

Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung 2011

Bericht VI

Soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung

*Wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit) im Rahmen
der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2011*

Sechster Punkt der Tagesordnung

ISBN 978-92-2-723117-6 (print)
ISBN 978-92-2-723118-3 (pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2011

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Abkürzungen	vii
Einleitung.....	1
Vorgeschichte und Zweck	1
Vorgeschichte	1
Zweck des Berichts.....	3
Aufbau des Berichts.....	4
Ausarbeitung des Berichts für die wiederkehrende Diskussion	4
Kapitel 1. Das Recht auf Soziale Sicherheit und der Bedarf an Sozialer Sicherheit.....	7
1.1. Ziele und Konzepte der Sozialen Sicherheit.....	7
1.1.1. Hauptziele der Sozialen Sicherheit und Definitionen.....	8
1.1.2. Konzepte	8
1.2. Das Recht auf Soziale Sicherheit	10
1.2.1. Das Menschenrecht auf Soziale Sicherheit und die Rolle der IAO	10
1.3. Der Bedarf an Sozialer Sicherheit	16
1.3.1. Die Rolle der Systeme der Sozialen Sicherheit in der wirtschaftlichen Entwicklung und bei der Erleichterung des Strukturwandels und der Bewältigung von Krisen	17
1.3.2. Soziale Sicherheit als entscheidendes Instrument des Fortschritts auf dem Weg zu sozialer Gerechtigkeit in einer globalisierten Welt.....	24
1.4. Eine erste Schlussfolgerung	29
Kapitel 2. Der globale Zustand der Sozialen Sicherheit und ihre Herausforderungen....	31
2.1. Die Herausforderung des Deckungsumfangs.....	31
2.2. Die Herausforderung der Angemessenheit	35
2.3. Die Herausforderung der Finanzierung	38
2.4. Eine zweite Schlussfolgerung.....	45
Kapitel 3. Aktuelle politische Antworten	47
3.1. Den Zugang zu Gesundheitsdiensten ermöglichen: Sozialer Gesundheitsschutz	47
Finanzierungs- und Zugangsformen im Bereich der Gesundheitsversorgung ...	48
Indikatoren für den Zugang zu Gesundheitsversorgungsdiensten	49
Ausweitung des Deckungsumfangs des sozialen Gesundheitsschutzes	50
Finanzielle Zwänge angehen.....	53

Die Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessern und die Qualität der Gesundheitsversorgung sicherstellen	55
3.2. Einkommenssicherheit im Alter, bei Arbeitsunfähigkeit und im Überlebensfall gewährleisten	56
Deckung durch auf Beiträgen beruhende und beitragsfreie Renten	57
Die Deckung durch Renten weist eine starke Geschlechterdimension auf	63
Herausforderungen im Zusammenhang mit Invalidenleistungen	64
Angemessenheit der Renten	65
Rentenfinanzierung und die globale Krise	67
3.3. Einkommenssicherheit für Arbeitslose	70
3.4. Einkommenssicherheit im Fall berufsbedingter Schädigungen	75
3.5. Mutterschutz	78
3.6. Familienleistungen, Mindesteinkommensunterstützung und Sozialhilfe	80
Soziale Sicherheit für Familien mit Kindern	80
Die Rolle von Sozialhilfesystemen in entwickelten Ländern und in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen	81
Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit durch Sozialhilfeprogramme in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen	84
3.7. Eine dritte Schlussfolgerung	87
Kapitel 4. Hauptfragen für die Zukunft der Sozialen Sicherheit	89
4.1. Sozial- und wirtschaftspolitische Kohärenz gewährleisten	89
4.1.1. Sozialpolitische Zielsetzungen und die Gestaltung von Institutionen: Interne Kohärenz und Reagibilität gewährleisten	90
4.1.2. Externe Kohärenz in einem größeren sozialpolitischen Kontext gewährleisten	93
4.1.3. Externe Kohärenz von Wirtschafts- und Sozialpolitik gewährleisten	95
4.2. Die Erschwinglichkeit und die finanzielle Tragfähigkeit von Systemen der Sozialen Sicherheit herbeiführen und gewährleisten	103
4.2.1. Die Erschwinglichkeit von Basissystemen	104
4.2.2. Die Erschwinglichkeit reifer Systeme der Sozialen Sicherheit	114
4.2.3. Die Kosten und den Nutzen abwägen: Die Beziehung zwischen fiskalischen Kosten und Ergebnissen	120
4.3. Effektive und effiziente Systeme der Sozialen Sicherheit gestalten, führen und verwalten	122
4.3.1. Programme zur Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit ausarbeiten und durchführen	122
4.3.2. Gute Verwaltungsführung und solide Verwaltungsleistung sicherstellen	136
4.4. Eine vierte Schlussfolgerung	140
Kapitel 5. Zukünftige grundsatzpolitische Orientierung für die Organisation	143
5.1. Strategien zur Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit	143
5.1.1. Grundsätze für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit	145
5.1.2. Die horizontale und die vertikale Dimension der Ausweitung der Sozialen Sicherheit: das grundsatzpolitische Paradigma der „Treppe der Sozialen Sicherheit“	150
5.1.3. Die horizontale Dimension: Einrichtung eines sozialen Basisschutzes	152
5.1.4. Die vertikale Dimension: Die nächste Stufe zu einem Leitfaden für den besten Schutz durch Soziale Sicherheit	155

5.2. Strategien zur Sicherung der Tragfähigkeit	156
5.2.1. Kohärenz mit der nationalen Politik für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung sowie anderen Zielen der Agenda für menschenwürdige Arbeit sicherstellen	157
5.2.2. Soziale Angemessenheit gewährleisten	159
5.2.3. Die finanzielle, wirtschaftliche und fiskalische Tragfähigkeit gewährleisten	160
5.2.4. Strategien zur Gewährleistung guter Verwaltungsführung	162
5.3. Eine fünfte Schlussfolgerung	163
Kapitel 6. Orientierung für weitere Tätigkeiten der IAO zur Sozialen Sicherheit	165
6.1. Grundsatzpolitische Orientierungshilfe durch die Förderung bestehender Normen und die Festlegung von Orientierungsrahmen	166
Die Bedeutung internationaler Normen der Sozialen Sicherheit auf der internationalen und regionalen Ebene	166
Die Notwendigkeit eines ergänzenden Instruments/ergänzender Instrumente ...	166
6.2. Unterstützung für die gute Verwaltungsführung von nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit anbieten	171
Erzeugung und Verbreitung von Wissen	171
Schaffung von Kapazität	172
Fachberatungsdienste	172
6.3. Vorgeschlagene Diskussionspunkte für den Konferenzausschuss	173
 Anhänge	
I. Tabellen und Orientierungshilfen zu neuen Statistiken der Sozialen Sicherheit	175
II. Die Antwort der IAO auf den globalen Bedarf an Sozialer Sicherheit	183

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
CBHI	gemeinwesenbasierte Krankenversicherung
CCT	bedingte Geldtransfers
CEACR	Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen
DfID	Department for International Development (Großbritannien)
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IVSS	Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit
IWF	Internationaler Währungsfonds
MEZ	Millenniums-Entwicklungsziele
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECD-POVNET	OECD-Netzwerk Armutsbekämpfung
P4H	Gesundheitsvorsorge-Initiative
SSI	Untersuchung zur Sozialen Sicherheit
UN	Vereinte Nationen
UN CEB	Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen
UNDAF	Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen
WHO	Weltgesundheitsorganisation

Einleitung

Vorgeschichte und Zweck

Vorgeschichte

1. Auf ihrer 97. Tagung (2008) nahm die Internationale Arbeitskonferenz die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung an. Die Erklärung erkennt an,

dass die IAO „auf der Grundlage des Mandats in der Verfassung der IAO, einschließlich der Erklärung von Philadelphia (1944), die nach wie vor uneingeschränkt relevant ist [...], die feierliche Verpflichtung ... [hat], bei den einzelnen Nationen der Welt Programme zu fördern zur Verwirklichung der Ziele der Vollbeschäftigung und der Verbesserung der Lebenshaltung, eines lebensnotwendigen Mindestlohns und des Ausbaus von Maßnahmen der Sozialen Sicherheit, um allen Bedürftigen ein Grundeinkommen zu sichern, sowie all der anderen in der Erklärung von Philadelphia niedergelegten Ziele ¹“.

2. Die Erklärung stellt u.a. Folgendes fest:

im Kontext eines sich beschleunigenden Wandels sollten sich die Verpflichtungen und Bemühungen der Mitglieder und der Organisation zur Erfüllung des Verfassungsauftrags der IAO, auch durch die internationalen Arbeitsnormen, und zum Rücken der vollen und produktiven Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit in den Mittelpunkt der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf die ebenso wichtigen vier strategischen Ziele der IAO stützen, die der Agenda für menschenwürdige Arbeit Ausdruck verleihen [...]“.

Der Anhang zur Erklärung bestimmt Folgendes: „Die Organisation wird ein System wiederkehrender Diskussionen der Internationalen Arbeitskonferenz ... einführen“, um:

- i) die unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse ihrer Mitglieder in Bezug auf jedes der strategischen Ziele besser zu verstehen und diesen mit allen ihr zur Verfügung stehenden Aktionsmitteln wirksamer gerecht zu werden, einschließlich normenbezogener Maßnahmen, technischer Zusammenarbeit und der Fach- und Forschungskapazität des Amtes, und ihre Prioritäten und Aktionsprogramme entsprechend anzupassen; und
- ii) die Ergebnisse der Tätigkeiten der IAO zu bewerten, damit diese bei Programm-, Haushalts- und anderen Leitungsentscheidungen als Informationsgrundlage dienen ²“.

3. Auf seiner 304. Tagung (2009) beschloss der Verwaltungsrat, dass die zweite wiederkehrende Diskussion auf der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im

¹ IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 10. Juni 2008.

² Ebd., Anhang, Teil II, Abschn. B.

Jahr 2011 dem strategischen Ziel des sozialen Schutzes gewidmet sein soll und sich speziell auf die Soziale Sicherheit konzentrieren wird ³.

4. Die Aussprache auf der 100. Tagung der Konferenz im Jahr 2011 muss in den Rahmen der Abfolge der wesentlichen Ereignisse im Bereich der Sozialen Sicherheit gestellt werden, die in der IAO während des letzten Jahrzehnts stattgefunden haben. Die Entschließung und die Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit, die auf der 89. Tagung der Konferenz im Jahr 2001 angenommen wurden, erneuerten die Verpflichtung der IAO zur Ausweitung des Erfassungsbereichs der Sozialen Sicherheit und zur Verbesserung der Leitung, Finanzierung und Verwaltung der Sozialen Sicherheit ⁴.

5. Danach wurde auf der 91. Tagung der Konferenz im Jahr 2003 die Globale Kampagne für Soziale Sicherheit und Deckung für alle aus der Taufe gehoben. Die Aktivitäten der Kampagne - mittlerweile der Katalysator für die Tätigkeiten der IAO auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit - wurden in einem Bericht an den ESP-Ausschuss im November 2008 einer Prüfung unterzogen, der zu dem Ergebnis kam, dass weitere dreigliedrige Konsultationen „über die Elemente und die mögliche Form eines zusätzlichen Mechanismus zur Steuerung von Verbesserungen im Erfassungsbereich der Sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten“ durchgeführt werden müssen.

6. Auf Ersuchen von Mitgliedern des ESP-Ausschusses wurde vom 2. bis 4. September 2009 in Genf eine „Dreigliedrige Sachverständigentagung über Strategien zur Ausweitung des Erfassungsbereichs der Sozialen Sicherheit“ veranstaltet. Das Amt berichtete dem Verwaltungsrat im November 2009 über die Verhandlungen der Tagung ⁵. Der Bericht kam zu dem Ergebnis, dass die Diskussionen unter den Delegierten

weitgehende Übereinstimmung über die Bedeutung der Sozialen Sicherheit und ihrer Rolle nicht nur in der individuellen Wohlfahrt, sondern auch hinsichtlich des allgemeinen Wirtschaftswachstums und der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung widerspiegeln. Es bestand Einvernehmen über das individuelle Recht auf Soziale Sicherheit und deren Notwendigkeit; und von allen Seiten wurde auf die Bedeutung des sozialen Dialogs hingewiesen.

7. In der Zusammenfassung des Vorsitzenden der Tagung wurde die zweidimensionale Strategie, die das Amt pragmatisch zur Ausweitung des Erfassungsbereichs der Sozialen Sicherheit entwickelt hatte, ausdrücklich gebilligt. Die „horizontale“ Dimension umfasste die Ausweitung der Einkommenssicherheit und des Zugangs zur Gesundheitsfürsorge, angefangen auf einem bescheidenen Niveau, auf die gesamte Bevölkerung. Die zweite „vertikale“ Dimension zielte darauf ab, eine größere Einkommenssicherheit und einen besseren Gesundheitsschutz entsprechend der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung bereitzustellen, wenn Menschen mit grundlegenden Eventualitäten des Lebens wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Behinderung, Mutterschaft, Verlust des Ernährers und Alter konfrontiert sind.

8. Die horizontale Dimension ist von der Konzeption her identisch mit dem Gedanken der Transfer-Komponente des vom Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (UN-CEB) entwickelten sozialen Basisschutzes (Social Protection Floor), der eine Reihe von elementaren Transfers oder Ansprüchen fördert, um Menschen Zugang zu lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen zu verschaffen.

³ IAA: *Termin, Ort und Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz*, Verwaltungsrat, 304. Tagung, Genf, März 2009, GB.304/2/2.

⁴ IAA: *Entschließung und Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit*, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001, Abs. 16-19.

⁵ IAA: *Report of the Director-General: Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/17/2.

Der UN-CEB nahm den sozialen Basisschutz als eine seiner gemeinsamen Kriseninitiativen an. Die IAO sowie die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und eine Reihe von kooperierenden Organisationen sind federführend für die Initiative. In ihrem Mittelpunkt steht der Aufbau einer Koalition internationaler Organisationen und Geber, die die Länder bei der Planung und Verwirklichung von nachhaltigen Sozialschutzsystemen unterstützen. Unterdessen billigte der Gipfel der Vereinten Nationen über die Millenniumsentwicklungsziele (Millenniumsgipfel), der im September 2010 in New York stattfand, das Konzept des sozialen Basisschutzes als „einen wichtigen Beitrag zur Festigung bereits erzielter und zur Herbeiführung weiterer Entwicklungsfortschritte“ und unterstrich, dass „Sozialschutzsysteme, die Ungleichheit und soziale Ausgrenzung beheben bzw. verringern, unerlässlich sind, um die Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele zu bewahren“⁶.

9. Der Ansatz des sozialen Basisschutzes wurde in den Globalen Beschäftigungspakt aufgenommen, der von der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2009 angenommen wurde. Er fordert die Länder, die noch keine umfassende Soziale Sicherheit haben, auf zur Einrichtung „eines angemessenen sozialen Schutzes für alle, ausgehend von einem grundlegenden Sockel des sozialen Schutzes“ und ersucht die internationale Gemeinschaft eindringlich „Entwicklungshilfe, einschließlich von Haushaltshilfen, bereitzustellen, um auf nationaler Grundlage einen grundlegenden Sockel des sozialen Schutzes aufzubauen“⁷. Indem sie den sozialen Basisschutz in den Rahmen des Globalen Beschäftigungspakts stellte, wiederholte die IAO den Grundsatz, dass die strategischen Ziele der IAO⁸ „unteilbar und zusammenhängend sind und sich gegenseitig stützen“, wie in der Erklärung von 2008 anerkannt wird⁹, und schuf damit den analytischen und konzeptionellen Rahmen für den Bericht für die wiederkehrenden Diskussion.

Zweck des Berichts

10. Dieser Bericht soll die Grundlage für die Aussprache auf der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz bilden, ausgehend von:

- a) einem Überblick über den derzeitigen Stand der Sozialen Sicherheit überall in der Welt;
- b) einer Bestimmung der großen Herausforderungen im Bereich der Sozialen Sicherheit;
- c) einem Überblick über nationale und IAO-Antworten auf die Herausforderungen; und
- d) Anregungen für die Richtung künftiger Maßnahmen der IAO.

⁶ Vereinte Nationen: *Das Versprechen halten: Vereint die Millenniums-Entwicklungsziele erreichen*, Generalversammlungsresolution A/65/L.1, angenommen am 22. Sept. 2010 (New York, 2010), Abs. 51.

⁷ IAA: *Erholung von der Krise: Ein globaler Beschäftigungspakt*, angenommen auf der Internationalen Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 19. Juni 2009, Abs. 12 i), ii) und 22(9).

⁸ Bei den vier strategischen Zielen der IAO geht es darum: 1) Normen und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu fördern und zu verwirklichen; 2) größere Möglichkeiten für Frauen und Männer zu schaffen, menschenwürdige Beschäftigung und Einkommen zu erlangen; 3) den Erfassungsbereich und die Wirksamkeit des sozialen Schutzes für alle zu verbessern; und 4) die Dreigliedrigkeit und den sozialen Dialog zu stärken; – wobei die Gleichstellung der Geschlechter und die Nichtdiskriminierung alle diese Ziele berührende Querschnittsziele sind.

⁹ *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, a.a.O.

Aufbau des Berichts

11. *Kapitel 1* erörtert das Recht auf Soziale Sicherheit und deren Notwendigkeit. Es stellt Überlegungen über ihre Rolle als Menschenrecht an, untersucht das Mandat der IAO, Soziale Sicherheit für alle zu gewährleisten und internationale Arbeitsnormen zu setzen, um der Organisation bei der Verwirklichung dieses Mandats zu helfen, sowie die zentrale Rolle der Sozialen Sicherheit im Hinblick auf die Verwirklichung einer fairen Globalisierung, die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und struktureller Veränderungen und die Bewältigung von Krisen. Ausgehend von neueren statistischen Belegen gibt *Kapitel 2* einen Überblick über den weltweiten Stand der Sozialen Sicherheit und nennt drei grundlegende Herausforderungen für künftige Politiken: Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit, Sicherstellung, dass die Leistungen angemessen sind; und Gewährleistung der Nachhaltigkeit der Finanzierung der Sozialen Sicherheit. *Kapitel 3* beschäftigt sich dann mit politischen Antworten auf den weltweiten Bedarf an Sozialer Sicherheit nach Zweig, mit dem Schwergewicht auf dem Gesundheitsschutz; Leistungen bei Alter, an Hinterbliebene und bei Invalidität; Schutz vor Arbeitslosigkeit; Einkommenssicherheit bei Arbeitsunfall und Berufskrankheit; Mutterschutz und Mindesteinkommensunterstützung und Sozialhilfe. *Kapitel 4* geht auf einige der Hauptfragen für die Zukunft der Sozialen Sicherheit in drei Teilen ein: Sicherstellung der gebotenen Rolle der Systeme der Sozialen Sicherheit im Rahmen einer breiteren Politikkohärenz; Einrichtung von Systemen der Sozialen Sicherheit und Sicherstellung ihrer finanziellen Tragbarkeit und Nachhaltigkeit; und Gestaltung, Leitung und Verwaltung von wirksamen und effizienten Systemen der Sozialen Sicherheit. Auf der Grundlage der in den ersten vier Kapiteln dargelegten Fakten und Analysen umreißt *Kapitel 5* die sich abzeichnende Politikperspektive der IAO als Grundlage für die Aussprache über die künftige Ausrichtung der Politik der Organisation. *Kapitel 6* führt Fragen auf, in denen Orientierungshilfe seitens der Konferenz erforderlich ist.

12. *Anhang I* ergänzt den Bericht mit einer Liste der Ratifikationen der Übereinkommen über Soziale Sicherheit; und *Anhang II* enthält einen kurzen zusammenfassenden Überblick über die Antwort der IAO auf den weltweiten Bedarf an Sozialer Sicherheit.

Ausarbeitung des Berichts für die wiederkehrende Diskussion

13. Die in diesem Bericht vorgelegten Analysen beruhen weitgehend auf zwei maßgebenden Veröffentlichungen: dem *World Social Security Report 2010/11*¹⁰ und dem IAA-Leitfaden *Extending social security to all*¹¹. Bei der Erörterung der demographischen Herausforderungen für die Soziale Sicherheit wird auch auf die Analyse Bezug genommen, die in dem Bericht enthalten ist, der als Grundlage für die Aussprache über die Auswirkungen des demographischen Alterns auf die Beschäftigung und den sozialen Schutz auf der Konferenz ausgearbeitet worden ist¹². Der Bericht stützt sich ferner auf eine Fülle von Fachberichten, Politik-Papieren¹³ und Verwaltungsratsberich-

¹⁰ IAA: *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Genf, 2010). In Anhang I wird der Zugang zu den in diesem Bericht enthaltenen Tabellen erläutert.

¹¹ IAA: *Extending social security to all. A guide through challenges and options* (Genf, 2010).

¹² IAA: *Employment and social security protection in the new demographic context* (Genf, 2010).

¹³ Siehe verschiedene Ausgaben der IAA-Reihe Social Security Policy Briefing, darunter: *Social health protection*, Paper 1 (Genf, 2008); *Setting social security standards in a global society*, Paper 2 (Genf, 2008); *Can low income countries afford basic social security?*, Paper 3 (Genf, 2008); *Social security for all: Investing in* (Forts.)

ten, die vom IAA während der vergangenen zehn Jahre zu Fragen der Sozialen Sicherheit herausgegeben worden sind, sowie auf Diskussionen über Fragen der Sozialen Sicherheit im Rahmen allgemeiner Aussprachen¹⁴ (einschließlich im Plenarausschuss zu Antworten auf die Krise im Jahr 2009) oder von Normensetzungsverfahren wie die Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids und die Welt der Arbeit, 2010; das See-arbeitsübereinkommen, 2006; und die Frage der menschenwürdigen Arbeit für Hausangestellte). Der vorliegende Bericht hängt auch eng zusammen mit dem Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR)¹⁵ nach Artikel 19 der Verfassung der IAO (Allgemeine Erhebung) „*Social Security and the rule of law*“, der ebenfalls auf der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz erörtert werden soll (siehe Kasten 6.1).

14. Der Bericht spiegelt die Beratungen und Schlussfolgerungen regionaler und globaler dreigliedriger Tagungen der letzten Zeit wider, nämlich der Regionalen dreigliedrigen Tagung über die Zukunft des sozialen Schutzes in Lateinamerika (Santiago de Chile, Dezember 2007), der Interregionalen dreigliedrigen Tagung über die Zukunft der Sozialen Sicherheit in arabischen Staaten (Amman, Mai 2008), der Asiatisch-Pazifischen Regionaltagung der IAO auf hoher Ebene über sozial integrative Strategien zur Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit (Neu-Delhi, Mai 2008), des Arabischen Beschäftigungsforums (Beirut, Oktober 2009), des Zweiten afrikanischen Symposiums über menschenwürdige Arbeit (Jaunde, Oktober 2010) und einer Dreigliedrigen Sachverständigentagung über Strategien zur Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit (Genf, September 2009)¹⁶.

15. Der Bericht stützt sich auch auf die Ergebnisse einer vor kurzem vorgenommenen Überprüfung der globalen Strategie und des globalen Beitrags des Amtes, um verschiedene Formen der Sozialen Sicherheit auf alle auszuweiten, um die Leitung, Finanzierung und Verwaltung der Träger der Sozialen Sicherheit zu verbessern und um die Festlegung von nationalen Strategien zur Verwirklichung der Sozialen Sicherheit für alle zu unterstützen (siehe Kasten A-II.4)¹⁷.

social justice and economic development, Paper 7 (Genf, 2009); siehe auch IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., und IAA: *Extending social security to all*, a.a.O.

¹⁴ IAA: *Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002; IAA: *Schlussfolgerungen über eine faire Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft*, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004; IAA: *Schlussfolgerungen über die Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut*, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008; IAA: *Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen*, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007; IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, a.a.O.; und IAA: *Erholung von der Krise*, a.a.O.

¹⁵ Der CEACR ist Teil des Aufsichtsmechanismus, der die Anwendung und Umsetzung ratifizierter IAO-Übereinkommen durch die Mitgliedstaaten in ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis überwacht.

¹⁶ IAA-Reihe Social Security Policy Briefing: Documento 4, *Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina* (2008), Paper 5, *Interregional Tripartite Meeting on the future of social security in Arab States* (2008), Paper 6, *Asia-Pacific Regional High-Level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage* (2008).

¹⁷ IAA: *The ILO's strategy to extend social security: An independent evaluation report* (Genf, 2010).

Kapitel 1

Das Recht auf Soziale Sicherheit und der Bedarf an Sozialer Sicherheit

16. Dieses Kapitel beginnt mit einer Definition der Sozialen Sicherheit und der damit zusammenhängenden Begriffe und Konzepte und untersucht dann den Auftrag der IAO im Bereich der Sozialen Sicherheit, Soziale Sicherheit für alle sicherzustellen, sowie die Setzung von internationalen Arbeitsnormen, um der Organisation bei der Erfüllung dieses Mandats zu helfen. Es erörtert ferner das Recht auf Soziale Sicherheit und den Bedarf an Sozialer Sicherheit sowie deren entscheidende Rolle bei der Förderung von menschenwürdiger Arbeit und der Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.

1.1. Ziele und Konzepte der Sozialen Sicherheit

17. Seit den frühesten Zeiten, als die Menschen begannen, sich in Gemeinschaften niederzulassen und zu organisieren, bestand ein Bedarf an Schutz vor unvorhergesehenen Lebensumständen. Die Entwicklung und Einrichtung von formellen Systemen der Sozialen Sicherheit zur Bereitstellung von Einkommensunterstützung und ärztlicher Versorgung war ein bedeutender Schritt in der Entwicklung menschlicher Gesellschaften. Das Entstehen von verschiedenen Formen von formellen Sozialschutzmechanismen, die von freiwilligen gruppenbasierten Sozialschutzmechanismen bis zu obligatorischen auf Beiträgen beruhenden oder beitragsfreien öffentlichen Systemen der Sozialen Sicherheit reichen, überall in der Welt zeugt von dem universellen Bedarf der Menschen nach Sozialer Sicherheit und der Bedeutung von eindeutigen Rechten und Ansprüchen.

18. In den 1880er Jahren war Deutschland das erste Land, das ein gesetzliches Sozialversicherungssystem einführt und damit die Vorstellung von Leistungen als ein Recht begründete, das auf alle Industriearbeitskräfte angewendet wurde. Einige Jahre später wurden ähnliche Systeme in Lateinamerika (Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay) eingeführt. Die bestehenden Versicherungsmodelle wurden erweitert, neue Risiken wie Leistungen bei Arbeitslosigkeit wurden aufgenommen, und der Kreis der geschützten Personen wurde erweitert. Obgleich das Versicherungsmodell vorherrschend blieb, wurden in einem frühen Stadium auch steuerfinanzierte Programme eingeführt. In den nordischen Ländern wurden nicht nur die Arbeitnehmer, sondern alle Einwohner geschützt. Später lieferten die Weltwirtschaftskrise, die Ende der 1920er und Anfang der 1930er Jahre grassierte, und die anschließend angenommenen Politiken zur Bewältigung der Krise neue Impulse für die Entwicklung von Programmen der Sozialen Sicherheit. Die 1930er Jahre sahen eine weitere Ausdehnung der Systeme der Sozialen Sicherheit, hauptsächlich in Europa und Gesamtamerika.

19. Der Zweite Weltkrieg und die Nachkriegsjahre sahen bedeutende Entwicklungen im Bereich der Sozialen Sicherheit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene,

wobei die Soziale Sicherheit als ein Menschenrecht bestätigt wurde. Der Beveridge-Report ¹, der im Vereinigten Königreich im Jahr 1942 veröffentlicht und ab 1945 umgesetzt wurde, hatte einen erheblichen Einfluss darauf. In Anerkennung der Verantwortung und Verpflichtung der Gesellschaft als Ganzes gegenüber denen, die sie gegen Aggression verteidigt hatten, bestand das Ziel darin, das Recht auf Soziale Sicherheit von der Gemeinschaft versicherter Arbeitnehmer auf ganze Nationen auszudehnen.

20. Seitdem haben die rasche Globalisierung der Märkte und Erwerbsbevölkerungen, zunehmende Migrationsströme und ständig wachsende Informalität – und in letzter Zeit die aktuelle globale Finanzkrise – neue Herausforderungen im Bereich der Sozialen Sicherheit mit sich gebracht. Rund 75 bis 80 Prozent der Weltbevölkerung leben immer noch in einem Zustand der „sozialen Unsicherheit“. Der Weltgipfel für soziale Entwicklung von 1995, die Annahme der Millenniums-Entwicklungsziele (MEZ) im Jahr 2000, insbesondere das Ziel, die weltweite Rate der armen Haushalte bis 2015 zu halbieren, und der Weltgipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2005 (der die Ziele der vollen und produktiven Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit für alle als zentrale Ziele der einschlägigen nationalen und internationalen Politiken billigte) legten den Grundsatz fest, dass jede Gesellschaft für das soziale Wohl der Menschen verantwortlich ist, zumindest, wenn es darum geht, soziale Mindestziele festzusetzen.

1.1.1. Hauptziele der Sozialen Sicherheit und Definitionen

21. Unabhängig davon, wer letztlich die Verantwortung für die Ausübung des Menschenrechts auf Soziale Sicherheit übernimmt, sind die Hauptziele die folgenden:

- Verringerung der Einkommensunsicherheit, einschließlich der Beseitigung von Armut, und Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsdiensten für alle Menschen, um menschenwürdige Arbeits- und Lebensbedingungen sicherzustellen;
- Abbau von Ungleichheit und Ungerechtigkeit;
- Gewährung ausreichender Leistungen als Rechtsanspruch;

bei gleichzeitiger

- Sicherstellung der Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, der Ethnizität oder des Geschlechts; und
- Sicherstellung der fiskalischen Tragfähigkeit, Leistungsfähigkeit und Nachhaltigkeit.

1.1.2. Konzepte

22. Die Konzepte *Soziale Sicherheit* und *sozialer Schutz* haben sich im Lauf der Zeit weiterentwickelt und werden weltweit unterschiedlich verwendet. Aufgrund der mannigfachen Formen, die beide Konzepte heutzutage annehmen, stellt die Erzielung begrifflicher Klarheit eine große Herausforderung dar, zumal keiner der Begriffe konsequent, sondern von Land zu Land und von einer internationalen Organisation zur anderen sehr unterschiedlich verwendet wird. Außerdem ist die klassische Terminologie um neue Begriffe erweitert worden, wie *Sozialtransfers*, *bedingte und bedingungslose Geldtransfers* und *sozialer Basisschutz* (siehe Kasten 1.1). Der Zweck dieses Abschnitts besteht

¹ Sir William Beveridge: *Social insurance and allied services*, presented to Parliament by command of His Majesty, Nov. 1942 (H.M. Stationery Office, Vereinigtes Königreich, 1969).

nicht darin, irgendwelche allgemeingültigen Definitionen vorzuschlagen, er will aber die einschlägigen Begriffe und Konzepte, wie sie in diesem Bericht und von der IAO verwendet werden, klären und verständlicher machen.

Kasten 1.1 **Begriffsbestimmungen**

Sozialtransfers

Sozialtransfers stellen einen Transfer von einer Gruppe der Gesellschaft zu einer anderen dar (z. B. von den aktiven Altersgruppen zu den alten) entweder als Geld- oder Sachleistung (Zugang zu Gütern und Sozialdiensten). Die Empfänger erfüllen die Voraussetzungen für diese Leistungen, weil sie Ansprüche durch die Erfüllung von Verpflichtungen erworben haben (beispielsweise Zahlung von Beiträgen) und/oder weil sie bestimmte soziale und Verhaltensbedingungen erfüllen (z. B. krank sein; arm sein; Durchführung von öffentlichen Arbeiten). In den letzten Jahren ist dieser Begriff verwendet worden zur Bezeichnung von Programmen für alle Einwohner, die Leistungen unter der einzigen Voraussetzung des Aufenthalts gewähren (universelle Cash Transfers), oder von Sozialhilfesystemen, die weitere Verhaltensbedingungen als Voraussetzungen vorschreiben (bedingte Cash Transfers, siehe unten).

Sozialer Schutz

Sozialer Schutz wird oft in einem weiteren Sinn verstanden als Soziale Sicherheit (wobei insbesondere der gegenseitige Schutz von Familienangehörigen oder Angehörigen einer örtlichen Gemeinschaft einbezogen ist). In manchen Zusammenhängen wird er auch in einer engeren Bedeutung als Soziale Sicherheit verwendet (wobei nur Maßnahmen darunter fallen, die an die ärmsten, verletzlichsten oder am stärksten ausgegrenzten Mitglieder der Gesellschaft gerichtet sind). Die Begriffe „Soziale Sicherheit“ und „sozialer Schutz“ werden daher in vielen Zusammenhängen unterschiedslos gebraucht. In diesem Bericht wird der Begriff „sozialer Schutz“ pragmatisch im Sinne des Schutzes verwendet, der von Systemen der Sozialen Sicherheit im Fall von sozialen Risiken und Bedürfnissen geboten wird.

Soziale Sicherheit

Der Begriff der Sozialen Sicherheit, wie er hier verwendet wird, umfasst alle Maßnahmen, durch die Leistungen gewährt werden, gleich ob es sich um Geld- oder Sachleistungen handelt, um einen Schutz zu gewährleisten u.a. vor:

- fehlendem Arbeitseinkommen (oder unzureichendem Einkommen), verursacht durch Krankheit, Invalidität, Mutterschaft, Arbeitsunfall oder Berufskrankheit, Arbeitslosigkeit, Alter oder Tod eines Familienangehörigen;
- fehlendem Zugang oder unerschwinglichem Zugang zur Gesundheitsversorgung;
- unzureichender Familienunterstützung, insbesondere für Kinder und unterhaltsberechtigten Erwachsene;
- allgemeiner Armut und sozialer Ausgrenzung.
- Systeme der Sozialen Sicherheit können auf Beiträgen beruhen (Sozialversicherung) oder beitragsfrei sein.

