffend den Lebensstandard.
- Zweitens folgen technischere Beobachtungen über Art und Eigenschaften der Wechselwirkungen zwischen sozialer Sicherheit und Wirtschaftswachstum. Dies ist das Thema des zweiten Teils, der analytischer ist und alle möglichen Wechselwirkungen untersucht, ob diese nun als positiv oder als negativ zu werten sind.

Dieser Bericht, der anlässlich des Weltforums für soziale Sicherheit 2016 veröffentlicht wird, gründet auf der Arbeit der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) und Untersuchungen im Auftrag der IVSS, einschließlich umfassender Literaturrecherchen. Am Ende des Berichts werden Schlussfolgerungen formuliert. Diese untermauern die These der IVSS: Die soziale Sicherheit ist ein immer wichtiger werdendes Instrument der sozioökonomischen Entwicklung. Dies ist der Fall in Entwicklungsländern, welche die Deckung sozialer Risiken ausweiten müssen, um das Risikowachstum einzudämmen und das Wohl der Bevölkerung zu sichern. Die These gilt aber auch in entwickelten Ländern, die ihre Programme der sozialen Sicherheit nicht kürzen, sondern sie straffen sollten, um sie an die neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realitäten anzupassen. In beiden Kontexten führen die gemachten Überlegungen zu einer Logik sozialer Investitionen, die ein sogenannt inklusives Wachstum fördern.

1. Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit bedankt sich bei der Abteilung für Sozialschutzforschung der Universität der Vereinten Nationen UNU-MERIT in Maastricht, Niederlande, für die Durchführung der Literaturrecherche, die diesem Bericht zugrunde liegt. Verantwortlich für die Literaturrecherche zeichnen Hanna Röth und André Bongestabs; die Leitung hatte Zina Nimeh inne.

1. Die sozioökonomische Wirkung der sozialen Sicherheit: eine Übersicht

Die Messung der sozioökonomischen Gesamtwirkung der sozialen Sicherheit ist nicht einfach. Wir versuchen dies jedoch zu tun und stützen uns dabei auf fünf Ideen:

- Erstens muss ein zentrales Phänomen genauer beleuchtet werden: die Expansion der sozialen Sicherheit selbst (1.1). Die soziale Sicherheit und die Deckung sozialer Risiken haben sich von ihren geschichtlichen Ursprüngen in Europa am Ende des neunzehnten Jahrhunderts an weltweit immer weiter ausgeweitet. Das Ergebnis ist ein sehr gemischtes Bild, doch die allgemeine Bewegung findet in Richtung eines Fortschritts statt.
- Diese geografische Expansion und die Ausweitung der Strategien sind mit den bisher wichtigsten positiven Entwicklungen für die Menschen einhergegangen (1.2), insbesondere was die Gesundheit anbetrifft. Gesunkene Kindersterblichkeit und steigende Lebenserwartung finden sich in sehr unterschiedlichen Systemen weltweit und haben eine Revolution für das Leben der Menschen hervorgebracht.
- Über die akademische Debatte hinaus kann festgestellt werden, dass die soziale Sicherheit weltweit nach einer Logik der Sozialinvestitionen betrachtet und bewertet wird (1.3). Dieser bereits durch die IVSS untersuchte Trend besteht im Wesentlichen aus der gegenseitigen Abstimmung von sozialer Sicherheit und Wirtschaftswachstum.
- Sodann kann belegt werden, dass eines der wichtigsten Ergebnisse der Entwicklung der sozialen Sicherheit darin besteht, dass die Armut weltweit verringert werden konnte (1.4). In soziodemografischer Hinsicht ist eine der wichtigsten aktuellen Entwicklungen die starke Abnahme extremer Armut – ein Vorgang, der trotz der Krise nach wie vor anhält. Dieser Rückgang der Armut, der je nach Land unterschiedlich verläuft, ist das Ergebnis von Wirtschaftswachstumsmodellen, die den Programmen der sozialen Sicherheit große Bedeutung bei der Initiierung und Erhaltung der Prozesses zur Armutsverringerung beimessen.
- Schließlich ergibt sich als Summe dieser Trends – und als Faktor, der vermehrte Anstrengungen zur Entwicklung der sozialen Sicherheit nötig macht, um solche Situationen zu stabilisieren – die große Wirkung der sozialen Sicherheit auf das weltweite Erstarken der Mittelklassen (1.5). Obwohl die Mittelklassen in Volkswirtschaften mit hohen Einkommen auseinandergebrochen sind und der Umfang der neuen Mittelklassen wahrscheinlich nicht den am Anfang der 2010er Jahre sehr optimistisch prognostizierten Umfang erreicht hat, kann das Wachstum dieser neuen Mittelklassen auf die Entwicklung der Programme der sozialen Sicherheit zurückgeführt werden. Die Nachfrage dieser neuen Mittelklassen spricht ebenfalls Bände. Und wir sollten sie nicht enttäuschen.

Diese Trends sind naturgemäß globale Momentaufnahmen, die sich auf Zusammenfassungen und Daten stützen, über die gestritten werden kann. Die allgemeine Richtung bleibt jedoch klar, und diese beruht eindeutig auf einer beobachteten Wechselwirkung. So etwa wird der Ruf nach einem besseren Sozialschutz seitens der neuen Mittelklassen befeuert durch das bisherige Erstarken der Mittelklassen dank

Programmen der sozialen Sicherheit, die auf Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung ausgerichtet sind (Damon, 2013; Damon und Ferras, 2015). Darüber hinaus sei daran erinnert, dass diese globalen Trends geographisch eine große Variation aufweisen. Die Ungleichheiten zwischen den Ländern nehmen zwar ab, doch innerhalb der Länder werden sie größer. Während die neu entstehenden Mittelklassen in Schwellenländern erstarken und nach mehr sozialer Sicherheit verlangen, erleben die Mittelklassen in Volkswirtschaften mit höheren Einkommen eine lang befürchtete Erosion, so dass sie ihre Systeme der sozialen Sicherheit vermehrt kritisieren.

1.1. Expansion der sozialen Sicherheit und Ausweitung der Deckung

Die Arbeiten internationaler Organisationen liefern eine Übersicht über die Hintergründe und Initiativen der sozialen Sicherheit. Diese Daten sind zugegebenermaßen nicht alle von derselben Qualität, denn die statistischen Dienste sind nicht alle gleich gut ausgestattet. Der Grad der Ungenauigkeiten und Ungewissheiten kann daher hoch sein. Wer dies beachtet, kann aus den Daten des Internationalen Arbeitsamts (IAA) jedoch Informationen herauslesen, die folgenden Trend belegen: Die globalen Sozialausgaben machten 1990 insgesamt 6 Prozent des globalen BIP aus, und 2010 waren es 9 Prozent. Diese Zahlen sind Summen und keine Durchschnittswerte. Es handelt sich jeweils um die Summe der globalen Sozialausgaben geteilt durch die Summe der nationalen BIP-Werte (Tabelle 1.1).

Dieses Verhältnis, das zwischen den Regionen große Unterschiede aufweist, ist bemerkenswert aufgrund seiner zeitlichen Entwicklung, das es innerhalb von zwei Jahrzehnten um fast die Hälfte steigen ließ, was die geleisteten Anstrengungen widerspiegelt.

Tabelle 1.1. Ausgaben für soziale Sicherheit als Anteil des BIP (Prozent)

	1990	1995	2000	2005	2010
Afrika	2,7	2,8	3,7	4,3	5,1
Nordafrika	4,2	4,3	5,9	6,4	9,0
Afrika südlich der Sahara	2,4	2,5	3,2	3,8	4,2
Asien	3,4	2,8	3,5	3,0	5,3
Nahe Osten	4,9	5,2	6,6	7,6	8,7
Westeuropa	20,9	23,6	23,3	24,8	26,7
Zentral- und Osteuropa	12,8	15,5	14,6	16,6	17,6
Lateinamerika und Karibik	8,0	9,6	10,2	11,4	13,2
Nordamerika	14,0	15,8	14,7	16,1	19,4
Welt	5,8	6,0	6,5	6,7	8,6

Quelle: IAA (2014, S. 297).

Die Quelle des IAA (2014), die sich auf OECD-Daten für Länder mit höheren Einkommen bezieht, zeigt, dass Frankreich 2007, 2009 und 2013 weltweit die Führungsrolle mit einer sozialen Anstrengung (oder sozialen Umverteilungsquote) von 33 Prozent des BIP einnimmt. Dem Land folgten 2013 Dänemark, Belgien und Finnland mit je rund 31 Prozent des BIP, die für Soziales ausgegeben wurden.

Am anderen Ende der Skala finden sich ungefähr dreißig Länder, die 2010 (keine aktuelleren Daten verfügbar) weniger als 3 Prozent ihres BIP für soziale Zwecke aufwendeten. Dies ist der Fall bei Ländern mit niedrigen und niedrigen bis mittleren Einkommen wie Bangladesch, Kambodscha, Tschad, Gambia, Kenia, Niger und Nigeria, aber auch in sehr reichen Ländern, die allgemein vor öffentlichen Ausgaben zurückschrecken, wie etwa Singapur, und in anderen, die so reich sind, dass ein kleiner Teil des Bruttoinlandsprodukts bereits einen hohen Ausgabenbetrag darstellt wie etwa in Brunei Darussalam und Katar.

Kasten 1.1. Ausweitung der Deckung in China

In den vergangenen Jahren verzeichnete China eine noch nie dagewesene Ausweitung der Deckung. 2007 wurde ein Programm mit einer Mindesteinkommensgarantie landesweit eingeführt. Zwischen 2005 und 2010 stieg die Krankenversicherungsdeckung Chinas von 318 Millionen Menschen (24 Prozent der Bevölkerung) auf 1,26 Milliarden Menschen (94 Prozent der Bevölkerung), was einer durchschnittlichen monatlichen Zunahme in einem Zeitraum von fünf Jahren von fast 16 Millionen Neuversicherten entspricht. Die Zahl der Menschen, die durch die verschiedenen Rentenversicherungsprogramme gedeckt sind, stieg von 359,84 Millionen im Jahr 2010 auf 858,33 Millionen im Jahr 2015, ein durchschnittliches Jahreswachstum von fast 100 Millionen Menschen pro Jahr. Damit hat China eine fast universelle Krankenversicherungsdeckung und eine fast universelle Rentenversicherungsdeckung erreicht.

Nationale Untersuchungen zeigen, dass durch die Reformen der sozialen Sicherheit in China, einschließlich durch die schnelle Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit, ein solides und tragfähiges Umfeld geschaffen wurde. Diese Reformen sind in den vergangenen 30 Jahren zu einem wichtigen Motor des Wachstums und der sozioökonomischen Entwicklung geworden, besonders während der asiatischen Finanzkrise 1997 und der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007–2008.

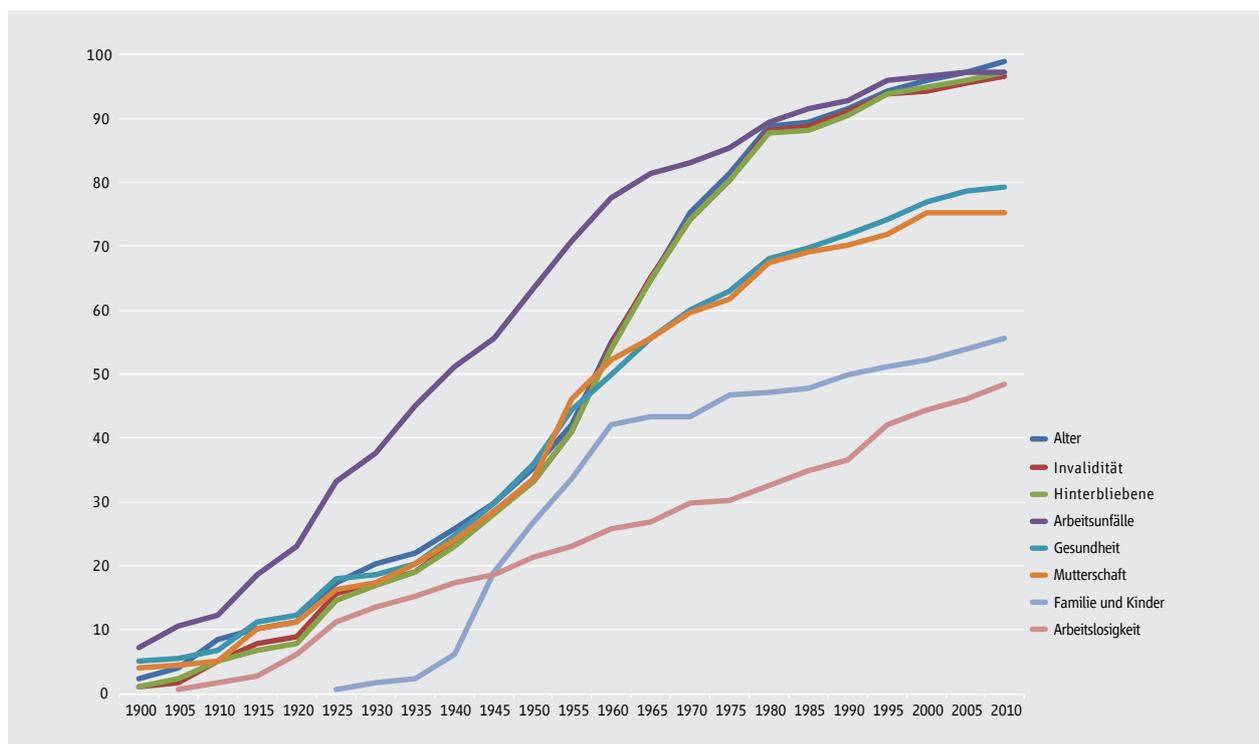
Quellen: IVSS (2013), siehe auch www.mohrss.gov.cn.

Bei der Messung der Ausweitung der sozialen Sicherheit geht es nicht nur um die Messung der finanziellen Anstrengungen. Ausweitung bedeutet auch eine größere Deckung von Risiken (siehe Anhang). Die verwendete Methode beruht darauf, jeden der Zweige der sozialen Sicherheit zu nehmen und zu prüfen, ob in der nationalen Gesetzgebung des betreffenden Landes ein nationales Deckungssystem dafür vorgesehen ist (Kasten 1.1).

Das Risiko von Arbeitsunfällen wurde in der Geschichte als erstes gedeckt und ist gegenwärtig dasjenige mit der größten Deckung (in fast allen Ländern). Dies bedeutet jedoch nicht notwendigerweise, dass die betroffenen Bevölkerungen dadurch auch ausreichend gedeckt sind. Am anderen Ende der Skala ist die Deckung des Risikos der Arbeitslosigkeit am wenigsten verbreitet: Weniger als die Hälfte der Länder verfügen über ein entsprechendes Kompensationssystem. Die am zweitwenigsten gedeckte Risikokategorie (weil wenige Institutionen und Gesetze eine Deckung anbieten) sind Familienrisiken (bei denen hauptsächlich für die Belastung der Kindererziehung entschädigt wird). Etwas über die Hälfte der Länder verfügt über eine Familienpolitik (im Sinne einer Strategie mit Familienleistungen). Gegenwärtig weisen drei Viertel aller Länder eine Mutterschaftsversicherung auf, mit stark variierenden Deckungsraten (für einen bezahlten Mutterurlaub), die oft unter den international erwarteten Werten liegen. Gesundheitsrisiken sind in 80 Prozent der Länder gedeckt, doch diese Deckung ist in den meisten Fällen noch unterentwickelt, da nicht der überwiegende Teil der Bevölkerung erfasst ist. Andere Risikoversicherungen und ihre betreffenden Zweige sind in fast allen Ländern vorhanden.

Es sei daran erinnert, dass die Deckung heute zwar formell hoch ist (in dem Sinne, dass es vor dreißig Jahren noch vollkommen undenkbar war, solche Entwicklungen zu erwarten), doch sie ist nach wie vor unvollständig und real durchaus gering. Die wichtigste Nachricht lautet nichtsdestotrotz, dass es im vergangenen Jahrhundert ein großes Wachstum gab, das in der Tabelle und untenstehender Schaubild klar ersichtlich ist.

