IVSS-Initiative
Forschungsergebnisse
& Standpunkte
Nr. 6

Allgemeiner Bericht: Konferenz über die IVSS-Initiative

Catherine Drummond

Oktober 2002

Allgemeiner Bericht:
Konferenz über die IVSS-Initiative

Vancouver, Kanada, 10. - 12. September 2002

Catherine Drummond
Regionaldirektorin, Neufundland und Labrador,
Ministerium für die Entwicklung von Humanressourcen, Kanada

Einführung

> *"Länder mit hoher Wettbewerbsfähigkeit geben im Durchschnitt mehr für soziale Sicherheit aus als solche, die hier weniger gut abschneiden."*
>
> Johan Verstraeten, IVSS-Präsident

> *"Die Gesundheitsversorgung stand im Zentrum der Diskussion in den achtziger Jahren, in den neunziger Jahren waren es die Renten, aber in diesem Jahrzehnt geht es um die Frage der Abdeckung."*
>
> Michael Cichon, Chef für Finanzierung, Versicherungsmathematik und Statistik, Internationales Arbeitsamt,

Seit den achtziger Jahren hat sich die öffentliche Diskussion über soziale Sicherheit zunehmend auf ihre wirtschaftlichen Auswirkungen konzentriert. Die Vorstellung, dass die soziale Sicherheit negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit hat, tauchte des öfteren auf, insbesondere in der Debatte über die Rentenfinanzierung.

Angesichts der Notwendigkeit einer besser informierten Diskussion über die Rentenproblematik, lancierte die IVSS 1996 die Stockholm-Initiative. Deren Hauptergebnis war ein Buch[1], das die wirtschaftlichen Aspekte der Altersrenten untersuchte. Obgleich sie die Diskussion über staatliche Renten auf nützliche Weise in eine neue Richtung lenkte, hatten die Ergebnisse der Stockholm-Initiative wenig Wirkung über einige wenige politische

[1] *Older and wiser: The economics of public pensions*, von Larry Thompson, Washington DC, Urban Institute Press, 1998

Entscheidungsträger und dem engen Kreise der mit Rentenfragen befassten Volkswirte hinaus.

Folglich blieben die Mitgliedsorganisationen besorgt über die Unausgewogenheit der laufenden Diskussion über soziale Sicherheit. Es schien sich nur noch um eine Frage der wirtschaftlichen Kosten zu handeln und die wirtschaftlichen und sozialen Vorteile gut gestalteter Systeme der sozialen Sicherheit wurden nicht erörtert. Die IVSS entschied sich daher für den Start eines zweiten Programms mit umfassenderer Zielsetzung und breiterem Publikum. Das Ziel dieses als IVSS-Initiative bezeichneten Programms bestand darin, der Frage der Sicherheit in der sozialpolitischen Diskussion den Vorrang zu geben. Die IVSS-Initiative befasst sich nicht nur mit Rentenleistungen, sondern auch mit anderen Zweigen der sozialen Sicherheit: Gesundheitsversorgung, langfristige Pflege, Arbeitslosen- und Invalidenleistungen, Familienbeihilfen etc. Sie stützt sich auf Fachwissen, das nicht nur aus der Volkswirtschaft, sondern auch aus Geschichte, Recht, Politikwissenschaft und Soziologie kommt. Durch diese Initiative lenken die IVSS-Mitgliedsorganisationen das öffentliche Interesse auf die Auswirkungen der sozialen Sicherheit auf die Sicherheit des Einzelnen, genauer gesagt auf die Frage, wie die Sicherheit der sozialen Sicherheit verbessert werden kann, damit nicht nur der Einzelne ein besseres Leben hat, sondern die Familie, die Gemeinschaft und die Gesellschaft als Ganzes.

Bei der Planung dieser Initiative trafen sich eine Reihe von Fachleuten der sozialen Sicherheit, um die zu untersuchenden Themen einzugrenzen und Bereiche ausfindig zu machen, in denen Informationen für eine angemessene Diskussion über soziale Sicherheit fehlten. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass die Debatte von zwei grundlegenden Fragen beherrscht wird: In welchem Umfang entspricht die soziale Sicherheit gegenwärtig den Erwartungen der Menschen, und Wie können ihre Ansprüche auf angemessene Leistungen gestärkt werden? Auf der Konferenz über die IVSS-Initiative, die im September 2002 zur Halbzeit der Initiative stattfand, wurden diese Fragen durch Diskussion der folgenden vier Themen untersucht:

- **Einschätzung der Deckungslücke** – welche Gruppen sind von der sozialen Sicherheit ausgeschlossen und welche Faktoren führen dazu?
- **Recht auf Sozialschutz** – wo liegen die gesetzlichen Grundlagen des Rechts auf Sozialschutz und wie verändern sich diese?
- **Angemessenheit der sozialen Sicherheit** – welche Faktoren beeinflussen die öffentlichen Erwartungen an die soziale Sicherheit und wie viel Vertrauen haben die Menschen in ihre Zukunft?
- **Schutz von Rechten in privaten Leistungssystemen** – welche Garantien bieten private Leistungssysteme den Versicherten und wie sind diese Ansprüche geschützt?

Obwohl diese Themen auf den ersten Blick eher disparat erscheinen, bilden sie in gewisser Weise das Problemgerüst der sozialen Sicherheit in der modernen Welt – sind die Menschen angemessen abgedeckt, empfinden sie dies selbst so, und gibt es ausreichende Garantien dafür, dass ihre Deckung auch in Zukunft angemessen bleibt? Es gibt eine Reihe grundlegender Fragestellungen, die zwischen den Themen die Verbindung herstellen und die im Laufe der Diskussion immer wieder aufkamen, wie der Grad der Universalität in Bezug auf Abdeckung und Ansprüche, und die grundlegende Bedeutung einer guten politischen Steuerung als Voraussetzung jeglichen Systems der sozialen Sicherheit.

