



INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

ILO-Nachrichten 3 - 2002

Herausgeber: ILO-Vertretung, Hohenzollernstr. 21

53173 Bonn, Tel 0228/36 23 22, Fax 35 21 86

E-mail: bonn@ilo.org Internet: <http://www.ilo.org/bonn>

Erweiterung des Sozialschutzes

Eine immerwährende Herausforderung für die ILO

Überall auf der Welt werden heute Übelstände und Katastrophen wie Hungersnöte, permanente Unterernährung, Mangel an Bildung, Verletzung von Menschenrechten, Epidemien oder Umweltzerstörungen von einer sensiblen Öffentlichkeit durchaus registriert und können deutliche Reaktionen auslösen. Allem Anschein nach gilt dies nicht in entsprechendem Maße für die z.T. höchst fatalen Zustände im Bereich der sozialen Sicherung. Obwohl Sozialschutz in zahlreichen Staaten und Regionen überhaupt nicht existiert oder gänzlich unzureichend ist, erkennt man nur wenig Bewegung. Beobachter wie Betroffene bleiben erstaunlich ruhig. Dabei gelangen immer mehr Menschen zu der Erkenntnis, dass es unter den Bedingungen einer fortschreitenden Globalisierung und Liberalisierung der Investitions-, Waren- und Finanzströme ohne eine gewisse Vorsorge mit Blick auf die elementaren Lebensrisiken weder eine zukunftsfähige Gesellschaftsentwicklung noch eine dauerhafte Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geben kann. Gravierende Defizite im Sozialen erweisen sich im Zusammenspiel jener Faktoren, die für die politische Durchsetzung eines fortschrittlichen gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsmodells maßgeblich sind, zunehmend als das eigentliche Hindernis. Immer häufiger wird der Mangel an Sozialschutz als das für Stagnation und Fehlsteuerung verantwortliche Element, als sog. Minimumfaktor, diagnostiziert.

Vor diesem Hintergrund hat die 89. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) 2001 eine Entschließung mit Schlussfolgerungen über soziale Sicherheit angenommen und die Organisation aufgefordert, diesen Bereich zu einem Schwerpunkt ihrer Aktivitäten in den kommenden Jahren zu machen. "Es ist Zeit für eine neuerliche Kampagne der ILO, um den Sozialschutz und seine Reichweite für diejenigen zu verbessern und auszuweiten, die eine solche Sicherung benötigen."

Von Anfang an gehörte die soziale Sicherung der Arbeitnehmer und ihrer Familien zu den Hauptanliegen der ILO. So verleiht die Präambel der Verfassung von 1919 der Organisation das Mandat, die Arbeitsbedingungen

durch ... "Schutz der Arbeitnehmer gegen allgemeine und berufsbedingte Krankheiten sowie gegen Arbeitsunfälle ... und durch Vorsorge für Alter und Invalidität" zu verbessern. Dieser Auftrag wurde durch die Internationale Arbeitskonferenz 1944 in der Erklärung von Philadelphia - heute Bestandteil der ILO-Verfassung - bekräftigt und erweitert. Die Organisation wird u.a. aufgefordert, Maßnahmen der sozialen Sicherheit zu fördern, "um allen, die eines solchen Schutzes bedürfen, ein Mindesteinkommen zu sichern, und um umfassende ärztliche Betreuung zu gewährleisten." Soziale Sicherung soll demnach "allen" zuteil werden, nicht nur den Arbeitnehmern, auf die sich die Präambel der Verfassung noch beschränkte. Schließlich

zählt die Erweiterung des Sozialschutzes neben der Anerkennung und Achtung der Grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, der Beschäftigungsförderung und der Intensivierung des Sozialen Dialogs zu jenen vier Hauptzielen, an denen sich die 1999 verabschiedete Strategie menschenwürdiger Arbeit (decent work) orientiert.

