



**Wachstum, Beschäftigung und Sozialschutz:  
Eine Strategie für ausgeglichenes Wachstum in einer  
globalen Marktwirtschaft**

Diskussionspapier für das  
Informelle Treffen der Minister für Arbeit und Soziales  
während der Internationalen Arbeitskonferenz in Genf, 12. Juni 2007

Internationales Arbeitsamt  
Mai 2007

## **Inhaltsverzeichnis**

Kurzfassung: Ziel, roter Faden und Aufbau.....	1
1. Wachstum, Globalisierung, reale und vermeintliche globale Ungleichheiten .....	6
2. Wachstum, Produktivität und Beschäftigung.....	7
3. Globalisierung, Arbeitsbedingungen und segmentierte Arbeitsmärkte.....	11
4. Wachstum, Ungleichheit und Sozialschutz .....	13
5. Märkte, Governance, Vertrauen und Sozialkapital.....	19
6. Fazit: Eine Decent-Work-Strategie für ausgeglichenes Wachstum.....	22
Literaturangaben.....	26

## Kurzfassung: Ziel, roter Faden und Aufbau

### *Ziel und Kontext*

In diesem Papier wird eine Agenda für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Sozialpolitik in einem globalen Umfeld skizziert. Es wird für ein Konzept des ausgeglichenen und integrativen Wachstums geworben, das der größtmöglichen Anzahl von Menschen und Gruppen zu Chancengerechtigkeit und *Decent Work* verhilft; dazu gehört auch ein Mindestmaß an Sozialschutz. In diesem Papier wird argumentiert, dass unausgeglichenes Wachstum nicht nachhaltig sein kann; dies bedeutet, dass das Wachstum Grenzen hat, wenn der wirtschaftliche Zugewinn nicht auf faire Art und Weise unter den Individuen und Bevölkerungsgruppen einzelner Länder und unter den Ländern dieser Welt verteilt wird.

Ungleichheit erzeugt Unzufriedenheit und Unzufriedenheit nationale und internationale Instabilität. Wirtschaftswachstum ist nicht nachhaltig, wenn es in instabilen Gesellschaften und instabilen internationalen Beziehungen stattfindet. Die Integration der globalen Wirtschaft wird nur dann überleben und fortgeführt werden können, wenn sie eine soziale Dimension entwickelt, bei der wirtschaftliche Zugewinne in eine verbesserte Lebensqualität für die Menschen umgemünzt werden und somit eine weitreichende öffentliche Akzeptanz dieses Prozesses erzeugen. Die Menschen müssen darauf vertrauen können, dass – auch in einer Wirtschaft, die von *Global Players* dominiert wird – Gesellschaft und Regierung weiterhin für ein akzeptables Niveau an wirtschaftlicher Sicherheit, Beschäftigungssicherheit und sozialer Sicherheit sorgen können.

Dieses Dokument ist ein Diskussionspapier und kein politisches Statement. Es ist darauf ausgelegt, Diskussionen auszulösen, indem einige der wichtigsten – und manchmal auch kontroversesten - Themen behandelt werden, die bei der Entwicklung einer ausgeglichenen Wachstumsstrategie im Kontext einer globalen Marktwirtschaft eine Rolle spielen.

Die Schlüsselbotschaft lautet, dass eine Kombination von:

- Beschäftigungspolitik und Sozialschutzpolitik, die sich gegenseitig verstärken;
- eingebettet in einen Rahmen von *Governance* und sozialem Dialog, der das Wachstumspotenzial von Marktwirtschaften freisetzt, anstatt es zu beschränken;

nötig ist, um in die Art langfristiger sozialer Stabilität zu investieren, welche die Voraussetzung für jegliche soziale und wirtschaftliche Entwicklung in der globalen Gesellschaft ist. Die Gedanken, die hinter diesem Konzept stehen, haben in letzter Zeit verstärkt globale Unterstützung erfahren.

Beim ersten Asien-Europa-Treffen (ASEM) der Minister für Arbeit und Beschäftigung im September 2006 kamen die Minister zu dem Schluss, dass „...Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik einander gegenseitig verstärken und kohärent sein sollten...“ (Erste ASEM Konferenz der Minister für Arbeit und Beschäftigung, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 2006). Das Prinzip eines ausgeglichenen Ansatzes in Bezug auf Wachstum wurde beispielsweise auch beim kürzlich stattgefundenen Treffen der Arbeitsminister der G8 gebilligt, die in ihren Schlussfolgerungen betonten: „...aufgrund [...] der Auswirkungen der Globalisierung und des demografischen Wandels verstärken wir unser Engagement zugunsten von Beschäftigungsförderung durch kluge arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Sozialschutz über eine ausgewogene Kombination von Flexibilität und Sicherheit“, und „wir betrachten die Festigung und Verbreiterung des Sozialschutzes [...] als eine der wichtigsten Aufgaben im Kontext der Globalisierung“(Treffen der G8-Arbeitsminister, 2007). Diese

Schlussfolgerungen reflektieren die ehrgeizigen Ziele für das Jahr 2015, die nur zwei Wochen zuvor beim 11. Afrikanische Regionaltreffen für den afrikanischen Kontinent festgelegt worden waren. Diese Ziele beinhalten unter Anderem die Schaffung von Beschäftigung im Sinne von *Decent Work* und Investitionen in grundlegende Sozialschutzsysteme als Mittel zur Armutsbekämpfung und für wirtschaftliche und soziale Entwicklung (ILO, 2007a).

Das positive Potenzial der Globalisierung für höheres Wachstum, ein höheres Beschäftigungsniveau und höhere Lebensstandards, angestoßen durch schnelle Technologietransfers, ein schnelles Investitionstempo und globalen Zugang zu Information sowie mehr fiskalische Spielräume für Sozialschutz wird nur in politisch und sozial stabilen Gesellschaften konkrete Formen annehmen.

Wirtschaftswachstum und Zugewinne durch Internationalisierung sind an einigen Ländern und Bevölkerungsgruppen vorbeigegangen. Die Globalisierung hat zu tief greifenden Veränderungen im Erwerbsleben geführt und die in manchen Ländern weit verbreitete Angst ausgelöst, die Globalisierung schlage sich für viele Menschen in einem Verlust von Beschäftigung sowie in einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen nieder. Dies hat in bestimmten Industrie- und Entwicklungsländern zu großem Unmut auf Seiten der Öffentlichkeit geführt.

Die Wahrnehmung der Öffentlichkeit spiegelt die tatsächliche Lage nicht immer wahrheitsgetreu wider. Es gibt viele Faktoren, nicht nur die Globalisierung, welche den Prozess beeinflussen, in dem Beschäftigung geschaffen und abgebaut wird. Dennoch gibt es überzeugende Hinweise, dass viele Entwicklungsländer entweder am Rand des globalen Marktes stehen oder es ihnen nicht gelungen ist, Mittel und Wege zu finden, um die Vorteile, die durch die Integration der internationalen Wirtschaft entstehen können, auch gerecht zu verteilen.

Der globale Arbeitsmarkt zeichnet sich immer noch durch einen hohen Anteil von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung aus, und die internationale Marktöffnung hat nicht genügend Arbeitsplätze im formalen Sektor geschaffen. Vielmehr werden Produktionsressourcen oft nicht ausreichend genutzt und scheint es in einigen Teilen der Welt zu einer Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigungswachstum gekommen zu sein.

Merkliche Unterschiede in der Arbeitsmarktbilanz verschiedener Länder haben in den letzten Jahrzehnten eine intensive Debatte über eine potenziell schädliche Auswirkung umfassender Sozialschutzsysteme auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt ausgelöst (die *Wohlfahrtsstaatdebatte*). Bei näherer Analyse ergeben sich erste Erklärungen dafür, dass einige Länder Arbeitsmarktreformen und Anpassungsprozesse erfolgreich gemeistert haben und andere nicht. Eine Kombination von solider makro-ökonomischer Politik mit einer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die durch sozialen Dialog sowohl Flexibilität als auch Sicherheit schafft, scheint ein wichtiger Eckpfeiler für einen solchen Erfolg zu sein.

Dennoch wird das Altern der Erwerbsbevölkerung dazu führen, dass wohlfahrtsstaatliche Strukturen in den industrialisierten Ländern Kostendruck ausgesetzt werden und die Regierungen von Entwicklungsländern sind besorgt darüber, dass die Einführung solcher Strukturen die Wettbewerbssituation ihrer Länder beeinträchtigen könnte. Folglich stehen die Arbeits- und Sozialstandards in ersteren Ländern unter erhöhtem Druck, während man es in letzteren versäumt, ein Mindestmaß an Sozialschutz voranzutreiben. Sowohl in den Industrieländern als auch in den Entwicklungsländern ist es zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes

gekommen, die eine Situation geschaffen oder noch verschärft hat, in der Arbeitnehmer im informellen oder Niedriglohnsektor bzw. in flexiblen Beschäftigungsformen sich verstärkt unsicheren sozialen Umständen und Beschäftigungsbedingungen ausgesetzt sehen.

In diesem Papier wird die Meinung vertreten, dass Anpassungsstrategien, bei denen ausschließlich auf niedrige Arbeitsstandards und schwachen Sozialschutz zurückgegriffen wird, nicht in der Lage sind, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu schaffen. Von Forschungsergebnissen und den Erfahrungen weltweit geht die klare Botschaft aus, dass wirtschaftliche Entwicklung mit einer schrittweisen Anhebung von Standards, einer gerechten Verteilung von Einkommen und Wohlstand sowie sozialer Einbindung einhergeht. Statt eines so genannten *Low Road*-Ansatzes, bei dem die Arbeitskosten durch Einschnitte bei Löhnen, Investitionen in Humanressourcen sowie bei Arbeits- und Sozialschutz gesenkt werden, dürfte ein *High Road*- Ansatz für *Decent Work* vielversprechender erscheinen. Eine Verbesserung von Arbeits- und Sozialstandards und eine bessere Wirtschaftsleistung ergänzen sich gegenseitig.

Sozialtransfers sind effizient, wenn es um ihr Hauptziel geht – dafür zu sorgen, dass weniger Menschen in Armut leben – und sind daher entscheidend für den Aufbau sozialer Stabilität, welche wiederum eine Vorbedingung für alle langfristigen Investitionen darstellt. Es gibt keinen automatischen Zielkonflikt zwischen Gerechtigkeit und Effizienz, wenn es um Sozialschutz und Wirtschaftsleistung geht, immer vorausgesetzt, dass die Sozialtransfersysteme gut gestaltet und gesteuert werden.<sup>1</sup> Die jüngsten Untersuchungen der OECD haben gezeigt, dass eine aktive Arbeitsmarktpolitik die Auswirkungen externer Schocks auf die Arbeitslosigkeit sowohl kurzfristig als auch langfristig mildern kann. Die Flexicurity-Strategien haben deutliche gemacht, dass Sozialschutz in Kombination mit einer Arbeitsmarktpolitik, die sowohl in Menschen als auch in Wirtschaftsleistung investiert sich mit einer starken Wirtschaft vereinbaren lässt. Proaktive Leistungen der sozialen Sicherung, welche die Effekte negativer Anreize und die langfristigen Kosten einer reaktiven sozialen Sicherung vermeiden, können nachhaltiges Wirtschaftswachstum fördern, indem sie in die produktiven Kapazitäten von Menschen investieren und die nötigen Anpassungen im Arbeitsmarkt erleichtern. Entsprechend ist in der Fachliteratur der letzten Jahre auf die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen des Sozialschutzes hingewiesen worden.

Auch Privatunternehmen und staatliche *Governance* ergänzen sich. Marktwirtschaften brauchen eine gute und verlässliche *Governance*-Struktur, um erfolgreich zu sein. Einige Grundregeln für *Good Governance* sind daher unerlässlich für wirtschaftlichen und sozialen Erfolg:

(i) Regierungen müssen handlungsfähig sein, um Gesetze durchzusetzen, Leistungen der Daseinsvorsorge zur Verfügung zu stellen, Steuern und Beiträge einzuziehen und die soziale Einbindung schwächerer Gruppen sicher zu stellen;

---

<sup>1</sup> Eine kürzlich erschienene ILO/WTO-Studie (2007) kommt diesbezüglich vorsichtig zu der Schlussfolgerung: „...es gibt Hinweise darauf, dass es nicht unbedingt einen gravierenden Zielkonflikt zwischen Gerechtigkeit und Effizienz geben muss, und, dass es Win-Win-Strategien gibt, bei denen eine Politik sowohl gut für die Gerechtigkeit als auch gut für Wachstum ist.“ (S. 85). Cichon und Scholz (2006) kommen ausgehend von einer ökonomischen Analyse zu dem Schluss, dass „es praktisch keine direkte Relation zwischen BIP pro Kopf und der Wachstumsrate und dem Niveau der Sozialausgaben gibt. So haben Irland und Luxemburg beispielsweise ähnliche langfristige Wachstumsraten; der durchschnittliche Anteil an Sozialausgaben in Irland liegt jedoch 4 Prozentpunkte unter dem Luxemburgs“ (S.11), und folgern, dass „hohe Sozialausgaben und wirtschaftliche Spitzenleistungen koexistieren können“. (S.15). [Zitate in deutscher Übersetzung des Originals]

(ii) sie müssen rechenschaftspflichtig sein, Entscheidungsprozesse müssen transparent ablaufen und es muss Kontrollmechanismen geben;

(iii) Politik muss vorhersehbar und konsequent sein, um Vertrauen sowie die richtigen Bedingungen für produktive Investitionen zu schaffen; und

(iv) es bedarf eines sozialen Dialoges, um Interessenkonflikte zu lösen: der soziale Dialog ist in vielen europäischen Ländern einer der Eckpfeiler für wirtschaftlichen Erfolg.

