

## Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World

*Summary in German*



## Perspectives on Global Development 2012: Sozialer Zusammenhalt in einer sich verändernden Welt

*Zusammenfassung in Deutsch*

- Die Welt hat sich seit Beginn des neuen Jahrtausends erheblich verändert. "Shifting Wealth" beschreibt dieses Phänomen, bei dem sich das wirtschaftliche Zentrum der Welt langsam vom Westen zum Osten und vom Norden zum Süden verlagert und zu einer neuen Geografie des Wachstums führt. Diese neue Situation birgt wichtige Chancen und Herausforderungen für die Schaffung von sozialem Zusammenhalt in Gesellschaften.
- Der vorliegende Bericht untersucht den sozialen Zusammenhalt in schnell wachsenden Entwicklungsländern und gibt Entscheidungsträgern in der Politik Empfehlungen für seine Stärkung. Eine sozial zusammenhängende Gesellschaft arbeitet für das Wohl aller ihrer Mitglieder, bekämpft Ausschluss und Ausgrenzung, schafft ein Zusammengehörigkeitsgefühl und Vertrauen und bietet allen Mitgliedern die Chance zu sozialem Aufstieg.
- Der Bericht erklärt, dass sozialer Zusammenhalt ein wertvolles Ziel ist und dazu beiträgt, ein langfristiges Wirtschaftswachstum zu bewahren. Wege des Wachstums mit großer sozialer Ungerechtigkeit, weit verbreiteter Ausgrenzung und wenig abweichenden Meinungen sind vermutlich nicht haltbar. Der Bericht betont den Bedarf nach einer koordinierten Politikgestaltung bei Steuern, Beschäftigung, Sozialversicherung, Bürgerbeteiligung, Bildung, Gleichstellung der Geschlechter und Migration. Da die Politik in diesen Bereichen interagiert, muss jeder politische Bereich mit Hinblick auf die anderen gestaltet werden.

## Shifting Wealth bietet Chancen für sozialen Zusammenhalt...

Im letzten Jahrzehnt belebte sich die Wirtschaft in den Entwicklungsländern nach ungefähr 20 Jahren der verpassten Chancen und enttäuschenden Leistung. In den 2000er Jahren wuchsen die ärmeren Entwicklungsländer zum ersten Mal seit Jahrzehnten schneller als Länder mit hohem Einkommen. In den 2000er Jahren konnten 83 Entwicklungsländer das OECD-pro-Kopf-Einkommen (ein in Perspectives on Global Development 2010 verwendetes Maß für die Definition "konvergierender Länder") verdoppeln, während es in den 1990er Jahren nur 12 Länder waren. In den 2010er Jahren waren die globalen Wachstumsperspektiven trüber als in den 2000er Jahren, da das Wachstum in fortgeschrittenen Ländern mitten in der Erholung von der Krise ins Stocken geriet. In einem weniger günstigen Umfeld werden im neuen Jahrzehnt die Stärke neuer Wachstumsmotoren und die Nachhaltigkeit des sich verlagernden Wohlstandes geprüft werden müssen.

Ungefähr 50 dieser sich entwickelnden und aufstrebenden Wirtschaften sind in den 2000er Jahren um jährlich durchschnittlich 3,5% pro Kopf gewachsen. Heute lebt fast 1 Milliarde der weltweit 2 Milliarden Menschen, die von 10 bis 100 US-Dollar pro Tag leben - die globale Mittelklasse - in konvergierenden Ländern. Diese Zahl wird in 2030 voraussichtlich 3 Milliarden überschreiten. Hohe Wachstumsraten haben neue Ressourcen freigesetzt, die verwendet werden können, um einen gesamtheitlichen Wachstumsprozess zu fördern und zu finanzieren, besonders unter Berücksichtigung der Erwartungen der aufstrebenden Mittelklassen und des Beitrags zu sozialem Zusammenhalt.