Schaubild 1.1. *Prozentsatz der Länder mit Systemen der sozialen Sicherheit, nach Zweigen*

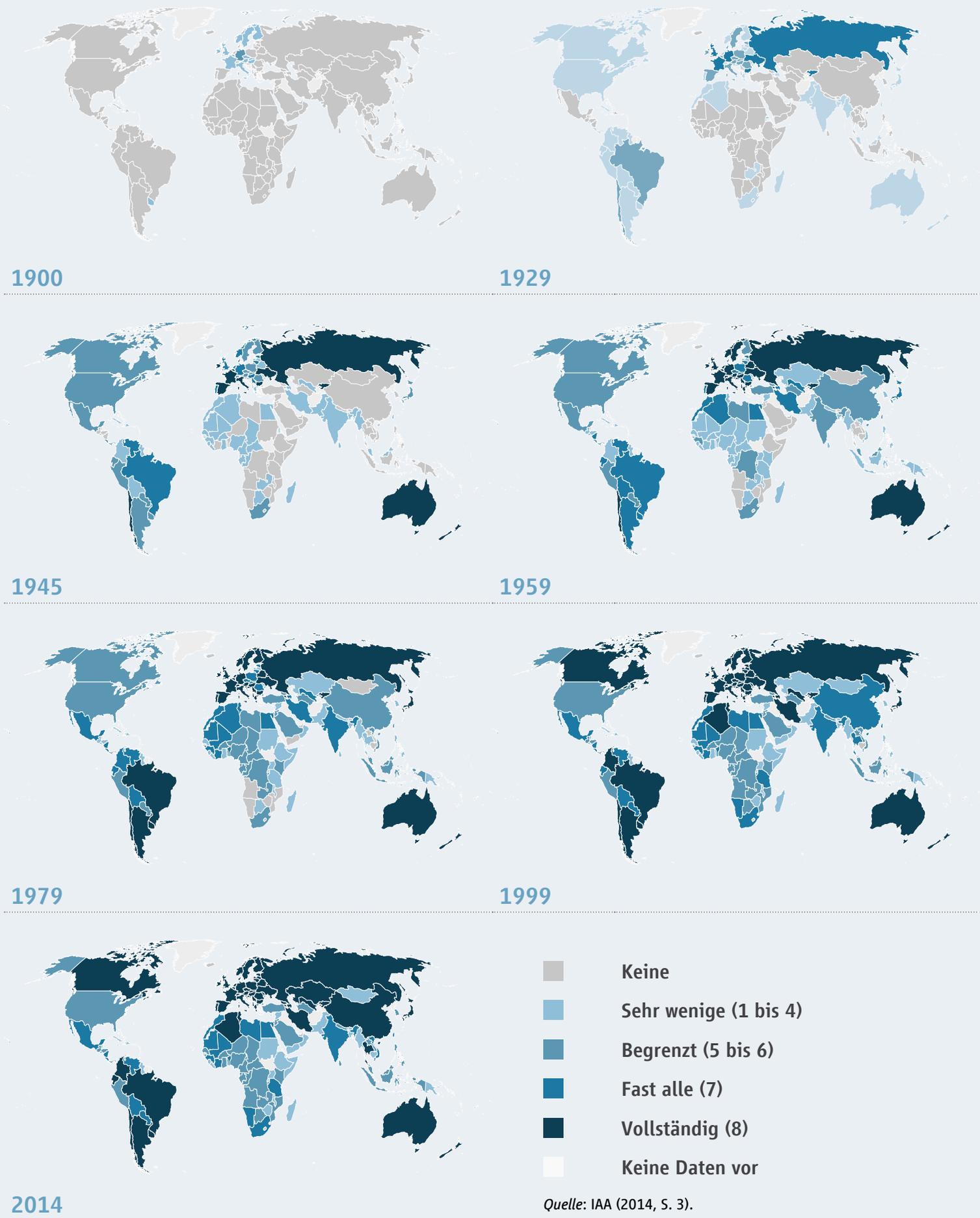


Quelle: IAA (2014, S. 4).

Die soziale Sicherheit entstand am Ende des neunzehnten Jahrhunderts in Europa und hat sich nach und nach auf alle Kontinente ausgebreitet. 2016 verfügen die meisten Länder über gesetzliche Programme, die eine Deckung bestimmter Risiken und in einigen Fällen aller Risiken erlauben. Auch wenn diese Systeme eingerichtet sind, kann es sein, dass nur ein kleiner Teil der Bevölkerung in ihren Genuss kommt. Die soziale Sicherheit wird ausgeweitet, aber sie ist weder allgemein noch universell (Schaubild 1.1).

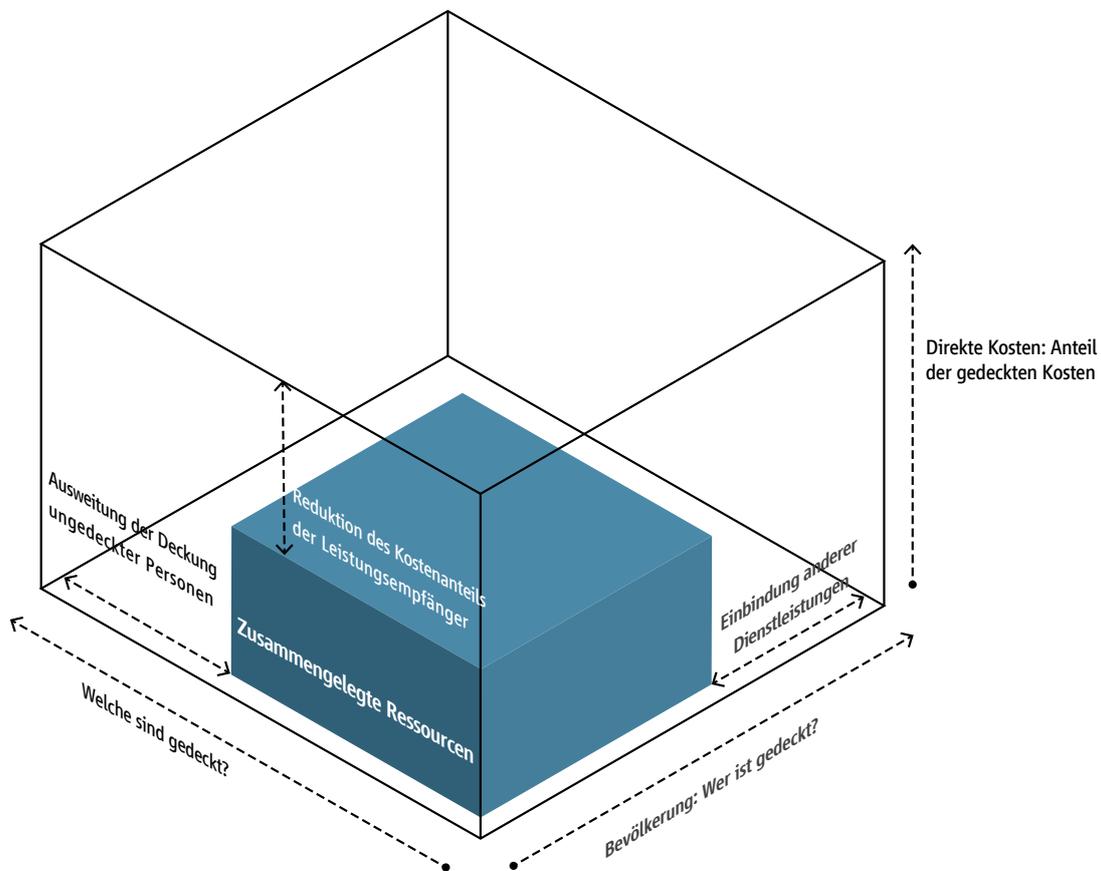
Trotz der beeindruckenden Ausweitung der sozialen Sicherheit im vergangenen Jahrhundert (also ihrer verschiedenen Zweige) ist heute nur eine Minderheit der Weltbevölkerung vollkommen gedeckt. 2012 hatten laut IAA lediglich 27 Prozent der Weltbevölkerung einen Zugang zu umfassenden Systemen der sozialen Sicherheit (mit acht Zweigen), wohingegen 73 Prozent nur über eine Teildeckung oder gar keine Deckung verfügten. Laut IAA verfügen über fünf Milliarden Menschen nicht über eine Deckung, die als angemessen oder vollständig bezeichnet werden kann (Schaubild 1.2).

Schaubild 1.2. Ausweitung des Sozialschutzes im vergangenen Jahrhundert



Das alleinige Vorhandensein eines nationalen Systems garantiert noch nicht, dass die Bevölkerung auch gedeckt ist. Dort, wo eine Deckung existiert, müssen wir, so wie dies die Weltgesundheitsorganisation (WHO) bezüglich der Gesundheitsdeckung tut, ihre Breite (Anteil der gedeckten Bevölkerung), ihre Höhe (Anteil der gedeckten Kosten) und ihre Tiefe (Anteil der gedeckten Dienstleistungen) bestimmen (Schaubild 1.3). Das IAA spricht hierbei vom Ausmaß des Sozialschutzes (Anzahl der gedeckten Risiken), seinem Umfang (Anteil der gedeckten Bevölkerung) und seinem Niveau (bezüglich der Deckung der Bedürfnisse).

Schaubild 1.3. Die drei Dimensionen der Ausweitung (Gesundheitsversicherungsdeckung)



Quelle: WHO (2013).

Die soziale Sicherheit hat sich also entwickelt und in den letzten drei Jahrzehnten ihr größtes Wachstum erlebt, trotz der Rückschläge durch die Wirtschaftskrise, die 2007-2008 einsetzte.

1.2. Verbesserung der öffentlichen Gesundheit und Anpassung an neue Herausforderungen

Obwohl sich das Bild weltweit als sehr kontrastreich gestaltet, wurden in den vergangenen Jahrzehnten allgemein relativ schnelle Fortschritte erzielt. Die größte Wirkung ist der allgemeine Fortschritt hinsichtlich der Hygienebedingungen und Gesundheitsleistungen, die durch die wichtigsten demografischen Variablen auf globaler Ebene zusammengefasst werden können (Tabelle 1.2). In den sieben Jahrzehnten seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist die Lebenserwartung um 25 Jahre gestiegen, und die Kindersterblichkeit ist auf ein Viertel ihres ursprünglichen Stands gesunken.

Tabelle 1.2. *Ausgewählte soziodemografische Indikatoren weltweit*

	1950	2015
Lebenserwartung bei der Geburt (beide Geschlechter)	47 Jahre	71 Jahre
Lebenserwartung von Männern bei der Geburt	48 Jahre	73 Jahre
Lebenserwartung von Frauen bei der Geburt	45 Jahre	68 Jahre
Kindersterblichkeit	14,2%	3,3%

Quelle: ESA (2016).

Der kontinuierliche Anstieg der Lebenserwartung zwischen 1950 und 2015 kann auf den Rückgang der Kleinkindersterblichkeit (von 142 pro 1 000 Lebendgeburten 1950 auf 33 im Jahr 2015), den Rückgang der Kindersterblichkeit und die gestiegene Lebenserwartung zurückgeführt werden.

Diese Zahlen sind grundlegend für jeden Ansatz, mit dem versucht wird, die Errungenschaften der sozialen Sicherheit zu erfassen. Die jüngsten Fortschritte gehören deshalb zu den größten Errungenschaften der Menschheit.

Die präsentierten Zahlen sind allerdings Durchschnittswerte, aus denen die großen Unterschiede und Ungleichheiten nicht ersichtlich sind, aber das allgemeine Bild ist eindeutig (Kasten 1.2). Die Einführung und Ausweitung von Systemen der sozialen Sicherheit ermöglicht ein sichereres und gesünderes Leben. Die Werte der Kleinkinder- und Kindersterblichkeit liegen in allen Ländern unterhalb denjenigen von 1950. In Indien und in China – wo 2005 noch über ein Drittel der Weltbevölkerung und fast die Hälfte der ärmsten Menschen auf dem Planeten lebte – können die Kinder bei der Geburt mit einer Lebenserwartung von 64 Jahren beziehungsweise 73 Jahren rechnen.

Kasten 1.2. *Gesundheit: eine Welt der Unterschiede*

Die globale Gesundheitslandschaft zeichnet sich durch beträchtliche Unterschiede aus. Einige besonders bemerkenswerte Beispiele sind:

- Der Unterschied in der Lebenserwartung zwischen dem Land mit der höchsten Lebenserwartung (83 Jahre in Japan) und demjenigen mit der geringsten (45 Jahre in Sierra Leone) beträgt ganze 38 Jahre.
- 14 Länder weisen eine Lebenserwartung bei der Geburt von weniger als 55 Jahren auf, während diese in 25 Ländern bei über 80 Jahren liegt.
- Die Lebenserwartung ist in den reichen industrialisierten Ländern in den letzten 20 Jahren gestiegen, in fünf afrikanischen Ländern (Südafrika, Botswana, Lesotho, Swasiland und Simbabwe) ist sie jedoch gesunken, hauptsächlich aufgrund von HIV.
- Die Kindersterblichkeit liegt in 19 Ländern bei über 60 Todesfällen pro 1 000 Lebendgeburten, und in 32 Ländern bei unter 4 Todesfällen.
- 99 Prozent aller Kindertode treten in Ländern mit geringen und mittleren Einkommen auf.
- Im weltweiten Durchschnitt können Frauen mit einer um vier Jahre höheren Lebenserwartung als Männer rechnen. Dieser Unterschied beträgt jedoch in 24 Ländern weniger als zwei Jahre, wahrscheinlich weil die Präferenz für Jungen sich in einer schlechteren Behandlung von Mädchen niederschlägt.
- 28 Länder (die meisten in Afrika südlich der Sahara, die ungefähr 13 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen) geben weniger als 50 USD pro Kopf für die Gesundheit aus, wohingegen 16 Länder (10 Prozent der Weltbevölkerung) hierfür über 4 000 USD pro Einwohner aufwenden.

Die Menschheit hat im Bereich der Prävention und Behandlung von Infektionskrankheiten sehr viel erreicht. Dieser Fortschritt ist vor allem auf den verbesserten Zugang zu sauberem Wasser und sanitären Einrichtungen, auf die Verbreitung sicherer und wirksamer Impfstoffe, auf Revolutionen bei Diagnose und medizinischer Behandlung und auf verbesserte Ernährung, Ausbildung und Einkommen zurückzuführen. Gesundheitssysteme – alle Menschen, Bestimmungen und formellen Institutionen, alle informellen Praktiken und anderen Ressourcen, die eine Deckung des Gesundheitsbedarfs der Bevölkerung ermöglichen – haben eine wesentliche Rolle gespielt. Dies ist vor allem dort der Fall, wo sich die Gesundheitssysteme auf die Krankheitsprävention konzentrieren, eine universelle Deckung zu erreichen versuchen und eine Kontrolle hoher Qualität gewährleisten, um Gefahren für die öffentliche Gesundheit aufzudecken, gesunde Verhaltensweisen und höhere Gesundheitsstandards zu fördern, aber auch Gesundheitsfachleute auszubilden und diese zu motivieren und ihrer Arbeit zu unterstützen.

Gesundheit ist unbestreitbar ein wesentlicher Aspekt unseres Wohlbefindens, und der Schutz und die Förderung von Gesundheit tragen stark zum besseren Gedeihen der Einzelnen und der Gesellschaft bei. Eine Verbesserung der Gesundheitsdienstleistungen ist abhängig von einer rechtlich grundierten und wirksamen Dynamischen Sozialen Sicherheit. Gesundheitsausgaben stellen für den Konsum gewiss eine Belastung dar, aber sie sind auch eine Investition in Produktivität, Einkommenswachstum und Armutsverringerung. Diese Gesundheitsausgaben gehören zu den wichtigen Bestandteilen von Sozialinvestitionen.

Die Dynamische Soziale Sicherheit wird ihre Komponente der Gesundheitssysteme durch Investitionen und Anpassungen aufrechterhalten müssen. Die Entwicklung der Gesundheitsergebnisse beruht auf sich verändernden Szenarien. Dazu gehören Krankheiten, die dank des medizinischen Fortschritts verschwinden könnten, aber es gibt auch viele einst tödliche Befunde, die zu chronischen Krankheiten mutiert sind. Schließlich sind auch grundlegende Veränderungen der Gesundheitssysteme nötig. Eine dieser Veränderungen betrifft die allgemeine Wirkung der sozialen Sicherheit. Die soziale Sicherheit verbessert die Gesundheit und das Einkommen der Menschen. Sie steht jedoch vor tiefgreifenden Veränderungen, die Anpassungen nötig machen. Ein Beispiel sind die Probleme aufgrund von Fettleibigkeit. In der Vergangenheit waren ärmere Menschen untergewichtig und die Reichen hatten vermehrt Übergewicht. Heute ist es umgekehrt, vor allem in reichen Ländern, zunehmend jedoch auch in ärmeren. 2012 waren weltweit ungefähr 44 Millionen Kinder unter fünf Jahren (7 Prozent) übergewichtig oder fettleibig. Diese Zahl betrug noch im Jahr 1990 rund 31 Millionen (5 Prozent). In der Region Afrika (gemäß WHO-Definition) nahm die Zahl übergewichtiger Kinder im selben Zeitraum von 4 Millionen auf 10 Millionen zu. Diese radikale Umkehrung der Gewichtsproblematik (welche die Ärmsten in den armen Ländern noch gar nicht erreicht hat) ist nicht nur das Ergebnis einer geänderten Ernährung, sondern auch und besonders der größeren Konsummöglichkeiten der Haushalte. Dies alles ist das Ergebnis von Gesundheits- und Einkommensverbesserungen, die durch die soziale Sicherheit erst ermöglicht wurden.

Die soziale Sicherheit ist also dank ihrer dynamischen und anpassenden Eigenschaften in der Lage, sich auf Veränderungen einzustellen, mit allen positiven und negativen Auswirkungen, die dies zur Folge hat. Die allgemeine Schlussfolgerung in Bezug auf die Gesundheit lautet deshalb: Zwar wurden Fortschritte erzielt, es ist aber weiterhin ist eine enorme Entwicklung nötig.

1.3. Eindämmung der Krise und Sozialinvestitionen in die Zukunft

Im gegenwärtigen Zeitraum der Ausweitung der sozialen Sicherheit wurde über eine der wichtigsten sozioökonomischen Wirkungen bereits breit berichtet. Es handelt sich um die Rolle als wirtschaftlicher Stoßdämpfer. Die soziale Sicherheit dämpft viele wirtschaftliche Schocks für die Einzelnen ab. Sie tut dies jedoch auch allgemein für die Gemeinschaft.

In der ersten Phase der Krise (2007-2009) hatten mindestens 48 Länder mit hohen und mittleren Einkommen Konjunkturpakete im Gesamtumfang von 2 400 Milliarden USD verabschiedet, von denen etwa ein Viertel für Sozialschutzmaßnahmen ausgegeben wurden. Dies wirkte stabilisierend und half den Volkswirtschaften, wieder ein Gleichgewicht zu erreichen sowie Arbeitslose und die am meisten Gefährdeten zu schützen. In der zweiten Phase der Krise ab 2010 jedoch änderten viele Regierungen ihren Kurs und setzen sich seither für eine Haushaltskonsolidierung ein, die eine nachteilige Auswirkung auf die Unterstützung für gefährdete Bevölkerungsteile haben könnte.

