

Internationale Trends in der Sozialpolitik

Autor(en): **Scholz, Wolfgang**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Mitteilungen / Schweizerische Aktuarvereinigung = Bulletin / Association Suisse des Actuaires = Bulletin / Swiss Association of Actuaries**

Band (Jahr): - **(2006)**

Heft 2

PDF erstellt am: **28.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-967365>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

WOLFGANG SCHOLZ, International Labour Office

Internationale Trends in der Sozialpolitik¹

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Gern würde ich Ihnen über die Veränderungen in der Sozialpolitik berichten, die sich aus der europäischen Osterweiterung ergeben. Gibt es das *Europäische Sozialmodell* noch? Wird es neu erfunden? Macht Esping-Andersons berühmte Klassifizierung in seine vier regional-spezifischen Ausprägungen noch Sinn? Zweifel sind erlaubt.

Was spielt sich in *Zentralasien* ab, in einer Region, die von phantastischen Einkommensungleichheiten und einer frappierenden Fantasielosigkeit in der Sozialpolitik geprägt ist? Bei wem kommt der Ölreichtum an? Welche Optionen haben die armen Länder der Region?

Inwieweit haben die jungen Bevölkerungspyramiden der *islamischen Welt* Einfluss auf dort zu beobachtende sozialpolitische Initiativen? Können Arbeitslosenversicherungssysteme die gesellschaftlichen Probleme abfedern, die sich aus dem dramatischen Mangel an produktiven Arbeitsplätzen ergeben? Haben die Regierungen Antworten? Politisch höchst brisant!

Asien. *Der ferne Osten*. Nachdem die Region den Kapitalismus westlicher Prägung adaptiert hat und dabei ist, ihn auf eigene Weise weiterzuentwickeln – unterliegt er ähnlichen Entwicklungsmustern wie der europäische Industrialismus? Wird der derzeitige dominante ökonomische Fokus irgendwann durch eine Hinwendung zum Sozialen transformiert? Höchst spannend.

Lateinamerika. Der Kontinent bemüht sich, den *Washington Consensus* abzuschütteln. Wird es gelingen, eine andere Politik zu verfolgen, ohne dass Eliten – meist waren es in der Vergangenheit ja die selbsternannten – wieder einmal zunächst an sich selbst denken und für die Hoffnungen der sie tragenden Massen nur Verachtung haben? Kann der Kontinent noch einmal, wie schon vor 25 Jahren, Ausgangspunkt

¹ Editierte Fassung eines Vortrags, gehalten am 2.9.2006 vor der 97. ordentlichen Generalversammlung der ASA SAV SAA Schweizerischen Aktuarvereinigung in Lausanne.

eines weltweiten Paradigmenwechsels in der Sozialpolitik werden? Ich glaube es zwar nicht – aber die Chancen dafür im Detail auszuloten wäre schon interessant.

Afrika. Sozialpolitisch eine Wüste. Kann es überhaupt soziale Sicherung in einer Region geben, der im Kern, bis auf sehr wenige Ausnahmen, die produktive industrielle Basis fehlt? Ist Afrika, ist die Welt reif, dass die Idee des Nord–Süd-Transfers verwirklicht wird? Nicht nur durch die bekannten Standardmethoden des Transfers von Wissen, von Sachleistungen, von Hungerhilfe in der Not und anderem mehr – sondern schlicht auch durch den Transfer von Geld? Nicht nur die toten Gestrandeten an den spanischen und italienischen Küsten oder die Überlebenden in den Auffanglagern zwingen zum Nachdenken. Ob allerdings auch zum Handeln? Man wird sehen.

Auf einige dieser Fragen komme ich im Folgenden zurück.

I. Über die Begründung sozialer Sicherung

Mit dem Begriff der sozialen Sicherung, also dem Gegenstand von Sozialpolitik, werden summarisch gesellschaftliche Institutionen – und ihre Interaktion mit der Gesellschaft – zusammengefasst, die zur Armutsvermeidung und aus Gründen der gesellschaftlichen Kohäsion Einkommens- oder Sachleistungen bereitstellen; und zwar im Alter, bei Krankheit, bei Arbeitslosigkeit und aus möglichen weiteren sozialen Gründen.

Vereinfachend kann man sagen, dass die Qualität sozialer Sicherung, also ob sie «gut» oder «schlecht» ist, stark positiv mit der Intensität formaler gesellschaftlicher Organisation bei kapitalistischer Wirtschaftsweise korreliert.

In wirtschaftstheoretischer Verdichtung dient soziale Sicherung nämlich primär drei Zwecken:

- (1) Erstens ist sie eine effektive Methode, jene, denen kein *Primäreinkommen* zusteht, mit *Sekundäreinkommen* zu versorgen und damit den Absatz moderner *Massenproduktion* von Gütern und Diensten auch insoweit zu *garantieren*.
- (2) Zweitens ist Soziale Sicherung notwendig als Ersatz für sich auflösende *Familienstrukturen* unter den genannten Produktionsbedingungen.
Die *familiäre Funktion des Realeinkommenstransfers* wird durch *gesellschaftlich institutionalisierten Geld- und Dienstleistungstransfer* ersetzt.

- (3) Drittens *kauft* soziale Sicherung den *Produktionsfaktor Arbeit aus dem Produktionsprozess heraus*, wenn er sich als unproduktiv erweist. Sie tut dies entweder *temporär* – denken Sie etwa an die Arbeitslosenversicherung oder an berufliche Rehabilitationsmassnahmen – oder für *immer* im Falle einer Altersrente.

Vor dem Hintergrund explodierender Produktion kann es daher nicht verwundern, dass soziale Sicherung nach dem 2. Weltkrieg weltumspannend zum zentralen Einkommensverteilungsvehikel der Wohlfahrtsstaaten wurde.² [Anhang: *Notiz 1*]

Heute besitzen *fast alle* Länder mindestens im Ansatz Institutionen, die soziale Sicherungsleistungen der einen oder anderen Art tatsächlich erbringen. Nach Schätzungen der ILO werden praktisch überall wenigstens etwa 5% des offiziellen Nationalprodukts in Form von staatlich mandatierten sozialen Leistungen umverteilt.