Natürlich gibt es nicht ein einziges Sozialmodell. Jedes Land ist frei, seinen eigenen Weg zu gehen. Dennoch gibt es bestimmte Elemente ausgeglichener nationaler Wachstumsstrategien, die einigermaßen universell zu sein scheinen:

- *Investitionen in Humankapital*, unter anderem durch Sozialtransfers und eine Arbeitsmarktpolitik, die Bildung und lebenslanges Lernen fördert;
- *Einführung institutioneller Strukturen* am Arbeitsmarkt, die Ineffizienzen sowie die unzulängliche Nutzung von Produktionsressourcen am durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ergänzende Leistungen für Niedrigverdiener reduzieren;
- *Sicherung von Arbeitsmarktübergängen und Flexicurity*, mittels Erhaltung von Einkommen und Beschäftigungsfähigkeit, wodurch den von Strukturveränderungen Betroffenen eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt erleichtert wird;
- *Aktivierung von Gruppen, die derzeit nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen*, indem Möglichkeiten für den Erwerb von Qualifikationen und für wirtschaftliches Vorankommen verfügbar gemacht werden;
- *Bereitstellung von Einkommenstransfers* für Menschen, die dauerhaft nicht in der Lage sind, am Arbeitsmarkt teilzunehmen;
- *Förderung von ‚Good Governance‘ und sozialem Dialog mit dem Ziel, dass jedes Land eine individuelle Strategie findet, in der Wachstum, Beschäftigung und Sozialschutz einander verstärken.*

Dies sind die Elemente einer ausgeglichenen Strategie, die Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung sowie universellen Sozialschutz, mit anderen Worten: eine Umsetzung der *Decent Work Agenda* der ILO in all ihren Dimensionen, zum Ziel hat. Ein Ausgleich zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialschutzpolitik über *Good Governance* und sozialen Dialog stellt sicher, dass Arbeitsmarkt- und Lebensrisiken, die durch Anpassungsprozesse entstehenden Belastungen, wie auch die Gewinne aus Wachstum und Entwicklung gerecht auf den Einzelnen, die Arbeitnehmer, Arbeitgeber und den Staat verteilt werden. Nur eine gerechte Verteilung von Risiko und Nutzen kann die langfristige nationale und internationale Stabilität sichern, welche die Voraussetzung für Entwicklung ist. Die Strategie bezieht sich sowohl auf Industrie- als auch auf Entwicklungsländer. Ihr Ziel ist es, für mehr Sicherheit, Vertrauen und Würde zu sorgen und das Wohlergehen aller Menschen in einer sich wandelnden Welt zu verbessern.

### *Aufbau*

Dieses Papier ist wie folgt aufgebaut: Der erste Teil beschäftigt sich mit globalen Wirtschaftstrends und den vermeintlichen sowie den tatsächlich beobachteten Auswirkungen der Globalisierung. Im zweiten Teil geht es um Entwicklungen am Arbeitsmarkt; es wird

dargelegt, dass eine Kombination von aktivierender Arbeitsmarktpolitik und Maßnahmen, die Arbeitnehmern in Übergangsphasen ihres Erwerbslebens Sicherheit bieten, wichtige Erfolgsfaktoren sind. In Teil 3 werden die Arbeitsbedingungen in einer wettbewerbsorientierten, globalen Wirtschaft<sup>2</sup> untersucht und es wird argumentiert, dass die einzelnen Länder Qualifikationen und Motivation ihrer Erwerbsbevölkerung verbessern müssen, um Wettbewerbsvorteile aufrecht zu erhalten. Teil 4 hat den Sozialschutz zum Thema. Die wichtigste Aussage hierbei ist, dass es nicht zwingend einen Zielkonflikt zwischen Sozialschutz und einer soliden Wirtschaftsleistung geben muss und Sozialschutz vielmehr eine Voraussetzung für soziale und wirtschaftliche Entwicklung darstellt. In Teil 5 werden Themen aus dem Bereich *Governance* behandelt. Märkte versagen dann, wenn bestimmte grundlegende Bedingungen der *Governance* nicht erfüllt werden – zu diesen Bedingungen gehören auch soziale Institutionen, die einen sozialen Dialog erlauben. In Teil 6 findet sich das Fazit, in dem einige wesentliche Aussagen als Grundlage einer Agenda für sozial ausgeglichenes Wirtschaftswachstum zusammengefasst werden.

---

<sup>2</sup> Friedman (2006).

## 1. Wachstum, Globalisierung, reale und vermeintliche globale Ungleichheiten

Zwischen 1980 und 2005 wuchs das globale BIP um durchschnittlich 3,5 Prozent pro Jahr. In einigen Ländern waren die Wachstumsraten dabei deutlich höher als in anderen. In den EU15 beispielsweise lag die durchschnittliche Wachstumsrate in diesem Zeitraum bei 2,2 Prozent, und in den Vereinigten Staaten betrug das durchschnittliche BIP-Wachstum 3,1 Prozent. Einige Schwellenländer erreichten beeindruckende Wachstumsraten – selbst unter Berücksichtigung des teilweise rasanten Bevölkerungswachstums. So lag das BIP-Wachstum pro Kopf in Indien für den Zeitraum von 1990-2004 bei durchschnittlich 3,4 Prozent. In der Volksrepublik China wuchs das BIP pro Kopf sogar um 8,6 Prozent.<sup>3</sup> Andererseits klafften die BIP-Wachstumsraten (pro Kopf) während dieses Zeitraumes weit auseinander und in großen Teilen der Welt lag die Wirtschaftsleistung weit unter derjenigen der oben genannten Regionen.<sup>4</sup>

Der internationale Handel und internationale Kapitalströme haben sich in den letzten Jahrzehnten intensiviert. Der Anteil des Handels am globalen BIP stieg von 28 Prozent Anfang der 70er Jahre auf 58 Prozent Ende der 90er Jahre. Von 1985 bis 2002 steigerte sich das globale BIP um ein 2,5-faches, der Zufluss an Portfolio-Investitionen stieg 5,3-fach und der Zustrom an ausländischen Direktinvestitionen 10,9-fach.<sup>5</sup> Diejenigen Länder, die ihre Grenzen für die Ströme von Waren, Dienstleistungen und finanziellen Ressourcen öffneten, erfuhren ein höheres Wirtschaftswachstum als andere, die dies nicht taten. Dieses Thema wurde über die letzten zehn Jahre intensiv untersucht<sup>6</sup> und die statistischen Daten scheinen auf einen positiven Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und internationalem Handel hin zu deuten.

In den Ländern, die am Globalisierungsprozess teilgenommen haben, hat dies zu rasantem sozialen und ökonomischen Wandel geführt. Die potenziellen Erträge dieser Veränderungen sind zwar umfangreich, kamen aber nicht allen Menschen zu Gute, was zu sozialen Spannungen geführt hat. Der Unmut der Öffentlichkeit über die Globalisierung war heftig, wie Massendemonstrationen und sogar gewalttätige Ausschreitungen, mit Seattle, Prag und Mailand als traurigen Meilensteinen gezeigt haben. In verschiedenen europäischen Ländern verliehen Wahlergebnisse einer gegen Internationalisierung gerichteten Stimmung Ausdruck. Entsprechend wird man sich der Notwendigkeit entschiedenen politischen Handelns zur Gestaltung einer gerechten Globalisierung, die allen Menschen Chancen bietet, mehr und mehr bewusst. In vielen Ländern, und insbesondere in den „alten“ Industrieländern haben die Menschen das Gefühl, dass ihre Beschäftigungssicherheit und soziale Sicherheit und damit auch ganz allgemein ihr Vertrauen auf die Zukunft in Frage gestellt wird, oder haben dies sogar schon konkret selbst erlebt. Geschäfte wurden geschlossen, Arbeitsplätze verschwanden und die Reallöhne stagnierten. Die Internationalisierung war eine offensichtliche Zielscheibe für den entstehenden Unmut, da keine sonderlich großen Anstrengungen unternommen wurden, um entsprechenden Schuldzuweisungen entgegenzutreten. In einigen Ländern waren die Entscheidungsträger unter den Ersten, die unpopuläre Maßnahmen wie beispielsweise Einschnitte bei staatlichen Beihilfen für überholte Industriezweige oder Einschränkungen bei der Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen als unausweichliche Folgen der internationalen Integration darstellten. Die Öffentlichkeit hat den internationalen Wettbewerb daher als *Race to the Bottom* wahrgenommen, was zu Widerstand und Zorn führte. Dieser

---

<sup>3</sup> Diese Zahlen wurden auf Grundlage der IMF World Economic Outlook Database vom April 2007 berechnet.

<sup>4</sup> Weltbank (2006), S. 62-66.

<sup>5</sup> Sengenberger (2005).

<sup>6</sup> Siehe z.B.: Dollar und Kraay (2004) und Milanovic (2005).



allgemeine Unmut wird jedoch nicht durch Fakten gestützt und, laut Aussage des Berichtes der *World Commission on the Social Dimension of Globalization*, liegt das Problem nicht so sehr in der Globalisierung an sich, sondern in der Steuerung der Globalisierung. Das bedeutet weiterhin, dass hier Politik und politische Strategien zählen.

Die meisten Handels- und Investitionsströme verbleiben innerhalb von bestimmten Regionen oder relativ stabilen Gruppen von Handelspartnern. So flossen beispielsweise 81 Prozent aller von den USA aus getätigten ausländischen Direktinvestitionen in Länder mit hohem Einkommen. Die ärmsten unter den Entwicklungsländern machten nur 1 Prozent der gesamten ins Ausland gerichteten Investitionen aus.<sup>7</sup> Es stimmt jedoch, dass der internationale Handel zu einem gewissen Wettbewerb zwischen den Ländern geführt hat. Die Auswirkungen beschränken sich dabei nicht auf Sektoren, die dem Handel direkt ausgesetzt sind. Tatsächlich hat die empirische Literatur Belege dafür gefunden, dass Sektoren, die üblicherweise vor internationalem Wettbewerb geschützt werden, ebenfalls beeinflusst sind.<sup>8</sup> Doch selbst in einer extrem offenen Volkswirtschaft wie den Niederlanden wird die Zahl der Arbeitsplätze, die auf Grund der Verlagerung industrieller Tätigkeiten in Niedriglohnländer verschwanden, auf durchschnittlich 9000 pro Jahr im Zeitraum von 2001-2004 geschätzt – das ist nur ungefähr 1 Prozent der gesamten jährlichen Arbeitsplatzfluktuation am niederländischen Arbeitsmarkt (Niederländisches Wirtschaftsministerium, 2005).

Obwohl sich im Fall der industrialisierten Welt durch die Öffnung internationaler Grenzen für Ströme von Kapital und Arbeit bestimmte Zugewinne an Wohlstand feststellen lassen, scheinen andere Teile der Welt nur bedingt davon zu profitieren. In den wirtschaftlich weniger stark entwickelten Teilen der Welt sind die wirtschaftlichen Vorteile der Globalisierung weitaus weniger sichtbar. Dennoch gibt es Beispiele für Volkswirtschaften, die dabei gut abschneiden. Einige dieser Länder – Vorreiter wie beispielsweise Südkorea und Singapur – haben sich zu weithin bekannten Erfolgsgeschichten im globalen Wettbewerb entwickelt. Andere Länder haben sich erst in jüngster Zeit geöffnet, und dies mag vielleicht der Grund für die oft massiven Ungleichheiten in der Verteilung von Gewinnen und Verlusten auf die einzelnen Menschen und Bevölkerungsgruppen dieser Gesellschaften sein. In einigen dieser Länder sind die Ungleichheiten in Bezug auf Einkommen, Bildung und Gesundheitszustand wieder im Wachsen begriffen.<sup>9</sup> Brasilien, China, Indien und Südafrika sind Beispiele für Länder, in denen sich das Durchschnittseinkommen verbessert hat, während die GINI-Koeffizienten entweder weiterhin hoch sind (Brasilien und Südafrika – beide 0,58, im Vergleich zu 0,33 in Indien) oder sich in die falsche Richtung bewegen, wie in China, wo ein Anstieg von 0,28 im Jahr 1981 auf 0,45 im Jahr 2003 zu verzeichnen war.

## **2. Wachstum, Produktivität und Beschäftigung**

### **2.1 Globalisierung und Arbeitsmarktstrukturen**

In einer Vielzahl von Ländern haben Landwirte und Landarbeiter noch immer keinen Zugang zu dem technischen Wissen, das nötig wäre, um die Landwirtschaft produktiver zu machen. Dort, wo Fortschritte gemacht werden, sieht man sich oft mit einer großen Gruppe arbeitsloser Landarbeiter konfrontiert, die in überbevölkerte städtische Regionen abwandern, wo die

---

<sup>7</sup> Ruigrok und Van Tulder (1995) zählten zu den Ersten, die hierauf aufmerksam machten. Die Zahlen sind Sengenberger (op. cit.) entnommen.

<sup>8</sup> *Trade and employment: Challenges for policy research*, Gemeinsamer Bericht von ILO/WTO, Genf, 2007, führt Beispiele für solche Studien an (siehe Seiten 28/29).

<sup>9</sup> Weltbank (op. cit.), gibt eine Vielzahl von Belegen hierfür an.

Aussichten darauf, ihre Fähigkeiten produktiv einzusetzen, dürftig sind. Nach Schätzungen der ILO ist die Arbeitslosigkeit weltweit von 100 Millionen in den 90er Jahren auf 195,2 Millionen im Jahr 2006 gestiegen. Dabei machen junge Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren mehr als die Hälfte aus. Außerdem stellt die Unterbeschäftigung ein ernstes Problem dar; die ILO schätzt weiterhin, dass ungefähr ein Drittel der globalen Erwerbsbevölkerung entweder arbeitslos oder unterbeschäftigt ist. Der Anteil der so genannten *Working Poor* (Menschen, die zwar einen Arbeitsplatz haben, aber dennoch in Armut leben) ist in den Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen zwischen 1996 und 2006 zwar zurück gegangen, bleibt aber mit 47,4 Prozent weiterhin hoch.<sup>10</sup> In Brasilien beträgt der Anteil 5,1 Prozent, in China sind es 19,1 Prozent. Indien hat eine Quote von *Working Poor* von 45,5 Prozent, und in manchen afrikanischen Ländern wie beispielsweise Nigeria und Mali liegt der Anteil sogar bei 75 Prozent.