Im Gegensatz zur allgemeinen Wahrnehmung beschränkten sich die Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung nicht auf Europa und andere reiche Länder. Nicht weniger als 122 Regierungen verringerten ihre öffentlichen Ausgaben zwischen 2000 und 2014, darunter auch 82 Entwicklungsländer. Zu diesen Maßnahmen gehörten Reformen von Rentensystemen und von Gesundheits- und Sozialschutzsystemen, die oft eine Beschneidung der Finanzierung für diese Systeme, eine Verringerung des Sozialarbeiterkontingente und des Gesundheitspersonals sowie eine Kürzung der Löhne beinhaltete.

Auch wenn der globale Trend eindeutig in Richtung einer Ausweitung des Sozialschutzes geht, besonders in Ländern mit mittleren Einkommen, so könnte die Wirksamkeit der Systeme der sozialen Sicherheit in einigen Ländern durch die Haushaltskonsolidierung und die eingeführten Anpassungsmechanismen doch beeinträchtigt worden sein.

Dies betrifft auch die konkrete Frage der Finanzen und der öffentlichen Politik. Dabei geht es im Grunde um das Prinzip und die Doktrin hinter der sozialen Sicherheit. Im gegenwärtigen Stadium wird die soziale Sicherheit nicht mehr als jährlich zu beschneidender Kostenfaktor gesehen, sondern als langfristige Investition, deren Rendite erfasst werden muss ([Kasten 1.3](#)).

Dies ist die Logik des Prinzips der Sozialinvestitionen, das von der IVSS bereits gebührend untersucht wurde. Programme und Strategien der sozialen Sicherheit können die Auswirkungen solcher Risiken einschränken. Insbesondere ermöglichen sie auch eine Prävention derselben. Dies wiederum führt zu all den technischen und politischen Schwierigkeiten einer Messung der Wirkung der sozialen Sicherheit, da die soziale Sicherheit einerseits stets eine Korrektur und Dämpfung ermöglicht, und andererseits eine Prävention und Investition.

Kasten 1.3. *Bedingte Geldtransfers: Brasiliens Bolsa Família*

Das brasilianische Programm *Bolsa Família* vereint die Ziele der Armutsverringerung, Gesundheitsförderung und Ermächtigung durch Bildung. Das 2003 eingeführte Programm besteht aus monatlichen Geldtransfers an arme Haushalte mit Kindern oder an schwangere Frauen unter der Voraussetzung, dass diese die Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen stärker nutzen.

Bis Juni 2016 hatte das Programm über 50 Millionen Brasilianer erreicht, deren Einkommen unter der Armutsgrenze liegen, was es zum größten bedingten Geldtransferprogramm der Welt macht. Die brasilianische Regierung führt die Verbesserung der Haushaltseinkommen auf mehrere Entscheidungen zurück, darunter die Anpassung des Mindestlohns, Anstrengungen zur Ausweitung des formellen Sektors und letztlich auch die Umsetzung des Programms *Bolsa Família*.

Zu den bemerkenswerten Erfolgen von *Bolsa Família* gehören die praktisch vollständige Ausrottung der extremen Armut (eine Reduktion um 89 Prozent), eine Reduktion der Armutsrate um 28 Prozent und die Verringerung der Zahl der Brasilianer, die mit weniger als 70 BRL (21,73 USD) pro Monat auskommen müssen, von 8,8 Prozent auf 3,6 Prozent. Die schulische Leistung und der Gesundheitszustand der Leistungsempfänger haben sich verbessert, und in armen Gegenden sind dank des lokal gestiegenen Haushaltskonsums, der ländlichen Entwicklung und der Abnahme der regionalen Ungleichheiten kleine Unternehmen entstanden.

Quellen: IBSA (2012); Soares (2012a, 2012b); Sousa und Santos (2009).

Sozialausgaben werden als wesentliches Instrument gesehen, um in Krisenzeiten einen sozialen Ausgleich herbeizuführen: Sie begrenzen die Auswirkungen von Krisen. Angesichts des beträchtlichen Drucks auf die Sozialhaushalte durch drohende Haushaltskürzungen weltweit besteht das Risiko eines sozialen Investitionsabbaus (der weder sehr gewünscht noch überaus gefürchtet scheint). Die Logik sozialer Investitionen, deren Umsetzung in akademischen, administrativen und politischen Debatten derzeit erneut gefordert wird, bietet eine Gelegenheit, die Situation neu zu beurteilen.

Einfacher ausgedrückt beruht die Logik der Sozialinvestitionen auf einem sehr bekannten Sprichwort: Vorbeugen ist besser als Heilen (Kasten 1.4). Zwei weitere Sprichwörter könnten zugunsten von Sozialinvestitionssystemen hinzugefügt werden: „Frauen und Kinder zuerst“ sowie „Je früher desto besser“.

Die Idee der Sozialinvestitionen, wie sie seit dem ersten Jahrzehnt der 2000-er Jahre verstanden wurde, hat zwei Wurzeln:

- In wohlhabenden Ländern stammt sie von der Wahrnehmung der Krise und von der relativen Unangemessenheit der verschiedenen Formeln, die der bereits komplexe Sozialstaat anwendet und die immer stärker hinterfragt werden.
- In den Entwicklungsländern stammt sie nicht nur vom Bewusstsein der Unangemessenheit, sondern auch von den wahrgenommenen Wachstumsmöglichkeiten, die entstehende Sozialstaaten weiterentwickeln können.

In beiden Fällen geht es darum, das erste Ziel des Sozialschutzes in den Vordergrund zu rücken: Er darf nicht nur eine Kompensation für aufgetretene Schwierigkeiten leisten, sondern er muss konkreter jedem auch eine Möglichkeit bieten, eine Grundlage für die eigene Selbstständigkeit zu schaffen.

In wirtschaftlicher Hinsicht sind Sozialinvestitionen vom Keynesianismus (was die Wirtschaftsankurbelung oder die Bereitstellung von Stimuli betrifft) und vom Liberalismus (der eine Stützung des Wachstums propagiert) zu unterscheiden, denn ihr Ziel ist in erster Linie die Förderung von Kapazitäten und nicht direkt von Einkommen. Die vorhandenen oder im Aufbau befindlichen Systeme sollten nicht nur einen Ersatz für fehlendes Einkommen von Einzelnen bieten, sondern sie sollten investieren, damit diese in ihrem Leben und in ihrer beruflichen Karriere vorankommen.

Das Konzept der Sozialinvestitionen hat heute sowohl Befürworter als auch Bewunderer. Es hat jedoch auch Gegner, von denen einige sie als Form des Neoliberalismus (der alles auf Erden bewerten muss) abtun, wohingegen andere sie als eine Spielart des Neosozialismus betrachten (welcher Ausgaben und Schulden legitimiert).

Kasten 1.4. *Prävention lohnt sich*

Die IVSS hat eine Studie zur Berechnung des wirtschaftlichen Ertrags von Prävention durchgeführt, welche die Ergebnisse der Prävention von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten im Jahr 2013 untersucht. Anhand einer Umfrage, bei der 337 Unternehmen aus 19 Ländern befragt wurden, kam die Studie zum Ergebnis, dass ein Unternehmen, das an den Arbeitsplätzen in Präventionsmaßnahmen investiert, einen Ertrag erwirtschaften kann, der das 2,2-fache der anfänglichen Investitionen beträgt.

Die Ergebnisse einer ähnlichen internationalen Studie, die den Ertrag beruflicher Wiedereingliederungsmaßnahmen nach Arbeitsunfällen berechnen soll, werden für 2017 erwartet. Eine 2016 in Deutschland durchgeführte Pilotstudie fand folgende Präventionserträge: für die Arbeitgeber 1:2,02; für das System der sozialen Sicherheit 1:2,35; und für die Gesellschaft 1:1,56.

Quellen: Bräunig und Kohstall (2013); Echarti (2015).

Die Sozialpolitik hat auf finanzieller Ebene nicht nur mit den Folgen der Wirtschaftskrise von 2007-2008 zu kämpfen, sondern auch – besonders auf struktureller Ebene – mit dem Umfang und der Zunahme des Ausgabenwachstums. Einerseits werden Budgets aufgrund von zu hohen Ausgaben oder manchmal einer negativen Bilanz sozialer Dienstleistungen gekürzt, und andererseits werden in Zukunft die Gesamtkosten der Risikodeckung in den Bereichen Alter, Krankheiten und Hinterbliebene durch die Bevölkerungsalterung und die Fortschritte in medizinischen Technologien stark ansteigen. Allgemeiner gesagt sind der ungenügend gedeckte Bedarf (Kleinkinder, Invalidität) und neue Bedürfnisse (Vereinbarung von Arbeit und Familie, Garantie beruflicher Entwicklung, geforderte Qualifikationen und Weiterbildungen) Gegenstand neuer Aufmerksamkeit und neuer Versprechen geworden.

In entwickelten und sich entwickelnden Volkswirtschaften stellt sich diese Frage sehr unterschiedlich dar. Dennoch gibt es viele Gemeinsamkeiten:

- In entwickelten Volkswirtschaften wird die Idee der Sozialinvestitionen, die in Europa nicht wirklich neu ist, als globale und kohärente Antwort auf die wirtschaftlichen, demografischen und gesellschaftlichen Herausforderungen der postindustriellen Gesellschaft gesehen. Ein zentraler Gedanke, der die öffentliche Debatte seit Anfang der 2000-er Jahre prägte, stammt aus der Beobachtung, dass die Trägheit der Sozialschutzsysteme, die zur Gewährleistung eines Einkommensersatzes für lohnabhängige Beschäftigte entworfen wurden, nur zu einer suboptimalen Zuweisung der kollektiven Ressourcen führt. Sie trägt vielmehr zu einer anhaltenden Ungleichheit zwischen Männern und Frauen bezüglich Einkommen und Bildungszugang im Lebensverlauf bei. Diese Umverteilung ist der allgemeinen Produktivität und damit auch dem zukünftigen Wachstum abträglich. Vor diesem Hintergrund schlagen die Befürworter sozialer Investitionen eine Umorientierung der Sozialschutzstrategien und eine Ausrichtung auf neue Risiken vor (gegen das beschleunigte Veralten von Fähigkeiten, zur Vereinbarung von Beruf und Familie und für eine gestiegene Nachfrage nach Dienstleistungen).

- In Entwicklungsländern geht es beim Thema Sozialinvestitionen meist um Analysen und Vorschläge sozialer Grundsicherungen gemäß einer offiziellen Initiative von Agenturen der Vereinten Nationen und der IAO-Empfehlung betreffend den innerstaatlichen Basisschutz, 2012 (Nr. 202). Angesichts der chaotischen Krise, die wir erleben, geht es nun darum, aus der sozialen Sicherheit ein wettbewerbsfähiges Instrument zu schmieden. Eine soziale Grundsicherung muss als passgenaues Werkzeug entworfen werden, das fortlaufend an die besonderen nationalen Bedingungen und Systeme angepasst wird. Die soziale Grundsicherung soll Wohlstand fördern und keine finanzielle Belastung darstellen.

In beiden Fällen beruht das Prinzip der Grundsicherung auf der Idee, dass Investitionen in die soziale Sicherheit (zunächst in eine präventive Gesundheitsvorsorge und Krankenversicherung) Erträge abwerfen werden. Diese Ausgaben retten Leben, aber wichtiger noch und allgemeiner gesagt führen sie zu einer Verbesserung des Humankapitals. Soziale Investitionen bedeuten nicht nur eine Überprüfung der Prioritäten für die reichen Länder, sondern sie verkörpern auch den Wunsch, überall einen Sozialschutz einzuführen, der eine grundlegende Sicherheit bezüglich des Zugangs zu medizinischer Versorgung, zu Schulbildung und zu einem angemessenen Einkommen bietet. Sozialschutz ist eine Investition, und in der Form einer Grundsicherung stellt er für die Wirtschaft keine Bremse dar. Er wird vermehrt als Stabilisator und als Motor zur Beschleunigung der gesellschaftlichen Entwicklung gesehen (Kasten 1.5).

Kasten 1.5. *Wachstum und die wirtschaftliche Effizienz von „Sicherheitsnetzen“*

Die Weltbank arbeitet in Entwicklungsländern mit sogenannten „Sicherheitsnetzen“. Diese grundlegenden Instrumente der sozialen Sicherheit bestehen aus Geld- und Sachleistungen für ärmere und gefährdete Haushalte, damit betroffene Familien gegen die Folgen von wirtschaftlichen Schocks, Naturkatastrophen und anderen Krisen geschützt werden können, damit die Kinder gesund, gut genährt und mit einem regelmäßigen Schulbesuch aufwachsen können, damit Mädchen und Frauen unabhängiger werden und mehr Arbeitsplätze geschaffen werden. Diese „Sicherheitsnetze“ sind jedoch nur ein Aspekt der sozialen Sicherheit, der derzeit stark ausgeweitet wird. 2015 registrierte die Weltbank über 1,9 Milliarden Menschen in 136 Ländern mit niedrigen und mittleren Einkommen, die mittlerweile in Genuss sozialer Sicherheitsnetzprogramme kommen. Allein in Afrika hat sich die Zahl der Länder, die Sozialprogramme eingeführt haben, seit dem Jahr 2000 verdoppelt, wie eine rigorose Studie zeigt, aus der auch die Wirksamkeit dieser Initiativen hervorgeht. Bedingte Geldtransferprogramme, die oft als die wichtigsten Vektoren dieser „Sicherheitsnetze“ angesehen werden (mit Programmen für Schulmahlzeiten und die Befreiung von Schulgebühren), gibt es nun in 64 Ländern, was einen enormen Fortschritt darstellt im Vergleich zu 1997, als es lediglich in 2 Ländern solche Programme gab. Sie hatten auch eine beträchtliche Wirkung auf das lokale Wirtschaftsleben in den betreffenden Ländern. Jüngste Untersuchungen haben gezeigt, dass für jeden überwiesenen Dollar ein nomineller Einkommensmultiplikator von 1,34 bis 2,52 wirkt. In diesem Fall gehen die grundlegenden Ausgaben für die soziale Sicherheit nicht zulasten des Wachstums. Im Gegenteil, sie vergrößern es.

Der allgemeine Ansatz, der die theoretischen und konkreten Elemente sozialer Investitionen miteinander kombiniert, betont, dass die Sozialpolitik nicht mehr auf reine Kompensationssysteme beschränkt werden kann, sondern dass sie eine kollektive Investitionsstrategie betreibt, die sowohl für die Ressourcen der Einzelnen und der Haushalte als auch für die Ressourcen der Wirtschaft des Ganzen günstig ist. Wir müssen uns also vom überfürsorglichen Sozialstaat wegbewegen hin zu einem Investor-Sozialstaat.

Dieser zweigleisige Ansatz sieht zwei Wirkungen der Systeme der sozialen Sicherheit auf die heutige Welt: Sie sind in der Lage, die Armut zu verringern, und sie sichern die Entwicklung der Mittelklassen.

1.4. Vom Rückgang extremer Armut zu ihrer möglichen Ausrottung

Armut wird international anhand einer bereits klassisch gewordenen Grenze gemessen: der Schwelle von einem Dollar pro Tag. Seit dem ersten Bericht der Weltbank (1990) berechnen Experten der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) nun Armutsquoten für alle Länder weltweit. Insbesondere interessieren sie sich für Entwicklungsländer und extreme Armut. Gemäß dieser von den internationalen Institutionen festgelegten Schwelle gibt es in Frankreich oder in den Vereinigten Staaten tatsächlich nur sehr wenige arme Menschen, wenn überhaupt. Dieser Index, der nach einer Neubewertung der Kaufkraft 2005 auf 1,25 USD angehoben wurde und heute 1,9 USD beträgt, soll durch den Ausdruck einer sehr geringen Kaufkraft die Armut messen und die Entbehrungen absolut fassen.

Der über mehrere Jahre beobachtete Trend geht in Richtung einer Abnahme der weltweiten Armut mit einer sogar noch positiveren Zukunftsperspektive: So könnte es möglich sein, dass Armut bis 2030 ausgerottet ist. Neben den Differenzen bezüglich der Methoden sei jedoch daran erinnert, dass eine Zunahme von 1,9 USD pro Tag an Kaufkraft auf 1,91 USD pro Tag zwar bedeutet, dass man die Schwelle überschritten hat, aber damit ist die Person immer noch in einer sehr gefährdeten Lage. Dennoch ist der Trend eindeutig: Die Welt wird weniger arm (Kasten 1.6).

Kasten 1.6. *Während die Armut allgemein abnimmt, werden die Reichen immer reicher*

Die extreme Armut ist noch nie so stark zurückgegangen, und gleichzeitig sind die Reichen – verstanden als das reichste Prozent aller Menschen – noch reicher geworden. Während die Einkommens- und Vermögensungleichheit in den reichen Ländern stark zurückgegangen sind, sogar auch während der 1970-er Jahre, steigen diese Ungleichheiten seither wieder an. Dies ist besonders der Fall in den Vereinigten Staaten, im Vereinigten Königreich und in Australien. Im Jahr 1900 erwirtschaftete das reichste Prozent der Bevölkerung der Vereinigten Staaten 18 Prozent des Gesamteinkommens, dieses fiel 1970 auf 8 Prozent und 2010 wurde erneut der Wert 18 Prozent erreicht. Nationale Analysen des reichsten Prozents der Bevölkerung in den reichen Ländern belegen diesen Trend: Weltweit wurde das reichste Bevölkerungsprozent in reichen Ländern eine „Superklasse“ genannt, die von der Dynamik der Globalisierung gewiss profitiert hat. In Entwicklungsländern wird die Frage des reichsten Prozents manchmal im allgemeineren Kontext der Korruption behandelt. Zwischen diesen zwei extremen Bevölkerungsteilen, den wenigen Glücklichen, die aus der Armut entfliehen können, und den Hochprivilegierten liegen die unsicheren Mittelklassen (in reichen Ländern) und diejenigen, die einen Wandel herbeiwünschen (in armen Ländern).