Neben der andauernden Diskussion in vielen Ländern über wirtschaftliche Aspekte der traditionellen Formen von sozialer Sicherheit gibt es eine Reihe anderer wichtiger Faktoren, die Fragestellungen in diesem Zusammenhang beeinflussen. Ein großer Teil der Weltbevölkerung lebt in größter Unsicherheit. Obwohl dies gewöhnlich als Problem der Entwicklungsländer dargestellt wird, gibt es auch in vielen OECD-Staaten und Ländern mit mittleren Einkommen Probleme mit der Abdeckung und der Sicherheit und es stellt sich die

legitime Frage, ob die Deckungslücke in allen Ländern zu- oder abnimmt. Anstatt wegen der Kosten einfach gegen eine Ausdehnung der Abdeckung zu argumentieren, sollte die Diskussion sich lieber im Rahmen der Fragestellung bewegen, wie soziale Systeme die wirtschaftliche Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit eines Landes verbessern können. Es gibt ausreichend Belege, dass die soziale Sicherheit – wenn sie gut ausgestaltet ist – anstelle einer Last ein Produktivitätsfaktor unserer Volkswirtschaften sein kann.

Obgleich die Diskussion über soziale Sicherheit oft von ökonomischen Argumenten geprägt ist, beeinflussen am Ende viele andere Faktoren die Entscheidungen, die ein Land in Bezug auf das Angebot an sozialer Sicherheit für seine Bürger trifft. Bernard Kouchner[2] stellte in seiner Ansprache fest, dass die soziale Sicherheit vor allen technischen und wirtschaftlichen Überlegungen in erster Linie eine moralische und politische Frage ist. Die Konferenz brachte allerdings viele Beispiele, die zeigen, dass die Regierungen ihre Prioritäten auf der Grundlage komplexer Faktoren setzen, von denen Kosten nicht immer der wesentliche ist. Dieser Punkt wurde im Rahmen einer Panelrunde aus erfahrenen politischen Entscheidungsträgern zum Abschluss der Konferenz vertieft.

Erwartungen der Öffentlichkeit

> *"Wir müssen die Entwicklungen in der heutigen Arbeitswelt auf die Zukunft ausrichten, aber eine Vorwegnahme der Zukunft entspricht nicht immer der Haltung der Menschen im Augenblick."*
>
> Jean-Marie Spaeth, Präsident,
> Landeskasse für Krankenversicherung der Arbeitnehmer, Frankreich

Die erste Sitzung der Konferenz beschäftigte sich mit den Erwartungen der Öffentlichkeit an die soziale Sicherheit. Auch wenn es gerade in demokratischen Ländern selbstverständlich erscheinen mag, dass die öffentliche Meinung politische Entscheidungen beeinflusst, zeigen viele Meinungsumfragen der letzten Jahre Unterschiede zwischen der Wahrnehmung der Öffentlichkeit in Bezug auf den Grad der Sicherheit und jene der Regierung oder der Fachleute. Die Ursachen für diese Differenz sind schwer zu beurteilen, aber ein beständig wiederkehrender Faktor ist das geringe Wissen in der Öffentlichkeit über die verfügbaren Systeme und ihr inhaltliches Angebot für den Einzelnen. Regelungen und politische Entscheidungen in den Systemen der sozialen Sicherheit neigen zu übermäßiger Komplexität und sind schwer verständlich. Gleichzeitig sind die Institutionen der sozialen Sicherheit häufig nicht bereit oder haben nicht das nötige Fachwissen, um diese Systeme in einer für die Öffentlichkeit verständlichen Weise zu erklären.

Bernard Kouchner illustrierte diesen Punkt am Beispiel der Gesundheitsversorgung und verwies auf die Tatsache, dass das Gesundheitswesen oft aus Kostenüberlegungen heraus weltweit schlecht ausgebaut ist. Regierungen und Träger der sozialen Sicherheit trügen die Verantwortung dafür, die Finanzierung dieser Systeme mit klaren Worten zu erläutern. Auch wenn die Gesundheitsversorgung immer teuer sein werde, würden die Menschen die Kosten vermutlich eher akzeptieren, wenn sie ihr Zustandekommen verstünden. Er kam zu dem Schluss, dass öffentliche Unterstützung und eine objektive Evaluierung helfen, Deckung und gleichen Zugang zu sichern.

Öffentliche Meinungsumfragen können hilfreich für die politische Entscheidungsfindung sein. Eines der vorgestellten Beispiele war eine umfassende Umfrage von AARP, einem Verband in den Vereinigten Staaten, der die Interessen der älteren Amerikaner vertritt. Sie kam zu

[2] Gründer von Médecins sans frontières und Médecins du monde, ehemaliger französischer Gesundheitsminister.

dem Ergebnis, dass die Amerikaner heute auf "vier Säulen" vertrauen – eine Kombination aus privaten Renten und Ersparnissen, Krankenversicherung, Einkommen und, als wichtigstes Element, die soziale Sicherheit. In den privaten freiwilligen Rentensystemen gehen die Mitgliederzahlen zurück und wurden negativ beeinflusst durch die Verunsicherung, die sich aus den Turbulenzen auf den Finanzmärkten in letzter Zeit ergab. Da immer mehr junge Menschen keine größeren Beträge mehr für das Alter sparen, wird ein umfassendes Leistungspaket aus privaten und staatlichen Rentensystemen immer dringlicher. Die Bedeutung der Abdeckung in der Gesundheitsversorgung wurde in den Umfrageergebnissen ebenfalls deutlich.

Die Studie zeigte, dass die Amerikaner eher optimistisch sind in Bezug auf die Sicherheit ihres Renteneinkommens in diesem System, trotz der Ansicht von Volkswirten und anderen Fachleuten in den Vereinigten Staaten, dass das System unter Umständen nicht ausreichend finanziert ist.

