



## ZUR DISKUSSION UND ORIENTIERUNG

### VIERTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

## Sozialer Schutz als Produktionsfaktor

### *Inhalt*

|   |    |
|---|----|
| 1. Kontext und Definitionen.....  | 1  |
| 3. Die Diskussion über den sozialen Schutz als Beitrag zum Wirtschaftswachstum..... | 4  |
| 4. Maßnahmen zur Begrenzung des sozialen Schutzes und Wirtschaftswachstum .....     | 7  |
| 5. Empirische Belege – Produktivität und Sozialausgaben.....                        | 8  |
| 6. Das bisherige Vorgehen der IAO.....  | 12 |
| 7. Eine vorläufige Agenda für das weitere Vorgehen .....                            | 13 |
| Literatur- und Quellenangaben.....  | 16 |

## 1. Kontext und Definitionen

1. Auf seiner Tagung im März 2003 hat der Verwaltungsrat die Globale Beschäftigungsagenda gutgeheißen, die die IAO als Reaktion auf Ersuchen des Weltgipfels für Soziale Entwicklung 1995 und der 24. Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen 2000 entwickelt hat. Die beiden Tagungen hatten die IAO aufgefordert, eine kohärente und koordinierte internationale Strategie zur Förderung der frei gewählten produktiven Beschäftigung zu entwickeln. Hauptziel dieser Agenda ist es, die Beschäftigung zum Mittelpunkt wirtschafts- und sozialpolitischer Grundsatzmaßnahmen zu machen. Die Agenda – und insbesondere ihre zehn Kernelemente – verkörpern auch die Beschäftigungsdimension der IAO-Agenda der menschenwürdigen Arbeit. Seit März 2003 hat der Ausschuß für Beschäftigung und Sozialpolitik mehrere der erwähnten Kernelemente für eingehende Diskussionen und Überprüfungen ausgewählt. „Sozialer Schutz als Produktionsfaktor“ ist das achte in der Liste der zehn Kernelemente.
2. In dieser Vorlage wird der Begriff „Produktionsfaktor“ in erster Linie als eine Kraft verstanden, die die Gesamtleistung einer Volkswirtschaft nachhaltig erhöht, indem sie vor allem die Leistung je Arbeitnehmer oder je Arbeitsstunde (d.h. die „Arbeitsproduktivität“<sup>1</sup>) steigert.
3. Sozialer Schutz (oder Soziale Sicherheit)<sup>2</sup> kann als eine Gesamtheit von Institutionen, Maßnahmen, Rechten, Pflichten und Transfers verstanden werden, deren *primäres Ziel* darin besteht,
  - a) den Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten zu gewährleisten und
  - b) Einkommenssicherheit zu bieten, um dabei zu helfen, bedeutenden Lebensrisiken zu begegnen (d.h. dem Einkommensverlust aufgrund von Invalidität, Alter oder Arbeitslosigkeit), und um Armut zu verhindern oder zu lindern.

Soziale Sicherheit ist ein Menschenrecht (Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte), ist Bestandteil des Mandats der IAO<sup>3</sup> und in einer Reihe von IAO-Übereinkommen verankert, am deutlichsten im Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, das zum Muster für die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit wurde. Die Notwendigkeit der Ausweitung der Sozialen Sicherheit wurde von der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2001 bekräftigt, die auch die IAO beauftragte, eine umfassende Kampagne zur Förderung der Ausweitung der Sozialen Sicherheit zu starten. Auf der gleichen Tagung stellte die Konferenz fest, daß Soziale Sicherheit [...] die Produktivität steigert<sup>4</sup>.

4. Das Kernelement Nr. 8 der Globalen Beschäftigungsagenda zeigt im wesentlichen drei Hauptwege auf, wie nationale Sozialschutzsysteme zu einem Produktionsfaktor werden können. Erstens hilft der soziale Schutz den Menschen gegen bedeutende Lebensrisiken und Einkommensverluste. Dabei kann er die Produktivität von Arbeitnehmern steigern und

<sup>1</sup> Weitere Begriffe sind die Kapitalproduktivität oder die Gesamt-Faktorproduktivität.

<sup>2</sup> In dieser Vorlage werden die Begriffe „sozialer Schutz“ und „Soziale Sicherheit“ wechselweise verwendet.

<sup>3</sup> Siehe Erklärung von Philadelphia (1944). Artikel III sieht eine umfassende Definition des sozialen Schutzes vor.

<sup>4</sup> Siehe IAA (2001), S. 2.

aufrechterhalten und schafft Möglichkeiten für neue Beschäftigung<sup>5</sup>. Zweitens kann der soziale Schutz auch ein entscheidendes Instrument für die Gestaltung des Wandels in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt sein. Drittens kann er die Wirtschaft stabilisieren, indem er Ersatzinkommen bietet, das in Zeiten der Rezession den Konsum stabilisiert und dadurch eine Verschärfung der Rezession aufgrund des einbrechenden Verbrauchervertrauens und seiner negativen Auswirkungen auf die Binnennachfrage verhindert. Die Ausweitung des sozialen Schutzes durch universale und auf Gemeinden gestützte Methoden sowie die Überwindung der durch alternde Bevölkerungen verursachten Probleme gelten als die Hauptaufgaben nationaler Systeme des sozialen Schutzes. Deshalb kam es bei der Verabschiedung der Globalen Beschäftigungsagenda zu einem dreigliedrigen Konsens über die potentiell positive Wirtschaftsrolle des sozialen Schutzes.

5. Es muß eingeräumt werden, daß die Einstufung des sozialen Schutzes als Produktionsfaktor außerhalb der IAO und in anderen Institutionen, die sich professionell mit dieser Frage befassen, nicht unbedingt geteilt wird<sup>6</sup>. Bei öffentlichen Diskussionen entsteht häufig der Eindruck, daß der soziale Schutz vielmehr als behinderndes statt als verstärkendes Element des Wirtschaftswachstums (der Produktivität) betrachtet wird. Andererseits wird jedoch auch zunehmend anerkannt, daß Maßnahmen des sozialen Schutzes positive Auswirkungen auf das wirtschaftliche Umfeld haben können, und zwar entweder unmittelbar durch die Förderung der Produktivität oder – eher mittelbar – durch Förderung der sozialen Kohäsion und des sozialen Friedens, die wiederum Grundvoraussetzungen für ein stabiles langfristiges Wirtschaftswachstum sind. Kern der Debatte über die wirtschaftlichen Auswirkungen des sozialen Schutzes ist somit die Frage, ob Sozialschutzsysteme reine Mechanismen zur Umverteilung des Konsums zwischen den Bürgern auf der Grundlage einiger normativer Regeln sind – was negative Auswirkungen auf die Wirtschaftsleistung haben könnte – oder ob sie auch als gesellschaftliche Investition in Sozial- und Humankapital mit langfristigen wachstumsfördernden Wirkungen betrachtet werden können.
6. Somit gibt es guten Grund, die Auswirkungen des sozialen Schutzes auf die Wirtschaftsleistung und insbesondere die Produktivität – das Kernthema dieser Vorlage – einer erneuten Prüfung zu unterziehen und einen Zusammenhang mit den bisherigen und dem potentiellen künftigen Vorgehen der IAO aufzuzeigen. Wir beginnen mit einer Revue der neueren Wirtschaftstheorien in bezug auf Wachstum und seine Determinanten, untersuchen sodann die potentiellen Wirkungen des sozialen Schutzes auf das Wirtschaftswachstum und liefern mögliche Interpretationen vorliegender Erkenntnisse. Die wichtigste Feststellung dürfte dabei lauten, daß die Ansicht, wonach zwischen dem *Niveau* des sozialen Schutzes und dem wirtschaftlichen *Wachstum* eine unvermeidliche Wechselbeziehung besteht, sehr wahrscheinlich falsch ist, da die meisten produktiven Wirtschaften der Welt im allgemeinen starke Sozialschutzsysteme kennen. Die genaue Natur aller Zusammenhänge zwischen der Wirtschaft und dem sozialen Schutz mag zwar nicht völlig klar sein, doch haben die Maßnahmen der IAO bisher darauf abgezielt, negative Auswirkungen zu verhindern. Sie konzentrierten sich vielmehr darauf, eine Verschwendung gesellschaftlicher Ressourcen zu vermeiden, indem mit Hilfe von Beratung, Forschung und Kapazitätsentwicklung sichergestellt wurde, daß die Systeme des sozialen Schutzes wirksam und effizient sind. Der Entwurf der für die Zukunft vorgesehenen Forschungs- und Aktionsagenda, den wir am Ende dieser Vorlage vorstellen, stützt sich auf eine Analyse der Diskussion der Wirtschaftsexperten, vorliegende statistische Ergebnisse und Erfahrungen der IAO

<sup>5</sup> Siehe IAA (2003).