Trotz einer Öffnung für die Internationalisierung und in manchen Fällen auch dem Erreichen eines hohen BIP-Wachstums bleiben die Wachstumsraten bei Reallöhnen und Beschäftigung in vielen Entwicklungsländern zurück. Die Öffnung für internationalen Handel hat zu einem Zusammenbruch ganzer Industriezweige geführt. Die Textil- und Bekleidungsindustrien einiger afrikanischer Länder beispielsweise verschwanden innerhalb von weniger als zehn Jahren komplett von der Bildfläche, da diese Länder mit Kleidung aus zweiter Hand aus dem Norden überschwemmt wurden,<sup>11</sup> sowie auf Grund von Billigimporten aus Ländern wie China. Einige lateinamerikanische Länder wie Argentinien, Brasilien und Mexiko haben eine Politik der Liberalisierung und Privatisierung umgesetzt. Doch ist es angesichts von Arbeitslosenquoten von 9,7 Prozent in Brasilien und 15,6 Prozent in Argentinien mit diesem Rezept offenbar nicht gelungen, die Mängel der jeweiligen Arbeitsmärkte zu beseitigen.<sup>12</sup> Die Länder, welche am Arbeitsmarkt gut abschneiden, sind diejenigen, die ihre Volkswirtschaften schrittweise geöffnet haben.<sup>13</sup>

Ein Grund für die enttäuschenden Erfahrungen könnte die irrige Annahme gewesen sein, dass die Marktkräfte der Globalisierung Probleme würde lösen können, die durch ein Versagen im Bereich der *Governance* verursacht wurden. Unregulierte Märkte funktionieren jedoch weniger gut als von einigen Wirtschaftswissenschaftlern erwartet. Die Weltbank gibt einige aufschlussreiche Beispiele dafür, mit welchen Problemen Menschen konfrontiert sind, wenn Märkte versagen.<sup>14</sup> Die Folge ist eine weit verbreitete unzureichende Nutzung von Produktionsressourcen – was eine der grundlegenden Ursachen für die schlechte Beschäftigungsbilanz der meisten Entwicklungsländer darstellt.

---

<sup>10</sup> Siehe ILO (2007b), Tabelle 7, S.11. Die Armutsgrenze, die benutzt wird, um die Zahl der *Working Poor* zu ermitteln ist die Linie für 2 US-Dollar pro Tag.

<sup>11</sup> Weltbank (op. cit.).

<sup>12</sup> Berg et al. (2006), legen eine umfassende Analyse der Folgen wirtschaftlicher Reformen in Argentinien, Brasilien und Mexiko für die jeweiligen Arbeitsmärkte vor. Sie argumentieren, dass die Reformen keine spezifisch beschäftigungspolitische Zielsetzung verfolgten. Man ging davon aus, dass sich die Arbeitsmarktsituation nach den Reformen automatisch verbessern würde; dazu kam es jedoch nicht.

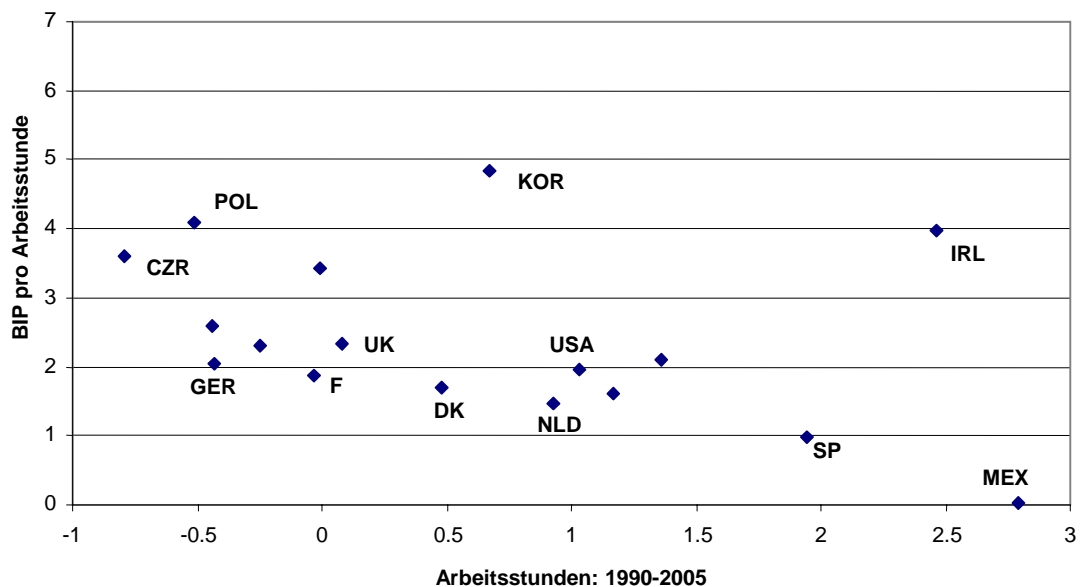
<sup>13</sup> Dies steht beispielsweise, wie Chaudhuri und Ravallion (2007) argumentieren, hinter dem Erfolg der „erwachenden Riesen“ China und Indien. Chaudhuri S. und Ravallion M. Partially Awakened Giants: Uneven Growth in China and India, Weltbank, 2007.

<sup>14</sup> Weltbank (op. cit.), S. 91.

## 2.2 Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung

Es ist Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht worden, ob Wirtschaftswachstum noch zu Vollbeschäftigung führt. In den Industrieländern hat sich das Wirtschaftswachstum verlangsamt. Nach dem *Goldenen Zeitalter* (der Zeit von 1950 bis 1973), gingen die BIP-Wachstumsraten Jahrzehnt für Jahrzehnt weiter zurück. Die Beschäftigungsstruktur veränderte sich – Arbeitsplätze wurden von der hochproduktiven Industrie hin zu den (vermeintlich) wenig produktiven Dienstleistungen verlagert. Die Arbeitnehmer folgten diesem Trend oder verschwanden ganz aus der Erwerbsbevölkerung. Tatsächlich wurden in den 80er und 90er Jahren in vielen europäischen Ländern ältere und weniger qualifizierte Arbeiter in großer Zahl entlassen und waren fortan von Sozialleistungen abhängig. Dies trug zum Eindruck einer Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung bei und prägte den Gedanken des *Jobless Growth*, des Wachstums ohne entsprechende Auswirkungen auf die Beschäftigung – zumindest, was Arbeitsplätze in der formellen Wirtschaft betrifft.

Abbildung 1: Jährliche Wachstumsraten in Arbeitsstunden und Arbeitsproduktivität



Auch hier deckt sich die subjektive Wahrnehmung nicht immer mit den ökonomischen Fakten. So kann beobachtet werden, dass es den meisten Ländern gelang, Beschäftigungswachstum mit einem Wachstum an Arbeitsproduktivität zu kombinieren. Abbildung 1 zeigt, dass hohe Produktivitätszuwächse durchaus auch mit verkürzten Arbeitszeiten zu erreichen sind. Ausnahmen bilden diejenigen Länder, in denen ein Übergang von zentraler Planwirtschaft zu einem marktwirtschaftlichen System und damit eine massive Umstrukturierung veralteter Industriesektoren stattfand, und in denen viele Arbeitsplätze verloren gingen. Neuere Studien haben dieses Thema eingehend untersucht (Auer und Islam, 2006). Es stimmt, dass die globale Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen ist. Dennoch gibt es Unterschiede bei den zeitlichen Abläufen, zwischen verschiedenen Ländern, innerhalb einzelner Länder, zwischen verschiedenen Sektoren und selbst innerhalb einzelner Sektoren. Ob und in wie fern ein Produktionswachstum als *jobless* bezeichnet werden kann, wird von der technologischen Entwicklung sowie von Veränderungen in der Nachfragestruktur bestimmt.

### 2.3 Politische Antworten: den Anpassungsprozess erleichtern

In den 90er Jahren löste die Beobachtung, dass die (Langzeit-)Arbeitslosigkeit in Europa gestiegen war und in den Vereinigten Staaten die Beschäftigung wuchs, während die Reallöhne stagnierten,<sup>15</sup> eine intensive Debatte über den Wohlfahrtsstaat aus. In den Vereinigten Staaten lagen die durchschnittlichen Reallöhne Ende der 90er Jahre unter dem Niveau von 1973, während die strukturelle Arbeitslosigkeit während der 90er Jahre zurückging. In den europäischen Ländern hingegen nahm die strukturelle Arbeitslosigkeit zu. Die Debatte konzentrierte sich auf die Frage, ob es einen Zielkonflikt zwischen Beschäftigungswachstum und Wachstum der Arbeitsproduktivität gäbe.

Die vorherrschende Wahrnehmung war, dass die Vereinigten Staaten sich dafür entschieden hatten, den Markt über Einkommensunterschiede bestimmen zu lassen, wodurch Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor entstanden, beispielsweise im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen (Arbeitsplätze ohne Weiterbildungsmöglichkeiten), da die Unternehmen ohne größere Kosten Arbeitnehmer einstellen und wieder entlassen konnten. Die noch verbliebenen wohlfahrtsstaatlichen Strukturen mit niedrig angesetzten Leistungen über kurze Zeiträume zwangen viele Menschen, solche Arbeitsplätze anzunehmen. Dieser Ansatz wurde von einigen Autoren als „*Low Road*“<sup>16</sup> betitelt. Bei den europäischen Wohlfahrtsstaaten unterdessen war man der Meinung, sie hätten die so genannte „*High Road*“ eingeschlagen. Hier lag der Schwerpunkt auf hochqualifizierten, hochproduktiven Arbeitskräften und auf Sozialversicherungssystemen, die es den Menschen erlaubten, nach geeigneten Arbeitsplätzen zu suchen und an Qualifizierungsprogrammen teilzunehmen. Es stellte sich jedoch heraus, dass vielen Arbeitnehmern der Zugang zu dieser *High Road* versperrt blieb. Hierbei handelte es sich vor allem um ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmer, deren Ausbildungsniveau nicht ausreichte, um anspruchsvolle Tätigkeiten erfolgreich auszuüben. So liegt beispielsweise die Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer (im Alter von 55 bis 64) in den meisten Industrieländern um 5 bis 20 Prozent unter dem Durchschnitt (aller Altersgruppen).

Heute ergibt sich ein sehr viel differenzierteres Bild. In den Vereinigten Staaten hat sich das Wachstum an Arbeitsproduktivität beschleunigt. Auch die Arbeitsmarktpolitik hat sich weiter entwickelt. Die Vereinigten Staaten haben ergänzende Sozialleistungen eingeführt, deren vorrangiges Ziel es ist, Haushalten ein Leben über der Armutsgrenze zu ermöglichen – vorausgesetzt, dass diejenigen Haushaltsmitglieder, die dazu in der Lage sind, auch am Arbeitsmarkt teilnehmen. Unter den europäischen Ländern sind Irland und das Vereinigte Königreich diesem Beispiel gefolgt. *Mutual Obligations*, gegenseitige Verpflichtungen zur Aktivierung Nicht-Erwerbstätiger sind in diesen Ländern zu Eckpfeilern der Sozialpolitik geworden. In anderen Teilen Europas ist es einigen Ländern gelungen, ihre Wirtschaftsleistung ebenso wie ihre Arbeitsmarktbilanz zu verbessern. Insbesondere die skandinavischen Länder und die Niederlande haben diesbezüglich Erfolge verbucht. Diese Länder haben eine Arbeitsmarktpolitik umgesetzt, die den Übergang von einem Arbeitsplatz zum nächsten erleichtert. Diese Strategien haben in hohem Maße dazu beigetragen, den Unsicherheiten von Arbeitnehmern in immer offeneren Volkswirtschaften zu begegnen. Ihr Nutzen beschränkt sich jedoch nicht auf die Arbeitnehmer. Die Globalisierung hat die Produktmärkte anfälliger gemacht, so dass eine schnelle Anpassung von Produktionsprozessen und –kapazitäten erforderlich ist. Arbeitsmärkte, in denen Unternehmen über effiziente und gesellschaftlich akzeptierte Mechanismen zur Anpassung

---

<sup>15</sup> z.B. S. Nickell (1997).

<sup>16</sup> Der Begriff wurde von Gordon (1996) geprägt.

von Belegschaft, Lohnkosten und Arbeitszeiten an wirtschaftliche Gegebenheiten verfügen, locken auch Investitionen an.<sup>17</sup>

Eine Erhöhung der Erwerbsquote steht auf der Lissabon-Agenda der EU an vorderster Stelle. Eine produktive Vollbeschäftigung sorgt für das nötige Steueraufkommen, um den Bedürfnissen einer alternden Gesellschaft gerecht zu werden. In den kommenden Jahrzehnten wird eine große Anzahl von Arbeitnehmern das Rentenalter erreichen. Auf den ersten Blick mag eine Kombination von höherer Produktivität und Vollbeschäftigung in den industrialisierten Volkswirtschaften auf Grund des rein zahlenmäßigen Rückganges der Erwerbsbevölkerung leichter fallen. Es bleibt jedoch fraglich, ob die Arbeitskräfte von heute für die Arbeitsplätze von morgen gerüstet sind, wenn keine weiteren Investitionen in Humankapital getätigt werden. Es bedarf einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die darauf zielt, berufliche Werdegänge abzusichern, Qualifikationen auszubauen und eine schnelle Reintegration derjenigen, die aus dem Produktionsprozess herausfallen, zu bewerkstelligen – selbst wenn Angebot und Nachfrage an Arbeitskräften sich zahlenmäßig decken.