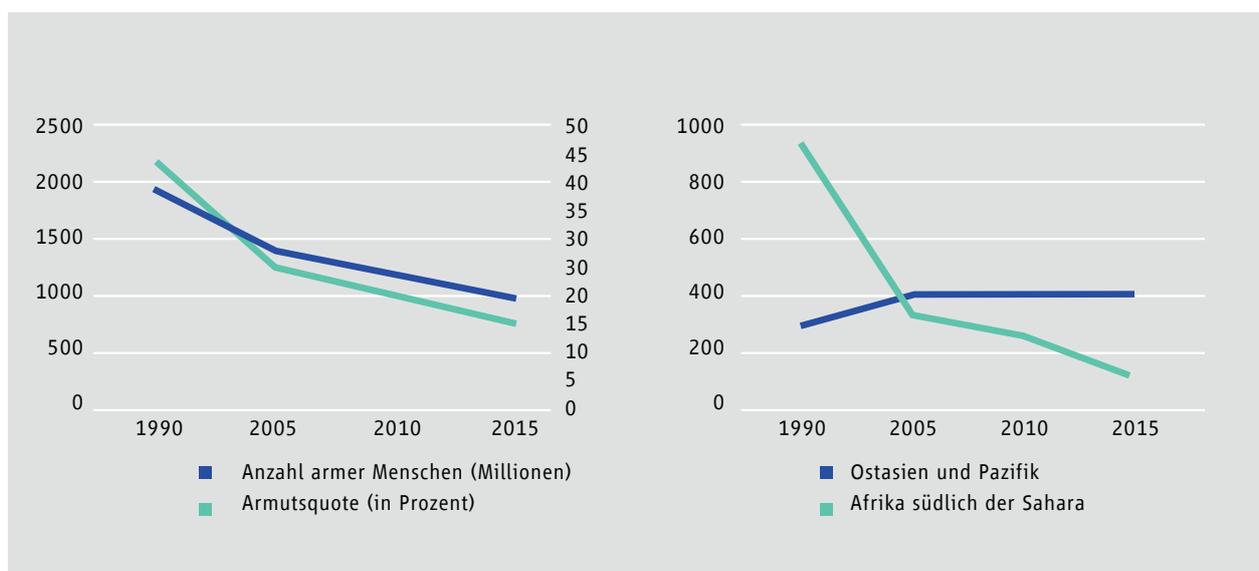
Ein gutes Bild der Abnahme der weltweiten Armut geben folgende Grafiken, welche die starken und gegensätzlichen sich weiterentwickelnden Trends illustrieren. Die erste Grafik zeigt die Entwicklung der absoluten Zahl armer Menschen und ihres Anteils an der Weltbevölkerung von 1990 bis 2015. Die Zahlen für 2015 sind Extrapolationen von Daten, die einigermaßen zuverlässig sind, aber angefochten werden können. Doch auch unter diesen Vorbehalten ist der Trend eindeutig. Innerhalb eines Vierteljahrhunderts hat sich die Zahl der armen Menschen halbiert, während gleichzeitig die Gesamtbevölkerung schnell gewachsen ist (Schaubild 1.4).

Der starke Abwärtstrend in der Armut wird vor allem durch die deutliche Armutsverringerung in bestimmten Bevölkerungsgiganten angetrieben, die mittlerweile zu Wirtschaftsgiganten geworden sind. Dies gilt insbesondere für China und Brasilien, die sich 2016 in einer sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Situation befinden, aber dennoch versuchen, den Sozialschutz neben der wirtschaftlichen Entwicklung weiter auszubauen.

Dieser positive Trend der Armutsverringeringung findet sich jedoch nicht in allen Ländern. Die zweite Grafik zeigt eindeutig einen Rückgang der Armut in Ostasien (die Zahl extrem armer Menschen ist um einen Faktor fünf zurückgegangen), aber auch ihre Beständigkeit und sogar Zunahme in Afrika südlich der Sahara (Schaubild 1.5). Investitionen und Anpassungen sind in der sozialen Sicherheit also weiterhin nötig (Kasten 1.7).

Schaubild 1.4. Globale Entwicklung der Armut

Schaubild 1.5. Entwicklung der Zahl armer Menschen in Afrika und Asien



Hinweis: Armutsgrenze bei 1,25 USD PPA 2005

Quellen: Online-Datenbanken von Weltbank und IWF

Ausgehend von diesen Feststellungen und trotz der Einschätzung der negativen Folgen des Finanzeinbruchs am Ende des ersten Jahrzehnts des zweiten Jahrtausends deuten die Projektionen und Vorhersagen auf eine fortgesetzte Abnahme der Armut hin.

Die mittlere Projektion (die auch die am meisten benutzte Zahl ist) in Tabelle 1.3 mag sehr optimistisch erscheinen, vor allem in Anbetracht des Trends, der viele Schwellenländer 2013 und 2014 erfasst hat. Dennoch wurde nicht eine vollständige Ausrottung der Armut von unter 1,25 USD Einkommen pro Tag versprochen, da es auch im optimistischsten Szenario noch immer noch ungefähr 400 Millionen arme Menschen auf der Welt geben wird. In dieser Projektions- und Prognoseübung sind die Grenzen für die verschiedenen Szenarien relativ breit gefasst, so dass in einem noch optimistischeren Szenario bis 2030 lediglich 100 Millionen arme Menschen bleiben könnten, und in einer pessimistischeren Variante diese Zahl (wie heute) etwa eine Milliarde betragen könnte. Aber auch dann hätte sich die Armut proportional gesehen verringert.

Kasten 1.7. Schwerpunkt Armutsbekämpfung

Die Wirkung der Programme der sozialen Sicherheit ist in den verschiedenen Weltregionen sehr unterschiedlich. In Afrika südlich der Sahara lassen die niedrigen Deckungsraten, die auf 5-10 Prozent der Arbeitsbevölkerung geschätzt werden, keine zuverlässige Messung ihrer Wirkung auf die Armutsverringerung zu.

Dennoch zeigen Daten aus Äthiopien, Ghana, Kenia, Lesotho, Malawi, Südafrika und Sambia und einer Reihe weiterer afrikanischer Länder südlich der Sahara, dass die Programme der sozialen Sicherheit bei einer wirksamen Gestaltung und Umsetzung für die Bekämpfung der Armut in der Region ausschlaggebend sind.

Geldtransferprogramme erweisen sich als unverzichtbare Bestandteile der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien. In Afrika südlich der Sahara zeigen die Geldtransferprogramme eine bedeutende positive Wirkung insbesondere auf Ernährung, Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung sowie Verringerung von Armut und Ungleichheit.

In Sambia beispielsweise führte die Umsetzung des Kindergeldprogramms zu einer Abnahme der Armut um 5 Prozent innerhalb von drei Jahren (2010-2013). Das kenianische Geldtransferprogramm für Waisenkinder und gefährdete Kinder hatte eine Armutsverringerung um 13 Prozent zur Folge (mit Einkommen von weniger als ein Dollar pro Tag) innerhalb von zwei Jahren (2007-2009). Die Implementierung von Programmen der sozialen Sicherheit in Südafrika wird mit der Abnahme der Armutlücke um 45 Prozent in Verbindung gebracht.

Quellen: AIR (2014); Benjamin (2013); FAO (2013); IPC (2008).

Tabelle 1.3. Zahl armer Menschen weltweit (in Millionen)

	Geringe Schätzung	Offizielle oder mittlere Schätzung	Hohe Schätzung
1991	-	1 900	-
2013	824	964	1 112
2030	98	385	1 089

Quelle: Chandy, Ledlie und Penciakova (2013).

1.5. Erstarken der Mittelklassen und gesteigener Bedarf nach sozialer Sicherheit

Nebenbei sei darauf hingewiesen, dass die Mittelklassen in vielen Ländern mit höheren Einkommen von einer relativen Schrumpfung und Furcht geprägt sind, wohingegen sie sich in den Schwellenländern erst gerade bilden und vor einer Expansion stehen. In bestimmtem Sinne kann in den Entwicklungsländern ein Trend zur Mitte beobachtet werden, wie er in den dreißig Jahren des Booms nach dem zweiten Weltkrieg für Frankreich kennzeichnend war, wenn auch in anderem Ausmaß. Gleichzeitig scheint sich hingegen in industriellen Volkswirtschaften mit höheren Einkommen ein Trend weg von der Mitte abzuzeichnen.

Seit dem neunzehnten Jahrhundert wurde mit zahlreichen Analysen versucht, die Umriss der Mittelklasse zu beschreiben. Je nach Zeiten und Autoren mal gefeiert, mal kritisiert, mal umworben oder verachtet, werden sie insbesondere heute genauer untersucht. In den reichen Ländern stehen sie im Zentrum der sozialen Fragen und der Sorgen der Wähler. Diese sozialen Schichten, deren Definition sich je nach Studien stark ändert, sind Gegenstand zahlreicher Trends und Themen. Global hat ihr Auftauchen in den Entwicklungsländern das Potential, eine Revolution einzuleiten, die das wirtschaftliche und demokratische Gleichgewicht nachhaltig beeinflussen könnte, sowohl in einzelnen Ländern als auch auf globaler Ebene.

Bildung der Mittelklassen dank der sozialen Sicherheit. Bevor nun versucht werden soll, das Wachstum dieser Mittelklassen zu beschreiben, sei auf eine der ersten Verbindungen zwischen sozialer Sicherheit und Mittelschicht hingewiesen. Die Ausgaben der sozialen Sicherheit ermöglichen in bestimmtem Maße das Auftauchen der Mittelklassen. Es gibt in der Tat Menschen, die arm waren, die aber sowohl vom Wirtschaftswachstum als auch von den Programmen der sozialen Sicherheit profitiert haben.

Allgemeiner gesagt gibt es zumindest im OECD-Gebiet einen Zusammenhang zwischen Sozialschutzausgaben und dem Umfang der Mittelschicht.

Der Anteil der Mittelklassen an der Bevölkerung – definiert als Haushalte mit einem Lebensstandard zwischen 70 Prozent und 150 Prozent des medianen Werts – ist in Teilen auf das Wohlstandsniveau der betreffenden Länder zurückzuführen. Der Umfang der Pflichtabgaben steht in einem Zusammenhang mit der Größe der Mittelschicht. Die Korrelation zwischen der Größe der Mittelschicht und der Höhe der Sozialausgaben ist ebenfalls wichtig. Die Dynamik ist offensichtlich: Erstens können Bevölkerungsteile mit niedrigen Einkommen, die je nach Land unterschiedlich groß, jedoch stets beträchtlich sind, dank Leistungen der sozialen Sicherheit in die Mittelschicht aufsteigen. Je höher die Steuern und die Umverteilung ausfallen, desto häufiger finden wir eine substantielle Mittelschicht. Hier sei eine Bemerkung gemacht, die nicht wirklich auf eine ursächliche Wirkung hinweist: Der kleine Umfang der Mittelklassen in Bulgarien, Irland, Lettland und Spanien entspricht genau den geringen Pflichtabgaben in diesen Ländern. In Dänemark, Schweden, Frankreich und den Niederlanden, wo die Steuern hoch sind, finden sich erhebliche Mittelklassen.

Um grundsätzliche Kritik abzuwehren – die dennoch ihre Berechtigung hat – sei auf internationale Vergleiche hingewiesen, die zeigen, dass der Sozialstaat die Mittelklassen nicht so sehr benachteiligt oder vergisst, sondern vielmehr eine Triebfeder für ihr Bestehen ist. Man darf sich allerdings nicht vorstellen, dass die Mittelschicht durch eine gleichzeitige Anhebung der Steuerbelastung und der Sozialausgaben automatisch an Größe gewinnen oder dass sich ihr relativer Stand so verbessern würde.

Expansion der Mittelklassen. Für außerhalb des OECD-Gebiets beschreiben die verfügbaren Studien Einkommensbereiche und -grenzen oder Konsumniveaus, die es möglich machen, den Umfang der sich bildenden Mittelklassen anhand verschiedener statistischer Messspannen abzuschätzen. Der verwendete Ansatz kann mehr oder weniger strikt sein und sich mehr oder weniger genau an die Armut- und Wohlstandsgrenzwerte halten. Einige Beispiele: Die Afrikanische Entwicklungsbank und die Asiatische Entwicklungsbank haben Studien über die Mittelklassen veröffentlicht, die zwischen 2 und 20 Dollar pro Tag erhalten; die Weltbank verwendete eine Spanne von 2 bis 13 Dollar (die untere Grenze entspricht der medianen Armutsgrenze in 70 Ländern; die obere Grenze derjenigen der Vereinigten Staaten); McKinsey (Dobbs et al., 2012) verwendete eine Grenze von über 10 Dollar pro Tag an verfügbarem Einkommen.

Welches auch immer die Methoden, die Ober- und die Untergrenzen, die verwendeten Quellen oder die Datensammlungsmethoden sind, gehen die Ergebnisse in dieselbe Richtung. Experten und Reporter bestätigen immer wieder das Wachstum der Mittelklassen in Schwellenländern.

Wir werden uns auf eine dieser internationalen Vergleichsstudien konzentrieren, die weltweit Anwendung fand. Sie hat Bewunderer und Gegner, sie hat ihre Vor- und Nachteile. Die von der OECD veröffentlichten Analysen sollten ebenfalls mit Vorsicht genossen werden, doch sie lassen eine gute Übersicht zu.

Der Wirtschaftswissenschaftler Homi Kharas (2010) veröffentlichte einen OECD-Bericht, der weltweit einige Beachtung fand. Gemäß dem Autor kann die Mittelklasse als Menschen mit einem Einkommen von zwischen 10 und 100 Dollar pro Kopf tägliche Kaufkraft definiert werden. Der Vorteil der Verwendung einer Spanne

von 10 bis 100 Dollar besteht darin, sowohl die Armen in den ärmsten Ländern als auch die Reichen in den reicheren Ländern auszuschließen (Schaubild 1.6). Das Arbeitspapier der OECD – eine der wenigen Studien über Gesellschaftsschichten weltweit – deckt 145 Länder ab, die 98 Prozent der Weltbevölkerung und 99 Prozent des globalen BIP ausmachen. Es ordnet für das Jahr 2009 etwas über 1,8 Milliarden Menschen der „globalen Mittelklasse“ zu. Die Hälfte der Menschen in dieser Schicht (ungefähr eine Milliarde Menschen) leben in Schwellenländern mit einem starken Wachstum. Die Vereinigten Staaten allein verfügen über 230 Millionen Menschen in dieser Schicht, Europa (im weiteren Sinne) über 664 Millionen und Asien über eine halbe Milliarde. Afrika südlich der Sahara hat nur etwa 30 Millionen Menschen in dieser Mittelklasse, so viele wie Kanada allein. China verfügt mit 157 Millionen Menschen über die zweitgrößte Bevölkerungsgruppe im Bereich der Mittelklasse nach den Vereinigten Staaten. Während diese globale Mittelklasse zu einem großen Teil in den Vereinigten Staaten zu finden ist, sieht der Anteil Chinas noch sehr gering aus (12 Prozent der Gesamtgruppe), und einige Kommentatoren glauben, dass auch diese Zahl noch viel zu hoch gegriffen ist. Dies gilt auch für Indien, wo lokale Experten und Zeitungsreporter über eine Mittelklasse berichten, die eigentlich nur eine kleine Elite ist (Tabelle 1.4).

Mit diesen Unschärfen im Hinterkopf können wir uns der Arbeit von Kharas zuwenden, der erklärt, dass diese globale Mittelklasse bis 2020 auf 3,2 Milliarden Menschen und bis 2030 auf 4,9 Milliarden Menschen anwachsen könnte. Ungefähr 85 Prozent dieses Wachstums würden aus Asien stammen. Es wird erwartet, dass der Umfang der nordamerikanischen Mittelklasse aufgrund zweier gegensätzlicher Prozesse konstant bleibt. Arme Menschen steigen in die Mittelklasse auf, während Mitglieder der Mittelklasse reich werden und ihr statistisch entwachsen. Europas Mittelschicht wird Voraussagen zufolge bis Anfang der 2020er Jahre wachsen, dann aber wegen der schrumpfenden Bevölkerung in einigen großen Ländern wie Deutschland und Russland kleiner werden.

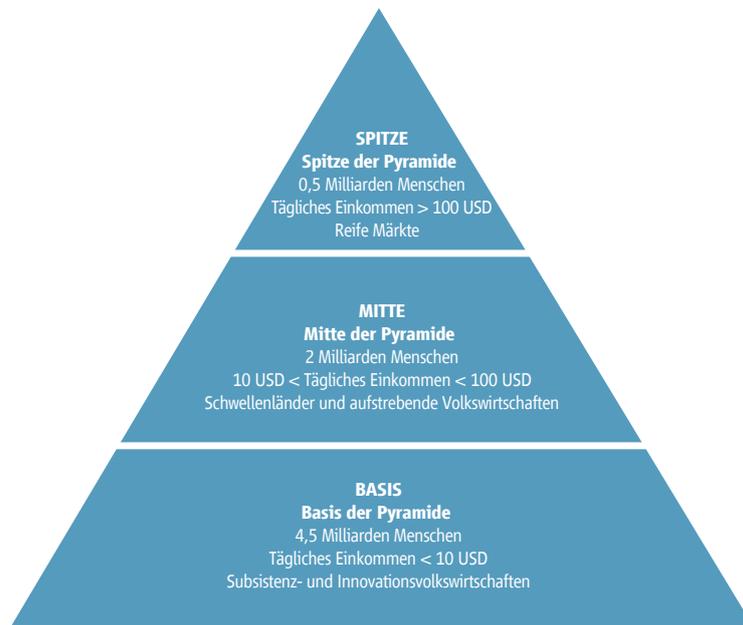
Tabelle 1.4. Mittelklassen weltweit: Schätzungen und Projektionen (in Millionen Menschen und in Prozent)

	2009		2020		2030	
Nordamerika	338	18%	333	10%	322	7%
Europa	664	36%	703	22%	680	14%
Südamerika	181	10%	251	8%	313	6%
Asien	525	28%	1 740	54%	3 228	66%
Afrika südlich der Sahara	32	2%	57	2%	107	2%
Mittlerer Osten und Nordafrika	105	6%	165	5%	234	5%
Welt	1 845	100%	3 249	100%	4 884	100%

Quelle: Kharas (2010).