## ... aber er bringt auch neue Herausforderungen mit sich.

Wirtschaftliche und soziale Veränderungen in einer Zeit schnellen Wachstums bringen für Regierungen neue Belastungen mit sich. Zu den Herausforderungen gehören steigende Ungleichheit bei Einkommen, strukturelle Veränderungen und die Notwendigkeit, die steigenden Erwartungen der Bürger nach Lebensstandard und Zugang zu Wohlstand zu erfüllen. Bürger in schnell wachsenden Ländern haben steigende Erwartungen an ihren derzeitigen und zukünftigen Lebensstandard, während sie versuchen, die Ergebnisse des Wachstums zu teilen. Da sich eine aufstrebende Mittelklasse mehr mit ihresgleichen in fortgeschrittenen Ländern vergleicht, kann man davon ausgehen, dass sich ihre Verhaltensweisen beim Konsum und der Nachfrage nach Qualitätsdienstleistungen verändern wird. Höhere Einkommen, mehr Wohlstand und eine bessere Bildung führen aber nicht automatisch zu mehr Lebenszufriedenheit, wie der Rückgang der Lebenszufriedenheit in schnell wachsenden Ländern wie Thailand und Tunesien zeigt. Regierungen sollten nicht das Leiden dieser aufstrebenden Mittelklassen außer Acht lassen oder ihre Fähigkeit unterschätzen, Menschen zu mobilisieren und mit Hinblick auf offenere und transparentere Regierungen oder bessere Dienstleistungsstandards Druck auszuüben.

In diesem Zusammenhang wird die Stärkung des sozialen Zusammenhalts ein entscheidendes politisches Ziel. Regierungen, die Fragen des sozialen Zusammenhalts mißachten, riskieren soziale Instabilität und ergreifen unwirksame politische Maßnahmen. Jüngere Ereignisse - von den pro-demokratischen Unruhen in Thailand in 2010 bis zum Arabischen Frühling - erhärten die Theorie, dass es nicht ausreicht, technokratisch gute Politikrahmen anzuwenden, während dabei der Wunsch des Volkes nach inbegriffenen politischen Prozessen mißachtet wird.

## Die Politik kann den Unterschied machen

Während ein starker Wachstumsprozess konvergierenden Ländern neue Herausforderungen bringt, steht fest, dass die öffentliche Politik den Unterschied machen kann. Die Umverteilungspolitik ist dafür ein aussagekräftiges Beispiel. OECD-Länder mit ursprünglich starken Einkommensunterschieden verteilen Einkommen über Steuern und Überweisungen, während in vielen Entwicklungsländern (z.B. in Lateinamerika) Steuer- und Transfersysteme einen viel geringeren Einfluss auf die Einkommensverteilung haben.

Die Stärkung des sozialen Zusammenhalts erfordert langfristige Visionen und Engagement. Während manche politische Maßnahmen und Reformen relativ schnell zu Ergebnissen führen, tragen andere lange Zeit keine Früchte. So dauert es z.B. mehrere Jahre, bis der Aufbau eines gesamtheitlicheren Bildungssystems, das den Bildungsstand von Benachteiligten und den durchschnittlichen Bildungsstand steigert, zu mehr Aufstiegschancen zwischen den Generationen führt. Diese langfristige Vision und das Engagement für Politik erfordert auch ein stabiles makroökonomisches Umfeld.

Die Koordinierung der Politik in verschiedenen Bereichen kann eine große Herausforderung sein. Zu den Maßnahmen, die die Koordination erleichtern, gehören interministerielle Gruppen oder Kommissionen, ex ante Impaktstudien von Gesetzen und themenbezogene horizontale Haushaltsplanungen. So verbessert z.B. eine geschlechtsspezifische Haushaltsplanung die Gleichstellung von Mann und Frau durch die Ermittlung von Maßnahmen, die für Gleichberechtigung in der Bereichs- und Kommunalverwaltungspolitik, bei Plänen und Haushalten notwendig sind.