Sozialhilfe

Leistungen der Sozialen Sicherheit, die vom Einkommensniveau des Empfängers abhängig sind, d.h. die auf einer Bedürftigkeitsprüfung oder ähnlichen Formen der Zielgruppenbestimmung beruhen (z. B. Ersatzbedürftigkeitsprüfung, geographische Ausrichtung), werden im Allgemeinen als Sozialhilfe bezeichnet. Sie stellen im Allgemeinen ein Mittel dar, um Armut zu lindern/zu verringern. Die Leistungen können als Geld- oder Sachleistungen gewährt werden.

Systeme der „bedingten“ Sozialhilfe verlangen von den Empfängern (und/oder ihren Verwandten oder Familien) neben anderen Bedingungen die Teilnahme an vorgeschriebenen öffentlichen Programmen (z.B. bestimmten Gesundheits- oder Bildungsprogrammen). In den letzten Jahren hat sich für diese Art von Systemen die Bezeichnung bedingte Cash-Transfer-Systeme eingebürgert.

Sozialhilfesysteme werden gewöhnlich über Steuern finanziert und erfordern keinen unmittelbaren Beitrag der Empfänger oder ihrer Arbeitgeber als Anspruchsvoraussetzung für den Erhalt der entsprechenden Leistungen.

Sozialer Basisschutz

Der Begriff „sozialer Basisschutz“ bezeichnet eine Reihe grundlegender sozialer Rechte, Dienste und Einrichtungen, in deren Genuss jeder Mensch kommen sollte. Der Begriff „sozialer Basisschutz“ entspricht in vielerlei Hinsicht dem bestehenden Begriff der „Kernverpflichtungen“, um die Verwirklichung von unerlässlichen Mindestrechten sicherzustellen, die in Menschenrechtsverträgen verankert sind.

Nach Auffassung der Vereinten Nationen sollte ein sozialer Basisschutz aus zwei Hauptelementen bestehen, die zur Verwirklichung der Menschenrechte beitragen:

- Dienste: geographischer und finanzieller Zugang zu wesentlichen Diensten wie Wasser und sanitäre Einrichtungen, Gesundheit und Bildung;
- Transfers: grundlegende wesentliche Sozialtransfers als Geld- oder Sachleistungen, um eine Mindesteinkommenssicherheit und Zugang zu wesentlichen Diensten, einschließlich Gesundheitsversorgung, zu bieten.

¹ Es sei darauf hingewiesen, dass die IAO die institutionelle Bezeichnung „Sektor Sozialschutz“ verwendet, der ein breiteres Spektrum von Programmen umfasst als Soziale Sicherheit: Der Sektor beschäftigt sich u.a. mit Sicherheit bei der Arbeit, Arbeitsmigration und anderen Aspekten der Arbeitsbedingungen wie Arbeitszeit und Löhne.

Zu weiteren Informationen siehe: IAA: *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Genf, 2010), Seite 125 bis 128.

23. Sozialtransfers stellen ihrer Natur nach eine öffentliche Verantwortung dar und werden normalerweise durch öffentliche Einrichtungen bereitgestellt und entweder aus *Beiträgen* oder *Steuern* finanziert. Die Verwaltung der Sozialen Sicherheit kann jedoch privaten Organisationen übertragen werden, was auch oft geschieht. Außerdem gibt es viele privat geführte Einrichtungen (Versicherungsträger, Selbsthilfeeinrichtungen, kommunale Einrichtungen oder Einrichtungen auf Gegenseitigkeit). Diese können zum Teil ausgewählte Aufgaben übernehmen, die normalerweise von der Sozialen Sicherheit wahrgenommen werden, darunter insbesondere betriebliche Rentensysteme, die Teile der öffentlichen Systeme der Sozialen Sicherheit ergänzen.

1.2. Das Recht auf Soziale Sicherheit

24. Der universelle Bedarf an Sozialer Sicherheit ist von der Weltgemeinschaft als ein Menschenrecht anerkannt worden. Seit der Gründung der IAO im Jahr 1919 hat die Verwirklichung der Sozialen Sicherheit stets im Mittelpunkt ihres Auftrags gestanden. Der Ansatz der Organisation zur Sozialen Sicherheit spiegelt sowohl den Status der Sozialen Sicherheit im internationalen Recht als auch ihren eigenen Verfassungsauftrag wider. Der Ansatz beruht auf Rechten: d.h., um das Recht auf Soziale Sicherheit zu verwirklichen, geht die IAO von internationalen Rechtsinstrumenten aus, dem Hauptbezugspunkt und der Rechtsgrundlage für die Anerkennung dieses Rechts, und ist bestrebt, jegliche Unterstützung und Politikberatung in internationalen Normen über Soziale Sicherheit zu verankern.

1.2.1. Das Menschenrecht auf Soziale Sicherheit und die Rolle der IAO

Soziale Sicherheit als Menschenrecht

25. Das Recht auf Soziale Sicherheit wird in grundlegenden Menschenrechtsinstrumenten als Menschenrecht anerkannt, nämlich der *Allgemeinen Erklärung der Men-*

schenrechte² und dem *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*³ (siehe Kasten 1.2), und ist als solches in anderen internationalen⁴ und regionalen Rechtsinstrumenten⁵ verankert.

Kasten 1.2

Soziale Sicherheit als Menschenrecht: Auszüge aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Artikel 22:

Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf Soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuss der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.

Artikel 25:

1. Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztlicher Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge gewährleistet; er hat das Recht auf Sicherheit im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitmung, Alter oder von anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

2. Mutter und Kind haben Anspruch auf besondere Hilfe und Unterstützung. Alle Kinder, eheliche und uneheliche, genießen den gleichen sozialen Schutz.

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Artikel 9:

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit an; diese schließt die Sozialversicherung ein.

26. Während die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte eine maßgebliche Anerkennung der grundlegenden Menschenrechte darstellt, ist der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ein Vertrag, der unterzeichnet und ratifiziert werden kann, – und daher ein wesentliches Instrument zur Verwirklichung dieser

² Vereinte Nationen: *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, durch Generalversammlungsresolution 217 A (III) vom 10. Dez. 1948 angenommen und verkündet (New York, 1948).

³ Vereinte Nationen: *Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, durch Generalversammlungsresolution 2200 A (XXI) vom 16. Dez. 1966 angenommen (New York, 1966).

⁴ Vereinte Nationen: *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*, angenommen mit Generalversammlungsresolution 34/180 vom 18. Dez. 1979, Art. 11(1) e), 11(2) b) und 14(2) (New York, 1979); *Übereinkommen über die Rechte des Kindes*, angenommen durch Generalversammlungsresolution 44/25 vom 20. Nov. 1989, Art. 26, 27(1), 27(2) und 27(4) (New York, 1989); *Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung*, angenommen durch Generalversammlungsresolution 2106 (XX) vom 21. Dez. 1965, Art. 5 e) iv) (New York, 1965); *Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen*, angenommen durch Generalversammlungsresolution 45/158 vom 18. Dez. 1990, Art. 27 und 54 (New York, 1990); *Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*, angenommen durch Generalversammlungsresolution A/RES/61/106 vom 13. Dez. 2006 (New York, 2006).

⁵ Beispielsweise: *Europäische Sozialcharta*, vom Europarat im Jahr 1961 angenommen (SEV Nr. 35); *Revidierte europäische Sozialcharta*, vom Europarat im Jahr 1996 angenommen (SEV Nr. 163).

Menschenrechte. Die Verpflichtung jedes Vertragsstaats im Rahmen der Durchführung dieser Rechte ist eine Verpflichtung zu ihrer schrittweisen Verwirklichung, da er sich nach der Ratifizierung verpflichtet, Maßnahmen im Hinblick auf die volle Verwirklichung der einschlägigen Rechte „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ zu treffen, während gleichzeitig ein sofortiger Schutz vor Diskriminierung sichergestellt wird⁶. Bis heute haben 160 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen Artikel 9 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ratifiziert bzw. sind diesem beigetreten und haben sich somit dazu verpflichtet, für jedermann das Recht auf Soziale Sicherheit innerhalb ihrer Landesgrenzen zu gewährleisten.

Das Mandat der IAO

27. Als die internationale Organisation, der ausdrücklich die Setzung internationaler Arbeitsnormen übertragen ist, hat die IAO seit ihrer Gründung im Jahr 1919 die Hauptverantwortung für die Verwirklichung des Rechts auf Soziale Sicherheit.

28. Dieses Mandat wurde 1944 in der Erklärung von Philadelphia bekräftigt und später in die Verfassung der IAO übernommen. Sie anerkennt „die feierliche Verpflichtung der Internationalen Arbeitsorganisation“, bei den einzelnen Nationen der Welt Programme zur Erreichung u.a. folgender Ziele zu fördern: „Ausbau von Maßnahmen der Sozialen Sicherheit, um allen, die eines solchen Schutzes bedürfen, ein Mindesteinkommen zu sichern, und umfassende ärztliche Betreuung zu gewährleisten“, sowie „Schutz für Mutter und Kind“, womit der Schutz auf alle Schutzbedürftigen ausgedehnt wird.

29. Dies war das erste Mal in der Geschichte, dass die Staatengemeinschaft ihre Verpflichtung zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf alle erklärte. Dieses neue Universalitätsparadigma fand seinen Niederschlag in der Empfehlung (Nr. 67) betreffend Sicherung des Lebensunterhalts, 1944, und der Empfehlung (Nr. 69) betreffend ärztliche Betreuung, 1944. Diese beiden Empfehlungen bereiteten den Weg für die Formulierung der Sozialen Sicherheit als ein Menschenrecht in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und einige Jahre später im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

30. Im Jahr 1999 – und gemäß dem Mandat der IAO – wurde die Stärkung des sozialen Schutzes und der Sozialen Sicherheit als eines der vier strategischen Ziele der Agenda für menschenwürdige Arbeit festgelegt, die menschenwürdige und produktive Arbeit für alle Frauen und Männer unter Bedingungen der Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Menschenwürde anstrebt. In Anbetracht des zunehmenden Bedarfs an Sozialer Sicherheit in einer volatilen wirtschaftlichen Situation und des auf den bestehenden Systemen der Sozialen Sicherheit lastenden Drucks unterstrich die Agenda für menschenwürdige Arbeit die Notwendigkeit einer Anpassung an soziale Veränderungen, einer Ausweitung der Sozialen Sicherheit, einer Verbesserung der Verwaltung der Sozialen Sicherheit und einer Koppelung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik an die Soziale Sicherheit.

31. Vor zehn Jahren, im Jahr 2001, stellte die Internationale Arbeitskonferenz erneut fest, dass Soziale Sicherheit ein grundlegendes Menschenrecht sei, und bekräftigte, dass ihre Ausweitung auf alle Bedürftigen ein elementarer Teil des Mandats der IAO und eine Herausforderung sei, die von allen Mitgliedstaaten ernsthaft und vordringlich angegangen werden müsse. Im Jahr 2003 wurde die Globale Kampagne für Soziale Sicherheit und Deckung für alle gestartet.

⁶ Vereinte Nationen: *Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, a.a.O., Art. 2, Abs. 1.

32. Mit dem nachdrücklichen Hinweis darauf, dass die vier strategischen Ziele der IAO unteilbar, zusammenhängend seien und sich gegenseitig stützten, durch die im Jahr 2008 angenommene Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung⁷ bekräftigten die Mitgliedsgruppen ihre gemeinsamen Anstrengungen im Hinblick auf:

Entwicklung und Stärkung von Maßnahmen des sozialen Schutzes – Soziale Sicherheit und Arbeitnehmerschutz –, die nachhaltig und den innerstaatlichen Umständen angepasst sind, z. B.: die Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf alle, einschließlich der Bereitstellung eines Grundeinkommens für alle, die eines solchen Schutzes bedürfen, und Anpassung ihres Anwendungsbereichs und Deckungsumfangs, um den neuen Bedürfnissen und Unsicherheiten Rechnung zu tragen, die durch die raschen technologischen, gesellschaftlichen, demographischen und wirtschaftlichen Veränderungen hervorgerufen werden.

33. Als Antwort auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise nahmen die Mitgliedsgruppen der IAO im Juni 2009 den Globalen Beschäftigungspakt an, der die Rolle der Sozialen Sicherheit als einen automatischen wirtschaftlichen und sozialen Stabilisator und eine wesentliche Komponente von integrierten Strategien zur Bewältigung der Krise anerkannte. Er forderte die Länder auf, ihre Sozialschutzsysteme durch die Einrichtung eines Sockels des sozialen Schutzes zu verstärken und auszuweiten⁸. Der Globale Beschäftigungspakt wurde dann vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der Vereinten Nationen gebilligt, und der Sockel des sozialen Schutzes wurde als eine von neun UN-weiten gemeinsamen Krisenbewältigungsinitiativen bestimmt⁹. Der Sockel des sozialen Schutzes bzw. der soziale Basisschutz entwickelt sich auch zu einem festen Bestandteil der neuen zweidimensionalen Strategie der IAO für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit (siehe Kapitel 5).

34. Ein wesentliches Mittel, das der IAO zur Erfüllung ihres Mandats, die Soziale Sicherheit auf alle auszuweiten, zur Verfügung steht, ist die Setzung internationaler Arbeitsnormen. Seit 1919 hat die IAO in diesem Bereich 31 Übereinkommen und 23 Empfehlungen angenommen, die erheblich zur Entwicklung der Sozialen Sicherheit als ein universelles Menschenrecht beigetragen haben, insbesondere dadurch, dass spezifische Verpflichtungen und Leitlinien für die Mitgliedstaaten festgelegt wurden. Im Jahr 2002 bestätigte der IAA-Verwaltungsrat acht von diesen 31 Übereinkommen als aktuelle Übereinkommen über Soziale Sicherheit (siehe Kasten 1.3).

35. Unter diesen Übereinkommen ist das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, das bedeutendste. Es ist das einzige internationale Übereinkommen, das die neun Zweige der Sozialen Sicherheit definiert, Mindestnormen für jeden dieser Zweige festsetzt und Grundsätze für die Nachhaltigkeit und gute Verwaltung dieser Systeme festlegt. Ein weiteres bedeutendes Merkmal dieses Übereinkommens ist die Tatsache, dass es Flexibilitätsklauseln enthält, womit den ratifizierenden Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt wird, mindestens drei der neun Zweige der Sozialen Sicherheit anzunehmen, wobei mindestens einer dieser drei Zweige ein langfristiges Ereignis oder Arbeitslosigkeit umfasst, um es möglichst vielen Ländern zu gestatten, die Anforderungen des Übereinkommens zu erfüllen.

⁷ IAA: *Erklärung der IAO über Soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 10. Juni 2008.

⁸ IAA: *Erholung von der Krise: Ein globaler Beschäftigungspakt*, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

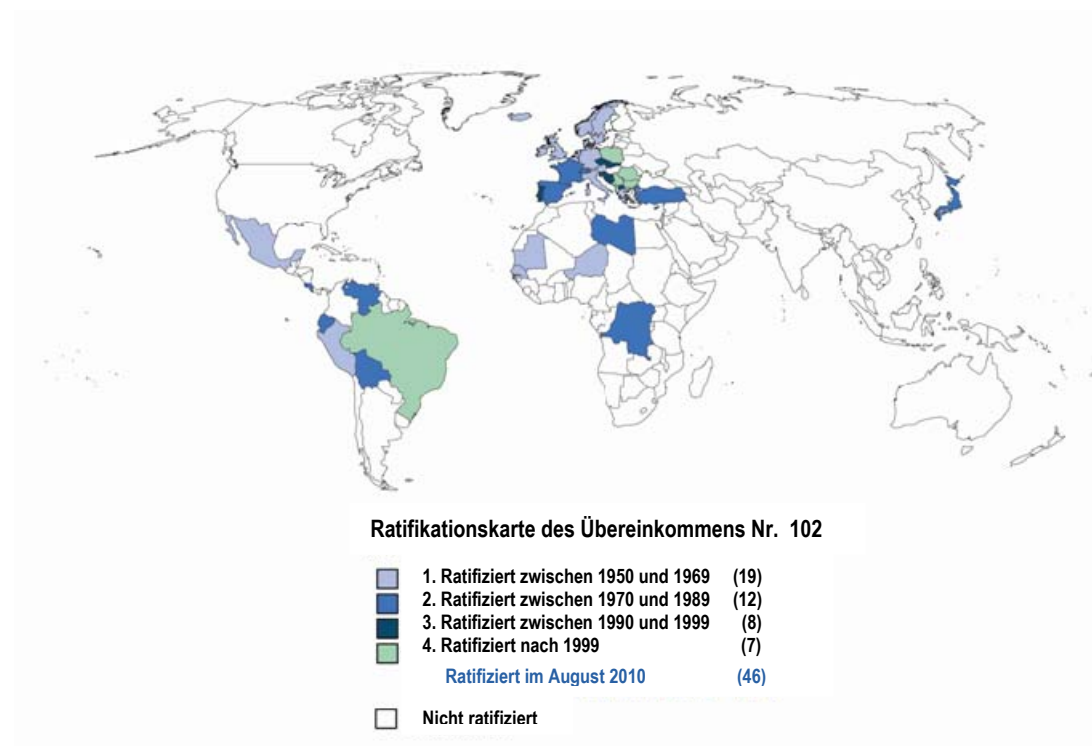
⁹ ECOSOC: *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact*, Resolution E/2009/L.24 (Genf, 2009); UN-CEB: *Global financial and economic crisis – UN system – joint crisis initiatives* (New York, 2009).

Kasten 1.3 Aktuelle Übereinkommen der IAO über Soziale Sicherheit

- Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952;
- Übereinkommen (Nr. 118) über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962;
- Übereinkommen (Nr. 121) über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964;
- Übereinkommen (Nr. 128) über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967;
- Übereinkommen (Nr. 130) über ärztliche Betreuung und Krankengeld, 1969;
- Übereinkommen (Nr. 157) über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982;
- Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988; und
- Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000.

36. Die Bedeutung von IAO-Übereinkommen wird oft anhand ihrer Ratifizierung gemessen. Bisher ist das Übereinkommen Nr. 102 von 47 Mitgliedstaaten ratifiziert worden (siehe Abbildung 1.1 und Tabelle A.I.1 in Anhang I), zuletzt von Brasilien, Bulgarien, Rumänien und Uruguay. Einige Regierungen haben angegeben, dass das Ratifikationsverfahren auf nationaler Ebene eingeleitet worden sei (Argentinien); andere Staaten haben vor kurzem die IAO um Unterstützung im Hinblick auf die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 102 gebeten (China, Honduras, Mongolei und Paraguay) oder haben ein starkes Interesse an seiner Ratifizierung oder an der Ratifizierung höherer Normen der Sozialen Sicherheit zu erkennen gegeben (Republik Korea).

Abbildung 1.1. Ratifikationen des Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952



Quelle: IAA-ILOLEX, November 2010.

37. Die nach dem Übereinkommen Nr. 102 angenommenen Übereinkommen haben weniger Ratifikationen auf sich vereinigt: das Übereinkommen Nr. 121 ist von 24 Mitgliedstaaten ratifiziert worden; das Übereinkommen Nr. 128 von 16 Mitgliedstaaten; das Übereinkommen Nr. 130 von 15 Mitgliedstaaten, während das Übereinkommen Nr. 168 und das Übereinkommen Nr. 183 sieben bzw. 13 Ratifikationen auf sich vereinigt haben (siehe Tabelle A-I.1 in Anhang I).

Ratifikationshindernisse

38. Die Entwicklung einer in sich geschlossenen Strategie zur Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit durch die Normen der IAO über Soziale Sicherheit erfordert eine Analyse der Ratifikationshindernisse, auf die die IAO-Mitgliedstaaten bisher gestoßen sind.

39. Wie in der Allgemeinen Erhebung über die Instrumente über Soziale Sicherheit, die dieser 100. Tagung der Konferenz vorgelegt wird¹⁰, gezeigt wird, ist die relativ geringe Anzahl der Ratifikationen der IAO-Übereinkommen über Soziale Sicherheit darauf zurückzuführen, dass viele Mitgliedstaaten mit den Übereinkommen und ihren Bestimmungen nicht vertraut sind, was oft in einer Fehlinterpretation ihrer Verpflichtungen aus diesen Übereinkommen zum Ausdruck kommt. Dies kann einer unzureichenden Förderung oder mangelnden Kenntnissen zugeschrieben werden. Es sind auch Bedenken wegen einiger der in den Übereinkommen verwendeten Konzepte geäußert worden, die ein traditionelles „Modell des männlichen Ernährers“ widerspiegeln – ein Beispiel ist die Berechnung der Mindestersatzraten auf der Grundlage des Verdienstes von Männern. Wenngleich die in den Übereinkommen verwendeten Formulierungen vielleicht nicht den heutigen Realitäten entsprechen, so sind die Löhne von Männern in den meisten Ländern und Sektoren immer noch höher als diejenigen von Frauen; infolgedessen stellen die Verdienste von Männern immer noch einen maßgeblichen Bezugspunkt dar, mit dem Ergebnis, dass Frauen höhere Leistungen gewährt werden, als sie erhalten würden, wenn ihre eigenen Verdienste berücksichtigt würden¹¹. Wirtschaftliche, finanzielle, soziale und administrative Zwänge werden auch als Ratifizierungshindernisse wahrgenommen, was zeigt, dass manche Länder sich der von den Übereinkommen gebotenen Flexibilität möglicherweise nicht bewusst sind¹². Infolgedessen werden manche Länder, die die Anforderungen der Übereinkommen vielleicht erfüllen würden – indem sie entweder von den Flexibilitätsklauseln Gebrauch machen oder sogar ohne ihre innerstaatliche Gesetzgebung abändern zu müssen –, aufgrund von falschen Annahmen und Fehlinterpretationen an ihrer Ratifizierung gehindert.

Auswirkung der Übereinkommen auf innerstaatlicher Ebene

40. Der Einfluss der Übereinkommen und insbesondere des Übereinkommens Nr. 102 sollte nicht nur an der Zahl der Ratifikationen gemessen werden. Im Lauf der Jahre hat das Übereinkommen Nr. 102 erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der Sozialen

¹⁰ IAA: *Social security and the rule of law*, General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report III (1B) Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011.

¹¹ IAA: *Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück menschenwürdiger Arbeit*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009, Abs. 315; IAA: *Setting social security standards in a global society* (Genf, 2008).

¹² Seit der Annahme des Übereinkommens Nr. 102 hat nur ein Land (Bosnien und Herzegowina) eine Erklärung nach Artikel 3 abgegeben, der es ratifizierenden Mitgliedern, deren Entwicklung auf wirtschaftlichem und medizinischem Gebiet noch ungenügend ist, gestattet, bei der Anwendung bestimmter Artikel des Übereinkommens zeitweilige Ausnahmen für sich in Anspruch zu nehmen.

Sicherheit in den verschiedenen Regionen der Welt gehabt, was immer noch der Fall ist. Die Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit der IAO im Bereich der Sozialen Sicherheit beruhen auf seinen Grundsätzen. Infolgedessen tragen viele Regierungen bei der Abfassung ihrer eigenen Gesetze den Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 102 Rechnung, selbst wenn sie es noch nicht ratifiziert haben (China, Lettland, Libanon), um ihre eigene innerstaatliche Gesetzgebung stärker mit dem Übereinkommen in Einklang zu bringen. Daher folgen die Systeme der Sozialen Sicherheit nahezu aller europäischen Länder und vieler lateinamerikanischer und karibischer Länder dem Muster, das im Übereinkommen Nr. 102 und in den höheren Normen über Soziale Sicherheit vorgegeben ist. Der Einfluss dieser Normen hat sich stark in nordafrikanischen Ländern (Tunesien, Marokko) und asiatischen Ländern (Japan, Republik Korea) bemerkbar gemacht.

41. Das Übereinkommen hat auch die Entwicklung von formellen Systemen der Sozialen Sicherheit in Ländern mit niedrigem Einkommen beeinflusst: Mehr als 30 afrikanische Länder haben Rentensysteme nach seinem Muster eingerichtet. Obgleich die formellen Systeme der Sozialen Sicherheit dieser Länder nur einen kleinen Teil der Bevölkerung schützen, stellt das Übereinkommen Nr. 102 ein Entwicklungsziel dar und wird in Dokumenten, in denen langfristige Ziele in Bezug auf das zu erreichende Niveau des Schutzes und der Sozialen Sicherheit festgelegt werden, als Maßstab verwendet ¹³.

Durchführung der Übereinkommen auf innerstaatlicher Ebene

42. Eine Untersuchung der landesspezifischen Fälle, in denen der CEACR die Nichteinhaltung von ratifizierten Übereinkommen über Soziale Sicherheit festgestellt hat, zeigt, dass seit 1964 ratifizierende Staaten ihre innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis im Anschluss an Empfehlungen des CEACR in nicht weniger als 75 Fällen mit den Anforderungen der Übereinkommen in Einklang gebracht haben. Diesbezüglich muss die IAO ratifizierenden Staaten oft technische Hilfe leisten, um eine bessere Anwendung und Durchführung der Normen über Soziale Sicherheit sicherzustellen (Dänemark und Irland im Jahr 2006, Niederlande im Jahr 2007, Deutschland im Jahr 2008).

1.3. Der Bedarf an Sozialer Sicherheit

43. Die rasch zunehmende Vernetzung der globalen Finanz-, Produkt- und Arbeitsmärkte bringt neue Herausforderungen für die Wahrung oder Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit mit sich. In einer Welt, in der Finanz- und Wirtschaftskrisen in irgendeiner Region hoch ansteckend sind und sich ihre Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte und das soziale Wohl rasch ausbreiten, sind einzelne Menschen weniger als früher in der Lage, wirtschaftliche Risiken allein zu bewältigen. Die globalen sozialen Risiken, die mit Pandemien und den erwarteten Auswirkungen des Klimawandels in Zusammenhang gebracht werden, haben vergleichbare Auswirkungen auf das Niveau der individuellen Sozialen Sicherheit. Die nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit müssen stärker als je zuvor sein, um zusätzliche systemische globale Risiken neutralisieren zu können. Die mit der Globalisierung verbundenen Risiken und Chancen erfordern eine wirksame Soziale Sicherheit.

44. Zwar ist die Bedeutung der Sozialen Sicherheit für das Wohl von Arbeitnehmern, Familien und Gemeinwesen stets ein fester Bestandteil des Mandats der IAO gewesen,

¹³ Wie das Gesetzbuch der Sozialen Sicherheit der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) oder etliche Dokumente zur nationalen Politik im Bereich der Sozialen Sicherheit, beispielsweise in der Vereinigten Republik Tansania und Sambia.

die wesentliche Rolle der Sozialen Sicherheit bei der Erfüllung der Bedürfnisse der Menschen weltweit ist aber zunehmend auch von anderen internationalen Organisationen anerkannt worden. Dieses neue Verständnis der Vernetzung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und der Notwendigkeit eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums hat auch als Antwort auf die Finanz- und Wirtschaftskrise Auftrieb erhalten. Manche Beobachter haben einen „sich abzeichnenden internationalen Konsens“ über die Rolle des sozialen Schutzes in der Entwicklung festgestellt. Der Entwicklungshilfeausschuss (DAC) der OECD hat anerkannt, dass der soziale Schutz „die Beteiligung armer Frauen und Männer am Wirtschaftswachstum fördert ... Er trägt dazu bei, Humankapital zu schaffen, Risiken zu bewältigen, Investitionen und Unternehmertum zu fördern und die Erwerbsbeteiligung zu verbessern“¹⁴.

45. Die internationale Koalition um den sozialen Basisschutz (siehe Abschnitt 5.1.3) hat eine große Zahl von Organisationen der Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen und Gebern zusammengeführt, die sich mit der Ausweitung des sozialen Schutzes befassen. Die Einbeziehung der Sozialen Sicherheit in den Globalen Beschäftigungspakt und dessen Billigung durch den UN-CEB und ECOSOC im Juli 2009¹⁵ zeugt davon, dass diese Frage auf globaler Ebene stärkere Beachtung findet. Die Kommuniqués der G20 haben diesem veränderten Verständnis ebenfalls Rechnung getragen, wie es in ihren beiden jüngsten Erklärungen vom Juli und November 2010 zum Ausdruck kommt, die die „Verpflichtung zur Erzielung eines starken Beschäftigungswachstums und zur Bereitstellung eines sozialen Schutzes für unsere verletzlichsten Bürger“¹⁶ und zur „Verbesserung der Einkommenssicherheit und der Widerstandskraft gegenüber Erschütterungen durch die Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Verbesserung der Sozialschutzprogramme“¹⁷ bekräftigten. In Afrika haben sich die Regierungen zur schrittweisen Ausweitung von auf Beiträgen beruhenden und beitragsfreien Programmen der Sozialen Sicherheit innerhalb des Sozialpolitischen Rahmens der Afrikanischen Union für Afrika, der 2008 in Windhoek angenommen wurde, und zuletzt im Rahmen der „Dreigliedrigen Erklärung von Jaunde über die Verwirklichung des sozialen Basisschutzes“, die im Oktober 2010 angenommen wurde, verpflichtet (siehe Kasten 5.2).

1.3.1. Die Rolle der Systeme der Sozialen Sicherheit in der wirtschaftlichen Entwicklung und bei der Erleichterung des Strukturwandels und der Bewältigung von Krisen

46. Systeme der Sozialen Sicherheit sind eine wirtschaftliche Notwendigkeit. Im Jahr 2007 stellte die IAK Folgendes fest: „Nachhaltige steuerbasierte oder andere nationale Modelle der universellen Sozialen Sicherheit [...] sind eine Grundvoraussetzung für Produktivitätssteigerungen und die Förderung des Übergangs in die formelle Wirtschaft“¹⁸. Das Verständnis der Bedeutung der Sozialen Sicherheit als Wachstumsvoraussetzung statt als Wachstumshemmnis hatte in der entwicklungspolitischen Debatte Wurzeln geschlagen, lange bevor die Weltwirtschaft von der Krise getroffen wurde.

¹⁴ OECD: *The role of employment and social protection: Making economic growth more pro-poor*, Policy Statement, DAC High-level Meeting, 27.-28. Mai 2009, Paris.

¹⁵ ECOSOC, Resolution E/2009/L.24, a.a.O.

¹⁶ *The G20 Toronto Summit Declaration*, Anhang I, 26.-27. Juni 2010, Abs. 14.

¹⁷ *The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration*, Summit Document, 11.-12. Nov. 2010, Abs. 51 (f).

¹⁸ IAA: *Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen*, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007, Abs. 11(16).

47. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise fungierte als Beschleuniger des Wandels im sozialpolitischen Diskurs und unterstrich die Rolle der Programme der Sozialen Sicherheit als automatische soziale und wirtschaftliche Stabilisatoren. Es wurde klar, dass Länder aller Entwicklungsstufen, die über Systeme der Sozialen Sicherheit verfügen, sehr viel besser gegen die sozialen Folgen der Krise gewappnet sind. Cash-Transfers und andere Maßnahmen der Sozialen Sicherheit sind als wichtiger Reaktionsmechanismus eingesetzt worden, der Arbeitnehmer schützen und stärken und zur Steigerung der Binnennachfrage beitragen, „Humankapital schaffen und die Arbeitsproduktivität steigern“ und letztlich „zur Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums“ beitragen kann¹⁹.

Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effizienz der Marktwirtschaften

48. Die kurze Geschichte der verstärkten Globalisierung während der letzten zehn Jahre hat gezeigt, dass die Märkte in einen ordnungspolitischen Rahmen eingebettet werden müssen, um effizient zu sein und sozial faire Ergebnisse zu erbringen. Aus der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Industrieländer im Verlauf der letzten 100 Jahre lässt sich die Lehre ziehen, dass Soziale Sicherheit und Arbeitsmarktinstitutionen Teil des institutionellen Gewebes von erfolgreichen Marktwirtschaften sind. Sie verringern Ungewissheiten und vermindern somit die Transaktionskosten von notwendigen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Anpassungsprozessen. In Entwicklungsländern führte die Öffnung für den internationalen Wettbewerb nicht zu einem ausreichenden Wachstum der Beschäftigung im formellen Sektor, sondern stattdessen zu einer großen Verlagerung in den informellen Sektor. In manchen Ländern sind in weniger als zehn Jahren ganze Industrien verschwunden. Das Bild beider Länderkategorien ist durch die unzureichende Nutzung von produktiven Ressourcen – insbesondere Humankapital – geprägt. Die Anpassungsprozesse in den Arbeitsmärkten zeigen, dass diese Prozesse, wenn sie sich selbst überlassen bleiben, hinsichtlich des Beschäftigungs- und des Produktivitätsniveaus zu suboptimalen Ergebnissen führen können. Es bedarf integrierter Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken, um zusätzliche produktive Arbeitsplätze zu schaffen und die Anpassungsprozesse zu erleichtern und Verschwendung infolge der unzulänglichen Nutzung oder des unzweckmäßigen Einsatzes von produktiven Ressourcen zu vermeiden. Die beste Form der Sozialen Sicherheit ist immer noch ein guter Arbeitsplatz. Die Erleichterung des Zugangs zu Beschäftigungschancen sollte daher eine grundlegende Ausrichtung von integrierten Politiken sein.

49. Zur Zeit ist man auf dem Weg zu einem neuen Gleichgewicht durch eine Verbindung von makroökonomischen-, beschäftigungspolitischen, arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Maßnahmen mit dem Ziel, volle und produktive Beschäftigung zu erreichen und die Menschen sowohl vor traditionellen Risiken (wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität und Alter) als auch vor neuen Risiken, die sich aus dem technologischen und organisatorischen Wandel ergeben, zu schützen. Bei den modernen Präferenzen für soziale Vorkehrungen steht das Bestreben im Vordergrund, Beruf und Familienleben, ständige Weiterbildung und die Betreuung von Eltern und Kindern miteinander zu verbinden. Der IAO-Ansatz zu menschenwürdiger Arbeit verkörpert das Konzept der sich ergänzenden Arbeitsmarkt- und Sozialschutzpolitiken, die auf volle und produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit abzielen²⁰. Es handelt sich hierbei um

¹⁹ IWF/IAO: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, Diskussionsdokument für die gemeinsame IAO-IWF-Konferenz in Zusammenarbeit mit dem Büro des Premierministers von Norwegen, Oslo, Sept. 2010, S. 10.