Auf der Grundlage dieser OECD-Schätzungen und laut Bevölkerungsprojektionen der Vereinten Nationen können wir davon ausgehen, dass die gesamte Mittelklasse im Jahr 2009 27 Prozent der Weltbevölkerung ausmachte. Sie könnte 2020 ganze 42 Prozent umfassen und 59 Prozent im Jahr 2030, zu einem Zeitpunkt, da die Welt voraussichtlich 8,3 Milliarden Einwohner haben wird. Die Entwicklung ist atemberaubend. Gleichzeitig stellten 2009 Europa und Nordamerika zusammen über die Hälfte der Mittelklasse, und sie werden 2030 wohl nur noch 20 Prozent der globalen Mittelschicht ausmachen. Auch dieser Umschwung ist bemerkenswert. Es sei jedoch daran erinnert, dass diese Einschätzungen und noch in stärkerem Maße die Projektionen auf Daten, Hypothesen und Veränderungen beruhen, die bei der Interpretation der Zahlen zu Vorsicht mahnen. Allein betreffend die Daten muss nicht weiter darauf hingewiesen werden, dass sie nicht gänzlich bestätigt sind.

Schaubild 1.6. Die Drei-Schichten-Pyramide der Weltwirtschaft



Quelle: Autor.

Steigende Nachfrage nach sozialer Sicherheit. Angehörige aufsteigender Schichten haben andere Bedürfnisse und Ansprüche als arme Menschen. Sie wollen einen besseren Zugang zu Konsumgütern. Sie wollen ihre Stellung sichern. Sie konnten bereits von Sozialhilfeprogrammen profitieren, um der Armut zu entkommen. Um weiter voranzuschreiten, erwarten sie viel von der sozialen Sicherheit, sowohl für sich als auch für ihre Kinder.

Auf der ganzen Welt gehen mit der Bestätigung dieser neuen Mittelschichten, die gleichzeitig mit der Entwicklung der sozialen Sicherheit erfolgten, große gesellschaftliche Bewegungen einher. Dies gilt für die Demonstrationen in Indien zum Status von Frauen, für die Mobilisierung gegen Jugendarbeitslosigkeit in Südafrika, für die Nachfrage nach Sozialschutz in China und für den arabischen Frühling (obwohl sich die Frage bei diesem sehr kompliziert darstellt). Die Spannungen in der Welt der Entwicklungsländer sind sowohl das Ergebnis als auch die Ursache des steigenden Lebensstandards und der sich verändernden Lebensstile. Die neuen Mittel- und Konsumklassen streben mit sehr großen nationalen Unterschieden bezüglich des politischen und institutionellen Kontexts nach dem Lebensstandard und Lebensstil des sogenannten Westens, wenigstens was den Verbrauch und das Schutzniveau angeht. Einige von ihnen sind mittlerweile daran, dieses Ziel schrittweise zu erreichen.

Die jährliche Zunahme um mehrere Millionen neue Konsumenten seit Beginn der 2000-er Jahre kurbelt Wachstum, Kreditvergabe und Bautätigkeit an, kurz gesagt sind alle Wirtschaftssektoren davon betroffen. Die Konsumenten der neuen Mittelschicht drängen auf die Öffnung von Einkaufszentren, auf die Einführung neuer Dienstleistungen und auf Innovationen, um ihren wachsenden Bedarf mit einem Nachfrageniveau zu decken, für das sie auch aufkommen können. Allein in Asien soll die Mittelschicht mittlerweile über 500 Millionen Menschen umfassen, was der gesamten Bevölkerung der Europäischen Union entspricht. Dies bedeutet, dass die materielle Basis für Innovationen in der sozialen Sicherheit vorhanden ist, dass weiterhin Formen der Deckung ausgebaut werden müssen, welche diejenigen Angehörigen der Mittelklassen fördern, die ansonsten in Armut zurückfallen, und dass ihre fortgesetzte Aufwärtsbewegung unterstützt werden muss.

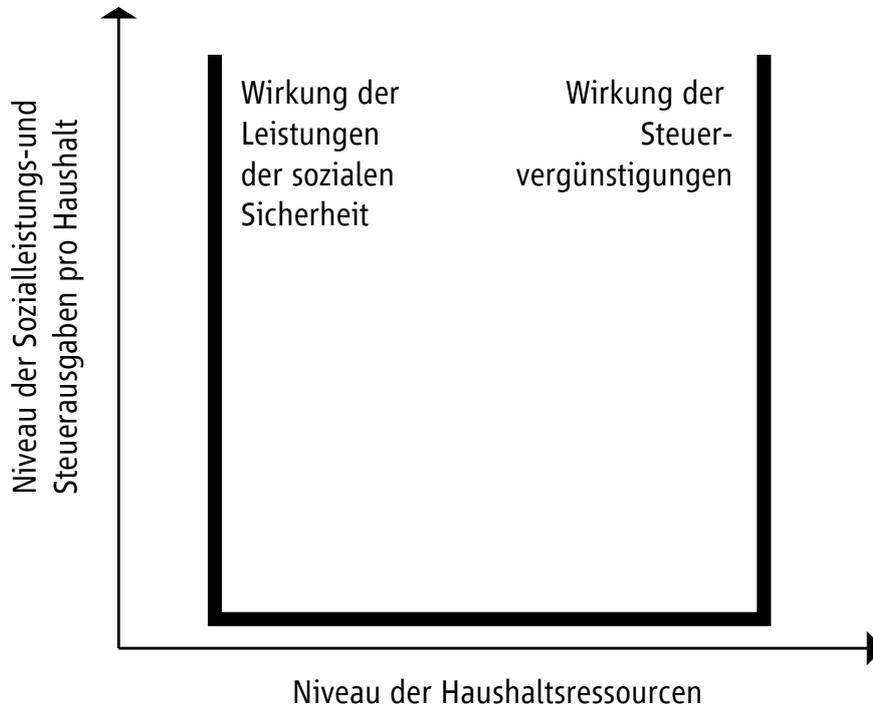
Mit dem plötzlichen Auftauchen solcher Mittelklassen entstehen erstens eine Verschiebung des Gravitationszentrums der Weltwirtschaft und zweitens zahlreiche Spannungsherde in Ländern, die ein großes strategisches Interesse auf sich gezogen haben und vor einer gestiegenen Nachfrage nach Rechten und Dienstleistungen stehen. Wird diese Nachfrage nicht anerkannt, dann drohen politische und gesellschaftliche Instabilität, und wenn diese nicht befriedigt werden kann, besonders was die soziale Sicherheit anbetrifft, dann droht dieses wachsende Humankapital und das damit verbundene Wachstumspotential an Wert zu verlieren.

Ein wichtiges Thema besteht darin sicherzustellen, dass die Mittelklassen über einen angemessenen Sozialschutz verfügen. Dies geschieht erstens durch die Stabilisierung der sozialen Situationen und der Deckung durch die soziale Sicherheit für Beschäftigte, die bezüglich ihres Einkommens zwar zu den Mittelklassen gezählt werden, in vielen Fällen jedoch im informellen Sektor mit unsicheren Arbeitsplätzen und Arbeitsverhältnissen verbleiben (sofern diese vorhanden sind). Der Zugang zum lohnabhängigen Sektor mit sozialen Garantien oder zu einem anerkannten Unternehmensektor ist für die großen Städte, die Länder und die internationale Gemeinschaft die größte Herausforderung.

In entwickelten Ländern besteht die Schwierigkeit darin, dass die bestehenden Mittelklassen, die gegenüber der sozialen Sicherheit Bedenken haben oder ihr gegenüber kritisch eingestellt sind, das System erneut unterstützen sollen. Die Mittelklassen waren Jahrzehnte lang meinungsführend in der Diskussion über die Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit des Steuervergünstigungssystems. In Bezug auf die Abgaben werden diese Mittelklassen als durch Steuern gebremst oder überbelastet dargestellt. In Bezug auf Sozialleistungen sind die gegenwärtigen Mittelklassen angeblich von den Mechanismen ausgeschlossen, für die sie gleichzeitig (über Sozialversicherungsbeiträge und Steuern) Beiträge entrichten.

Die sozial orientierten Haushaltsmechanismen, welche die Ausgaben und die Finanzierung der sozialen Sicherheit regeln, begünstigen die Mittelklassen nicht immer (die hier als Kategorien zwischen den Reichsten und den weniger Wohlhabenden definiert werden). Die Sozialhilfe geht in erster Linie an die weniger Privilegierten, während die Steuerausgaben (geringere Steuern) den Wohlhabenderen zugutekommen. Dieses Phänomen kann mit einer U-förmigen Kurve illustriert werden ([Schaubild 1.7](#)). Auf der einen Seite sehen die weniger Wohlhabenden ihre Einkommen dank Familienleistungen, Wohngeld und Leistungen der sozialen Sicherheit steigen. Auf der anderen Seite haben die Begüterten offenbar größere Steuervorteile dank Steuervergünstigungen. Die Mittelklassen stünden demnach an der Basis des so gebildeten U. Die schematische Umverteilungskurve (Leistungen und Besteuerung) hat in der Tat die Form eines U. Die weniger Begünstigten erhalten Leistungen; die Privilegierteren erhalten Steuererleichterungen. Die Mittelklassen im Zentrum profitieren nicht so deutlich von den bescheideneren Leistungen, und auch nicht so stark von Steuerabschlägen wie die Reichen.

Schaubild 1.7. Die U-Kurve der Sozialleistungs- und Steuerausgaben



Quelle: Autor.

In entwickelten Ländern wurde die Mittelschicht in der Geschichte durch die Entwicklung der Programme der sozialen Sicherheit konsolidiert. Heute sind die Mittelklassen fast überall besorgt über Veränderungen in der Prioritätensetzung der sozialen Sicherheit, und auch weil diese nicht immer leicht verständlich sind. Obwohl es zu den größten sozioökonomischen Wirkungen der sozialen Sicherheit gehört, das Entstehen der Mittelklassen begünstigt zu haben, betrachten diese die soziale Sicherheit gefährlicherweise nicht als einen Faktor, der für ihren guten Lebensstandard verantwortlich ist. Dies ist eine Sache der Feineinstellung der Programme, in jedem Fall aber eine besonders wichtige Frage.

Die gute Nachricht aus einer globalen Sicht – die vermehrt anerkannt wird, wenn auch nicht immer auf der Grundlage verlässlicher Informationen – besteht in einer einfachen Gleichung: Je durchsetzungsstärker die Mittelklassen sind, desto mehr Freiheit und Eigentum werden konsolidiert und desto mehr wird die soziale Sicherheit als Instrument der Entwicklung gesehen. Diese Entwicklung muss jedoch durch zivile und soziale Rechte und durch Dienstleistungen hoher Qualität begleitet werden. Die Umkehrung dieser Gleichung ist leicht verständlich: Je stärker die Mittelklassen erodieren, desto größer werden die politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen.

Deshalb ist für die Gewährleistung einer stabilen Welt eine sehr strategische Rolle nötig, wobei die soziale Sicherheit die Mittelklassen in den reichen Ländern beruhigen und die entstehenden Mittelklassen in den ärmeren Ländern unterstützen sollte.

2. Wachstum und soziale Sicherheit: Mechanismen

Auch wenn die sozioökonomische Wirkung der Ausweitung der sozialen Sicherheit in der Vergangenheit einige Kritiker hatte, so ist dies nicht mehr der Fall, insbesondere was die strikt ökonomische Wirkung der sozialen Sicherheit angeht.

Der Ehrgeiz der Experten besteht darin, die Vereinbarkeit der Programme der sozialen Sicherheit mit dem wirtschaftlichen Wachstum messtechnisch zu erfassen. Wie beeinflussen die Programme der sozialen Sicherheit das Wachstum? Welche der verschiedenen Programme, die die Substanz der verschiedenen Zweige der sozialen Sicherheit bilden, sind mehr oder weniger förderlich für Wachstum? Ist es möglich, jeden Zweig getrennt nach Art und Umfang und nach Wirkung auf Wachstum und Wohlstand zu erfassen?

Obgleich es schwierig sein mag, wenn nicht gar unmöglich, die allgemeinen Wechselwirkungen zwischen Wachstum und sozialer Sicherheit vollständig zu erfassen, ohne sich auf theoretische Diskussionen oder ideologische Debatten einzulassen, so ist es doch realistisch, Wesen und Richtung solcher Verbindungen auf der Grundlage der beteiligten Mechanismen zu untersuchen.

Da die Messung der direkten Wirkung bestehender Programme und Systeme der sozialen Sicherheit auf das Wirtschaftswachstum einer Gesellschaft schwierig ist, müssen wir uns auf die Ergebnisse konzentrieren, die erst zu einem Wachstum führen werden. Insbesondere verdienen diejenigen Mechanismen Aufmerksamkeit, welche die soziale Sicherheit mit folgenden vier Bereichen in Verbindung setzen:

- Arbeitsmärkte,
- Konsum und Ansparungen,
- Demografie,
- Humankapital.

In jedem dieser vier Bereiche werden wir die verschiedenen Wirkungen von Programmen der sozialen Sicherheit untersuchen, sowohl in entwickelten Volkswirtschaften als auch in Entwicklungsländern. Erneut ist Vorsicht geboten. Diese Wirkungen, die in sehr zahlreichen Studien ermittelt wurden, welche nicht alle in dieselbe Richtung gehen, können in den Ergebnissen unterschiedlich ausfallen. Naturgemäß können sie sehr deutlich variieren, je nach dem spezifischen Kontext, aber auch je nach den besonderen Eigenschaften des betreffenden Programms. Nicht alle Sozialleistungen in den verschiedenen Zweigen sind gleich zusammengesetzt, organisiert und finanziert. In Studien werden meist höchst spezifische Wirkungen in höchst spezifischen Kontexten untersucht. Die Konsolidierung solcher Studien lässt jedoch nicht immer eindeutige Schlussfolgerungen zu. Dennoch bietet sie eine vernünftige Diskussionsgrundlage. Schlussfolgerungen mit größerer Aussagekraft können durch eine Kombination der Ergebnisse gewonnen werden.

Dieser Bericht hat nicht den Anspruch, alle Fragen zu klären, sondern vielmehr die einzelnen Punkte der Debatte zu beleuchten.

2.1. Soziale Sicherheit und Wachstum: Diskutierte und disputierte Wechselwirkungen

Die Wirkung der sozialen Sicherheit auf das Wachstum ist das Thema einer umfassenden akademischen Literatur in der akademischen Welt mit unterschiedlichen Ergebnissen, über die dann in der politischen Welt gestritten wird.

Ein wachsendes Forschungsfeld. Während sich ein Großteil der akademischen Literatur über die soziale Sicherheit mit der Rolle der sozialen Sicherheit als Bereitsteller eines Einkommensschutzes für gefährdete Mitglieder der Gesellschaft und als Verringerer von Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaften befasst, untersuchen nur wenige Studien die Wirkung dieser Programme auf das Wachstum, und wenn sie dies tun, dann nur, um die Kosten und die Belastung zu kritisieren, die diese für die öffentlichen Finanzen darstellen, ohne auf die Wirkung auf die Ergebnisse für die Gesellschaft einzugehen.

Die Wechselwirkungen zwischen sozialer Sicherheit und Wirtschaftswachstum waren in der Geschichte Gegenstand gegensätzlicher theoretischer Positionen. Sie werden gewiss Gegenstand von Kontroversen bleiben, vor allem im politischen Bereich.

Empirisch ist es schwierig, die allgemeine Wirkung der sozialen Sicherheit als Ganzes auf das Wirtschaftswachstum als Ganzes zu bestimmen, wenn man sich nicht in einen Meinungsstreit begeben will. Die anerkannten theoretischen und politischen Positionen, vor allem diejenigen der verschiedenen liberalen und sozialistischen Traditionen, stehen in der Sache miteinander auf Kriegsfuß.

Im Gegensatz dazu befassen sich thematisch weniger ehrgeizige Untersuchungen, die eher mit Größenordnungen befasst sind und verlässlichere Methoden und Ergebnisse verwenden, nicht mit den globalen Folgen, sondern nur mit den Zwischenergebnissen (beispielsweise für Arbeitsmärkte, Konsum, Ansparungen usw.), wobei die Programme der sozialen Sicherheit das Wirtschaftswachstum natürlich beeinflussen können.

Diese wirtschaftlichen Studien beruhen auf hoch entwickelten Methoden (randomisierte Untersuchungen, empirische Experimente, Mikrosimulationen usw.), wobei die den Wissenschaftlern zur Verfügung stehenden Verwaltungsdaten oder die von ihnen generierten Umfragedaten weiter verarbeitet werden. Diese Literatur nimmt in der gesamten entwickelten Welt wie auch in der Welt der Entwicklungsländer an Umfang zu, so dass sich das Verständnis der Mechanismen von Programmen der sozialen Sicherheit in ihrer großen Vielfalt verbessert hat.