Soziale Sicherheit wird in der Entschließung der IAK 2001 wie folgt beschrieben:

"Soziale Sicherheit ist für das Wohlergehen der Arbeitnehmer, ihrer Familien und der ganzen Gemeinschaft äußerst wichtig. Sie ist ein grundlegendes Menschenrecht und ein wesentliches Mittel zur Schaffung von sozialem Zusammenhalt, was dazu beiträgt, sozialen Frieden und soziale Integration zu gewährleisten. Als unverzichtbares Element der staatlichen Sozialpolitik ist sie ein wichtiges Werkzeug zur Verhütung und Linderung von Armut. Durch nationale Solidarität und faire Lastenteilung kann sie einen Beitrag zur Menschenwürde, zu Ausgewogenheit und zu sozialer Gerechtigkeit leisten. Außerdem ist sie wichtig für die politische Integration, die Stärkung der individuellen Fähigkeiten und die Entwicklung der Demokratie. Korrekt gehandhabt, verbessert Soziale Sicherheit die Produktivität, da sie Gesundheitsversorgung, Einkommenssicherheit und soziale Dienste bereitstellt. In Verbindung mit einer wachsenden Wirtschaft und aktiven Arbeitsmarktpolitiken ist sie ein Instrument für nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Sie erleichtert strukturelle und technologische Veränderungen, die anpassungsfähige und mobile Arbeitskräfte erfordern. Festzustellen ist, dass Soziale Sicherheit für Unternehmen zwar einen Kostenfaktor darstellt, sie jedoch auch eine Investition in Menschen bzw. eine Hilfe für Menschen ist."

Aus dem Vorstehenden geht unmittelbar hervor, dass der ILO heute ein breitgefassetes und flexibles Konzept des Sozialschutzes vor-schwebt. Es soll den Menschen nicht nur

Schutz bei konkreten Gefährdungen bieten, sondern sie in dynamisch-evolutionärer Sicht in die Lage versetzen, sich in dem Prozess wirtschaftlicher Umstrukturierungen zu behaupten und ihn aktiv gestaltend mitzuvollziehen. Anderenfalls wären Akzeptanzprobleme bis hin zu resignativen oder aggressiven Verweigerungshaltungen unausweichlich. Ein System der sozialen Sicherung, das in die von Land zu Land unterschiedlichen sozio-ökonomischen Strukturen funktional eingepasst und mit ihnen fest verankert ist, kann sich auch als ein wirksamer Puffer gegen die unmittelbaren Auswirkungen von Wirtschaftskrisen erweisen, seien sie national verursacht oder auf außen- und weltwirtschaftliche Schocks zurückzuführen. So gesehen ist soziale Sicherung unter den heutigen weltwirtschaftlichen Bedingungen auch so etwas wie ein Schutz der Globalisierung vor sich selbst.

Diese umfassende Sichtweise eines wirksamen Sozialschutzes hat es nicht immer gegeben. Dies offenbart ein Blick auf die Vergangenheitsentwicklung.

Der normengeschichtliche Hintergrund

Die Jahre unmittelbar nach Gründung der ILO waren gekennzeichnet durch eine "Produktivität" bei der Normensetzung, wie sie später nie wieder erreicht wurde. Dies gilt nicht zuletzt für den Bereich der sozialen Sicherung. Die Ausarbeitung entsprechender internationaler Urkunden und ihre Umsetzung in nationales Recht ging Hand in Hand mit der Etablierung sozialer Sicherungssysteme in vielen Ländern. Das Ergebnis waren weitgehend übereinstimmende Grundorientierungen, wodurch die soziale Topographie ganzer Regionen ihr charakteristisches Gepräge erhielt; dies ist insbesondere für Europa und Südamerika deutlich erkennbar. Neben ihren zahlreichen speziellen Regelungen für bestimmte Personen- und Berufsgruppen trugen die sozialpolitischen Konventionen im Laufe der Zeit entscheidend dazu bei, einen Kranz grundlegender Standards zu schaffen,

die jene Ziele und Prinzipien reflektieren, die nach dem Willen der ILO für alle Systeme der sozialen Sicherung gelten. In der historischen Retrospektive können die normensetzenden Aktivitäten im Sozialbereich in konzeptioneller Hinsicht bestimmten Zeitperioden zugeordnet werden. Man unterscheidet drei "Generationen" von Übereinkommen und Empfehlungen:

Erste Generation (1919-44) Die meisten dieser frühen Normen¹ behandeln vor allem die Frage, wie die Arbeitnehmer gegen die zentralen Lebens- und Berufsrisiken versichert werden sollten. Im Vordergrund stand dabei die Errichtung von Pflichtversicherungen für spezielle Wirtschaftsbranchen, um auf diese Weise die maßgeblichen Sektoren und die zahlenmäßig bedeutendsten Kategorien von Arbeitnehmern zu erfassen. Bald wurde jedoch deutlich, dass eine derartige Ausrichtung der Instrumente nicht mit den Entwicklungen in vielen sozialen Sicherungssystemen korrespondierte.