### **3. Globalisierung, Arbeitsbedingungen und segmentierte Arbeitsmärkte**

#### **3.1 Globale Trends beim Arbeitsschutz**

Arbeitnehmer sind keine Ware und Arbeitsmärkte funktionieren anders als andere Märkte. Ist es unabdingbar, dass Länder im Zuge ihrer Industrialisierung langwierige Übergangsprozesse durchlaufen, die von Sieben-Tage-Wochen und 16-Stunden-Tagen, von *Sweat Shops* und Kinderarbeit geprägt sind? Wenn man sich in der Welt umsieht und die Lage der Dinge bilanziert, liegt dieser Gedanke nahe - insbesondere, wenn man sieht, dass internationale Unternehmen Fabriken in Niedriglohnregionen eröffnen, wenn Länder günstige Steuermodelle anbieten und Regierungen Zugeständnisse bei der Arbeitsgesetzgebung und bei der Durchsetzung von Arbeitsstandards machen. Die Auslagerung wirtschaftlicher Aktivität in bestimmte Entwicklungsländer geht mitunter mit gefährlicheren Arbeitsbedingungen als im Ursprungsland einher. Hervorstechende Beispiele sind die Arbeitsbedingungen für Besatzungsmitglieder auf Schiffen, die unter der Flagge von Niedriglohnländern fahren, in denen es wenige oder gar keine arbeitsrechtlichen Vorschriften gibt, sowie die gefährliche und gesundheitsschädliche Handarbeit, die in der Schiffsabwrackungsindustrie Südasiens verrichtet wird.<sup>18</sup>

Einige Entwicklungsländer argumentieren, dass Arbeitsstandards erst dann erschwinglich werden, wenn ein höheres Niveau wirtschaftlichen Wohlstands erreicht ist. Sie folgen damit dem Entwicklungsparadigma „*grow first, redistribute later*“ – erst Wachstum, dann Umverteilung. Diese Länder wollen ihren vermeintlichen Wettbewerbsvorteil nicht einbüßen. Die gleichen Argumente werden aber auch in Industrieländern vorgebracht. Oft wird befürchtet, dass die Konkurrenz von Ländern mit niedrigen Lohnkosten es weiter entwickelten Ländern nicht erlaubt, ihre Arbeits- und Sozialstandards zu verbessern oder auch nur zu halten – zumindest nicht für alle Arbeitnehmer.<sup>19</sup> Folglich gibt es in den Industrieländern eine Entwicklung hin zu segmentierten Arbeitsmärkten. Das obere Segment – welches keiner globalen Konkurrenz ausgesetzt ist – kennzeichnet sich dabei durch gut bezahlte Arbeitsplätze mit solider sozialer Absicherung gegen ein breites Spektrum von Risiken und rechtlichem Schutz im Bereich Arbeitszeiten und Kündigung. Dennoch haben

---

<sup>17</sup> Siehe z.B.: Saint-Paul (2002).

<sup>18</sup> Sengenberger (op. cit.)

<sup>19</sup> Sengenberger (op. cit.), S. 9.

sich auch in diesem Segment die Arbeitsbedingungen verschlechtert. Psychische Probleme haben zugenommen, insbesondere in Bezug auf arbeitsbedingten Stress, aber auch Erkrankungen des Bewegungsapparates. Viele Menschen – häufig gering Qualifizierte, aber auch Angehörige ethnischer Minderheiten – fallen jedoch in ein anderes Segment. In diesem niedrigeren Segment ist die Bezahlung schlechter und sind die Arbeitsplätze unsicher, manchmal sogar gefährlich; es gibt kaum rechtlichen Schutz gegen Kündigungen, die Arbeitszeiten sind lang und variabel. Ein Indikator für das Phänomen der Segmentierung ist die Verlagerung weg von formeller Beschäftigung hin zur so genannten Scheinselbständigkeit. Scheinselbständige sind Menschen, die Arbeitsleistungen nicht auf Grundlage eines normalen Arbeitsvertrages, sondern als selbständige Vertragsnehmer erbringen und entsprechend über ein sehr viel geringeres Niveau an Arbeits- und Sozialschutz verfügen.<sup>20</sup>

Diese Segmentierung findet sich auch in den Entwicklungsländern, wo die informelle Wirtschaft als Gegenstück zum niedrigeren Segment der zweigliedrigen Arbeitsmärkte der Industrieländer gesehen werden kann. In diesem informellen Segment, das in vielen Entwicklungsländern über 50 Prozent der Gesamtwirtschaft ausmacht, sind die Arbeitsbedingungen meist prekär. Die Arbeitsplätze sind nicht klar definiert und die Arbeitsbedingungen häufig unsicher und gesundheitsschädlich, die Einkünfte niedrig und unregelmäßig, die Arbeitszeiten sind lang und Zugang zu Sozialschutz und Bildungseinrichtungen existiert faktisch nicht. In den letzten Jahrzehnten haben sich die informellen Aktivitäten eher ausgeweitet als dass sie zurückgegangen wären. Informelle Unternehmen liefern Produkte und Dienstleistungen oft über Unteraufträge mit formellen Unternehmen; dies nicht nur für den inländischen Markt, sondern auch zu Exportzwecken. Die Arbeitnehmer werden dabei nicht auf Grundlage eines formellen Arbeitsvertrages eingestellt, sondern arbeiten auf eigene Rechnung (so genannte *Own-Account Workers*). Die Tatsache, dass in einigen Ländern Exporthandelszonen mit niedrigeren Arbeitsschutzstandards als im Rest des Landes eingerichtet wurden, birgt das Risiko einer schrittweisen Aushöhlung des Arbeitsschutzes insgesamt auf nationaler Ebene.<sup>21</sup>

### **3.2 Politische Antworten: Die Notwendigkeit von *Governance* beim Arbeitsschutz**

Wettbewerb sollte zwischen Unternehmen stattfinden und nicht zwischen Ländern. Michael Porter hat in seinen Arbeiten eine Vielzahl von Beispielen internationaler Unternehmen, die erfolgreich sind und gleichzeitig in ihren Heimatländern strikten Umwelt- und Sozialstandards unterliegen, aufgezeigt. Diese Unternehmen haben gelernt, Wettbewerbsvorteile nicht in Form niedriger Lohnkosten, sondern durch technologische und organisatorische Verbesserungen anzustreben (Porter, 1990). Regierungen tragen Verantwortung dafür, Arbeit zu schützen und sie nicht als einen billigen und materiellen Produktionsfaktor zu vermarkten. Wenn Länder einen Wettbewerbsvorteil durch Arbeit erreichen wollen, so sollte dies über den Aufbau einer hochproduktiven Erwerbsbevölkerung mit einem hohen Bildungs- und Gesundheitsniveau geschehen; eine Erwerbsbevölkerung, die aus sich selbst heraus zu Zusammenarbeit motiviert ist und die Unternehmensziele mit trägt. Man kann von Menschen nur dann erwarten, dass sie *auf* Unternehmensziele *hinarbeiten*, wenn das Unternehmen sich um das Wohlergehen seiner Mitarbeiter genau so bemüht wie um seine Aktionäre.

Doch ist es auf Grund des kurzsichtigen Strebens nach schnellen Gewinnen unwahrscheinlich, dass Unternehmen von ganz allein hohe Arbeitsschutzstandards für ihre gesamte Belegschaft

---

<sup>20</sup> Siehe Eyraud und Vaughan-Whitehead (2006), S. 9/10.

<sup>21</sup> Sengenberger op. cit.

einführen. Die Regierungen müssen einen Rahmen schaffen, der Unternehmen dazu motiviert, Wettbewerbsfähigkeit nicht über billige Arbeit sondern über hohe Produktivität zu erreichen.

Es ist kein Zufall, dass Unternehmen in den *offenen Volkswirtschaften* Europas, gelenkt von einem soliden rechtlichen Rahmen, hohe Standards im Bereich des Arbeitsschutzes umgesetzt haben. Die nordischen Länder schneiden mit am besten ab, wenn es um die Organisation von Arbeitnehmern, um Arbeitsbeziehungen und sozialen Dialog geht. Die Mindestlohnstandards sind hoch, das Einkommensgefälle gering, und es stehen umfassende Weiterbildungsmöglichkeiten zur Verfügung. Bei einer Kombination von Indikatoren, die Leistungen im Bereich Arbeitsmarktsicherheit, Beschäftigungsschutz, Arbeitnehmervertretung und die Erhaltung von Qualifikationen und Einkommen messen, erzielten die nordischen Länder die besten Ergebnisse.<sup>22</sup> Hohe Beschäftigungsstandards, die Unternehmen dazu motivieren, ihren Wettbewerbsvorteil in der Erhaltung einer hoch qualifizierten, gut abgesicherten Belegschaft, sowie in einer nachhaltig guten Wirtschaftsleistung zu suchen, verstärken einander; sowohl der *Spielraum* als auch der *Bedarf* für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen wächst mit der wirtschaftlichen Internationalisierung.

## **4. Wachstum, Ungleichheit und Sozialschutz**

### **4.1 Die sozialen Auswirkungen des Sozialschutzes<sup>23</sup>**

Systeme der sozialen Sicherung, die Sozialtransfers bieten, sind Instrumente zur Linderung und Prävention von Armut; sie funktionieren mit einer Direktheit und Schnelligkeit, die von den mutmaßlichen Vorteilen eines *Trickle-down*-Effektes des Wirtschaftswachstums nicht erreicht werden. Langjährige Erfahrungen in den OECD-Ländern zeigen, dass der Sozialschutz ein schlagkräftiges Instrument zur Linderung von Armut und Ungleichheit ist: so wurden Armut und Ungleichheit in vielen OECD-Ländern durch den Sozialschutz um fast 50 Prozent reduziert.

Es gibt kein erfolgreiches industrialisiertes Land in Asien, Europa, Ozeanien und Nordamerika, das nicht über ein relativ umfassendes System der sozialen Sicherung verfügen würde. In den meisten industrialisierten Ländern gibt es einen breiten Konsens dafür, den Sozialschutz der Bevölkerung anzuheben, wenn der Wohlstand in der Gesellschaft wächst. In vielen der erfolgreichsten Volkswirtschaften der Welt, wie beispielsweise Dänemark, Frankreich, Deutschland, Norwegen, Schweden und den Niederlanden liegen gleichzeitig auch die Sozialausgaben als Anteil am BIP am höchsten (allgemein zwischen 25 und 30 Prozent). Bei diesen Ländern handelt es sich traditionell um offene Volkswirtschaften, die bereits Jahrzehnte bevor die Globalisierung zu einem so bedeutenden und aktuellen Thema wurde, der internationalen Konkurrenz ausgesetzt waren. Eine weitere Gemeinsamkeit dieser Länder besteht darin, dass sie alle ihre Sozialschutzsysteme vor ungefähr einem Jahrhundert einführten – also zu einem Zeitpunkt, zu dem sie noch arm waren. Für soziale Sicherheit zu sorgen war und ist Teil ihres Entwicklungsparadigmas.

Es gibt jedoch keinen einheitlichen Ansatz in Bezug auf Beschäftigung, Einkommenspolitik und Sozialschutzpolitik, wie die ausgeprägten Unterschiede im Abschneiden der

---

<sup>22</sup> Siehe Sengenberger (op.cit.), S. 61, der zwei ILO-Studien zitiert: *Economic Security for a Better World*, ILO, Genf, 1994 und Egger, Philippe und Werner Sengenberger (1992) *Decent Work in Denmark: Employment, Social Efficiency and Economic Security*. ILO, Genf

<sup>23</sup> Der folgende Abschnitt stützt sich auf Argumente, die vor kurzem in der dem Treffen der G8-Arbeitsminister in Dresden vom 6.-8. Mai 2007 vorgelegten ILO-Supplementary Note (2007) entwickelt wurden.

Sozialschutzsysteme der EU zeigen. So ist die Einkommensungleichheit in den nordischen EU-Mitgliedsstaaten und den Niederlanden (mit GINI-Koeffizienten zwischen 0,225 und 0,261) deutlich niedriger als in anderen Ländern wie beispielsweise dem Vereinigten Königreich, Irland und den Vereinigten Staaten (wo sich die GINI-Koeffizienten klar über 0,3 bewegen). Außerdem liegt der Anteil in Armut lebender Menschen an der Gesamtbevölkerung in den nordischen EU-Mitgliedsstaaten um die 5 Prozent, verglichen mit 11 Prozent im Vereinigten Königreich und 15 Prozent in Irland. All diese Länder verfügen über eine hohe Erwerbsquote, folglich sind diese Unterschiede nicht auf Unterschiede im Anteil der Erwerbstätigen zurückzuführen. Der Prozentsatz Kinder, die in Armut aufwachsen, liegt in den nordischen Ländern bei ungefähr 3 Prozent, verglichen mit 16 Prozent in Irland und dem Vereinigten Königreich und 22 Prozent in den Vereinigten Staaten. Der Anteil älterer Menschen, die unter der jeweiligen nationalen Armutsgrenze leben, beträgt in den Niederlanden 1,6 Prozent, in Irland hingegen sind es 35,5 Prozent.<sup>24</sup> Vergleicht man diese Zahlen mit den Mitteln, welche die Länder für Sozialtransfers ausgeben – durchschnittlich 24 Prozent in den nordischen Ländern und den Niederlanden, verglichen mit 17 Prozent in den drei angelsächsischen Ländern<sup>25</sup> – so fällt es schwer, sich der Schlussfolgerung zu entziehen, dass Investitionen in Sozialschutz wirksame Instrumente zur Reduzierung von Einkommensungleichheit und Armut sind.

Und es gibt positive Beispiele für Erfolge mit bescheideneren universellen Sozialsystemen in Afrika, Lateinamerika und Asien.<sup>26</sup> In Brasilien, Mauritius, Namibia, Nepal und Südafrika beispielsweise hat eine allgemeine Grundrente positive Effekte bei der Linderung von Armut gezeigt. In Ländern wie Brasilien und Mexiko sowie in Teilen Indiens wurden wertvolle Erfahrungen in Bezug auf die potenzielle Rolle anderer Sozialtransfers in der Armutsbekämpfung gesammelt. Alle Erfahrungen zeigen, dass die Umsetzung grundlegender Systeme der sozialen Sicherung in Ländern mit niedrigem Einkommen einen beträchtlichen Beitrag zur Erreichung des ersten Millenniums-Entwicklungszieles, einer Halbierung der Armut bis 2015, leisten kann.