Kasten 2.1. Programme der sozialen Sicherheit als automatische Stabilisatoren

Die jüngste globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Bedeutung der sozialen Sicherheit als Schlüssel zur Erholung nach Krisen kraftvoll unterstrichen, da der Konsum durch die soziale Sicherheit gestützt wird.

Als die Krise 2008 ausbrach, hob die große Mehrheit der Landesregierungen sofort die öffentlichen Sozialausgaben an, um das Wachstum zu schützen und ihre Bevölkerungen von den negativen Folgen der Schocks in den Bereichen Nahrungsmittel, Treibstoffe und Finanzen zu schützen. In dieser ersten Phase der Krise stufen insgesamt 145 Länder ihre öffentlichen Ausgaben hoch. Mindestens 48 Länder kündigten Konjunkturpakete im Gesamtumfang von 2 400 Milliarden USD an, von denen ungefähr ein Viertel in Sozialschutzmaßnahmen investiert wurde. Der Sozialschutz spielte in dieser ersten Phase eine entscheidende Rolle bei der Eindämmung der unmittelbaren negativen Folgen der Krise für die Haushalte. Wären diese Sozialschutzmaßnahmen ausgeblieben, dann wären die Folgen der Krise für Arbeitslosigkeit, verfügbares Haushaltseinkommen und Armutsquoten in den Jahren 2009 bis 2010 noch viel größer ausgefallen.

Eine der wichtigsten Lehren aus diesen anfänglichen Krisenmaßnahmen bestand darin, dass die Systeme der sozialen Sicherheit am Wirksamsten als automatische Stabilisatoren wirken, wenn die betreffenden Systeme und Programme umgesetzt werden, noch bevor sich die Umstände der Krise wirklich gezeigt haben.

Quelle: IAA (2014).

Behinderung oder Ankurbelung des Wachstums? Einige Ökonomen argumentieren, dass die Programme der sozialen Sicherheit das Wirtschaftswachstum behindern, weil sie unproduktive öffentliche Ausgaben generieren, was die Vitalität der Arbeitsmärkte schwächt und die persönlichen Ansparungen schrumpfen lässt. Andere Wirtschaftswissenschaftler argumentieren genau andersherum: Die Programme der sozialen Sicherheit stimulierten die wirtschaftliche Entwicklung sowohl in entwickelten Volkswirtschaften als auch in Entwicklungsländern.

In diesen Untersuchungen wird auch angeführt, dass die Ausgaben der sozialen Sicherheit, besonders wenn sie sich gegen die Ungleichheit richten, das Wirtschaftswachstum fördern können, indem sie die Nachfrage und den Konsum durch Menschen mit niedrigen Einkommen erhöhen. Diese erhöhte Nachfrage führe zur Schaffung von Arbeitsplätzen und einem größeren Wachstum (Kasten 2.1).

Ähnlich könnten die Ausgaben der sozialen Sicherheit in bestimmtem Maße die Produktivität verbessern, da die durch den technologischen Wandel wirtschaftlich und sozial herabgestuften Beschäftigten geschützt würden. In diesen Fällen wird die soziale Sicherheit nicht als Instrument für Wachstum angesehen, sondern als Instrument, das die negativen Folgen begrenzt.

In Entwicklungsländern fördern Programme wie öffentliche Altersrenten und Geldtransfers sowohl die Entwicklung von Humankapital als auch produktive Investitionen, die den wirtschaftlich Benachteiligten zugutekommen. Solche Programme ermöglichen eine Teilnahme dieser Menschen an entstehenden Märkten, eine bestimmte Strukturierung des informellen Sektors und eine Ankurbelung des Wirtschaftswachstums. Da es hilfreich ist, persönliche Situationen und Tätigkeiten zu formalisieren, besonders im Bereich der Berufsausbildung, hat die soziale Sicherheit die Funktion, das Wachstum anzukurbeln, zumindest in den offiziellen Statistiken.

2.2. Soziale Sicherheit und Arbeit: Komplexe und gegenseitige Wechselwirkungen

Der erste zu erörternde Bereich ist die Arbeit. Arbeit schafft Wachstum und die Möglichkeit der Finanzierung der sozialen Sicherheit. Diese offensichtliche Feststellung trifft umso mehr zu in grundsätzlich Bismarck'schen Systemen (wo die Arbeit den Beitrag generiert, der seinerseits die soziale Sicherheit hervorbringt), aber sie ist auch vollkommen gerechtfertigt in Systemen, die grundsätzlich nach dem Beveridge-Modell aufgebaut sind (wo die Arbeit die Steuern generiert, welche die soziale Sicherheit hervorbringen).

Die Frage steht allgemein im Zusammenhang mit den Finanzierungsmethoden der sozialen Sicherheit (wie kann ein Gleichgewicht zwischen Steuern und Beiträgen gefunden werden?) und insbesondere mit der Art und Ausrichtung der Programme in den verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherheit.

Die soziale Sicherheit hat es durch die Deckung von Risiken mit dem sehr klassischen Problem des „moralischen Risikos“ (moral hazard) zu tun. Anders gesagt, können Menschen, die sonst arbeiten würden, sich bei Vorhandensein eines Programms der sozialen Sicherheit, das sie bezahlt, entscheiden, aus dem Arbeitsmarkt auszutreten. Die Frage des moralischen Risikos kann vom philosophischen Standpunkt aus diskutiert werden. Dieses Risiko ist in der Wirtschaft und im Versicherungswesen eine Realität. Die große Frage lautet also nicht so sehr, ob es das Risiko gibt, sondern wie sein Umfang gemessen werden kann. Einige übertreiben den Grad des moralischen Risikos, während andere abstreiten, dass es eine große Bedeutung hat. In der Tat hat die Art, wie Beschäftigung, Invalidität und Arbeitsunfälle betrachtet werden, eine Wirkung auf diejenigen Menschen, die gegen den Willen des Systems aus dem Arbeitsmarkt austreten.

Diese Austritte aus dem Arbeitsmarkt können, wenn sie zu verbreitet vorkommen, die Dynamik des Arbeitsmarkts schwächen und das Wirtschaftswachstum behindern. Die Wissenschaft gibt jedoch kein einheitliches Bild des Bestehens und insbesondere des Ausmaßes dieser Risiken, die als negativer Arbeitsanreiz wirken.

Das moralische Risiko, das durch die Programme der sozialen Sicherheit entsteht, ist eine Tatsache. Es ist sein Ausmaß, ob möglich oder tatsächlich, das problematisch ist. Es ändert sich je nach Art und Organisation der Programme, die in unterschiedlichem Maße einen negativen Anreiz für Arbeit schaffen. Viele Regierungen haben besonders seit Anfang der 2000-er Jahre ihre Programme geändert, um das moralische Risiko zu verringern. Dies ist die weitgehend unveränderte Logik der Workfare, die zum Ziel hat, Sozialleistungen so stark wie möglich von der Ausübung einer Berufstätigkeit abhängig zu machen. Über das Ausmaß dieses moralischen Risikos wird detailliert und leidenschaftlich gestritten, und eine ähnlich leidenschaftliche Debatte wird von Politikern geführt, die versuchen, die Workfare auszubauen.

Was den Arbeitsmarkt betrifft, so werden hauptsächlich Arbeitslosenleistungen hinterfragt und geprüft. Es gibt zwei Forschungstraditionen, die Wirkung von Arbeitslosenleistungen auf den Arbeitsmarkt, untersuchen und die gegensätzliche Ergebnisse liefern. Der erste Ansatz, der von der neoklassischen Wirtschaftstheorie beeinflusst ist, erklärt, dass Arbeitslosenleistungen die Arbeitsmarktteilnahme verringern, da sie im Wesentlichen negative Anreize setzen. Der zweite Ansatz, beeinflusst von der Keynesianischen Wirtschaftstheorie, kommt zum Schluss, dass Arbeitslosenleistungen Erwerbslose in Kontakt mit dem Arbeitsmarkt halten, besonders in Zeiten konjunktureller Flaute ([Kasten 2.2](#)). Dieser Bereich der Forschungsarbeiten im Feld der sozialen Sicherheit ist einer der vielfältigsten, und die Schlussfolgerungen sind nach wie vor Gegenstand politischer Kämpfe.

Kasten 2.2. Arbeitsteilung: Erhaltung der Fähigkeit, die Erholung zu beschleunigen

Während der „Großen Rezession“ unmittelbar nach 2007 wurde häufiger auf eine „Arbeitsteilung“ gesetzt.

Ziel war es, den Unternehmen und Beschäftigten bei der Anpassung an Produktionsrückgänge zu helfen, indem die verfügbare Arbeit durch Stundenreduktionen der betroffenen Angestellten anstatt durch Entlassungen aufgeteilt wurde. Arbeitsteilung (z.B. Kurzarbeit) ist eine Vereinbarung zwischen drei Parteien: Arbeitgeber, Angestellte und Institution der sozialen Sicherheit. Beschäftigte mit einer Arbeitsteilungs-Vereinbarung müssen sich mit einer reduzierten Arbeitszeit einverstanden erklären und die verfügbare Arbeit während eines bestimmten Zeitraums teilen. Die teilnehmenden Beschäftigten erhalten Teilarbeitslosigkeitsversicherungsleistungen, die den aufgrund der verringerten Arbeitsstunden verlorenen Einkommensteil ausgleichen.

Die Aufteilung der Arbeit dient neben der Wirkung als Stoßdämpfer auch dem Einkommensschutz der Beschäftigten, während sie dem Unternehmen erlaubt, die Kapazität ihrer Humanressourcen und damit die Fähigkeit des Unternehmens zu erhalten, nach dem Ende der Krise erfolgreich wieder zu expandieren.

Die Wechselwirkungen zwischen dem Arbeitsmarkt und der sozialen Sicherheit werden auch bezüglich der Renten erfasst. Gemäß ihrer Struktur führen sie die Menschen aus dem Arbeitsmarkt hinaus, ob dies nun profitabel ist oder nicht, oft auch Menschen, die gerne weiter arbeiten könnten und in einigen Fällen auch wollten. Dies ist insbesondere der Fall bei Frührentnern. Allgemeiner gesagt beruht die Frage des Wachstums – über das makroökonomische Thema der Tragfähigkeit der verschiedenen Rentensysteme hinaus – auf der Festlegung des Rentenalters. Diese Variable hat eine große Auswirkung auf das Leben der Menschen und eine große Auswirkung auf das Wachstum. Studien haben gezeigt, dass die Länder durch die Anhebung des Rentenalters – eine legitime Maßnahme angesichts der gestiegenen Lebenserwartung – ihre Arbeitsbevölkerung vergrößern und die Rentenausgaben reduzieren können. Dennoch kann die Anhebung des Rentenalters auch unbeabsichtigte Folgen für das Gesamtgleichgewicht der sozialen Sicherheit haben. Einige der Einsparungen, die durch die Nichtbezahlung von Rentenleistungen erzielt werden, können durch die größere Zahl älterer Arbeitnehmer, die Arbeitslosen- oder Invalidenleistungen erhalten, wettgemacht werden.

Die allgemeine Lehre lautet, dass die Programme der sozialen Sicherheit zunächst getrennt voneinander studiert werden sollten, aber Rückmeldungen müssen stets eingezogen werden, damit man eine Idee der globalen Folgen zuerst für die soziale Sicherheit und dann für das Wachstum erhält.

Die soziale Sicherheit hat auch eine Wirkung auf Beschäftigte mit Behinderung, entweder indem sie für den erzwungenen Austritt aus dem Arbeitsmarkt kompensiert werden, weil ihr Invaliditätsgrad dies nötig macht, oder umgekehrt, indem die Behinderten die Möglichkeit erhalten, mit einer reduzierten Produktivität im Arbeitsmarkt zu verbleiben. Im ersten Fall kann das Invalidenprogramm als Kostenfaktor betrachtet werden, im anderen als Investition. In Bezug auf das moralische Risiko geht aus mehreren Studien hervor, dass Invalidenleistungen für einige behinderte Beschäftigte auch ein negativer Anreiz sein können. Dies ist abhängig vom Invaliditätsgrad und vom Kompensationsanteil. Viele Programme wurden reformiert, um diesen negativen Anreiz zu beseitigen, beispielsweise durch die Gestattung der Akkumulation von Verdienst und Leistungen oder sogar durch eine Belohnung für die Rückkehr an die Arbeit und in einigen Fällen auch durch individuelle Arbeitsverträge. Vermehrt wird nun darauf geachtet, Rehabilitationsleistungen für behinderte Beschäftigte mit der Rückkehr an die Arbeit zu verbinden.

Die Wechselwirkungen mit dem Arbeitsmarkt und damit mit dem Wachstum hängen erstens vom festgelegten Ziel des Programms und zweitens von der Struktur des Programms ab.

Krankenversicherungsleistungen haben eine Wirkung auf den Arbeitsmarkt. Einige Leistungen – nicht die rückerstatteten Gesundheitsausgaben, sondern vielmehr Leistungen für kranke und fehlende Arbeitnehmer – können für einige Beschäftigte einen negativen Anreiz darstellen, aber nicht für Beschäftigte mit einer chronischen Krankheit. Strategien mit Teil-Krankheitsurlaub können einigen Beschäftigten helfen, im Arbeitsmarkt zu verbleiben. In einigen Studien wird argumentiert, dass Gesundheitsleistungen langfristig Fehlzeiten an der Arbeit verringern und die Produktivität erhöhen. Dieser Befund von Ökonomen läuft der Intuition keineswegs zuwider. Er deutet auf einen klaren Sachverhalt hin: Krankenversicherungssysteme bieten der Bevölkerung und besonders den Beschäftigten eine verbesserte Gesundheit.

Arbeitsunfälle – die in der Geschichte das Hauptrisiko der sozialen Sicherheit darstellten – spielen für den Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle. In den meisten Ländern wird Prävention als Instrument zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit gesehen. Die Deckung von Arbeitsunfällen, wie es sie seit Ende des neunzehnten Jahrhunderts gibt, wird hauptsächlich als Voraussetzung für Wachstum gesehen, indem sowohl den Beschäftigten als auch den Arbeitgebern eine Sicherheit geboten wird, und sie wird nicht als problematischer negativer Anreiz gesehen, der das Wirtschaftswachstum behindern könnte.

Schließlich erfüllen auch Familienleistungen eine komplette Funktion für den Arbeitsmarkt. In vielen Fällen wurden sie anfänglich eingeführt, um das Verbot von Kinderarbeit zu unterstützen. Die bedingten Geldtransfers in Entwicklungsländern haben auch dieses Ziel: Ressourcen zur Deckung des Bildungsbedarfs von Kindern bereitzustellen. Allgemeiner gesagt lautet die Frage heute, wie sich Frauen auf dem Arbeitsmarkt behaupten können (Kasten 2.3). In einem Kontext verstärkter Aufmerksamkeit für Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann hat die Familienpolitik mit dem Ehrgeiz, Arbeit und Privatleben besser zu vereinbaren, die Arbeitswelt besonders durch bezahlte Elternzeit und die Unterstützung von Familien bei der Geburt eines Kindes stark verändert. Es gibt unmittelbare Kosten von Sozialausgaben. Es gibt aber auch die Kosten von Investitionen in Eltern (nicht nur Mütter, sondern auch Väter) und in Kinder. Insgesamt fördert eine solche Familienpolitik ein inklusiveres Wachstum.

Kasten 2.3. *Geschlechtergerechtigkeit: das wahre wirtschaftliche Potential von allen anzapfen*

Die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen ist eng mit der Umsetzung von Programmen verbunden, die Hindernisse für ihren Arbeitseintritt abbauen. Die Beteiligung von Frauen erlaubt der Wirtschaft weit über Fragen der Geschlechtergerechtigkeit hinaus, ihr volles Potential zu auszuschöpfen. Programme der sozialen Sicherheit, die sich für eine erhöhte Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen als hilfreich erwiesen haben, sind Elternzeit, Kleinkinderbetreuung sowie Langzeitpflege.

Schweden war 1974 das erste Land weltweit, das bezahlte Elternzeit auch für Väter anbot, und diese Politik wurde seither laufend überarbeitet, um eine bessere Geschlechtergerechtigkeit zu erreichen. Die schwedische Familienpolitik geht von einem Doppelverdienerhaushalt aus und gibt Frauen und Männern dieselben Rechte und Pflichten bezüglich Familie und Arbeitsmarkt. Sie beruht auf dem großen politischen Konsens darüber, dass so viele Menschen wie nur möglich beschäftigt sein sollten. Die Einführung einer Elternzeitversicherung und der Ausbau von Ganztagesbetreuungsdienstleistungen sind die zwei wichtigsten Faktoren, welche die Vereinbarung von Arbeit und Kinder für Männer und Frauen ermöglicht haben.

Das Schließen der Lücke zwischen der männlichen und weiblichen Arbeitsmarktbeteiligung erhöht die Produktionskapazität der Wirtschaft. Als Beispiel sei darauf verwiesen, dass die Generaldirektorin des IWF kürzlich schätzte, dass das reale BIP Kanadas ohne diese Lücke ungefähr 4,5 Prozent höher sein könnte.

Quellen: Parkinson (2016); Duvander (2008).

Zum Abschluss dieses Themas sei gesagt, dass moralische Risiken zwar eine Realität sind, dass die soziale Sicherheit in dem, was sie leistet, heute aber weit darüber hinaus geht. Sie stellt ein Angebot an Dienstleistungen und Schutz dar, das so gestaltet ist, dass die Menschen in einer friedlichen und sicheren Umgebung einer Berufstätigkeit nachgehen können. So lautet die herkömmliche historische Logik der sozialen Sicherheit. Dasselbe gilt aber auch für die andere Seite, wo die soziale Sicherheit die Rolle sozialer Investitionen übernimmt und deren Ziele verfolgt sowie die menschlichen Kapazitäten zu erhalten und sogar zu verbessern sucht. Die Wechselwirkungen zwischen sozialer Sicherheit und Arbeit sind nicht ein Problem, das kontrolliert werden müsste. Es ist eine positive Wechselwirkung, die zu einer Arbeit führt, welche durch die Garantien und die Deckung der verschiedenen Zweige der sozialen Sicherheit verbessert und gestärkt wird.