Zweite Generation (1944-52) Die zweite Generation von Sozialstandards reflektiert ein Abrücken von der starken Fokussierung der Normensetzung auf Einführung und Ausbau von Sozialversicherungen für die Arbeitnehmer und die Hinwendung zu einem umfassenderen Verständnis sozialer Sicherung.

Der grundlegende Gedanke bestand darin, die Kernbereiche sozialer Absicherung in einem umfassenden sozialen Sicherungssystem mit aufeinander abgestimmten (konsistenten) Regelungen zusammenzuführen, und dieses allen Schutzbedürftigen zugänglich zu machen. Die Neuorientierung fand ihre erste Ausprägung in der Empfehlung betreffend Sicherung des Lebensunterhaltes (Nr. 67) und Empfehlung betreffend ärztliche Betreuung (Nr. 69), beide verab-

¹ Es handelt sich hier z.B. um die Übereinkommen Nr. 3 über Mutterschutz, 1919; Nr. 12 über die Entschädigung bei Betriebsunfällen (Landwirtschaft), 1921; Nr. 17 über die Entschädigung bei Betriebsunfällen, 1925; Nr. 18 über Berufskrankheiten, 1925; Nr. 19 über Gleichbehandlung (Betriebsunfälle), 1925; Nr. 24 über die Krankenversicherung (Gewerbe), 1927.

schiedet am 12. Mai 1944 durch die berühmte Internationale Arbeitskonferenz von Philadelphia.

Diese Empfehlungen bereiteten den Weg für die Verabschiedung des zentralen Übereinkommens über "Soziale Sicherheit (Mindestnormen)" (Nr. 102) im Jahre 1952. In einer einzigen Urkunde werden hier die neun Hauptzweige der sozialen Sicherheit behandelt, nämlich: ärztliche Betreuung, Krankengeld, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Leistungen bei Alter, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Familienleistungen, Leistungen bei Mutterschaft, Leistungen bei Invalidität und Leistungen an Hinterbliebene.

Übereinkommen Nr. 102 führte das Konzept von Mindeststandards der sozialen Sicherung ein, die die Mitgliedstaaten erreichen sollen. Die Leistungen sind so zu bemessen, dass der Leistungsberechtigte wie seine Familie ihre Gesundheit erhalten und ein menschenwürdiges Leben führen können. Dazu sieht das Übereinkommen ärztliche Betreuung sowie Geldleistungen in Form regelmäßig wiederkehrender Zahlungen vor. Letztere werden unter Berücksichtigung des Lohnniveaus des betreffenden Landes festgelegt. Das Übereinkommen ist so flexibel abgefasst, dass es den Mitgliedstaaten im Hinblick auf den allgemeinen Entwicklungsstand oder die spezifischen Gegebenheiten ihrer Sozialsysteme angemessene Handlungs- und Gestaltungsspielräume lässt. So gestattet das Übereinkommen u.a. eine gewisse Anzahl zeitweiliger Ausnahmen, die Beschränkung der Verpflichtungen auf drei der neun Hauptzweige und die nur schrittweise Übernahme der Verpflichtungen aus der Konvention. Der ratifizierende Mitgliedstaat trägt die Verantwortung für die je nach Ratifizierungslage zu erbringenden Leistungen und ein angemessenes Funktionieren der involvierten Institutionen und Dienste.

Dritte Generation (1952-2000) Diese Gruppe bezieht sich auf jene Übereinkommen im Bereich der sozialen Sicherung, die nach

1952 in Kraft getreten sind. Generell handelt es sich dabei um die Revision von Übereinkommen der ersten Generation.² Sie alle orientieren sich an dem Übereinkommen Nr. 102 und gewährleisten ein höheres Schutzniveau als die entsprechenden Instrumente der frühen Jahre. Aus diesem Grunde sehen auch sie gewisse Ausnahmen vor und beinhalten damit ein höheres Maß an Flexibilität.

In Zusammenhang mit der Revision veralteter Normen der sozialen Sicherung war auch das zentrale Übereinkommen Nr. 102 immer wieder Gegenstand von Forderungen und Überlegungen, zuletzt im März 2002 im Ausschuss für Rechtsfragen und internationale Arbeitsnormen des Verwaltungsrates.