<sup>6</sup> Siehe beispielsweise: IAA (2004; 1) Abs. 489.

## 2. Wesentliche Determinanten der Wirtschaftsleistung

7. Nach der üblichen Wirtschaftswachstumstheorie wird die langfristige Leistung je Arbeitnehmer (Produktivität) durch die Höhe der Kapitalinvestition<sup>7</sup> und die Effizienz der Arbeit, d.h. die Fähigkeiten der Arbeitnehmer, das Kapital zu nutzen, bestimmt. Kapitalinvestitionen haben drei Funktionen: i) den Teil des Grundkapitals zu ersetzen, der im Verlauf des Produktionsprozesses verbraucht wurde; ii) das Grundkapital zu erhöhen, um eine ausreichende Kapitalbasis für zusätzliche Arbeit zu schaffen; und iii) die Anwendung der neuesten Technologie innerhalb des Produktionsprozesses zu gewährleisten. Investitionen sollen also das Grundkapital auf der Höhe der „technologischen Grenze“ halten. Investitionen in Menschen („Humankapital“) sollen die für den effizienten Einsatz des Grundkapitals erforderlichen Fertigkeiten der Arbeitnehmer sichern. Gerade die Gleichzeitigkeit von Investitionen in Sachkapital und in Humanfertigkeiten ermöglicht das Maximum an Ertrag<sup>8</sup>.
8. Empirische Erkenntnisse untermauern mehr oder weniger diese sowohl für formelle wie auch für informelle<sup>9</sup> Volkswirtschaften in gleicher Weise geltende Theorie. Reiche Länder oder formelle Sektoren investieren einen hohen Anteil ihres BIP in Sach- und Humankapital. Sie bemühen sich ständig, ihr Sachkapital zu erhalten und widmen der Bildung und Fortbildung viel Zeit. Länder wie jene im Bereich der OECD sind nicht nur deshalb reich, weil sie hohe Beträge für solche Investitionen aufwenden, sondern auch, weil sie diese Produktionsfaktoren höchst produktiv nutzen. „Armen Ländern“ [informellen Sektoren; *Ergänzung der Autoren*] fehlt es nicht nur an Kapital und Bildung, sondern es kommt hinzu, daß die Produktivität, mit der sie diese Einsatzgüter nutzen, ebenfalls gering ist<sup>10</sup>.
9. *Warum* wenden einige Länder mehr Ressourcen, Zeit und Mühen für ihre Produktionsfaktoren auf als andere, und *warum* wenden einige die verfügbaren Ressourcen produktiver an als andere? Um diese Unterschiede zu erklären, sind mehrere Hypothesen aufgestellt worden<sup>11</sup>. Im Zuge jüngerer Entwicklungen im Zusammenhang mit der Wachstumstheorie ist mit Erfolg das Ausmaß *unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen* unter die Lupe genommen worden, das möglicherweise Erklärungen für das große festgestellte Einkommensgefälle zwischen Ländern/Volkswirtschaften liefert. Institutionelle Rahmenbedingungen werden hier als die Gesamtheit der vom Staat abhängigen Maßnahmen definiert, die gesellschaftliche Stabilität und die Sicherheit von Investitionen (Rendite)<sup>12</sup> gewährleisten, wozu auch die maßgebenden soziokulturellen und philosophischen Einstellungen gehören<sup>13</sup>. In jüngster Zeit ist in der Literatur über das Phänomen Wachstum, die sich auf

<sup>7</sup> Zur Erinnerung: Kapital ist *nicht* gleich Geld und *nicht* gleich Finanzmarktanlagen. De Soto (2000), S. 39-67.

<sup>8</sup> DeLong (2002), Kapitel 4. Dies ist nur eine von mehreren verschiedenen Voraussetzungen.

<sup>9</sup> Anstelle von „informell“ ist in jüngster Zeit der Begriff „außerlegal“ eingeführt worden. Siehe De Soto (2000).

<sup>10</sup> Jones (2002) S. 194.

<sup>11</sup> Aus Raumgründen werden in dieser Vorlage Faktoren wie Naturkatastrophen und Kriege (einschließlich Bürgerkriege), die tiefgreifende Auswirkungen auf das Wachstumspotential der Länder haben könnten, nicht behandelt. SIPRI (2004).

<sup>12</sup> Frenkel (1999), S. 307-320.

<sup>13</sup> North (1990); Weber (1976). Die übliche Wachstumstheorie hat solche Einstellungen nicht systematisch in ihre Überlegungen einbezogen. Dies hat ihren Standpunkt zu *Technologie* und *Bildung*

Entwicklungsländer konzentriert, vor allem auf das Bestehen *formeller Systeme der Eigentumsrechte* als unerläßliche Voraussetzung für Wirtschaftswachstum hingewiesen worden<sup>14</sup>. In dieser Vorlage werden Systeme des sozialen Schutzes als Teil der institutionellen Rahmenbedingungen der Gesellschaften verstanden, die im Hinblick auf ihre potentielle Auswirkung auf die Produktivität einer Prüfung unterzogen werden sollten.

10. *Institutionelle Angemessenheit und Stabilität* können in hohem Maß bestimmen, welche Investitionsrenditen erwartet werden. Ein Land, das mit unangemessen Regeln und Institutionen, die nicht den Erfordernissen des Tages entsprechen, arbeitet, verzichtet damit möglicherweise auf ein bestehendes Wachstumspotential. Wenn andererseits Regeln und Institutionen häufig geändert werden, gilt ein Land in den Augen potentieller inländischer oder internationaler Unternehmer im allgemeinen als riskant. Ein Land mit einem umfassenden Rechtssystem<sup>15</sup> in bezug auf Eigentumsrechte, das die Kapitalbildung ermöglicht, und einem zuverlässigen Bildungssystem, das eine ausreichende Zahl angemessen gebildeter und fachlich geschulter Personen hervorbringt, gilt dagegen als attraktiver Investitionsplatz. Ein Land mit einem *zuverlässigen System des sozialen Schutzes*, das die gesamte Bevölkerung erfaßt, verringert damit die Neigung der Menschen, sich in einer Weise zu verhalten, die durch illegale Tätigkeiten, Korruption oder auf andere Weise Ressourcen von ihrer produktiven Nutzung abziehen könnte.
11. Um empirische Belege hierfür zu finden, wurde für rund 100 Länder ein *Index der gesellschaftlichen Infrastruktur*<sup>16</sup> entwickelt und in bezug zum Investitionsanteil des BIP, der durchschnittlichen Zahl der Schuljahre und der Gesamt-Faktorproduktivität gesetzt<sup>17</sup>. Die Ergebnisse lassen einen deutlichen positiven Zusammenhang in allen drei Fällen erkennen: je höher der Index der gesellschaftlichen Infrastruktur, desto höher die Investitionsrate, die Investitionen in Bildung und Ausbildung und die Gesamt-Faktorproduktivität. Auf der Grundlage einer Extrapolierung dieser Ergebnisse wird hier behauptet, daß nur Länder, die ihrer Erwerbsbevölkerung (Bevölkerung) ein ausreichendes Maß an zuverlässigem sozialen Schutz bieten, in der Lage sind, eine eindeutig produktionsfördernde Politik zu verfolgen und gleichzeitig die Grenzen für den internationalen Handel und Wettbewerb zu öffnen.

### 3. Die Diskussion über den sozialen Schutz als Beitrag zum Wirtschaftswachstum

12. In den letzten Jahrzehnten hat es in zahlreichen Ländern eine intensive grundsatzpolitische Diskussion über die nationalen Systeme des sozialen Schutzes und ihre erkennbaren Auswirkungen auf die Wirtschaftsleistung gegeben. Dabei wird einerseits von Experten

eingengt und dazu beigetragen, dass die Wachstumstheorie das zunehmende Einkommensgefälle zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern nur zum Teil erklären kann.

<sup>14</sup> De Soto (2000), Coase (1937)/(1960) mit dem Schwergewicht auf der Minimierung von Transaktionskosten und der Rolle von Eigentumsrechten.

<sup>15</sup> In dem die gesamte Bevölkerung Zugang zu dem System hat. De Soto (2000).

<sup>16</sup> Der Index erfasst (1) das Ausmaß, in dem ein Land Produktion gegenüber „Diversions“ begünstigt, und (2) die Zahl der Jahre seit 1950, in denen die Wirtschaft aufgrund mehrerer Kriterien als offen für den internationalen Handel eingestuft wird. Siehe: Jones (2002), S. 144.