## 4.2 Wirtschaftliche Auswirkungen des Sozialschutzes

Während der 90er Jahre gab es in wissenschaftlichen Kreisen eine lebhafte Debatte darüber, ob Einkommensungleichheit dem Wirtschaftswachstum eher zuträglich ist oder schadet.<sup>27</sup> Eine Seite argumentierte, dass umfangreiche wohlfahrtstaatliche Systeme zu unflexiblen Arbeitsmärkten, einem Verlust an Wohlstand (bedingt durch mikroökonomische Verhaltensänderungen) und übermäßigen Verwaltungskosten führten, während von anderer Seite auf andere Mechanismen verwiesen wurde, so beispielsweise auf die Bedeutung wohlfahrtstaatlicher Regelungen für die Risikobereitschaft des Einzelnen sowie für die Erleichterung wirtschaftlicher Umstrukturierungen und damit für die Förderung der Wirtschaftsleistung. Die vermeintliche Notwendigkeit einer Begrenzung von Sozialausgaben

---

<sup>24</sup> Diese Zahlen sind der OECD-Datenbank für soziale Indikatoren entnommen. Smeeding (2006) führt Zahlen aus der Luxemburg Income Studies-Datenbank an – seine Zahlen weisen auf die gleichen Unterschiede zwischen den betreffenden Ländern hin.

<sup>25</sup> Adema und Ladaique (2005). Die Angaben beziehen sich auf direkte staatliche Netto-Sozialausgaben. Neben staatlichen Systemen gibt es in einigen Ländern private Sozialversicherungen, so zum Beispiel in den angelsächsischen Ländern, aber auch in den Niederlanden. Die Unterschiede in den Gesamtsozialausgaben der verschiedenen Länder sind daher geringer als die Angaben für staatliche Ausgaben vermuten lassen. Dennoch scheint es, ausgehend von den im Haupttext aufgeführten Zahlen, welche die makrosozialen Effekte (in puncto Armutsreduktion) wiedergeben, dass diese privaten Systeme weniger zielgenau arbeiten.

<sup>26</sup> Van de Meerendonk et al. (2007).

<sup>27</sup> Cichon und Scholz (Hrsg.) (op. cit.), und Van de Meerendonk et al. (op. cit.) untersuchen die Literatur der letzten 15 Jahre hinsichtlich der Auswirkungen von Sozialschutz (insbesondere von Sozialversicherungssystemen) auf die Wirtschaftsleistung.



trat noch deutlicher hervor, als die Globalisierung am Anfang des neuen Jahrtausends ihre volle Wirkung entfaltete. Der Druck, sich in einem globalen, wettbewerbsorientierten Umfeld zu behaupten, führte zu einer einseitigen Sichtweise, bei der soziale Sicherheit als Kostenfaktor für die Gesellschaft und nicht so sehr als potenzieller Nutzen und als Investition in Wirtschaft und Menschen galt.

Die internationale Debatte über Sozialschutz ist somit zu einer Debatte über fiskalische und wirtschaftliche Bezahlbarkeit geworden. In der entwickelten Welt handelt es sich um eine zweiseitige Debatte. Einerseits wird der finanzielle Spielraum auf der Einnahmen-Seite als begrenzt wahrgenommen – dies auf Grund eines tatsächlichen oder vermeintlichen globalen Steuerwettbewerbs der Länder untereinander sowie des wachsenden informellen Sektors – während andererseits auf der Ausgaben-Seite eine alternde Bevölkerung und neue Gesundheitsrisiken zu höheren Abhängigkeitsraten und Gesundheitskosten führen, und davon ausgegangen wird, dass diese das Ausgabenniveau unweigerlich in die Höhe treiben. In den Entwicklungsländern geht es bei der Debatte um fiskalische Spielräume ebenfalls um wirtschaftliche und fiskalische Bezahlbarkeit; implizit handelt es sich aber auch um eine Debatte über Opportunitätskosten. Es wird argumentiert, dass die knappen öffentlichen Mittel besser anderswo investiert wären, wo sie zu mehr Wirtschaftswachstum führen würden, was dem Wohlergehen der Bevölkerung auf lange Sicht dienlicher wäre als die vermeintlich „unproduktiven“ Transferzahlungen – die größtenteils Menschen zu Gute kommen, die in Informalität leben und arbeiten. Lange Zeit blieb diese Debatte ohne klares Ergebnis.<sup>28</sup>

Die Literatur der jüngeren Zeit hat sich auf das gegenläufige Verhältnis von Wirtschaftswachstum und sozialen Effekten konzentriert. In verschiedenen Wirtschaftszeitschriften erschienen Artikel, in denen diskutiert wurde, ob Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern der ärmeren Bevölkerung zu Gute kommt. In einigen Artikeln wurde argumentiert, dass dies in der Tat der Fall sei. Die meisten neueren Studien hingegen haben diesen *Trickle-down-Effekt*<sup>29</sup> in Zweifel gezogen. Tatsächlich ist zu bezweifeln, ob Wachstum sich automatisch zum Vorteil der ärmeren Bevölkerung auswirkt. Die statistischen empirischen Daten des letzten Jahrzehnts zeigen, dass Wirtschaftswachstum nicht automatisch zu einer Reduzierung der Armut führt, wenn es keine Mechanismen der Arbeitsförderung und Einkommensumverteilung gibt (wie beispielsweise Systeme der sozialen Sicherung), sonst würde es nicht in Ländern mit vergleichbarem BIP pro Kopf zu einem so unterschiedlichen Ausmaß an Armut und Ungleichheit kommen. Auch gäbe es kein gleich bleibend hohes Niveau an Armut in Ländern mit relativ hohem BIP pro Kopf. In den internationalen Institutionen einschließlich der Weltbank hat diese Erkenntnis beträchtlich an Gewicht gewonnen, wie der *Weltentwicklungsbericht* 2006 zu Gerechtigkeit und Entwicklung zeigt. Der *Weltentwicklungsbericht* verweist auf eine Fülle von Daten, die darauf hinweisen, dass Wirtschaftswachstum sich in einer Vielzahl von Ländern nicht in einer Reduzierung von Einkommensunterschieden niedergeschlagen hat. Die Weltbank legt außerdem stichhaltige Belege dafür vor, dass Einkommensungleichheit die Wirksamkeit von Wirtschaftswachstum bei der Reduzierung von Armut mindert.

Seit der Veröffentlichung von Arthur Okuns Papier mit dem Titel *Equity and efficiency: The big trade-off* aus dem Jahr 1975 gibt es eine Debatte darüber, ob Gerechtigkeit und Effizienz

---

<sup>28</sup> Cichon und Scholz (Hrsg.) (op. cit.).

<sup>29</sup> Siehe z.B.: Collier und Dollar (2004), und Dollar und Kraay, (op. cit.), der argumentiert, dass Wachstum zur ärmeren Bevölkerung „durchsickert“ - während Son und Kakwani (2006) keine Belege dafür finden. Tatsächlich argumentieren Son und Kakwani, dass die ärmere Bevölkerung bei weniger als der Hälfte der von ihnen untersuchten Wachstumsphasen in mindestens dem gleichen Maß wie der Durchschnitt vom Wirtschaftswachstum profitierte. Son und Kakwani bezeichnen dies als „pro-poor growth“, im Gegensatz zum „anti-poor growth“, das sie für die meisten der untersuchten Wachstumsphasen feststellten.

tatsächlich im Gegensatz zueinander stehen. Die vermehrte Verfügbarkeit von Statistiken in den letzten 15 Jahren hat dazu geführt, dass man sehr viel besser in der Lage ist, sich an einer endgültigen Beantwortung dieser Frage zu versuchen. Studien über EU-Länder deuten darauf hin, dass einige Länder sowohl in Bezug auf wirtschaftliche Effizienz als auch in Bezug auf Gerechtigkeit gute Leistungen zeigen, während dies in anderen Ländern nicht gelingt. Dies rechtfertigt die Schlussfolgerung, dass es keinen wirklichen Zielkonflikt gibt und es in der Tat möglich ist, eine solide Wirtschaftsleistung zu erzielen und gleichzeitig einen relativ umfassenden Wohlfahrtsstaat zu unterhalten (beispielsweise entsprechend den Europäischen Sozialschutzmodellen).<sup>30</sup>

**Abbildung 2: Ein Zielkonflikt zwischen Sozialausgaben und Funktionieren des Arbeitsmarktes existiert nicht<sup>31</sup>**

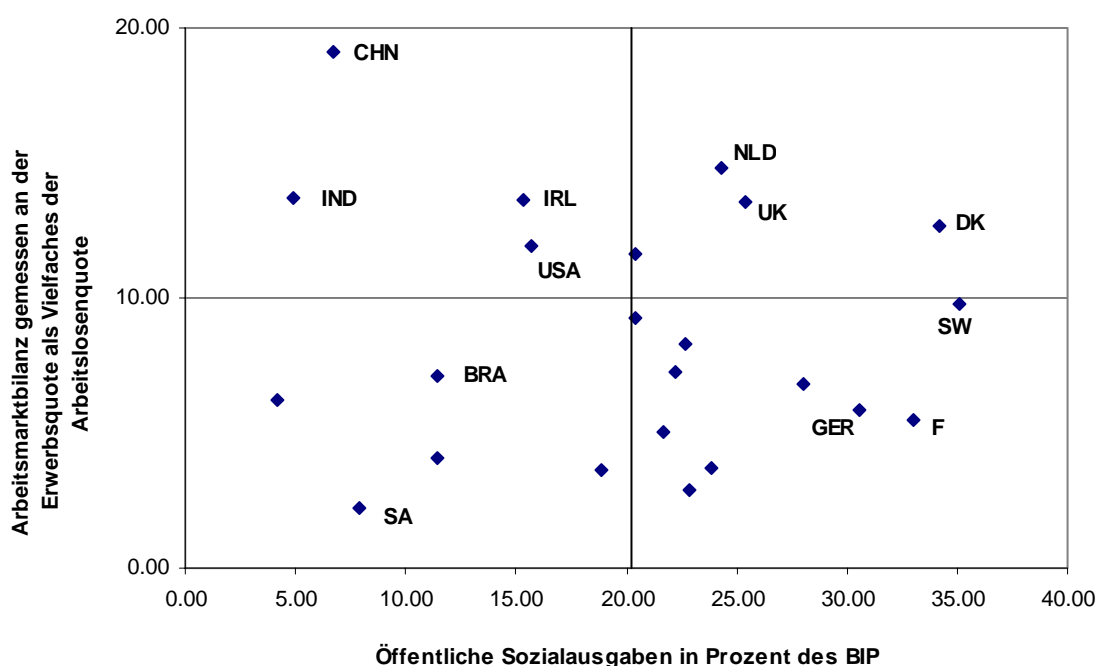


Abbildung 2 zeigt, dass das Verhältnis zwischen Arbeitsmarktbalanz und öffentlichen Sozialausgaben in verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich ausfällt; mit anderen Worten: öffentliche Sozialausgaben wirken sich nicht automatisch zum Nachteil der Arbeitsmarktbalanz als einem Indikator für Wirtschaftsleistung aus. Die einzelnen Länder sind auf alle vier Quadranten der Abbildung verteilt. Außerdem gibt es eine Fülle von Belegen dafür, dass Länder mit einem ähnlichen Niveau an Sozialausgaben sehr unterschiedliche BIPs vorweisen, was im Widerspruch zu der Hypothese steht, dass Wirtschaftsleistung und Einkommensumverteilung automatisch in einem negativen Verhältnis zueinander stehen. Andererseits gibt es in den OECD-Ländern einen relativ starken positiven Zusammenhang zwischen Produktivität pro Stunde und Sozialschutzausgaben pro Kopf.

<sup>30</sup> Sapir (2005). Später argumentierten Canoy und Smith (2006), man solle keine zu optimistischen Erwartungen an eine Annäherung aller EU-Länder an das nordische Modell stellen. Canoy und Smith legen jedoch dar, dass es Ländern durchaus möglich ist, ihre wohlfahrtsstaatliche Institutionen auf ihre eigene Art zu modernisieren und mehr Effizienz zu erreichen – ohne dabei soziale Zielsetzungen zu vernachlässigen.

<sup>31</sup> Die Brutto-Sozialausgaben wurden gegen einen Indikator, der die Erwerbsquote im Nenner und die Arbeitslosenquote im Zähler hat, aufgetragen (beide Stand 2003 oder neuester verfügbarer Stand). Siehe Van de Meerendonck et al. (2007) für weitere Hintergrundinformationen. Die Daten entstammen den OECD/SOCX- und ILO/SSI-Datenbanken für Sozialausgaben sowie der ILO/KILM-Datenbank für Arbeitsmarktstatistiken.

Außerdem ist Sozialschutz eine Investition in Produktivität. Sozialschutz ist ein wirksames Instrument zur Reduzierung von Armut. Die Weltbank konstatierte in ihrem *Weltentwicklungsbericht 2005*, dass Armut ein Sicherheitsrisiko darstellt, und mangelnde Sicherheit wiederum das Investitionsklima beeinträchtigt (Weltbank, 2005). Weiterhin können nur Menschen, die ein Minimum an materieller Sicherheit genießen, es sich leisten, unternehmerische Risiken einzugehen (OECD DAC, 2006). Leistungen der sozialen Sicherung (die keine negativen Anreize in Bezug auf Arbeit schaffen) können Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt in der industrialisierten Welt ebenso wie in den Entwicklungsländern erleichtern. Wie bereits erwähnt, kann somit ein Beitrag zur allgemeinen Akzeptanz der durch die Globalisierung ausgelösten globalen Veränderungen in Produktionsprozessen geleistet werden. Die Existenz kollektiver Sicherungssysteme kann dazu beitragen, Löhne auf einem wettbewerbsfähigen Niveau zu halten, da der Einzelne in ihrer Abwesenheit ein höheres Einkommen anstreben müsste, um individuelle oder private Mechanismen für den Umgang mit Risiken aus dem laufenden Einkommen zu finanzieren. Auch können nur gesunde und gut ernährte Menschen überhaupt produktiv sein. Nur Menschen, die wenigstens über ein Mindestniveau an Schulbildung verfügen – was durch staatliche Leistungen für Kinder und Schulbesuch gefördert wird – können sich aus der Armut erfolgreich hocharbeiten. Für viele Menschen wäre ein solches Mindestbildungsniveau ohne Geldleistungen für Familien unbezahlbar.