²⁰ Wie in der *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung* bekräftigt wird, a.a.O., Teil I, A.

ein strategisches Konzept, das bestrebt ist, wirtschaftliche und soziale Ziele durch eine ausgewogene Strategie, die auf Wirtschaftswachstum, volle und produktive Beschäftigung und einen universellen sozialen Schutz abzielt, gleichzeitig und kohärent zu erreichen.

50. Die Politik der Sozialen Sicherheit wird in einem Rahmen entwickelt, in dem die Entscheidungsträger vor der Aufgabe stehen, soziale Ziele neben wirtschaftlichen Zielen zu bewerten. Untersuchungen zeigen, dass es vielen Ländern gelungen ist, erstklassige Systeme der Sozialen Sicherheit aufrechtzuerhalten und gleichzeitig ein positives Wirtschaftswachstum zu verzeichnen. Die Analyse bringt uns aber noch einen Schritt weiter: Länder sind nicht nur in der Lage, eine solide gesamtwirtschaftliche Leistung mit nachhaltigen Sozialmodellen in Einklang zu bringen, sondern sie müssen angemessene soziale Vorkehrungen verwirklichen – anderenfalls werden die Offenmarktpolitiken nicht in der Lage sein, die nachteiligen Folgen eben dieser Offenmarktpolitiken zu verkraften, und auf lange Sicht scheitern.

51. Unter der Voraussetzung, dass sie gut konzipiert sind, haben Sozialschutzprogramme eine unmittelbare statische Auswirkung in Bezug auf die Armutsverringerung. Außerdem kommen sie in einem indirekten und dynamischen Sinn auf vielerlei Weise der Produktivität zugute: indem sie soziale Ausgrenzung abbauen oder verhindern; indem sie Frauen und Männer durch die Beseitigung von Zwängen stärken, durch die die Entwicklung von kleinen oder einzelnen Betrieben häufig verhindert wird; und was am wichtigsten ist, indem sie dazu beitragen, das Humankapital zu verbessern und eine gesunde und gut ausgebildete Arbeitnehmerschaft zu unterstützen. Umgekehrt haben sich eine Reihe von Untersuchungen mit den Kanälen beschäftigt, über die ein Mangel an sozialem Schutz sich auf die Wirtschaftsleistung auswirkt. Eine wichtige Rolle spielen diesbezüglich Kapitalmarktimperfektionen; genauer gesagt, Kredit- oder sonstige Beschränkungen können die Armen an Investitionen hindern. Solche Beschränkungen können finanzieller Art sein, sie können aber auch Fragen des Nichtzugangs zu bestimmten Ressourcen oder Vorkehrungen einschließen. Beispiele hierfür sind: Einschränkungen der Bewirtschaftung von Ackerland; begrenzter Zugang zu Gesundheitseinrichtungen; und mangelnder Zugang von Kindern – insbesondere Kindern aus armen Familien – zur Schulbildung, was nachweislich nachteilige Auswirkungen auf die künftige potentielle Arbeitsproduktivität und damit das Wirtschaftswachstum hat.

52. Das heißt nicht, dass mehr Sozialtransfers jederzeit und unter allen Umständen einer höheren Wirtschaftsleistung zuträglich sind. Natürlich kommt es auf die Gestaltung an; Leistungssysteme (und die Inzidenz der Steuern zu ihrer Finanzierung) können sich auf jeden Fall auf die wirtschaftlichen Anreize auswirken.

53. Was bedeutet das für die Entwicklungsländer? Während der vergangenen zehn Jahre sind eine zunehmende Zahl von Initiativen ergriffen und von Untersuchungen veröffentlicht worden, die eine Vielfalt von bemerkenswerten Ergebnissen zeigen. Cash-Transfer-Programme in Äthiopien beispielsweise haben den Zugang zu Sozialdiensten verbessert und zu einem höheren Geldumlauf geführt, was eine Zunahme des Wettbewerbs und des lokalen Handels bewirkt hat²¹. Ein ähnliches Bild ergibt sich aus der Überprüfung verschiedener Sozialschutzprogramme in anderen Ländern mit niedrigem Einkommen. Andere Untersuchungen stützen die sich häufenden Beweise für die positiven Auswirkungen von Einkommenstransfers in Entwicklungsländern in Bezug auf Produktivität und Wachstum. Vor allem hinsichtlich des zunehmenden Schulbesuchs

²¹ L. Adams und E. Kebede: *Breaking the poverty cycle: A case study of cash interventions in Ethiopia* (London, Overseas Development Institute, 2005).

und der Verbesserung des Gesundheitszustands liegen solide Beweise für die nutzbringende Wirkung von Cash-Transfer-Programmen in einer Reihe unterschiedlicher Länder vor.

54. Eine Reihe von empirischen Untersuchungen über Südafrika zeigt eindeutig, dass Sozialhilfeausgaben die Investitionstätigkeit, das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert und dass diese Ausgaben die Handelsbilanz verbessert haben. Haushalte mit niedrigem Einkommen wenden relativ hohe Anteile ihres Einkommens für einheimische Waren und Dienstleistungen auf; eine Erhöhung ihres Einkommens kommt daher den inländischen Wirtschaftszweigen zugute. Darüber hinaus haben sie eine unmittelbare Auswirkung auf die Bildung, insbesondere auf die Einschulung von Mädchen. Dies wiederum führt zu einer zunehmend produktiven Erwerbsbevölkerung und einer höheren BIP-Wachstumsrate.

55. Die Erfahrungen, auf die hier hingewiesen worden ist, sind das Ergebnis einer umfassenden Auswertung von IAA-Untersuchungen über die Auswirkungen von Systemen der Sozialen Sicherheit auf die Wirtschaftsleistung²². Es zeichnet sich ein starker Konsens dahingehend ab, dass gut konzipierte Systeme der Sozialen Sicherheit und eine solide Wirtschaftsleistung nebeneinander bestehen können und auch tatsächlich nebeneinander bestehen. Tatsächlich zeigt sich mehr und mehr, dass eine ausreichende Soziale Sicherheit keineswegs die Folge von Wirtschaftswachstum ist – sie ist eine Voraussetzung für dieses Wachstum.

Förderung produktiver Beschäftigung

56. Die Systeme der Sozialen Sicherheit spielen bei der Förderung produktiver Beschäftigung eine Schlüsselrolle. Die Auswirkung der Sozialen Sicherheit insbesondere auf die Beschäftigung ist jedoch seit langem Gegenstand von Debatten. Eine der meistdiskutierten Fragen in dieser Hinsicht ist die Auswirkung der Sozialen Sicherheit auf die Wirtschaftstätigkeit von Menschen und ihre Erwerbsbeteiligung sowie die Frage, ob die Menschen durch Soziale Sicherheit von der Aufnahme einer Beschäftigung abgehalten werden. Das eigentliche Ziel der meisten Leistungen der Sozialen Sicherheit besteht darin, ein Einkommen bereitzustellen, um Armut in Fällen zu verhindern, in denen Menschen vorübergehend (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Mutterschaft) oder auf Dauer (Invalidität, Alter) arbeitsunfähig sind. Die Herausforderung besteht darin, die Leistungen so zu bemessen und diese so zu gewähren, dass eine ausreichende Einkommenssicherheit garantiert wird, ohne Anreize für ein unerwünschtes Arbeitsmarktverhalten zu schaffen. Die internationalen Erfahrungen zeigen viele bewährte Praktiken, bei denen nicht nur ein unerwünschtes Verhalten verhindert wird, sondern Sozialleistungsprogramme in Verbindung mit Arbeitsmarkt- und anderen Politiken eingesetzt werden, um die Wirtschaftstätigkeit anzuregen und eine produktive Ressourcen-Allokation zu fördern²³.

57. Leistungen bei Arbeitslosigkeit sind eines der Hauptinstrumente, um der Gesellschaft zu helfen, eine Zeit des Konjunkturabschwungs zu überstehen, oder um die not-

²² Siehe u.a.: A. van de Meerendonk et al.: *The economic impact of social standards*, für das IAA ausgearbeiteter Bericht (Genf, 2009) (vervielfältigt); IAA: *Growth, employment and social protection: A strategy for balanced growth in a global market economy*, ein Diskussionspapier für die informelle Ministertagung der Arbeits- und Sozialminister während der Internationalen Arbeitskonferenz (Genf, 2007) (vervielfältigt); IAA: *Social security for all: Investing in social justice and economic development*, Social Security Policy Briefings, Paper 7 (Genf, 2009); P. Townsend (Hrsg.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009).

²³ Ebd.

wendigen strukturellen Anpassungen im Hinblick auf eine effizientere Ressourcen-Allokation und höhere Produktivität zu erleichtern. Im Verlauf von konjunkturellen Abschwüngen oder Strukturanpassungen spielen diese Leistungen gleichzeitig eine Rolle als gesamtwirtschaftliche Stabilisatoren (indem sie dazu beitragen, das Niveau der Gesamtnachfrage aufrechtzuerhalten) und als soziale Stabilisatoren (indem sie dazu beitragen, den Lebensstandard und den sozialen Zusammenhalt in schwierigen Zeiten aufrechtzuerhalten). Dies funktioniert jedoch nur dann, wenn solche Zeiten der Arbeitslosigkeit vorübergehender Natur sind und nicht zu lange dauern. Das Problem besteht darin festzustellen, inwieweit die Gefahr besteht, dass eine Abhängigkeit von den Leistungen geschaffen wird, indem die Anreize, eine neue geeignete Stelle zu finden, abgeschwächt werden. Die meisten Menschen würden es stets vorziehen, eine akzeptable Beschäftigung zu haben, als von Sozialleistungen abhängig zu sein. Das Risiko einer Abhängigkeit von Leistungen entsteht, wenn keine geeigneten und akzeptablen Beschäftigungsmöglichkeiten verfügbar sind. Oft haben Stellensuchende keine Qualifikationen, die den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechen. Einkommenssicherungsleistungen sollten daher Hand in Hand gehen mit Unterstützung zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit in Form von Ausbildung und Beratung. Wenn aber nur prekäre oder vorübergehende Beschäftigungsmöglichkeiten verfügbar sind, kann dies längerfristig zu einem Ausschluss von menschenwürdigen Beschäftigungsmöglichkeiten führen. Politiken zur Schaffung von qualitativ guten Arbeitsplätzen können dazu beitragen, unter solchen Umständen unerwünschte Effekte zu vermeiden.

58. Ein weiteres Beispiel ist die Frage der Altersrenten und ihrer Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer. Renten wurden ursprünglich eingeführt, um Armut zu verhindern, wenn die Menschen zu alt waren, um weiterarbeiten zu können. Während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts begannen die Menschen zu einer Zeit in den Ruhestand einzutreten, als sie körperlich noch in der Lage waren, zu arbeiten. Einerseits wurde die Zeit des Ruhestands als eine wohlverdiente Zeit der Ruhe und Muße nach einem aktiven Leben wahrgenommen. Andererseits wurden die Rentensysteme zunehmend als Mittel zur Beendigung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer eingesetzt, die oft als weniger produktiv oder von den Arbeitskosten her als teurer angesehen wurden. Infolgedessen kam es in vielen entwickelten Ländern zu einem erheblichen Rückgang der Erwerbsbeteiligung von älteren Männern und Frauen. Im Verein mit dem demographischen Altern der Gesellschaften führte dies zu einer erheblichen Erhöhung der Finanzierungskosten der Renten und zu politischen Anstrengungen zur Umkehr der vorherigen Trends und zur Verlängerung der Dauer des Erwerbslebens. Es ist aber klar, dass ein solcher Schritt sehr viel mehr erfordert als nur eine Änderung des gesetzlichen Rentenalters oder der Gestaltung der Rentensysteme. Es müssen Beschäftigungsmöglichkeiten vorhanden sein, und die Menschen müssen körperlich und geistig in der Lage sein zu arbeiten. Dies kann erhebliche Verbesserungen in den Arbeitsbedingungen erfordern. Die Frage der Produktivität älterer Arbeitnehmer muss über lebenslange Lernmöglichkeiten und -bedürfnisse sowie veränderte Einstellungen der Arbeitgeber angegangen werden. Viele Menschen, insbesondere Frauen, geben eine Erwerbstätigkeit auf, um sich um Enkelkinder oder ältere oder kranke Familienangehörige zu kümmern. Es muss mehr getan werden, um solche unbezahlte Betreuungsarbeit in gleicher Weise anzuerkennen wie andere Formen der Beschäftigung oder erschwingliche Ersatzdienste anzubieten. Während es in den entwickelten Ländern darum geht, wie das Erwerbsleben verlängert werden kann, müssen in den Entwicklungsländern, wo nur eine kleine Minderheit in den Genuss von Rentensystemen kommt, die Menschen so lange arbeiten, wie sie körperlich dazu in der Lage sind, um zu überleben - weitgehend unter prekären und informellen Bedingungen. Hier geht es somit in erster Linie darum,

Systeme der Altersversorgung zu schaffen, die es den Menschen ermöglichen würden, in einem wirtschaftlich und sozial vernünftigen Alter mit der Arbeit aufzuhören²⁴.

Erleichterung struktureller Veränderungen

59. Systeme der Sozialen Sicherheit können auch Anpassungen und strukturelle Veränderungen in der Wirtschaft und der Gesellschaft erleichtern. Wenn sie zweckmäßig gestaltet sind und ausreichend mit Arbeitsmarktpolitiken kombiniert werden, können Leistungen der Sozialen Sicherheit die Angst vor Veränderungen verringern, ihr Tempo erhöhen und somit das Gesamtniveau der produktiven Beschäftigung in den Volkswirtschaften verbessern. Eine bessere Eingliederung der Maßnahmen der Sozialen Sicherheit in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, insbesondere diejenigen, die die Beschäftigungsfähigkeit verbessern, ist überall nach wie vor eine große Herausforderung. Die Mechanismen der Sozialen Sicherheit können umfassender als wirksame Instrumente gegen informelle Arbeitsmärkte eingesetzt werden.

60. Ein häufig vernachlässigter Aspekt ist die Tatsache, dass die Sozialpolitiken selbst einen erheblichen Teil der Beschäftigung in Sozialdiensten ausmachen. Gesundheits-, Bildungs- und persönliche Sozialdienste machen in vielen entwickelten Ländern und in einem geringeren Ausmaß in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen einen beträchtlichen Teil der Beschäftigung aus. In letzteren ist dies besonders bemerkenswert, da auf die Beschäftigung in diesen Diensten ein beträchtlicher Teil der formellen Beschäftigung entfällt, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor. Seit den 1960er Jahren zeigt die Erfahrung vieler europäischer Länder, insbesondere der nordischen Länder, wie die Ausweitung der Sozialpolitik zum Wachstum der Beschäftigungsmöglichkeiten auf zwei sich gegenseitig verstärkenden Wegen geführt hat. Sie hat: 1) die Schaffung von Arbeitsplätzen in Gesundheits-, Bildungs- und persönlichen Sozialdiensten zur Folge gehabt, von denen viele von Frauen besetzt worden sind; und 2) zu einer steigenden Nachfrage nach bezahlbaren qualitativ guten Betreuungsdiensten (Kinderbetreuung, Betreuung älterer Menschen) geführt, was ebenfalls die Erwerbsbeteiligung von Frauen erleichtert hat. Im Kontext der Sorgen über die unter dem Reproduktionsniveau liegenden Fertilitätsraten in vielen europäischen Ländern ist die Feststellung interessant, dass heutzutage die europäischen Länder mit den höchsten Fertilitätsraten die Länder mit der höchsten Erwerbsbeteiligung von Frauen sind – ein Trend, der zum Teil durch die Verfügbarkeit von Sozialdiensten und familienfreundliche Politiken erklärt werden kann²⁵. Die Bedeutung solcher Dienste und ihre positive Auswirkung auf die Beschäftigung und die Gleichstellung der Geschlechter wird von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern mehr und mehr anerkannt – auch in aufstrebenden Volkswirtschaften²⁶.

61. Künftige Anpassungsprozesse werden sich aus der Interdependenz und dem Wandel globaler Produktionsprozesse in globalen Märkten ergeben, aber auch aus der notwendigen Umgestaltung der Volkswirtschaften im Zuge der „Ökologisierung“ von Produktionsprozessen und Arbeitsmarktstrukturen. Gut konzipierte System der Sozialen

²⁴ IAA: *Employment and social protection in the new demographic context* (Genf, 2010).

²⁵ F. G. Castles: „The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries“, in *Journal of European Social Policy*, Vol. 13 (3), 2003, S. 209-227.

²⁶ Das Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981, bietet Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern diesbezüglich wichtige Orientierungshilfe. Zu praktischen Beispielen für die Verbindung von Beruf und Familienpflichten siehe: C. Hein und N. Cassirer: *Workplace solutions for childcare* (Genf, IAA, 2010); R. Holmes und N. Jones: *Rethinking social protection using a gender lens*, ODI Working Paper 320 (London: Overseas Development Institute, 2010); IAO und UNDP: *Work and family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility* (Santiago de Chile, 2009).

Sicherheit könnten ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Verminderung der Verletzlichkeit armer Arbeitnehmer und ihrer Familien spielen, die zunehmend mit Erschütterungen und Belastungen in Zusammenhang mit dem Klimawandel konfrontiert sein werden.

Stabilisierung der Nachfrage und Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen und sozialen Friedens während Krisen

62. Die Rolle der Systeme der Sozialen Sicherheit als automatischer Stabilisator während Krisen ist während der jüngsten globalen finanziellen und wirtschaftlichen Rezession weithin anerkannt worden. Sie hat zwingende Beweise dafür geliefert, dass Länder mit leistungsfähigen Systemen der Sozialen Sicherheit rascher und wirksamer auf eine Krise reagieren können.

63. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat auch gezeigt, dass die wirksamsten Instrumente der Sozialen Sicherheit zur Abschwächung der sozialen Folgen der Krise die Einführung oder Ausweitung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit oder Teilarbeitslosigkeit sind. IAO-Analysen haben offenbart, dass die erhöhten Aufwendungen für soziale und wirtschaftliche Stabilisatoren geholfen haben, ebenso viele Arbeitsplätze weltweit zu retten wie die diskretionären Ad-hoc-Konjunkturpakete²⁷. In entwickelten Ländern mit bestehenden Systemen sind diese Maßnahmen relativ billig. Eine Faustregel: Bei einem BIP-Lohnanteil von 60 Prozent und einer Ersatzrate von 50 Prozent der früheren Löhne kosten 10 Prozent zusätzliche Arbeitslosigkeit rund 3 Prozent des BIP; Leistungen bei Teilarbeitslosigkeit würden etwa die Hälfte dieses Betrags kosten. In Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen können Beschäftigungsgarantieprogramme, wie die indischen Nationalen ländlichen Beschäftigungsgarantieprogramme, höchstwahrscheinlich mit der Hälfte der oben genannten Kosten finanziert werden. Ein wichtiges Merkmal der Reaktion der Systeme der Sozialen Sicherheit während der Krise war ihre Flexibilität – beispielsweise wurde im Rahmen von Voll- und Teilarbeitslosigkeitssystemen die Dauer der Leistungsgewährung erhöht. Die Leistungen bei Teilarbeitslosigkeit in Deutschland (Kurzarbeitergeld) (siehe Kasten 3.10) haben dazu beigetragen, qualifizierte Arbeitskräfte in den Betrieben zu halten. Diese Flexibilität ermöglicht ein nahezu sofortiges Hochfahren der Produktion, wenn sich die Auswirkungen der Krise abschwächen. Lehren aus der Geschichte zeigen auch, dass Länder dazu neigen, nach großen Krisen die Soziale Sicherheit auszuweiten. Beispiele sind die Zeiten der Expansion der Sozialen Sicherheit nach der Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre in den Vereinigten Staaten; die Beverage-Reformen im Vereinigten Königreich Ende der 1940er Jahre sowie ähnliche Reformen in vielen anderen europäischen Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg; weitere Reformen als Reaktion auf die Ölkrise Ende der 1970er Jahre; und in jüngerer Zeit die Einführung einer Arbeitslosenversicherung in der Republik Korea nach der Asienkrise im Jahr 1997.

64. Diese Erfahrungen führen zu der Frage, wie die Systeme der Sozialen Sicherheit überprüft und gegebenenfalls reformiert werden können, um sicherzustellen, dass sie ihre Rolle als wirtschaftliche und soziale Stabilisatoren optimal erfüllen – während der Erholung – und schlimmstenfalls in irgendeiner künftigen Krise.

²⁷ IAA: *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience*, ein IAA-Bericht, mit sachbezogenen Beiträgen der OECD, für die Tagung der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, 20.-21. Apr. 2010, Washington (Genf, 2010); IAA: *Extending social security to all* (Genf, 2010); IAA: *Erholung und Wachstum mit menschenwürdiger Arbeit* (Genf, 2010).

1.3.2. Soziale Sicherheit als entscheidendes Instrument des Fortschritts auf dem Weg zu sozialer Gerechtigkeit in einer globalisierten Welt

65. Soziale Sicherheit ist ein Menschenrecht, zu dem jeder in einer Gesellschaft Zugang haben sollte; sie ist auch eine Voraussetzung für sozialen Zusammenhalt und soziale Gerechtigkeit. Sie stellt ein wirkungsvolles Mittel zum Abbau von Armut und Ungleichheit dar, wie langjährige Erfahrung in entwickelten Ländern und in denjenigen Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen gezeigt hat, die früh in die soziale Entwicklung investiert haben.

66. In den meisten Industrieländern besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass wachsender Wohlstand Hand in Hand gehen sollte mit einer Verbesserung des sozialen Schutzes ihrer Bevölkerung. Es gibt kein erfolgreiches Industrieland in Asien, Europa, Nordamerika oder Ozeanien ohne ein ziemlich umfassendes System der Sozialen Sicherheit. Während vieler Jahrzehnte und bis vor kurzem ist dieser Grundsatz mit Recht nicht in Frage gestellt worden. Viele der erfolgreichsten Volkswirtschaften der Welt, wie Dänemark, Deutschland, Frankreich, Norwegen, Schweden und die Niederlande, haben die höchsten Sozialausgaben gemessen in Prozent des BIP, die sich im Allgemeinen auf 25 bis 30 Prozent ihres jeweiligen Volkseinkommens belaufen. Diese Volkswirtschaften sind traditionell auch offene Volkswirtschaften, die seit vielen Jahrzehnten dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Ihnen allen ist auch gemeinsam, dass sie mit der Einführung ihrer Systeme der Sozialen Sicherheit gegen Ende des 19. Jahrhunderts begannen, zu einer Zeit, als sie arm waren. Die Gewährleistung von Sozialer Sicherheit war und ist ein fester Bestandteil ihrer jeweiligen nationalen Entwicklungsparadigmen.

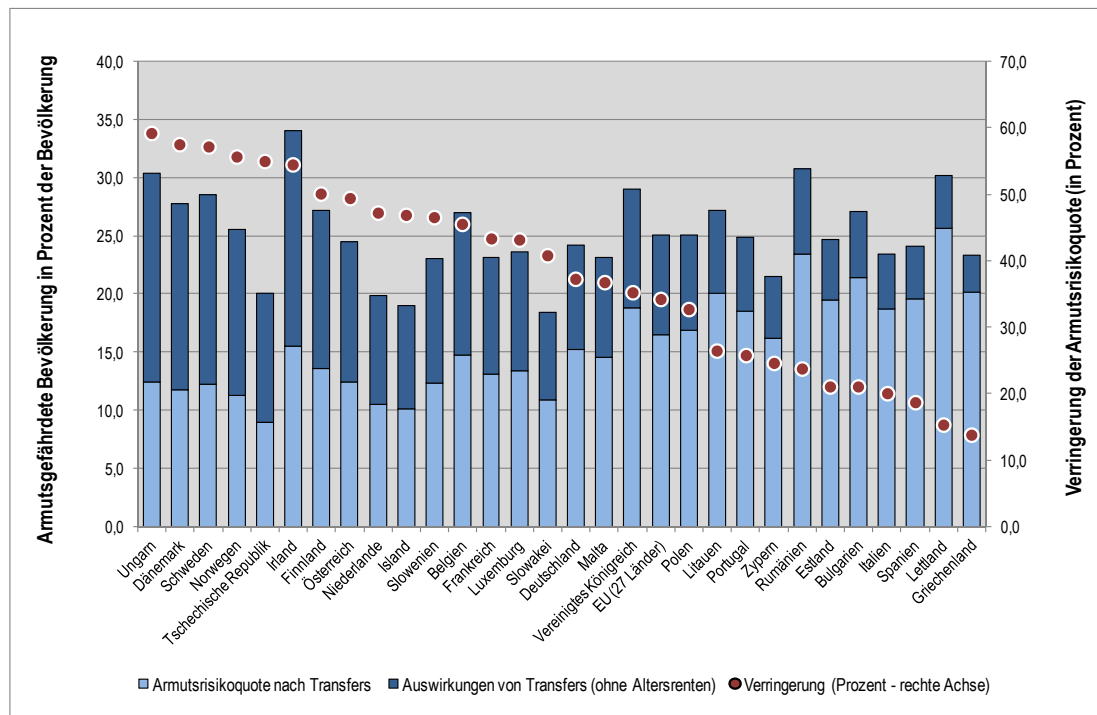
Soziale Sicherheit und ihre Auswirkung auf Armut, Verletzlichkeit und Ungleichheit

67. Systeme der Sozialen Sicherheit sind ein wirksamer Mechanismus zur Verringerung von Armut und Eindämmung von Ungleichheit, zur Förderung von Gerechtigkeit und zur Aufrechterhaltung eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums²⁸. Schätzungen zufolge wären in den OECD-Ländern Armut und Ungleichheit nahezu doppelt so hoch, wenn es solche Systeme nicht gäbe. Die armutsverringende Wirkung der Systeme der Sozialen Sicherheit ist zu einem großen Teil auf die Altersrenten zurückzuführen; die Renten haben somit einen starken Einfluss auf die gemessene Auswirkung der Sozialen Sicherheit auf die Verringerung von Armut. Die durchschnittlichen Auswirkungen der Leistungen der Sozialen Sicherheit (ohne Renten) auf die Armutsverringerung beliefen sich in der Europäischen Union im Jahr 2008 auf 33 Prozent. Anders ausgedrückt, durch die Leistungen der Sozialen Sicherheit wurden die Armutsrisikoquoten durchschnittlich um 8,6 Prozentpunkte von 25,1 Prozent vor dem Erhalt von Leistungen auf 16,5 Prozent danach vermindert (siehe Abbildung 1.2)²⁹.

²⁸ IAA: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (Genf, 2008); UNRISD: *Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics* (Genf, 2010).

²⁹ Eigene Berechnungen auf der Grundlage der statistischen Datenbank von EUROSTAT. Die EG verwendet eine Schwelle von 60 Prozent des mittleren verfügbaren Äquivalenzeinkommens, um Armutsrisikoquoten zu definieren.

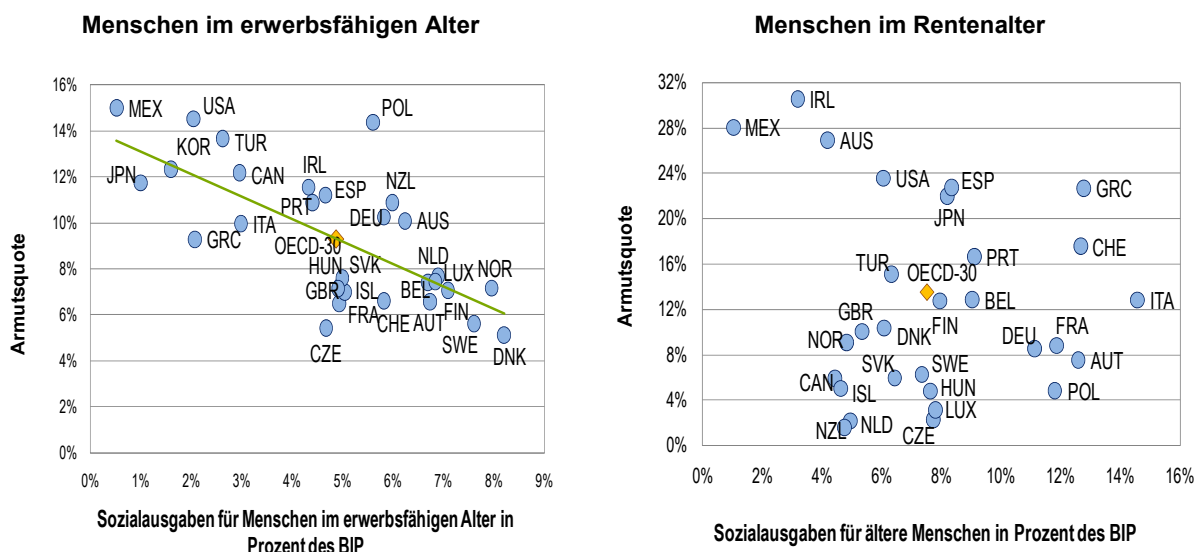
Abbildung 1.2. Armutsquoten vor und nach Transfers (ohne Alters- und Hinterbliebenenrenten) in der Europäischen Union, 2008



Anmerkung: Da das Ziel darin besteht, die Auswirkungen von Leistungen der Sozialen Sicherheit (ohne Renten) zu messen, mussten die Renten in die Definition von Einkommen vor dem Erhalt von Leistungen aufgenommen werden.

Quelle: Beruht auf der statistischen Datenbank von EUROSTAT.

68. Indizien aus OECD-Ländern legen den Schluss nahe, dass hohe Sozialausgaben mit geringer Armut einhergehen (siehe Abbildung 1.3); dies gilt sowohl für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter als auch für Menschen im Rentenalter. Die Schwankung des Armutsniveaus bei einem gegebenen Ausgabenniveau zeigt aber auch, dass die Höhe der Ausgaben allein nicht ausreicht; die Ausgaben müssen auch auf wirksame und effiziente Weise zugeteilt und mit einem soziodemographischen und sozioökonomischen Umfeld verbunden sein, das der Förderung von menschenwürdiger Arbeit und produktiver Beschäftigung förderlich ist.

Abbildung 1.3. Sozialausgaben und Armut in der OECD, 2007


Anmerkung: Die Armutsquoten beruhen auf einer Schwelle in Höhe des halben mittleren verfügbaren Haushaltseinkommens. Die Sozialausgaben umfassen sowohl öffentliche als auch obligatorische private Ausgaben in bar (d.h. ohne Sachleistungen). Die Sozialausgaben für Menschen im erwerbsfähigen Alter werden definiert als die Summe der Aufwendungen für Arbeitsunfähigkeit, Familie, Arbeitslosigkeit, Wohnungs- und sonstige (d.h. Sozialhilfe) Programme; die Sozialausgaben für Menschen im Rentenalter sind die Summe der Ausgaben für Alters- und Hinterbliebenenleistungen. Die Sozialausgaben werden ausgedrückt in Prozent des BIP zu Faktorkosten. Die Daten zu den Armutsquoten beziehen sich auf die Mitte der 2000er Jahre für alle Länder; die Daten zu den Sozialausgaben beziehen sich auf 2003 für alle Länder, mit Ausnahme der Türkei (1999).

Quelle: Beruht auf Berechnungen anhand des OECD-Einkommensverteilungsfragebogens und der OECD-Datenbank für Sozialausgaben (SOCX).

69. In Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen gibt es starke Hinweise darauf, dass die Verfügbarkeit von Programmen der Sozialen Sicherheit mit einer Verringerung der Armut und der Ungleichheit einhergeht. Beispielsweise haben Simulationen auf der Grundlage von Mikrodaten gezeigt, dass bescheidene Cash-Transfer-Programme für ältere Menschen und für Kinder die Armutsücke erheblich schließen können³⁰. Evaluierungen von nationalen Sozialtransferprogrammen zeigen, dass selbst bescheidene Cash-Transfer-Programme eine beträchtliche Auswirkung auf die Verringerung von Armut und Ungleichheit haben können – nicht nur kurzfristig, sondern auch über längere Zeit³¹.

70. Die Soziale Sicherheit spielt auch eine wichtige Rolle bei der Eindämmung von Ungleichheit und der Unterstützung eines ausgewogenen Wachstums. Die Einkommensungleichheit in den skandinavischen EU-Ländern und den Niederlanden (mit hohen Sozialausgaben und Gini-Koeffizienten zwischen 0,225 und 0,261) ist viel geringer als in manchen anderen Ländern mit niedrigeren Sozialausgaben, insbesondere den „angelsächsischen“ Ländern Vereinigtes Königreich, Irland und Vereinigte Staaten (wo die Gini-Koeffizienten eindeutig über 0,3 liegen)³². Alle diese Länder weisen hohe Erwerbsquoten auf; diese Unterschiede rühren daher nicht von Unterschieden im Anteil

³⁰ F. Gassmann und C. Behrendt: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, Issues in Social Protection Discussion Paper No. 15 (Genf, 2006).

³¹ IAA: *Extending social security to all*, a.a.O.

³² B. Cantillon: „The poverty effects of social protection in Europe: EU enlargement and its lessons for developing countries“, in P. Townsend (Hrsg.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009), S. 220-242.

der erwerbstätigen Menschen her. Der Prozentsatz der Kinder, die in armen Haushalten aufwachsen, liegt in den nordischen Ländern bei rund 3 Prozent gegenüber 16 Prozent in Irland und dem Vereinigten Königreich und 22 Prozent in den Vereinigten Staaten. Der Prozentsatz der älteren Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, beträgt in den Niederlanden 1,6 Prozent, während er in Irland bei 35,5 Prozent liegt³³. Vergleicht man diese Zahlen mit den Mitteln, die diese Länder für Sozialtransfers aufwenden – 24,3 Prozent im Durchschnitt in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden gegenüber 16,4 Prozent im Durchschnitt in den drei angelsächsischen Ländern³⁴ –, dann kann man die Schlußfolgerung ziehen, dass es der Sozialen Sicherheit, sofern sie mit ausreichenden Mitteln ausgestattet ist, gelingt, ihr Hauptziel, Einkommensungleichheit und Armut zu verringern, zu erreichen, auch wenn die Ergebnisse von Land zu Land nicht unbedingt gleich sind.