Natürlich funktionieren diese Systeme in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich gut, in den meisten, so ist zu konstatieren, schlecht. Dies verwundert nicht, haben doch die meisten Länder, besonders die der Dritten Welt (aber nicht nur die), keine breite und tiefe kapitalistische Produktionsbasis, die ja Bedingung für funktionierende soziale Sicherung ist. Die gesellschaftliche Bedeutung solcher Systeme muss also in vielen Ländern erheblich relativiert werden. [Anhang: *Notiz 2*]

II. Über internationale Akteure und ihre sozialpolitischen Paradigmen

Der Begriff der Sozialpolitik wird in internationalen bzw. supranationalen Institutionen und in unterschiedlichen Regionen der Welt durchaus unterschiedlich verstanden:

Wenn etwa im europäischen Zusammenhang von Sozialpolitik die Rede ist, dann ist üblicherweise Politik am *europäischen Sozialmodell* gemeint. Dieses umfasst nicht nur den *traditionellen* Begriff des Sozialen, sondern gleichberechtigt und integrativ

2 In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen mussten sich die Volkswirtschaften zunächst von Krieg und Zusammenbruch des Goldstandards erholen. Rivalität zwischen den Nationen, statt Kooperation wie von der Errichtung der ILO 1919 erhofft, trug erheblich dazu bei, dass es nicht schon nach dem 1. Weltkrieg zu einer ähnlichen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung kam wie nach dem 2. Die Sozialpolitik in Diktaturen kann schon deswegen nicht als wohlfahrtsstaatlich bezeichnet werden, weil der Wohlfahrtsstaat die Befreiung des Individuums betrieb, nicht seine Unterdrückung.

auch Wirtschaft und Umwelt. Nur wenn alle drei Bereiche sich gewissermassen im Gleichklang entwickeln, dann spricht das offizielle Europa von einem erfolgreichen, und langfristig garantierten («sustainable») Sozialmodell³.

Die *ILO* hat im Kern einen vergleichsweise traditionellen Begriff von Sozialpolitik. Er umfasst überwiegend den Katalog von in Europa weitestgehend selbstverständlichen Arbeitnehmerrechten, international abgestimmt und mehr oder weniger oft von den Mitgliedstaaten der *ILO* ratifiziert. Hierzu gehören dann auch die den Arbeitnehmern zustehenden Mindeststandards an sozialer Einkommenssicherung (C102).

Die Unterschiede zwischen EU und *ILO* in der Auffassung von dem, was Gegenstand von Sozialpolitik ist, kommen nicht von ungefähr. Sie sind begründet in der Geschichte, in den Gründungszusammenhängen der jeweiligen Institution.

Die *ILO* wäre wohl ohne die Revolutionen in Russland und Deutschland zu Anfang des 20. Jahrhunderts nicht aus der Taufe gehoben worden. Politisch war sie gemeint als Teil des westlichen Bollwerks gegen die Ausbreitung der unerwünschten politischen Umwälzungen in der Mitte und im Osten des europäischen Kontinents. Wie man inzwischen weiss, hat dieses Bollwerk gehalten und die Truppen (um im Bild zu bleiben), die es verteidigt haben, haben nach vielen Jahren obsiegt. Im Kern war die *ILO* also von ihren 42 Gründungsmitgliedern 1919 gemeint als eine internationale Clearingstelle, die es ihren Mitgliedstaaten erlauben würde, Sozialgesetzgebung aktiv zu betreiben, ohne dass dies, da international abgestimmt, zu Verzerrungen in den jeweiligen Wettbewerbspositionen auf den internationalen Warenmärkten führen würde. Die *ILO* war somit gleichermassen politisch und ökonomisch *begründet*, der Fokus ihrer Tätigkeit war sodann fast ausschliesslich auf die Verbesserung der Arbeitnehmerrechte gerichtet.

Sehr im Gegensatz zu weltweit herrschenden Vorurteilen strotzen dagegen die Gründungsdokumente der Europäischen Union vor Missachtung des Sozialen. Die Verträge von Rom (1957) betreffen einzig und allein die künftige ökonomische Zusammenarbeit ihrer 6 Gründungsmitglieder. Sieht man von wenigen EU-Verordnungen zwischendurch ab, brauchte es fast 40 Jahre bis das «Soziale» erstmals ex-

3 European Economic and Social Committee: Opinion. Social cohesion: fleshing out a European social model. (EN) CESE 973/2006. Brussels, 5 and 6 July 2006.

pliziten Eingang in das Vertragswerk der EU fand. Man mag auch dies als ein Indiz dafür nehmen, weshalb Franzosen und Niederländer die vorgeschlagene EU-Verfassung, die ja durchaus Sozialartikel enthält, abgelehnt haben.⁴

Trotz dieser Unterschiede haben Europa und die ILO grosse Gemeinsamkeiten in ihren sozial-philosophischen und rechtlichen Wurzeln, so dass beide international wichtige Richtungsgeber für Sozialpolitik sind.⁵

Ja wenn sie es denn wären! Denn es gibt da noch die *Weltbank*, die in den vergangenen etwa eineinhalb Jahrzehnten geradezu prägend Einfluss genommen hat auf die sozialpolitische Diskussion, insbesondere auf die Rentenpolitik, auch und gerade in Europa.

Die Geschichte des kometenhaften Aufstiegs der Weltbank am Himmel der Sozialpolitik wurde im Detail von Katharina Müller ausgeleuchtet und aufgeschrieben⁶, wofür sie verschiedentlich mit Preisen ausgezeichnet wurde. Interessant ist diese Geschichte insbesondere deswegen, weil sie zeigt, wie ein neues/altes rentenpolitisches Paradigma in Lateinamerika in die Realität umgesetzt wurde, von dort, nach dem Fall des Eisernen Vorhangs von jungen Leuten in der Weltbank unbekümmert, man möchte fast sagen: verwegen, durchaus auch mit Unterstützung der privaten Versicherungswirtschaft, nach Osteuropa transportiert und dort begierig aufgenommen wurde, um sodann nach Westeuropa hinübergespielt zu werden.

Die Ursachen für diesen Erfolg der Weltbank können hier kaum ausführlich dargestellt werden. Nur soviel:

Nach der Auflösung der Blöcke setzte sich weltweiter Konsens durch, dass das Einkommen der Weltbevölkerung am besten durch marktwirtschaftliche Reformen maximiert werden könne.

4 Das Wahlvolk traut sich zu, auf die je nationale Sozialpolitik Einfluss zu nehmen, nicht aber auf die anonymen Europäischen Institutionen, die das Soziale erst so spät entdeckt haben, dessen Kodifizierung auf supra-nationaler Ebene abstrakt bleiben muss und dessen Auslegung durch die Institutionen im konkreten Fall für den Einzelnen unabwägbar ist.

5 Vgl. Wolfgang Scholz: *Synergies between the social models of the ILO and the EU. Paper presented to an ILO in-house conference*, 14 September 2006, Geneva.

6 Katharina Müller: *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Studies in Comparative Economic Systems. Edward Elgar. Northampton, MA, USA, 1999.

In seinen Details ursprünglich eigentlich erdacht, um das nicht enden wollende wirtschafts- und finanzpolitische Elend speziell in Lateinamerika zu beenden, wurde der Konsens 1989 von dem amerikanischen Ökonomen John Williamson in 10 Punkten zusammengefasst und ist seither unter dem Namen «Washington Consensus» bekannt. [Anhang: Notiz 3)]

Der Konsens ist aber auch *berüchtigt*. Denn tatsächlich wurde er als auf die ökonomischen Probleme aller Länder unterschiedslos anwendbar missverstanden, seien diese reich oder arm, entwickelt oder sich entwickelnd, seien diese lateinamerikanisch oder nicht.