Natürlich sind die finanziellen und fiskalischen Spielräume in den frühen Phasen wirtschaftlicher Entwicklung begrenzter als in einem späteren Stadium. Daher müssen Sozialleistungen sukzessiv, gemäß ihrer Priorität, eingeführt werden. Jüngste Studien der ILO haben jedoch gezeigt (Pal et al., 2005; und Mizunoya et al., 2006) dass ein bestimmtes Maß an Sozialschutz selbst für die einkommensschwächsten Länder bezahlbar ist. Versicherungsmathematische Berechnungen der ILO kamen im Fall von 12 Entwicklungsländern zu dem Schluss, dass praktisch alle diese Länder sich ein bestimmtes Niveau an sozialer Sicherung leisten können. Ein Bündel grundlegender Sozialleistungen kann drastische Auswirkungen in der Reduktion von Armut haben. Gassmann und Behrendt (ILO, 2006) zeigen, dass eine Kombination von bescheidenen Geldleistungen für Kinder und einer bescheidenen Rente, die eine Art Einstiegs-Sozialpaket für ärmere Länder sein könnte, die Anzahl in Armut lebender Menschen um ungefähr 40 Prozent senken könnte – ein bedeutender Beitrag für das Erreichen des ersten Millenniums-Entwicklungszieles. Ein solcher Leistungskatalog würde nicht mehr als circa 4 Prozent des BIP kosten.

Zu einem späteren Zeitpunkt im Entwicklungsprozess kann ein Sättigungspunkt für Sozialausgaben erreicht werden, jenseits dessen auf Grund von negativen Anreizen und der Verdrängung anderer öffentlicher Ausgaben eine wirtschaftliche und soziale Kontraproduktivität eintritt. Dies ist abhängig von spezifischen nationalen Rahmenbedingungen sowie von der Gestaltung der Transfersysteme und der damit verbundenen Anreize; beispielsweise davon, ob das System Anreize dafür bietet, in Beschäftigung zu bleiben oder eine Arbeit aufzunehmen. Alternde Gesellschaften und das damit verbundene Schrumpfen der Erwerbsbevölkerung verlangen nach einer sorgfältigen Prüfung der Anreize, die ein System bieten muss, wenn man die Abhängigkeitsraten halten oder reduzieren will, ohne bedürftigen Menschen die notwendige Absicherung zu entziehen.

Demnach können eine gute Wirtschaftsleistung und hohe Sozialausgaben nebeneinander existieren und sich gegenseitig verstärken. Dabei kommt es darauf an, sicher zu gehen, dass die richtigen Dinge auf die richtige Art und Weise getan werden – „*the right things done right*“, oder - anders gesagt - dass Transfers richtig gestaltet und gesteuert werden.

### 4.3 Politische Antworten: Die Gestaltung des Wohlfahrtsstaates zählt

Die Gestaltung zählt, mit anderen Worten: der politische Rahmen. Maßnahmen, die mit Steuern und Sozialleistungen in Zusammenhang stehen, wirken sich auf wirtschaftliche Anreize und damit auf das Verhalten der Menschen aus. Daher geht es letzten Endes vor allem darum, den negativen kurzfristigen Einfluss von Sozialausgaben auf solche Anreize auf ein Minimum zu reduzieren und gleichzeitig ein Maximum an langfristiger Wirkung, bezogen auf Investitionen in dauerhafte Wirtschaftsgüter und Humankapital, zu erreichen. Sozialschutzprogramme müssen effizient sein – aber wenn sie effizient sind, sind sie auch bezahlbar.<sup>32</sup> Eine Reihe von ILO-Studien hat gezeigt, dass es für Länder mit niedrigem Einkommen durchaus praktikabel ist, Sozialschutzsysteme zu betreiben, welche die Gesamtbevölkerung abdecken.<sup>33</sup>

In diesem Zusammenhang kann es hilfreich sein, zwischen *proaktiver* und *reaktiver* sozialer Sicherung zu unterscheiden. Letztere kann zu einem Teufelskreis führen, in dem Ausgaben für Sozialleistungen zu einer Verdrängung von Ausgaben für alternative Sozialprogramme mit einem höheren Investitionsanteil – wie beispielsweise aktive Arbeitsmarktmaßnahmen, Gesundheit, Bildung und Fördergelder für Familien mit Kindern – führen. Diese Art der Verdrängung beeinflusst das Wachstumspotenzial eines Landes sowohl direkt – indem die produktiven Fähigkeiten der gegenwärtigen und zukünftigen Erwerbsbevölkerung eingeschränkt werden – als auch indirekt, durch die Auswirkungen auf das Sozialkapital.

Werden diese Zusammenhänge vernachlässigt und versäumt man es, proaktive Leistungen bereitzustellen (wie beispielsweise in den Bereichen Bildung und Gesundheit), so bleiben die Folgen oft lange verborgen. Außerdem sind die Ergebnisse langer Zeiträume der Unterinvestition oft langfristiger Natur und können nicht innerhalb von 10 oder 20 Jahren rückgängig gemacht werden. Es braucht ganze Generationen, bis das für eine produktive Erwerbsbevölkerung nötige intellektuelle und soziale Kapital aufgebaut ist. Kinder, die nicht in die Schule gehen können, weil ihre Arbeitskraft gebraucht wird, um Lücken im Haushaltseinkommen zu stopfen, können sich im Erwachsenenalter nicht zu produktiven Arbeitnehmern entwickeln und werden selbst kein ausreichendes Einkommen zur Versorgung ihrer Familien verdienen. Und Kinder, die am Rande des Hungers aufwachsen, werden nicht die intellektuellen und physischen Fähigkeiten entwickeln, die sie brauchen, um in ihrer Gesellschaft etwas zu bewirken, wenn sie ein entsprechendes Alter erreicht haben.

Im *Weltentwicklungsbericht 2006* bezeichnete die Weltbank diese Kreisläufe als *Inequality Traps*, „Ungleichheitsfallen“. Hierzu gehört auch Ungleichheit, die über mehrere Generationen hinweg anhält. Eines der Beispiele aus den Entwicklungsländern bezieht sich auf das Abschneiden ecuadorianischer Kinder bei Leistungstests: im Alter von 3 Jahren gibt es keine systematischen Unterschiede im Abschneiden von Kindern aus Haushalten mit hohem und niedrigem Einkommen. Im Alter von 6 Jahren sind die Unterschiede in den Testergebnissen bereits so groß, dass es den Niedrigverdiener-Kindern nicht mehr möglich sein wird, die Lücke zu schließen. Solche Ungleichheitsfallen finden sich jedoch nicht nur in Entwicklungsländern. Die Messwerte für Einkommensmobilität von Generation zu Generation – beispielsweise für die Einkommenselastizität über mehrere Generationen –

---

<sup>32</sup> Dies ist die grundlegende Botschaft von Cichon und Scholz (2006). Ihr Papier legt eine Fülle von Belegen vor, die darauf hinweisen, dass Sozialschutzausgaben erstens in einem positiven Verhältnis zu einem hohen BIP pro Kopf stehen und dass zweitens Einschnitte bei Sozialausgaben nicht zu höherem Wirtschaftswachstum führen.

<sup>33</sup> Pal et al. (2005), Gassmann und Behrendt (2006), und Mizunoya et al. (2006). Townsend (2006) spricht sich für die Einführung von Sozialversicherungssystemen in Entwicklungsländern aus. Wie die anderen Studien der ILO fordert auch Townsend Unterstützung von internationalen Gebern.

weisen auf grundlegende Unterschiede zwischen Finnland und Schweden einerseits und dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten andererseits hin. In Schweden liegt der Indikator für Einkommensmobilität von einer Generation zur nächsten bei 0.2, während die Elastizität in den Vereinigten Staaten ungefähr 0.6 beträgt. Dies bedeutet, dass amerikanische Haushalte mit niedrigem Einkommen kaum Chancen auf sozialen Aufstieg haben: es würde fünf Generationen dauern, bis das Kind aus einem Geringverdienerhaushalt zum Durchschnittsverdiener aufgeschlossen hat.<sup>34</sup>

Eine umfassende Betrachtung der Literatur, die sich mit den Auswirkungen von Sozialversicherungen auf die Wirtschaftsleistung beschäftigt, hat in jüngster Zeit zu interessanten Schlussfolgerungen geführt.<sup>35</sup> Erstens haben Sozialtransfers eine bedeutende *dynamische* Wirkung auf ökonomische Variablen – sowohl negativer als auch positiver Art, abhängig von ihrer Gestaltung. Zweitens kann die Debatte um den Wohlfahrtsstaat, wie sie in den Industrieländern geführt wird, nicht einfach auf die Entwicklungsländer übertragen werden. So können Sozialtransfers in Industrieländern beispielsweise bei schlechter Gestaltung und Umsetzung negative Anreize in Bezug auf Arbeit schaffen und das Ziel der Absicherung übererfüllen.<sup>36</sup> Hinsichtlich der Entwicklungsländer weist die Literatur jedoch auf die Rolle von Sozialtransfers bei der Verminderung von Kreditbeschränkungen für ärmere Haushalte hin, wodurch solche Haushalte in die Lage versetzt werden, produktive Investitionen zu tätigen. Gleichzeitig herrscht unter Wirtschaftswissenschaftlern ein starker Konsens, dass das Sozialmodell mit einer soliden Wirtschaftsleistung vereinbar ist. Sozialschutz ist keine Folge von Wirtschaftswachstum sondern eine Voraussetzung dafür. Genau so wie im Falle von Arbeitsschutzmaßnahmen werden jedoch auch hier die Kräfte des Marktes alleine auf Grund ökonomischer Kurzsichtigkeit nicht die nötigen Bedingungen schaffen. Die Märkte brauchen Unterstützung in Form von *Good Governance*.

## **5. Märkte, Governance, Vertrauen und Sozialkapital**

### **5.1 Wie privater und öffentlicher Sektor sich ergänzen**

In den 80er und 90er Jahren wurde die Beziehung zwischen Regierung und Markt, beziehungsweise die Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Bereich<sup>37</sup> zu einem Thema der ökonomischen Theorie. Man erkannte, dass die Faktoren, die ein Marktversagen bewirken – so zum Beispiel Informationsdefizite, Transaktionskosten, unvollständige Verträge – die gleichen sind, die das Funktionieren von Regierungen behindern. Eine der wichtigsten Erkenntnisse aus diesem Strang der Fachliteratur – die durch eine ganze Reihe jüngster

---

<sup>34</sup> Weltbank, (op. cit.) S. 34-35 und 46-47. Je näher an Null die Elastizität, desto mobiler soll eine Gesellschaft sein.

<sup>35</sup> Van de Meerendonk et al. (op. cit.)

<sup>36</sup> De Jong et al. (2006) beispielsweise fanden Hinweise darauf, dass bei Arbeitsunfähigkeitsversicherungen „über das Ziel hinaus geschossen“ wurde; Gruber und Wise (2006) stießen bei (Früh-)Renten auf ähnliche Anzeichen.

<sup>37</sup> Diese Debatte folgte – mit einer beträchtlichen Verzögerung – dem Denkansatz von Ronald Coase, der argumentierte, dass es innerhalb von Organisationen effizienter sei, andere (hierarchischere) Entscheidungs- und Koordinierungsmechanismen als den Preismechanismus, dem Markttransaktionen unterliegen, zu nutzen. Seine Ansichten wurden in den 80er und 90er Jahren zum Ausgangspunkt für ein Umdenken unter Wirtschaftswissenschaftlern mit Hinblick auf die Beziehung zwischen Regierung und Markt: die Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Bereich. Diese „neo-institutionalistischen Ökonomen“ vertreten die Meinung, dass es gleichzeitig zu Marktversagen und „Regierungsversagen“ kommt. Quellen hierfür sind u.A. Williamson (1985), Sappington und Stiglitz (1987), Tirole (1994), Prendergast (1999), Acemoglu (2002) und Dixit (2002).

Erfahrungen mit versagenden Märkten untermauert wird<sup>38</sup> – lautet, dass Märkte solide Strukturen der öffentlichen Beobachtung und Überwachung brauchen, um gut zu funktionieren. Solide *Governance* ist darauf gerichtet, das Versagen von Märkten zu verhindern. Märkte und Regierungen brauchen einander.

Es bleibt die Frage, welche Art von *Governance*-Rahmen für Märkte benötigt wird und wie ein solcher Rahmen geschaffen werden kann. Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und soziale Sicherung sind in einen Rahmen der *Governance* eingebettet, der sich durch eingebaute institutionelle Stützen auszeichnet.<sup>39</sup> Institutionen rufen Pfadabhängigkeiten hervor, die ihre Fähigkeit sich anzupassen oder zu verändern bestimmten Einschränkungen unterwirft. Eine globale oder auch nur europäische Annäherung hin zu einem einheitlichen Modell des Sozialschutzes beispielsweise – sei es nun ein nordischer Wohlfahrtsstaat, ein archetypisches europäisches oder irgendein anderes Modell – ist unrealistisch. Die südeuropäischen Länder verfügen nicht über den sozialen, kulturellen und historischen Hintergrund, der für einen Umstieg auf ein nordisches Modell nötig wäre, und gleiches gilt auch für die Entwicklungsländer.

Aus diesem Grund ist es weitaus realistischer, eine einheitliche Sichtweise hinsichtlich bestimmter grundlegender Prinzipien oder Grundwerte solider *Governance* zu erreichen. Auf dieser Grundlage können alle Länder einen Ansatz entwickeln, der zu ihrem historischen Weg passt und ihren soziokulturellen Präferenzen entspricht.

## 5.2 Vier Prinzipien für *Good Governance*

Eine erstes Prinzip besteht darin, dass eine Regierung *handlungsfähig* sein muss: so ist zum Beispiel die Fähigkeit, Gesetze durchzusetzen und Steuern auf effiziente Art und Weise einzuziehen eine wichtige Bedingung. In Bezug auf soziale Angelegenheiten muss die Regierung Aufgaben in den folgenden Bereichen wahrnehmen: (i) Regulierung von Märkten (zum Beispiel im Fall von Kinderarbeit und Arbeitnehmerrechten); (ii) universeller Zugang zu grundlegender Versorgung und Schutz schwächerer Gruppen; und (iii) Erbringung von Diensten, wo es keine Märkte für bestimmte Dienstleistungen gibt oder geben kann.