Ausgewogene wirtschaftliche und soziale Entwicklung

71. Es wird zunehmend anerkannt, dass unverhältnismäßig große Ungleichheiten bei Einkommen und Vermögenswerten ein Wachstumshindernis sein können, und dass ausgewogene Umverteilungspolitiken erforderlich sind, um Wirtschaftswachstum zu generieren und zu stützen. Während die meisten Länder mit hohem Einkommen einen historischen Pfad der parallel verlaufenden wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beschritten haben, wobei die Soziale Sicherheit eine Schlüsselrolle spielte³⁵, ist die starke Rolle des sozialen Schutzes in der Entwicklung von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen erst vor relativ kurzer Zeit anerkannt worden – mit dem Auftauchen der Konzepte „Wachstum mit Gerechtigkeit“ und „armenfreundliches Wachstum“³⁶.

72. Hinsichtlich der fiskalischen und wirtschaftlichen Kosten von nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit hat sich ein neues Verständnis des Gleichgewichts zwischen sozialem und wirtschaftlichem Nutzen herausgebildet. Die Debatte verlagert sich jetzt vom Bedarf an Sozialer Sicherheit in Frühstadien der wirtschaftlichen Entwicklung auf die Möglichkeit der Gewährung von Leistungen der Sozialen Sicherheit in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen sowie die Art und Weise, wie ein Land ein Kernpaket von sinnvollen Leistungen, die den Stand seiner sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und seiner fiskalischen Leistungsfähigkeit widerspiegeln, gewähren und deren Finanzierung sichern kann.

73. Viele Regierungen überprüfen und überdenken jetzt zusammen mit den Sozialpartnern – wobei die Krise oft der Auslöser war – die Rolle der Sozialen Sicherheit in der nationalen sozialen Entwicklung. In Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen wird die Soziale Sicherheit zunehmend als wirksames Mittel zur Bekämpfung von Armut und zum Investieren in Menschen sowie zur Förderung und Sicherung eines langfristigen Wirtschaftswachstums wahrgenommen.

74. Derzeit kommen immer mehr Innovationen aus Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen, wo sogenannte nichttraditionelle Formen der Sozialen Sicherheit ent-

³³ Diese Angaben stammen aus der OECD-Datenbank für Sozialindikatoren (SOCX).

³⁴ Berechnet anhand der OECD-SOCX-Datenbank unter Bezugnahme auf 2007. Die Zahlen stellen die unmittelbaren öffentlichen Nettoausgaben für die Soziale Sicherheit dar, die die obligatorischen privaten Ausgaben für den sozialen Schutz einschließen.

³⁵ Die nordeuropäischen Länder liefern besonders interessante Lehren für die Entwicklungsländer von heute, da sie umfassende Programme der Sozialen Sicherheit zu einer Zeit einführten, als ihre Entwicklung auf einem niedrigen Stand war: siehe beispielsweise: J. Palme und O. Kangas (Hrsg.): *Social policy and economic development in the Nordic countries* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005).

³⁶ OECD: *Promoting pro-poor growth*, a.a.O.

wickelt werden. Oberste Priorität hat in vielen dieser Länder die Beseitigung der Deckungslücke im bestehenden formellen System der Sozialen Sicherheit. Länder wie Argentinien, Brasilien, Chile, Indien, Indonesien, Mexiko, Südafrika und Uruguay, um nur einige zu nennen, wenden sich zunehmend steuerfinanzierten Cash-Transfer-Programmen zu, um die Probleme des Ausschlusses aus der Sozialen Sicherheit anzugehen. Ziel ist es, diejenigen in der Erwerbsbevölkerung zu erreichen und einzubeziehen, die bisher ungeschützt geblieben sind, und „Sozial“renten für diejenigen bereitzustellen, die jetzt nicht mehr im erwerbsfähigen Alter sind, die es aber nicht vermochten, durch Beiträge genügend Guthaben zu erwerben, um Anspruch auf Leistungen zu haben, von denen viele Frauen sind. Es gibt überzeugende Beispiele für den Erfolg von universellen Sozialleistungssystemen in Afrika, Lateinamerika und Asien. In Botsuana, Mauritius, Namibia und Südafrika beispielsweise haben Grundrentensysteme positive Auswirkungen auf die Linderung von Armut gehabt. Hinsichtlich der potentiellen Rolle von Sozialtransfers bei der Bekämpfung von Armut sind wertvolle Erfahrungen in Ländern wie Brasilien und Mexiko gesammelt worden. In Asien sind bemerkenswerte Erfolge in der Republik Korea zu verzeichnen gewesen, der es in weniger als 20 Jahren gelungen ist, einen Krankenversicherungsschutz für die gesamte Bevölkerung einzuführen, und in Thailand, wo dies in weniger als 15 Jahren gelungen ist. Bedeutende Fortschritte werden zur Zeit sowohl in Indien als auch in China erzielt.

75. Alle diese Erfahrungen zeigen, dass die Verwirklichung von grundlegenden Systemen der Sozialen Sicherheit in Ländern mit niedrigem Einkommen einen entscheidenden Beitrag zum Erreichen des MEZ 1 leisten, nämlich die Armut bis 2015 zu halbieren, und dass Sozialtransfer-Programme ihr Hauptziel erreichen können: Einkommensungleichheit einzudämmen und Armut zu verringern.

Soziale Sicherheit und sozialer Dialog: Förderung von sozialer Gerechtigkeit und sozialem Zusammenhalt

76. Die IAO hat stets betont, wie wichtig der soziale Dialog und die Rolle der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in der Verwaltung von Systemen der Sozialen Sicherheit und breiteren nationalen politischen Diskussionen über Strategien der Sozialen Sicherheit sind. Der soziale Dialog ist ein wesentlicher Bestandteil des Strebens nach sozialer Gerechtigkeit und sozialem Zusammenhalt. Dies hat sich nie so deutlich gezeigt wie im Gefolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die die Notwendigkeit eines konstruktiven und alle einschließenden sozialen Dialogs bei der Gestaltung, Durchführung und Überwachung von Wirtschafts- und Sozialpolitiken erneut bestätigt hat³⁷. Ein breiter sozialer Dialog bei der Gestaltung und Reform von Systemen der Sozialen Sicherheit trägt dazu bei, Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit und Fairness Rechnung zu tragen und eine breite Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht sicherzustellen.

77. Die Vertretung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber bei der Leitung und Verwaltung von Systemen der Sozialen Sicherheit spiegelt sich in den Grundsätzen und Normen der Sozialen Sicherheit der IAO wider. Erfolgreiche und nachhaltige Systeme der Sozialen Sicherheit beruhen auf guter Verwaltungsführung, umfassender Rechenschaftspflicht und der Beteiligung der Gesellschaft im Allgemeinen und der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände im Besonderen. Zwar liegt die Endverantwortung für eine umfassende und ausreichende soziale Sicherung beim Staat, die Beteiligung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände an der Gestaltung, Überwachung und Leitung von Systemen der

³⁷ L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, DIALOGUE Working Paper No. 1 (Genf, IAA, 2009); J. Freyssinet: *Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale*, DIALOGUE Working Paper No. 12 (Genf, IAA, 2010).

Sozialen Sicherheit kann aber einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von soliden und leistungsfähigen Systemen leisten. Die Vorstände von Sozialversicherungsträgern stellen daher eine wichtige Arena für den institutionalisierten sozialen Dialog dar. In manchen Ländern, in denen andere institutionalisierte Formen des sozialen Dialogs nicht bestehen, stellen diese Gremien eine wichtige Arena für den sozialen Dialog über eine bestimmte Frage dar.

1.4. Eine erste Schlussfolgerung

78. Frauen und Männer wie auch Kinder haben ein Recht auf Soziale Sicherheit. Gleichzeitig sind die Einrichtungen der Sozialen Sicherheit Teil der Steuerungsmechanismen und Institutionen von leistungsfähigen Marktwirtschaften. Die rasch zunehmende Vernetzung der globalen Finanz-, Produkt- und Arbeitsmärkte erhöht den Bedarf an Sozialer Sicherheit. In einer Welt, in der finanzielle und wirtschaftliche Schwankungen sich rasch ausbreiten und unverzüglich auf die Arbeitsmärkte und das soziale Wohl durchschlagen, ist die Fähigkeit einzelner, allein mit wirtschaftlichen Risiken fertig zu werden, noch begrenzter als zuvor. Die globalen Sozialrisiken, die mit Pandemien und den erwarteten Auswirkungen des Klimawandels in Verbindung gebracht werden, wirken sich in ähnlicher Weise auf die Soziale Sicherheit der einzelnen Menschen aus. Um die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, die wirtschaftliche Widerstandskraft zu stärken und zusätzliche systemische globale Risiken zu neutralisieren, müssen die nationalen auf Solidarität beruhenden Systeme der Sozialen Sicherheit stärker als je zuvor sein. Eine wirksame Soziale Sicherheit ist notwendig, um es den Gesellschaften zu ermöglichen, die Risiken der Globalisierung zu bewältigen, die damit verbundenen Chancen voll zu nutzen und sich an ständigen Wandel anzupassen. Dies erfordert umfassende und integrierte nationale politische und institutionelle Rahmenbedingungen, die Beschäftigungspolitik, Politiken der Sozialen Sicherheit und andere Sozialpolitiken umfassen, welche bessere Antworten auf strukturelle Veränderungen wie Erschütterungen ermöglichen werden. Das Recht auf Soziale Sicherheit muss – wenn es konsequent angewendet, seine produktivitätssteigernde Rolle wirksam spielen und als sozialer und wirtschaftlicher Stabilisator in einer unsicheren Welt fungieren soll – in den innerstaatlichen Gesetzen, Lenkungs- und institutionellen Strukturen sowie in wirksamen internationalen Mechanismen verankert werden. Nur eine solche Kombination von Instrumenten vermag es, dem Funktionieren der globalen Märkte die notwendigen sozialen Grenzen zu setzen.

Kapitel 2

Der globale Zustand der Sozialen Sicherheit und ihre Herausforderungen

79. Dieses Kapitel bietet eine erste globale Diagnose des derzeitigen Zustands der Systeme der Sozialen Sicherheit in aller Welt, in Regionen und Ländern in unterschiedlichen Stadien der wirtschaftlichen Entwicklung. Erstmals kann sich die IAO auf eine breite quantitative Wissensgrundlage über den sozialen Schutz stützen, die die traditionellen Tätigkeiten der Datenerhebung im Bereich der Ausgaben und Finanzierung der Sozialen Sicherheit ergänzt. Trotz bestehender Beschränkungen bei der Verfügbarkeit von Statistiken für viele Länder bietet diese statistische Datenbank eine Fülle von Belegen über den Deckungsumfang, die Angemessenheit, die Ausgaben und die Finanzierung der Sozialen Sicherheit, die systematisch organisiert sind. Dies wird den Mitgliedsgruppen der IAO und anderen Stakeholdern rund um die Welt nützliche Einsichten vermitteln. Die erste umfassende und systematische Bewertung auf der Basis dieser Wissensgrundlage ist vor kurzem im *World Social Security Report 2010/11* veröffentlicht worden, der im November 2010 vorgestellt wurde¹. Die Kapitel 2 und 3 stützen sich weitgehend auf die Befunde dieses Berichts.

80. Dieses Kapitel gliedert sich in drei Teile, die die wesentlichen miteinander verknüpften Herausforderungen für die Soziale Sicherheit in allen nationalen Kontexten umreißen: 1) alle Bedürftigen erfassen; 2) Leistungen gewähren, die sowohl in sozialer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht ausreichend sind; und 3) eine nachhaltige Finanzierung sicherstellen. Es kommt zu dem Ergebnis, dass der Schlüssel zu einer erfolgreichen Bewältigung dieser Herausforderungen in einer guten und partizipativen Verwaltungsführung liegt.

2.1. Die Herausforderung des Deckungsumfangs

81. Lange Zeit wurde davon ausgegangen, dass in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen der Deckungsumfang der Sozialen Sicherheit entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung zunehmen würde; diese Erwartung sollte sich jedoch als ein Irrtum erweisen. In vielen Ländern führte die Zunahme der informellen Arbeit zu stagnierenden oder sogar rückläufigen Deckungsquoten. Infolgedessen hat der überwiegende Teil der Weltbevölkerung immer noch keinen Zugang zu einem Schutz durch die Soziale Sicherheit.

82. Zwar sind bei der Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit in einigen Teilen der Welt Fortschritte zu verzeichnen gewesen, anderswo ist es dagegen zu

¹ IAA: *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crises and beyond* (Genf, 2010).

Stagnation und sogar zu einem Schrumpfungsprozeß gekommen. In Bezug auf die auf Beiträgen beruhenden Leistungen hängen diese Entwicklungen eng mit den Beschäftigungstendenzen zusammen, insbesondere der Quantität und Qualität der in der formellen Wirtschaft verfügbaren Arbeitsplätze. Den Regierungen fällt jedoch in Absprache mit den Sozialpartnern eine wichtige Rolle zu, wenn es darum geht, festzulegen, welche Bevölkerungsgruppen geschützt werden sollten und welche Gruppen außerhalb des Bereichs der Sozialversicherung liegen; diese Politiken zu verwirklichen und durchzusetzen; private Vorsorgeformen zu regulieren und beitragsfreie Systeme der Sozialen Sicherheit einzurichten und zu erhalten, die zumindest ein Mindestniveau an Sozialer Sicherheit für alle garantieren können.

83. Die Sozialversicherung wurde ursprünglich für Lohn- und Gehaltsempfänger eingerichtet, die einen konkreten Vertrag in formellen Unternehmen im Rahmen eines klar erkennbaren Arbeitsverhältnisses haben. In Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen fallen Arbeitnehmer, die nicht in einer solchen Lage sind, im Allgemeinen nicht unter die gesetzliche beschäftigungsbezogene Sozialversicherung. Dies ist gewöhnlich bei den selbständig Erwerbstätigen der Fall, die die große Mehrheit der Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft stellen und die in der Regel nicht gedeckt sind. Außerdem arbeitet eine wachsende Zahl von Erwerbstätigen (viele von ihnen Frauen) unter Umständen, in denen das Arbeitsverhältnis unklar, verschwommen oder verdeckt ist und in denen sie in der Regel keinen Sozialversicherungsschutz genießen. Darüber hinaus sind in manchen Ländern Arbeitgeber und Arbeitnehmer von bestimmten arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften befreit, insbesondere der Verpflichtung, Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung zu leisten. Wo Rechtsvorschriften vorhanden sind, können Arbeitnehmer tatsächlich von der Sozialen Sicherheit ausgeschlossen sein, weil die Vorschriften nicht durchgesetzt werden. Dies ist der Fall vieler Arbeitnehmer in kleineren Unternehmen in etlichen Ländern, wo sie zwar unter den gesetzlichen Schutz fallen, aber die Mittel zur Durchsetzung der Rechtsvorschriften fehlen; und dies gilt auch für Arbeitnehmer, die in formellen Unternehmen beschäftigt sind, aber keinen formellen Arbeitsvertrag haben(nicht angemeldete Arbeitnehmer), die einen relativ hohen Anteil der informellen Gesamtbeschäftigung in Ländern mit mittlerem Einkommen stellen.

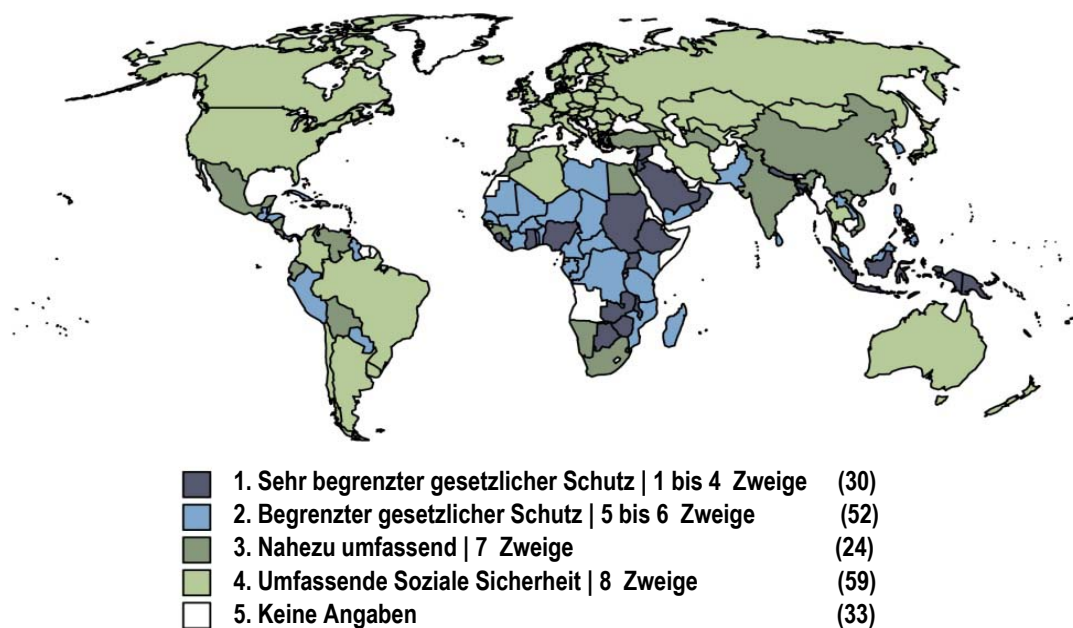
84. In vielen Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen sind alternative Vorkehrungen der Sozialen Sicherheit, wie beitragsfreie Systeme, nicht ausreichend entwickelt, um denjenigen außerhalb eines formellen Arbeitsverhältnisses mindestens ein Grundniveau an Sozialer Sicherheit zu bieten. Infolgedessen ist die beschäftigungsbezogene Sozialversicherung nach wie vor die Hauptsäule der Systeme der Sozialen Sicherheit in vielen Teilen der Welt, und große Bevölkerungsgruppen sind überhaupt nicht oder nur teilweise geschützt.

85. Ein umfassender sozialer Schutz (eine Deckung durch alle Zweige der Sozialen Sicherheit bei zumindest einem Minimum an Leistungen, wie sie durch das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, gewährleistet werden) ist für die große Mehrheit der Weltbevölkerung keine Realität. Eine Minderheit davon profitiert von einer Teildeckung durch die Soziale Sicherheit (d.h. in einigen der Zweige der Sozialen Sicherheit). Das Endziel aller IAO-Normen ist die Gewährleistung eines umfassenden Schutzes für möglichst viele Menschen; das Zwischenziel besteht darin, jedem mindestens ein Grundniveau an Schutz zu gewährleisten. Solch ein „sozialer Basisschutz“ würde mindestens ein Grundniveau der Einkommenssicherheit in allen Stadien des Lebenszyklus sowie den Zugang zu wesentlichen Gesundheitsdiensten garantieren.

86. Ein gewisser Schutz durch die Soziale Sicherheit besteht in nahezu allen Ländern, wenngleich nur eine Minderheit der Länder einen Schutz in allen Zweigen bietet. In

vielen Ländern ist der Deckungsumfang auf wenige Zweige beschränkt, und nur eine Minderheit der Bevölkerung hat – sowohl gesetzlich als auch in der Praxis – Zugang zu den bestehenden Systemen. Jedes Land trifft in irgendeiner Form Vorsorge für eine soziale Absicherung im Krankheitsfall und ermöglicht damit den Zugang mindestens zu einem begrenzten Angebot von Gesundheitsleistungen. Diese umfassen unentgeltliche öffentliche Gesundheitsleistungen und andere Leistungen über die Krankenversicherung zumindest für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Die meisten Länder verfügen über Systeme, die auf Beiträgen beruhende Altersrenten gewähren, obwohl in vielen der Deckungsumfang auf Arbeitnehmer in der kleinen formellen Wirtschaft oder sogar nur in einem Teil davon beschränkt ist. Viele dieser Systeme sind relativ neu, so dass der tatsächliche Deckungsumfang, gemessen als Prozentsatz der älteren Menschen, die irgendeine Leistung erhalten, sehr gering ist. In den meisten Ländern haben die in der formellen Wirtschaft Beschäftigten irgendeinen Schutz bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, obgleich ein solcher Schutz oft nicht den Anforderungen des Übereinkommens Nr. 102 in Bezug auf Leistungsumfang und Leistungstyp entspricht. In den meisten Ländern haben mindestens einige Gruppen von Beschäftigten Anspruch auf bezahlten Krankenurlaub und bezahlten Mutterschaftsurlaub, entweder aufgrund von arbeitsrechtlichen Vorschriften oder aufgrund von Bestimmungen in Gesamtarbeitsverträgen. Da aber die tatsächliche Durchsetzung dieser Bestimmungen oft gering ist, ist auch der effektive Deckungsumfang gering.

Abbildung 2.1. Zweige der Sozialen Sicherheit: Durch ein gesetzliches Programm der Sozialen Sicherheit gedeckte Zahl, 2008-09

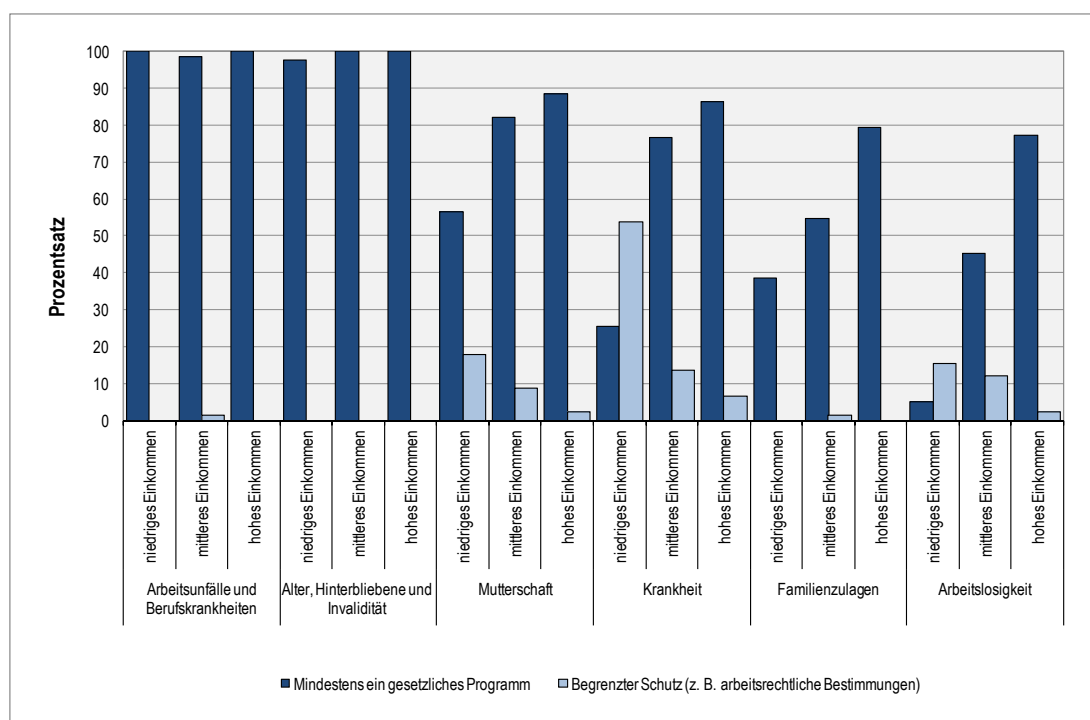


Quelle: Beruht auf Informationen der SSA/IVSS und der IAO, siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 2.4.

87. Die Abbildungen 2.1 und 2.2 zeigen das Ausmaß des gesetzlichen Schutzes durch die Systeme der Sozialen Sicherheit in der Welt. Insbesondere in Asien, Afrika und einigen Teilen Lateinamerikas gibt es große Lücken im Spektrum der Systeme der Sozialen Sicherheit, die zumindest einigen Arbeitnehmergruppen gesetzlich zur Verfügung stehen.

88. Eine umfassende Soziale Sicherheit ist immer noch weitgehend auf Länder mit hohem Einkommen beschränkt, wenngleich etliche Länder bei der Bereitstellung eines nahezu umfassenden gesetzlichen Deckungsumfangs große Fortschritte erzielt haben. Rund die Hälfte der Länder der Welt deckt sieben oder acht Zweige ab, und die andere Hälfte bietet nur einen begrenzten gesetzlichen Schutz (siehe Abbildung 2.2). Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie Alter, Hinterbliebene und Invalidität sind die Risiken, die nahezu überall durch mindestens ein gesetzliches Programm abgedeckt werden; kurzfristige Leistungen bei Mutterschaft, Krankheit und Arbeitslosigkeit sowie Familienzulagen sind allgemein verfügbar.

Abbildung 2.2. Zweige der Sozialen Sicherheit: Länder mit gesetzlichen Programmen oder begrenztem Schutz, letztes verfügbares Jahr (Prozentsätze)



Quelle: Beruht auf gesetzlichen Informationen der SSA/IVSS, siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 2.6.

89. Nur ein Drittel der Länder weltweit (die 28 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen) verfügt über umfassende Systeme des sozialen Schutzes, die alle Zweige der Sozialen Sicherheit im Sinne des IAO-Übereinkommens Nr. 102 abdecken. Die meisten dieser Systeme schützen aber nur Personen in formeller Beschäftigung wie Arbeitnehmer, und solche Arbeitnehmer machen weniger als die Hälfte der Erwerbsbevölkerung weltweit aus – aber mehr als 70 Prozent in Ländern mit umfassenden Systemen der Sozialen Sicherheit. Berücksichtigt man diejenigen, die nicht wirtschaftlich aktiv sind, haben nur rund 20 Prozent der Weltbevölkerung im arbeitsfähigen Alter (und ihre Familien) Schätzungen zufolge tatsächlichen Zugang zu solchen umfassenden Systemen der Sozialen Sicherheit.

90. Bisher lag das Schwergewicht auf der Ausweitung des gesetzlichen Deckungsumfangs und dem Bestehen von Programmen der Sozialen Sicherheit; eine ausführlichere Übersicht nach Zweig wird in Kapitel 3 gegeben.

2.2. Die Herausforderung der Angemessenheit

91. Die mit dem Deckungsumfang verbundene Herausforderung hängt eng mit dem Begriff der Angemessenheit zusammen. Ein bedeutsamer Deckungsumfang kann nur dann erreicht werden, wenn die gewährten Leistungen angemessen sind. Die Angemessenheit der Leistungen betrifft nicht nur die Höhe (oder Großzügigkeit) von Leistungen, sondern auch die Angemessenheit im weiteren Sinne, wobei ihre wirtschaftlichen und sozialen Aspekte berücksichtigt werden. Leistungen der Sozialen Sicherheit können als angemessen angesehen werden, wenn:

- sie dazu beitragen, erwartete sozialpolitische Ergebnisse zu erzielen (beispielsweise die Erfüllung der Bedürfnisse von Menschen, die mit den wesentlichen Risiken des Lebens fertig werden müssen), und das Verhältnis zwischen der Leistungshöhe und den im Verlauf des Erwerbslebens gezahlten Steuern und/oder Beiträgen als „fair“ (*soziale Angemessenheit*) angesehen wird; und
- sie im Verein mit Beschäftigungsinstrumenten und fiskalischen und anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen wirken und nicht zu unerwünschten wirtschaftlichen Konsequenzen (*wirtschaftliche Angemessenheit*) führen.

92. Die Frage der Angemessenheit von Leistungen der Sozialen Sicherheit ist in zahlreichen nationalen und globalen politischen Diskussionen angesprochen worden. Leistungen gelten als angemessen, wenn sie weder zu niedrig noch zu hoch sind. Leistungen werden als zu niedrig angesehen, wenn die Menschen von ihnen nicht leben können oder wenn sie die „Rendite“ ihrer Beiträge als zu niedrig empfinden. Geldleistungen können als zu hoch angesehen werden, wenn sie zu einem Ausgabenniveau oder einem Verhalten führen, die für das Gemeinwohl oder für die Akzeptanz des Systems selbst durch die Öffentlichkeit schädlich sind.

93. Die Bewertung der Angemessenheit von Leistungen, die durch die nationalen Gesundheitssysteme gewährt werden, ist noch komplexer, da Angemessenheit Aspekte individueller Bedürfnisse und des verfügbaren Angebots eines Landes an medizinischen Gütern und Dienstleistungen einschließt. Angemessenheit wird durch die Verfügbarkeit von notwendigen Diensten und das Fehlen von finanziellen Hindernissen für den Zugang zu diesen Diensten bestimmt. Im Mittelpunkt dieses Abschnitts steht die Angemessenheit von Geldleistungen; in Kapitel 3.1 werden diese Fragen ausführlicher besprochen.

94. Zur Bewertung der Angemessenheit einer gegebenen Leistung können eine Vielfalt von Bezugsvariablen herangezogen werden, je nach den verfolgten politischen Zielen. Zu diesen Variablen gehören Armutsgrenzen, Verdienste oder Gesamteinkommensniveaus (individuell oder im Durchschnitt). Die Wahl des Maßstabs hängt natürlich von der Art des Programms und von den sozioökonomischen Gegebenheiten des Landes ab. Der Begriff der Angemessenheit kann eine unterschiedliche Bedeutung in Bezug auf Sozialversicherungsleistungen haben, die aus Beiträgen finanziert werden und zu Anwartschaften führen, oder in Bezug auf grundlegende, universelle oder soziale Unterstützungssysteme, die überwiegend aus allgemeinen Steuern oder aus Gebermitteln finanziert werden.

95. Die IAO-Übereinkommen über Soziale Sicherheit enthalten eine Reihe von Maßstäben für die Angemessenheit, die diesbezüglich Orientierungshilfen bieten. Das IAO-Übereinkommen Nr. 102 setzt Mindestnormen der Angemessenheit für Leistungen der Sozialen Sicherheit in jedem der Zweige:

- ein *Mindestbetrag der Leistungen*, der bei Eintritt eines der Fälle zu zahlen ist; und

- die *Voraussetzungen für den Anspruch* auf die vorgeschriebenen Leistungen und die *Anspruchsdauer*.

96. Die aktuellen Übereinkommen im Bereich der Sozialen Sicherheit setzen höhere Normen für die verschiedenen Zweige der Sozialen Sicherheit, insbesondere hinsichtlich des Mindestbetrags der zu gewährenden Leistungen (siehe Tabelle 2.1). Die „Ersatzrate“ bezieht sich auf die Bezugslöhne, bei denen es sich entweder – im Fall von verdienstbezogenen Leistungen – um den früheren Lohn eines gelernten männlichen Arbeiters oder – im Fall von nicht verdienstbezogenen Leistungen, die wohnsitzbedingt sind (auf der Grundlage einer Bedürftigkeitsprüfung oder nicht) – die typischen vorherrschenden Löhne handelt, die für ungelernte Arbeit gezahlt werden (wobei der Maßstab der Lohn eines „gewöhnlichen erwachsenen männlichen Arbeiters“ ist).

Tabelle 2.1. Die durch die IAO-Übereinkommen über Soziale Sicherheit vorgeschriebenen Mindestersatzquoten von Geldleistungen (in Prozent des Verdiensts des Typus des Leistungsempfängers)

Zweige	Übereinkommen Nr. 102 (%)	Übereinkommen Nr. 121, 128, 130, 168, 183 (%)
Leistungen bei Krankheit	45,0	60,6
Leistungen bei Arbeitslosigkeit	45,0	50,0
Leistungen bei Alter	40,0	45,0
Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten		
– kurzfristig	50,0	60,0
– Arbeitsunfähigkeit	50,0	60,0
– Hinterbliebene	45,0	50,0
Familienleistungen	(3,0 oder 1,5)	---
Leistungen bei Mutterschaft	45,0	2/3 des früheren Verdienstes der Frau
Leistungen bei Invalidität	40,0	50,0
Leistungen an Hinterbliebene	40,0	45,0

97. Falls die zur Deckung der in der Tabelle aufgeführten Fälle gewährten Leistungen die Form von Sozialhilfeleistungen auf der Grundlage einer Bedürftigkeitsprüfung erhalten, sollten sie nicht nur nicht niedriger sein als vorgeschriebene Teile der typischen vorherrschenden Löhne, die für einfache ungelernte Arbeit gezahlt werden, sondern sie sollten – zusammen mit den anderen Mitteln des Leistungsempfängers – „ausreichen, um der Familie des Leistungsempfängers gesunde und angemessene Lebensbedingungen zu gewährleisten“ (Übereinkommen Nr. 102, Artikel 67).

98. *Soziale Angemessenheit* bezieht sich auf das Erreichen von erwarteten politischen Ergebnissen. Je nach den politischen Zielen handelt es sich bei den erwarteten Ergebnissen entweder um den Schutz vor Armut oder den Ersatz eines bestimmten Teils des Einkommens bei Eintritt eines anerkannten sozialen Risikos oder Falls oder eine Verbindung von beiden. Wie oben dargelegt, bieten die IAO-Übereinkommen über Soziale Sicherheit unterschiedliche Varianten von Angemessenheits-Mindestmaßstäben, die innerstaatliche Umstände berücksichtigen.