Es wurde z.B. darauf aufmerksam gemacht, dass das Übereinkommen bisher von nur 40 Mitgliedstaaten ratifiziert worden sei, davon allein 26 aus Europa. Auch sei das Übereinkommen das umfangreichste und wahrscheinlich auch komplizierteste aller ILO-Rechtsinstrumente, so dass unweigerlich Verständnisschwierigkeiten auftreten und manche Mitgliedstaaten aus reiner Vorsicht von einer Ratifikation absehen. Ein weiteres Problem bestehe aus heutiger Sicht darin, dass bei den regelmäßig wiederkehrenden Zahlungen der Lohn des "gewöhnlichen erwachsenen ungelerten männlichen Arbeiters" die Referenzbasis bildet und der Mann mit Ehefrau und zwei Kindern den Typus des Leistungsempfängers abbildet. Diese Zuordnung lasse die heute gebotene "Gender-Neutralität" vermissen und entspreche weder dem gesellschaftlichen Bewusstsein noch den tatsächlich existierenden Familien- und Sozialstrukturen. Als Einwand gegen die hieraus abzuleitenden Konsequenzen wird in der Regel geltend

gemacht, dass eine "genderkonforme" Ausgestaltung der Referenzlöhne wegen der immer noch deutlich niedrigeren Einkommen weiblicher Arbeitnehmer eine im Ergebnis deutlich spürbare Absenkung des Leistungsniveaus nach sich ziehen würde.

Von einer Revision des Übereinkommens wird auch deswegen abgeraten, weil es einen bedeutsamen Bezugspunkt im internationalen Kontext darstellt (z.B. Europäische Sozialcharta, Europäischer Kodex für Soziale Sicherheit). Weiterhin dient das Übereinkommen als wichtige Orientierungshilfe für jene osteuropäischen Staaten, die der Europäischen Union beitreten wollen.

Insgesamt wird man aber kaum umhin kommen - so der Verwaltungsrat -, zu gegebener Zeit das Übereinkommen hinsichtlich einer Teil- oder Gesamtrevision erneut grundsätzlich zu überprüfen. Die bisher an den Tag gelegte Zurückhaltung dürfte aber auch durch Zweifel genährt werden, ob es nochmals gelingen werde, eine derart komplexe Materie in einer differenzierter und komplizierter gewordenen Welt in einer einzigen Urkunde zu kodifizieren.

Das Defizit an Sozialschutz

50 Jahre nach Annahme des zentralen Übereinkommens Nr. 102 über Soziale Sicherheit (Mindestnormen) steht es um den Sozialschutz weltweit alles andere als gut. Es steht sogar sehr schlecht um ihn. Eine wirklich umfassende soziale Sicherung ist heute so etwas wie ein Luxusartikel, den sich gerade einmal die "oberen 10 Prozent" der Weltbevölkerung leisten können - mit wenigen Ausnahmen die Bewohner der fortgeschrittenen Industriestaaten. Aber auch hier geraten die Systeme zunehmend unter Druck. Wirklich überzeugende Antworten auf die demographischen Herausforderungen, hier insbesondere das stetige Altern der Gesellschaften und die sich wandelnden Familienstrukturen, sind noch nirgends in Sicht. Einige Industrieländer

² Es handelt sich hier um die Übereinkommen Nr. 118 über Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962; Nr. 121 über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964; Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967; Nr. 130 über Ärztliche Betreuung und Krankengeld, 1969; Nr. 157 Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982; Nr. 168 über Beschäftigungsförderung und Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988; Nr. 183 über Mutterschutz (Neufassung), 2000.

mit hoher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und durchaus umfassenden Sozialsystemen gewähren überdies vergleichsweise geringe Leistungen und verweisen die Menschen auf die Möglichkeiten privater Vorsorge.

In vielen Ländern Mittel- und Osteuropas einschließlich der neuen Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion wurden die recht gut ausgebauten, wenngleich eher bescheiden ausgestatteten Sozialsysteme durch den sozio-ökonomischen Transformationsprozess schwer unter Druck gesetzt. Die Verantwortung für Einkommenssicherheit und bestimmte Sozialdienste wurde von den dafür in der Regel verantwortlichen Betrieben auf andere, oft schwache und unzureichend ausgestattete Systeme verlagert, die mit dem aus dem Transformationsprozess entstandenen Bündel an Problemen, insbesondere dem rasanten Anstieg von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, bis heute nicht fertig geworden sind. Auf längere Sicht besteht wegen der zu erwartenden Wirtschaftsentwicklung aber Hoffnung.