Es gab auch eine Diskussion über den Nutzen von öffentlichen Meinungsumfragen. Obgleich Erhebungen nötig sind, um öffentliche Wahrnehmungen zu verstehen, müssen langfristige Betrachtungen der Systeme der sozialen Sicherheit und kurzfristige Wahrnehmungen der Öffentlichkeit gegeneinander abgewogen werden. Jean-Marie Spaeth[3] betonte, dass sich öffentliche Erwartungen entwickeln und verändern, in Abhängigkeit vom Wissen, dem Bildungsstand und dem Wohlstand der Bürger. Dieser Punkt wurde auch von Ian Carrington[4] am Beispiel der Reform des staatlichen Rentensystems von Barbados hervorgehoben, wo die öffentliche Meinung die Entscheidung der Regierung beeinflusste, diese aber auch von langfristigen wirtschaftlichen Überlegungen geleitet wurde.

Über die Thematik der Meinungsumfragen hinausgehend, wurde auf der Konferenz immer wieder die Notwendigkeit betont, die Öffentlichkeit besser und verständlicher zu informieren. Diese wünscht zunehmend individuelle Informationen und Antworten, die sich auf die eigene Situation beziehen. Der Einzelne verhält sich wie ein Kunde, der weiß, dass das für die soziale Sicherheit ausgegebene Geld nicht das des Staates ist, sondern aus seinen Steuerzahlungen oder Beiträgen stammt, bei deren Verwendung er mitbestimmen sollte.

Bereitstellung der sozialen Sicherheit in der Zukunft – Gestaltungsmöglichkeiten

Zum Thema Grundeinkommen: "Der einfachste Weg nach draußen ist die Tür – warum nutzen sie nur so wenige?"

Guy Standing, Direktor,
InFokus-Programm für sozioökonomische Sicherheit, IAA

"Wenn wir Einkommenssteuern auf der Grundlage der Prüfung dieses Einkommens zahlen, warum sollen die Leute nicht auch Leistungen nach diesem Muster erhalten?"

David Stanton, Direktor, Analyseabteilung,
Ministerium für Arbeit und Renten, Vereinigtes Königreich

"Die Menschen bauen durch die soziale Sicherheit ihre Zukunft gemeinsam "

René Valladon, Nationaler Sekretär
CGT-FO, Frankreich

[3] Präsident der Landeskasse für Krankenversicherung der Arbeitnehmer, Frankreich.
[4] Direktor des Landesversicherungsamtes von Barbados.

"In den Industrieländern ist die Finanzierung des Ruhestandes über den Markt die schlechteste Lösung, sieht man einmal von allen anderen Alternativen ab."

Paul Hewitt, Direktor, Global Aging Initiative,
Center for Strategic and International Studies, Vereinigte Staaten

Guy Standing eröffnete die Sitzung mit einer Definition der Krise, in der sich die soziale Sicherheit aus seiner Sicht befindet. Es gebe eine sprachliche Krise, da die von den Leuten benutzten Worte irreführend und missverständlich sein können. Hinzu komme eine finanzielle Krise, die Länder dazu bringe, die Bedürftigkeit und das Verhalten zu prüfen, was die Armutsfalle noch verschlimmern könne. Es gebe eine Verwaltungskrise, da alte Rollenmodelle für die Regierung, die Arbeitgeber und die Gewerkschaften zusammenbrechen, wir aber nicht festlegten, welche Art von Arbeit zu Ansprüchen führen soll. Dann sei da noch eine Krise der sozialen Gerechtigkeit, da wir nur mühselig das Konzept der Gleichheit für die zukünftige soziale Sicherheit definieren können.

Sicherheit kann durch eine Kombination von Lösungen garantiert werden, die von verschiedenen Organisationen verwaltet werden. Es gibt vier Grundansätze bei der Bereitstellung der sozialen Sicherheit: Sozialversicherung, universelle Systeme, Leistungen nach Bedürftigkeitsprüfung und marktfinanzierte Systeme. Während die Fachleute sich einig sind, dass eine Kombination der Ansätze sinnvoll ist, gibt es keinen Konsens darüber, wie dies optimal geschehen kann. Auf dieser Sitzung diskutierte ein Panel von Sprechern mit unterschiedlichen und bisweilen gegenteiligen Auffassungen über die Rolle, die den verschiedenen Formen von Systemen der sozialen Sicherheit zukommt, wenn es darum geht, den Menschen zukünftig soziale Sicherheit zu gewähren.

Hier einige der Argumente, die zugunsten der verschiedenen Ansätze vorgebracht wurden:

- Ein an den Bürgerstatus gebundenes Grundeinkommen ermöglicht es, dass die soziale Sicherheit mehr als nur ein Schutz gegen Risiken ist. Es reduziert die Unsicherheit der am schlechtesten Abgesicherten in einer Gesellschaft.

- Leistungen, bei denen die Bedürftigkeit geprüft wird, entsprechen einem System, das sich Prävention und Armutsbekämpfung durch Einkommenstransfers zum Ziel gesetzt hat. Es ist für alle Bürger gerecht und kosteneffizient, muss aber gezielt eingesetzt und so gestaltet werden, dass keine falschen Anreize entstehen.

- Sozialversicherungsleistungen garantieren sozialen Schutz auf der Grundlage der Solidarität. Die Sozialversicherung ist an die Arbeit gebunden und senkt nicht die Wettbewerbsfähigkeit, wenn sie dem vorgesehenen Zweck dient.

- Marktfinanzierte Systeme, die vor allem zur Finanzierung des Ruhestandes eingesetzt werden, führen dazu, dass jede Altersgruppe für die eigene Rente spart. Sie können die Wirtschaft fördern und es gibt keine implizite Besteuerung einer Erwerbstätigkeit in höherem Alter.

In der folgenden Diskussion wurde deutlich, wie schwer und komplex die Wahl der richtigen Kombination ist. Trotz persönlicher Präferenzen für den einen oder anderen Ansatz verdeutlichten die Präsentationen auf der Konferenz, dass keine Option grundsätzlich besser ist als andere. Die beste Abdeckung entsteht durch eine Kombination von Ansätzen, in Abhängigkeit von der Problemstellung, den gewünschten Ergebnissen und der dem Staat zur Verfügung stehenden Infrastruktur.