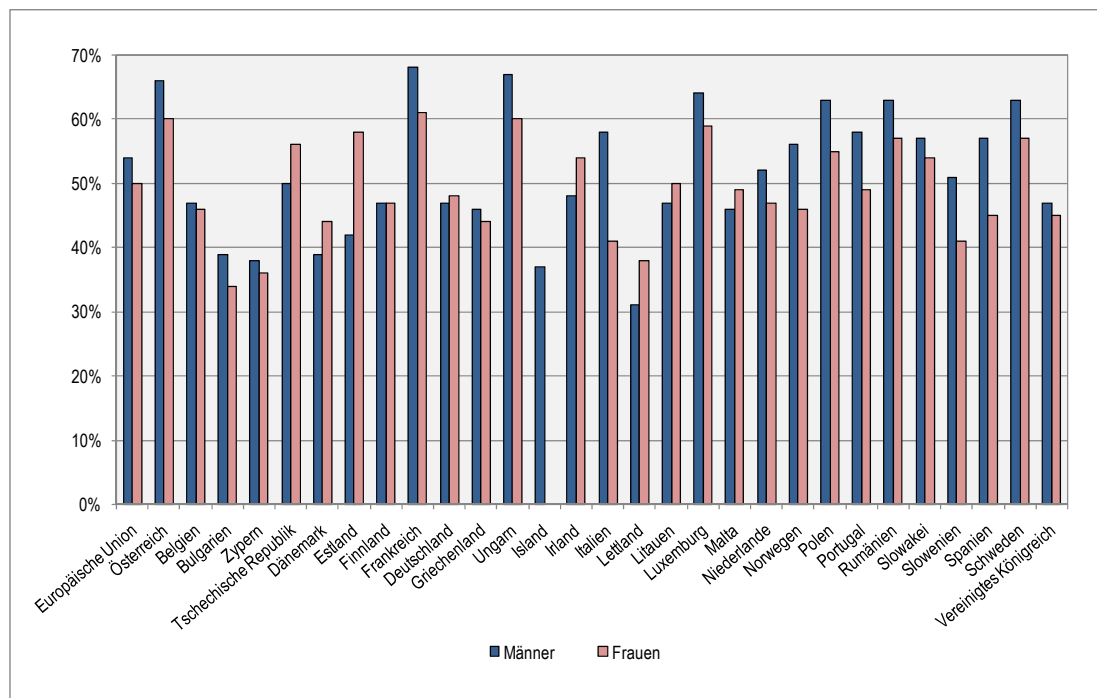
99. Die meisten Sozialversicherungssysteme zielen auf den Ersatz eines bestimmten Prozentsatzes des früheren Einkommens des Leistungsempfängers ab, der es ihm gestat-

ten würde, einen akzeptablen Mindestlebensstandard im Vergleich zu seinem früheren Lebensstandard aufrechtzuerhalten. Somit besteht das Hauptziel nicht nur darin, eine Mindestleistung zu gewähren, sondern auch darin, im Fall des Verlusts des Arbeitseinkommens aufgrund spezifischer Fälle wie Alter, Arbeitsunfähigkeit, Überlebensfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit usw. einen bestimmten Lebensstandard zu sichern.

100. Ein Einkommensersatz ist aber, wie oben gezeigt wurde, möglicherweise nicht ausreichend, wenn das zu ersetzende Einkommen selbst sehr niedrig ist. Wenn, wie im Übereinkommen Nr. 102 vorgeschrieben, ein Mindesttrichtwert von 40 Prozent des früheren Verdienstes auf unterdurchschnittliche Löhne oder sogar den Mindestlohn angewendet wird, können die sich daraus ergebenden Mindestersatzquoten unter der Armutsgrenze liegen. Selbst in relativ reichen Ländern können die im Übereinkommen vorgesehenen Referenzersatzquoten von 40 Prozent für Männer und (mehr noch) für Frauen mit niedrigem Verdienst nicht ausreichend sein, um Armut zu verhindern, wenn solche Leistungen die einzige Einkommensquelle sind.

101. Dies kann durch Belege aus mehreren europäischen Ländern veranschaulicht werden, die zeigen, dass für einen mittleren Rentner die Altersrenten in vielen Ländern nur einen relativ kleinen Teil des früheren Verdienstes ersetzen (Abbildung 2.3). Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die mittleren Verdienste tendenziell niedriger sind als die durchschnittlichen Verdienste, legen diese Belege den Schluss nahe, dass es möglicherweise verstärkter Anstrengungen bedarf, um die Angemessenheit der Renten sicherzustellen, damit das Risiko der Einkommensarmut im Alter verringert wird. Ähnliche Herausforderungen, die allerdings weniger gut dokumentiert sind, bestehen für andere Leistungen der Sozialen Sicherheit und andere Teile der Welt.

Abbildung 2.3. Gesamtersatzquoten für Renten in europäischen Ländern (2009)



Anmerkung: Der Indikator ist definiert als das Verhältnis der mittleren individuellen Bruttorenten der Alterskategorie 65 bis 74 Jahre zu den mittleren individuellen Bruttoverdiensten der Alterskategorie der 50- bis 59-jährigen, ohne andere Sozialleistungen. Der EU-Gesamtwert wird berechnet als bevölkerungsgewichteter Durchschnitt der nationalen Werte.

Quelle: EUROSTAT auf der Grundlage von Daten der Europäischen Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC).

102. Wenn die Höhe der Leistungen zu Ausgaben führt, die für die aktive Generation, die sie finanziert, nicht akzeptabel sind, dann ist das System selbst gefährdet. *Wirtschaftliche Angemessenheit* der Leistungen setzt daher voraus, dass Leistungshöhe und Anspruchsvoraussetzungen für Beitrags- und Steuerzahler akzeptabel sind. Bezahlbarkeit und finanzielle Tragfähigkeit neben der Angemessenheit des Deckungsumfangs und der Höhe der Leistungen sind immer ein Thema: Die Mindestnormen sollten „so bald wie möglich“ und „so rasch, wie die innerstaatlichen Verhältnisse es zulassen“ erreicht werden. Es ist natürlich klar, dass Bezahlbarkeit und finanzielle Tragfähigkeit einerseits und die Angemessenheit der Leistungsgewährung (unter dem Blickwinkel der gezahlten Beträge und der tatsächlich erreichten und geschützten Menschen) andererseits zwei Seiten derselben Medaille sind. Nur bedeutsame Leistungen, die den Bedürftigen tatsächlich zugute kommen, können unter den Beitrags- und/oder Steuerzahlern die Bereitschaft entstehen lassen, die verschiedenen Maßnahmen zu finanzieren; Unangemessenheit (und/oder schlechte Verwaltungsführung) – wie zu viele Beispiele in der Geschichte der Sozialen Sicherheit zeigen – untergraben die Nachhaltigkeit, da die Bereitschaft zur Finanzierung solcher Programme rasch abnimmt. Außerdem sollte die Finanzierung der Leistungen, auf welche Weise auch immer, gerecht und für alle geschützten Personen erschwinglich sein; insbesondere sollte die Notwendigkeit, zur Finanzierung künftiger Leistungen Steuern zu zahlen oder Beiträge zu entrichten, keine Ursache von „Härte“ für Menschen mit niedrigem Einkommen sein.

2.3. Die Herausforderung der Finanzierung

103. Die globale Diskussion über die Sozialausgaben und ihre Finanzierung hat sich von der Perspektive der „Kosten der Sozialen Sicherheit“ auf eine mehr vorausschauende Perspektive der Investitionen in Wirtschaftswachstum und sozialen Zusammenhalt verlagert. Lange Zeit stand in den Industrieländern die Eindämmung der Kosten der Sozialen Sicherheit im Mittelpunkt der Debatte; die Diskussion in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen dreht sich zur Zeit immer mehr darum, wie die Ausgaben der Sozialen Sicherheit erhöht werden können und wie der erforderliche fiskalische Handlungsspielraum gefunden werden kann. In beiden Ländergruppen steht jetzt eher das „Wie?“ als das „Wieviel?“ im Vordergrund.

104. Dieser Abschnitt untersucht den Umfang der für die Soziale Sicherheit weltweit bereitgestellten Mittel. Wieviel investieren die Länder in die Soziale Sicherheit und wie wird das finanziert? Im Durchschnitt werden 17,2 Prozent des globalen BIP für die Soziale Sicherheit bereitgestellt. Diese Ausgaben sind aber tendenziell in Ländern mit höherem Einkommen konzentriert, so dass dieser Durchschnitt nicht die Lage des überwiegenden Teils der Weltbevölkerung widerspiegelt, der in Ländern mit niedrigerem Einkommen lebt, wo sehr viel weniger in die Soziale Sicherheit investiert wird. Eine alternative Messung, die der Lage besser Rechnung trägt, ist ein einfacher Mittelwert der Anteile des BIP, die in verschiedenen Ländern für die Soziale Sicherheit bereitgestellt werden. Dies zeigt, dass im Durchschnitt die Länder 10,9 Prozent ihres jeweiligen Bruttoinlandsprodukts für die Soziale Sicherheit aufwenden. Die Bevölkerungsgröße verschiedener Länder kann ebenfalls als ein Gewicht zur Berechnung der mittleren Prozentsätze des BIP herangezogen werden: In diesem Fall zeigt das Ergebnis, dass für den „durchschnittlichen“ Einwohner nur 8,4 Prozent des BIP des Landes als Leistungen der Sozialen Sicherheit in Form von Geld- und Sachtransfers bereitgestellt werden (siehe Tabelle 2.2 in Bezug auf alle Ergebnisse).

Tabelle 2.2. Ausgaben der Sozialen Sicherheit nach Region und weltweit, letztes verfügbares Jahr (in Prozent des BIP)

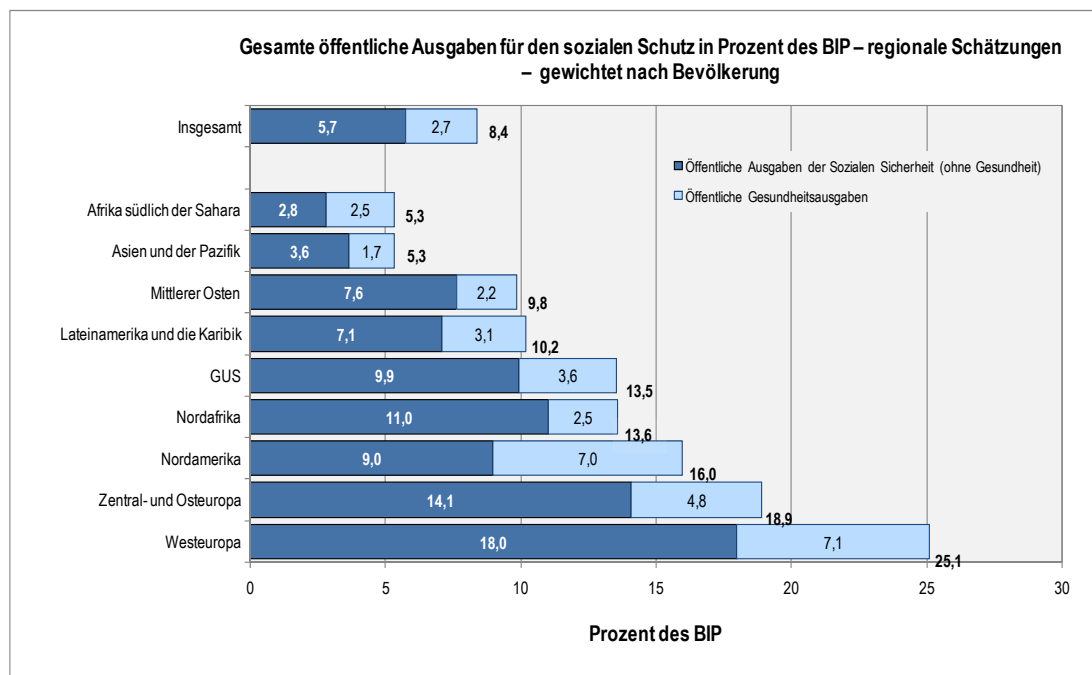
	Ausgaben der Sozialen Sicherheit (ohne Gesundheit) in Prozent des BIP			Öffentliche Gesundheitsausgaben in Prozent des BIP			Gesamtausgaben der Sozialen Sicherheit in Prozent des BIP		
	BIP-gewichtet	einfacher Durchschnitt	bevölkerungsgewichtet	BIP-gewichtet	einfacher Durchschnitt	bevölkerungsgewichtet	BIP-gewichtet	einfacher Durchschnitt	bevölkerungsgewichtet
Westeuropa	17,9	16,7	18,0	7,1	6,4	7,1	25,0	23,2	25,1
Zentral- und Osteuropa	14,5	13,9	14,1	5,0	5,0	4,8	19,5	18,9	18,9
Nordamerika	9,0	9,3	9,0	7,0	6,9	7,0	15,9	16,2	16,0
Nordafrika	10,5	9,5	11,0	2,5	2,4	2,5	13,0	11,9	13,6
GUS	9,0	8,2	9,9	3,9	2,7	3,6	12,9	10,9	13,5
Asien und der Pazifik	7,9	3,6	3,6	4,2	3,3	1,7	12,0	6,9	5,3
Mittlerer Osten	8,8	6,6	7,6	2,8	2,8	2,2	11,6	9,4	9,8
Lateinamerika und die Karibik	6,6	4,0	7,1	3,1	3,4	3,1	9,7	7,4	10,2
Afrika südlich der Sahara	5,6	2,3	2,8	3,1	2,4	2,5	8,7	4,8	5,3
INSGESAMT (138)	11,3	7,1	5,7	5,9	3,8	2,7	17,2	10,9	8,4

Quelle: Beruht auf Informationen von EUROSTAT, IAO, IWF, OECD und WHO, siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11* (Genf 2010), Tabelle 8.1.

105. Die Zahlen der Länder schwanken erheblich zwischen Regionen und zwischen Ländern mit unterschiedlichem Volkseinkommen. Während für die Einwohner Europas zwischen 20 und 30 Prozent des BIP in ihre Soziale Sicherheit investiert werden, wenden die meisten afrikanischen Länder nur 4-6 Prozent des BIP für Leistungen der Sozialen Sicherheit für ihre Einwohner auf; die meisten dieser Mittel werden für die Gesundheitsfürsorge aufgewendet statt für Geldtransfers zur Gewährleistung von Einkommenssicherheit (siehe Abbildung 2.4).

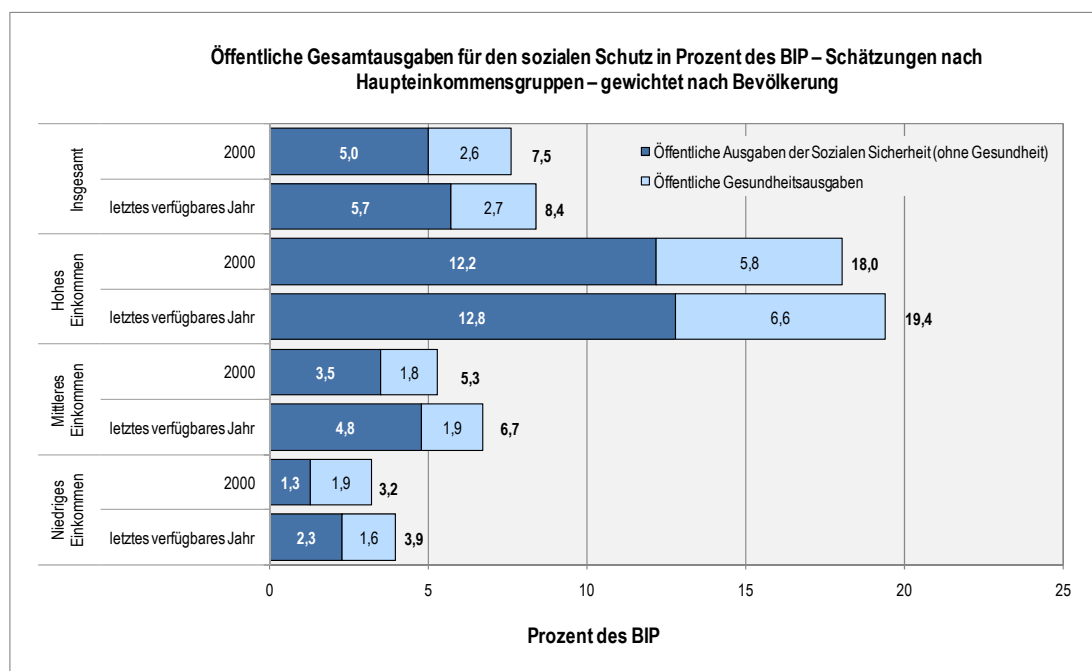
106. Im Allgemeinen wenden Länder mit höherem Einkommen einen größeren Anteil des BIP für die Soziale Sicherheit auf als Länder mit niedrigem Einkommen (siehe Abbildung 2.5). Während Länder mit niedrigem Einkommen aus öffentlichen Mitteln im Durchschnitt unter 4 Prozent ihres BIP für Gesundheitsfürsorge und nicht gesundheitsbezogene Einkommenstransfers im Rahmen der Sozialen Sicherheit aufwenden, ist dieser Anteil in Ländern mit mittlerem Einkommen mindestens zweimal so hoch (7 bis 10 Prozent) und in Ländern mit hohem Einkommen rund fünfmal so hoch (rund 20 Prozent). Abbildung 2.5 vergleicht auch die neueste Situation (Daten für das letzte verfügbare Jahr je nach Land) mit der Lage im Jahr 2009. Dieser Vergleich sollte insofern mit Vorsicht behandelt werden, als Daten für das Jahr 2000 für eine etwas kleiner Anzahl von Ländern vorliegen und die Verfügbarkeit von Daten für die berücksichtigten Fälle sich in einigen Ländern verbessert hat. Immerhin hat es den Anschein, dass der Anteil des BIP, der für die Soziale Sicherheit bereitgestellt wird, weltweit zugenommen hat. Diese Zunahme war überwiegend in Ländern mit mittlerem und höherem Einkommen zu verzeichnen.

Abbildung 2.4. Ausgaben der Sozialen Sicherheit nach Region, gewichtet nach Bevölkerung, letztes verfügbares Jahr (in Prozent des BIP)



Quellen: Beruht auf Informationen von EUROSTAT, IAO, IWF, OECD und WHO, siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 8.1.

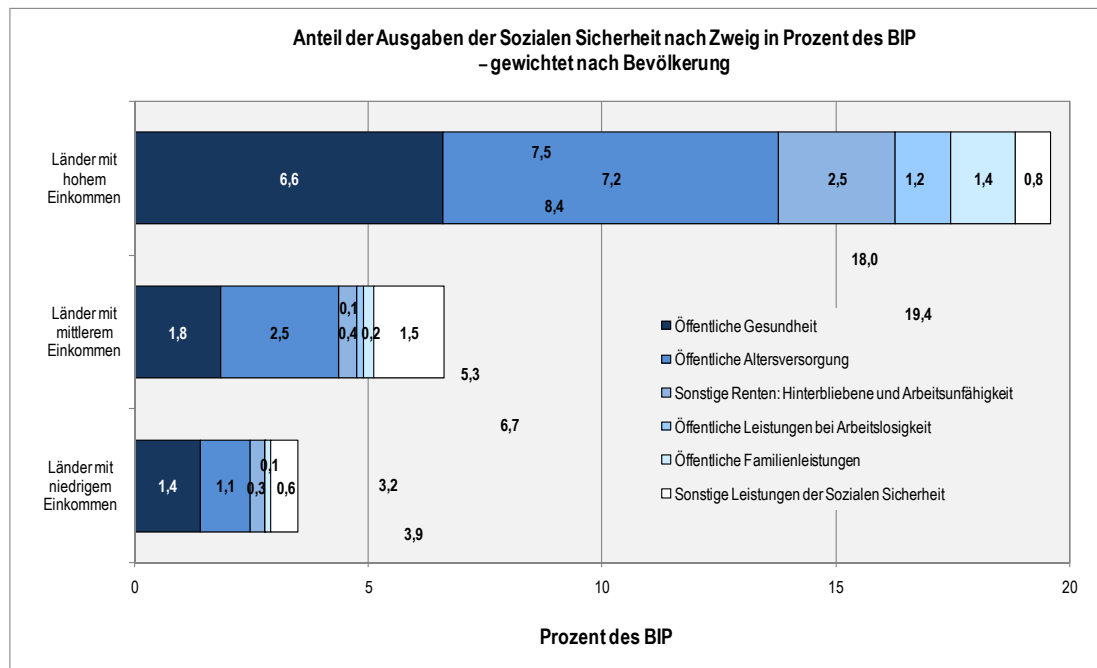
Abbildung 2.5. Ausgaben der Sozialen Sicherheit nach Einkommensniveau, gewichtet nach der Bevölkerung, 2000 im Vergleich zum letzten verfügbaren Jahr (in Prozent des BIP)



Quellen: Beruht auf Informationen von EUROSTAT, IAO, IWF, OECD und WHO, siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 8.2.

107. Hinsichtlich der Zusammensetzung der Sozialausgaben (Abbildung 2.6) überwiegen überall die Ausgaben für Gesundheit und Renten. Während aber in Ländern mit niedrigem Einkommen der größte Teil der Ausgaben der Sozialen Sicherheit für die Gesundheitsfürsorge aufgewendet wird, dominieren in anderen Ländern die Altersrenten. Nur in Ländern mit höherem Einkommen sind die Ausgaben für Zweige wie Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Familienleistungen, gemessen an den hierfür bereitgestellten Mitteln, erheblich.

Abbildung 2.6. Ausgaben der Sozialen Sicherheit nach Einkommensniveau und Zweig, gewichtet nach der Bevölkerung, letztes verfügbares Jahr (in Prozent des BIP)



Quelle: Beruht auf Informationen von EUROSTAT, IAO, IWF, OECD und WHO, siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 8.3.

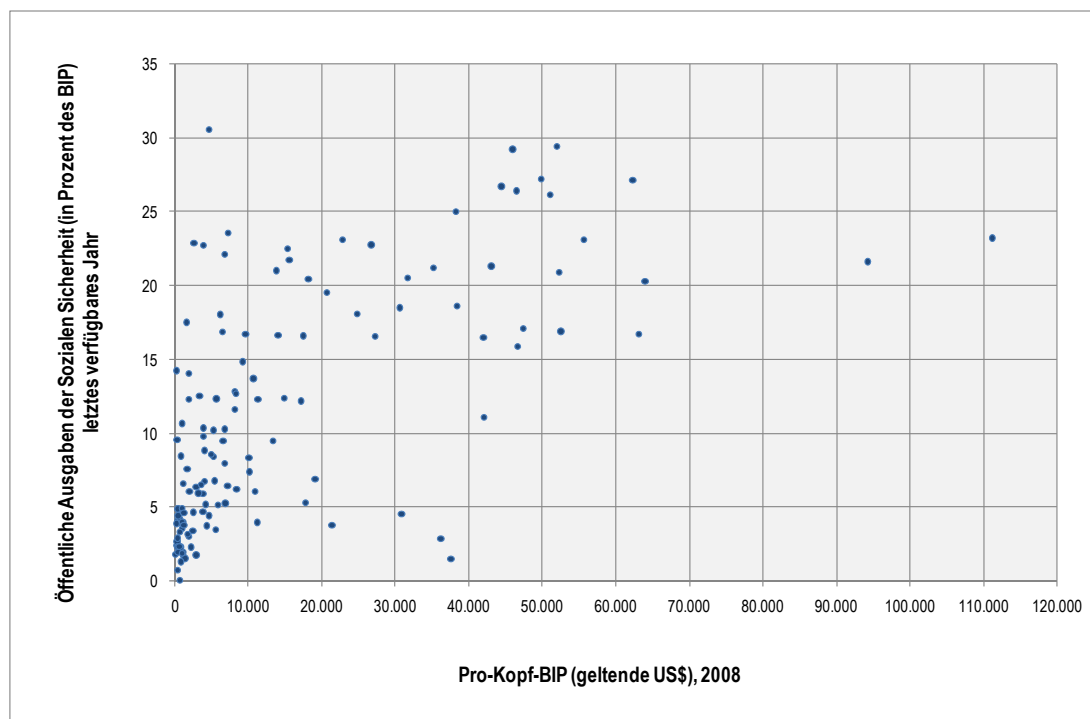
108. Obgleich dieses vorherrschende Muster eine gewisse Korrelation zwischen der Einkommenshöhe und den für die Soziale Sicherheit bereitgestellten Mitteln aufweist, lässt sich daraus nicht schließen, dass die Soziale Sicherheit ein „Luxus“-Gut ist. Im Gegenteil, Länder mit niedrigem Einkommen und hoher Armut und großen informellen Volkswirtschaften brauchen Soziale Sicherheit sogar noch mehr als andere Länder, obgleich sie möglicherweise andere Prioritäten in Bezug darauf haben, welche Zweige zuerst entwickelt und wie die Leistungen finanziert und gewährt werden sollten. Viele Untersuchungen zeigen eindeutig, dass in diesen Ländern nicht nur dafür gesorgt werden kann, dass die Soziale Sicherheit erschwinglich ist, sondern dass sie auch der Entwicklung förderlich ist².

109. Alle Länder können ungeachtet ihres Einkommensniveaus bis zu einem gewissen Grad frei über die Höhe der Ausgaben der Sozialen Sicherheit bestimmen. Länder mit vergleichbarem Pro-Kopf-BIP unterscheiden sich hinsichtlich des Umfangs ihrer öffent-

² Siehe beispielsweise IAA: *Can low-income countries afford basic social security?*, Social Security Policy Briefings, Paper 3 (Genf, 2008); OECD: *Promoting pro-poor growth: Social protection* (Paris, 2009); Peter Townsend (Hrsg.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building* (Basingstoke, IAA/Palgrave, 2009).

lichen Finanzen und des Anteils der für die Soziale Sicherheit bereitgestellten Mittel erheblich (siehe Abbildung 2.7).

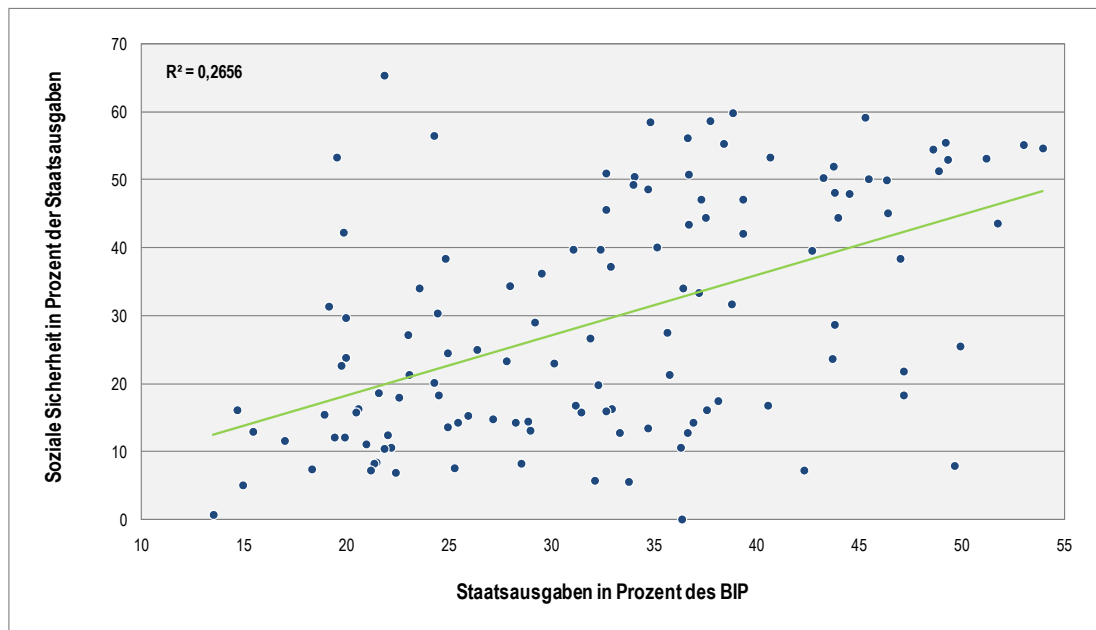
Abbildung 2.7. Stand der wirtschaftlichen Entwicklung (Pro-Kopf-BIP) und Ausgaben der Sozialen Sicherheit, letztes verfügbares Jahr (in Prozent des BIP)



Quelle: Beruht auf IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Anhang, Tabellen 13 und 25.

110. Die Höhe der Sozialausgaben hängt eng mit dem Umfang der staatlichen Gesamtausgaben eines Landes zusammen. Die Länder verfolgen bei der Zuteilung ihrer öffentlichen Mittel jedoch unterschiedliche Strategien. Abbildung 2.8 zeigt eindeutig, dass Länder mit Staatsausgaben im gleichen Umfang (Gesamtausgaben als Anteil am BIP) sehr unterschiedliche Teile ihrer verfügbaren Mittel für die Soziale Sicherheit aufwenden. In vielen Fällen ist dies auf unterschiedliche, oft durch historische Entwicklungen beeinflusste gesellschaftliche Präferenzen zurückzuführen. Daher hängt der Umfang der Investitionen in die Soziale Sicherheit (und somit Ausmaß und Umfang des Schutzes der Bevölkerung dieses Landes durch die Soziale Sicherheit) maßgeblich von dem vorherrschenden politischen und sozialen Willen (der Regierung, der Steuerzahler und der Wähler) ab, wodurch der fiskalische Handlungsspielraum, der zur Finanzierung dieses, nicht anderer Programme verfügbar ist, effektiv definiert wird.

Abbildung 2.8. Umfang und Anteil der Staatsausgaben für die Soziale Sicherheit
(letztes verfügbares Jahr)



Quelle: Auf der Grundlage von Daten der EU, der IAO, des IWF, der OECD und der WHO; siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 8.7.

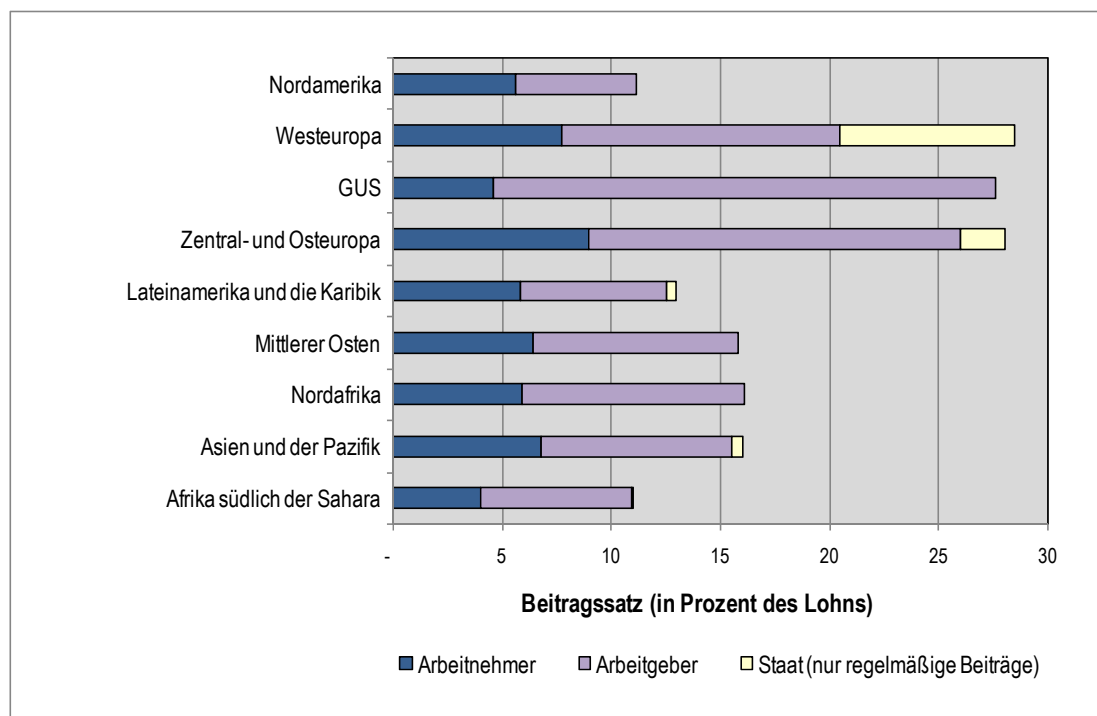
111. Die Art und Weise, wie Beschlüsse gefasst werden, ist somit für die Gestaltung und die Finanzierung der öffentlichen Programme für Soziale Sicherheit entscheidend. Im Wesentlichen geht es um die Entscheidung, inwieweit diese Programme als auf Beiträgen beruhende Sozialversicherung organisiert und inwieweit sie als beitragsfreie Programme, die für alle Einwohner oder alle Einwohner in einer bestimmten Gruppe zugänglich sind, organisiert werden sollten. Wie bereits dargelegt, hängt der Erfolg der verschiedenen Ansätze zur Gestaltung und Finanzierung der Sozialen Sicherheit weitgehend von der Arbeitsmarktstruktur, dem Anteil der formellen abhängigen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung und der Größe der informellen Wirtschaft ab.

112. Ein umfassender Datensatz, der die Ermittlung der globalen Finanzierungsmuster der Sozialen Sicherheit erlauben würde, liegt noch nicht vor, obgleich die IAO Daten über Finanzierungsquellen für die Soziale Sicherheit im Rahmen ihrer Untersuchung zur Sozialen Sicherheit sammelt. Was die öffentlichen Ausgaben für die Gesundheitsfürsorge angeht, so herrscht die Finanzierung aus dem allgemeinen Steuereinkommen vor gegenüber der Finanzierung aus Sozialbeiträgen. Etwas weniger als ein Viertel der nationalen öffentlichen Gesundheitsausgaben weltweit wird aus Sozialversicherungsbeiträgen finanziert (24,7 Prozent). Beiträge zur sozialen Krankenversicherung finanzieren etwas mehr als die Hälfte der öffentlichen Ausgaben für die Gesundheitsfürsorge in Europa und Zentralasien (51,1 Prozent), 27,1 Prozent in Gesamtamerika, 12 Prozent in Asien, im Mittleren Osten und in Nordafrika und nur 3 Prozent in Afrika südlich der Sahara. Gewichtet man, statt einfache Durchschnittswerte zu nehmen, den Durchschnittswert mit dem Umfang der Gesundheitsausgaben, ergibt sich ein anderes Bild. Dann werden weltweit und in allen Ländern bis auf Länder mit niedrigem Einkommen rund 40 Prozent der Gesundheitsausgaben durch auf Beiträgen beruhende Systeme der Sozialen Sicherheit finanziert, während in Ländern mit niedrigem Einkommen der Anteil nur 7 Prozent beträgt. Gleichzeitig hängen viele Länder mit niedrigem Einkommen in hohem Maß von Auslandshilfe ab, um ihre Bedürfnisse im Bereich der Gesundheitsfürsorge finanzieren

zu können: Im Jahr 2006 machte die Fremdfinanzierung der Gesundheitsfürsorge in diesen Ländern im Durchschnitt nahezu die Hälfte ihrer Finanzierung der Gesundheitsfürsorge aus öffentlichen Mitteln aus (46 Prozent) und hat seitdem im Vergleich zu 2000 erheblich zugenommen (35 Prozent).