In den Entwicklungsländern mit mittlerem Einkommen - das sind vor allem Staaten in Südamerika und Asien - befinden sich die Sozialsysteme zumeist in der Auf- und Ausbauphase. Die Abdeckung erstreckt sich in der Regel nicht auf alle neun Bereiche des Übereinkommens Nr. 102. Darüber hinaus bedeutet das Vorhandensein von Sozialschutz für einen bestimmten Bereich - z.B. Arbeitslosenunterstützung - noch lange nicht, dass auch alle Kategorien von Arbeitnehmern einbezogen sind (persönlicher Deckungsumfang). Solche Lücken können, wie die Finanzkrise in Südost-Asien vor wenigen Jahren drastisch verdeutlicht hat, fatale Folgen haben. ILO-Untersuchungen kamen hier zu der eindeutigen Erkenntnis, dass eine gewisse Einkommenssicherung bei Verlust des Arbeitsplatzes zu einem weit weniger dramatischen Einbruch bei der Verbrauchernachfrage geführt und damit auch den Vertrauensverlust der Wirtschaft begrenzt hätte. Dabei waren die meisten der betroffenen Länder

ökonomisch stark genug, um sich eine entsprechende Vorsorge leisten zu können. Durch ihr Unterlassen haben sie die Krise unnötig verschärft.

Die größten Defizite beim Sozialschutz entfallen auf die Entwicklungsländer, in denen die Mehrzahl jener 3 - 3,5 Mrd. Menschen - mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung - lebt, die keine Art von Sozialschutz genießen, d.h. weder auf beitrags- noch steuerfinanzierte Sozialleistungen zurückgreifen können. In Afrika südlich der Sahara und Südasien erstreckt sich der gesetzliche Sozialschutz auf lediglich 5 - 10 Prozent der arbeitenden Bevölkerung; in einigen Ländern wie Sambia, Niger und Tschad wird er auf lediglich 1 Prozent geschätzt. In Lateinamerika liegt der Deckungsgrad zwischen 10 und 80 Prozent. In Süd- und Ostasien schwankt er zwischen 10 Prozent (z.B. Kambodscha) und nahezu 100 Prozent (Republik Korea).

Die Auswirkungen fehlenden Sozialschutzes können im Einzelfall oder mit Blick auf bestimmte Gruppen der Bevölkerung höchst unterschiedlich sein. Vieles hängt von der jeweiligen beruflichen Situation, der Anfälligkeit für Krankheiten und Arbeitsunfälle, der familiären Situation und weiteren Merkmalen ab. In jedem Falle verschärft eine unzureichende soziale Sicherung die Folgen einiger mit der fortschreitenden Globalisierung ohnehin einhergehenden Tendenzen wie Unsicherheit der Arbeitsplätze, Mobilitätsdruck, Schwächung der sozialen und familialen Netzwerke oder Kulturschocks mit ihren Auswirkungen auf den traditionellen Gruppenzusammenhalt. Diese Prozesse formen Gruppen ausgeprägter Verwundbarkeit (vulnerability) heraus, wodurch die Gesellschaft insgesamt stärker segmentiert und polarisiert werden kann.

An dieser Stelle ist vor allem auf die geschlechtsspezifische Dimension eines fehlenden Sozialschutzes hinzuweisen. Frauen sind überdurchschnittlich häufig in Sektoren beschäftigt, in denen es keinen sozialen

Schutz gibt. Hinzu kommt, dass die Frau in der Gesellschaft die Betreuerrolle innehat. Dies bedeutet im Kontext der sozialen und demographischen Veränderungen der letzten Zeit (u.a. Migration, Scheidung, Haushalt mit weiblichem Vorstand, Trends hinsichtlich Altern und Sterblichkeit), dass immer mehr Frauen immer stärker belastet sind und immer weniger Mittel haben, sich und ihre Kinder zu versorgen - wobei letzteren durch frühe Kinderarbeit und mangelnde Schulbildung auch noch die Zukunft verbaut wird.