<sup>17</sup> Jones (2002), S. 143-147. Gesamt-Faktorproduktivität = gesamte Produktivität von Kapital und Arbeit.

(insbesondere den Mitarbeitern internationaler Finanzinstitutionen)<sup>18</sup> behauptet, daß sich Länder, deren Sozialsysteme bis zu 35 Prozent ihres BIP umverteilen, diese nicht mehr leisten können. Ausgaben für den sozialen Schutz in dieser Höhe und darüber hinaus gelten als ein Hindernis für das Wachstum, da sie kurz- und langfristig negative Wachstumseffekte haben.

- 13.** Es wird die Ansicht vertreten, daß sich der soziale Schutz auf den folgenden Wegen schädlich auf das Wirtschaftswachstum auswirkt<sup>19</sup>:
- a) Für Arbeitsmärkte ergeben sich negative Auswirkungen, wenn Transferleistungen ausschließlich durch die Besteuerung von Arbeit finanziert werden (im Rahmen rigider Lohnstrukturen; siehe jedoch Absatz 14.e);
  - b) wenn der soziale Schutz im Gegensatz hierzu aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird, wirkt er sich (aufgrund seiner systembedingten Dynamik) negativ auf die Ausgewogenheit des Staatshaushaltes aus, erhöht die Zinssätze und reduziert somit durch die entsprechende Verdrängungswirkung den Umfang öffentlicher und privater Investitionen;
  - c) Institutionen, die Einkommensschutz im Fall von Arbeitslosigkeit oder in Form von Vorruhestandssystemen bieten, lösen damit das Ausscheiden potentieller Produktivkräfte aus der Erwerbsbevölkerung aus;
  - d) wenn die Höhe der Verwaltungskosten gleichbedeutend mit einer fiskalischen Verschwendung ist, treten hohe wirtschaftliche Opportunitätskosten auf, da die hierfür benötigten Beiträge oder Steuern andernfalls für die Finanzierung von Kapitalinvestitionen genutzt werden könnten.
- 14.** Andererseits gibt es die folgenden potentiellen Wege, wie positive Auswirkungen zuverlässiger Systeme des Sozialschutzes auf das Wirtschaftswachstum erzielt werden können:
- e) Sozialschutzsysteme vermindern ganz wesentlich die existentielle Unsicherheit, bieten ein Gegengewicht zu der Notwendigkeit, zu außerlegalen oder illegalen Methoden der Einkommensgewinnung Zuflucht zu nehmen, vermindern das Potential für soziale Unruhen und schaffen somit die sozialen Voraussetzungen für langfristige rentable Investitionen;
  - f) beschäftigungsbezogene Systeme (einschließlich der Arbeitslosenversicherung) tragen dazu bei, Anpassungen der Erwerbsbevölkerung an strukturelle Wirtschaftsveränderungen zu erleichtern;
  - g) eine allgemeine Gesundheitsbetreuung und Arbeitsschutz, darunter auch Systeme, die gezielt der Verhütung und Linderung von HIV/Aids dienen, erhöhen die Arbeitsproduktivität;

<sup>18</sup> IWF (2003), Kapitel IV.

<sup>19</sup> Anhänger dieser Argumentationslinie stützen sich auf eine „kanonische“, mathematisch formulierte Gruppe von Modellen, deren Ergebnisse eindrucksvoll in dieselbe Richtung weisen. Auch die vorherrschende „neohistorische“ Wirtschaftswachstumstheorie vertritt eine *Anti-Sozialschutzposition*. So argumentiert beispielsweise De Soto (2000) auf einer neoliberalen Grundlage und geht nicht auf die potentiell wachstumsfördernde Rolle der Systeme des sozialen Schutzes im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts ein.

- h) nationales Renten-Sparkapital kann eine wichtige Quelle der Finanzmärkte werden und damit vorübergehend eine wichtige Rolle im Rahmen von wirtschaftlichen Wachstumspolitiken spielen;
  - i) Sozialdienste schaffen selbst umfangreiche Beschäftigung;
  - j) den Arbeitslosen, Invaliden, Älteren, Kranken und anderen sozialen Gruppen Einkommen zu bieten, stabilisiert den Verbrauch in Zeiten der Rezession und stützt damit den Umsatz der Firmen und ihre Vorbereitung (Umstrukturierung) für den nächsten Wachstumszyklus;
  - k) formelle Systeme des sozialen Schutzes stellen Kanäle dar, über die positive Einkommenseffekte der Globalisierung den verletzbaren Menschen in den Gesellschaften zufließen können; über diesen Mechanismus tragen sie zur Akzeptanz der Globalisierung bei und fördern globale wachstumsfreundliche Maßnahmen;
  - l) die Arbeitsproduktivität wird positiv beeinflusst, wenn Transfers teilweise oder ausschließlich durch die Besteuerung von Arbeit finanziert werden (im Rahmen rigider Lohnstrukturen; siehe jedoch Absatz 13.a);
  - m) wenn es Systeme des sozialen Schutzes gibt, sind die Gleichgewichtsarbeitskosten in der Volkswirtschaft wesentlich geringer als bei Abwesenheit solcher Systeme; dies ist ein Ergebnis der gemeinsamen Übernahme von Risiken im Rahmen des sozialen Schutzes, die es ermöglicht, ein vorausbestimmtes lebenslanges Einkommensniveau zu geringeren Kosten zu erzielen, als in Fällen, in denen Arbeitnehmer individuell für eine lebenslange Einkommenssicherheit sorgen müßten. Kurz: Die gemeinsame Übernahme von Risiken senkt den Gleichgewichtslohn, setzt Ressourcen für Investitionen frei und trägt damit zur produktiven Beschäftigung bei;
  - n) formelle Systeme des sozialen Schutzes sind für die Unternehmen eine bedeutende Quelle für Informationen über wesentliche Parameter des Wettbewerbs, wie etwa nationale und regionale Lohnstrukturen und die Verteilung der Kaufkraft in der Bevölkerung. Damit trägt der soziale Schutz dazu bei, wachstumshemmende Entscheidungen einzelner Firmen zu vermeiden. Hinzu kommt, daß durch die Mitwirkung von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierungen an der Verwaltung des sozialen Schutzes die wichtigen Wirtschaftsakteure über ein unschätzbares Kommunikationsnetz verfügen, das das Wachstum fördert;
  - o) in Entwicklungsländern erleichtern Systeme des sozialen Schutzes die Gewinnung ausländischer Arbeitnehmer, was unbedingt notwendig ist, um den künftigen durch die Überalterung bedingten Arbeitskräftemangel auszugleichen (Ersatzmigration) und damit ein Absinken des Lebensstandards zu vermeiden.
- 15.** Ungeachtet der Tatsache, daß diese gewichtete Aufstellung der Argumente für und wider den sozialen Schutz ziemlich ausgeglichen zu sein scheint, ist der Analyse der Nettoauswirkung dieser konkurrierenden Kräfte in der realen Welt bisher nur unzureichend Aufmerksamkeit gewidmet worden<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> IAA (2001), S. 11-12. Ein wichtiger Grund von vielen für diese Situation ist die Tatsache, dass es keine methodologische Übereinkunft in akademischen Kreisen gibt, die die Anwendung formeller Instrumente des sozialen Schutzes auf die Förderung von Entwicklung und Wachstum ermöglichen würde. Wichtige Voraussetzungen für eine langfristige Wirtschaftsleistung, wie etwa sozialer Frieden, sind einfach zu schwierig im Modell darzustellen.