113. Es gibt keine vergleichbaren globalen Schätzungen für die Finanzierungsmuster im Bereich der nicht gesundheitsbezogenen Sozialen Sicherheit. Aus den Mustern des Deckungsumfangs geht jedoch klar hervor, dass auf Beiträgen beruhende Systeme der Sozialen Sicherheit überwiegen, wenngleich sie nur eine Minderheit der Bevölkerung schützen, insbesondere in Ländern mit niedrigerem Einkommen. Aber umfassende Daten gibt es nur für ausgewählte Länder. Auf lange Sicht besteht das Ziel darin, alle Finanzierungsmuster der Systeme der Sozialen Sicherheit – sowohl gesundheitsbezogene als auch nicht gesundheitsbezogene – nach Einnahmenart und Herkunftssektor abschätzen zu können. Es sollte möglich sein, für jedes Land das zu schätzen, was die Europäische Union bereits für ihre 27 Mitgliedstaaten tun kann: Nahezu 60 Prozent der Gesamteinnahmen sind Sozialbeiträge, von denen 30 Prozent von privatwirtschaftlichen Arbeitgebern, mehr als 20 Prozent von den Beschäftigten und sonstigen geschützten Personen (d.h. von Haushalten), 8 Prozent von den Regierungen als Arbeitgeber und unter 1 Prozent von nichtstaatlichen Organisationen als Arbeitgeber stammen. Der Rest stammt überwiegend aus allgemeinen Steuern – die natürlich von Unternehmen und Haushalten erhoben werden. Etwas mehr als 3 Prozent der Gesamteinnahmen stammen aus sonstigen Einkünften, darunter ein großer Teil aus Einkünften aus Kapitalanlagen der Fonds der Sozialen Sicherheit. Der Staat ist der größte Finanzierer der Systeme der Sozialen Sicherheit in der Europäischen Union (47 Prozent), während 30 Prozent unmittelbar von Unternehmen und 21 Prozent von Haushalten beigesteuert werden.

Abbildung 2.9. Finanzierung der Sozialen Sicherheit (Altersversorgung): Beiträge von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierungen



Anmerkung: Staatliche Beiträge werden nur berücksichtigt, soweit sie regelmäßig sind; unregelmäßige oder diskretionäre staatliche Mittel werden nicht berücksichtigt.

Quelle: Beruht auf IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Anhang, Tabelle 16.

114. Die begrenzten Daten, die zur Finanzierung der Leistungen bei Alter (hauptsächlich Renten) vorliegen, zeigen erhebliche regionale Schwankungen bei der Verteilung des Gesamtbeitragspakets zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und dem Staat (siehe Abbildung 2.9). Es ist aber zu beachten, dass viele Regierungen unregelmäßige oder diskretionäre Beiträge zu den Rentensystemen leisten, die hier nicht berücksichtigt werden konnten.

2.4. Eine zweite Schlussfolgerung

115. Die Hauptherausforderungen für die nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit, die im Vorstehenden dargelegt worden sind – Deckungsumfang, wirtschaftliche und soziale Angemessenheit und Finanzierung –, werden alle entscheidend durch die Regierungsführung beeinflusst. Mit guter Regierungsführung können Systeme eingerichtet und Mittel zugeteilt werden (selbst wenn sie zunächst einen bescheidenen Umfang haben) und kann ein Mindestmaß an Angemessenheit sichergestellt werden. Ein fiskalischer Handlungsspielraum und ein politischer Handlungsspielraum müssen durch politischen Willen und Investitionen in effiziente Institutionen geschaffen werden. Diese wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen sollten sich auf die Ziele der produktiven Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit konzentrieren, unterstützt durch gute Regierungsführung auf der Grundlage eines fundierten sozialen Dialogs.

116. Der einzige praktische Weg, um zu einem nachhaltigen Gleichgewicht zwischen den Herausforderungen, die mit hoher Deckung, angemessenen Leistungen und nachhaltiger Finanzierung verbunden sind, zu gelangen, führt in der Tat über gute Regierungsführung auf der Grundlage eines fundierten Sozialdialogs und Konsenses. Wie ein solches Gleichgewicht erreicht werden soll, ist eine Frage von entscheidender Bedeutung in den Debatten über die Reformen, die notwendig sind, um die Systeme der Sozialen Sicherheit an demographische Veränderungen anzupassen; und die Frage erlangt rasch größere Bedeutung in der jetzigen Nachkrisenzeit, in der umfangreiche Konjunkturpakete aus öffentlichen Einnahmen zu finanzieren sind. Eine gute und verantwortungsbewusste soziale Regierungs- und Verwaltungsführung stellt die zentrale Herausforderung für alle nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit dar. Auf die Frage der Regierungs- und Verwaltungsführung als ein zentrales Element in allen künftigen Strategien der Sozialen Sicherheit kommt Kapitel 4 zurück.

Kapitel 3

Aktuelle politische Antworten

117. Die Länder haben mit einer großen Vielfalt von unterschiedlichen Antworten auf den globalen Bedarf an Sozialer Sicherheit und die in Kapitel 2 aufgeführten Hauptherausforderungen reagiert: Ausweitung des Deckungsumfangs; Angemessenheit der Leistungen; Ausgaben und Finanzierung; und Regierungs- und Verwaltungsführung; und Leistungsgewährung.

118. Dieses Kapitel gibt einen zusammenfassenden Überblick über die derzeitige Lage in spezifischen Zweigen der Sozialen Sicherheit und die nationalen politischen Antworten. Im Mittelpunkt stehen einige globale Tendenzen, die durch ausgewählte nationale Erfahrungen veranschaulicht werden. Eine ausführlichere Diskussion der globalen und regionalen Trends findet sich im *World Social Security Report 2010/11*.

3.1. Den Zugang zu Gesundheitsdiensten ermöglichen: Sozialer Gesundheitsschutz

119. Der Zugang zu Gesundheitsdiensten ist eine wesentliche Voraussetzung für einen Mindestlebensstandard und das künftige Wohlbefinden und die künftige Produktivität. Ein Großteil der Weltbevölkerung hat jedoch keinen Zugang zu Gesundheitseinrichtungen oder -diensten. Noch viel mehr Menschen laufen Gefahr, infolge notwendiger Ausgaben für die Gesundheitsversorgung in Ermangelung eines angemessenen sozialen Gesundheitsschutzes noch weiter in die Armut getrieben zu werden¹.

120. *Soziale Gesundheitsschutzsysteme* sollten im Hinblick auf die Verwirklichung eines universellen Zugangs, die Gewährleistung eines finanziellen Schutzes und die effiziente und wirksame Bereitstellung von Gesundheitsdiensten gestaltet werden. Pluralistische Finanzierungsmechanismen mit einer Kombination der folgenden Mittelquellen können eingesetzt werden, um diese Ziele zu erreichen: i) direkte oder indirekte Steuern, ii) Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge; und iii) Prämien.

121. Ein weiteres Schlüsselement des sozialen Gesundheitsschutzes ist Krankenurlaub und der damit zusammenhängende Einkommensersatz in Form einer Ausgleichszahlung, wie im Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, und im Übereinkommen (Nr. 130) über ärztliche Betreuung und Krankengeld, 1969, festgelegt. Bezahlter Krankenurlaub trägt dazu bei, die Gesundheitsergebnisse zu verbessern, Einkommenssicherheit anzugehen und durch Krankheit verursachte finanzielle Härten zu vermeiden.

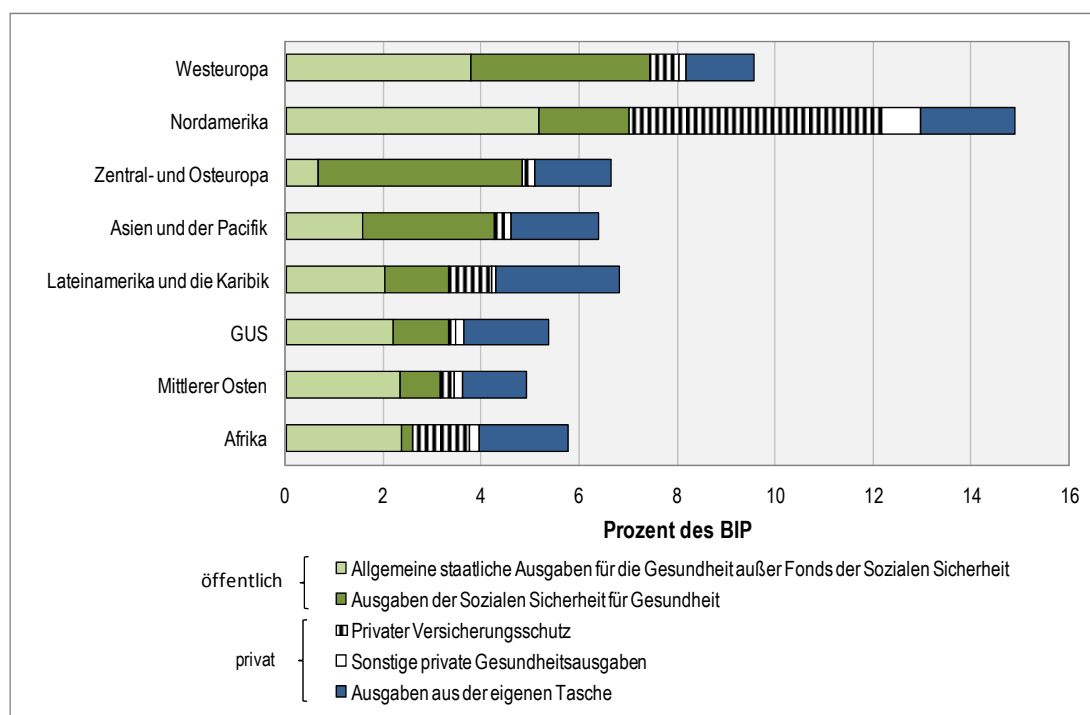
¹ WHO: *The world health report: Health systems financing: the path to universal coverage* (Genf, 2010); IAA: *Social Health Protection: An ILO strategy towards universal access to health care*, Social Security Policy Briefings, Paper 1 (Genf, 2008).

122. Um die Ziele des sozialen Gesundheitsschutzes zu erreichen, muss die *gesetzliche* universelle Deckung zu einem *effektiven* Zugang zu Gesundheitsdiensten führen. Das Konzept der Deckung der Gesundheitsversorgung ist multidimensional, und seine Messung ist komplizierter als bei anderen Zweigen der Sozialen Sicherheit. Ein effektiver Zugang setzt voraus, dass die Gesundheitsdienste verfügbar, bezahlbar und von angemessener Qualität sind – und dass ein finanzieller Schutz geboten wird.

Finanzierungs- und Zugangsformen im Bereich der Gesundheitsversorgung

123. Es liegt auf der Hand, dass alle Dimensionen des Deckungsumfangs der Gesundheitsversorgung von der Höhe der öffentlichen Ausgaben abhängen, die für das Gesundheitswesen bereitgestellt werden. Abbildung 3.1 zeigt Höhe und Struktur der Finanzierung der Gesundheitsversorgung aus öffentlichen und privaten Quellen und belegt damit das unterschiedliche Ausmaß des Engagements des öffentlichen Sektors in der Finanzierung der Gesundheitsversorgung in den verschiedenen Regionen. Daraus geht eindeutig hervor, dass ein geringerer Umfang der öffentlichen Finanzierung tendenziell mit höheren Anteilen der privaten, aus der eigenen Tasche zu bestreitenden Ausgaben einhergeht, wodurch der Zugang armer und verletzlicher Menschen zur Gesundheitsversorgung behindert wird.

Abbildung 3.1. Finanzierung der Gesundheitsversorgung: Öffentliche und private Quellen der Gesundheitsausgaben in Prozent des BIP, 2006



Quelle: Beruht auf IAO- und WHO-Daten; siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11* (Genf, 2010), Abbildung 3.3.

124. Die Sicherstellung eines finanziellen Schutzes setzt voraus, dass die Gesundheitsdienste für Arbeitnehmer und ihre Familien sowohl in der informellen als auch in der formellen Wirtschaft *erschwinglich* sind. Die Erschwinglichkeit lässt sich anhand des Anteils der aus der eigenen Tasche zu bestreitenden Ausgaben für die Gesundheitsversorgung an den Gesamteinnahmen oder -ausgaben des Haushalts bewerten. Angaben

über die Selbstzahlungen können als Ersatzkennziffer für die Größe der Deckungslücke im Kontext einer Reihe von Indikatoren in Bezug auf den Umfang des gebotenen finanziellen Schutzes verwendet werden.

125. In Ländern mit niedrigem Einkommen wird mehr als die Hälfte (55 Prozent) der Gesundheitsausgaben im Schnitt durch Selbstzahlungen der Haushalte gedeckt. In manchen Ländern, wie Indien, Kambodscha und Pakistan, bestreiten die Menschen mehr als 80 Prozent der gesamten Gesundheitsausgaben aus der eigenen Tasche, weil es keine Mechanismen des sozialen Gesundheitsschutzes gibt, die medizinische Leistungen bereitstellen, wie steuerfinanzierte Dienste oder soziale oder kommunale Versicherungssysteme. In Ländern mit mittlerem Einkommen beträgt der durchschnittliche Anteil der Eigenzahlungen 40 Prozent, während er in Ländern mit hohem Einkommen bei 10 Prozent liegt. Hohe Eigenzahlungen sind eine wesentliche Ursache von Verarmung, und – was nicht überraschend ist – es besteht eine starke Korrelation zwischen Zahlungen aus der eigenen Tasche und der Verbreitung von Armut in einem gegebenen Land. Wichtig ist der Hinweis, dass der verzeichnete Umfang der Zahlungen aus eigener Tasche nicht die extrem Armen berücksichtigt, die sich überhaupt keine ärztliche Behandlung leisten können.

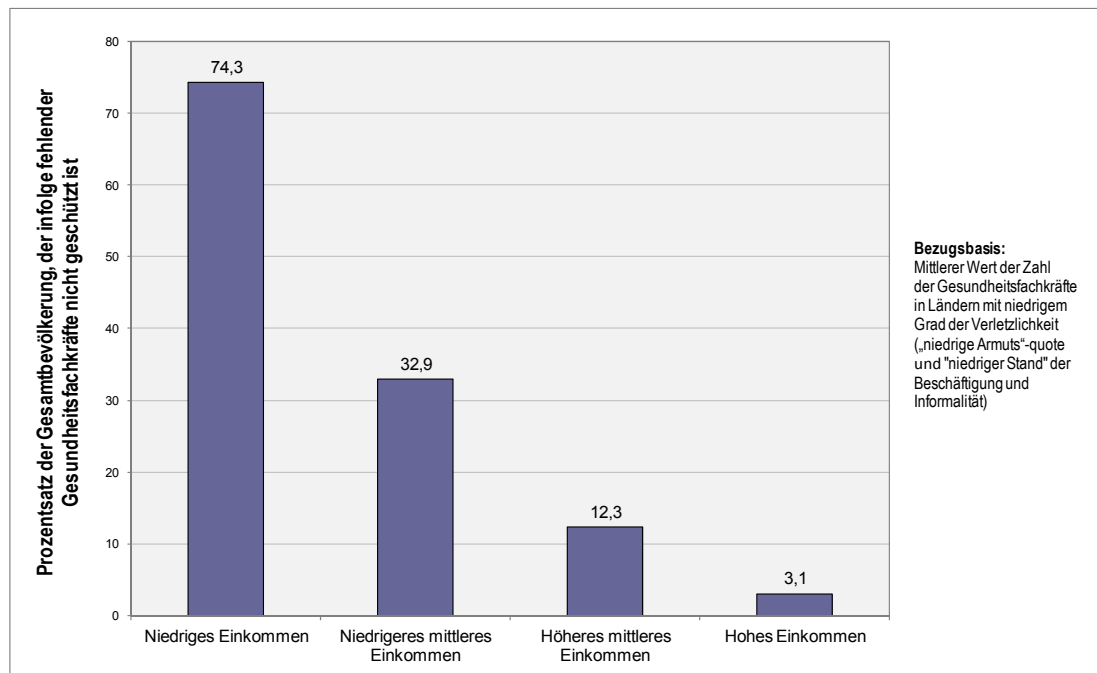
Indikatoren für den Zugang zu Gesundheitsversorgungsdiensten

126. Deckung der Gesundheitsversorgung bedeutet erschwinglichen Zugang zu einer (qualitativ guten) Gesundheitsversorgung durch verschiedene öffentliche oder private Maßnahmen. Physischer Zugang zu Gesundheitsanbietern, Behandlungen und Medikamenten erfordert eine ausreichende Gesundheitsinfrastruktur und ausreichendes Gesundheitspersonal sowie die Bereitstellung von medizinischen Gütern und Dienstleistungen.

127. Die Indikatoren für einen faktischen „Zugang“ zu sozialen Gesundheitsdiensten sind im Allgemeinen schwach. Die IAO hat einen Indikator entwickelt, der auch die Angebotsseite der Zugangsverfügbarkeit widerspiegelt – in diesem Fall die Verfügbarkeit von personellen Ressourcen auf einem Stand, der zumindest einen grundlegenden, aber universellen, effektiven Zugang gewährleistet². Abbildung 3.2 bietet eine globale Übersicht über das geschätzte Zugangsdefizit nach Einkommensniveau der Länder. Daraus ergibt sich der Schluss, dass 30 bis 36 Prozent der Weltbevölkerung keinen Zugang zu Gesundheitsdiensten haben (wobei Thailand als Maßstab genommen wird). Länder mit niedrigem Einkommen, von denen die meisten in Afrika und Asien liegen, weisen die höchsten Zugangsdefizite auf, im Durchschnitt 74 Prozent der Bevölkerung gegenüber 33 Prozent in Ländern mit niedrigerem mittleren Einkommen, 12 Prozent in Ländern mit höherem mittleren Einkommen und 3 Prozent in Ländern mit hohem Einkommen.

² Siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., S. 41, zu methodologischen Erläuterungen.

Abbildung 3.2. IAO-Zugangsdefizit-Indikator, 2006 (gemessener Fehlbestand an qualifizierten medizinischen Fachkräften als Ersatzkennziffer)



Quelle: Beruht auf WHO-Daten. Siehe auch IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 3.8.

128. Ein effektiver Zugang ist nicht für alle Bevölkerungsgruppen gleich. Frauen sehen sich beim Zugang zur Gesundheitsversorgung aus verschiedenen Gründen besonders hohen Hürden gegenüber, darunter fehlendes Einkommen oder fehlende Bildung, Informalität und Betreuungsaufgaben.

Ausweitung des Deckungsumfangs des sozialen Gesundheitsschutzes

129. In etlichen Ländern in verschiedenen Teilen der Welt sind Anstrengungen zur Ausweitung des Deckungsumfangs des sozialen Gesundheitsschutzes unternommen worden. Thailand weitet seit vielen Jahren den Deckungsumfang des sozialen Gesundheitsschutzes durch sein universelles System aus, das den Armen effektiven Zugang verschafft (siehe Kasten 3.1). Mehrere andere Länder haben sich darum bemüht, mehr Mittel in ihre Gesundheitsversorgungssysteme zu schleusen und das Angebot an Gesundheitsdiensten zu verbessern.

Kasten 3.1**Ausweitung des sozialen Gesundheitsschutzes in Thailand**

Wie in vielen Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen war der öffentliche Krankenversicherungsschutz in Thailand lange Zeit auf Beschäftigte im öffentlichen Sektor im Rahmen der Krankenversicherung für Beamte (CSMBS) und der Krankenversicherung für Staatsbetriebe beschränkt. Um die Deckung auf Arbeitnehmer in der formellen Privatwirtschaft auszuweiten, wurde im Jahr 1991 das Gesetz über Soziale Sicherheit erlassen, das zur Krankenversicherung der Sozialen Sicherheit (SSO) führte. Der Deckungsumfang war zunächst auf Beschäftigte von Betrieben mit 20 oder mehr Arbeitnehmern beschränkt, im Jahr 2002 wurde der gesetzliche Deckungsumfang auf alle Unternehmen ausgeweitet, selbst solche mit nur einem Beschäftigten. Kurz zuvor, im Jahr 2001, hatte Thailand mit der Einführung eines universellen Gesundheitsversorgungssystems, das jetzt gemeinhin als das „UC-System“ (früher das „30-Baht“-System) bezeichnet wird, einen radikalen Schritt in Richtung umfassenden Gesundheitsschutz getan. Das System bietet jedem thailändischen Bürger, der weder dem SSO-System noch dem CSMBS angeschlossen ist, Zugang zu Gesundheitsdiensten, die von bestimmten distriktbasierten Netzen von Anbietern bereitgestellt werden (die aus Gesundheitszentren, Distriktkrankenhäusern und kooperierenden Provinzkrankenhäusern bestehen).

Infolgedessen erreichte der gesetzliche Krankenversicherungsschutz in Thailand im Zeitraum 2006-07 nahezu 98 Prozent der Bevölkerung, wobei 75 Prozent durch das UC-System garantiert werden. Dank seinem pluralistischen Ansatz gelang es Thailand, innerhalb relativ kurzer Zeit einen nahezu universellen Deckungsumfang zu erreichen. Trotz einiger noch verbleibender Herausforderungen hat die Bevölkerung jetzt Zugang zu einer umfassenden Palette von Gesundheitsdiensten, im Prinzip ohne Zuzahlungen oder Benutzergebühren, einschließlich ambulanter Dienste, stationärer Dienste und Entbindungsfürsorge, die von öffentlichen und privaten Anbietern erbracht werden, innerhalb eines Rahmens, der präventive und rehabilitative Aspekte betont.

Quellen: Beruht auf IAA: *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Genf, 2010), V. Tangcharoensathien et al.: „From Targeting to Universality: Lessons from the health system in Thailand“, in Peter Townsend (Hrsg.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009) Seite 310 bis 322.

130. Auch etliche afrikanische Länder haben bei der Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsdiensten für ihre Bevölkerungen Fortschritte erzielt. Ghana, ein Land, dessen Erwerbsbevölkerung zu 90 Prozent in der informellen Wirtschaft tätig ist, hat mit Erfolg Herausforderungen wie unzureichende Finanzierung, qualitativ minderwertige Dienste und Ausgrenzung bewältigt, indem es vielfältige soziale Gesundheitssysteme einführte, die von gemeinwesenbasierten Systemen bis zu einer staatlichen Krankenversicherung für verschiedene Bevölkerungsgruppen reichen, und sie schrittweise in eine nationalen Gesundheitspolitik einbezog (siehe Kasten 3.2). Hier zeigt die Erfahrung, dass ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg in der Sicherstellung des Zugangs für alle Bürger liegt, während gleichzeitig gezielt auf die Armen und die Verletzlichsten abgestellt wird, wodurch eine nachteilige Auswahl und die Zersplitterung der Risikopools vermieden wird.

131. Etliche Länder in Lateinamerika haben erhebliche Fortschritte bei der Ausweitung des sozialen Gesundheitsschutzes erzielt. Costa Rica hat einen umfassenden Gesundheitsschutz durch eine Verbindung von Krankenversicherung und freiem Zugang zu öffentlichen Gesundheitsdiensten erreicht. Kolumbien ist es gelungen, den Krankenversicherungsschutz durch teilsubventionierte Beiträge zur Krankenversicherung für arme Bevölkerungsgruppen auszuweiten.

Kasten 3.2

Ausweitung des sozialen Gesundheitsschutzes in Ghana

Lange Zeit erfolgte der Zugang zur Gesundheitsversorgung in Ghana nur gegen Barzahlung, was zu zunehmenden Ungleichheiten und sich verschlechternden Gesundheitsergebnissen führte. Dies hat vor kurzem zur Verwirklichung des nationalen Krankenversicherungssystems (NHIS) geführt, dessen erklärte Aufgabe es ist, diese Herausforderungen anzugehen und „für alle Einwohner Ghanas einen gerechten universellen Zugang zu wesentlichen Gesundheitsdiensten von akzeptabler Qualität sicherzustellen, ohne dass am Ort der Inanspruchnahme der Leistung eine Selbstzahlung verlangt wird“. In diesem pluralistischen System decken drei Hauptarten von Krankenversicherung verschiedene Gruppen der Bevölkerung ab: 1) auf Gegenseitigkeit beruhende (oder gemeinwesenbasierte) Distrikt-Krankenversicherungssysteme, die in einem Distrikt unterhalten werden und denen alle Einwohner des Distriktes beitreten können; 2) private gewerbliche Krankenversicherungssysteme, wobei es sich um private gewinnorientierte Systeme handelt, die nicht auf eine bestimmte Region oder einen bestimmten Distrikt Ghanas beschränkt sind, denen somit alle ghanaischen Einwohner in diesem Gebiet beitreten können; 3) private auf Gegenseitigkeit beruhende (gemeinwesenbasierte) Krankenversicherungssysteme, die bestimmte Gruppen von Personen versorgen – beispielsweise Mitglieder eines Klubs, einer Kirche oder irgendeiner anderen Organisation –, die sich zusammenschließen, um eigene auf Gegenseitigkeit beruhende Krankenversicherungssysteme einzurichten; normalerweise steht die Mitgliedschaft nur Mitgliedern der betreffenden Organisation offen. Die NHIS-Prämien richten sich im Allgemeinen nach der Zahlungsfähigkeit der Teilnehmer. Kommunale Versicherungsausschüsse teilen die Einwohner in vier soziale Gruppen ein, nämlich die durch und durch Armen, die Armen, die Mittelklasse und die Reichen, und stufen ihre jeweiligen Beiträge entsprechend ab. Die ärmste Kategorie der Bevölkerung sowie die über 70-jährigen und ehemalige im Ruhestand lebende Beitragszahler des Social Security and National Insurance Trust (SSNIT) sind von der Zahlung von Prämien oder Beiträgen befreit.

Im Rahmen einer großen nationalen Solidaritätsanstrengung wird das System durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 2,5 Prozentpunkte und eine Umverteilung von 2,5 Prozentpunkten des Beitrags der Mitglieder des nationalen Rentensystems an die nationale Krankenversicherung finanziert. Die in der informellen Wirtschaft Tätigen leisten nur einen relativ kleinen Beitrag, der nicht kostendeckend ist.

Daten aus der NHIS-Zentrale in Accra zeigen, dass im Jahr 2008 12,5 Millionen Ghanäer bzw. 61 Prozent der Gesamtbevölkerung von 20,4 Millionen beim NHIS registriert waren. Von der Gesamtzahl der Versicherten waren 6,3 Millionen (oder knapp über 50 Prozent) Kinder unter 18 Jahren, 867.000 (oder 6,9 Prozent) waren über 70 Jahre alt, und 303.000 (oder 2,4 Prozent) wurden als „notleidend“ eingestuft, die im Prinzip alle von der Beitragszahlung befreit waren.

Quelle: Beruht auf IAA: Extending social security to all, a.a.O.

132. Anstrengungen zur Ausweitung des Deckungsumfangs des sozialen Gesundheitsschutzes sind auch in etlichen entwickelten Ländern unternommen worden. Insbesondere die Vereinigten Staaten sind den fehlenden Krankenversicherungsschutz für einen Großteil der Bevölkerung sowie Qualitäts- und Kostenfragen durch eine Reform der Gesundheitsversorgung im März 2010 angegangen (siehe Kasten 3.3).

Kasten 3.3**Reform der Gesundheitsversorgung in den Vereinigten Staaten**

Im März 2010 verabschiedete der Kongress der Vereinigten Staaten den Patient Protection and Affordable Care Act nach einjährigen ausgiebigen Debatten im Land. Mit dem Gesetz werden drei Hauptziele verfolgt: Ausweitung des Deckungsumfangs des sozialen Gesundheitsschutzes; Beendigung einiger Praktiken der privaten Versicherungsindustrie, die negative Auswirkungen auf die Versicherten hatten oder zu Ausgrenzung führten; Eindämmung der zunehmenden Kosten der Gesundheitsversorgung.

Während das Gesetz auf lange Sicht die Kosten eindämmen soll, muss es die Einsparungen mit den 875 Milliarden US-Dollar austarieren, die für die Ausweitung des Deckungsumfangs auf 32 Millionen nichtversicherte Amerikaner bis 2019 ausgegeben werden. In den nächsten zehn Jahren wird die Politik Maßnahmen in Gang setzen, die die größte Ausweitung des Deckungsumfangs seit 1965 bewirken werden, als Medicare und Medicaid eingeführt wurden.

Nahezu alle Bürger der Vereinigten Staaten und sich rechtmäßig im Land aufhaltende Personen sind verpflichtet, eine Krankenversicherung abzuschließen, oder sie müssen eine Strafe von mindestens 750 US-Dollar pro Jahr zahlen. Einzelpersonen und Arbeitgeber werden in der Lage sein, Versicherungsschutz über neue Online-Börsen zu erwerben, die dazu dienen, die Leistungsempfänger besser über Preise, Leistungen und Optionen zu informieren. Für einkommensschwächere Gruppen werden Subventionen für den Erwerb von Versicherungsschutz bereitgestellt werden, und die Anspruchskriterien werden auf Medicaid ausgeweitet werden, das Unterstützungsprogramm für die Einkommensschwächsten. Damit werden geschätzte 16 Millionen mehr der ärmsten Menschen anspruchsberechtigt sein.

Kleinbetriebe mit weniger als 25 Beschäftigten werden Subventionen für den Abschluss einer Krankenversicherung für ihre Beschäftigten erhalten; und größere Unternehmen werden eine Strafe zahlen müssen, wenn sie ihre Beschäftigten nicht versichern. Junge Erwachsene unter 26 Jahren können im Rahmen der Versicherungspolice ihrer Eltern versichert werden. Der Übergang in den Arbeitsmarkt gestaltet sich für junge Erwachsene weniger formell, da sie Teilzeit-, Anfangs- oder Vertragsstellen annehmen, die in der Regel nicht mit einer Krankenversicherung verbunden sind.

Um die Selbstzahlungen zu verringern, wird eine Ermäßigung von 250 US-Dollar in Bezug auf die Deckungslücke für Personen eingeführt werden, die durch den Medicare-Arzneimittelpool geschützt sind. Medicare, das Programm für Menschen über 65 Jahren, wird ebenfalls Veränderungen erfahren, um die Dienstleistungen zu verbessern und Ineffizienz und Betrug abzubauen.

Um das zweite Ziel der Reform zu erreichen – die Versicherungsunternehmen rechenschaftspflichtig zu machen –, verbietet es das Gesetz den Versicherern, Personen mit Vorerkrankungen den Versicherungsschutz zu verweigern, oder den Versicherungsschutz rückgängig zu machen, wenn jemand verletzt wird oder erkrankt.

Das dritte Ziel der Reform – Dämpfung der Kosten der Gesundheitsversorgung – wird durch die Einführung neuer Steuern auf teure Versicherungspläne und einkommensstarke Gruppen erreicht werden. Ab 2018 wird jeder Dollar, den Arbeitgeber und Einzelpersonen für irgendeinen Versicherungsplan aufwenden, der mehr als 27.500 Dollar jährlich kostet, zu 40 Prozent besteuert werden. Das Gesetz wird den Bundeshaushalt bis 2019 um schätzungsweise 143 Milliarden US-Dollar entlasten.

Finanzielle Zwänge angehen

133. In vielen entwickelten Ländern geben die wachsenden Ausgaben für die Gesundheitsversorgung Anlass zu Besorgnis. In den OECD-Ländern machen die gesamten Gesundheitsausgaben (öffentliche und private) im Durchschnitt 9 Prozent des BIP aus und reichen von 5,9 Prozent in Mexiko bis zu 16 Prozent in den Vereinigten Staaten. Mit Ausnahme der Vereinigten Staaten wird der größte Teil der Gesundheitsausgaben in den OECD-Ländern durch öffentliche Ausgaben gedeckt und aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen und dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert.

134. Allgemein gesehen hat die Finanzierung der Gesundheitsversorgung durch Steuern oder öffentliche Haushalte – im Gegensatz zur Sozialversicherung durch soziale Gesundheitsbeiträge – keine unmittelbare Auswirkung auf die Höhe der Gesundheitsausgaben. Das überwiegend privat finanzierte System in den Vereinigten Staaten ragt sowohl in Bezug auf die öffentlichen als auch in Bezug auf die privaten Gesundheitsausgaben heraus. Zu den möglichen Gründen für die höheren Kosten in privat organisierten Systemen gehören: zersplitterte Risikopools und die geringere Kaufkraft von Krankenversicherungskassen im Vergleich zu größeren öffentlichen Krankenversicherungsfonds und nationalen Gesundheitssystemen; höhere Kosten für Verwaltung und Öffentlichkeitsarbeit; und höhere Gehälter für Gesundheitsfachkräfte.

Kasten 3.4 **Reform der Gesundheitsversorgung in Frankreich, Deutschland** **und den Niederlanden**

Im Jahr 2005 schlossen der Französische Nationale Krankenkassenverband (UNCAM) und die drei Ärztegewerkschaften eine Vereinbarung über die Einführung einer Registrierung bei einem behandelnden Arzt und Anpassungen der Ärztehonorare. Mit der Vereinbarung sollte eine Milliarde EURO bei den Gesundheitsausgaben eingespart werden (insbesondere in Bezug auf Langzeiterkrankungen, Krankheitsurlaub, Rezepte usw.). Die Honorare für die Konsultation von Fachärzten wurden erhöht, die Honorare der Allgemeinärzte wurden jedoch nicht angetastet. Im Verein mit den wesentlichen Reformen von 2004 bestand das Ziel darin, den Zugang der Patienten zu Fachärzten einzuschränken, indem als Kostendämpfungsmaßnahme die Einschaltung eines Überweisungssystems anstelle einer unmittelbaren Konsultation von Fachärzten vorgesehen wurde. Weitere Kostendämpfungsmaßnahmen umfassten: Begrenzung der Zahl der Krankenhaus-Akutbetten; Einschränkung der erstatteten Arzneimittel (600 Arzneimittel sind aus der Liste der von den Kassen erstatteten Arzneimittel gestrichen worden); Behandlungsprotokolle für chronische Erkrankungen; und neue Zuzahlungen für verschriebene Arzneimittel, Arztbesuche und Krankenwagentransporte, die nicht von einer privaten Zusatzkrankenversicherung erstattet werden. Alle diese Maßnahmen haben in den vergangenen Jahren zu einem Abbau des Defizits beigetragen. Außerdem wurde im Jahr 2009 ein neuer französischer Gesetzesentwurf über Reformen des Gesundheitswesens eingeführt. Das Gesetz zielt darauf ab, das Gesundheitsversorgungssystem zu modernisieren, vorbeugende Gesundheitsmaßnahmen zu stärken und den Zugang und die Qualität der Versorgung zu verbessern.