Die Grundlagen der Ansprüche auf soziale Sicherheit

Auf dieser Sitzung wurde das Wesen der Ansprüche der Bürger auf Sozialschutz erörtert und definiert. Sie verband die zuvor gestellte Frage nach den Vorstellungen der Menschen in Bezug auf ihre Rechte mit einer Diskussion, wie diese Ansprüche real gesichert sind.

Joakim Palme[5] gab eine Einführung, in der er über die Unsicherheit referierte, die Krisen mit sich bringen können, die ökonomischer Natur sein können, wie fallende Kurse auf den Aktienmärkten oder öffentliche Finanzkrisen, aber auch, wie destabilisierende terroristische Akte, politischer oder gesellschaftlicher Natur, wie alternde Gesellschaften oder die Zunahme der Alleinerziehenden. Die Stabilität von Systemen der sozialen Sicherheit lässt sich daran messen, ob sie solche Krisen überstehen und sich anpassen.

Er illustrierte dies am Beispiel des schwedischen Sozialschutzsystems, das auf einer Mischung aus Bürger- und Arbeitnehmerrechten besteht. Diese Kombination habe erfolgreich Armut und Ungleichheiten bekämpft, sich als wiederstandsfähig gegen Wirtschaftskrisen erwiesen und könne als Modell für andere Länder dienen. Das System besteht aus verschiedenen Elementen: Alle Einwohner erhalten universelle Leistungen in gleicher Höhe; es gibt einkommensabhängige Sozialversicherungsleistungen für alle Arbeitnehmer; allen zugängliche soziale Dienstleistungen, insbesondere Kinder- und Altenbetreuung; schließlich kommt eine aktive Arbeitsmarktpolitik hinzu, die den Erwerbsfähigen hilft, eine Beschäftigung zu finden. Seine Präsentation verdeutlichte die oben gemachten Feststellungen zu verschiedenen Ansätzen der sozialen Sicherheit: Kein Einzelansatz kann alle sozialen Fragen für die Bürger lösen und Rechte für alle kann es nur geben, wenn eine Kombination von Instrumenten eingesetzt wird. Dies gilt ganz besonders, wenn es um das Problem der sozialen Sicherheit für Menschen im informellen Sektor geht.

Jean-Claude Javillier[6] verwies auf die Normen der Internationalen Arbeitsorganisation als Grundlage der sozialen Sicherheit in aller Welt. Während diese Normen der sozialen Sicherheit als Orientierungshilfen für Länder dienen könnten, seien sie oft zu weit von dem entfernt, was Systeme der sozialen Sicherheit in der Realität leisten können, aber nützlich bei Entscheidungen über deren Gestaltung.

Schließlich müssen Gesetzgebung und Rechtssysteme, die der sozialen Sicherheit zugrunde liegen, wirtschaftlich in einer Weise gestützt werden, dass sie operationsfähig sind und die Rechte der Bürger sicherstellen. Die soziale Sicherheit hat ihre Grundlage in der Gesetzgebung, und wenn diese klar formuliert ist und Unterstützung findet, kann sie den Bürgern helfen, ihre Rechte wahrzunehmen.

Deckung und staatliche Politik

Die Deckung durch die soziale Sicherheit ist eines der ältesten und kompliziertesten, aber auch wichtigsten Probleme, vor denen die politischen Entscheidungsträger stehen. Es ist nicht nur ein Problem für die Entwicklungsländer, da Deckungslücken in Entwicklungs- und Industrieländern zu finden sind, wenn auch in unterschiedlicher Form. Die Sitzung konzentrierte sich auf die Deckung in der Gesundheitsversorgung und bei den Renten, wobei eher die Frage des Umfangs der Deckung als die der Angemessenheit der Leistungen angesprochen wurde.

[5] Professor, Schwedisches Institut für Sozialforschung, Universität Stockholm, Schweden.
[6] Direktor, Abteilung für internationale Arbeitsnormen, Internationales Arbeitsamt.

Simon Roberts[7] bezog sich auf seine aktuelle Studie zur Deckung in 15 Ländern unterschiedlichen Entwicklungsstandes.[8] Am häufigsten, insbesondere in beitragsbezogenen Systemen, sind die Arbeitnehmer in der Landwirtschaft, städtische Arbeitnehmer im informellen Sektor und unbezahlte arbeitende Familienmitglieder ausgeschlossen. In all diesen Gruppen sind Frauen deutlich überrepräsentiert. Vor allem in den Entwicklungsländern wird die Ausgrenzung durch die geringe wirtschaftliche Entwicklung, fehlende institutionelle Infrastrukturen und Schwierigkeiten bei der Ausdehnung auf ländliche Gebiete verschärft. Die Randgruppenbildung kann auch durch die Art des gewählten Systems verstärkt werden. Beitragsbezogene Systeme neigen z.B. dazu, Frauen und Wanderarbeiter auszuschließen. Während Simon Roberts einräumte, dass das Ziel der universellen Abdeckung nicht überall vollkommen akzeptiert wird, sei diese doch ein wünschenswertes Ergebnis.

Die zur Ausdehnung der Deckung vorgeschlagenen rentenpolitischen Lösungen sollten den Zugang zu beitragsbezogenen Systemen verbessern, die Beitragsregelungen dahingehend modifizieren, dass Randgruppen eingeschlossen werden, ein aus Steuern finanziertes lückenfüllendes Sicherheitsnetz enthalten und sich mit der Frage der Nichtinanspruchnahme von Leistungen beschäftigen. In Bezug auf die Altersrenten befürwortete Simon Roberts die Option einer Pauschalleistung für alle ab einem bestimmten Alter.

In der Gesundheitsversorgung werden gewöhnlich die gleichen Gruppen ausgeschlossen wie bei den Renten. Die Lösung dürften eher steuer- als beitragsbezogene Systeme sein. Simon Roberts verwies abschließend auf "die Notwendigkeit einer stärkeren Umverteilung innerhalb der nationalen Grenzen und über diese hinweg".