## Politische Bereiche, die der Schlüssel für sozialen Zusammenhalt sind

### *Steuerpolitik*

Mehr steuerlicher Spielraum birgt Chancen für Entwicklung und mehr sozialen Zusammenhalt in Entwicklungsländern. Allerdings sind Steuerpolitikreformen notwendig, damit die Chancen genutzt werden können. Unerwartete Gewinne und Mittel aus der Umschichtung des Wohlstands sind ein Segen für die Finanzierung von Sozialprogrammen. Diese Programme müssen aber auch erschwinglich und nachhaltig sein. Entscheidend ist diesbezüglich die finanzielle Nachhaltigkeit von Sozialprogrammen, ein schwer definierbares Ziel angesichts unbeständiger Einkommen, die von schwankenden Rohstoffpreisen abhängen, und der voraussichtlichen Erschöpfung von nicht-erneuerbaren Energien. Konvergierende Länder haben ihr Steuereinkommen schrittweise von durchschnittlich 20% des BIP in 2000 auf 27% in 2008 gesteigert. Da das durchschnittliche Steuereinkommen in konvergierenden Ländern aber im Vergleich zu OECD-Ländern mit hohen Einkommen von über 35 % immer noch niedrig ist, gibt es keinen Spielraum für Steuerreformen, die die Steuergrundlage erweitern oder Steuern erhöhen.

Trotzdem untergräbt mangelndes Vertrauen in die Art und Weise, wie Steuern erhoben und Einkommen ausgegeben werden, oft Reformen, die Steuern isoliert von zusätzlichen Ausgaben und institutionellen Reformen betrachten. Eine Reihe sozialer Faktoren beeinflussen die geringe Legitimation des Staates, besonders im Bereich der Finanzpolitik. Das kann sich in niedrigeren Einkommen und einer Steuerpolitik äußern, die weniger effizient bei der Abschaffung von Ungleichheiten und der Schaffung von Möglichkeiten für den sozialen Aufstieg ist. Darüber hinaus neigt die Steuerpolitik trotz formeller demokratischer Institutionen dazu, die Interessen der Führungsschicht und von mächtigen Interessensgruppen widerzuspiegeln, während breite Bevölkerungsschichten vom politischen Prozess ausgeschlossen sind oder begrenzten Zugang zu kollektiven Instrumenten der Beeinflussung der Politik haben.

Wirtschafts- und Steuerinstitutionen, die Ausgaben von der Unbeständigkeit derzeitiger Einkommen entkoppeln, spielen bei der Gewährleistung der nachhaltigen Finanzierung von Maßnahmen für den sozialen Zusammenhalt eine entscheidende Rolle. Eine wichtige Aufgabe der makroökonomischen Steuerpolitik ist es, Bedingungen für einen ausreichenden und planbaren Steuerspielraum zu schaffen, um prioritäre Ausgaben für den sozialen Zusammenhalt zu finanzieren, egal ob es sich dabei um Renten, Arbeitslosengeld, Bildung oder Jugendbeschäftigungsprogramme handelt. Steuervorschriften, die Regierungen zwingen, in guten Zeiten zu sparen, damit sie die staatlichen Investitionen in Wirtschaftsflauten beibehalten können, können eine wichtige Rolle spielen. Desgleichen können Staatsfonds den Exporteuren nicht-erneuerbarer Rohstoffe helfen, ressourcenbezogene Einkommen langfristig über mehrere Generationen auszuweiten.

Ein anderer wirksamer Weg zu mehr Gerechtigkeit, Transparenz und Steuermoral in Entwicklungsländern sind Reformen der Steuerbehörden, die, um wirksam zu sein, Teil einer koordinierten Stärkung des Gesellschaftsvertrags sein müssen. Reformen wie die Einführung halb-autonomer Steuereintreibungsämter sind wirksamer wenn sie von einer Reform der Ausgabenpolitik begleitet sind. Eine bessere und transparentere Steuereinzahlung muss mit einem besseren öffentlichen Dienst einhergehen. Dieser Finanzaustausch, z.B. erhaltene Dienstleistungen gegen bezahlte Steuern, ist für die Schaffung einer positiven Dynamik für Steuerkonformität und der Bereitstellung von Dienstleistungen ein wesentlicher Faktor.