#### 4. Maßnahmen zur Begrenzung des sozialen Schutzes und Wirtschaftswachstum

16. Die derzeitige defensive Stellung des sozialen Schutzes im Rahmen nationaler und internationaler Grundsatzdiskussionen geht bis etwa in die Mitte der siebziger Jahre zurück. Nach der ersten Ölkrise setzte in den wichtigen Wohlfahrtsstaaten eine Zeit der *Begrenzung des Wohlfahrtsstaates* ein, d.h. diese Staaten hielten im wesentlichen den Anteil ihrer Sozialausgaben am BIP auf dem damals erreichten Stand. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs erreichte dieser Anteil vorübergehend in jenen Ländern Rekordhöhen, die von den dadurch bedingten Veränderungen der multilateralen Handelsbeziehungen und anderen Faktoren wirtschaftlich am stärksten betroffen waren. Inzwischen haben all diese Länder wieder ihren „normalen“ Stand erreicht<sup>21</sup>. Die getroffenen Begrenzungsmaßnahmen entsprechen dem *neuen Paradigma der Wirtschaftspolitik*, das die politische und sozioökonomische Analyse während der letzten 20 bis 25 Jahre bestimmt hat und wonach die niedrigen europäischen Wachstumsraten d.h. das Ergebnis eines zu hohen und falsch angelegten sozialen Schutzes sind.
17. Noch ist nicht klar, ob dieses „neue Paradigma“ künftig zu noch weiteren Absenkungen des Anteils der Sozialausgaben am BIP führen wird. In jedem Fall stünden solchen Entwicklungen eine Reihe gesellschaftlicher Faktoren entgegen, wie die zunehmende Arbeitslosigkeit, die steigenden Gesundheitskosten, sich verändernde Familienstrukturen oder steigende Abhängigkeitsraten im Alter, die sämtlich die Unsicherheit in den Industrieländern erhöhen. Bisher kann beobachtet werden, daß sich die Sozialausgaben in der OECD (gemessen als Prozentsatz des BIP) langfristig stabilisiert haben, was sowohl für Länder mit geringerem als auch für Länder mit höherem Wirtschaftswachstum gilt.
18. Ganz offensichtlich hat diese Politik nicht zu einem stärkeren Wirtschaftswachstum geführt. Statt dessen sind die Wirtschaftswachstumsraten seit Mitte der siebziger Jahre auf ein mäßiges Niveau abgesunken. Sie bewegen sich seit dieser Zeit um den ziemlich stabilen Satz von 2 Prozent. Die nach ihrer Wirtschaftsleistung erstellte Rangliste der Länder ändert sich zwar im Lauf der Zeit, doch hängen alle Industrieländer in bezug auf ihre Wirtschaftsentwicklung in hohem Maß voneinander ab. Der weitere geringe Rückgang der Wachstumsraten seit den frühen neunziger Jahren ist auf andere Faktoren als die Sozialausgaben (die sich nicht änderten) zurückzuführen.
19. Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß es in den letzten drei Jahrzehnten keine negative Korrelation zwischen den Wirtschaftswachstumsraten der Länder und dem Anteil ihrer Sozialschutzausgaben am BIP gegeben hat. Offensichtlich haben die Regierungen der größeren Länder in den letzten 30 Jahren ständig Maßnahmen getroffen, um die Ausgaben für den sozialen Schutz stabil zu halten<sup>22</sup>, während die Wachstumsraten des BIP im gleichen Zeitraum im allgemeinen zurückgingen<sup>23</sup>. Ob es zu einer Umkehr der BIP-Wachstumsraten in Richtung auf ein höheres Durchschnittsniveau kommt, läßt sich nicht sagen. Offensichtlich jedoch dürfte eine solche Umkehr kaum durch eine bloße Stabilisierung der Sozialausgaben ausgelöst werden. Im folgenden Abschnitt wird gezeigt, daß es gute Gründe dafür gibt, das Gegenteil anzunehmen.

<sup>21</sup> IAA (2004).

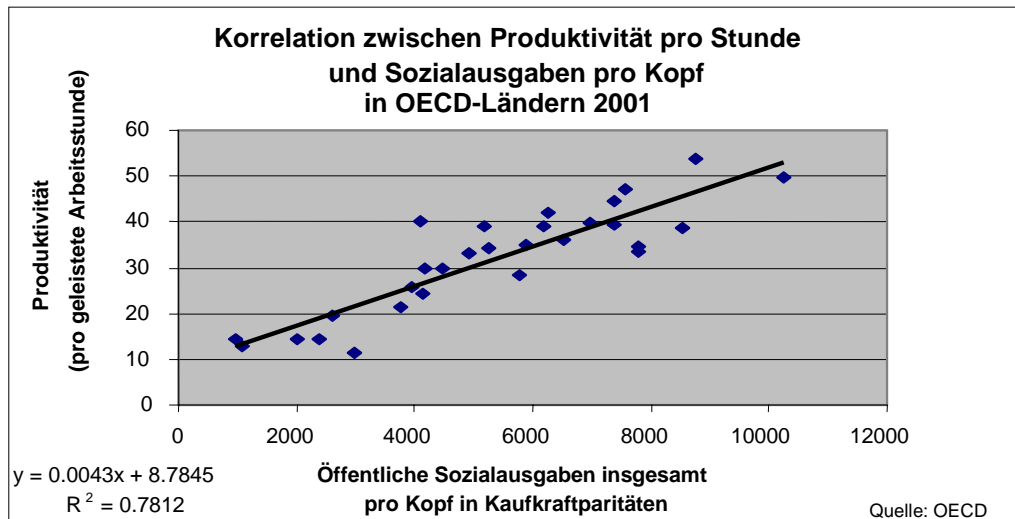
<sup>22</sup> Es gibt aber Ausnahmen. Griechenland beispielsweise hat den Anteil seiner Sozialausgaben am BIP über einen Zeitraum von etwa 20 Jahren ständig erhöht, während ihn Irland bedeutend vermindert hat.

<sup>23</sup> EUROSTAT (2004).

## 5. Empirische Belege – Produktivität und Sozialausgaben

20. Für die OECD-Region lassen statistische Analysen eine ausgeprägt positive Korrelation zwischen Sozialausgaben pro Kopf der Bevölkerung und Arbeitsproduktivität, gemessen als BIP pro geleistete Arbeitsstunde, erkennen<sup>24</sup>.

Abbildung 1: Arbeitsproduktivität pro Stunde und Sozialausgaben, OECD



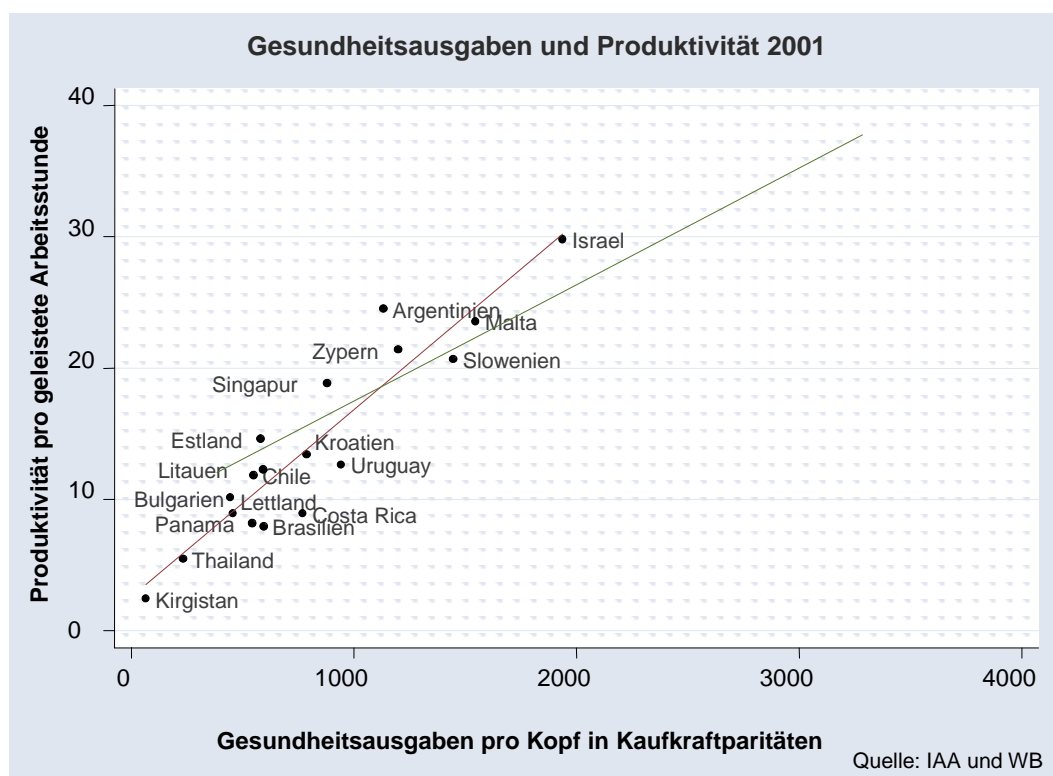
Quelle: IAA-Berechnungen auf der Grundlage der OECD/SOCEX-Datenbank

Die Korrelation zwischen „einfacher“ Produktivität pro Arbeitnehmer und Sozialausgaben pro Kopf ist immer noch positiv, aber weniger eng.

21. Das gleiche Verhältnis scheint auch für Nicht-Mitgliedsländer der OECD zu gelten. Die Datenlage ist allerdings schwächer, weshalb wir uns darauf beschränkt haben, das Verhältnis zwischen Gesundheitsausgaben pro Kopf und Produktivität pro Stunde zu analysieren. Vorläufig werden Gesundheitsausgaben als jener Teil der gesamten Sozialausgaben betrachtet, der die größte unmittelbare Auswirkung auf die Erhaltung der Arbeitnehmerproduktivität hat.