Es wurde auch die Frage erörtert, ob die Ausdehnung der Deckung schrittweise erfolgen kann. Obwohl dies historisch gesehen mit Erfolg geschah, ist hierzu jedoch ein starker politischer Wille über einen längeren Zeitraum hinweg notwendig. Als Beispiel wurde Deutschland mit einer schrittweisen Ausdehnung der Sozialversicherung auf eine Reihe von gesellschaftlichen Gruppen genannt; in den Vereinigten Staaten war jedoch die Ausweitung von Medicare geplant, wurde aber nie umgesetzt. Das gewichtigste Argument zugunsten einer relativ langsamen Ausdehnung ist, dass damit eine finanzielle Überlastung des bestehenden Systems verhindert wird.

Angesichts einer Reihe von unerreichbaren Optionen, sehen viele Entwicklungsländer den besten Ansatz in einer schrittweisen Ausdehnung der Abdeckung. Ein Beispiel ist Côte d'Ivoire, wo gegenwärtig nur 5 bis 10 Prozent der Bevölkerung kranken- und rentenversichert ist. Die Regierung führt im Moment ein beitragsbezogenes Krankenversicherungssystem für alle Arbeitnehmer ein, dessen Beiträge von der Einkommenshöhe abhängen, wobei die Regierung die Notwendigkeit fortgesetzten politischen Wollens erkennt, um eine volle Abdeckung durch die soziale Sicherheit zu erreichen.

Deckungslücken können durch mangelnde Kommunikation zwischen den Institutionen der sozialen Sicherheit verschlimmert werden. Dies wurde als Problem in Mexiko und auch in China festgestellt. Im letzteren Fall hat die Regierung ein neues Ministerium geschaffen, um die Verwaltung der sozialen Sicherheit (die vorher auf fünf Abteilungen verteilt war) zu zentralisieren, und einen kohärenteren Ansatz beim Verfolgen des Ziels der Ausdehnung der Deckung zu ermöglichen.

Die Deckung wird zusätzlich durch Beitragsumgehung eingeschränkt, meist durch nicht

[7] Forscher, Forschungszentrum für Sozialpolitik, Universität von Loughborough, Vereinigtes Königreich.
[8] Diese Studie läuft im Rahmen der IVSS-Initiative. Untersucht wurden folgende 15 Länder: Australien, Costa Rica, Deutschland, Finnland, Indien, Mali, Marokko, Mexiko, Vereinigte Republik Tansania, Thailand, Tschechische Republik, Ungarn, Uruguay, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten.

deklarierte Erwerbstätigkeit. Menschen kommen auch dadurch nicht in den Genuss von Leistungen, wenn sie diese nicht in Anspruch nehmen, ein Problem, das vor allem bei Leistungen auftritt, die einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegen. Studien im Vereinigten Königreich und Kanada zeigen, dass das Problem größer ist als man bisher glaubte. Die Ursachen liegen in Verhaltensmustern, da die Bedürftigkeitsprüfung stigmatisierenden Charakter hat, können aber auch administrativer Natur sein, so etwa der häufig erforderliche Austausch schwieriger und komplexer Informationen. Bedürftigkeitsabhängige Leistungen richten sich gewöhnlich an den Bedürfnissen der Schwächsten in der Gesellschaft aus, die unter Umständen aber auch am wenigsten in der Lage sind, in eine komplexe Interaktion mit dem Staat zu treten. Eine mögliche Lösung ist der belgische Ansatz, wo die Verwaltung berechnet, wer anspruchsberechtigt ist und an diese Personen dann direkt mit einem Leistungsangebot herantritt, und nicht auf ihre Antragstellung wartet.

Andere Strategien zur Ausdehnung der Deckung gehen von individuellen Ansprüche anstelle familienbezogener Leistungen aus, sowie übertragbaren Leistungen, die Mobilität erlauben.

Michael Cichon[9] fasste die Diskussion mit dem Vorschlag zusammen, dass jedes Land die Frage beantwortet, welche Leistungen Priorität haben und wie viel die Gesellschaft tragen kann. Die Notwendigkeit einer sinnvollen politischen Steuerung in der Verwaltung der Systeme war beständig ein Thema der Diskussion. Herr Cichon verwies auf den Mangel an gut ausgebildeten Fachkräften für die Verwaltung von Sozialschutzsystemen weltweit und betonte, dass die IVSS in diesem Bereich besondere Verantwortung trage.

Schutz der Rechte in privaten Rentenleistungssystemen

> *"Das Modell festgelegter Beiträge erfordert einen differenzierten Überblick und Regulierung, um sicherzustellen, dass Probleme, die sich aus der politischen Dynamik des staatlichen Sektors ergeben, nicht einfach gegen andere ausgetauscht werden, die Operationen des Privatsektors mit sich bringen."*
>
> Lawrence Thompson, op. cit., zitiert von Nicholas Barr, Professor für Volkswirtschaft, London School of Economics and Political Science, Vereinigtes Königreich

> *"Das System im Umlageverfahren (in Lateinamerika) wäre bei guter Führung, guter Verwaltung und ohne politische Eingriffe erfolgreich gewesen."*
>
> Juan Fernando Berchesi, Präsident, República AFAP, Uruguay

Privat verwaltete Leistungssysteme spielen seit langem eine Rolle für die Einkommenssicherheit in vielen Ländern, in den letzten Jahren kam es jedoch zu einer deutlichen Steigerung des Engagements des Privatsektors. Jedes Rentensystem, einschließlich des staatlichen, birgt das Risiko, dass die Arbeitnehmer im Alter kein sicheres Einkommen beziehen. Die Sitzung beschäftigte sich mit den spezifischen Risiken in privat verwalteten Systemen und der Effektivität von Schutzmechanismen für die Arbeitnehmer gegen diese Risiken.