### *Beschäftigung und Sozialschutz*

Die tiefgreifende Veränderung, die die Verlagerung des Wohlstandes mit sich gebracht hat, erfordert die Einführung von Arbeitsmarktinstitutionen, die die Lohnfindung und die Aufgabe von Verteilung und Zuweisung von Arbeitsmärkten erleichtern. Reformen, die Garantien für Arbeiter und Lohnverhandlungssysteme anordnen, können bei der reibungsloseren Schaffung von Institutionen helfen, die die Märkte bei der Preisangleichung an neue Arbeitsmarktsysteme unterstützen, während sie sicherstellen, dass die Löhne Produktivitätssteigerungen widerspiegeln. Der Schutz von Arbeitern bedeutet nicht den Schutz von Arbeitsplätzen. In aufstrebenden Ländern mit ausgereiften Sozialversicherungssystemen können Programme beschleunigt werden, bei denen die Einkommenssicherheit eher über den Sozialschutz als über die Arbeitsplatzsicherheit erzielt wird, indem sie

Arbeitslosenversicherungen, Sozialhilfe, Einkommensgarantien bei Arbeitslosigkeit und hohem Alter und eine Reihe an öffentlichen Dienstleistungen einschließlich der Gesundheitsfürsorge anbieten.

Kurzfristig haben traditionellere Instrumente der Arbeitsmarktregulierung, insbesondere Mindestlöhne, eine wichtige Rolle in der politischen Debatte eingenommen, die Niedrigeinkommensländer in Subsahara-Afrika und ärmere Länder in Lateinamerika umfasst. Mindestlöhne sind ein wirksames Mittel gegen Arbeitsarmut, auch wenn sie keine breite Unterstützung finden. Tatsächlich greift die Erhöhung von Mindestlöhnen auch auf den informellen Sektor über und sorgt in der gesamten Wirtschaft für Lohnsteigerungen. Manche Länder, wie Brasilien, haben Mindestlöhne ausgiebig eingesetzt, um den Lebensstandard von Arbeitern zu verbessern. Aber sie sind keine zielorientierten Instrumente und neigen zu weitreichenden Nebenwirkungen: Starke Mindestloohnerhöhungen können kostspielig sein oder sich negativ auf die Beschäftigung auswirken, wenn sie missbraucht werden. Darüber hinaus wirken sich Änderungen des Mindestlohns ungleich unter Arbeitern aus, weil sie vom Grad der Umsetzung und der Segmentierung des Arbeitsmarktes abhängen. Der Einsatz von Mindestlöhnen zur Einkommenssteigerung sollte darum kein Ersatz für eine effiziente Sozialpolitik oder eine Garantie dafür sein, dass Arbeitsmarktinstitutionen ihre Aufgabe der Preisfestsetzung wirksam erfüllen.

Institutionen des Arbeitsmarktes und Sozialschutzsysteme sollten nicht nur anhand ihrer Effizienz beurteilt werden, sondern auch aufgrund ihrer Fähigkeit, Dualität und Segmentierung vorzubeugen oder abzuschwächen. Jüngere Innovationen beim Sozialschutz (Ausdehnung von bedingten und unbedingten Barüberweisungen, Renten und neue Formen des Krankenversicherungsschutzes) haben dazu beigetragen, die Lücken in der Deckung im Sozialschutz zu verkleinern. Trotzdem können sie häufig zu dualen Systemen führen, wenn die ärmsten Bevölkerungsschichten durch Sozialhilfe und die Wohlhabenden durch abgabenbezogene oder private Alternativen abgesichert sind. Das hinterlässt bei einem großen Segment an Arbeitern mit mittlerem Einkommeneine große Deckungslücke, die "missing middle". Institutionen müssen sich entwickeln, um die Realität des Arbeitsmarktes besser zu reflektieren, wenn sie mit möglichst wenig Konflikten ein gerechtes Ergebnis erzielen wollen. Universelle Ansprüche entkoppeln Sozialschutz vom Arbeitsplatzstatus und bieten beste Aussichten bezüglich des Deckungsniveaus und Strukturen für den Anreiz von Arbeitsmärkten.