Im Juli 2010 kündigte die deutsche Regierung Reformen der Gesundheitsversorgung an, um Defizite durch höhere Honorare und geringfügige Ausgabenkürzungen zu decken. Durch die Reform werden die Beiträge zur sozialen Krankenversicherung von 14,9 Prozent des Bruttoentgelts der Arbeitnehmer auf 15,5 Prozent steigen. Außerdem sollen durch Budgetkürzungen für Gesundheitskräfte, Krankenhäuser, Medikamente und Verwaltung im Jahr 2011 3,5 Millionen Euro und im Jahr 2012 vier Millionen Euro eingespart werden.

Im Jahr 2006 schuf das holländische Gesundheitsversorgungsgesetz einen einheitlichen wettbewerbsorientierten Krankenversicherungsmarkt und verpflichtete alle Personen zum Erwerb einer Basis-Krankenversicherung – mit der Möglichkeit des Abschlusses einer Zusatzversicherung für Maßnahmen, die durch das Basis-System nicht gedeckt sind. Da das Paket obligatorisch ist, müssen Personen, die sich nicht registrieren lassen oder nicht zahlen, eine Geldstrafe in Höhe von 130 Prozent der Prämie zahlen. Die nominellen Prämien machen 50 Prozent der Finanzierung der Gesundheitsversorgung aus. Monatliche Subventionen, die auf Bankkonten eingezahlt werden, sind dazu bestimmt, einkommensschwächere Gruppen zu unterstützen. Obwohl die Reform auf eine Straffung der Verwaltungskosten abzielte, erfordert die Komplexität des neuen Systems einen erheblichen administrativen und bürokratischen Aufwand. Es will den Wettbewerb unter den Versicherungsgesellschaften fördern. Die Versicherer müssen das Basispaket anbieten, können aber über den Kundendienst, den Preis und die Qualität der Versorgung miteinander konkurrieren, und die Patienten können einmal pro Jahr wechseln. Im ersten Jahr der Reform wechselten 18 Prozent der Leistungsempfänger aufgrund der Prämien die Versicherung.

135. Die Sorgen über die steigenden Gesundheitsausgaben haben andere Länder zur Durchführung von Reformen veranlasst, um die Kostensteigerungen einzudämmen, wie in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden (siehe Kasten 3.4).

136. Auch viele Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen sind mit steigenden Gesundheitskosten konfrontiert, da ihre Bedürfnisse und Anforderungen im Bereich der Gesundheitsversorgung mit steigendem BIP zunehmen. Während höhere Raten des Wirtschaftswachstums in manchen Ländern die Kanalisierung von Mitteln in das Gesundheitsversorgungssystem gestatten, ist es für andere Länder schwieriger, die notwendigen Mittel abzuzweigen. Eine Kombination von unterschiedlichen öffentlichen und privaten Quellen der Gesundheitsfinanzierung, darunter Steuern, Beiträge und eventuell externe Mittel, kann verwendet werden, um die Ressourcenbasis für die notwendigen Investitionen in die Gesundheit der Bevölkerung zu schaffen.

Die Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessern und die Qualität der Gesundheitsversorgung sicherstellen

137. In Anbetracht des allgegenwärtigen Kostendrucks sind viele Regierungen bestrebt, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu steigern. So hat das Vereinigte Königreich eine Reform der primären Gesundheitsversorgung durch Stärkung der Verwaltungsrolle der Allgemeinmediziner auf den Weg gebracht (siehe Kasten 3.5).

Kasten 3.5

Reform der Gesundheitsversorgung im Vereinigten Königreich

Die jüngste Reform der Gesundheitsversorgung im Vereinigten Königreich hat sich auf die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung konzentriert. Im Juli 2010 kündigte die Regierung des Vereinigten Königreichs Pläne zur Reform der primären Versorgung im nationalen Gesundheitsdienst an, indem 80 Milliarden Pfund unmittelbar den Allgemeinärzten zugeteilt wurden. Zuvor waren staatliche Steuermittel Primärversorgungstreuhändern zugeteilt worden, die die Krankenhausbehandlung von Patienten in ihren Gebieten bezahlten. In Zukunft müssen die Allgemeinmediziner die Krankenhäuser unmittelbar für die Überweisungen bezahlen. Sie müssen auch die Versorgung außerhalb der Sprechstunden organisieren; viele Praxen werden voraussichtlich wieder 24-Stunden- oder Wochenend-/Abenddienste anbieten.

Infolgedessen werden 150 Primärversorgungstreuhänder und Gesundheitsbehörden abgeschafft werden und die entsprechenden Arbeitsplätze wegfallen. Mit dieser Maßnahme soll Bürokratie abgebaut und den Ärzten und Patienten mehr Kontrolle eingeräumt werden. Eine zuvor durchgeführte Studie hatte ergeben, dass die Primärversorgungstreuhänder ineffizient und risikoscheu waren. Die Regierung hat zugesagt, dass Sicherheitsvorkehrungen vorgesehen werden, um verschwenderisches Verhalten zu verhindern. Die Allgemeinärzte werden einen neuen Vertrag unterzeichnen und in Ortsgruppen zusammenarbeiten, um Leistungen in Auftrag zu geben. Diese Reformen sind wegen ihrer möglichen Auswirkungen auf die Qualität der Versorgung und andere Fragen umstritten.

138. Zwar können Verwaltungsreformen dazu beitragen, Potentiale für Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen zu ermitteln, es muss aber unbedingt dafür gesorgt werden, dass die Qualität der gebotenen Gesundheitsversorgung sich aufgrund solcher Maßnahmen nicht verschlechtert. Dies ist besonders wichtig in Anbetracht der prognostizierten demographischen Veränderungen, die die Anpassung der Gesundheitsversorgungsdienste an die sich wandelnden Bedürfnisse der Bevölkerung erforderlichen machen werden. Außerdem müssen Reformen die Folgen für die Beschäftigung im Gesundheitssektor berücksichtigen, auf den ein Großteil der Beschäftigung entfällt.

139. Zu den Hauptherausforderungen der Ausweitung des Deckungsumfangs des sozialen Gesundheitsschutzes gehören die Sicherstellung der Finanzierung der Gesundheitsversorgung im Kontext des demographischen Wandels sowohl in Entwicklungsländern als auch in entwickelten Ländern und weitere Schritte auf dem Weg zur Gewährleistung eines universellen Zugangs zu einer qualitativ guten Gesundheitsversorgung in aller Welt. Dies erfordert die Festlegung und Vereinbarung eines wesentlichen Gesundheitsversorgungspakets in jedem nationalen Kontext (siehe Abschnitt 4.2.2 unten).

3.2. Einkommenssicherheit im Alter, bei Arbeitsunfähigkeit und im Überlebensfall gewährleisten

140. Einkommenssicherheit im Alter ist ein universelles Bedürfnis, das weltweit unterschiedlich angegangen wird. Dennoch kommt nur eine Minderheit älterer Männer und Frauen in den Genuss von Einkommenssicherheit im Alter; in großen Teilen der Welt stellt das Alter immer noch ein großes Armutsrisiko dar.

141. Auch eine eingeschränkte Erwerbsfähigkeit aufgrund einer schweren Behinderung stellt ein großes Armutsrisiko für Männer und Frauen mit Behinderungen und ihre Familien dar. Invalidenrenten, häufig auch als Erwerbsunfähigkeitsrenten bezeichnet, bieten einen Einkommensschutz für Versicherte, die überhaupt keine Beschäftigung mehr ausüben können oder deren Erwerbsfähigkeit aufgrund einer Behinderung vermindert ist. Solche auf Beiträgen beruhende Renten werden durch beitragsfreie Invalidenleistungen ergänzt, deren Deckungsumfang größer ist als die versicherte Bevölkerung.

142. Einkommenssicherheit für Hinterbliebene wird durch Hinterbliebenenrenten gewährleistet, durch die Rentenleistungen an überlebende Ehegatten (Witwen und Witwer), verwaiste Kinder und andere Hinterbliebene von versicherten Arbeitnehmern bei Tod des Ernährers der Familie gewährt werden. Während in einigen entwickelten Ländern die Zweckmäßigkeit von Hinterbliebenenrenten im Kontext höherer Frauenerwerbsquoten und der Verfügbarkeit von beitragsfreien Renten diskutiert wird, spielen Hinterbliebenenrenten angesichts der dadurch gewährleisteten Einkommenssicherheit in vielen Entwicklungsländern immer noch eine bedeutende Rolle³.

143. In den meisten Ländern, in denen die Soziale Sicherheit recht gut entwickelt ist, gibt es normalerweise ein Rentensystem. Dieses besteht in der Regel aus mehreren Rentensystemen, die entweder bestimmte Bevölkerungsgruppen decken oder verschiedene konkrete Ziele verfolgen. Viele, aber nicht alle dieser Rentensysteme decken die Risiken Alter, Invalidität und Überlebensfall. In vielen Ländern mit hohem Einkommen haben die Rentensysteme es vermocht, die Einkommensarmut und andere Formen der Armut unter älteren Menschen zu verringern⁴.

144. In den meisten Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen erstrecken sich die Rentensysteme auf die Beschäftigten im formellen Sektor, hauptsächlich im Staatsdienst und in großen Unternehmen. Wer nicht durch formelle Rentensysteme abgedeckt ist, ist auf die Unterstützung der Familie und der Gemeinschaft angewiesen, doch werden diese informellen Formen des Schutzes infolge der demographischen Veränderungen, der Migration, der Urbanisierung und weit verbreiteter Armut ausgehöhlt. Als Folge davon nimmt die Zahl der älteren Armen zu – und unter den chronisch Armen sind

³ Da vergleichbare quantitative Angaben über Erwerbsunfähigkeits- und Hinterbliebenenrenten nur beschränkt verfügbar sind, konzentrieren sich die nachfolgenden Abschnitte weitgehend auf Altersrenten.

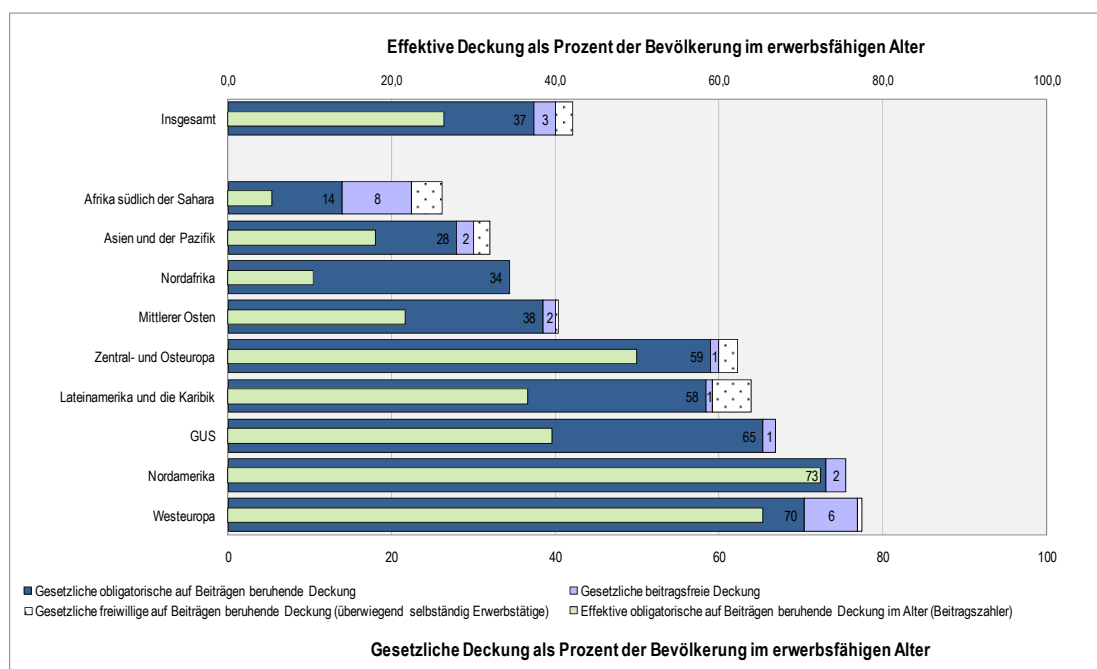
⁴ OECD: *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, Teil III (Paris, 2008).

sie überrepräsentiert. Eine Mehrheit der älteren Menschen der Welt erhält kein regelmäßiges Einkommen, und viele leben von weniger als einem US-Dollar pro Tag.

Deckung durch auf Beiträgen beruhende und beitragsfreie Renten

145. Weltweit kommen nahezu 40 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Genuss einer gesetzlichen Deckung durch auf Beiträgen beruhende Rentensysteme (siehe Abbildung 3.3). Die gesetzliche Deckung ist in den einzelnen Weltregionen sehr unterschiedlich. In Nordamerika und Europa sind mehr als 75 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gedeckt, in Afrika dagegen nur ein Drittel. Die ehemaligen kommunistischen Länder, darunter die ärmeren Länder in Zentralasien, haben umfassende Rentensysteme geerbt, die eine sehr viel höhere Deckung bieten als die Systeme in anderen Ländern mit vergleichbarem Pro-Kopf-BIP. In allen Regionen erreicht der Anteil der freiwilligen auf Beiträgen beruhenden Programme kaum 4 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter; dies erhellt die Bedeutung von obligatorischen Beitragssystemen.

Abbildung 3.3. Altersrenten: Gesetzliche und effektive Deckung: Aktive Beitragszahler in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, nach Region, 2008-09 (in Prozent)

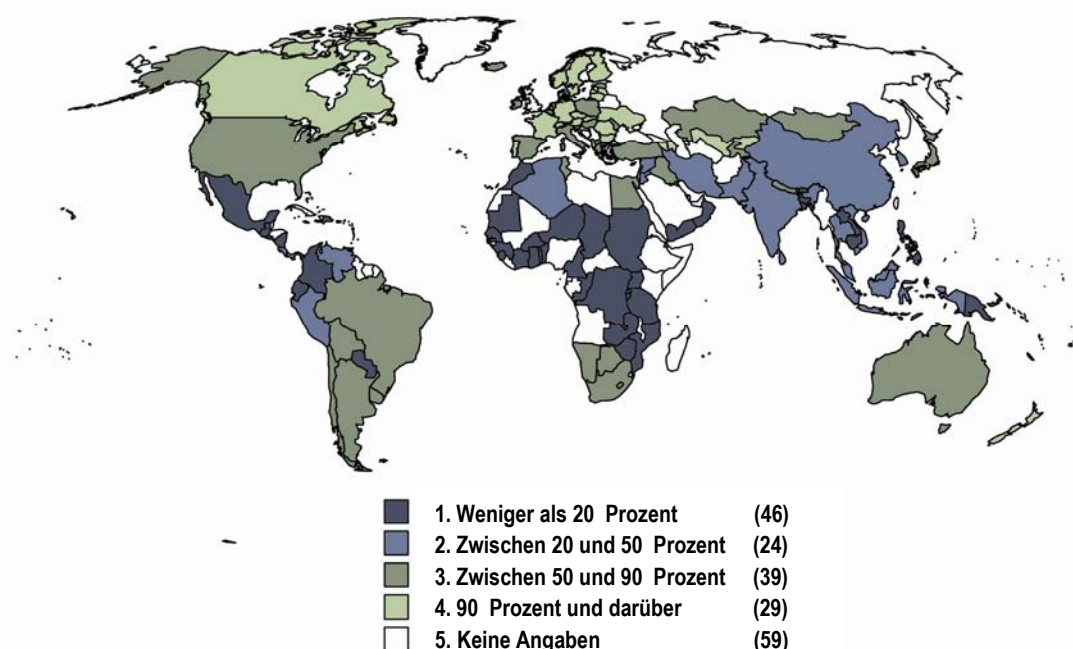


Quelle: Beruht auf IAO-, IVSS/SSA- und anderen Daten. Siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 4.1.

146. Die effektive Deckung ist jedoch erheblich geringer als die gesetzliche Deckung (Abbildung 3.3). Dies kann auf eine Vielfalt von Faktoren zurückzuführen sein, darunter die unvollständige Umsetzung und Durchsetzung des Rechtsrahmens, Nichteinhaltung der Vorschriften und möglicherweise auch eine Tendenz zu mehr unsicheren und prekären Formen der Beschäftigung. Mit Ausnahme Nordamerikas und Westeuropas ist die tatsächliche Deckung in allen Regionen relativ gering, obgleich sie immer noch bei rund 50 Prozent in Zentral- und Osteuropa liegt. In Afrika südlich der Sahara dagegen werden nur 5 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter durch auf Beiträgen beruhende Programme gedeckt; dieser Anteil beträgt etwa 20 Prozent in Asien und im Mittleren Osten und 10 Prozent in Nordafrika (siehe Abbildung 3.3).

147. Die vorstehenden Erwägungen beziehen sich auf aktive Beitragszahler als Anteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die die Rentner von morgen sein werden, wichtig ist aber auch, die derzeitige Rentnergeneration in Betracht zu ziehen und die Auswirkungen von beitragsfreien Leistungen mit zu berücksichtigen (siehe Abbildung 3.4). In einigen Ländern in Europa sowie in Kanada werden Deckungsquoten von mehr als 90 Prozent erreicht; die meisten anderen Industrieländer haben Deckungsquoten zwischen 50 und 90 Prozent der Bevölkerung über dem Rentenalter, desgleichen eine Reihe von Ländern mit mittlerem Einkommen mit beitragsfreien Sozialrentensystemen in Afrika und Lateinamerika. In weiten Teilen Afrikas, Asiens und Lateinamerikas liegen die Deckungsquoten erheblich niedriger und betragen oft weniger als 20 Prozent der älteren Bevölkerung. Abbildung 3.4 zeigt auch das Ausmaß der innerregionalen Schwankungen und die Auswirkung von integrativen Rentenpolitiken.

Abbildung 3.4. Altersrentenempfänger in Prozent der Bevölkerung über dem Rentenalter, letztes verfügbares Jahr



Quelle: Beruht auf IAO-, UN- und anderen Daten. Siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 4.3.

148. In Asien haben einige Länder große Anstrengungen unternommen, um den Deckungsumfang über den formellen Sektor hinaus auszuweiten. Sri Lanka beispielsweise verfügt über ein System für Bauern und Fischer, das erhebliche Deckungsquoten erreicht hat (57 Prozent der Bauern und 22 Prozent der Fischer). Auch Indien hat Anstrengungen unternommen, um die informelle Wirtschaft durch das nationale Altersrentensystem zu erfassen, das aus bundes- und einzelstaatlichen Mitteln finanziert wird und ein Viertel aller älteren Menschen erreicht: Etwa die Hälfte der Rentner, die in Armut leben. Nepal hat eine beitragsfreie Grundrente für alle über 70-jährigen eingeführt. Thailand hat eine ähnliche Beihilfe für ältere Menschen als befristete Antikrisenmaßnahme eingeführt, erwägt aber jetzt ihre Ablösung durch ein permanentes Grundrentensystem. In den Genuss einer relativ hohen Deckung kommt die Bevölkerung der Mongolei und der Länder der ehemaligen Sowjetunion, aber die geringen Ausgaben für

die Soziale Sicherheit in einigen dieser Länder sowie andere Indizien lassen darauf schließen, dass die tatsächlich gezahlten Renten sehr niedrig sind und oft nicht ausreichen, um ältere Menschen vor Armut zu bewahren. In Japan liegt der Indikator nur deshalb unter 100 Prozent, weil viele Japaner sehr viel später als mit 60 in Rente gehen. Was den Rest der Bevölkerung Asiens angeht, so liegen die tatsächlichen Deckungsquoten für eine Minderheit dem Anschein nach immer noch zwischen 20 und 40 Prozent, mit Ausnahme der südostasiatischen Länder, wo der Deckungsumfang geringer ist. Berücksichtigt man die bereits auf den Weg gebrachten politischen Reformen, so ist in etlichen Ländern mit Verbesserungen beim Deckungsumfang zu rechnen (wie die derzeitigen Anstrengungen in China, um die Landbevölkerung zu decken); die Mehrheit der Länder steht aber immer noch vor der Herausforderung, wie sie verbreitete und tiefe Armut unter der rasch alternden Bevölkerung wirksam verhindern können, wo die meisten Menschen in der informellen Wirtschaft tätig sind und keinen Zugang zu irgendeinem auf Beiträgen beruhenden System der Sozialen Sicherheit haben.

149. Die niedrigsten Deckungsquoten sind in Afrika zu verzeichnen, wo 10 Prozent oder weniger der älteren Menschen irgendeinen Rentenanspruch haben. In Ländern mit einer längeren Tradition im Bereich der Sozialen Sicherheit und einer größeren formellen Wirtschaft (wie Tunesien oder Algerien) ist die Lage erheblich besser. Der höchste Deckungsumfang findet sich in denjenigen afrikanischen Ländern, in denen neben auf Beiträgen beruhenden Systemen für die in der formellen Wirtschaft Tätigen universelle Renten (Lesotho, Mauritius und Namibia) oder Sozialrenten, die einen großen Teil der Bevölkerung erreichen (Südafrika), eingeführt worden sind. Ein hoher Deckungsumfang erfordert Investitionen: Mauritius und Südafrika wenden mehr als 5 Prozent ihres BIP für Renten und sonstige Leistungen der Sozialen Sicherheit auf, während die Mehrheit der afrikanischen Länder südlich der Sahara nicht mehr als 1 Prozent des BIP dafür aufwendet, und selbst das dient überwiegend dazu, die Beamtenpensionen zu bezahlen.

150. In Lateinamerika und der Karibik, einer Region mit einer langen Geschichte der Sozialen Sicherheit, spiegelt der Deckungsumfang in der Mehrheit der Fälle den Anteil der in der formellen Wirtschaft Tätigen wider: 30 bis 60 Prozent, mit Ausnahme einiger karibischer Inseln, in denen die Formalisierung der Wirtschaft größer ist. In Brasilien scheinen es die auf Beiträgen beruhenden Renten in Verbindung mit steuerfinanzierten ländlichen und sozialen Renten der Mehrheit der Bevölkerung zu gestatten, eine Einkommensunterstützung zu erhalten, obgleich viele immer noch nicht gedeckt sind. Dennoch werden rund 14 Millionen Menschen durch die Sozialrenten aus extremer Armut herausgeholt. Bolivien, das vor mehreren Jahren bescheidene universelle Renten eingeführt hat, ist es ebenfalls gelungen, einen Großteil der älteren Bevölkerung zu decken.

151. Was die auf Beiträgen beruhenden Renten angeht, so haben die in mehreren lateinamerikanischen Ländern während der letzten 30 Jahre durchgeführten Rentenreformen zu gemischten Ergebnissen geführt. In einigen Ländern, wo die Rentensysteme in Systeme mit festgelegten Beiträgen auf der Grundlage von individuellen Konten umgewandelt wurden, ist eine starke Abnahme der Deckungsquoten zu verzeichnen gewesen, insbesondere bei Erwerbstätigen mit einem unsteten Beschäftigungsverlauf und bei Frauen. Außerdem ist die Höhe der Rentenleistungen durch niedrige Beiträge, relativ kurze Beitragszeiten und hohe Verwaltungsgebühren beeinträchtigt worden. In Chile beispielsweise hat das dazu geführt, dass ein wachsender Anteil der Bevölkerung die Mindestrente erhält. Infolgedessen hat sich in mehreren Ländern der Staat sehr viel aktiver in die Regelung und Verwaltung des Rentensystems sowie in die Verwaltung und

Finanzierung von Mindestgarantien und Leistungen der Sozialhilfe eingeschaltet (siehe Kasten 3.6)⁵.

Kasten 3.6
Drei Jahrzehnte Rentenreformen in Chile und die Rolle der IAO

Chile hat mehr als drei Jahrzehnte lang Rentenreformen erlebt. Im Jahr 1981 führte die Militärregierung ein System obligatorischer individueller Konten mit festgelegten Beiträgen, die von privaten Unternehmen verwaltet wurden, für im formellen Sektor beschäftigte Arbeitnehmer ein. Nach zwei Jahrzehnten zeigt sich, dass die Leistungen für viele Leistungsempfänger nach internationalen Maßstäben niedrig waren und dass der Deckungsumfang nach wie vor lückenhaft war. Die am meisten gefährdeten Personen waren Selbständige, landwirtschaftliche Arbeitskräfte, Zeitarbeitskräfte und Frauen. Außerdem wurden durch den Übergang zu diesem privatisierten System die bestehenden geschlechtsspezifischen Ungleichheiten beim Empfang von Leistungen verstärkt und die Fragen im Zusammenhang mit dem Deckungsumfang und der Angemessenheit der Leistungen nicht gelöst.

Chile stellte für die Deckung des Übergangs und die Erfüllung der bestehenden Rentenverpflichtungen nach dem alten System bis zu 5 Prozent des BIP bereit. Doch trotz erheblicher Haushaltsüberschüsse während der ersten Jahre des Übergangs waren die Kosten hoch. Nahezu 23 Jahre nach der Verwirklichung der Reform betrugen die unmittelbaren staatlichen Rentenaufwendungen im Jahr 2004 5,5 Prozent des BIP, wobei die amtlichen Vorausschätzungen auf diesem Niveau oder höher lagen.

Nach 2002 wurde die technische Zusammenarbeit der IAO mit dem Haushaltsamt durch ein Projekt wieder aufgenommen, mit dem Sachwissen zur Aufstellung eines versicherungsmathematischen Modells bereitgestellt wurde, das die Grundlage für die quantitativen Analysen des Reformprozesses lieferte. Die IAO trug auch zu einer Analyse bei, mit der die Wechselwirkungen zwischen der Arbeitsmarktdynamik und der Leistungsfähigkeit der Sozialen Sicherheit bestimmt werden sollten.

Von 2006 bis 2008 wurde die Marcel-Kommission eingesetzt mit der Aufgabe, Vorschläge für das künftige Vorgehen zu unterbreiten und das bestehende System zu ändern und zu verbessern. Diese und andere von der Regierung Bachelet (2006-10) eingesetzte Kommissionen erhielten von der IAO technische Unterstützung. Das im Januar 2008 verabschiedete Rentenreformgesetz schuf ein System von Grundrenten, gekoppelt an das bestehende System, das aus drei Säulen bestand: eine Solidaritätssäule, eine Beitragssäule und eine freiwillige Säule. Mit einem gesonderten Bündel von Reformen des Systems der Sozialen Sicherheit wurden eine Reihe von Programmen geschaffen, um Armut anzugehen und die soziale Eingliederung zu fördern (Chile Solidario-Programm). Eines der zentralen Merkmale des neuen Systems war die Einführung einer Grundrente in Höhe von 150 US-Dollar pro Monat, die an alle Personen im Alter von 65 und darüber ungeachtet ihrer Beiträge zu zahlen ist. Der Betrag der Grundrente wird schrittweise je nach dem Einkommen aus auf Beiträgen beruhenden Renten des Empfängers und anderen Einkommensquellen reduziert. Alle, die in den untersten 60 Prozent der Einkommensverteilung angesiedelt sind, haben Anspruch auf eine Grundrente. Es gibt auch eine Grundinvalidenrente in Höhe von rund 150 US-Dollar pro Monat, die im Juli 2009 eingeführt wurde. Außerdem gibt es eine Solidaritäts-„Aufstock“-Rente, wodurch alle Renten auf rund 560 Dollar pro Monat für diejenigen angehoben werden, deren Gesamtrentenleistungen unter diesem Betrag liegen. In Anerkennung der Betreuungsaufgaben von Frauen und ihres Beitrags zur Reproduktion der Erwerbsbevölkerung hat Chile einen Frauenrentenbonus für jedes geborene Kind eingeführt, der auf das individuelle Konto der Mutter eingezahlt wird. Gleichzeitig ist das Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten erweitert worden, um die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erleichtern.

Durch diese Reformen wurde der Deckungsumfang verbessert und die Armut für mehr als 600.000 Menschen im Jahr 2009 verringert. Sie sind auch die Notwendigkeit

⁵ F. Bertranou, E. Calvo und E. Bertranou: *Is Latin America retreating from individual retirement accounts?* (Cambridge (MA), Center for Retirement Research, Boston College, 2009).

einer größeren generationsübergreifenden Gerechtigkeit und Geschlechtergleichstellung angegangen; sie haben aber keine signifikante Änderung der Gesamtkosten des bestehenden Systems für den Staat bewirkt. Diese Reformen haben sich auch als unerlässlich erwiesen, um die Kosten der Wirtschafts- und Finanzkrise abzuschwächen und den Erfordernissen des Wiederaufbaus nach dem Erbeben im Februar 2010 gerecht zu werden. Es gibt aber nach wie vor Herausforderung, und es ist immer noch erforderlich, die Beitragspflicht in Bezug auf Selbständige und Hausangestellte durchzusetzen und dafür zu sorgen, dass sie ausreichend geschützt sind. Trotz allem aber scheint das neue System gut zu funktionieren und bei Beitragszahlern wie Leistungsempfängern gleichermaßen auf erhebliche Unterstützung gestoßen zu sein.

Quellen: Beruht auf N. Barr und P. Diamond: „Chile: the pension system“, in N. Barr und P. Diamond, *Reforming pensions, Principles and policy choices* (Oxford, New York, Oxford University Press, 2008), Seite 227-238; M. Délano: „Reforma previsional en Chile, protección social para todos“ (Santiago, IAO, 2010); IAO: „La Reforma provisional en Chile y la contribución de la OIT“ (Santiago, 2008).

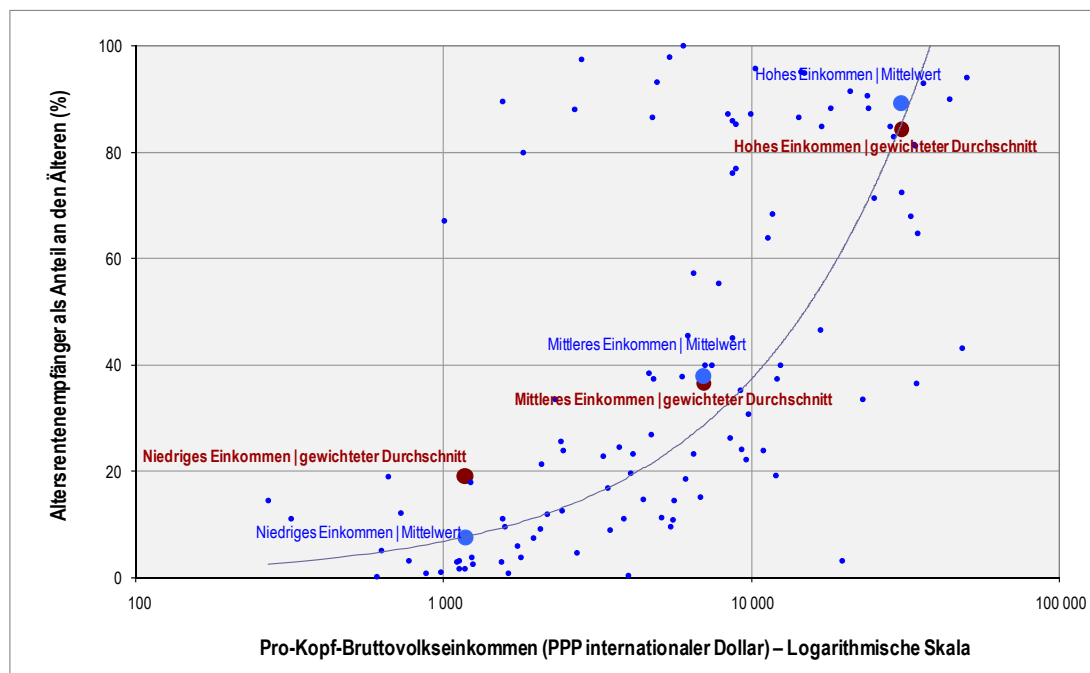
152. Die vorstehenden Beispiele zeigen, dass die Bemühungen um eine schrittweise Ausweitung des Deckungsumfangs durch auf Beiträgen beruhende Systeme mit der Einführung von beitragsfreien Renten gekoppelt werden müssen, die unverzüglich denjenigen eine Einkommensunterstützung bieten können, die bereits zu den älteren Menschen gehören, wenn alle Bedürftigen (oder zumindest die Mehrheit von ihnen) in die Deckung einbezogen werden sollen. Abbildung 3.5 zeigt den Zusammenhang zwischen dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Deckungsumfang der Sozialen Sicherheit im Alter und veranschaulicht die politischen Ergebnisse, die bei einem gegebenen Stand der wirtschaftlichen Entwicklung erzielt werden können. Während eine eindeutige positive Korrelation zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Deckungsumfang der Sozialen Sicherheit im Alter besteht, zeigen die hohen Deckungsquoten, die von einigen Ländern, wie Brasilien, Lesotho, Mongolei, Namibia und Nepal, erzielt worden sind, dass eine universelle Deckung durch die Soziale Sicherheit im Alter auch für Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen in Reichweite ist.

153. Renten bieten nicht nur Leistungen für ältere Menschen und diejenigen mit Behinderungen, sondern sie nutzen diese benachteiligte Gruppe – deren Status in den Familien durch das Bareinkommen, das sie erhalten, erheblich verbessert wird – auch als effektive Träger von Sozialtransfers für ganze Familien. Rentenempfänger verteilen Bareinkommen im Haushalt um, finanzieren Schulgebühren und Medikamente usw.⁶ Starke Anhaltspunkte für positive Erfahrungen kommen aus Ländern wie Brasilien, Mauritius, Namibia, Nepal, Sambia und Südafrika⁷. Als Folge der ländlichen Rentenzahlungen in Brasilien liegen die Schulbesuchsquoten der 10- bis 14-jährigen in ländlichen brasilianischen Haushalten, die Renten beziehen, erheblich höher gegenüber denjenigen, die keine

⁶ HelpAge International: *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (London, 2004).