Außerhalb der Erwerbsbevölkerung sind es Behinderte und ältere Menschen ohne familiären Rückhalt, die zu den besonders schutzbedürftigen Gruppen gehören.

Dieses eher düstere Szenario lässt bei nicht wenigen einen gewissen Pessimismus mit Blick auf die Erweiterung des Sozialschutzes aufkommen. U.a. wird angemerkt, dass die eigentlichen Zielgruppen nur sehr zögerlich bereit sind, bei der Suche nach Abhilfe mitzuwirken. Verbreitet ist ein unterschwelliges Misstrauen gegenüber den von mancher Seite angedienten Konzepten und Lösungswegen. Zu häufig mussten die Menschen erleben, wie die verbrieften Leistungen bei Eintritt des Versicherungsfalles nicht aufgebracht werden konnten, weil Wirtschaftskrisen, Währungsverfall, Missmanagement, Korruption und übermäßig hoher Verwaltungsaufwand (in Einzelfällen bis zu 70 Prozent des Beitragsaufkommens) die Reserven aufgezehrt hatten. Auch wird angezweifelt, ob manches Entwicklungsland bereits in der Lage ist, die komplexen Vorgänge eines effizienten Sozialsystems zu administrieren. Denn eines ist klar: nur gut ausgebildetes Personal, sauber definierte Verwaltungsvorgänge, klare Kompetenzen und Kontrolle sind notwendige Schlüssel zu einem dauerhaften Erfolg (gerade auf diesem Gebiet hat die ILO in ihrer technischen Zusammenarbeit große Anstrengungen unternommen).

Ein ganz grundsätzlicher Einwand ist die Hypothese, dass gerade jene Länder, für die

ein gewisser, vielleicht nur rudimentärer Sozialschutz am dringlichsten ist, schlicht zu arm seien, um (solidarisches) Teilen auch nur anzudenken (too poor to share). Diesen Ein-

Exkurs: Das Problem der informellen Wirtschaft

In der o.g. Entschließung der Internationalen Arbeitskonferenz 2001 wird solchen Politiken und Initiativen die höchste Priorität beigemessen, die "soziale Sicherung zu denjenigen bringen können, die durch die bestehenden Systeme nicht abgedeckt sind" u.a. "Männer und Frauen, die in der informellen Wirtschaft tätig sind".

Vor genau 30 Jahren sprach die ILO erstmals vom "informellen Sektor", und zwar in Zusammenhang mit den arbeitenden Armen, die praktisch fortwährend einer überlebensorientierten wirtschaftlichen Betätigung nachgehen müssen, die jedoch von den öffentlichen Instanzen weder anerkannt noch registriert, geschützt, geregelt, geschweige denn gefördert wird. Da informelle wirtschaftliche Aktivitäten in einer rechtlichen Grauzone stattfinden, werden die Betroffenen vielmehr nicht selten von den Behörden diskriminiert oder a priori kriminalisiert. Entgegen allen Voraussagen hat sich der informelle Sektor in fast allen Teilen der Welt einschließlich der Industriestaaten rasant ausgeweitet und kann nicht mehr als vorübergehende Erscheinung oder Ausnahme betrachtet werden. Ein Großteil der in den letzten Jahren geschaffenen Arbeitsplätze, insbesondere in den Entwicklungs- und Übergangsländern, ist hier entstanden. So entfällt beispielsweise in Afrika nahezu 80 Prozent der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung auf informelle Arbeit, und mehr als 90 Prozent der im vergangenen Jahrzehnt geschaffenen Arbeitsplätze sind hier entstanden. In Indien dürften - den Agrarsektor einbezogen - rd. 90 Prozent der Arbeitnehmer als informell Beschäftigte gelten. Und die Informalisierung der Wirtschaft schreitet mit z.T. erschreckender Geschwindigkeit voran (man spricht daher heute nicht mehr vom "informellen Sektor", sondern von der "informellen Wirtschaft"). So wird z.B. geschätzt, dass in Kenia Anfang der 70er Jahre noch rd. 2/3 der Beschäftigten der formellen Wirtschaft zuzurechnen

wand lassen jedoch immer weniger Experten gelten, haben die einschlägigen Analysen doch ergeben, dass die nationalen Sozialleistungsquoten (Anteil der Sozialabgaben am

waren, verglichen mit nur noch ca. 10 Prozent Mitte der 90er Jahre.