Sein Credo reduzierte sich auf die Schlagworte
fiskalische Disziplin der öffentlichen Haushalte,
Steuerreform,
Privatisierung,
Deregulierung

– und bezog sich damit selbstverständlich auch auf öffentliche Sozialsysteme.

1994 erschien dann ein Buch der Weltbank, das sich zwar ausschliesslich mit Alterseinkommenssicherung beschäftigte. Da es jedoch Reformrezepte propagierte, die sowohl durch die Erfolge der chilenischen Rentenreform von 1982, so schien es damals noch, belegt werden konnten als auch mit dem Washington Consensus in völligem Einklang waren, strahlte es auch auf andere Felder der Sozialpolitik aus.

Zusätzlich wurde der Bucherfolg dadurch befördert, dass seine Inhalte gut mit einem anderen, komplementären Paradigma, dem des *aktivierenden Sozialstaates*, zusammenpassten, das – in aller Kürze zusammengefasst – eine Variation des Sprichworts darstellt: «Hilf Dir selbst, dann hilft Dir Gott!» Die Variation ist: «Hilf Dir selbst, *nur* dann hilft Dir Gott!»

Das Buch trug, in freier Übersetzung, den Titel *Wie man die Alterungskrise abwendet. Politikempfehlungen, gleichzeitig die Renten zu sichern UND wirtschaftliches Wachstum zu promovieren*. [Anhang: Notiz 4)]

Ich darf das Alterssicherungskonzept der Bank als bekannt voraussetzen.

Zunächst einmal klingt es in Schweizer Ohren, in den Ohren von Aktuarien sowie so, eher unverdächtig, ist bei genauerem Hinsehen aber von erheblicher sozialpoli-

tischer Brisanz, da die Sparkonten der *zweiten Säule* in der Vorstellung der Bank das Hauptgewicht der Einkommenssicherung im Alter übernehmen sollen.

Es war dieser Punkt, der über mehrere Jahre zu erheblichen Verstimmungen zwischen Weltbank und ILO führte: In der Konkurrenz des internationalen Beratungsgeschäfts war die ILO in wichtigen Ländern bei wichtigen Reformprozessen immer wieder unterlegen, u.a. deswegen, weil sie die Attraktivität des Weltbankkonzepts völlig unterschätzt und die Kraft ihrer eigenen Argumente völlig überschätzt hatte. [Anhang: *Notiz 5*]

Insbesondere überzeugte das Konzept viele Wirtschaftspolitiker, die von der realsozialistischen Umverteilung die Nase voll hatten. Auf seinen nackten Kern entkleidet, lautete die Argumentation der Bank nämlich wie folgt:

Gesamtwirtschaftliches Wachstum bleibt aus, wenn Realkapital fehlt. (Das ist richtig.)

Man beschaffe also Finanzkapital durch staatlich verordnetes Altersvorsorge-sparen. (Das kann man machen.)

Das steigende Angebot an Finanzkapital erzeugt steigende Nachfrage nach Realkapital. (Das ist allerdings mehr als fraglich.⁷)

Dadurch kommt ein gesamtwirtschaftlicher Wachstumsprozess zustande, der dem ganzen Land dient. (Dito: fraglich.)

7 Die langfristige Erfahrung zeigt, dass die Finanzmärkte sich ganz überwiegend als Folge unternehmerischen Handelns entwickelt haben und nicht Voraussetzung dafür waren. Natürlich kann man sich wirtschaftliche Entwicklung heute nicht mehr ohne Finanzmärkte vorstellen und das Henne-oder-Ei-Problem ist immer komplex und meist kontrovers. Aber bei der Beurteilung ihrer operativen Bedeutung kommt es darauf an, wer Investitionen tatsächlich anstößt. Dies ist nicht der Finanzsektor; er hat lediglich eine – unwidersprochen wichtige – dienende Funktion. Dies wird durch viele Beispiele bis in unsere Tage belegt: Die Hanse benötigte neue Finanzinstrumente zur Effizienzsteigerung, d.h. zur *Erleichterung* des Tauschs zwischen Käufern und Verkäufern. Gleiches gilt für den *trafic triangulaire* über den Atlantik im 17., 18., und 19. Jahrhundert. Der Aufstieg des Finanzsektors ist durch die Industrielle Revolution zu erklären, nicht diese durch ihn. Unternehmer haben nach dem zweiten Weltkrieg wieder investiert, nicht (primär) weil ihnen von den Banken Finanzmittel angeboten wurden, sondern weil sie den Bedarf für ihre Produkte erkannten. Dazu griffen sie überwiegend auf billige Eigenmittel zurück, so wie dies weltweit auch heute bei über 70 Prozent aller Realinvestitionen getan wird, und nur die fehlende Spitze wurde, wie heute noch, über die Finanzmärkte finanziert. Vgl: Michael Cichon, Wolfgang Scholz, et.al.: *Financing Social Protection*. Quantitative methods in social protection series, ILO/ISSA, Geneva 2004.

Auf geniale Weise dient derselbe Sparprozess aber auch den Renteninteressen der Bevölkerung, denn das angesparte Finanzkapital wird im Rentenalter ausgezahlt und kann für den Konsum verwendet werden, der mit Hilfe des inzwischen – wie genial! – aufgebauten Realkapitalstocks produziert wird.

Diese Argumentationskette erschien einleuchtend, insbesondere weil sie so einfach war, und musste daher in vielen kapitalschwachen Ländern auf offene Ohren stossen. [Anhang: *Notiz 6*]

Rentenversicherung ist ja, hat man sie einmal verstanden, konzeptionell eine ziemlich einfache Angelegenheit. So musste bei vielen Entscheidungsträgern der falsche Eindruck entstehen, ihnen stünde ein überschaubares und sicher handhabbares *sozialpolitisches* Instrument zur Verfügung, mit dessen Hilfe sie langfristig erfolgreiche *Wirtschaftspolitik* sicherstellen könnten.

Für die *Entwicklungsländer*, aber auch viele der osteuropäischen Transitionsländer [Anhang: *Notiz 7*] war das Konzept als Wachstumskonzept überwiegend fragwürdig, weil ihnen im Kern die kritische Masse an Unternehmern fehlte (und weiterhin fehlt), die wirtschaftliches Wachstum generieren.

Diese Unternehmer fehlen, weil sichere Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln fehlen.⁸ Zu diesen gehören *auch* fehlende Finanzmärkte, sie sind aber nur ein Faktor unter anderen.

Für die *entwickelten* Länder [Anhang: *Notiz 8*] war das Konzept der Bank als Wachstumskonzept fragwürdig, da es sich bei ihnen *ohnehin* um unternehmerische Gesellschaften handelt, die sich ihre Finanzmärkte längst geschaffen hatten und diese auch kontinuierlich entsprechend ihren Investitionsbedürfnissen weiterentwickeln.