2.3. Soziale Sicherheit, Konsum und Ansparungen: Starke Wechselwirkungen

Die Ausgaben der sozialen Sicherheit können das Wirtschaftswachstum ankurbeln, wenn sie die Gesamtausgaben für Konsum, Ansparungen und produktive Investitionen vergrößern. Obwohl Wissenschaftler den Wechselwirkungen zwischen Programmen sozialer Sicherheit und Gesamtansparungen mehr Aufmerksamkeit zukommen ließen, haben diese Forschungsarbeiten keine eindeutigen Schlussfolgerungen zugelassen. Und obwohl die Wissenschaftsgemeinde keine unanfechtbaren Ergebnisse liefert, so bleiben doch drei Überlegungen gültig:

- Die soziale Sicherheit stützt den Konsum, ob diese Stützung nun für das Wachstum mittelfristig förderlich ist oder nicht. Aus der Perspektive der sogenannten Nachfragewirtschaft ist die soziale Sicherheit ein Instrument der Einkommenspolitik.
- Die Ausgaben der sozialen Sicherheit können zu einer erhöhten Sparkapazität führen, die neben den oder anstelle der Programme der soziale Sicherheit (vor allem Renten) genutzt werden kann.
- Geldleistungen können besonders in Entwicklungsländern zu produktiven Investitionsausgaben beitragen. In diesen Fällen sind die Sozialinvestitionen dem Wachstum sehr förderlich. Sozialinvestitionen werden zu produktiven Investitionen.

Betreffend den Konsum haben Auszahlungen der sozialen Sicherheit eine bedeutende Wirkung auf die privaten Ausgaben. Dies ist ihre Rolle. Einige Ökonomen führen an, dass die Programme der sozialen Sicherheit als automatische Stabilisatoren eines der wichtigsten Elemente makroökonomischer Politik sind. Sind diese passend gestaltet, dann können sie laut dieser Argumentation ohne ihre unerwünschten Nebenwirkungen zu einem langfristigen Wirtschaftswachstum beitragen. In Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs dient die Arbeitslosenversicherung als Ausgabenstabilisator. Als Stabilisator erhalten die Ausgaben der sozialen Sicherheit den Konsum während einer Rezession aufrecht.

Die Ansparungen betreffend waren die Wechselwirkungen zwischen sozialer Sicherheit und privaten Ansparungen während Jahrzehnten Gegenstand umfangreicher Untersuchungen und Debatten. Einige Studien kamen zum Schluss, dass die erste Wirkung der sozialen Sicherheit darin besteht, die Ansparungen zu drücken. Wie im Fall des Arbeitsmarkts gebe es hier eine Form moralischen Risikos, einen negativen Sparanreiz. Andere Studien liefern widersprüchliche Ergebnisse und berichten über eine sehr kleine oder vernachlässigbare Wirkung auf die Reduktion des Sparverhaltens.

Diese ökonometrischen Studien ergeben kein einheitliches Gesamtbild. Ersetzen die Ausgaben der sozialen Sicherheit die Ansparungen oder ergänzen sie sie? Die Antwort ist nicht einfach. Eine wichtige dahinterstehende Frage lautet, ob es tatsächlich nötig ist, über Ansparungen zu verfügen, und wozu sie, wenn vorhanden, eingesetzt werden. Sie können nicht nur für den Konsum, sondern auch für Investitionen verwendet werden.

Die Investitionen betreffend wurden die Wechselwirkungen vor allem in Entwicklungsländern untersucht, insbesondere für bedingte Geldtransfers. Die meisten Autoren sind sich einig, dass gut gestaltete Programme der sozialen Sicherheit das Wachstum nicht nur fördern, indem sie die Gesamtnachfrage erhöhen, sondern auch, indem sie die produktiven Investitionen durch die Leistungsempfänger erhöhen. In anderen Worten können die Einzelnen die Leistungen der sozialen Sicherheit einsetzen, um in physisches Kapital zu investieren (kleinere Geräte zum Beispiel), welche die Wirtschaftstätigkeit und das Wachstum vergrößern. Bestimmte Sozialleistungen können daher eindeutig als Investitionsvektoren betrachtet werden. Einige sind sogar genau so strukturiert. Andere sind auf dieses Ziel hin ausgerichtet. Zusammen verringern sie Liquiditätsengpässe, indem sie einen Spielraum für Investitionen öffnen, was eine positive Wirkung als Wachstumsmotor haben kann.

Kurz gesagt stellen Sozialinvestitionen nicht nur Sozialausgaben für soziale Reparaturen und Anpassungen dar, sondern auch rein wirtschaftliche Investitionen in den Produktionsapparat und in das Wirtschaftswachstum. Erneut sei darauf hingewiesen, dass nicht alle Sozialausgaben von der Logik sozialer Investitionen geleitet sind.

Betont werden sollte, dass die soziale Sicherheit fehlendes oder unangemessenes Einkommen ergänzt und ersetzt. Dies gilt für alle ihre Zweige. Alle von ihnen, von den Altersrenten bis hin zu den Invalidenleistungen, spielen eine Rolle der Substitution und Ergänzung. Sie haben nicht zwingend dieselben Wechselwirkungen mit Konsum und Ansparungen. Die Ausgaben der sozialen Sicherheit für unvorhergesehene Risikofälle (Invalidität, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Arbeitsunfälle) unterstützen den fortgesetzten Konsum. Ausgaben der sozialen Sicherheit, die sich auf allgemein vorhersagbarere Risiken richten (Änderungen der Familienumstände, Ruhestand), können frische Ideen liefern und die Investitionskapazität aus Ansparungen stimulieren. Diese Ausgaben für unvorhergesehene Risiken dienen also der Kompensation fehlender Ansparungen, während die Ausgaben für vorhersagbarere Risiken wirtschaftlich produktive Ansparungen erhöhen können (Kasten 2.4).

Kasten 2.4. *Vervielfältigungswirkung von Renten*

Öffentliche Renten, deren Umverteilungsvorteile primär auf Bevölkerungsgruppen mit mittleren und geringen Einkommen ausgerichtet sind, haben eine starke Vervielfältigungswirkung. Das Konsummuster von Rentnern zeichnet sich in der Tat durch den Konsum von aufsuchenden Dienstleistungen und täglichen Verbrauchsgütern aus (Nahrungsmittel, Haushalt, lokale Geschäfte, lokale öffentliche Dienstleistungen usw.). Des Weiteren können Rentnerhaushalte die lokalen Unternehmen durch den hohen Bedarf an Pflegedienstleistungen unterstützen.

Diese Annahme wird durch zahlreiche empirische Studien erhärtet: In den größeren Studien, die auch die steuerlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen untersuchen, hauptsächlich in Nordamerika (wie etwa Shields, Stallman und Deller, 1999) geht man davon aus, dass der Vervielfältigungseffekt von Renten zwischen 1,43 und 2 liegt. Europäische Studien (wie etwa Vollet, Roussel und Herviou, 2007) kommen zum Ergebnis, dass Haushalte mit zwei (optimistisches Szenario) bis fünf Rentnern (Worst-Case-Szenario) einen nachhaltigen Vollzeitarbeitsplatz in der lokalen Wirtschaft schaffen.

Schließlich muss angemerkt werden, dass die soziale Sicherheit eine enorme Finanzmenge darstellt. Die soziale Sicherheit besteht aus Ansprüchen, Organisationen, Informationssystemen und insbesondere aus Finanzen. Während der Sozialschutz laut IAA lediglich etwa 10 Prozent des globalen BIP ausmacht, ist dieser Posten ein zentraler Bestandteil der Haushalte reicher Länder, die im OECD-Gebiet durchschnittlich etwa einen Viertel ihres BIP für die soziale Sicherheit ausgeben. Diese Finanzumfänge stehen im Zentrum der Umverteilungssysteme, zu denen nicht nur die tägliche Verwaltung der Gelder, sondern auch der Reservefonds gehört (private Rentenfonds oder institutionelle und staatliche Fonds), die eine wesentliche Rolle bei der Finanzierung der modernen Volkswirtschaften spielen. Die soziale Sicherheit umfasst demnach Investitionsfonds, die in große Kapitalreserven eingehen, welche wiederum in die Unternehmensförderung, in die Entwicklung von Infrastruktur oder in strategische Erwerbungen investiert werden können, die bei einer guten Projektwahl erhebliche wirtschaftliche Vorteile bringen können (Kasten 2.5).

Kasten 2.5. *Wie die Finanzierung der sozialen Sicherheit das Wirtschaftswachstum begünstigen kann*

Für die Systeme der sozialen Sicherheit ist eine Kombination zwischen einer Umlagefinanzierung und einer teilweisen Kapitaldeckung typisch.

Die Verwendung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen kann die Produktionskapazität der Wirtschaft erhöhen (z.B. durch Investitionen in Wohnungsbau, Bildung, Ausbildung, Gesundheitsversorgung, usw.).

Investitionen von Reservefonds in strategische Infrastruktur können ebenfalls ein wirksamerer Weg sein, die Beiträge zu nutzen, wenn diese Investitionen effizienter verwaltet werden (Größenvorteile, geringere Transaktionskosten und Expertise), positive äußere Gegebenheiten berücksichtigen (Umverteilung, Gesellschaft und Umwelt), einen längeren Zeithorizont umfassen.

Es gibt einige positive Beispiele der Investition von Reservefonds in kritische Infrastruktur wie etwa sozialen Wohnungsbau, Transportinfrastruktur und strategische Aktienanlagen, die diese Kriterien erfüllen. Einer der größten Reservefonds der sozialen Sicherheit Europas hat beispielsweise ein Ausgabenverhältnis von 17 Basispunkten verglichen mit dem Durchschnitt von 55 Basispunkten in kapitalgedeckten Systemen der zweiten Säule, während eine Reihe kanadischer Rentenfonds große Investoren von Infrastrukturprojekten wie Flughäfen sind.

Zusammenfassend sei an zwei Fakten erinnert. Erstens ist der Konsum sowohl ein Ziel als auch eine Funktion der sozialen Sicherheit: ein Ziel, weil die soziale Sicherheit die Konsummöglichkeiten zu erhalten sucht, und eine Funktion, da die soziale Sicherheit selbst durch die Beiträge und Auszahlungen eine Art des Konsums darstellt. Schließlich sind Ansparungen bezogen auf die soziale Sicherheit etwas sehr Besonderes, da sie herkömmlich ein Instrument der sozialen Sicherheit waren und dies noch immer sind. Als eine Form der Vorsorge folgen individuelle Ansparungen nicht der Logik der kollektiven und obligatorischen sozialen Sicherheit. Aber sie sind eine Dimension der individuellen sozialen Sicherheit, die von Einzelpersonen und Haushalten ausgeübt wird. Auch hier müssen die Überlegungen zur sozialen Sicherheit vernünftig und kohärent sein.

2.4. Soziale Sicherheit und Demografie: einige offensichtliche Wechselwirkungen, andere weniger

Die Verbindungen zwischen Demografie und sozialer Sicherheit sind wie die meisten hier untersuchten Verbindungen Wechselwirkungen. Die Demografie hat Auswirkungen auf die soziale Sicherheit und umgekehrt. Die Ausrichtungen, Prioritäten und Funktionen der sozialen Sicherheit sind politisch. Sie sind auch stark abhängig von der Demografie und ihren internen Gleichgewichten. Gesundheit, Geburtenrate, Familienstrukturen und Alterung sind allesamt grundlegende Determinanten der Sozialschutzsysteme. Umgekehrt haben die Programme der sozialen Sicherheit Auswirkungen auf diese Bereiche, mit mehr oder weniger offensichtlichen Folgen für das Wachstum. Wir können eine weitere wichtige demografische Variable anführen: Migration. Mehr oder weniger komplexe, mehr oder weniger offene Systeme werden die Menschen, die einwandern möchten, um diese zu nutzen, mehr oder weniger anziehen oder abstoßen. Dies gilt für die Wohlhabenden und wohlhabenden Ländern, die anderswo in Genuss besserer Dienstleistungen kommen möchten. Und es gilt auch für benachteiligte Menschen in armen Ländern, die in Genuss von Dienstleistungen kommen möchten, die in ihrem Land nicht vorhanden sind.

Die Auswirkungen von Sozialschutzprogrammen auf das Wachstum sind am besten für den Gesundheitsstand und die Gesundheitssysteme dokumentiert. Die Gesundheitssysteme erhöhen durch die Verbesserung der Produktionskapazität die Fähigkeit der Einzelnen, an Wirtschaftstätigkeit und Wachstum teilzuhaben. Keine Studie streitet dies ab. Wie in vielen anderen Fällen dreht sich die Diskussion hier um die Elemente und Organisationsformen, die am besten für eine Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt geeignet sind.

Betreffend die Geburtenraten, die allgemein mit Kranken- und Familienversicherungszweigen der sozialen Sicherheit in Verbindung gebracht werden, besteht die primäre Wirkung der sozialen Sicherheit in der Senkung der Kindersterblichkeit, was dazu führt, dass eine größere Zahl junger Menschen später in den Arbeitsmarkt eintreten kann. Der Zusammenhang zwischen Geburtenrate und Familienpolitik ist stärker umstritten. Während man in entwickelten Ländern oft von einem positiven Zusammenhang ausgeht, da hier Familie und Beruf besser vereinbart werden sollten, wird ein ähnlicher Zusammenhang auch in Entwicklungsländern postuliert, allerdings aufgrund der Geburtenkontrolle. Die Korrelation zwischen der Höhe der öffentlichen Ausgaben für Familienleistungen und der Geburtenrate ist hingegen nicht so deutlich. Es scheint vielmehr so, dass bestimmte Elemente der Familienpolitik (besonders diejenigen zur Unterstützung eines Kinderwunsches) es den Eltern ermöglichen, besser am Arbeitsmarkt teilzunehmen, insbesondere den Müttern. Umgekehrt sind Rentensysteme mit steigender Komplexität weniger der Fruchtbarkeit förderlich. Diese Beobachtung ist höchst relevant: Renten ersetzen die von den Kindern erwartete Unterstützung.

Auf allgemeinerer Ebene werden die Programme der sozialen Sicherheit, besonders wenn sie der Logik sozialer Investitionen folgen, als eine Unterstützung für die Jugend betrachtet. Die Länder mit den jüngsten Bevölkerungen sind wahrscheinlich die Länder mit dem größten Wachstumspotential.

Auch wenn die Wechselwirkungen zwischen Programmen der sozialen Sicherheit und der Geburtenrate nicht so offensichtlich sind wie gedacht, scheinen stark jugendfördernde Programme diejenigen zu sein, die das Wachstum am stärksten begünstigen.

2.5. Soziale Sicherheit und Humankapital: Wechselwirkungen müssen gestärkt werden

Die Systeme der sozialen Sicherheit können zwar eine Auswirkung auf das produktive Kapital haben, aber sie beeinflussen primär das Humankapital jedes Einzelnen. Dieses Kapital besteht aus den angeborenen Fähigkeiten und den Fertigkeiten, die durch Investitionen wie Ausbildungs- oder Behandlungsausgaben erworben wurden.

Viele Studien befassen sich mit diesem Thema aus spezialisierter Perspektive. Das Thema umfasst Gesundheit, Zusammenhänge zwischen Familienzeit und akademischer Leistungsfähigkeit von Kindern, Pflegemöglichkeiten für ältere Menschen, welche fit bleiben möchten, sowie Renten, mit denen Rentner die Ausbildung ihrer Enkel ganz oder teilweise finanzieren können. In den meisten Fällen können die Auswirkungen bezüglich der erklärten Ziele dieser Programme erfasst werden, auch wenn es noch immer nicht einfach ist, die Folgen für das Wachstum genau abzuschätzen. Dies gilt auch für die kausalen Zusammenhänge, die zwischen Programmkosten, erhöhter Lebenserwartung von Rentnern und Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum bestehen. Diesbezüglich gibt es keine Gewissheiten.

Obwohl die Wechselwirkungen zwischen sozialer Sicherheit, Humankapital und Wachstum Schritt für Schritt und Zweig für Zweig analysiert werden können, steht weiterhin die Frage des Gesamtbeitrags der sozialen Sicherheit im Raum. Allgemein und herkömmlich umfasst dieser Gesamtbeitrag neben der Arbeitslosenversicherung auch die Berufsausbildungspolitik. Diese trägt zum Erhalt und zur Verbesserung des Humankapitals der Arbeitnehmer bei, so dass sie sich im Arbeitsmarkt halten und darin aufsteigen können. Die Verbindung ist eine „mechanische“. Bildung wird jedoch meist nicht als Teil der Wirtschaftsformen oder Gesamtsysteme der sozialen Sicherheit betrachtet. Dennoch haben Bildungsausgaben die größte Wirkung auf das Humankapital und damit auf das Wachstum. Dies gilt für Entwicklungsländer, wo bedingte Geldtransfers die Einschulung von Kindern fördern (wobei davon ausgegangen wird, dass offene Bildungseinrichtungen hoher Qualität verfügbar sind). Es gilt aber auch für entwickelte Volkswirtschaften, besonders in der sogenannten wissensbasierten Wirtschaft, wo die Sozialtransfers nicht direkt den Schulen zugutekommen, wo die Schulen aber einen wesentlichen Posten der öffentlichen Haushalte darstellen.