<sup>24</sup> Diese Feststellungen stehen nicht im Widerspruch zu Abs. 23 (erster Satz). Abs. 23 befasst sich mit der Entwicklung im Lauf der Zeit, während die Ergebnisse hier verschiedene Länder im gleichen Jahr betreffen.

Abbildung 2: Gesundheitsausgaben pro Kopf und Produktivität pro Stunde, Nicht-Mitglieder der OECD



Wiederum ist die Korrelation weniger eng, aber nach wie vor beträchtlich, wenn die Produktivität als einfaches BIP pro Arbeitnehmer gemessen wird.

**22.** Objektiv können diese Beobachtungen unterschiedlich (und in gewissem Umfang gegensätzlich) interpretiert werden.

- a) Die Standardinterpretation lautet natürlich, daß Sozialausgaben (nur) in dem Maß erhöht werden können, wie die Arbeitsproduktivität und die Leistung steigen. Produktivität ist eine Voraussetzung für sozialen Schutz, nicht das Gegenteil. Je höher die Arbeitsproduktivität, desto höher die nationale Gesamtleistung und desto mehr kann über nationale Systeme des sozialen Schutzes umverteilt werden.
- b). Eine weitere Interpretation könnte lauten, daß Sozialausgaben notwendig werden, wenn die Produktivität hoch ist. Man könnte argumentieren, daß es bei mit hoher Produktivität arbeitendem Humankapital – ähnlich wie bei Sachkapital – eine hohe „Abschreibungsrate“ gibt. Sozialer Schutz wäre somit als eine Ausgleichsmaßnahme für die Abschreibung von Humankapital zu interpretieren. Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Rentensysteme würden dann als Systeme interpretiert werden, die es Menschen ermöglichen, der Arbeit zu „entkommen“, also sozusagen erschöpfte Menschen vom Produktionsprozeß freikaufen<sup>25</sup>. Die Gesundheitsfürsorge würde als System interpretiert werden, das die Produktionskapazität erhält, indem es die potentielle Zeit, für die ein Arbeitnehmer dem Produktionsprozeß erhalten bleibt, verlängert.

<sup>25</sup> In bezug auf Renten vertritt Sala-I-Martin (1996) das Argument, dass Ruhestandssysteme den Zweck haben, weniger produktive Personen aus dem Arbeitsmarkt freizukaufen.

- c). Dieser Fall verfolgt eine ähnliche Argumentationslinie wie in Fall b). Während jene Auswirkungen jedoch als unmittelbare Auswirkungen betrachtet werden können, betrachtet Fall c) mehr die indirekten Auswirkungen. Sie könnten insbesondere das Ergebnis eines hohen Niveaus der Einkommenssicherheit und des Zugangs zur Gesundheitsfürsorge sein, das die Motivation und die körperliche und geistige Fähigkeit zur Konzentration auf die Arbeit erhöhen und damit die Produktivität steigern würde.
23. Aber auch wenn unterschiedliche Interpretationen möglich sind, sollte nicht die grundlegende Tatsache außer acht gelassen werden, daß die vorgenannten empirischen Belege in keiner Weise darauf hindeuten, daß hohe Ausgaben für den sozialen Schutz im allgemeinen mit geringer Produktivität verbunden sind. Eine vereinfachende Argumentation in diesem Sinne ist nicht mit den festgestellten Tatsachen vereinbar. Im Gegenteil, es scheint nachdrückliche empirische Belege zu geben, aus denen hervorgeht, daß hohe Produktivität im allgemeinen von hohen Sozialausgaben begleitet ist.
24. Die schwächere positive Korrelation zwischen dem sozialen Schutz pro Kopf und der Produktivität pro Arbeitnehmer deutet darauf hin, daß einige Leistungen vom Eintritt in den Arbeitsmarkt abhalten können. Dies läßt auf strukturelle Wirkungen des (möglicherweise unzulänglich gestalteten) sozialen Schutzes schließen. Offensichtlich können die institutionellen Vorkehrungen, die die Transfers regeln, mikroökonomische Anreize ebenso wie Hemmnisse und Mängel bewirken. So können Sozialaufwendungen auf dem Wege über die Produktivität einen hohen Stand des BIP fördern, aber möglicherweise nicht gleichzeitig eine volle Nutzung des Produktionspotentials der Länder bewirken<sup>26</sup>, wenn sie unzulänglich gestaltet sind. Eine wesentliche Aufgabe für die Zukunft wird deshalb darin bestehen, zwischen einer guten und unzulänglichen Gestaltung der Systeme des sozialen Schutzes zu unterscheiden.
25. Die weitverbreitete Ansicht, wonach zwischen dem *Niveau* des sozialen Schutzes und dem wirtschaftlichen *Wachstum* eine unvermeidliche Wechselbeziehung besteht, ist höchstwahrscheinlich falsch. Das folgende Landesbeispiel kann in gewissen Umfang als fallbezogene Untermauerung dieser Feststellung betrachtet werden.

<sup>26</sup> In jüngerer Zeit haben Cichon, Scholz u.a. (2004) argumentiert, dass es „wahrscheinlich eine korrekte Schlussfolgerung ist, dass Wirtschaftstheorie und empirische Belege allein keine eindeutige Antwort darauf geben, was die Netto-Auswirkung der verschiedenen Formen des Wohlfahrtsstaats auf die Wirtschaftsleistung und damit das Wohl der Bevölkerung ist .... Was wir gelernt haben, bestätigt jedoch frühere Feststellungen, wonach Maßnahmen des sozialen Schutzes in der Tat positive soziale Ergebnisse erbringen können und die Wirtschaftsentwicklung nicht strangulieren. Das ist ermutigend.“

### Kasten 1: Republik Zypern – Gleichzeitig Ausweitung des sozialen Schutzes und Wirtschaftswachstum\*

Panayotis Yiallourous, einer der prominenten Planer des zyprischen Sozialversicherungssystems im Zeitraum 1970 bis 1990, schildert den Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsentwicklung seines Landes und den Entwicklungen der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit wie folgt:

#### Wirtschaftsleistung

Die Wirtschaftsleistung Zyperns seit der Unabhängigkeit 1960 war, mit Ausnahme eines kurzen Zeitraums nach der aufgrund der Invasion von 1974 erfolgten Teilung des Landes, durchaus zufriedenstellend. Von 1961 bis 1973 wuchs das BIP um durchschnittlich 6,8 Prozent im Jahr, die Arbeitslosenquote fiel von 3 Prozent auf 1,2 Prozent, die durchschnittliche Inflationsrate lag bei 2,4 Prozent, und der durchschnittliche Anstieg der Produktivität bei 5,8 Prozent. Die realen Investitionen stiegen von 19,7 Prozent des BIP im Jahr 1961 auf 30,2 Prozent im Jahr 1973. Die Ereignisse von 1974 bewirkten einen Rückgang des BIP im Zeitraum 1974/75 um 18 Prozent. Diesem Rückgang folgte jedoch ein „Wirtschaftswunder“ im Zeitraum 1975-1978, als die durchschnittliche Rate des realen Wachstums bei 13,8 Prozent lag und die Investitionen von 22,5 Prozent auf 30,7 Prozent des BIP stiegen. Das durchschnittliche reale Wachstum in den achtziger Jahren lag bei 6,2 Prozent und in den neunziger Jahren bei 4,4 Prozent. 2002 und danach erlitt die Wirtschaft Zyperns, die inzwischen stark vom Tourismus abhängig geworden war, als Folge der Ereignisse vom 11. September in den USA und des internationalen Anstiegs der Ölpreise eine beträchtliche Verlangsamung ihres Wachstums. Da Zypern aber einen hohen Entwicklungsstand, Stabilität und soziale Gerechtigkeit sowie gleichzeitig nahezu Vollbeschäftigung und makro-ökonomische Stabilität erreichte, konnte es dennoch 2004 Mitglied der EU werden. Für 2003 lag das Pro-Kopf-BIP Schätzungen zufolge bei 15.800 EURO und damit bei rund 65 Prozent des Durchschnitts der 15 EU-Länder.

#### Entwicklung des sozialen Schutzes und seine Auswirkung

Bei der Unabhängigkeit hatte der neue Staat ein System des sozialen Schutzes im Embryonalzustand geerbt. In der Zeit nach der Unabhängigkeit entwickelte sich das System der sozialen Sicherheit im Rahmen der Gesamtentwicklung allmählich, aber stetig, zu einem wirklich umfassenden System.