Sozialpolitisch hat die Umsetzung der Weltbankkonzeption bislang überall dort in Europa, wo sie – teils mehr, teils weniger – erfolgte, lediglich ein allmähliches aber deutliches Absinken der künftigen Niveaus *öffentlich* finanzierter Renten bewirkt;

⁸ Das Fehlen dieser Rahmenbedingungen hat mit schwachen Rechtssystemen, fehlendem garantierten Eigentum das beliehen werden könnte, mit schlechter öffentlicher Sicherheit, instabilen Verwaltungssystemen und weiteren fehlenden Voraussetzungen zu tun.

dies ist beispielsweise der Fall in Polen, Ungarn, Bulgarien und in den baltischen Staaten, aber auch in Schweden, Italien und Deutschland.⁹

III. Über sozialpolitischen Pragmatismus

Die Weltbank hat inzwischen die mehr und mehr zu Tage tretenden Unzulänglichkeiten ihres Konzepts selbst analysiert und veröffentlicht [Anhang: *Notiz 9*]. Inzwischen verfolgt sie einen differenzierteren Ansatz, der mehr in Einklang ist mit den konkreten sozialen Verhältnissen und Bedürfnissen in ihren Mitgliedstaaten.

Die ILO stellt fest, dass sich Regierungen ihr zunehmend wieder zuwenden, auch solche, die sich der Weltbankphilosophie verschrieben haben; dies u.a. auch, manchmal, um sich von der ILO bei der Lösung von dadurch entstandenen Problemen helfen zu lassen.

Für die ILO bedeutet dies, dass sie die zunehmende Rolle von Finanzmärkten in der sozialen Sicherung akzeptieren muss. Gemischte Systeme sind in vielfältigen Formen und Ausprägungen Realität und werden zunehmen.

Viel Lärm also um nichts?

Kann man wohl nicht sagen. Sozialpolitik ist eine permanente gesellschaftliche Baustelle, bei der ein Ende nicht absehbar ist. Diskussionen und Auseinandersetzungen wie die der vergangenen zwei Jahrzehnte sollten bei allen Beteiligten den Blick fürs sinnvoll Machbare geschärft haben.

Lassen Sie mich daher zum Schluss in groben Zügen auf die mir wichtig erscheinenden Probleme bei diesen Bauarbeiten eingehen. [Anhang: *Notiz 10*]

Für bestimmte Regionen *Afrikas* wird zunehmend über die Möglichkeit konditionierter öffentlicher Geldtransfers aus der entwickelten Welt, entweder als Substitut für oder Additiv zu bestehenden Hilfen, nachgedacht. Die Konditionierung bezieht sich dabei auf relativ einfach zu handhabende Merkmale der potentiellen Zahlungs-

⁹ Das perspektivisch dramatische Absinken der öffentlichen Leistungen ist somit so gut wie sicher; ob die Auflösung noch anzusammelnder privater Ersparnisse diese Einkommensverluste künftig sozialpolitisch ausreichend kompensieren kann, ist unsicher.

empfänger, wie etwa Alter oder Geschlecht oder Schulbesuch. Unterstützt von der britischen und der luxemburgischen Regierung, aber auch unter Teilnahme etwa der deutschen GTZ und anderer Entwicklungshilfeorganisationen, denkt die Abteilung Soziale Sicherung der ILO seit einiger Zeit konzentriert über eine Reihe von Aspekten eines solchen sozialpolitischen Ansatzes nach. Ich selbst bin ein wenig skeptisch, doch die Argumente meiner Kollegen sind dann doch hinreichend solide, so dass sich der Versuch lohnen sollte.

In *Lateinamerika* sehen wir eine starke Tendenz, die in den 1980er und 1990er Jahren angestossene Alterssicherungspolitik zu revidieren.

Vier Gründe, die genau so auch von der Weltbank gesehen werden:

Erstens wurde die Sicherung von Alterseinkommen von den Konzeptionären des Reformdesigns als Nebenprodukt einer primär ökonomischen Agenda begriffen. In ihren eigenen Analysen der Reformpolitik in Lateinamerika betont die Bank, dass von den durchgeführten Rentenreformen, so wie intendiert!, die Finanzmärkte erheblich profitiert hätten: Mehr Kapital zur Investitionsfinanzierung sei vorhanden, die Finanzmärkte funktionierten besser als vorher oder sie seien überhaupt erst geschaffen worden. Die Neigung aller Marktteilnehmer, Inflation zu akzeptieren, sei gebrochen und weitgehend ersetzt durch den Willen zu Preisstabilität. So konnte es dazu kommen, dass die vielen Einwände und Verbesserungsvorschläge von gutmeinenden Experten sozialer Sicherung für irrelevant gehalten und daher ignoriert wurden.

Zweitens glaubte die Bank leichtfertig daran, Wettbewerb könne die sogenannten Verwaltungskosten privatisierter Rentenversicherungen niedrig halten. Das Gegenteil ist passiert. Sehr viele Beitragszahler in Lateinamerika sahen sich gesetzlich in private Systeme gezwungen, in denen nicht selten über 50 Prozent der eingezahlten Beiträge für Verwaltungskosten draufgehen, Kosten, die ja nichts anderes darstellen als das Einkommen der Betreiber der Systeme. Es stellt sich inzwischen heraus, dass die Rente aus der zweiten Säule, eigentlich gedacht als Haupteinnahmequelle im Alter, insbesondere für Geringverdiener, trotz langjähriger Beitragszahlung unzureichend bleiben wird.¹⁰

¹⁰ Kennern erscheinen solche Zahlen zwar durchaus jenseits des Erträglichen, sie gehören aber auch zum europäischen Erfahrungsspektrum. So stellte z.B. die von der britischen Regierung eingesetzte Pension Commission fest, dass die Gebühren der privaten Anbieter von Alterssicherungsprodukten in GB regelmäßig 20 bis 30 Prozent der in individuellen Rentenkonto angesparten Beträge auffressen.

Drittens: Ein wichtiges Argument zur Einführung der mandatierten zweiten Säule in Lateinamerika war, dass dies zur ökonomischen und damit politischen Stabilität beitragen würde. Was aber, wenn selbsternannte Eliten, wie in Argentinien, dennoch nicht daran gehindert werden können, ihr eigenes Land im wörtlichen Sinne auszu-beuten und, wieder einmal, den kleinen Mann die Zeche zahlen zu lassen? Die Vorgänge in Argentinien haben das Weltbankkonzept zur Alterssicherung nach eigener Einschätzung auf dem lateinamerikanischen Kontinent so unglaublich gemacht, dass es sich davon für mindestens eine Generation nicht erholen dürfte. Welche weiteren Gründe auch immer es gegeben haben mag und noch gibt, sehr viele Beitrags-zahler in Lateinamerika haben jede legale und illegale Möglichkeit genutzt, die mandatierte zweite Säule zu verlassen.