Der allgemeine Zugang zu Grundsozialleistungen mag kurz- bis mittelfristig nicht erreicht werden, doch Regierungen stehen noch andere, erschwinglichere Mittel zur Verfügung. Die Ausdehnung der Wohlfahrt über gezielte Barüberweisungen kann beispielsweise relativ erschwinglich sein. So haben Programme in Brasilien, Indonesien und Mexiko eine Deckung von bis zu einem Drittel der Bevölkerung erzielt, obwohl sie nur 1% des BIP gekostet haben. Beitragsbezogene Systeme können zerlegt und für Arbeiter ohne Schutz geöffnet werden, wie im Fall von Sparkonten der Arbeitslosenversicherung in Lateinamerika.

Sozialer Zusammenhalt durch Sozialleistungen und andere Programme hängt von der Verfügbarkeit angemessener Ressourcen und der Effizienz der öffentlichen Ausgaben ab. Die Vorstellung, dass sich Regierungen keine Maßnahmen zur Stärkung des Sozialschutzes leisten können, müssen der Tatsache gegenübergestellt werden, dass Regierungen oft erhebliche Subventionen oder Zahlungen bereitstellen, von denen Menschen profitieren, die nicht arm sind. So können Instrumente wie Brennstoff- oder Lebensmittelsubventionen sehr teuer sein und den Wettbewerb verzerren.

## *Bildung*

Bildung ist ein zentraler Teil jedes Programms für sozialen Zusammenhalt, da sie alle drei Bereiche des sozialen Zusammenhalts betrifft. Stehen der Bevölkerung Möglichkeiten für eine gute Bildung zur Verfügung, so sorgt die Schulausbildung für Chancengleichheit und bietet auch benachteiligten Gruppen Aufstiegsmöglichkeiten. Mehr Bildung ist für konvergierende Länder langfristig ein wichtiger Weg zur Reduzierung von Einkommensunterschieden, besonders da sich Investitionen in die Bildung aufgrund der Verschiebung des Wohlstands verändert haben. Neben der Rollenzuweisung ist die Qualität der Bildung wichtig, damit sich mehr Bildung auch tatsächlich in mehr Produktivität, mehr Wachstumschancen und besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt äußert.

Es ist wichtig für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts, dass Kinder über gleiche Chancen verfügen, um ihr Bildungskapital unabhängig von ihrem sozialen und wirtschaftlichen Hintergrund aufzubauen. Diverse Maßnahmen können dazu beitragen, dass die Bedeutung der Herkunft reduziert wird und Schüler aus allen Bereichen, einschließlich die am meisten Benachteiligten, mehr Bildung erhalten. Ein wichtiges Ziel sollte sein, dass jeder von formeller Schulbildung profitieren kann. Außerschulische Faktoren wie die Ernährung von Kleinkindern und Vorschulprogramme spielen hier eine Schlüsselrolle: Es wird geschätzt, dass mehr als 200 Millionen Kinder wegen Wachstumshemmung sowie Eisen- und Jodmangel in ihrer Entwicklung zurückbleiben.

Ebenso können Instrumente, die die Alternativkosten der Fortbildung senken, die Leistungsniveaus verbessern. Die Senkung von Schulkosten ist eine wichtige erste Maßnahme für den Abschluss der Sekundarstufe und eine höhere Bildung. Bedingte Barüberweisungen und die Initiative "Essen für Bildung" sind als effiziente Mittel zur Steigerung der Schulabschlüsse bekannt. Besonders wichtig sind Maßnahmen zur Beseitigung der geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Bildung, da dies neben dem gleichen Zugang zu Bildung für Jungen und Mädchen dazu beitragen kann, die Vererbung von Armut zu durchbrechen. Die Erziehung von Müttern wirkt sich positiv auf die Gesundheit der Kinder und auf Projekte aus. Eine geschlechtersensible Schulpolitik und entsprechende Einrichtungen sorgen für soziale Integration.