Nicholas Barr[10] beschrieb im Rahmen einer Diskussion über den Schutz der Rechte in privaten Leistungssystemen zunächst die vielfältigen Möglichkeiten, den Privatsektor in die soziale Sicherheit einzubeziehen. Er verdeutlichte, dass "Privatisierung" ein weitgehend

[9] Chef der Abteilung für Finanzierung, Versicherungsmathematik und Statistik, Internationales Arbeitsamt.
[10] Professor für Volkswirtschaft, London School of Economics and Political Science, Vereinigtes Königreich.

inhaltsloser Begriff geworden sei angesichts der Tatsache, dass dem Staat immer die Aufgabe der Regulierung der Sozialschutzsysteme bleibe, auch wenn er keine direkten Leistungen mehr erbringe.

Da private und staatliche Rentensysteme gemeinsame Ungewissheiten wie Wirtschafskrisen, demographische Erschütterungen und politische Instabilität teilen, trügen private Systeme zusätzliche Risiken in sich: im Bereich der Verwaltung (Inkompetenz oder Betrug), bei den Investitionen (Abhängigkeit von Schwankungen auf dem Aktienmarkt) und den Renten (Renditehöhe im Ruhestand). Wenn ein privates System effizient arbeiten soll, sei eine effektive Beteiligung des Staates an seiner Regulierung vonnöten – indem er die für eine blühende Marktwirtschaft notwendige gesetzliche Infrastruktur erhält, die Finanzmärkte und die Rentensysteme reguliert, um Missbräuche zu vermeiden.

Nicholas Barr kam zu dem Schluss, dass der Privatsektor eine eigene Rolle spielen könne, vor allem in einem selbstregulierten Markt und bei entsprechenden institutionellen Kapazitäten. Er warnte davor, dass die Einführung von Privatisierungsmodellen unter Nichtbeachtung dieser Einschränkungen zu vorhersehbaren Problemen führe. Walter Schulthess[11] erörterte den neueren argentinischen Fall, wo der Staat angesichts des Zusammenbruchs des Geld- und Finanzsystems auf private Pensionsfonds setzte. Dies zeige, dass private Systeme keineswegs immun gegen größere "politische Risiken" seien.

In der anschließenden lebendigen Diskussion stimmten die Panelteilnehmer darin überein, dass die Regierungen eine wichtige Funktion bei der Regulierung der Systeme des Privatsektors haben. So bestimmen z.B. in den Systemen mit garantierten Leistungen in den Vereinigten Staaten und Kanada staatliche Regelungen die Kriterien für die Rentenfinanzierung sowie die persönliche Haftung, wenn die Regeln nicht eingehalten werden. In der Schweiz setzen Arbeitgeber und Gewerkschaften auf die staatliche Regulierung der privaten Systeme und sehen es als wichtig an, dass die Arbeitnehmer die Investitionsstrategien verstehen. Wie bei der Abdeckung wurde das Verstehen der Systeme in der Öffentlichkeit als wichtige Frage in Bezug auf die damit verbundene Garantie von Rechten gesehen.

Im Rahmen einer Diskussion über den Einsatz von Steueranreizen, um Investitionen in privaten Systemen zu fördern, vertrat Nicholas Barr die Auffassung, dass die Regierungen mit Steueranreizen vorsichtig umgehen sollten, da das Sparen in diesem Bereich jenes in anderen verringern könne.

Angesichts der Betonung einer guten Regulierung der privaten Systeme, zeigten die Erfahrungen aus neuester Zeit in Argentinien und Uruguay, dass die Bürger unter der schlechten Verwaltung von staatlichen Systemen genauso leiden können, und dass die Notwendigkeit der Regulierung und einer sinnvollen politischen Steuerung sich nicht auf Private begrenzt.

Ganz gleich, ob es privat oder staatlich ist, ein System kann ohne den Respekt der Gesetze, eine unabhängige Verwaltung und Regulierung, Kontrolle und Buchprüfungen nicht bestehen. Will man die Rechte der Menschen auf Sozialschutz garantieren, ist also die eigentliche Frage nicht die, ob das jeweilige System private Elemente enthält oder nicht; es geht vielmehr darum, ob die Systeme im Rahmen einer staatlichen Regulierung politisch sinnvoll gesteuert werden.

[11] Berater für soziale Sicherheit, Argentinien.

Ansichten der Entscheidungsträger zur sozialen Sicherheit

"(Auf den sozialen Wandel) zu reagieren, ist eine der schwierigsten Aufgaben für Regierungen."

Jane Stewart, P.C., M.P., Ministerin
für die Entwicklung von Humanressourcen, Kanada

Auf der letzten Sitzung der Konferenz trug eine Reihe von politischen Führern und Entscheidungsträgern seinen Standpunkt zu der Frage bei, wie die soziale Sicherheit gestärkt werden kann. Trotz großer Schwierigkeiten in vielen Ländern zeigten die Präsentationen und die anschließende Diskussion, dass es eine ganze Reihe innovativer Ansätze in Bezug auf die Ausdehnung der Deckung gibt.

Zu Beginn der Konferenz hatte Jane Stewart[12] den wichtigen Aspekt hervorgehoben, dass ohne eine gute Wirtschaftspolitik auch keine gute Sozialpolitik zu haben ist. Sie brachte dann Beispiele zu Veränderungen der letzten Zeit in Kanadas Sozialsystemen, um sechs Leitprinzipien für die politischen Entscheidungsträger zu illustrieren:

- Nachhaltigkeit – ein Staat muss finanziell auf soliden Grundlagen stehen und soziale Investitionen im Rahmen seiner eigenen Möglichkeiten tätigen;
- Integration – ein gutes System der sozialen Sicherheit sollte nicht einzelne Gruppen ausschließen, insbesondere nicht die Schwachen;
- flexible Reaktion – Regierungen sollten in der Lage sein, Systeme zu ändern, um auf veränderte Bedürfnisse zu reagieren;
- eine ausgewogene Mischung aus aktiven und passiven Maßnahmen – eine moderne Sozialplanung erzielt ein Gleichgewicht zwischen passiven Maßnahmen wie Einkommensbeihilfen und aktiven Maßnahmen wie der beruflichen Aus- und Fortbildung;
- Flexibilität – System und Verwaltung sollten in der Lage sein, auf unterschiedliche Bedürfnisse der Kunden zu reagieren;
- Partnerschaft – Regierungen haben nicht alle Antworten parat und müssen mit akademischen Kreisen, Wirtschaft und Arbeitnehmervertretern zusammenarbeiten.