Viertens: Die Hoffnung der Bank, dass sich wegen der spezifischen individuellen Anreizstruktur ihres Konzepts der Versicherungsgrad erhöhen würde, hat sich – trotz Mandatierung der Systeme – bei weitem nicht erfüllt. Manche Finanzminister Lateinamerikas befürchten inzwischen, dass sie ausser den vergangenen und künftigen öffentlichen Finanzierungskosten des Weltbankkonzepts in kommenden Jahren viel Geld einnehmen müssen, um es zur Bekämpfung der absehbar sich ausweitenden Altersarmut ausgeben zu können.

Kurz gesagt, sind die alten sozialpolitischen Probleme Lateinamerikas praktisch identisch mit seinen neuen. Alle müssen noch einmal von vorn anfangen.

Was in *Asien* passieren wird, bleibt abzuwarten, ist aber spannend.

Viele asiatische Regierungen wurden durch die Finanzkrise von 1997 gezwungen, systematisch über Sozialpolitikkonzepte nachzudenken.¹¹ Vereinzelt sind inzwischen erhebliche Fortschritte zu beobachten, z.B. in Thailand.

Der Fall *Thailand* ist interessant, weil er zeigt, wie ein wirtschaftlich seit Jahren wachsendes Land seine soziale Sicherung parallel dazu systematisch ausweitet. Die Zielstrebigkeit, soziale Sicherung für die Bevölkerung *effektiv* zu installieren, kann dort nicht übersehen werden.

11 Vgl. Wolfgang Scholz: *Economic Crisis, Employment and Social Protection in South East Asia*. In: German Association for Asian Studies (Ed.): ASIEN. Deutsche Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur. Nr. 70/January 1999.

Oft hat man im asiatischen Raum ja den Eindruck, dass das Anhäufen von Reserven den Verantwortlichen mehr Spass macht als das Auszahlen von Leistungen. Dies kann man auch in Thailand in den beiden in den 1990er Jahren entstandenen Systemen Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung beobachten – der Leistungsbezug wird sehr restriktiv gehandhabt.

Der jüngste grosse sozialpolitische Schritt hebt sich aber deutlich ab. Er bestand, 2001, in der Ausweitung des Anspruchs auf praktisch kostenfreien Zugang zum landesweit vorhandenen Netzwerk von Krankenhäusern auf jeden Staatsbürger. Den beiden kleinen bestehenden öffentlichen Systemen wurde ein weiteres zur Seite gestellt, das binnen kurzer Zeit über 45 Millionen neue Krankenversicherte aufnahm. Das sind ungefähr so viele wie in den USA immer noch nicht krankenversichert sind.

Ohne die bestehenden bzw. erzeugten komplexen, auch finanziellen Probleme eines solchen Schrittes irgendwie herunterzuspielen zu wollen, möchte ich doch hervorheben, was für eine Leistung der staatlichen Bürokratie es war, den vorhandenen Bevölkerungsdatensatz von über 60 Millionen Einwohnern in Bezug auf Name, Wohnort, Alter, Geschlecht und weiteren Merkmalen daraufhin zu prüfen, wer welchem der beiden schon vorhandenen Systeme für Beamte und andere Arbeitnehmer zuzuordnen ist – und so innerhalb von 1½ Jahren diejenigen inzwischen über 48 Millionen Personen zu spezifizieren, die Anspruch auf Mitgliedschaft im neuen System haben würden.

Heute kennt die neue Institution des thailändischen Gesundheitssystems alle seine Mitglieder mit einer zeitlichen Verzögerung von nur 6 Wochen. Es weiss, welchem Krankenhaus sie zugeordnet sind. Die Leistungsabrechnungen der Krankenhäuser, die sich bei stationärer Behandlung am System der Diagnosis Related Groups (DRGs) orientieren, werden elektronisch über das Internet in Echtzeit geprüft und abgerechnet. Überweisungsfälle werden richtig zugeordnet.

Selbstverständlich gibt es Warteschlangen und Krach mit den Ärzten – aber das gibt es bekanntlich in England und anderen europäischen Staaten auch.

Wenn nicht alles täuscht, ist Thailand dabei, sich zum Vorreiter einer asiatischen Spielart des Sozialstaats zu entwickeln.

Die *chinesische Regierung*, deren Einfluss auf die Sozialpolitik ihrer Provinzen am besten mit den Möglichkeiten der EU-Kommission vergleichbar ist, auf einzelne europäische Staaten Einfluss zu nehmen, versucht, Chinas umlagefinanziertes Renten-

system auch aus Gründen der Staatsraison zu bewahren, dieses aber durch eine individuelle mandatierte Sparkomponente anzufüttern. Dies gelingt aber in der Praxis kaum, da die von den Unternehmen nur knapp fliessenden Beitragszahlungen, einschliesslich der Sparkomponente, fast vollständig für die laufenden staatlichen Renten verwendet werden müssen.

Chinas grösstes sozialpolitisches Problem ist jedoch die schnell wachsende Kluft zwischen reichen und armen Landes- und Bevölkerungsteilen. Die staatlichen Bemühungen, Gesundheitsversorgung und Alterssicherung der Landbevölkerung sicherzustellen bzw. überhaupt erst einzuführen, sehen sich vor grossen Schwierigkeiten. Schwierig ist es, Gesundheitspersonal in die Fläche zu kriegen, – und dass Alterssicherung für eine arme ländliche Bevölkerung von 800 Millionen Menschen teuer ist, brauche ich Ihnen nicht zu erläutern.

Trotz aller Probleme festigt sich bei mir der Gedanke, dass Asien in seiner kapitalistischen Entwicklung es nicht vermeiden kann, sozial zu werden. Die Region hat uns gezeigt, dass sie europäische Verfahren und Produkte, Verwaltungsabläufe, auch Kultur – Bach, Beethoven, Mozart und andere europäische Komponisten werden wohl nirgends so häufig zur Aufführung gebracht wie in Asien – zu adaptieren und weiterzuentwickeln in der Lage ist. Asien hat den Kapitalismus teilweise brilliant für sich vereinnahmt – ich bin sicher, Asien wird dies auch mit den Instrumenten sozialer Sicherung tun: Sie werden geprüft, das, was für gut befunden ist, wird übernommen und weiterentwickelt.

Abschliessende Sätze zu *Europa*. Ironischerweise sieht es im Moment so aus, als wäre die US-amerikanische staatliche Rentenversicherung die einzige im OECD-Kontext, die eine realistische Chance auf langfristiges Überleben hat, *ohne* dass die gegenwärtigen Regeln signifikant verändert werden müssten.

Europa könnte sich in einer ähnlich günstigen Lage befinden, hätte es sich schon längst zu einer *xenophobiefreien* rationalen Einwanderungspolitik durchgerungen und diese mit effektiver Wachstumspolitik kombiniert. Europa verliert in den kommenden 5 Jahrzehnten aus demographischen Gründen knapp 100 Millionen Personen im Erwerbspotential, davon knapp 50 Millionen westlich der Oder und gut 45 Millionen östlich davon.