Aber – und dies wäre das zweite Prinzip – Regierungen müssen auch *rechenschaftspflichtig* sein. Die Weltbank hat beobachtet, dass „ungleiche Machtverhältnisse Institutionen und politische Strategien hervorbringen, die meist ein Fortbestehen der Ausgangssituation begünstigen.“<sup>40</sup> „Dies wird als *Government Capture*, eine „Vereinnahmung“ der Regierung bezeichnet. Regierungen handeln in solchen Fällen nicht im Interesse der Allgemeinheit, sondern im Interesse bestimmter einflussreicher Gruppen. Dies kommt in allen Teilen der Welt vor, die schwerwiegendsten Beispiele finden sich jedoch in den Entwicklungsländern. In einigen asiatischen Ländern werden über 50 Prozent des Aktienkapitals von den zehn reichsten Familien gehalten. Eine Konzentration wirtschaftlicher Macht in einer solchen Größenordnung kann den politischen Prozess beeinflussen und zu Entscheidungsstrukturen führen, die die Stimmen des ärmeren Teils der Einkommensskala ausklammern – und dies in jedem Land, unabhängig vom jeweiligen Entwicklungsniveau. Dies wiederum unterstreicht die Bedeutsamkeit von Initiativen wie denen in Kerala (Indien) oder Porto Allegre (Brasilien), wo erfolgreich eine basisorientierte Teilnahme der Bevölkerung an öffentlichen

---

<sup>38</sup> Der Enron-Skandal ist nur eins von zahlreichen Beispielen (oft geringeren Ausmaßes), an denen sich zeigt, dass Märkte nicht ohne öffentliche Kontrollmechanismen funktionieren.

<sup>39</sup> A. Hemerijck (1992) prägte diesen Gedanken

<sup>40</sup> Weltbank (op. cit.), S.20 [Zitat in deutscher Übersetzung des Originals].

Entscheidungsprozessen organisiert wurde.<sup>41</sup> Die Initiative von Porto Alegre beispielsweise bindet die Bürger vor Ort in die Festsetzung von Prioritäten für den Haushalt ein, ausgehend von der Stadtteil-Ebene bis hin zur städtischen Ebene, dort über gewählte Stadtteilvertreter. Diese Initiative hat in ganz Brasilien Nachahmer gefunden, und die Datenlage zeigt, dass dies zu einer Verstärkung der Ausgaben zu Gunsten ärmerer Menschen geführt hat. Auch ist argumentiert worden, dass das Anziehen der Wirtschaft im China und Indien der 80er Jahre in bestimmter Weise in Zusammenhang mit politischen Reformen stand, die Kontrollmechanismen für Entscheidungsprozesse auf oberster Ebene eingeführt (Keefer, 2007).

Drittens muss Politik *vorhersehbar* (in Bezug auf den Schutz von Eigentumsrechten, einschließlich geistigen Eigentums und Verträgen) sowie über einen längeren Zeitraum *konsequent* sein.<sup>42</sup>

Und zu guter letzt, aber sicherlich nicht der unwesentlichste Punkt: eine partizipatorische und demokratische Partnerschaft ist ebenfalls ein wichtiges Element von *Good Governance*. Im Zusammenhang mit Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik hat sich erwiesen, dass sozialer Dialog einer soliden Wirtschaftsleistung zuträglich ist. Über unterschiedliche Kanäle hat der soziale Dialog: die Entscheidungsprozesse auf Ebene von Geschäftsleitungen durch die Nutzung von Wissen und Erfahrung der Arbeitnehmer verbessert; Interessenkonflikte durch Konsultationen und Verhandlungen anstatt von teuren Streiks gelöst; Geschäft und Gewinne vorhersehbarer gemacht, was sich günstig auf das Investitionsklima auswirkt. Tarifverhandlungen haben in manchen Fällen dazu beigetragen, keine Inflation zu verursachen, sondern diese einzudämmen, und dreigliedrige Konsultationen tragen häufig zu einer Stabilisierung des makroökonomischen Umfeldes bei.<sup>43</sup> Der soziale Dialog ist ein wichtiges Merkmal mehrerer europäischer Länder, die sich in den letzten Jahrzehnten als leistungsfähige und erfolgreiche Volkswirtschaften erwiesen haben, so beispielsweise Österreich, Dänemark und die Niederlande (Auer, 2000). Eine neuere Studie der ILO argumentiert, dass die wirtschaftliche Umstrukturierung der 90er Jahre in Argentinien, Brasilien und Mexiko von einem Umfeld, in dem Regierung und Sozialpartner die nötigen Arbeitsmarktbedingungen hätten aushandeln können, stark profitiert hätte.<sup>44</sup>

Dies bezieht sich auf das Thema des Aufbaus von Vertrauen und Sozialkapital (Knack und Keefer, 1997). Ein sozialer Dialog ist schwer zu erreichen, wenn das Vertrauen fehlt. Der Aufbau von Vertrauen und Sozialkapital ist mit der Reduzierung von Ungleichheiten verbunden. Einige Länder haben in dieser Hinsicht noch einen langen Weg zurückzulegen. So stellte das UNDP beispielsweise fest, dass Menschen, die in Armut leben, diejenigen sind, die am meisten unter Korruption zu leiden haben – bei der Bezahlung von Bestechungsgeldern und dem Schlichten von Streitigkeiten sind die Kosten (absolut gesehen) für ärmere Menschen sehr viel höher als für Menschen, die nicht unter Armut leiden.<sup>45</sup>

Die mangelnde Einsicht, dass Märkte in einen breiteren Rahmen eingebettet sein müssen, ist die Wurzel der enttäuschenden Erfahrungen, die viele Entwicklungsländer mit Strukturreformen gemacht haben. Länder, die bereits früh erkannt haben, dass Märkte solide

---

<sup>41</sup> Weltbank (op. cit.) S.70-71.

<sup>42</sup> Van de Meerendonk (1997) beschreibt, wie in den 80er und 90er Jahren mehrere aufeinander folgende Regierungskabinette in den Niederlanden einer konsequenten makroökonomischen, fiskalen und arbeitsmarktpolitischen Linie folgten, die nach 15 Jahren zu wirtschaftlichem Erfolg führte.

<sup>43</sup> Sengenberger (op. cit.)

<sup>44</sup> Berg et al. (2006).

<sup>45</sup> UNDP *Human Development Report*, 2003.

soziale Schutzvorkehrungen brauchen – einschließlich politischer Strategien, die darauf ausgelegt sind, Humankapital aufzubauen und zu erhalten, haben sich zu nachhaltigen und stabilen Volkswirtschaften entwickelt.

Das Verhältnis zwischen Markt und öffentlichem Interesse steht auch im Zentrum der aktuellen Debatte innerhalb der EU über den Status von sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (die sozialen DAI).<sup>46</sup> Bestrebungen, einen wettbewerbsbasierten Markt mit dem europäischen Sozialmodell in Einklang zu bringen, könnten, wenn sie erfolgreich ausfallen, Ländern in aller Welt als Beispiel dienen. Dieses Thema ist seit Jahrzehnten ebenfalls ein zentraler Gedanke der ILO.

## **6. Fazit: Eine Decent-Work-Strategie für ausgeglichenes Wachstum**

Im vorangegangenen Kapitel wurde argumentiert, dass Märkte in einen ordnungspolitischen Rahmen eingebettet sein müssen, um effizient sein zu können. Es besteht das Risiko, dass unregulierte Märkte nicht zu Wirtschaftswachstum führen, da Produktionsressourcen teilweise ungenutzt bleiben. Die in den letzten Jahrzehnten erfolgte Öffnung von Volkswirtschaften für den internationalen Wettbewerb hat nicht zu produktiver Vollbeschäftigung auf breiter Front geführt – tatsächlich hat sie in einer Vielzahl von Ländern überhaupt kein Wirtschaftswachstum hervorgebracht. Große Teile der Bevölkerung haben Einkommensrückgänge sowie gravierende Verluste an sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit erfahren. In den Industrieländern verlangsamte sich das Wirtschaftswachstum nach 1973 und im Zuge von Strukturveränderungen in der Industrie verloren viele Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz.

Im Dienstleistungssektor wurden neue Chancen geschaffen, doch die neuen Arbeitsplätze standen nicht allen entlassenen Arbeitnehmern offen und boten gleichzeitig weniger Sicherheit als die verlorenen Arbeitsplätze. In den Entwicklungsländern hat die Öffnung für den internationalen Wettbewerb nicht genügend Arbeitsplätze im formellen Sektor geschaffen, sondern vielmehr eine starke Verlagerung auf den informellen Sektor ausgelöst. In einigen Ländern sind ganze Industriezweige innerhalb von weniger als 10 Jahren von der Bildfläche verschwunden. Bei beiden Kategorien von Ländern bietet sich ein Bild der unzureichenden Nutzung von Produktionsressourcen – insbesondere von Humankapital. Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt zeigen, dass es – wenn man die Dinge sich selbst überlässt – zu suboptimalen Ergebnissen in Bezug auf Beschäftigung und Produktivität kommen kann. Eine aktive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik wird gebraucht, um zusätzliche produktive Arbeitsplätze zu schaffen und Anpassungsprozesse zu erleichtern sowie Verschwendung in Form von unzureichender oder falscher Nutzung von Produktionsressourcen entgegenzuwirken.

Das Ziel wohlfahrtsstaatlicher Strukturen ist die Absicherung gegen bestimmte Notlagen. Sie erstrecken sich von Vorschriften zur Sicherung von Arbeitsbedingungen und Kündigungsschutz bis hin zu finanziellen Regelungen zur Kompensierung von Einkommensverlusten auf Grund von Arbeitslosigkeit. Die bestehenden Regeln des Wohlfahrtsstaates sind jedoch in die Kritik geraten. Ein Teil dieser Kritik ist auf Gestaltungsfehler zurück zu führen, die nicht-nachhaltige Maßnahmen hervorgebracht haben – darum besteht Reformbedarf. Viel Druck geht jedoch auch von dem Gedanken aus, dass Beschäftigungsstandards und Sozialschutz nicht mit einer soliden Wirtschaftsleistung vereinbar sind. Man ging davon aus, dass die Vorteile wirtschaftlichen Wachstums

---

<sup>46</sup> Siehe EU-Kommission (2006).



automatisch zu allen *durchsickern* würden, auch zu den ärmeren Teilen der Bevölkerung. Die Erfahrung von 20 Jahren gibt hingegen nicht viel Grund für Optimismus dahingehend, dass die *unsichtbare Hand der Wohlfahrt* tatsächlich funktionieren würde.

Vielmehr gibt es überzeugende Belege dafür, dass Sozialschutzsysteme effiziente Instrumente für die Reduzierung von Ungleichheit und Armut sind. Empirische Daten weisen auch darauf hin, dass Wirtschaftswachstum alleine nicht ausreicht, um diese Ziele zu erreichen, und dass Umverteilung in der einen oder anderen Form durch grundlegende Mechanismen der sozialen Sicherung bereits in einem frühen Stadium wirtschaftlicher Entwicklung bezahlbar ist. Außerdem deutet die Literatur der letzten Zeit darauf hin, dass ein hohes Ausgangsniveau an Einkommensungleichheit es erschwert, ärmeren Haushalten über den *Trickle-down*-Effekt einen Weg aus der Armut zu verschaffen, und, dass Sozialschutz und Beschäftigungsschutz kein Hindernis, sondern eine Voraussetzung für Wachstum sind.

Industrieländer mit umfassenden wohlfahrtsstaatlichen Systemen verfügen meist über offene Volkswirtschaften. Diesen Ländern ist es offenbar gelungen, eine solide Wirtschaftsleistung und hohe Erwerbsquoten mit hohen Beschäftigungsstandards zu verbinden. Für Sozialschutz zu sorgen ist Teil ihres Entwicklungsparadigmas. Sie haben klar gezeigt, dass Länder in Gerechtigkeit wachsen können. Tatsächlich weisen die verfügbaren Daten darauf hin, dass Ausgaben für Sozialschutz sich positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken, vorausgesetzt, dass die Sozialschutzsysteme gut gestaltet und gehandhabt wurden. Es ist kein Zufall, dass wohlfahrtsstaatliche Systeme in den meisten OECD-Ländern zu dem Zeitpunkt eingeführt wurden, als sich die Industrialisierung beschleunigte. In einigen Entwicklungsländern wurden Sozialschutzprogramme eingeführt, die eine grundlegende Sicherung für alle Menschen bieten. Dies hat ihre Wirtschaftsleistung nicht negativ beeinflusst.

Dennoch bleibt die beste Form sozialer Sicherheit ein menschenwürdiger Arbeitsplatz. Während Sozialschutz ein Mechanismus ist, mit dem ärmeren Haushalten oder Menschen, die nicht mehr in der Lage sind, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, oder sich mit bestimmten Arbeitsmarktrisiken konfrontiert sehen, Einkommen zur Verfügung gestellt werden kann, wird doch immer stärker deutlich, dass gerecht bezahlte Beschäftigung mit menschenwürdigen Arbeitsbedingungen einen würdevollen Weg aus der Armut bietet. Die Aktivierung von Sozialschutz mit dem Ziel, den Zugang zu Beschäftigungschancen zu erleichtern, sollte daher ein grundlegender Leitfaden für die Sozialschutzpolitik sein.

Es hat sich gezeigt, dass Märkte Institutionen brauchen, um gut funktionieren zu können. Sozialschutz ist eine solche Institution. Sozialschutz mindert Unsicherheiten und verringert dadurch die Transaktionskosten notwendiger ökonomischer und arbeitsmarktbezogener Anpassungsprozesse. In einer ganzen Reihe von Industrieländern wurden die sozialen Institutionen und die Institutionen des Arbeitsmarktes reformiert, um der Notwendigkeit einer flexiblen Anpassung der Märkte an wechselhafte wirtschaftliche Entwicklungen zu entsprechen.