Wie Mutale Nalumango[13] hervorhob, ist eine Kombination von sinnvoller politischer Steuerung und politischem Willen nötig, um die soziale Sicherheit in Entwicklungsländern zu entwickeln. Dies gelte auch für Industrieländer, auch wenn es auf den ersten Blick nicht gleich einleuchte. Viele Entwicklungsländer ständen vor dem Problem eines niedrigen Wirtschaftswachstums, hoher Arbeitslosigkeit und verbreiteter Armut. Die Entwicklung werde zusätzlich durch eine niedrige Lebenserwartung behindert – in Ländern wie Sambia, wo AIDS weit verbreitet ist, sei dies besonders der Fall. Trotz dieser Beschränkungen sei Sambia entschlossen, Korruption in keiner Weise zu tolerieren (gute politische Führung), die Rentenabdeckung auszudehnen und nach Wegen zu suchen, auch den informellen Sektor einzubeziehen (politischer Wille).

Brasilien als Land mit mittlerem Einkommen hat ein ziemlich ausgedehntes und umfassendes Alterseinkommenssystem, steht aber vor zwei schwierigen Problemen: Das System im Umlageverfahren beruht auf Arbeitsdauer und ermutigt daher, zu früh in den Ruhestand zu treten, was das versicherungsmathematische Gleichgewicht des Systems gefährdet; obwohl das brasilianische Rentensystem große Zahlen von Menschen vor Armut schützt, sind 40 Millionen Arbeitnehmer (60 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung) bisher nicht abgedeckt.

[12] P.C., M.P., Ministerin für die Entwicklung von Humanressourcen, Kanada.
[13] Minister für Arbeit und soziale Sicherheit von Sambia.

Die vorgeschlagenen Lösungen sehen eine Anhebung des Rentenalters und eine Ausdehnung der Abdeckung vor, wobei die ärmsten Regionen Vorrang haben. Gleichzeitig unternimmt die Regierung Schritte zur Abschaffung der Kinderarbeit, indem sie Müttern mit niedrigen Einkommen Beihilfen für Schule und Nahrung gewährt. Die soziale Integration soll durch verbesserte Einzugsmethoden gefördert werden, die Menschen sollen bessere Dienstleistungen erhalten (z.B. mehr staatliche Unterstützung), es sollen Anreize für die Mitgliedschaft in der Sozialversicherung gesetzt werden und die Öffentlichkeit soll besser über die Vorteile einer solchen Mitgliedschaft informiert werden. Die Bedeutung der Inflationskontrolle wurde ebenfalls hervorgehoben.

In einer offenen Diskussion über die Probleme in der Russischen Föderation beim Übergang von der Zentralverwaltungs- zur Marktwirtschaft verwies Yury Lublin[14] auf die geringe Kenntnis in der Bevölkerung über die verfügbaren Leistungen sowie die Möglichkeiten für Veränderungen. Das Land gehe zu einem mehrsäuligen System über, das auf dem Fortbestand einer staatlichen Grundrente und einem neuen beitragsbezogenen Fonds für Arbeitnehmer basiert. Letzterer werde einen auf Kapitaldeckung basierenden Anteil mit individuellen Investitionen haben. Die nächste größte Herausforderung sei der Vorruhestand.

Yuri Lublin und James Lockhart[15] schlugen ein ähnliches System der Aufbesserung der Sozialversicherung durch einen kapitalgedeckten privat investierten Anteil vor, obgleich die Vereinigten Staaten hier von einem bereits stark privatwirtschaftlich geprägten mehrsäuligen System ausgehen. Dieses umfasst ein reifes Sozialversicherungssystem, von dem ein Drittel der älteren Amerikaner vollständig in Bezug auf ihr Ruhestandseinkommen abhängen, und eine Säule aus betrieblichen und privaten Rentenkonten, die steuerlich begünstigt wird. In den Vereinigten Staaten läuft jedoch eine Diskussion weiter, ob man angesichts der alternden Gesellschaft nicht zu einem kapitalgedeckten System mit privaten Investitionen übergehen und auf die Sozialversicherung im Umlageverfahren verzichten solle.

Im Gegensatz zur Diskussion in den Vereinigten Staaten stand die Präsentation des dänischen Systems der sozialen Sicherheit durch Finn Mortensen[16], der den Sozialphilosophen N.F.S. Grundtvig zitierte: "Wenige haben zuviel, aber noch weniger haben zu wenig", ein Satz, der das gesellschaftliche Ideal Dänemarks wiedergibt. Das Land hat sich für hohe Steuern entschieden, um das Recht jedes Bürgers auf ein aktives Leben zu sichern – ein Recht auf ein kulturelles und gesellschaftliches Leben sowie auf Arbeit. Angesichts des Alterungsprozesses in der Gesellschaft zielt diese Strategie darauf, möglichst viele Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren und die Menschen zur Arbeit bis zum offiziellen Ruhestandsalter von 67 Jahren zu ermutigen, da viele gegenwärtig schon mit 60 oder 61 in den Vorruhestand treten.

Diese unterschiedlichen Reformansätze bei den Renteneinkommenssystemen zeigen, dass die Diskussion in den meisten Weltregionen reifer geworden ist. Die Diskussion über die richtige Finanzierung von Rentensystemen ist weitgehend gelaufen: Es wird allgemein anerkannt, dass es wie bei der Gestaltung anderer Systeme der sozialen Sicherheit eine Reihe von sinnvollen Lösungen gibt und entsprechende Entscheidungen auf einer Vielzahl von Faktoren beruhen. Die Frage der Kosten bestimmt die Großzügigkeit des Rentensystems stärker als die Form des Systems. Wie Nicolas Barr schon zu einem früheren Zeitpunkt auf der Konferenz festgestellt hatte, ist der Alterungsprozess in der Gesellschaft an sich nicht das Problem. Die Menschen in den meisten Ländern der Welt leben eben länger; sie können daher länger arbeiten, obwohl dies ein Ansatz ist, der den Bürgern nicht so leicht nahe zu bringen ist.