Da Europa (wie Japan) nicht vernünftig gegensteuert, sieht es sich aus verteilungspolitischen Gründen, d.h., um die künftigen Beitragszahler nicht zu überlasten, ge-

zwungen, sich in der Sozialpolitik sozusagen nach unten anzupassen. In der Gesundheitspolitik besteht dabei eine gewisse wirtschaftspolitische Irrationalität: Die Wachstumsimpulse des Gesundheitssektors möchte man ja gern haben, sie öffentlich zu finanzieren, traut man sich aber nicht.

Öffentliche Gesundheitsversorgung wird daher längerfristig nur eine Grundversorgung bereitstellen – die selbstverständlich nicht schlecht sein muss, aber zusätzliche Optionen werden dann nur noch über freiwillige oder mandatierte Zusatzversicherungen zugelassen.

In der Alterssicherung werden aus öffentlichen Systemen der *Konsumniveausicherung* künftig Systeme der *Armutsvermeidung*. Im Kern wird nicht mehr das Konsumniveau während der aktiven Zeit Massstab für die Rentenhöhe sein, sondern der Warenkorb eines Sozialhilfe empfangenden Rentnerhaushalts.

Bei durchaus unterschiedlicher Intensität haben Reformen dieses Zuschnitts in den meisten westeuropäischen Ländern stattgefunden; viel radikaler waren sie in Osteuropa.

Gleichzeitig versucht Europa, dem Rückgang des Erwerbspersonenpotentials – gewissermassen als Substitut für seine Abschottungstendenzen – durch eine allgemeine Verlängerung der Arbeitszeit entgegenzuwirken.

Hinsichtlich ihrer Legitimation sieht sich diese Politik mit zwei Grundproblemen konfrontiert, für die Europa bislang keine oder nur unzulängliche Antworten hat.

Das erste Problem ist das des Arbeitsmarktes für ältere Arbeitnehmer. Die einschlägigen Probleme sind bekannt, ich will sie hier nicht wiederholen.¹²

12 Wenn Altersgrenzenanhebungen in den Rentenversicherungen nicht mit einer entsprechenden Steigerung der Zahl der Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer verbunden sind, dann entsteht zwischen unverändertem Austritt aus dem Arbeitsmarkt und Eintritt in die Rente eine zeitliche Lücke, während der Einkommen aus anderen Quellen bezogen werden muss. Dies können Ersparnisse sein, intrafamiliäre Transfers oder andere Sozialkassen. In Westeuropa dürfte bei den Mittelschichten zz. noch genügend Vermögensmasse vorhanden sein, deren Auflösung spürbar helfen könnte, eine solche Lücke ohne Preisverfall auf den Märkten zu überbrücken; in Osteuropa ist diese Möglichkeit faktisch weitgehend versperrt. Tatsächlich kann eine Politik der Anhebung des Rentenalters nur bei ausreichendem wirtschaftlichen Wachstum die gewünschten Einsparungen in den nationalen Sozialbudgets erzielen, also bei Wachstumsraten, die die nötige Anzahl von zusätzlichen Arbeitsplätzen erzeugen.

Das zweite Grundproblem der gegenwärtigen europäischen Sozialpolitik ist sozusagen die Systemfrage.

Wenn man die Leistungsniveaus öffentlicher Kassen so stark wie absehbar zurückfährt, dann stellt sich jedenfalls für die beitragsfinanzierten öffentlichen Systeme die Frage nach der Berechtigung ihres Fortbestandes.

Zurückfahren z.B. des Rentenniveaus bedeutet nämlich, dass es eine rasch zunehmende Zahl von Rentnern geben wird, die gleichzeitig Hilfe aus steuerfinanzierten Kassen beziehen müssen. Systemimmanent wird es aber auch eine zunehmende Zahl von Rentnern geben, die absolut den gleichen Rentenbetrag – bestehend aus der beitragsfinanzierten zu niedrigen Rente und dem steuerfinanzierten Sozialhilfeausgleich – beziehen.

Beides zusammen, zusätzliche Vereinnahmung der Steuerzahler und die faktische Tendenz zur öffentlichen Einheitsrente, dürfte den Druck erheblich erhöhen, öffentliche Renten *nur noch* aus Steuergeldern zu finanzieren.

Ähnlich kann man für absehbare Entwicklungen bei der Finanzierung des Gesundheitswesens argumentieren.

Damit ist gesagt, dass uns europaweit die nächsten Steuerreformen ins Haus stehen, und nicht nur die.

Es bleibt spannend. Ich danke für Ihr Ausharren.

Wolfgang Scholz
International Labour Office
Social Security Department
4, Route des Morillons
1211 Genève 22
Tel. ++41 22 799 6639
E-Mail: scholz@ilo.org

Notizen

- 1) Wenn soziale Sicherung integraler Bestandteil kapitalistischen Wirtschaftens ist, so ist dies weder äquivalent mit der Festlegung auf eine spezifische Form der Durchführung noch etwa gleichbedeutend mit der Ansicht, Demographie sei irrelevant. Dennoch hatte z.B. der deutsche Arbeitsminister Norbert Blüm vollkommen Recht, wenn er, oft dafür geschmäht, behauptete, die umlagefinanzierte Rente sei sicher – er hätte der Vollständigkeit halber nur hinzufügen müssen: ... solange unsere Volkswirtschaft kapitalistisch bleibt und solange wir gelegentlich, je nach den anliegenden Notwendigkeiten, reformieren. Es ist die immer wieder einmal gegebene, aber unausweichliche, Reformnotwendigkeit von umlagefinanzierten Systemen, die politisch dazu benutzt wird, die Systeme selbst in Frage zu stellen.

In jüngster Zeit ist darauf verwiesen worden, dass die ökonomische Verwertung der Dampfmaschine nur zu erklären ist, wenn man berücksichtigt, dass es z.Z. ihrer Erfindung bereits ein staatliches System privaten Patentschutzes gab. Ohne dies wäre es kaum möglich gewesen, die kritische Masse an Kapitalien anzusammeln, die zur wirtschaftlichen Anwendung der Erfindung notwendig war. Dies kommt zu der von Max Weber angebotenen Erklärung für das Aufkommen des technologischen Zeitalters hinzu. In ähnlicher Weise ist die Wirkung von sozialer Sicherung als Produktivitätspeitsche nur vollständig zu erklären, wenn man Ansprüche mit einem starken individuellen Rechtsschutz versieht. Gibt man diesen auf, z.B. durch schlechte Verwaltung (manche bekommen Leistungen, andere – unter gleichen Bedingungen – nicht) oder gibt man Zahlungen auf andere Weise Lotteriencharakter (z.B. durch entsprechende öffentliche Diskussion), dann verschwindet auch die strukturierende und ökonomisch disziplinierende Wirkung von sozialer Sicherung. Dies ist die Erfahrung in vielen Ländern, wo z.B. Rentenversicherung immer wieder einmal kurzfristigen politischen Interessen untergeordnet wurde.