Das System des sozialen Schutzes als Ganzes spielte in der Zeit nach den Ereignissen von 1974 bis zum Wiederaufschwung der Wirtschaft und zur Absorbierung der Arbeitslosen eine wichtige Rolle als Einkommensergänzung. Die Investitionen in den sozialen Schutz verminderten damit die Auswirkungen eines politischen und wirtschaftlichen Schocks.

Diese Investitionen machen sich nach wie vor bezahlt. In Zypern ist der Tourismus die wichtigste Devisenquelle und beeinflusst damit mittelbar und unmittelbar die Gesamtwirtschaft. Diese Abhängigkeit macht die Wirtschaft aber außerordentlich empfindlich gegenüber externen Einflüssen. So stieg beispielsweise im Zeitraum 1991-92 als Folge des Golfkriegs die Arbeitslosigkeit drastisch, doch konnten die Leistungen der Sozialen Sicherheit in wesentlichem Umfang die nachteiligen Einkommensfolgen der Arbeitslosigkeit für die Arbeitnehmer in der Tourismusbranche ausgleichen und der Tourismusbranche selbst helfen, ihre Arbeitnehmer bis zum Wiederaufschwung zu behalten. Die gleichen Mechanismen trugen dazu bei, die Auswirkungen des 11. September und der darauf folgenden Ereignisse zu mildern.

Insgesamt hatte das System des sozialen Schutzes in Zypern, das alle wichtigen sozialen, wirtschaftlichen und biologischen Risiken abdeckt, eine positive Wirkung auf Produktivität und Wachstum. Leistungen bei Krankheit, Invalidität und arbeitsbedingten Schädigungen sowie die Gesundheitsbetreuung trugen dazu bei, daß die Arbeitnehmer einen hohen Stand der Produktivität erreichen und wahren konnten, und spielten damit eine Schlüsselrolle bei Entwicklung und Wirtschaftswachstum. Leistungen des sozialen Schutzes und der Gesundheitsbetreuung reduzierten meßbar den Verlust an Humankapital aufgrund von Invalidität und vorzeitigem Tod durch mangelnden Zugang zu Gesundheitsdiensten und Unterstützungseinkommen. Die Beseitigung geschlechtsbedingter Ungleichheiten und die Einführung eines Mutterschafts- und Kindergeldes in das System des sozialen Schutzes wirkten sich positiv auf die Erwerbsquote der Frauen aus und lieferten der expandierenden Volkswirtschaft dringend benötigte Arbeitskräfte. In den Zeiten der großen Wirtschaftskrisen seit der Unabhängigkeit trugen die Leistungen der Sozialen Sicherheit dazu bei, die Auswanderung von Fachkräften zu begrenzen, und ermöglichten dadurch immer wieder einen raschen wirtschaftlichen Aufschwung. Darüber hinaus trugen Sozialleistungen dazu bei, das Konsumniveau aufrechtzuerhalten, und milderten damit die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Nachfrage. Ebenso wichtig war die Tatsache, daß die Einkommenssicherheit in den letzten Jahrzehnten Armut und ihre nachteiligen Folgen für den sozialen Frieden und die Kohäsion und damit wiederum die Wirtschaftsleistung verhinderte.

#### Die Rolle der IAO

Zypern wurde kurz nach seiner Unabhängigkeit Mitglied der IAO. Seither hat sich das Land an den Idealen und Grundsätzen der IAO ausgerichtet. Dem Grundsatz der Dreigliedrigkeit verpflichtet, hat Zypern ein Netz dreigliedriger beratender Organe geschaffen, die einen Beitrag zur Förderung des sozialen Dialogs auf dem weiteren Gebiet der Arbeits- und Sozialpolitik leisten. Bisher hat Zypern mehr als 50 IAO-Übereinkommen ratifiziert, darunter drei wichtige Übereinkommen im Bereich Soziale Sicherheit, d.h. die Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), (Nr. 121) über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und (Nr. 128) über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene. Darüber hinaus hat die IAO über ihr Programm der technischen Hilfe Zypern vor allem in den ersten Jahrzehnten der Unabhängigkeit dabei unterstützt, seine institutionelle Infrastruktur im Bereich Arbeit und sozialer Schutz zu entwickeln. Es sei darauf hingewiesen, daß die IAO umfassend an der Gestaltung und Entwicklung des Allgemeinen Sozialversicherungssystems beteiligt war, für das es nach wie vor versicherungsmathematische und beratende Dienste erbringt. Diese letzteren Tätigkeiten gelten nunmehr vor allem den Bemühungen, die betreffenden Systeme mit Hilfe eines dreigliedrigen Beratungsprozesses finanzierbar und tragfähig zu machen.

\* Auf der Grundlage eines Referats von Yiallourous: *Social protection as a productive factor in Cyprus*. Vervielfältigter Entwurf, Nicosia, Aug. 2005.

## 6. Das bisherige Vorgehen der IAO

26. Während die akademische Diskussion über die wirtschaftlichen Auswirkungen des sozialen Schutzes tobte, traf die IAO in den letzten Jahrzehnten pragmatische Maßnahmen, um die Auswirkung des sozialen Schutzes auf die Wirtschaftsleistung zu verbessern. Die Begründung ihres Vorgehens war einfach: Wenn Systeme des sozialen Schutzes in menschenwürdigen Gesellschaften eine soziale Notwendigkeit sind, kann die Steigerung ihrer (produktiven) Effizienz (d.h. das Vermeiden von Verschwendungen) die Gesamtzuweisung der Ressourcen in einer Volkswirtschaft und damit – gemäß allen Wirtschaftstheorien – die Wachstumsleistung dieser Volkswirtschaft nur verbessern.
27. Die Hauptabteilung Soziale Sicherheit hat über Jahrzehnte versicherungsmathematische Finanz- und Sozialbudgetüberprüfungen sowie Überprüfungen der Leitung und Verwaltung von Systemen der Sozialen Sicherheit in mehr als 70 Mitgliedstaaten in allen Kontinenten, von Inselstaaten in der Karibik, Zypern und Fidschi bis zu großen bevölkerungsreichen Ländern wie China, Türkei und Ukraine, durchgeführt. Diese Überprüfungen haben Regierungen Orientierungshilfe für die Steigerung der Leistungsfähigkeit dieser Systeme geliefert. Das STEP-Programm (Strategien und Instrumente gegen soziale Ausgrenzung und Armut) der Hauptabteilung hilft gemeindegestützten Versicherungssystemen, in Gesellschaften, in denen der Staat keinen sozialen Schutz für alle bietet oder bieten kann, die soziale Wirksamkeit und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erhöhen. Daneben haben, obwohl sie, genau genommen, nicht unter die für diese Vorlage geltende Definition des sozialen Schutzes fallen, die Tätigkeiten des Sektors Sozialschutz zur Verbesserung des Arbeitsschutzes und der Arbeits- und Lebensbedingungen sowie zur Förderung von Aufklärungskampagnen über HIV/Aids am Arbeitsplatz sämtlich unmittelbare Auswirkungen auf die Produktivität und die wirtschaftliche Berechtigung von Investitionen in die Fertigkeiten der Erwerbsbevölkerung gehabt.
28. Gleichzeitig führt der Sektor Sozialschutz einen umfangreichen Wissenstransfer durch, der vor allem der Verbreitung von Kenntnissen gilt, die eine Verbesserung der produktiven Leistungsfähigkeit ermöglichen. Er dient der Steigerung der Fähigkeiten nationaler Experten und Entscheidungsträger, die potentiellen positiven wirtschaftlichen Auswirkungen des sozialen Schutzes zu analysieren und zu nutzen. Hierzu gehört auch die Internet-Plattform CIARIS (Zentrum für Informatik-Ausbildung und -Ressourcen im Bereich der sozialen Einbeziehung) des STEP-Programms, das den interaktiven Lernprozeß über gemeindegestützte Systeme des sozialen Schutzes unterstützt. Von der Überzeugung ausgehend, daß auf der Hochschulebene der soziale Schutz zum normalen Bestandteil des Lehrplans für den Bereich Sozialwissenschaften und daß die Forschung über Entwicklung und Wachstum systematisch auf den bisherigen Wachstumseffekt des sozialen Schutzes und seine potentielle künftige wachstumsfördernde Rolle erweitert werden sollte, hat die IAO die Lücke in der akademischen Literatur über Finanz- und Wirtschaftsanalysen des sozialen Schutzes mit ihrer eigenen Lehrbuch-Reihe „Quantitative Methods in Social Protection“<sup>27</sup> gefüllt. Diese Reihe ist das Kernelement des Lehrplans für ein gemeinsam mit der Universität Maastricht (Niederlande) durchgeführtes Masters-Programm im Bereich Sozialschutzfinanzierung. Bisher haben Studenten aus mehr als 20 Ländern an diesem Programm teilgenommen und sind in ihre Heimatländer zurückgekehrt, um eine Tätigkeit in nationalen Institutionen des sozialen Schutzes und Regierungsstellen zu übernehmen. Das Programm soll jetzt auf andere Universitäten in verschiedenen Teilen der Welt ausgedehnt werden. Die IAO wird ihre Investitionen für Experten der sozialen Sicherheit aus Regierungsstellen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen verstärken, um die

<sup>27</sup> Bisher sind fünf Lehrbücher veröffentlicht worden: Modelling in health care finance(1999), Actuarial mathematics of social security pensions (1999), Social budgeting (2000), Actuarial practice in social security (2002) und Financing Social Protection (2004).