---

[14] Erster Staatssekretär, Ministerium für Arbeit und soziale Entwicklung, Russische Föderation.
[15] Stellvertretender Beauftragter für soziale Sicherheit, Verwaltung für soziale Sicherheit, Vereinigte Staaten.
[16] Staatssekretär, Ministerium für soziale Angelegenheiten, Dänemark.

Schlussfolgerung

Bei Halbzeit der IVSS-Initiative zeigten die Teilnehmer der Konferenz, dass es ein neues Bewusstsein für die Problematik der Abdeckung gibt. Es gibt die traditionelle Auffassung, nach der sich die Deckung schrittweise und ständig verbessert, und zwar sowohl in Ländern mit reifen Systemen der sozialen Sicherheit als auch in jenen, in denen sich die soziale Sicherheit noch entwickeln muss. Die Konferenz zeigte, dass dies größtenteils Mythen sind. Wir werden statt dessen Zeuge, wie gemeinsame Deckungsprobleme in den Industrie- und Entwicklungsländern auftreten: Es finden ähnliche Diskussionen über die Rechte von Wanderarbeitern und Arbeitnehmern im informellen Sektor statt; einige Länder schrauben die soziale Sicherheit wegen des Kostenfaktors zurück und schließlich ähneln sich auch die Probleme mit der Beitragsumgehung und der Nichtinanspruchnahme von Leistungen.

Während der ganzen Konferenz wurde erörtert, ob internationale Transfers eine Möglichkeit der Ausdehnung der Abdeckung zugunsten der bisher Ausgeschlossenen darstellen. Obwohl die Umsetzung eines solchen Ansatzes von den meisten angesichts der immer noch bestehenden Probleme, die selbst in den meisten Industrieländern bestehen, als zu komplex angesehen wurde, wird diese Idee weiter diskutiert werden. Michael Cichon präsentierte eine Rente von "einem Dollar pro Tag", die auf die ältere Bevölkerung in den ärmsten Ländern schrittweise ausgedehnt werden könnte und aus Beiträgen der Arbeitnehmer in den OECD-Ländern finanziert würde. Zum gleichen Thema konfrontierte Bernard Kouchner die IVSS-Mitglieder mit der Erkenntnis, dass die Globalisierung der Bedürfnisse auch eine solche der Problemlösungen erfordere. Er präsentierte ein Konzept des "Patienten ohne Grenzen", um die Deckung und den gleichen Zugang zur Gesundheitsversorgung durch bescheidene Transfers aus den Industrieländern in die Entwicklungsländer zu garantieren. Finn Mortensen brachte mit seinem Vorschlag ein weltweites System der sozialen Sicherheit in die Diskussion, obgleich bei so unterschiedlichen Entwicklungsständen schwer vorstellbar ist, wie ein solches universelles System aussehen könnte, die gegenwärtige Diskussion in der Europäischen Union könnte sich allerdings als erster Schritt zu einer grenzüberschreitenden sozialen Sicherheit erweisen.

Auf alle Fälle sind für die Ausdehnung der Deckung vielfältige Ansätze nötig, was zu einem komplexen Mosaik des Sozialschutzes führt. Die Rolle der IVSS-Mitgliedsorganisationen bei der Leistungsverwaltung in einem komplexen Umfeld durchzog die Diskussion über die politische Steuerung auf der Konferenz wie ein roter Faden. Politische Steuerung – eine starke Verwaltung und Führung, klare Regelungen und verständliche Informationen für die Öffentlichkeit – wurden als grundlegend erkannt, um individuelle Rechte auf Sozialschutz zu sichern. Ganz gleich, ob es privat oder staatlich verwaltet ist, kein System der sozialen Sicherheit kann ohne gute Führungs- und Verwaltungspraktiken erfolgreich sein, aber es wurde auch deutlich, dass zum erfolgreichen Management eine gute Öffentlichkeitsarbeit gehört.

In seiner Ansprache stellte Bernard Kouchner fest, dass die soziale Sicherheit vermutlich einer der am wenigsten verstandenen Bereiche staatlicher Politik ist. Unwissen und Missverständnisse in der Öffentlichkeit gehören sicherlich zu den Ursachen für die Nichtinanspruchnahme von Leistungen und die Beitragsumgehung, die beide die Deckung verringern. Auf der Konferenz nahmen die Redner immer wieder die Idee auf, dass öffentliches Verständnis und Unterstützung für die soziale Sicherheit von grundlegender Bedeutung sind. Wenn man Systeme der sozialen Sicherheit schaffen, verändern oder verbessern will – die Deckung ausdehnen, Finanzierungsmethoden ändern etc. – muss die Öffentlichkeit diese Reformen verstehen und akzeptieren.

In seinen Schlussworten warf Dalmer D. Hoskins[17] grundlegende Fragen der Öffentlichkeitsarbeit auf. Er stellte fest, dass die Mitgliedsorganisationen der IVSS in der Regel nur wenig Fachwissen in diesem Bereich haben. Meist sehen sie sich selbst nicht als Public-Relations-Fachleute und fühlen sich unwohl, wenn sie eine Sozialphilosophie oder ein politisches Programm vertreten. Sollte die Verantwortung bei den Politikern bleiben, wenn es darum geht, die soziale Sicherheit der Öffentlichkeit zu erklären? Sollten die Institutionen der sozialen Sicherheit eine aktivere Rolle in diesem Bereich spielen? Die Initiative ist Teil der Bemühungen der IVSS, den Beitrag der sozialen Sicherheit zur Sicherheit der Menschen auf der Welt stärker im Bewusstsein zu verankern.

[17] Generalsekretär der IVSS.