- 2) Im Detail sind die folgenden Gründe für das Versagen von sozialen Sicherungsinstitutionen in den Entwicklungsländern zu nennen:
 1. Entwicklungsländer haben fast immer junge Bevölkerungen mit schier unerschöpflichem Arbeitspotential und einer sehr geringen Zahl von zu finanzierenden Alten. Die demographischen Voraussetzungen für Alterssicherung und Bereitstellung von Gesundheitsleistungen sind also potentiell günstig, die Voraussetzungen für die Vermeidung bzw. Einkommensabsicherung von Jugendarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung aber sehr schlecht.
Gleichzeitig haben diese Länder tatsächlich üblicherweise schlechte Bildungssysteme; sie haben Produktionsstrukturen, die sich bei näherem Hinsehen trotz teilweiser Modernität oft allenfalls als ausgelagerte Fließbänder erweisen.

In diesen Ländern ist die durchschnittliche Arbeitsproduktivität (bezogen auf das Erwerbspotential) so niedrig, dass sie durch den Mechanismus eines Herauskaufens von Arbeitskräften aus dem Erwerbspotential nicht oder nur in wirtschaftlich belanglosem Ausmass erhöht würde. Es gibt zu viele Arbeitskräfte, als dass soziale Sicherungssysteme finanziell auch nur annähernd in der Lage sein könnten, eine derartige Anzahl von Personen zu alimentieren, die hinreichend wäre, die gewünschten Produktivitätswirkungen zu erzielen. Dies ist eine Option, die man allenfalls theoretisch durchspielen kann, praktisch unter solchen Gegebenheiten aber selbstverständlich untauglich ist.

2. In diesen Ländern gibt es auch keine ausreichenden Anreize, soziale Sicherung wegen produktionsbedingt sich auflösender Familienstrukturen auszuweiten.

Zwar sind auch in Entwicklungsländern traditionelle Familienstrukturen zunehmend gefährdet, die Gründe sind aber weit überwiegend nicht produktionsbedingt, sondern AIDS, Kriege, Naturkatastrophen, Unterernährung – nur z.T. auch «modern life-style». Wo einzelne Familienmitglieder beruflich induzierte, also produktionsbedingte Mobilität zeigen müssen, bleibt die Familie wegen ihrer Grösse davon oft unberührt.

Wenn Familien dadurch dennoch in Mitleidenschaft gezogen werden, bleibt die Zahl solcher Fälle empirisch vernachlässigbar gering, so dass die «kritische Masse» für den politischen Druck fehlt, der zur Einführung und zum dauerhaften Betrieb sozialer Institutionen, etwa einer Rentenversicherung, notwendig wäre.

3. Soziale Sicherung in den Entwicklungsländern erreicht meist nur kleine, oft privilegierte Teile der Gesamtbevölkerung, wie z.B. die Beamtenschaft, das Militär oder die Beschäftigten im öffentlichen Dienst, in staatlichen Betrieben und in den outlets internationaler Konzerne. Viele dieser Systeme besitzen eine innere Parameterstruktur, die sie chronisch unterfinanziert sein lässt. Damit ist gemeint, dass diese Systeme gewissermassen so tun, als könnten sie Leistungen luxemburgischer Generosität ohne die luxemburgische Wirtschaftskraft generieren. Mit anderen Worten: Diese Systeme dienen oft der Loyalitätsbindung zwischen regierenden Eliten und den zum Erhalt der Machtstrukturen notwendigen Gruppen; eine Übertragung auf die allgemeine Bevölkerung ist daher oft gar nicht gewollt oder in vielen Fällen wegen ihrer systemisch zu hohen Leistungen gar nicht oder nur als Teil weit umfassenderer Reformszenarien denkbar. Manche dieser Systeme versuchen zwar, Vorbilder aus dem OECD-Raum zu emulieren, d.h. im Prinzip sich der ganzen Bevölkerung zu öffnen. Sie versagen aber in dieser sozialpolitischen Zielsetzung aus unterschiedlichen Gründen, von denen hier unzureichende Systeme persönlichen Eigentumsschutzes, schlechte Verwaltung, Korruption und Kriege, aber auch Naturkatastrophen genannt seien.

- 3) Es wird oft vergessen, dass der Washington Consensus von 1989 nicht ohne die Regierungen und Notenbanken der grossen Wirtschaftsnationen zustande gekommen wäre. Die vollständige Liste aller 10 Punkte des Consensus mit Erläuterungen reflektiert einen weitgehend bekannten akademischen und öffentlichen Diskurs, der sich wohl fast völlig mit den damaligen und auch heutigen Vorstellungen von Deutscher Bundesbank bzw. Europäischer Zentralbank und vielen nationalen Wirtschafts- bzw Finanzministerien deckt. Diese Institutionen haben z.B. die Gremien der OECD immer dazu benutzt, ihre Vorstellungen über richtige Wirtschafts-, Finanz-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik *zu Hause* in den Dokumenten und Veröffentlichungen der jeweiligen Organisation durchzusetzen. Arbeits- bzw Sozialministerien konnten im Rahmen der Beteiligung allenfalls überzogene Spitzen wegglätten. In Washington war dies aber nicht mehr möglich. Auf den periodischen Tagungen von IMF und Weltbank sind die Arbeitsministerien nicht vertreten, über die grosse Richtung von Wachstums- und Entwicklungspolitik wurde also immer ohne Berücksichtigung spezifisch sozialpolitischer Aspekte abgestimmt.

Die 10 Punkte lauten:

1. Fiscal Discipline. This was in the context of a region where almost all the countries had run large deficits that led to balance of payments crises and high inflation that hit mainly the poor because the rich could park their money abroad.
2. Reordering Public Expenditure Priorities. This suggested switching expenditure in a pro-poor way, from things like indiscriminate subsidies to basic health and education.
3. Tax Reform. Constructing a tax system that would combine a broad tax base with moderate marginal tax rates.
4. Liberalizing Interest Rates. In retrospect I wish I had formulated this in a broader way as financial liberalization, and stressed that views differed on how fast it should be achieved.
5. A Competitive Exchange Rate. I fear I indulged in wishful thinking in asserting that there was a consensus in favor of ensuring that the exchange rate would be competitive, which implies an intermediate regime; in fact Washington was already beginning to subscribe to the two-corner doctrine.
6. Trade Liberalization. I stated that there was a difference of view about how fast trade should be liberalized.
7. Liberalization of Inward Foreign Direct Investment. I specifically did not include comprehensive capital account liberalization, because that did not command a consensus in Washington.
8. Privatization. This was the one area in which what originated as a neoliberal idea had won broad acceptance. We have since been made very conscious that it matters a lot how privatization is done: it can be a highly corrupt process that transfers assets to a privileged elite for a fraction of their true value, but the evidence is that it brings benefits when done properly.

9. Deregulation. This focused specifically on easing barriers to entry and exit, not on abolishing regulations designed for safety or environmental reasons.
10. Property Rights. This was primarily about providing the informal sector with the ability to gain property rights at acceptable cost.