Besonders wichtig sind Maßnahmen zur Beseitigung der geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Bildung, da dies neben dem gleichen Zugang zu Bildung für Jungen und Mädchen dazu beitragen kann, die Vererbung von Armut von einer Generation an die nächste zu durchbrechen. Die Erziehung von Müttern wirkt sich positiv auf die Gesundheit der Kinder und zukünftige Projekte aus. Eine geschlechtersensible Schulpolitik und Einrichtungen sorgen für soziale Integration.

Auch die Schulerfahrung selbst wirkt sich auf den sozialen Zusammenhalt aus, da sie gemeinsame Werte schafft und vermittelt, die das Sozialkapital und die Eingliederung stärken. Die Art des Unterrichts ist wichtig, damit die Kinder ein Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft aufbauen können. Der Unterricht sollte so organisiert sein, dass die Beteiligung von Kindern aus benachteiligten Gruppen erhöht wird, damit die Bildung gesamtheitlicher wird. Mehr Eingliederung kann auch durch bestimmte Unterrichtstechniken und Lehrpläne erzielt werden, die Diversität erzeugen und für eine positive Wahrnehmung anderer innerhalb des Systems und der Gesellschaft sorgen. Das gilt insbesondere für die bessere Integration von Minderheiten in das Bildungssystem. In Ländern, in denen die Eingliederung in der Schule besser ist, ist im Allgemeinen auch das Vertrauen zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen stärker. Darüber hinaus zeigen gesamtheitliche Schulsysteme auch bessere Lernerfolge als segmentierte.

## *Geschlecht*

Trotz des hohen Wachstums in den letzten 20 Jahren haben sich manche Länder nicht um mehr Gleichstellung der Geschlechter bemüht. Die kulturelle Dynamik und die Tatsache, dass soziale Einrichtungen der Ursprung für die bestehenden Machtverhältnisse sind, machen den Kampf gegen diskriminierende soziale Einrichtungen zu einer entmutigenden Aufgabe. Darum ist es so wichtig, Anreize für Veränderungen zu schaffen. Änderungen sollten in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Unternehmertum beispielsweise durch mehr Zugang für Frauen zu Krediten und Technologie und die Bereitstellung bedingter Barüberweisungen angeregt werden, die gezielt diskriminierende soziale Bräuche wie Zwangsehen und Ehen von Minderjährigen verändern.

Wichtig für die Beseitigung der institutionellen Engpässe im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter ist die Steigerung der Produktivität von Frauen durch Eigentum und Erbrechte. Begrenzter Zugang zu Ressourcen schmälert die Fähigkeit von Frauen und Mädchen, ein angemessenes Einkommen zu erzielen und kann sie dazu bringen, eine schlecht bezahlte oder unsichere Arbeit anzunehmen. Darüber hinaus kann sich der Mangel an Zugang zu und Kontrolle über Land negativ auf die Ernährungssicherheit des Haushalts auswirken, die er Frauen Armut und Gewalt aussetzt, ihren Zugang zu Darlehen oder Finanzleistungen verhindert und ihre Entscheidungsfreiheit einschränkt.

## *Migration*

Süd-Süd-Migration - die Migration zwischen Entwicklungsländern - hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten sehr gesteigert und diversifiziert. Dieser Trend wird sich in Zukunft vermutlich noch verstärken. Die Integration von Immigranten stellt nicht nur reiche, sondern auch arme Länder vor Herausforderungen. Obwohl sie vor den gleichen Problemen stehen wie die eingeborene Bevölkerung, haben auch Immigranten oft keinen Zugang zu angemessenen öffentlichen Dienstleistungen. Während begrenzte Ressourcen in neuen Einwanderungsländern spezifische Maßnahmen gegen die soziale Ausgrenzung von Immigranten behindern, weist die Geschichte der Integration in OECD-Ländern darauf hin, dass politische Maßnahmen umso erfolgreicher sind, je früher sich ein Land mit dem Thema befasst.