Umsetzung neuer akademischer Erkenntnisse über die wirtschaftlichen Auswirkungen des sozialen Schutzes in konkrete grundsatzpolitische Maßnahmen zu erleichtern.

29. Das folgende Beispiel zeigt, wie das Material der IAO und ihre Investitionen in die Entwicklung von Kapazitäten zu konkreten Regierungsmaßnahmen führen.

**Kasten 2: Erstellung eines Gesundheitsbudgets in Ghana – Kostengünstige Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsbetreuung**

Ein Allgemeiner Zugang zur Gesundheitsbetreuung kann die Produktivität der Erwerbsbevölkerung fördern. Ein möglichst allen zugängliches nationales Krankenversicherungssystem einzuführen ist für jede Regierung eine große Aufgabe und eine finanzielle Herausforderung. Mitte 2003 erließ die Regierung Ghanas ein Gesetz über ein neues Nationales Krankenversicherungssystem (NHIS). Auf Ersuchen und in Partnerschaft mit der Regierung Ghanas führte die IAO eine Finanzstudie durch, um die Kosten einer öffentlichen Gesundheitsbetreuung und ihrer Finanzierung im nächsten Jahrzehnt zu ermitteln.

Möglich war dies auf der Grundlage eines von Holland finanzierten Vorpilotprogramms im Rahmen des Globalen Sozialen Treuhandfonds \*. Der von der IAO eingesetzte leitende Fachberater des Projekts hatte gerade das Mastersprogramm für Sozialschutzfinanzierung der Universität Maastricht absolviert. Darüber hinaus hat die IAO in den letzten Jahren den ghanesischen Rententräger Social Security National Insurance Trust (SSNIT) durch Ausbildung mehrerer seiner Mitarbeiter in Maastricht dabei unterstützt, versicherungsmathematische und haushaltstechnische Kapazitäten zu entwickeln. Ein Mitarbeiter des SSNIT hat im Rahmen des Projekts das Modell des Gesundheitsbudgets für Ghana entwickelt.

Das Gesundheitsbudgetmodell ist ein Instrument, um unterschiedliche Ergebnisse des Erfassungsbereichs der Gesundheitsbetreuung zu evaluieren, die sich aus verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten ergeben. Das Budget bezifferte den Betrag, den Regierung und das neue NHIS für die Gesundheitsbetreuung aufzubringen haben würden, und nannte seine Finanzierungsquellen \*\*. Das Budgetmodell ermöglicht die Simulierung alternativer Finanzierungsformeln und dient als Planungsinstrument für die zeitliche Staffelung der Einführung verschiedener Elemente des NHIS.

Die Weltbank, deren Anliegen die fiskalische Nachhaltigkeit des neuen NHIS war, hat die Tätigkeiten der IAO aktiv unterstützt. Im Frühjahr 2004 wurde eine gemeinsame Mission der IAO und der Weltbank durchgeführt, und dabei wurden mit dem Modell des Gesundheitsbudgets weitere Projektionen aufgrund unterschiedlicher Wirtschaftsszenarien simuliert, um der Regierung die Entscheidungen über die Modalitäten der Durchführung des NHIS zu erleichtern. Es wird erwartet, daß das NHIS in Ghana, wenn es erst einmal in vollem Umfang eingeführt wird, nicht nur zur Erfüllung der Millenniums-Entwicklungsziele 1, 4, 5 und 6 beiträgt, sondern auch mittelbar oder unmittelbar die Arbeitsproduktivität fördert.

\* IAA: Improving Social Protection for the Poor: Health Insurance in Ghana – The Ghana Social Trust pre-Pilot Project, Schlußbericht (2005), Genf.

\*\* Léger, F; Yankah, B: Financial analysis of the national public health budget and of the National Health Insurance System, Diskussionspapier Nr. 4 (IAA, Genf, Februar 2004).

## 7. Eine vorläufige Agenda für das weitere Vorgehen

30. Während die IAO beträchtliche Fortschritte bei der Steigerung der produktiven Leistungsfähigkeit nationaler Systeme des sozialen Schutzes macht, fehlt es nach wie vor an Verständnis, wie sich individuelle Leistungen des sozialen Schutzes positiv auf die Produktivität und die Wirtschaftsleistung auswirken können und auswirken. Hier eröffnen sich weitere Bereiche für die angewandte Forschung und darauf aufbauende Maßnahmen, mit denen die IAO zur Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beitragen könnte. Für die künftige Arbeit der IAO wird daher die folgende Agenda vorgeschlagen:

- 1) Empirische Forschung über die Rolle des sozialen Schutzes in Ländern, die in bezug auf ihre Wachstumspolitik als erfolgreich gelten (z.B. Republik Korea), im Gegensatz zu Ländern mit Wachstumsproblemen (z.B. Argentinien): Wenn die Behauptung der üblichen Theorie über das Wirtschaftswachstum richtig ist, daß die Elemente wachstumsfördernder Grundsatzmaßnahmen ermittelt und beziffert werden können – dann

sollte es auch eine Möglichkeit geben, solche Elemente im potentiellen Bereich der Sozialschutzmaßnahmen zu entdecken. Die internationale Beratung zur Sozialpolitik könnte die betreffenden Ergebnisse nutzen, indem sie die Ausarbeitung einer „Liste“ der zu empfehlenden und der zu unterlassenden Maßnahmen für Länder, die sich für eine eindeutige Wachstumsstrategie entscheiden, ermöglicht.

- 2) Die Förderung der Ausweitung des sozialen Schutzes in Ländern mit geringen und mittleren Einkommen mit Hilfe der – u.a. – auf die Ergebnisse von 1) gestützten Globalen Kampagne könnte intensiviert werden. Die Akzeptanz von Maßnahmen des Sozialtransfers, einschließlich seiner Ausweitung auf Wanderarbeitnehmer, wird steigen, wenn das wachstumsfördernde Potential des sozialen Schutzes im Rahmen nationaler Systeme genutzt werden kann. Gleichzeitig wird ein besseres Verständnis der Gestaltung wachstumsfördernder Systeme des Sozialtransfers auf nationaler Ebene zur Bestätigung der Forschungsergebnisse beitragen. Solche Tätigkeiten würden ferner die Verbesserung der administrativen Leistungsfähigkeit der Systeme des sozialen Schutzes selbst (d.h. durch Minimierung der Ressourcenverschwendung) und die Steigerung der potentiellen finanziellen Unterstützung für die Finanzierung durch den Globalen Sozialen Treuhandfonds<sup>28</sup> umfassen.
- 3) Forschungen über die wachstumsfördernde Rolle der Systeme des sozialen Schutzes könnten in den meisten entwickelten Ländern durchgeführt werden. Diese Länder sehen sich in etwa gleichem Umfang Problemen einer alternden Bevölkerung gegenüber. Sie müssen, mindestens für einen Übergangszeit von etwa 25 bis 40 Jahren, höhere Wachstumsraten ansteuern, um die Probleme im Zusammenhang mit einer alternden Bevölkerung lösen zu können (d.h. um den fiskalischen Spielraum für das erforderliche Transferniveau zu schaffen). Systeme des sozialen Schutzes sollten auf ihr Potential hin untersucht werden, aktiv zur Steigerung der Produktivität einer alternden Erwerbsbevölkerung beizutragen. Ferner könnte die Frage analysiert werden, in welchem Umfang Sozialschutzgesetze die Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums in alternden Gesellschaften erleichtern können, indem sie eine kontrollierte Ersatzmigration ermöglichen.
- 4) Im Rahmen nationaler Kampagnen für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit könnten unterschiedliche Möglichkeiten für die Gestaltung der Leistungen des sozialen Schutzes entwickelt werden, die durch Globalisierung oder andere Faktoren (z.B. Migration) notwendig werdende Prozesse der Wirtschafts- und Arbeitsmarktanpassung erleichtern. Die potentielle Rolle nationaler Systeme des sozialen Schutzes, die Früchte der Globalisierung fair in der Gesellschaft zu verteilen (d.h. zwischen verschiedenen Einkommenschichten, den Geschlechtern und der einheimischen Bevölkerung und den Migranten) könnte weiter gestärkt werden. Dadurch würde die Akzeptanz der Globalisierung und der Einwanderung steigen, und den Ländern würde dabei geholfen werden, die potentiellen Vorteile dieser Phänomene zu nutzen.
- 5) In vielen Ländern werden nationale Rentensysteme rekaptalisiert. Unabhängig davon, ob man die jeweiligen Formen dieses Verfahrens billigt oder ablehnt, bleibt die Tatsache, daß die Investitionen der Rentenkassen einen zunehmenden Teil der gesamten Finanzmarkttransaktionen ausmachen. Die IAO könnte Richtlinien oder einen Leitfaden bester Praktiken ausarbeiten, die wirtschaftlich und gleichermaßen sozial sinnvolle Investitionen der Reserven der Sozialen Sicherheit fördern und ferner sicherstellen, daß zumindest in Entwicklungsländern nationale Ersparnisse und damit nationale Investitionsressourcen nicht an nationalen Unternehmern vorbeifließen.