John Williamson, Institute for International Economics: *Outline of speech at the Center for Strategic & International Studies, Washington, DC, November 6, 2002*

- 4) Entgegen inzwischen weitverbreiteten Vorstellungen ist die Weltbevölkerung gegenwärtig jung und nicht alt. Das Durchschnittsalter beträgt 27 Jahre (Median), der Anteil der über 64-jährigen an der Weltbevölkerung beträgt gerade mal 7 Prozent, und er wird sich bis 2050 allenfalls verdoppeln. Die Welt hat ein Bildungsproblem, ein Beschäftigungsproblem, ein Gesundheitsproblem, sie hat Umweltprobleme – sie hat in den nächsten hundert Jahren absehbar kein Alterungsproblem. Da die Welt kein Alterungsproblem hat, ist das vorhandene Problem, die vergleichsweise wenigen Alten mit ausreichendem Einkommen auszustatten, in vielen Entwicklungsländern der Welt eine über Umlageverfahren aus dem Stand *im Prinzip* lösbare Aufgabe. Was meist fehlt ist die Tat. Genau hier hätte die Weltbank im Konzert mit anderen ihre Kompetenz einbringen müssen. Stattdessen hat sie ganz erheblich dazu beigetragen, ihre eigene und vieler Regierungen wertvolle Zeit bei der Umsetzung renten- und entwicklungspolitisch fragwürdiger Rezepte zu vergeuden.
- 5) Es ist zwar so, dass die ILO das Weltbankkonzept immer für im Ansatz falsch gehalten hat. Ihre Möglichkeiten dagegenzuhalten, waren aber immer begrenzt. Drei Gründe.
Zum einen standen lange Zeit die Kapitalmärkte gegen die Verteidiger der Umlagefinanzierung. Diese liefen sogar Gefahr, von den Gewerkschaften als Arbeitverräter beschimpft zu werden, wenn sie vor leichtfertiger Extrapolation hoher und andauernder Renditen warnten. Sie konnten dem Glamour boomender Kapitalmärkte ja im Grunde auch nichts anderes entgegensetzen als die Praxistauglichkeit bestehender umlagebasierter Gesetzes- und Verwaltungssysteme.
Zweitens lag es daran, dass sich die ILO-Praxis internationaler Beratung stark von derjenigen der Weltbank unterscheidet: Weltbankdelegationen sind in den Reformländern üblicherweise mit Geld dahergekommen, die ILO nie; es handelt sich dabei zwar um rückzahlbare Kredite, aber der Finanzminister eines finanzschwachen z.B. südosteuropäischen Landes nimmt natürlich den Scheck über 300 Mio. US\$ für die Modernisierung der Infrastruktur seiner maroden Sozialversicherung, selbst wenn er den nur unter der Bedingung kriegt, dann auch eine von der Bank gewollte systemische Rentenreform durchzuführen. Da lächelt der nur müde, wenn die ILO ihm bedeutet, er mache einen grossen sozialpolitischen Fehler.
Drittens sprach gegen die ILO, dass sie sich mit der Weltbank oft einig war in der Analyse des status quo vieler bestehender staatlicher Umlagesysteme. Die ILO zog daraus

aber überwiegend den Schluss, bestehende Systeme in sich zu reformieren, was politisch oft schwierig, intellektuell aber eher langweilig ist. Der von der Bank angebotene Neuanfang wurde von vielen Regierungen als der attraktivere empfunden. Wenn man schon mal in der Scheisse steckt, dann wollte man zur Säuberung lieber eine volle Dusche als eine laue Handwaschung.

- 6) Die sozial-, speziell rentenpolitische Debatte in den europäischen Industrieländern (einschliesslich Transitionsländer) hat über einen Zeitraum von ungefähr 10 bis 15 Jahren von den eigentlichen Handlungsfeldern abgelenkt, durch die künftig zusätzliches gesamtwirtschaftliches Wachstum erzeugt werden kann: Dies sind Investitionen in Schulen und Universitäten, sind erhebliche Verbesserungen der Lern-, Lehr- und Forschungsbedingungen, sind Intensivierung und Extensivierung der beruflichen Bildung, ist eine deutliche Ausweitung der Technologieförderung, sind Verbesserung der Arbeitsbedingungen und schliesslich, längst überfällig, die Herstellung hoher Qualität in der öffentlichen Infrastruktur. Wer sich stattdessen prädominant mit wachstumspolitischen Nebenaspekten beschäftigt, und Sozialversicherung ist ein solcher ebenso wie die herumirrende Suche nach dem richtigen Einkommensspitzensteuersatz, der darf sich nicht wundern, wenn das Schiff plötzlich im Schlick feststeckt, Wachstum ausbleibt und so erst recht ein Finanzierungsproblem der sozialen Sicherung entsteht.
- 7) Vielfach übersehen wurde die Tatsache, dass umlagefinanzierte Systeme ganz erheblich dazu beitragen, die wirtschaftliche Transition Osteuropas in der ersten Hälfte der 1990er Jahre – aber auch noch heute – sozial abzufedern. Natürlich waren sie nicht in der Lage, höhere Leistungen zu zahlen als unter den hyperinflationären Bedingungen eines wirtschaftlichen Zusammenbruchs auf breiter Front erwartet werden kann. Soziale Sicherung, gleich welcher Konstruktion, ist unter den Einflüssen von *inflationary flares* von über 1000 Prozent nicht in der Lage, Todesfälle von Sozialleistungsempfängern durch Erfrieren zu verhindern, die durch die plötzliche Freigabe von Energiepreisen mitten im Winter hervorgerufen werden. (So geschehen, u.a., im Winter 1996 in Bulgarien.)
- 8) In den entwickelten Ländern muss die offene Aufnahme der rentenpolitischen Vorschläge der Weltbank überwiegend anders motiviert, nämlich als Teil der Finanzmarkt-euphorie der 1990er Jahre, gesehen werden, in der das inflationäre Wachstum der Börsenindizes allzu leicht mit gesamtwirtschaftlichem Wachstum verwechselt wurde.
- 9) Eine lesenswerte Zusammenfassung der Welt Bank Reformstrategie findet sich in: *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America. A Regional Study of Social Security Reforms* by I. S. Gill, T. Packard and J. Yermo with the assistance of T. Pugatch, Final Draft: March 29, 2004. Regional Studies Program The Office of the Chief Economist Latin America and Caribbean Region World Bank.

- 10) Die Weltbevölkerung wächst in den nächsten 50 Jahren von jetzt 6 auf dann 9 Milliarden Menschen. Die zusätzlichen 3 Milliarden wachsen alle ausserhalb des OECD-Bereichs zu. Allein um das zusätzliche Arbeitskräftepotential aufzufangen, d.h. ohne die bestehende Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu ändern, braucht die Welt jedes Jahr zusätzlich etwa 30 bis 50 Millionen Arbeitsplätze in den Ländern ausserhalb der OECD. Selbst wenn diese tatsächlich geschaffen würden, wäre nicht damit zu rechnen, dass dies alles Beitrags- und Steuerzahler sein könnten.