Der soziale Zusammenhalt im Bereich der Migration muss über anti-diskriminierende Maßnahmen hinausgehen. Ein reibungsloser Integrationsprozess sollte insbesondere einen umfassenden Katalog an Maßnahmen im Bereich Soziales, Beschäftigung, Bildung und Wohnungsbau enthalten. Weiter müssen Maßnahmen getroffen werden, um die Einstellung der eingeborenen Bürger gegenüber Immigranten zu verbessern. Die Politik sollte die soziale Ausgrenzung vom Immigranten verhindern und umkehren, da sie nach wie vor das größte Hindernis für eine vollständige Integration ist. Weiter sollte sie positive Beziehungen zwischen Immigranten und der Lokalbevölkerung

fördern und die soziale Mobilität von Immigranten durch die Verbesserung der Arbeitsmarktmobilität, die Erleichterung von Unternehmergeist, die Förderung von Talenten und die Ermutigung zur Bildung voranbringen.

## Entwurf und Umsetzung einer Politik für sozialen Zusammenhalt

### *Bürgerbeteiligung - politische Agenda*

Raum für abweichende Meinungen ist wesentlich bei der Bildung einer nachhaltigen, sozial verbundenen Gesellschaft. Die Verdrahtung von Bürgerbeteiligung und politischem Feedback ist elementar, wenn Wachstumsprozesse nicht entgleisen sollen. Das gilt insbesondere bei der Verlagerung von Wohlstand, wo schnelleres Wirtschaftswachstum und mehr soziale Verschiebung innovative Antworten erfordern. Der Prozess der Politikgestaltung ist für den sozialen Zusammenhalt ebenso wichtig wie die Politik selbst. Der soziale Zusammenhalt wird durch einen koordinierten Prozess der Politikgestaltung verbessert.

Eine partizipative Politikgestaltung berücksichtigt die Standpunkte von allen Betroffenen - von jenen, die die Politik umsetzen, bis zu den letzten Nutznießern. Die Politik, die aus einem solchen Prozess entsteht, verfügt über mehr Legitimität und Unterstützung, was letzten Endes entscheidend für ihre Wirksamkeit ist. Die Förderung von Bürgerbeteiligung und Dezentralisierung kann ein wirksames Mittel zur Verbesserung von Dienstleistungen sein und hat großen Wert an sich. Frauen sind wichtige Träger von Veränderungen und es ist ein wichtiges politisches Ziel, ihre volle Beteiligung am demokratischen Leben zu erleichtern.

Die Umsetzung einer Politik des sozialen Zusammenhangs erfordert eine wirksame Verwaltung und koordinierte Maßnahmen in zahlreichen politischen Bereichen. Starke Institutionen und ein hochwertiger öffentlicher Dienst unterstützen erfolgreiche öffentliche Maßnahmen. Länder sollten sich zunächst darauf konzentrieren, den Staatsdienst und die Qualität von Vorschriften zu stärken, u.a. durch die Verbesserung des Personalmanagements im öffentlichen Dienst und die Umsetzung von "leistungsbezogenen Budget-Mechanismen". Zweitens ist eine horizontale Kooperation zwischen Ministerien erforderlich, da die Effizienz der verschiedenen Maßnahmen in einer Wechselbeziehung steht. Drittens stärken viele aufstrebende Länder und Entwicklungsländer ihre institutionellen Kapazitäten durch Dezentralisierung und den Aufbau lokaler Kapazitäten, doch der Nutzen stellt sich nicht automatisch ein. Das Engagement verschiedener Akteure auf unterschiedlichen Regierungsebenen erfordert festgelegte Rollen, die Verantwortung übernehmen. Insgesamt bedeuten komplexe Verbindungen zwischen politischen Bereichen, dass Mittel sowohl für die vertikale als auch die horizontale Zusammenarbeit erforderlich sind, wobei die Zentralregierung eine aktive Verwaltungsrolle übernehmen muss. Institutionen aufzubauen braucht Zeit, weshalb die Umsetzung eines Programms für sozialen Zusammenhalt jahrelanges Engagement erfordert.