<sup>28</sup> Das erste Pilotprojekt im Rahmen dieser Initiative läuft bereits in Form einer Zusammenarbeit zwischen Luxemburg und Ghana. Ein Informationspapier über den Fortgang des Projekts steht allen Ausschußmitgliedern zu Verfügung.

Konkret könnten die Forschungsarbeiten sich auch auf die Frage erstrecken, wie Rentenkassen zur Finanzierung von Unternehmensneugründungen genutzt werden können.

- 6) Ein generell besserer Gesundheitsstand bedeutet auch eine gesündere Erwerbsbevölkerung, was sich wiederum positiv auf die Produktivität auswirkt. In Verbindung mit Arbeitsschutzprogrammen und Aufklärungsprogrammen über Aids am Arbeitsplatz kann der allgemeine Zugang zu einer hochwertigen Gesundheitsbetreuung durch einen allgemeinen Versicherungsschutz dazu beitragen, ein Absinken des Produktivitätsniveaus und menschliches Leid zu verhindern. Die IAO sollte ihre technische Zusammenarbeit und ihre Kapazitätsentwicklungsprogramme, die auf die Durchführung solcher kombinierten Initiativen abzielen, fortsetzen und verstärken.
- 7) Die produktivitätsfördernde Rolle des sozialen Schutzes hängt von solider Systemgestaltung, leistungsfähiger Verwaltung und guter Leitung ab. Eine echte dreigliedrige Mitwirkung an der Gestaltung und Durchführung von Maßnahmen des sozialen Schutzes ist ein wichtiges Instrument, um hohe Qualität und breite öffentliche Akzeptanz zu gewährleisten. Die IAO sollte die Kapazitätsentwicklungsarbeit für ihre Mitgliedsgruppen fortsetzen und Hilfe leisten, um ihre Rolle als kompetente Akteure bei der Entwicklung und Leitung und Verwaltung von Systemen des sozialen Schutzes zu stärken.

Diese Agenda kann nur eine allgemeine Orientierung darstellen, die in konkrete Forschungsprojekte umgesetzt werden müßte. Auch müßten die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden. Neben Mitteln für die technische Zusammenarbeit ist die Hauptabteilung Soziale Sicherheit bereit, für die kommenden drei Zweijahresperioden mindestens 24 Personenmonate je Zweijahresperiode für die Einleitung der vorgenannten Forschungsarbeiten bereitzustellen. Weitere Mittel – insbesondere für schnelle Arbeiten in bestimmten Ländern im Rahmen der Globalen Kampagne – werden bei Geberstellen gesucht werden.

### **31.** Im Licht dieser Darstellung möge der Ausschuß

- i) die Rolle des sozialen Schutzes bei der Förderung der Arbeitsproduktivität sowie das Potential nationaler Sozialschutzsysteme für die Entwicklung eines das Wirtschaftswachstum fördernden stabilen sozialen Umfelds erörtern;
- ii) nationale Erfahrungen mit Leistungen des sozialen Schutzes einbringen, die nicht die Erwerbsquote beeinträchtigen und wirtschaftliche Anpassungsprozesse erleichtern; und
- iii) die ermittelten Aktions- und Forschungsbereiche erörtern und dem Amt Orientierungshilfe für seine künftigen Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit und Forschungsarbeiten leisten, damit die wachstums- und produktivitätsfördernden Elemente nationaler Sozialschutzsysteme stärker hervorgehoben werden.

Genf, 30. September 2005

*Zur Diskussion und Orientierung.*

## Literatur- und Quellenangaben

- Cichon, Michael und Scholz, Wolfgang u.a. (2004): Financing Social Protection, IAA, Genf.
- Coase, Ronald Harry (1937): „The Nature of the Firm“. Wiederabgedruckt in *R.H. Coase: The Firm, the Market and the Law*. The University of Chicago Press, Chicago, 1988, S. 33-55.
- Coase, Ronald Harry (1960): „The problem of social cost“. Wiederabgedruckt in *R.H. Coase: The Firm, the Market and the Law*. The University of Chicago Press, Chicago, 1988, S. 95-156.
- Erklärung von Philadelphia (1944): Anlage zur Verfassung der IAO <http://www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm> (englische Fassung)
- De Long, J. Bradford (2002): *Macroeconomics*. McGraw-Hill, New York.
- De Soto, Hernando (2000): *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books, New York, 2000.
- EUROSTAT (2004): Datenbank: BIP-Wachstumsraten.
- Fabozzi, Frank J. und Modigliani, Franco (1992): *Capital Markets. Institutions and Instruments*. Prentice-Hall, London, Neu Delhi, usw.
- Frenkel, Michael (1999) und Hemmer, Hans-Rimbert: *Grundlagen der Wachstumstheorie*. Vahlen, München.
- Haacker, M. (2004): *The Macroeconomics of HIV/AIDS*, IWF, Washington, DC.
- IAO: Verfassung: <http://www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm> (englische Fassung)
- IAA (2001): *Social security: A new consensus*. Genf
- IAA (2002): *A Global Social Trust network: Investing in the world's social future*. Bericht und Dokumentation einer Durchführbarkeitsstudie. Abteilung Finanzielle, Versicherungsmathematische und Statistische Dienste, Sektor Sozialschutz. Vervielfältigt. Genf.
- IAA (2003): Verwaltungsrat. Dokument GB.286/ESP/1(Rev), März 2003
- IAA (2004): Datenbank: Anteil der Sozialausgaben am BIP.
- IAA (2004;1): *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*. Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, Genf, 2004.
- IWF (2003): *World economic outlook*, April 2003.
- Jones, Charles I. (2002): *Introduction to Economic Growth*. W.W. Norton & Company, New York, London, 2. Auflage.
- I.S. Gill u.a. (2004): „Keeping the Promise of Old Age Income Security“ in *Latin America: A Regional Study of Social Security Reforms* von I.S. Gill, T. Packard und J. Yermo. Mit Unterstützung von T. Pugatch, Schlussentwurf: 29. März 2004. Programm Regionalstudien, The Office of the Chief Economist Latin America and Caribbean Region, Weltbank.
- Lau E. und Wallkic, G. (2005): *International comparison of productivity: a technical note on revisions and interpretation*, UK National Statistics, London.

North, Douglas C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press (Nachdruck 2004).

OECD: SOCEX-Datenbank.

Pressman, St (2003): *Income guarantees and the equity-efficiency trade-off*. Luxemburger Einkommensstudie, Arbeitspapier Nr. 348.

Sala-i-Martin, Xavier (1996): „A Positive Theory of Social Security“. In: *Journal of Economic Growth*. Bd. 1, Nr. 2.

SIPRI (2004): Internationales Friedensforschungsinstitut Stockholm: Jahrbuch 2004. *Armaments, disarmaments and international security*. Stockholm, 2004. (<http://www.sipri.org>).

von Ark, B, (2005): *Does the European Union need to revive productivity growth?* Forschungsmemorandum GD-75, Groningen.

Weber, Max (1976): *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Allen and Unwin, London, 2. Auflage. (Ursprünglich 1920 auf Deutsch veröffentlicht).

Webster's (1993): *Webster's third new international dictionary of English language unabridged*: a Marriam-Webster. Springfield, Massachusetts.

Vereinte Nationen (1948): *Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, New York.