Nun ist es daran, ein neues Gleichgewicht zu finden – eine neue Kombination von makroökonomischer Politik, Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die gleichzeitig eine produktive Vollbeschäftigung anstrebt und erleichtert und die Menschen sowohl gegen traditionelle Risiken (wie beispielsweise Krankheit, Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit und Alter) als auch gegen neue Risiken, die sich aus dem technologischen und organisatorischen Wandel sowie der Internationalisierung ergeben, absichert, während außerdem den modernen Präferenzen für Sozialstrukturen in Bereichen wie beispielsweise der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie, lebenslanger Bildung und Pflege bzw. Betreuung von

Eltern und Kindern entsprochen wird. Der Ansatz der ILO in Bezug auf *Decent Work* verkörpert das Konzept sich ergänzender Arbeitsmarkt- und Sozialschutzpolitik. Es handelt sich dabei um ein strategisches Konzept, dessen Ziel es ist, soziale und wirtschaftliche Ziele zeitgleich und kohärent zu erreichen, anstatt sich auf ein isoliertes politisches Ziel alleine zu konzentrieren.

Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und deren Institutionen können in einer Art und Weise gestaltet werden, die sowohl sozialen als auch wirtschaftlichen Zielen dient. Außerdem gibt es vielfach Punkte, an denen sich wohlfahrtsstaatliche Strukturen – so auch eine Arbeitsmarktpolitik, deren Schwerpunkt in der Aktivierung liegt – und wettbewerbsorientierte Märkte ergänzen.

Es gibt kein einzig wahres Modell, auf das sich alle Länder einigen müssten. Selbst unter Ländern mit ähnlichen wirtschaftlichen und sozialen Strategien wie den nordischen Ländern gibt es weitreichende Unterschiede bei der Feinabstimmung von Politik und der Gestaltung sozialer Institutionen (Auer, 2006b). Die einzelnen Länder können daher ihren eigenen Weg gehen und eine Politik und institutionelle Ordnung anstreben, die ihrem historischen und kulturellen Hintergrund entspricht. Zu den oben genannten Beispielen gehören auch die Sozialschutzsysteme, die in einigen afrikanischen Ländern umgesetzt wurden, sowie die an Bedingungen geknüpften Transfersysteme in Mexiko und Brasilien. Den Ausgangspunkt dieser Systeme bilden die gleichen Prinzipien, die auch den Systemen der sozialen Sicherung in den Industrieländern zu Grunde liegen, doch handelt es sich nicht um einfache Kopien. Bei der Gestaltung wurde die Tatsache berücksichtigt, dass Entwicklungsländer andere Bedürfnisse haben und dass auch die Mechanik, die in Gang gesetzt wird – also die Anreize, die von diesen Systemen ausgehen – sich von der in industrialisierten Wohlfahrtsstaaten unterscheidet.

Es gibt jedoch eine ganze Reihe von Elementen, die für eine politische Agenda des Gleichgewichtes zwischen den Zielen Wachstum, hohe Beschäftigungsquote und Sozialschutz von hinreichender Bedeutung und Universalität sind, um sie hier noch einmal zu benennen:

- Investitionen in Humankapital:
  - *Dies beginnt dabei, allen Kindern den Schulbesuch sowie den Besuch einer weiterführenden Schule zu ermöglichen und Anwesenheit und Qualifikationen von Lehrern sicher zu stellen. Dazu gehört auch die Sicherung eines Gleichgewichtes der Geschlechter im Bereich Bildung<sup>471</sup>. Auch schließt dies mit ein, dass während des gesamten Erwerbslebens Möglichkeiten zur Erhaltung und Verbesserung von Qualifikationen verfügbar sind.*
- Einführung institutioneller Strukturen am Arbeitsmarkt zur Reduzierung von Ineffizienzen und unzureichender Nutzung von Produktionsressourcen:
  - *Hierzu könnten auch die Aktivierung von Sozialleistungen durch Investitionen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslose und ergänzende Leistungen für Niedrigverdiener gehören.*
- Sicherung von Übergängen im Arbeitsmarkt und Flexicurity:
  - *Dies kann über modernisierte Arbeitsverträge erreicht werden, die im Bedarfsfall Anpassungen zulassen, sowie über Einkommenssicherung und Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit, die denjenigen, die von Strukturveränderungen betroffen sind, Arbeitsplatzsuche, berufliche*

---

<sup>47</sup> Weltbank, (op. cit.)

*Neuorientierung und eine schnelle Eingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtern.*

- Aktivierung von Gruppen, die derzeit nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen:
  - *Dies führt zu sozialer Einbindung und eröffnet Chancen für die Aneignung von Qualifikationen und für wirtschaftliches Vorankommen.*
- Bereitstellung von Einkommenstransfers für diejenigen, die dauerhaft nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen können:
  - *Es handelt sich hierbei um ein Menschenrecht, das sozialen Zusammenhalt und gesellschaftliche Stabilität fördert, welche wiederum selbst eigenständige Produktionsfaktoren sind.*
- Schaffung eines Rahmens für solide *Governance* mit geeigneten Kontrollmechanismen und einer Plattform für sozialen Dialog:
  - *Dies gibt allen gesellschaftlichen Gruppen, nicht nur den Wohlhabenden und Mächtigen, ein Mitspracherecht in der Gestaltung von Politik.*

Dies sind die Elemente einer ausgeglichenen Strategie für Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und universellen Sozialschutz, mit anderen Worten: für die Umsetzung der *Decent Work Agenda* der ILO in all ihren Dimensionen. Wenn durch *Good Governance* und sozialen Dialog ein Gleichgewicht zwischen Arbeitsmarktpolitik und Sozialschutzpolitik hergestellt wird, dann sichert dies eine gerechte Verteilung von Arbeitsmarktrisiken und Lebensrisiken auf den Einzelnen, die Arbeitnehmer, Arbeitgeber und den Staat. Und nur eine gerechte Verteilung von Gewinn und Risiko kann die langfristige nationale und internationale Stabilität gewährleisten, welche die Voraussetzung für Entwicklung ist. Die Strategie bezieht sich sowohl auf die Industrie- als auch die Entwicklungsländer. Ihr Ziel ist es, für mehr Sicherheit, Vertrauen und Würde zu sorgen und das Wohlergehen aller Menschen in einer sich wandelnden Welt zu verbessern.

## Literaturangaben

- Acemoglu, D. (2002). *Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment and politics*, National Bureau for Economic Research, NBER Working Paper 9377, Cambridge MA.
- Adema, W., and M. Ladaique (2005). *Net social expenditure*, 2005 Edition, Social, Employment and Migration Working Papers, No. 29, OECD, Paris.
- Auer, P. (2000) *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, ILO, Genf.
- Auer, P. (2006a). *In search of optimal labour market institutions: The relationship between stability, flexibility and security in labour markets*, Economic and Labour Market Analysis Department of the Employment Sector, ILO, Genf.
- Auer, P. (2006b), *Labour market flexibility and labour market security: Complementarity or trade-off?* Konzeptpapier für die Konferenz „Employment in Europe 2006“.
- Auer, P. and R. Islam (2006). „Economic growth, employment, competitiveness, and labor market institutions“, Kapitel 2.3 in *World Competitiveness Report 2006*, Weltwirtschaftsforum.
- Berg, J., C. Ernst and P. Auer (2006). *Meeting the employment challenge: Argentina, Brazil, Mexico and the global economy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- Canoy, M., and P. M. Smith (2006). „A social and economic model for Europe“, in *Intereconomics*, Nov./Dez. 2006. S. 314-327.
- Chaudhuri, S. and M. Ravallion (2007). „Partially awakened giants: Uneven growth in China and India“, in L.A. Winters und S. Yusuf (Hrsg.) *Dancing with giants: China, India and the global economy*, International Bank of Reconstruction and Development, World Bank and Institute of Policy Studies, Washington/Singapur.
- Cichon, M. and W. Scholz (2006). „Social security, social impact and economic performance: A farewell to three famous myths“, Papier für das DFID/GTZ/ILO-Seminar Challenging the Development Paradigm: Rethinking the Role of Social Security in State Building, Genf, September 2006.
- Cichon, M., W. Scholz, A. v. d. Meerendonk, K. Hagemejer, F. Bertranou and P. Plamandon (2004). *Financing social protection*. ILO, Genf.
- Collier, P., and D. Dollar (2004). „Development effectiveness: What have we learnt?“, in *The Economic Journal*, 114, Juni.S. F244-F271.
- De Jong, Ph., M. Lindeboom and B. van der Klaauw (2006). *Screening disability insurance applications*, Centre for Economic Policy Research CEPR Discussion Paper, No. 5564, London.
- Dixit, A.K. (2002). „Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review“, in *Journal of Human Resources*, 37, S. 696-727.
- Dollar, D., and A. Kraay (2004). „Trade, growth, and poverty“, in *The Economic Journal*, 114 (Februar), S. F22-F49.
- E., Philippe und W. Sengenberger (1992) *Decent Work in Denmark: Employment, social efficiency and economic security*. ILO, Genf
- EU-Kommission (2006). „Communications from the Commission: Implementing the Community Lisbon Programme“, in *Social Services of General Interest in the EU* (SEC(2006)/516), Brüssel, April.

- Eyraud, F., and D. Vaughan-Whitehead (2006). *Evolving world of work in the enlarged EU:– Progress and vulnerability*, ILO, Genf.
- Friedman, T.L. (2006). *The world is flat: The globalized world in the twenty-first century*, Penguin, London.
- G8-Treffen der Arbeitsminister (2007). “Towards globalization for the people: the role of social protection in shaping the social dimension of globalization”, Hintergrundpapier der ILO zur G8-Konferenz der Arbeits- und Beschäftigungsminister *Shaping the Social Dimensions of Globalisation*, Dresden, 6.- 8. Mai, S. 5-6.
- Gassmann, F., und C. Behrendt (2006). *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, ILO, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 15, Genf.
- Gordon, D. M. (1996). *Fat and mean: The myth of managerial ‘downsizing’ and the corporate squeeze of working Americans*, Free Press, New York.
- Gruber, J., und D. A. Wise (2006). *Social security programs and retirement around the world*, Working Paper 11290, National Bureau of Academic Research, Cambridge.
- Hemerijck, A. C. (1992). *The historical contingencies of Dutch corporatism*, Dissertation, University of Oxford, Oxford.
- ILO (2007a). *Conclusions of the 11th African Regional Meeting*, Addis Abba, Ethiopia, 24.-27. April, S. 3-5.
- ILO/WTO (2007). *Trade and employment: Challenges for policy research*, Gemeinsamer Bericht von ILO/WTO, Genf.
- Justino, P. (2007). „Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India”, in *Journal of International Development* 19, S. 367-382.
- Keefer, Ph., (2007). „Governance and economic growth”, Kapitel 7 in L.A. Winters und S. Yusuf (eds.), *Dancing with giants: China, India and the global economy*, International Bank of Reconstruction and Development, World Bank and Institute of Policy Studies, Washington/Singapur.
- Knack, S., und Ph. Keefer (1997). „Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation”, in *Quarterly Journal of Economics*, Nov. 1997, S. 1251-1288.
- Milanovic, B. (2005). *Worlds apart: International and global inequality 1950-2000*, Princeton University Press, Princeton, NY.
- Ministry of Economic Affairs (2005). *Visie op Verplaatsing*, Den Haag (auf Niederländisch).
- Mizunoya, S., C. Behrendt, K. Pal und F. Léger (2006). *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise* ILO, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 17, Genf
- Nickell, S. (1997). „Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America”, in *Journal of Economic Perspectives*, Band 11, No. 3, S. 55-74.
- OECD (2006). *Revenue statistics 1965-2005*, 2006 Edition.
- OECD DAC (2006). *Promoting pro-poor growth: Key policy messages* (Paris: OECD Development Assistance Committee), <http://www.oecd.org/dataoecd/33/54/36570936.pdf>.
- Okun, A.M. (1975). *Equality and Efficiency: The big tradeoff*, the Brookings Institution, Washington DC.

- Pal, K., C. Behrendt, F. Léger, M. Cichon und K. Hagemeyer (2005). *Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, ILO, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 13, Genf.
- Porter, M.E. (1990). *The competitive advantage of nations*, Free Press, New York.
- Prendergast, C. (1999). „The provision of incentives in firms”, in *Journal of Economic Literature*, 37. S. 7-63.
- Ruigrok, W., und R. van Tulder (1995). *The logic of international restructuring*, Routledge, London.
- Saint-Paul, G. (2002). „The political economy of employment protection”, in *Journal of Political Economy*, Band 110, No. 3, S. 672-704.
- Sapir, A. (2005). *Globalisation and the reform of the European Social Models*, Hintergrundpapier zur Präsentation beim Informellen ECOFIN-Rat, Breughel, Brüssel.
- Sappington, D.E., and J.E. Stiglitz (1987). „Privatization, information, and incentives”, in *Journal of Policy Analysis and Management*, 6. S. 567-582.
- Sengenberger, W. (2005). *Globalization and social progress: The role and impact of international labour standards*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Smeeding, T. (2006). „Poor people in rich nations: The United States in comparative perspective”, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 20, No. 1, pp. 69-90.
- Son, H. H., and N. Kakwani (2006). *Global estimates of pro-poor growth*, Working Paper 31, International Poverty Centre, UNDP.
- Tirole, J. (1994). „The internal organization of government”, in *Oxford Economic Papers*, 46, S. 1-29.
- Townsend, P. (2006). *The right to social security and national development: Lessons from OECD experience for low-income countries*, Discussion Paper 18, Social Security Department, ILO, Genf.
- UNDP. *Human Development Report 2003*.
- Van de Meerendonk, A. (1997). „Benchmarking the German and Dutch Welfare States”, in Delsen und De Jong (Hrsg.), *The German and Dutch economies: Who follows whom?* Physica Verlag, Heidelberg.
- Van de Meerendonk, A., A. de Graaf, C. Schmidt-Bens und K. Hagemeyer (2007). *The Economic impact of social standards*, für die ILO ausgearbeiteter Bericht, Genf (Erscheint in Kürze).
- Weltbank (2005). *World Development Report 2006: Equity and development*, OUP, New York.
- Weltbank (2005). *A better investment climate for everyone*, Weltbank, Washington, D.C.
- Williamson, O.E. (1985). *The economic institutions of capitalism*, Free Press, New York.
-