Diesbezüglich kann vorläufig gefolgert werden, dass zur Verbesserung des Verständnisses und zur Vergrößerung der Wirkung der sozialen Sicherheit auf das Humankapital das Konzept der Dynamischen Sozialen Sicherheit weiter ausgebaut werden sollte, die sich nicht nur auf herkömmliche Risiken und Zweige beschränkt, sondern alle Maßnahmen umfasst, die zur Bildung und Verbesserung von Humankapital beitragen können.

Schlussfolgerungen: drei wichtige Punkte

Diese Übersicht über die Wechselwirkungen zwischen sozialer Sicherheit und Wachstum soll ein Panorama der allgemein günstigen Wirkungen der Programme der sozialen Sicherheit auf das Wirtschaftswachstum liefern. Schlussfolgernd sehen wir in dieser Synthese drei wichtige Punkte:

- Obwohl die Ergebnisse gemischt ausfallen, ist es möglich, eine Überzeugung zu formulieren. Die gegensätzlichen Schlussfolgerungen spezialisierter Studien lassen zwar keinen eindeutigen Schluss über die Wechselwirkungen zwischen sozialer Sicherheit und Wachstum zu. Akademische Studien liefern aber Wissen, Bewertungen und neue Fragen. Deren vergleichende Analyse, Inbezugsetzung und Synthese erlauben nicht nur nuanciertere Beobachtungen, sondern auch konkrete Meinungen. Die soziale Sicherheit ist weit über die Ergebnisse wissenschaftlicher Methoden und Analysen hinaus eine Sache von Überzeugungen und politischer Entscheidungen. Die verschiedenen Instrumente zur Finanzierung und Ausgabengestaltung der sozialen Sicherheit haben getrennt genommen und rigoros bewertet allesamt mehr oder weniger positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Angesichts der unerschöpflichen Vielfalt und hohen Komplexität der Systeme und Umstände können keine globalen Schlussfolgerungen gezogen werden, die sich wissenschaftlich erhärten ließen. Angesichts der Jahrzehnte des Fortschritts und der beträchtlichen Herausforderungen, die noch vor uns liegen, verdient jedoch eine strategische Folgerung besondere Beachtung. Im Rahmen der Reihe der IVSS-Studien über eine Dynamische Soziale Sicherheit und Sozialinvestitionen kann die soziale Sicherheit zweifelsohne als Wachstumsmotor bezeichnet werden. Für bestimmte Bereiche der sozialen Sicherheit und in bestimmten Kontexten sowie für einige Strukturen geht aus Studien hervor, dass die Programme jedoch auch wachstumshemmend wirken können. Es gibt allerdings vergleichsweise viel mehr Studien sowohl über entwickelte Volkswirtschaften als auch über Entwicklungsländer, welche die entscheidende Rolle der sozialen Sicherheit im Gleichschritt mit der Wirtschaftsdynamik sehen und dies auch betonen. Eine gut strukturierte soziale Sicherheit begleitet und unterstützt das Wachstum.
- Dieser Bericht gibt auch Anlass zu zwei Warnungen. Erstens sollte die soziale Sicherheit in einem weiter gefassten Sinne verstanden werden, und zwar nicht nur als alle Zweige der sozialen Sicherheit, sondern es müssen alle Maßnahmen, die auf einen Erhalt des Humankapitals gerichtet sind, mitberücksichtigt werden. Zweitens sollte das Wachstum nicht allein anhand enger wirtschaftlicher Indikatoren wie etwa anhand des BIP erfasst werden. Die soziale Sicherheit, oder vielmehr gut angepasste Programme der sozialen Sicherheit machen es zwar möglich, dass beträchtlich Beiträge zu einem solchen Wachstum geleistet werden. Aber diese Beiträge sollten in einem breiteren Kontext betrachtet werden, in demjenigen eines inklusiven Wachstums, das eine Wirtschaft mit hoher Beschäftigung mit einem gesellschaftlichen und territorialen Zusammenhalt begünstigt.
- Zum Schluss sei in diesem Bericht noch eine andere Sichtweise erörtert. Wachstum ist, besonders wenn es inklusiv sein soll, vermehrt auf die relative Attraktivität von Ländern und Regionen angewiesen, und dies heißt, der Unternehmen und Fähigkeiten. Die soziale Sicherheit spielt eine enorm wichtige Rolle, diese Länder und Regionen attraktiv zu machen.

Paradoxerweise wird diese Rolle jedoch nur selten untersucht. Während die meisten nationalen Leistungen der sozialen Sicherheit blind für den Landstrich sind, in dem sie erbracht werden, sind sie doch implizit einer der Hauptfaktoren für die Fruchtbarmachung dieses Territoriums. Und die diesbezügliche Politik verfolgt soziale Ziele, die immer expliziter formuliert werden. Dies ist sowohl in der entwickelten Welt als auch in der Entwicklungswelt der Fall, da in beiden die lokalen Realitäten und die Behörden immer wichtiger werden. Die Systeme der sozialen Sicherheit wirken insbesondere bezüglich ihrer territorialen Präsenz entweder anziehend oder abstoßend. Diese Phänomene, die auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene vorhanden sind, müssen deshalb besser verstanden werden. Denn auch sie tragen positiv oder negativ zum sozioökonomischen Wachstum und Wohlstand bei, der nicht nur mit der Gesellschaft als Ganzem in Zusammenhang steht, sondern vermehrt auch mit den einzelnen Territorien. Daher muss nun besser verstanden werden, welche Auswirkungen die Finanzierungs- und Ausgabenflüsse der sozialen Sicherheit in den verschiedenen Territorien haben, da ein inklusives Wachstum nur in den einzelnen Territorien stattfinden und ausgebaut werden kann.

Anhang: Zusammenfassende Tabellen zu den Zweigen der sozialen Sicherheit

Im Folgenden sind zwei Tabellen aufgeführt, die mit einem allgemeinen Überblick eine Diskussionsgrundlage bieten sollen. Die erste fasst Zweig für Zweig die Wirkung der sozialen Sicherheit auf Wachstum und gesellschaftliche Integration zusammen. Die zweite enthält ebenfalls nach Zweigen aufgegliedert Aspekte, die mit Wachstum und Wohlstand beeinflussen können, wie etwa Arbeit, Kaufkraft, Demografie und Humankapital.

Bei der Messung der sozioökonomischen Wirkung der sozialen Sicherheit wird oft eine einfache Sammlung von Kategorien bevorzugt. Einerseits werden die allgemein günstigen Folgen für Wirtschaftswachstum und soziale Integration präsentiert; und andererseits werden diesen die ungünstigen Folgen für die öffentlichen Finanzen, die Produktivität der Unternehmen und der Einzelnen sowie für die Wettbewerbsfähigkeit der Nationen gegenübergestellt. Die verfügbare Literatur analysiert alle diese Effekte, ohne allerdings zu eindeutigen oder definitiven Schlussfolgerungen zu kommen. Da wir die Kritikpunkte als bekannt und nicht irrelevant voraussetzen, konzentrieren wir uns in diesem Anhang auf die positiven Lehren, die für jeden Zweig einzeln gezogen werden können, indem wir die Wirkung der sozialen Sicherheit auf Wirtschaftswachstum und soziale Integration (ein anderer Begriff für Wohlstand) beschreiben. Hierfür ist eine Aufstellung in zwei Spalten mit sechs Zeilen nötig, die der klassischen Typologie der Zweige der sozialen Sicherheit folgt, wie sie von der IVSS verwendet wird.

Tabelle A.1. Die Wirkung der sozialen Sicherheit auf Wirtschaftswachstum und soziale Integration

	Wirtschaftswachstum	Soziale Integration
Invalidität	<ul style="list-style-type: none"> • In Arbeit zurückgekehrte oder gehaltene Personen. • Liquidität von Einrichtungen und Dienstleistungen, die für das Funktionieren einer bestimmten Branche verantwortlich sind. • Herausragende finanzielle Leistungsfähigkeit von Unternehmen und Institutionen der sozialen Sicherheit, die Programme zur Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit und beruflichen Wiedereingliederung betreiben. 	<ul style="list-style-type: none"> • Integration von Menschen mit Behinderung. • Entwicklung von Innovationen und Tätigkeiten, die nicht notwendigerweise profitabel, aber sozial nützlich sind.
Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> • Stützung der Nachfrage, besonders in Zeiten der Stagnation und sogar der wirtschaftlichen Überhitzung. • Haltung Arbeitsloser im formellen Wirtschaftssektor. • Verbesserung der Fähigkeiten und Fertigkeiten aktiver Stellensuchender durch Ausbildung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Schutz wirtschaftlich und sozial benachteiligter Beschäftigter, die durch den technologischen Wandel ins Abseits geraten sind. • Erhaltung des Kontakts aktiver Arbeitsloser mit dem Arbeitsmarkt.
Arbeitsrisiken	<ul style="list-style-type: none"> • Angebot einer gesunden rechtlichen Basis für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die friedlichere Arbeitsverhältnisse erlaubt. • Renten und Kapital stützen den Konsum. • Der finanzielle Ertrag von Unternehmen, die in Prävention investieren, beträgt 1:2,2 www.issa.int/rop. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deckung der negativsten Aspekte einer Berufstätigkeit. • (Wieder-)Eingliederung verletzter Arbeitnehmer in die Gesellschaft.
Familienpolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Bessere Vereinbarung von Familie und Beruf. • Beitrag zur Erneuerung der Generationen, zur Jugend und damit zur wirtschaftlichen Dynamik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bessere Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt. • Größere Beteiligung von Männern am Familienleben. • Entwicklung von Humankapital als produktives Kapital.
Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> • Verringerung von Unsicherheit und Ungewissheit für höhere Investitionen in Beschäftigung. • Finanzierung des medizinischen Sektors und von Innovationen. • Strategische Strukturierung der Wirtschaftstätigkeiten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Allgemeine Verbesserung der Lebensbedingungen. • Zusammenarbeit bei der Bewältigung von Extremsituationen und Krisen. • Eine Anpassung an neue Situationen und Zielsetzungen ist stets nötig.
Ältere und Hinterbliebene	<ul style="list-style-type: none"> • Renten sind ein Hauptbestandteil der Konsumausgaben. • Gelder von Rentensystemen sind einer der Hauptmotoren zeitgenössischer Volkswirtschaften. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumente für ältere Menschen, die das Leben im Alter erleichtern. • Ausgaben, die zur Mobilität und Raumplanung beitragen.

Die zweite Tabelle fasst die untersuchten Auswirkungen der sozialen Sicherheit auf vier für Wachstum verantwortliche Zwischenmechanismen zusammen. Sie unterscheidet zwischen positiven und negativen Auswirkungen. Ein Bindestrich („-“) steht für „keine Angaben“.

Tabelle A.2. Soziale Sicherheit und Arbeit, Konsumkapazität, Demografie und Humankapital

	Arbeit	Konsum und Anspargungen	Demografie	Humankapital
Invalidität	Erhalt und Fähigkeit des Zugangs zum Arbeitsmarkt/ möglicher negativer Arbeits-anreiz.	Leistungen, die für fehlendes Einkommen kompensieren und Konsum ermöglichen/ Anspargungen, die nicht notwendigerweise zielgerichtet sind.	Sparmöglichkeit und Vermeidung von Leiden sowie von Behinderungen/ manchmal hohe medizinische Kosten.	Erhaltung des Humankapitals von Personen mit Behinderung und Entwicklung einer besonderen Branche.
Beschäftigung	Erhaltung der Konsumkapazität/ mögliche negative Anreize.		–	Erhaltung und Verbesserung (Ausbildung) des Humankapitals von Arbeitslosen.
Arbeitsrisiken	Gewährleistung von Berufstätigkeiten und reibungslosen Arbeitsverhältnissen.		Sparmöglichkeit und Vermeidung von Leiden sowie von Behinderungen/ manchmal hohe medizinische Kosten.	Erhaltung des Humankapitals von Unfallopfern und Entwicklung einer besonderen Branche.
Familienpolitik	Vereinbarung von Familie und Arbeitsleben/ Austritt aus dem Arbeitsmarkt für einige Mütter.	Konsumausgaben und Anspargungen für die Zukunft der Kinder/ schlecht genutzte Leistungen.	Beitrag zu Fruchtbarkeit, Jugend und Wachstum.	Erneuerung der Generationen und soziale Investitionen in Kinder.
Gesundheit	Gesunde Bevölkerung und Investitionen in eine strategische Branche/ höhere Kosten für die öffentlichen Finanzen.	Erhaltung der Konsumkapazität und Zugang zu medizinischem Konsum/ negative Anreize für Anspargungen.	Erhöhte Lebenserwartung und geringere Kindersterblichkeit sowie produktivere Bevölkerung/ immer höher werdende Nachfrage nach Deckung.	Tatsächliche Verbesserung des Humankapitals, dessen einer Teil das Gesundheitskapital ist.
Ältere und Hinterbliebene	Beabsichtigter negativer Anreiz für Arbeit und schwierige Beschäftigung älterer Arbeitnehmer/ Frührenten führen zu frühzeitigem Austritt aus dem Arbeitsmarkt.	Konsum älterer Menschen und bedeutende Geldmittel für die Finanzierung der Wirtschaft/ ungleicher Wohlstand der Generationen.	Begrenzung der Geburtenrate und Verbesserung der Situation älterer Menschen/ hohe Kosten für öffentliche Haushalte.	Jüngst Entstehen eines dritten und sogar vierten Lebensalters.

Eine der Lehren, die sich aus der Studie dieser Tabellen ergeben, lautet, dass man nicht nur für einen Zweig allein argumentieren sollte. Alle Zweige stehen in beständiger Wechselwirkung zueinander. Soziale Sicherheit ist ein dynamisches und in ihren Bestandteilen voneinander abhängiges Ganzes. Die Wahl der richtigen Risikokombination, von denen jedes Risiko gut verwaltet sein muss, kann positive Entwicklungen sowohl für das Wirtschaftswachstum als auch für die gesellschaftliche Integration hervorbringen.

Literatureverzeichnis

- AIR.** 2014. *Zambia's child grant program: 36-month impact report*. Washington, DC, American Institutes for Research.
- Benjamin, D.** 2013. *Results from impact evaluation of cash transfer programs in sub-Saharan Africa* (National Social Assistance Conference, Luanda, Oktober).
- Bräunig, D.; Kohstall, T.** 2013. *Calculating the international return on prevention for companies*. Genf, International Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- Chandy, L.; Ledlie, N.; Penciakova, V.** 2013. *The final countdown: Prospects for ending extreme poverty by 2030* (Global Views policy paper, Nr. 2013–04) Washington, DC, The Brookings Institution.
- Damon, J.** 2013. *Les classes moyennes*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Damon, J. ; Ferras, B.** 2015. *La sécurité sociale*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Dobbs, R. et al.** 2012. *Urban world: Cities and the rise of the consuming class*. McKinsey Global Institute.
- Duvander, A. Z.** 2008. *Family Policy in Sweden 2008* (Social Insurance Report, Nr. 2008: 15). Stockholm, Försäkringskassan.
- Echarti, N.** 2015. „Internationales Forschungsprojekt: Welche Rendite hat Rehabilitation?“, in *DGUV Forum*, Nr. 11.
- ESA.** 2016. *World population prospects: 2015 revision*. New York, NY, United Nations Population Division.
- FAO.** 2013. „The economic impacts of the CT-OVC programme in Kenya“, in *Policy Brief*.
- IAA.** 2014. *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Genf, Internationales Arbeitsamt.
- IAA.** Undated. *Facts on Social Security in Africa*. Genf, Internationales Arbeitsamt.
- IBSA.** 2012. *Brazil's conditional cash transfer program: Bolsa Família* (Konferenzbericht, International Conference on South-South Cooperation, New Delhi, 1.-2. März).
- IPC.** 2008. „Cash transfers: Lessons from Africa and Latin America“, in *Poverty in Focus*, Nr. 15.
- IVSS.** 2013. *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*. Genf, International Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- Kharas, H.** 2010. *The emerging middle class in developing countries* (OECD Development Centre working paper, Nr. 285). Paris, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Parkinson, D.** 2016. „Where are all the women? IMF Chief sees missing piece in Canada's economic puzzle“, in *The Globe and Mail*, 14. September.

- Shields, M.; Stallmann, J.; Deller, S.** 1999. "Simulating the economic and fiscal impacts of High and low income elderly on a small rural region", in *Review of Regional Studies*, Bd. 29, Nr. 2.
- Soares, S.** 2012a. „Bolsa Família: Summary of its impacts“, in *One pager*, Nr. 137.
- Soares, S.** 2012b. *Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future* (Working paper, Nr. 89). Brasilia, International Policy Centre.
- Sousa, R. P.; Santos, L. M. P.** 2009. *Measuring the impact of Bolsa Família program based on data from health and nutrition days (Brazil)* (Iniciativa working paper, Nr. 7). Santiago, FAO.
- Vollet, D.; Roussel, V.; Herviou, S.** 2007. „Les retraités : quel impact socio-économique sur les territoires? Illustration à partir de la zone de Bourgneuf dans la Creuse“, in *Région et Développement*, Nr. 26.
- Weltbank.** 1990. *Poverty: World Development Report*. New York, NY, Oxford University Press.
- Weltbank.** 2015. *The state of social safety nets 2015*. Washington, DC.
- WHO.** 2013. *The world health report 2013: Research for universal health coverage*. Genf, Weltgesundheitsorganisation.

A roadmap for dynamic social security
Une feuille de route pour la sécurité sociale dynamique
Una hoja de ruta para la seguridad social dinámica
Ein Plan für dynamische soziale Sicherheit
План развития динамичного социального обеспечения
迈向充满活力的社会保障的路线图
خارطة طريق لضمان اجتماعي ديناميكي

IVSS Generalsekretariat

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

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09

E: issa@ilo.org
www.issa.int

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die Regierungsstellen, Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Weltweit zählt die IVSS ca. 320 Mitgliedsorganisationen in über 150 Ländern.