### *Bessere Daten, bessere Bewertung, bessere Politik*

Die Politikgestaltung muss sich auch mehr auf Beweise stützen. Wenn die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Praxis sozialen Zusammenhalt erzeugen soll, braucht man einen Rahmen für ihre ex ante und ex post Bewertung. Führt sie zu mehr oder weniger sozialer Ausgrenzung? Führt sie zu Vertrauen und Bürgerbeteiligung? Hilft sie, die Aufstiegschancen zu verbessern? Für die Prüfung und die Bewertung der Politik für sozialen Zusammenhalt sind neue Daten erforderlich, damit diese Fragen beantwortet werden können. Wie der Bericht der Sen-Stiglitz-Fitoussi-Kommission von 2009 befürwortet, sollte die Fortschrittsmessung Indikatoren beinhalten, die über das BIP-Wachstum hinausgehen und auch andere Dimensionen des Wohlbefindens ermitteln. Absolute, objektive Fortschrittsmessungen sollten durch relative, subjektive Messungen ergänzt werden, um eine effizientere Bewertung zu erhalten.

Die Bemühungen, Daten zu sammeln, um solche Messungen vorzunehmen, konzentrieren sich derzeit auf entwickelte Länder und werden zumeist von privaten Unternehmen durchgeführt. Vergleichbarkeit, Verfügbarkeit und Qualität der Daten könnten verbessert werden, wenn staatliche Statistikämter sie (auch) sammeln. Trotzdem kann das Potential der Daten nur voll genutzt werden wenn i) es internationale Standards für die Datensammlung gibt, ii) die Erstellung von Statistiken in Ländern erleichtert wird, in denen dies erforderlich ist, und iii) die Daten so weit wie möglich veröffentlicht werden.

### *Outlook: Sozialer Zusammenhalt für langfristiges, nachhaltiges Wachstum*

Die strukturelle Veränderung von Ländern durch ihre Integration in die Weltwirtschaft bietet zahlreiche unvorhergesehene Möglichkeiten zur Förderung von sozialem Zusammenhalt. Die Verfügbarkeit von mehr Steuereinkommen kann für die Entwicklung umfassender Sozialversicherungssysteme zum Schutz aller Bevölkerungsschichten verwendet werden. Der Erfolg bei der Beseitigung von Diskriminierungen von Frauen in

manchen Ländern kann andere inspirieren. In einer stärker integrierten Wirtschaft muss ein Bildungsmodell entwickelt werden, das soziale Aufstiegschancen ermöglicht.

Die Förderung von sozialem Zusammenhang bedeutet nicht die Förderung einer apolitischen Vision der Herausforderungen, denen die Gesellschaft gegenübersteht. Die Förderung als übergreifendes Ziel kann nur umgesetzt werden, wenn sich die wichtigsten Akteure der Gesellschaft - Behörden, Unternehmen und Gruppen aus der Bürgergesellschaft - engagieren und zusammenarbeiten, um gemeinsam Maßnahmen zu ergreifen. Geber können Unterstützung liefern, indem sie helfen ein Umfeld aufzubauen, in dem Menschen aktiv teilnehmen und ihre Meinung äußern können, und in dem die Regierung verantwortlich gemacht wird. Der Übergangsprozess, in dem sich derzeit viele konvergierende Länder befinden, wird vermutlich turbulent und konfliktreich sein. Wenn er sorgfältig verwaltet wird, bietet er jedoch die Möglichkeit, langjährige Ungleichheiten zu beseitigen, ein gesamtgesellschaftlicheres Sozialversicherungssystem zu entwickeln, ein Zugehörigkeitsgefühl zu schaffen und so ein Potential für langfristiges, nachhaltiges Wachstum zu schaffen.

© OECD

**Diese Zusammenfassung ist keine offizielle OECD-Übersetzung.**

Die Wiedergabe dieser Zusammenfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.

**Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.**

**Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter Bookshop [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)**

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die OECD Rights and Translation Unit, Public Affairs and Communications Directorate unter: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) oder per Fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal, 75116  
Paris, France

Besuchen Sie unsere Website [www.oecd.org/rights](http://www.oecd.org/rights)