Diese Entwicklung hat ohne Zweifel auch etwas mit der fortschreitenden Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen zu tun. Der schärfere internationale Wettbewerb verursacht ein "Durchsickern" von Beschäftigung aus der formellen in die informelle Sphäre der Volkswirtschaft.

Mit Blick auf den Sozialschutz hatte man eine derartige Entwicklung nicht erwartet: "Beim größten Teil ihrer Tätigkeiten der Normensetzung und technischen Zusammenarbeit im Bereich der Sozialen Sicherheit ging die ILO davon aus, dass ein immer größerer Anteil der Erwerbsbevölkerung der Entwicklungsländer letztlich einer von der Sozialen Sicherheit abgedeckten Beschäftigung oder selbständigen Erwerbstätigkeit im formellen Sektor nachgehen würde. Implizit ging man von der Annahme aus, die früheren wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstrukturen der Industrieländer würden sich in anderen Regionen replizieren.

Das Wachstum der informellen, ungeschützten Arbeit schafft Gefahren für die Arbeitnehmer der formellen Wirtschaft ebenso wie für die der informellen Wirtschaft. Im Bereich des sozialen Schutzes wird deutlich, dass Arbeitnehmer mit einem "normalen" Beschäftigungsstatus und ihre Organisationen ein reales und direktes Interesse daran haben, Arbeitnehmer der informellen Wirtschaft in den Bereich der formellen Beschäftigung einzugliedern. Die Abnahme formeller Beschäftigungsverhältnisse führt zu einer zunehmend direkten Belastung von Arbeitnehmern durch den Finanzierungsbedarf sozialer Bedürfnisse, was wiederum nachteilige Auswirkungen auf ihre Lebensqualität hat. Außerdem kann diese Belastung die Fähigkeit von Unternehmen, in der globalen Wirtschaft im Wettbewerb Schritt zu halten, unterminieren."¹

¹ Soziale Sicherheit: Fragen, Herausforderungen und Aussichten, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf 2001

Sozialprodukt) durchaus nicht quasi automatisch mit dem Pro-Kopf-Einkommen (positiv) korrelieren, sondern auch in Ländern mit sehr niedrigem Einkommen durchaus beachtliche Werte erreichen können. Nicht Wohlstand, sondern politisches Wollen und Gestalten ist das eigentlich ausschlaggebende Element für mehr soziale Gerechtigkeit und gesellschaftlichen Ausgleich.

Der Auftrag

Nach dem Willen der 89. Internationalen Arbeitskonferenz soll sich die Organisation bei ihren sozialpolitischen Aktivitäten der kommenden Jahre vordringlich der informellen Wirtschaft zuwenden, wobei besonderes Augenmerk auf die sog. verwundbaren Gruppen zu richten sei. Kann eine hinreichende Abdeckung zunächst nicht erreicht werden, so sind andere Maßnahmen zu entwickeln. Insbesondere sei das Potential der sog. Mikroversicherungen eingehend auszuloten. Sie können als Bausteine auf dem Wege zu einem umfassenden System sozialer Sicherung nützlich sein. Letztendlich habe jedoch der Staat die volle Verantwortung für die Errichtung, Förderung und Ausweitung der sozialen Sicherung. Die fundamentale Herausforderung bestehe darin, die informelle Wirtschaft in die formelle zu integrieren. "Dies ist eine Frage der Gleichheit und der sozialen Solidarität." Im einzelnen schlägt die IAK vor, dass die ILO

- ♦ eine bedeutende Kampagne zur Förderung eines erweiterten Sozialschutzes einleitet,
- ♦ sich an die Regierungen mit der Bitte wendet, dem Problem der sozialen Sicherung eine höhere Priorität einzuräumen, und in geeigneten Fällen technische Hilfe anbietet;
- ♦ Regierungen und Sozialpartner bei der Ausarbeitung und Umsetzung einer nationalen Strategie der sozialen Sicherung berät;
- ♦ nachahmenswerte Beispiele (best practices) sammelt und verbreitet.

Globale Soziale Partnerschaft - ein innovatives Experiment

In Deutschland erstmals der Öffentlichkeit präsentiert

Der Aufforderung der 89. IAK folgend, auch neue Wege zur Ausweitung und Verbesserung des Sozialschutzes in den ärmsten Ländern zu erkunden und zu beschreiten, hat das IAA das Projekt "Globale Soziale Partnerschaft" (Global Social Trust) entwickelt. Vorausgegangen waren intensive Untersuchungen über die Machbarkeit des Ansatzes, an denen eine Vielzahl interner und externer Experten beteiligt war. Die Idee: Aufbau von Partnerschaften im sozialen Bereich zwischen Gruppen von Menschen in entwickelten Industriestaaten und Gruppen von bedürftigen Menschen in den ärmsten Ländern dieser Welt - "Globalisierung" also nicht nur ökonomisch gesehen, sondern auch als soziale Verpflichtung.

Am 22. November autorisierte der ILO-Verwaltungsrat den Generaldirektor, dieses neu entwickelte "Produkt" zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung unter Einbeziehung eines Geberlandes und eines Entwicklungslandes zu testen. Angestrebt wird der Aufbau von Mindestsystemen sozialer Absicherung, die insbesondere auf den informellen Sektor und/oder die ländlichen Gebiete zugeschnitten sein sollen. Die Mindestsysteme können z.B. folgende Leistungen erbringen (im konkreten Fall wären sie am dringlichsten Bedarf der Empfänger auszurichten):

- ◆ Mindestleistungen im Alter, für Familien in Not, z.B. wegen HIV/AIDS des Ernährers sowie für Aids-waisen
- ◆ Beteiligung an Kosten des Schulbesuchs, der medizinischen Grundversorgung und Beerdigung

Die Erbringung dieser Leistungen ist an nachprüfbar Kriterien zu koppeln, die u.a. beinhalten müssen, dass die Empfängergemeinden bereit sind, Teile der Kosten selbst zu tragen und diese schließlich ganz zu übernehmen. Das langfristige Ziel: Etablierung eines umfassenden, beitrags- wie steuerfinanzierten Sicherungssystems. Demgemäß wird von Beginn an klargestellt, dass alle Leistungen nur für eine begrenzte Zeit gewährt werden. Sie dienen der

Anschubfinanzierung zum Aufbau neuer sozialer Sicherungssysteme ebenso wie der direkten und unmittelbaren Erbringung/Bezahlung von Leistungen, auch wenn noch keine eigenen Beiträge der "Versicherten" dieser neuen Systeme oder Staatszuschüsse geflossen sind. Dadurch soll Vertrauen der Versicherten in die neuen Systeme aufgebaut und das Interesse an deren langfristigem Bestehen durch eigene Beitragszahlung geweckt werden.

Die Finanzierung soll durch freiwillige Beiträge von Einzelpersonen und Organisationen in den reicheren Ländern erfolgen. Wer teilnimmt, muss sich allerdings für einen längeren Zeitraum, z.B. zwei Jahre und mehr, verpflichten. Zu denken wäre etwa an eine Beitragsleistung von mindestens 5 Euro pro Einzelspender und Monat. Diese Beiträge sollen von einer bestehenden oder neu zu gründenden nationalen Nicht-Regierungsorganisation (NRO) gesammelt und verwaltet werden. Die Koordination der Aktivitäten soll durch ein technisches Sekretariat in der ILO-Zentrale in Genf erfolgen. Das eigentlich Neue an diesem Ansatz ist die Ausweitung des Solidaritätsgedankens auf gesellschaftliche Strukturen und Systeme. Mit ihrer Beteiligung am nationalen "Spendenmarkt" betritt die ILO überdies ein bisher gemiedenes Terrain.

Das Vorhaben wurde wenige Tage nach seiner Autorisierung in einer gemeinsamen Veranstaltung der ILO-Vertretung in Deutschland und der Friedrich-Ebert-Stiftung zunächst in Bonn (26. Nov. 2002) und tags darauf - zusammen mit der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) - in Berlin von dem verantwortlichen Mitarbeiter in der ILO-Zentrale (Michael Cichon) vorgestellt und von Experten kommentiert. Auch das sachkundige Publikum (jeweils ca. 100 Beteiligte u.a. aus dem parlamentarischen Raum, Ministerien, Wissenschaft, Nicht-Regierungsorganisationen, Presse) wurde in die Diskussion einbezogen. Die überwiegende Einstellung: Ein mutiger Schritt mit - hoffentlich - gutem Ausgang.

Verantwortlich für den Inhalt: ILO-Vertretung Bonn