⁷ H. Schwarzer und A.C. Querino: *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction*, ESS Paper No. 11 (Genf, IAA, 2002); F. Durán-Valverde: *Anti-poverty programmes in Costa Rica: The non-contributory pension scheme*, ESS Paper No. 8 (Genf, IAA, 2002); F. Bertranou und C.O. Grushka: *The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction*, ESS Paper No. 5 (Genf, IAA, 2002); A. Barrientos und P. Lloyd. Sherlock: *Non-contributory pensions and social protection*, Issues in social protection discussion paper No. 12 (Genf, IAA, 2003); E. Schleberger: *Namibia's universal pension scheme: Trends and challenges*, ESS Paper No. 6 (Genf, IAA, 2002), F. Bertranou, W. van Ginneken und C. Solorio: „The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay“, in *International Social Security Review*, Vol. 57 (2004), Nr. 4, S 3-18.

Abbildung 3.5. Empfänger von Altersrenten als Anteil an der Altenbevölkerung nach Pro-Kopf-Bruttovolkseinkommen (PPP, internationaler Dollar), letztes verfügbares Jahr



Quelle: Beruht auf IAO-, IVSS/SSA- und anderen Daten; siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 4.2.

Renten beziehen⁸, und Mädchen in Haushalten in Südafrika, die eine Altersbeihilfe erhalten, sind im Durchschnitt 3 bis 4 cm größer als Mädchen derselben Altersgruppe in Haushalten, die keine solche Beihilfe erhalten⁹. Durch das Renteneinkommen werden oft Investitionen in Anlagevermögen und Kleinbetriebe finanziert, was wiederum finanzielle Mittel für die Betreuung von sehr verletzlichen Kindern und Waisen verschafft. In Afrika südlich der Sahara beispielsweise sind 26 Millionen der 40 Millionen Menschen beheimatet, die weltweit mit HIV/Aids leben, und dies ist infolgedessen die Region mit der höchsten Anzahl an Haushalten mit einer Generationslücke¹⁰. In Botsuana, Malawi, Namibia, Simbabwe, Südafrika und der Vereinigten Republik Tansania leben 50 bis 60 Prozent der Waisen bei den Großeltern. In solchen Fällen und insbesondere, wenn andere Formen der Sozialhilfe begrenzt sind oder fehlen, sind beitragsfreie Renten ein wirksames Mittel zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Lebensstandards unter älteren Menschen und Kindern. Außerdem sind beitragsfreie Renten eine wesentliche politische Maßnahme zur Förderung der Geschlechtergleichstellung. Ältere Frauen sind unverhältnismäßig stark benachteiligt und tendenziell ärmer als Männer. In Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen arbeitet die große Mehrheit der Frauen ihr ganzes Leben lang in der informellen Wirtschaft oder verrichtet unbezahlte Tätigkeiten. Sie sind

⁸ I. Carvalho: *Household income as a determinant of child labour and school enrolment in Brazil* (Cambridge MA, Massachusetts Institute of Technology, 2000).

⁹ E. Duflo: *Grandmothers and granddaughters: Old age pension and intra-household allocation in South Africa*, NBER Working Paper 8061 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2000); siehe auch R. Palacios und O. Sluchynsky: *Social Pensions. Part I: Their role in the overall pension system*, SP Discussion Paper 0601 (Washington, Weltbank, 2006).

¹⁰ Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen: *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty*, Magdalena Sepulveda Carmona, A/HRC/14/31 (New York, 2010).

daher von formellen Systemen der Sozialen Sicherheit und des Gesundheitsschutzes ausgenommen, da diese an eine bezahlte, formelle Beschäftigung gekoppelt sind. In den Ballungsgebieten Chinas beispielsweise sind die Armutsraten unter älteren Frauen dreibis viermal höher als unter älteren Männern¹¹. Aus diesem Grund wird durch beitragsfreie Renten im Allgemeinen mehr Einkommen an Frauen umverteilt, so dass ihnen eine besondere Rolle bei der Linderung und Verringerung von Armut unter älteren Frauen zufällt.

154. Die Notwendigkeit, den Deckungsumfang auszuweiten, ist am dringendsten in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen, wo die Deckungsquoten niedrig sind. Erstens decken die Rentensysteme in diesen Ländern nur einen beschränkten Teil der Erwerbsbevölkerung, hauptsächlich diejenigen in formeller abhängiger Beschäftigung. In Ländern mit hohem Einkommen und einer zunehmenden Zahl von Ländern mit mittlerem Einkommen ist die universelle Deckung durch Renten erreicht worden – oder wird zur Zeit erreicht. In den meisten der OECD-Länder liegt der Anteil der Rentenempfänger im Verhältnis zur Bevölkerung über dem Rentenalter bei 100 Prozent oder nahe 100 Prozent der Bevölkerung älterer Menschen. Aber angesichts der zunehmenden Lebenserwartung und des relativ kurzen Erwerbslebens sowie der steigenden Nachfrage nach langfristiger Betreuung von älteren Menschen sind die Systeme der Sozialen Sicherheit einer wachsenden finanziellen Belastung ausgesetzt. Dadurch steigt der Druck, die Rentensysteme zu reformieren und die Höhe der Leistungen für künftige Rentnergenerationen zu verringern.

155. Gleichzeitig ist die Mehrheit der älteren Menschen in der Welt – vor allem in Ländern mit niedrigem Einkommen – gezwungen weiterzuarbeiten, hauptsächlich in der informellen Wirtschaft, weil sie keinen Anspruch auf Renten haben oder diese zu niedrig sind. Die meisten dieser Menschen haben in der informellen Wirtschaft oder in ländlichen Gebieten gearbeitet und haben während ihres Erwerbslebens daher keine Beiträge zu Rentensystemen geleistet. Außerdem können sie in den meisten Ländern mit niedrigem Einkommen nicht von einer beitragsfreien Sozialhilfe oder universellen Renten profitieren, die sie aus der Armut befreien könnten, wenn sie das Rentenalter erreichen, weil solche Systeme nicht bestehen. Nur eine Minderheit der älteren Bevölkerung erhält überhaupt irgendeine Rente aus dem formellen System der Sozialen Sicherheit.

Die Deckung durch Renten weist eine starke Geschlechterdimension auf

156. Das weltweite Muster der Deckung durch Renten weist auch eine starke Geschlechterdimension auf. In den meisten Ländern sind Frauen in der formellen Wirtschaft weniger vertreten, so dass die Wahrscheinlichkeit, dass sie durch Sozialversicherungsrenten gedeckt sind, im Vergleich zu Männern geringer ist. Soweit Frauen eigene Sozialversicherungsrenten erhalten, erhalten sie diese gewöhnlich unter den gleichen Bedingungen wie Männer entsprechend ihrem Verdienst und der Anzahl der Dienstjahre. Während Unterschiede in den Rechtsvorschriften für Männer und Frauen (die beispielsweise ein unterschiedliches Mindestrentenalter vorschreiben) zu kleinen geschlechtsspezifischen Unterschieden in Bezug auf die Höhe der Leistungen und den Deckungsumfang führen können, spiegeln sich geschlechtsspezifische Beschäftigungsmuster in den Ansprüchen auf die Leistungen der Sozialen Sicherheit wider und haben erhebliche Unterschiede im Deckungsumfang der Sozialen Sicherheit zur Folge. In Argentinien und

¹¹ UNFPA: *Demographic change in China: Ageing of the world's largest population*, Papers in Population Ageing, No. 4 (Bangkok, UNFPA, 2007), S. 20.

Jordanien beispielsweise erhalten rund 65 Prozent aller Männer über 60 Jahre eine Rente, aber nur 33 Prozent der Frauen in Argentinien und 10 Prozent der Frauen in Jordanien erhalten Rentenleistungen. Die geschlechtsspezifische Verzerrung lässt sich damit erklären, dass Frauen im Durchschnitt weniger häufig erwerbstätig sind, geringere Löhne beziehen und weniger Dienstjahre anhäufen – entweder weil sie ihre Laufbahn unterbrechen, um sich um ihre Kinder zu kümmern oder um andere Betreuungsaufgaben wahrzunehmen, oder weil sie dazu ermutigt werden, früher als Männer aus dem Arbeitsmarkt auszusteigen. Dies wirkt sich besonders stark bei Rentensystemen aus, die auf individuellen Ersparnissen beruhen.

157. Ein weiteres Muster ist, dass der Ehegatte Beiträge zu einem Rentensystem der Sozialen Sicherheit leistet, während seine Frau auf seine Rente angewiesen ist. Dies ist das klassische Modell des männlichen Ernährers. In diesem Fall haben Frauen Anspruch auf abgeleitete Rentenanwartschaften, die in der Regel niedriger sind als eigene Renten. Darüber hinaus hängen diese Ansprüche oft auch vom Fortbestand der Ehe ab, wodurch sich Frauen in einer potentiell schwachen Position befinden. Wie eine Frau während des Ruhestands profitiert, hängt von den Entscheidungen innerhalb des Haushalts ab. Im Fall des Todes ihres Gatten erhält eine Frau normalerweise weniger als seine früheren Renten. Wenn eine Ehe zerrüttet ist, erfolgt in der Regel keine Teilung der Rentenansprüche zwischen Mann und Frau. Im besten Fall haben die Ehefrauen dann Anspruch auf steuerfinanzierte Unterstützungsleistungen geringeren Umfangs.

158. Die häufigste Situation weltweit ist jedoch die, dass weder der Mann noch die Frau Anspruch auf Renten der Sozialen Sicherheit hat, da beide in der informellen Wirtschaft gearbeitet haben. Wo steuerfinanzierte Renten bestehen, profitieren normalerweise mehr Frauen als Männer von solchen Transfers. In den meisten Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen kommen auf Beiträgen beruhende Renten hauptsächlich Männern zugute, während Frauen hauptsächlich von steuerfinanzierten Renten profitieren. Wenn gleich die durchschnittlichen Indikatoren des Deckungsumfangs geringer (wie in Afrika) oder höher (wie in Europa) sein können, tut sich überall eine erhebliche geschlechtsspezifische Lücke auf: In nahezu allen Ländern sind ältere Frauen in sehr viel geringerem Umfang geschützt als ältere Männer.

Herausforderungen im Zusammenhang mit Invalidenleistungen

159. Invalidenleistungen schließen auf Beiträgen beruhende und beitragsfreie Leistungen ein, die Personen mit Behinderungen gezahlt werden, um eine Einkommenssicherheit zu bieten, die der verminderten Erwerbsfähigkeit Rechnung trägt, und um spezielle Bedürfnisse abzudecken. Invalidenleistungen decken gemäß dem Übereinkommen Nr. 102 den Fall eines vorgeschriebenen Grads der Unfähigkeit zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, sofern diese Unfähigkeit voraussichtlich dauernd ist oder nach Wegfall des Krankengeldes weiterbesteht. Andere Formen von Invalidenleistungen umfassen beitragsfreie Leistungen, die in vielen Ländern unter dem Dach der Sozialhilfeleistungen gewährt werden, welche Bartransfers und Sachleistungen bieten, um eine Mindesteinkommenssicherheit zu gewährleisten, besondere Bedürfnisse zu decken und den Zugang zu Sozialdiensten zu erleichtern.

160. Ein Meilenstein war die Annahme des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und seines Zusatzprotokolls im Jahr 2006, das einen Paradigmenwechsel hin zu einer stärkeren Betonung der Rechte von Menschen mit Behinderungen, der Nichtdiskriminierung und eines förderlichen Umfelds markierte. Die Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens verpflichteten sich, geeignete

Schritte zu unternehmen, um die Verwirklichung dieser Rechte zu garantieren und zu fördern, einschließlich des Rechts auf sozialen Schutz ¹².

161. Die wachsende Zahl der Empfänger von Invalidenleistungen hat viele Länder mit hohem Einkommen zu einer Überprüfung ihrer Politik im Bereich der Invalidenleistungen und zur Verstärkung ihrer Anstrengungen zur Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt veranlasst durch: Reform der Beurteilung der Arbeitsfähigkeit; Stärkung der Teilnahme an arbeitsbezogenen Tätigkeiten; stärkere Nutzung von Teilinvaliditätsleistungen; Anreize für die Menschen, weiter zu arbeiten, eine Beschäftigung aufzunehmen oder an Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahmen teilzunehmen; oder den Übergang zu integrierten Leistungen für Menschen im erwerbsfähigen Alter mit oder ohne Behinderungen ¹³.

162. In den meisten Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen decken die auf Beiträgen beruhenden Invalidenleistungen nur einen kleinen Teil der Bevölkerung ab. Viele Frauen und Männer mit Behinderungen sind in Bezug auf Geld- und Sachleistungen auf Systeme der Sozialhilfe und auf den Zugang zu Sozialdiensten angewiesen. Die Wirksamkeit vieler solcher Systeme wird jedoch durch unklare Anspruchsvoraussetzungen und mangelnde Koordinierung mit anderen Systemen der Sozialen Sicherheit und den Beschäftigungspolitiken beschränkt.

Angemessenheit der Renten

163. Zwar gibt es einen gewissen Wissensbestand über das Ausmaß der Deckung durch Altersrenten, aber Informationen, die eine Bewertung des Deckungsniveaus, d.h. der Leistungsbeträge im Vergleich zu nationalen und internationalen Maßstäben ¹⁴, ermöglichen, liegen nur für eine begrenzte Zahl von Ländern vor. Aber natürlich hängt die Höhe der Leistungen, die das Rentensystem der Sozialen Sicherheit gewährt, von den eingezahlten Mitteln ab. Länder mit hohem Einkommen wenden im Durchschnitt 6,9 Prozent des BIP für Altersrenten der Sozialen Sicherheit auf (etwas mehr als der Durchschnitt, den sie für den sozialen Gesundheitsschutz aufwenden); Länder mit mittlerem Einkommen nur 2,1 Prozent und Länder mit niedrigem Einkommen 0,6 Prozent. Das Volumen der nationalen Ausgaben für Leistungen hängt sowohl von der Zahl der Leistungsempfänger als auch von der Höhe der Leistungen ab. Die Rentenaufwendungen pro Person über dem Rentenalter in einem gegebenen Land, ausgedrückt in Prozent seines Pro-Kopf-BIP, beläuft sich im Schnitt auf 56 Prozent in Ländern mit hohem Einkommen, 33,2 Prozent in Ländern mit mittlerem Einkommen und 17,8 Prozent in Ländern mit niedrigem Einkommen.

164. Mehr als 60 Prozent der Altenbevölkerung der Welt leben jetzt in Ländern, die von den Vereinten Nationen als „weniger entwickelt“ eingestuft werden. Bis 2050 wird dieser Anteil nahezu 80 Prozent erreicht haben. 60 Prozent von ihnen werden in Asien leben, mehr als die Hälfte davon in nur zwei Ländern: China und Indien. Eine wachsende Zahl von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen haben Schritte unter-

¹² Bis Dezember 2010 war das Übereinkommen von 147 Mitgliedstaaten unterzeichnet und von 96 Mitgliedstaaten ratifiziert worden.

¹³ OECD: *Sickness, disability and work: Breaking the barriers – a synthesis of findings across OECD countries* (Paris, 2010).

¹⁴ Das IAO-Übereinkommen Nr. 102 beispielsweise bestimmt, dass die verdienstbezogenen Altersrenten beim Eintritt in den Ruhestand 40 Prozent des früheren Verdienstes des Leistungsempfängers nach 30 Beitragsjahren betragen sollten und dass dieses Niveau für diejenigen mit unterdurchschnittlichem Verdienst mindestens garantiert werden sollte

nommen, um diese Herausforderung zu meistern. Sie haben entweder ein beitragsfreies Grundrentensystem bereits verwirklicht (ob universell oder von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig) oder diskutieren derzeit die entsprechenden Möglichkeiten. Beispiele aus Ländern, in denen solche Rentensysteme eingerichtet worden sind, und viele Untersuchungen aus anderen Ländern¹⁵ zeigen, dass selbst in Ländern mit niedrigem Einkommen eine beitragsfreie Grundrente finanzierbar und machbar ist und die wirksamste Lösung für eine rasche Schließung der bestehenden Deckungslücke darstellt, wodurch die Armut unter den älteren Menschen verringert und die Gesamtarmut in den Haushalten, in denen sie leben, gelindert wird.

165. Rentenreformen, die in den 1980er Jahren in Chile einsetzten und später weltweit gefördert wurden¹⁶, haben erhebliche Auswirkungen auf die Angemessenheit der Leistungen gehabt. In manchen Kreisen herrschte die starke Überzeugung vor, dass die Umwandlung der weit verbreiteten, nach dem Umlagesystem finanzierten Rentensysteme mit festgelegten Leistungen in nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanzierte Systeme mit festgelegten Beiträgen dazu beitragen würde, die Verfügbarkeit und Finanzierbarkeit sicherzustellen. Einerseits hoffte man, dass solche Reformen einen Anstieg der Beitragssätze und der sonstigen Kosten der Rentensysteme aufgrund alternder Bevölkerungen verhindern würde: Wenn die Menschen nicht länger arbeiteten und später in Rente gingen, würden die Leistungen sinken, so dass die Gesamtkosten der Renten mehr oder weniger konstant bleiben würden. Andererseits herrschte auch die starke Überzeugung vor, dass solche reformierten Systeme, die die künftigen Leistungen eng an die eingezahlten Beiträge koppeln und Umverteilungskomponenten den Sozialhilfesystemen überlassen, sehr starke Anreize bieten würden, Beiträge zu leisten, selbst auf freiwilliger Grundlage. Solche Systeme wurden daher als wesentliches Instrument zur Erweiterung des Deckungsumfangs angesehen, insbesondere für selbständig Erwerbstätige. Durch die Privatisierung der Verwaltung des Kapitalstocks sollten diese Anreize verstärkt werden – durch die Erwirtschaftung höherer Renditen und die Gewinnung größeren öffentlichen Vertrauens als angeblich bankrotte staatliche Systeme.

166. IAO- und andere Studien über diese Reformen, insbesondere in Lateinamerika¹⁷ und den Übergangsländern Zentral- und Osteuropas¹⁸, haben gezeigt, dass sie die Einkommenssicherheit der erfassten Personen im Alter schmälern, die effektive Deckung der zuvor geschützten Personen verringern und die Erwartungen hinsichtlich der erhöhten Deckung der zuvor nicht geschützten Personen und hinsichtlich Steigerungen der nationalen Sparquoten möglicherweise nicht erfüllen können. Unterdessen haben die Sorgen der IAO bei der Unabhängigen Evaluierungsgruppe (IEG) der Weltbank Widerhall gefunden. Der Bericht der Gruppe zur Evaluierung der Unterstützung der Weltbank bei Rentenreformen kam u.a. zu dem Schluss: „Es gibt kaum Anzeichen dafür, dass es

¹⁵ Siehe HelpAge International (<http://www.helpage.org>) zu Länderbeispielen.

¹⁶ Den wahrscheinlich größten Einfluss hatte ein Bericht der Weltbank aus dem Jahr 1994: *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (New York, Oxford University Press, 1994).

¹⁷ Siehe beispielsweise F. M. Bertranou (Hrsg.): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, IAO, 2001); F. M. Bertranou, C. Solorio, W. van Ginneken (Hrsg.): *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, IAO, 2002); siehe auch die Listen der Berichte und Veröffentlichungen der IAO auf dem Gebiet der technischen Zusammenarbeit, zugänglich unter: <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/seccsoc/info/tclist.pdf>.

¹⁸ Siehe beispielsweise E. Fultz, M. Ruck, S. Steinhilber (Hrsg.): *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland* (Budapest, IAO, 2003); *Pension reform in Central and Eastern Europe* (zwei Bände) (Budapest, IAO, 2002). Siehe auch die Listen der Berichte und Veröffentlichungen der IAO auf dem Gebiet der technischen Zusammenarbeit, zugänglich unter: <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/seccsoc/info/tclist.pdf>.

privat finanzierten Säulen gelungen ist, das nationale Sparaufkommen zu erhöhen oder die Kapitalmärkte zu entwickeln“ und „durch die Fokussierung der Bank auf fiskalische Nachhaltigkeit wurde das allgemeinere Ziel der Rentenpolitik aus dem Auge verloren, nämlich die Armut zu verringern und die Angemessenheit des Alterseinkommens innerhalb fiskalischer Grenzen zu verbessern¹⁹.

167. Die oben erwähnten IAO-Studien deuten auch auf hohe und dauerhafte Übergangskosten, erhebliche Verwaltungskosten und erwartete niedrige Ersatzraten hin, insbesondere für Frauen und andere Personen mit kurzen oder unterbrochenen Laufbahnen und geringerem Einkommen oder diejenigen, wie selbständig Erwerbstätige; die nur einen bestimmten geringen Mindestbetrag einzahlen müssen. Neuere Schätzungen der künftigen Ersatzraten zeigen, dass sie nicht nur in Ländern zurückgehen dürften, die sogenannte paradigmatische Reformen eingeleitet haben – es sei denn, dass die Menschen erheblich länger Beiträge zahlen und sehr viel später in Rente gehen –, selbst die sogenannten parametrischen Reformen – wie in Frankreich oder Deutschland – können die künftigen Ersatzraten erheblich schmälern (siehe Abbildung 4.5). Auch ein vor kurzem vorgelegtes „Grünbuch“ der Europäischen Kommission weist auf die gefährdete Angemessenheit der künftigen Leistungen in vielen Ländern hin²⁰ (siehe Kasten 4.8).

168. Die häufigste Methode, sinkenden Einnahmen Rechnung zu tragen, sind Einschnitte bei den Leistungen, wodurch die Unsicherheit derjenigen, die von den globalen und nationalen Anpassungsprozessen am stärksten betroffen sind, weiter verstärkt wird. Die erwarteten Turbulenzen auf den nationalen Arbeitsmärkten – hinsichtlich der sich wandelnden Muster der Arbeitsteilung in einem zunehmend globalisierten Arbeitsmarkt – können in Verbindung mit den globalen Anpassungsprozessen für viele Menschen zu „zerbrochenen“ Laufbahnen führen. Solche Laufbahnen können mit Zeiten der Arbeitslosigkeit oder Zeiten der Umschulung durchsetzt sein, die durch neue Arbeitsmarktbedingungen erforderlich werden, und die davon Betroffenen werden höchstwahrscheinlich mit Ersatzraten konfrontiert sein, die den Anforderungen der IAO-Übereinkommen nicht mehr entsprechen.

Rentenfinanzierung und die globale Krise

169. Die Krise sorgt für einen weiteren Belastungstest für die Rentenreformen der letzten drei Jahrzehnte²¹. Bei einer schweren Rezession sind alle Systeme der Sozialen Sicherheit mit sofortigen Finanzierungsproblemen konfrontiert. Wenn die Rate und durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit steigt, wird dies zu einem weiteren Rückgang der Einkommen aus den Rentensystemen führen, die die Höhe der Leistungen an die eingezahlten Beiträge koppeln – und dies ist die große Mehrheit der Rentensysteme²².

¹⁹ Weltbank: *Pension reforms and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance*, (Washington, 2006), S. xvi und xvii.

²⁰ Europäische Kommission: *Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme* (Grünbuch) (Brüssel, 2010).

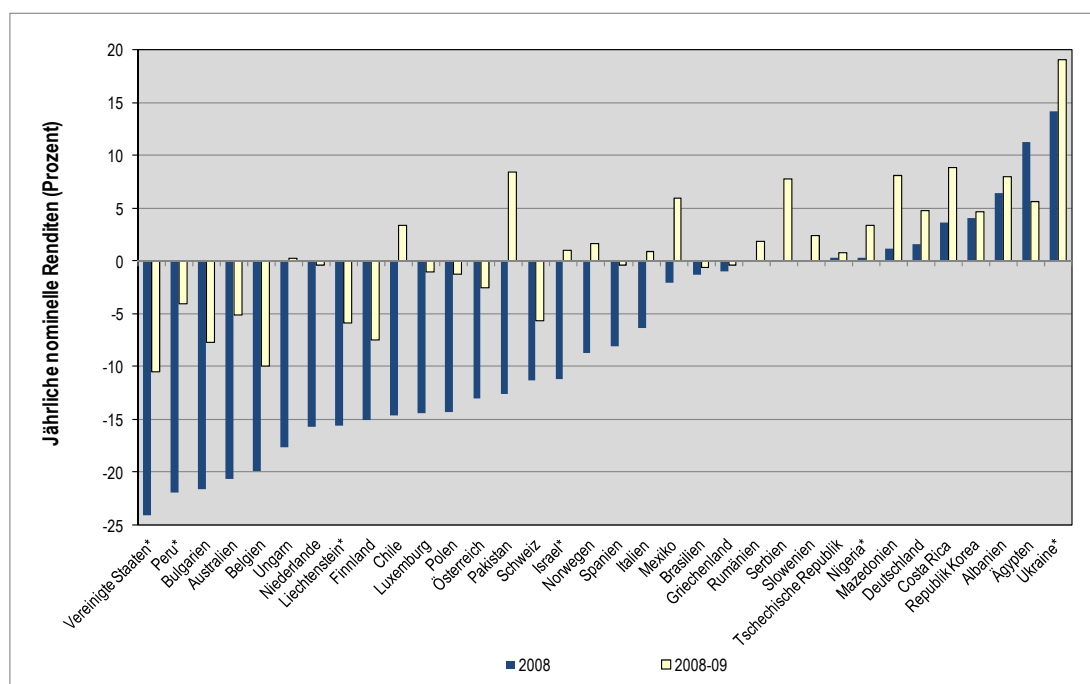
²¹ Siehe die Diskussion in A. Drouin und M. Cichon: *Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems: The social stabilisation of pensions in times of crises and beyond. A critical review of three decades of pension reform and their outcomes*, „International Konferenz der Versicherungsmathematiker und Statistiker der Sozialen Sicherheit, Ottawa, Kanada, 16.-18. Sept. 2009. Siehe auch Weltbank: *Pensions in crisis: Europe and Central Asia Regional Policy Note* (Washington, 2009); OECD: *Pensions at a glance – public policies across OECD countries* (Paris, 2009); OECD: *Preparing fiscal consolidation* (Paris, 2010).

²² F. Bonnet, E. Heike und K. PageMaker: „Social security in times of crisis“, in *International Social Security Review*, Bd. 63 (2010), Nr. 2, S. 47-70.

170. Die Konsequenzen, die diese Entwicklungen für die Beitragszahler und die Renten haben werden, sind nicht eindeutig bestimmbar und werden voraussichtlich vor allem diejenigen Menschen treffen, die nach der Krise in den Ruhestand treten. Bei Systemen mit festgelegten Leistungen, wo die Rentenbeträge ungeachtet der Höhe der Reserven berechnet werden, werden die unmittelbaren Auswirkungen weniger stark ausgeprägt sein als bei Systemen mit festgelegten Beiträgen, bei denen die Leistungsgarantien ihrer Natur nach weniger effektiv sind. Eine langfristige Schrumpfung der Beschäftigung – und damit weniger Beitragszahler – wird die Regierungen aber dazu zwingen, auch in Systemen mit festgelegten Leistungen Anpassungen nach unten vorzunehmen.

171. Die Rentekassen in vielen Ländern haben während der weltweiten Krise enorme Verluste verzeichnet, insbesondere im Jahr 2008²³. Im Jahr 2009 kehrten viele Rentenkassen zu positiven nominellen Renditen zurück, doch dürfte die Krise die Rentenfinanzen weiterhin stark belasten. Abbildung 3.6 zeigt die dramatische Schrumpfung vieler Rentenkassen im Jahr 2008 sowie die durchschnittlichen jährlichen nominellen Renditen während der Zweijahresperiode 2008-09, in der viele Kassen erneut positive Renditen erzielten. Die Abbildung zeigt, dass einige der während der Krise aufgelaufenen Verluste zwar während eines wirtschaftlichen Aufschwungs relativ schnell wettgemacht werden können, eine vollständige Erholung der Rentenfinanzen aber viele Jahre in Anspruch nehmen kann. Während einige der Verluste inzwischen wettgemacht worden sind, bleibt die Tatsache bestehen, dass die Menschen aufgrund der Finanzkrise die

Abbildung 3.6. Auswirkung der Wirtschafts- und Finanzkrise auf den Wert der Rentenreserven während der Krise und der Erholung: nominelle Renditen 2008 und 2008-09



Anmerkung: * Die Daten für 2009 beziehen sich nur auf Januar bis Juni. Die Daten für die Vereinigten Staaten schließen IRAs ein.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von OECD: *Pensions markets in focus*, July 2010 (Issue 7), Statistical tables.

²³ A. Pine und J. Erma: „The impact of the 2007-2009 crisis on social security and private pension funds: A threat to their financial soundness?“ in *International Social Security Review*, Bd. 63 (2010), Nr. 2, S. 5-30.

Ersparnisse von etlichen Jahren verloren haben. Außerdem hat die Krise auch die Anfälligkeit der Rentenhöhe in Systemen mit festgelegten Beiträgen gezeigt, insbesondere für Menschen, die kurz vor dem Eintritt in den Ruhestand stehen und deren Ersparnisstock sich während ihres verbleibenden aktiven Lebens möglicherweise nicht erholen wird. Eine weitere Frage ist, ob die Ansammlung von Rentenersparnissen in den globalen Märkten eine erhebliche Auswirkung auf das Entstehen von spekulativen Blasen hatte und infolgedessen möglicherweise zu dem neuen Grad der Unsicherheit bei den Leistungen beigetragen hat.

172. Die nationalen Rentenreserven dürften die Auswirkungen der globalen Krise noch lange Zeit spüren. Während manche Länder die nationalen Rentenreserven direkt angezapft haben, haben andere Länder die Statuten der Rentenkassen geändert, um der Regierung ein größeres Mitspracherecht bei der Investitionspolitik der Kassen einzuräumen, von dem Gebrauch gemacht werden kann, um Investitionen in die Volkswirtschaft umzuleiten. Letzteres war der Fall in Irland, wo das Gesetz über Investitionen des Nationalen Pensionsrückstellungsfonds und verschiedene Bestimmungen (2009) den Weg bereite für eine „gelenkte Investition“ von sieben Milliarden Euro in Vorzugsaktien der Bank of Ireland und der Allied Irish Banks, gefolgt von ihrem Beitrag zum nationalen Rettungsplan im Rahmen des nationalen Erholungsplans 2011-14²⁴. Solche Maßnahmen können zwar dazu beitragen, angeschlagene nationale Unternehmen mit Liquidität zu versorgen und auf kurze Sicht Arbeitsplätze zu retten, sie können aber die Rentenkassen größeren Risiken aussetzen und die Nachhaltigkeit und Angemessenheit der Renten auf lange Sicht gefährden.

173. Die Rentenreformen der letzten Zeit haben die Rentensysteme anfälliger für wirtschaftliche Erschütterungen gemacht und die finanziellen und wirtschaftlichen Risiken auf Einzelpersonen verlagert. Dies war dort der Fall, wo die Rentensysteme in kapitalgedeckte Systeme mit festgelegten Beiträgen umgewandelt wurden, ohne angemessene Sicherungen vorzusehen, um das künftige Einkommen der Rentner zu schützen. Die weltweite Krise hat sich besonders stark auf Arbeitnehmer ausgewirkt, die kurz vor dem Eintritt in den Ruhestand stehen und die infolge der plötzlichen Wertminderung ihrer Rentenkonten ihren Ruhestand möglicherweise mehrere Jahre aufschieben werden. In einer jüngeren Untersuchung wird die Auswirkung der Krise auf das Renteniveau in Chile bewertet, wo die reformierten Systeme mit festgelegten Beiträgen kurz vor der Fälligkeit stehen²⁵. Der Fall zeigt, dass die Erholung des Kapitalmarkts im Jahr 2010 zwar dazu führte, dass die Ersparnisse wieder ihr Vorkrisenniveau erreichten, dass aber ungeachtet dessen zahlreiche Beitragszahler – vor allem diejenigen, die ihre Ersparnisse in riskantere Portfolios investieren – die Ersparnisse von bis zu zwei Jahren verloren haben. Das bedeutet, dass sie Beiträge zu ihren Altersvorsorgesystemen geleistet haben ohne irgendeine Auswirkung auf die Höhe ihrer Rente, und zeigt erneut die Ungewissheiten auf, die durch ausschließlich kapitalmarktbasierte Altersvorsorgesysteme geschaffen werden.

174. Wenn eine Krise, oder ihre nationalen Nebenwirkungen, zu einer langfristigen Korrektur der Preise von Vermögenswerten nach unten führt, hat dies bei Systemen mit festgelegten Beiträgen zwangsläufig die Zahlung niedrigerer Altersrenten zur Folge. Jeder längere Zeit andauernde Druck auf die Zinssätze und die Preise von Vermögenswerten

²⁴ National Pensions Reserve Fund Commission: *Annual Report and Financial Statements 2009* (Dublin, 2009); Government of Ireland: *The National Recovery Plan, 2011-14* (Dublin, 2010).

²⁵ R. Bluhm: *Private pensions in Chile: Costs of the financial crisis, long-run performance and public alternatives*, Issues in Social Protection Series, Discussion Paper 20 (Genf, IAA, 2010).

wird zu ernststen Schwierigkeiten in Form destabilisierter Rentensätze (Preise) und einer destabilisierten Verwaltung der Rentenrückstellungen führen. Das Ausmaß der langfristigen Auswirkungen wird von der Tiefe und der Dauer des Verfalls der Preise von Vermögenswerten abhängen.

3.3. Einkommenssicherheit für Arbeitslose

175. Während der jüngsten globalen Krise ist der Welt die Bedeutung von Einkommenssicherheit für die Arbeitslosen erneut vor Augen geführt worden. Länder mit Arbeitslosenversicherungs- und ähnlichen Systemen, im Idealfall mit Verein mit aktiven Arbeitsmarktpolitiken, waren in der Lage, auf die Krise rascher und wirksamer zu reagieren als Länder ohne solche automatischen Stabilisatoren²⁶. Durch Arbeitslosenunterstützung konnten die Gesamtnachfrage stabilisiert und der Wechsel auf neue Arbeitsplätze erleichtert werden. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit ist ein wirtschaftlicher Notfall, mit dem viele Menschen in Marktwirtschaften konfrontiert sind, nicht nur in Zeiten globaler Krisen. Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit bieten denjenigen, die vorübergehend arbeitslos sind, eine Einkommensunterstützung, damit sie einen gewissen Lebensstandard aufrechterhalten können²⁷.

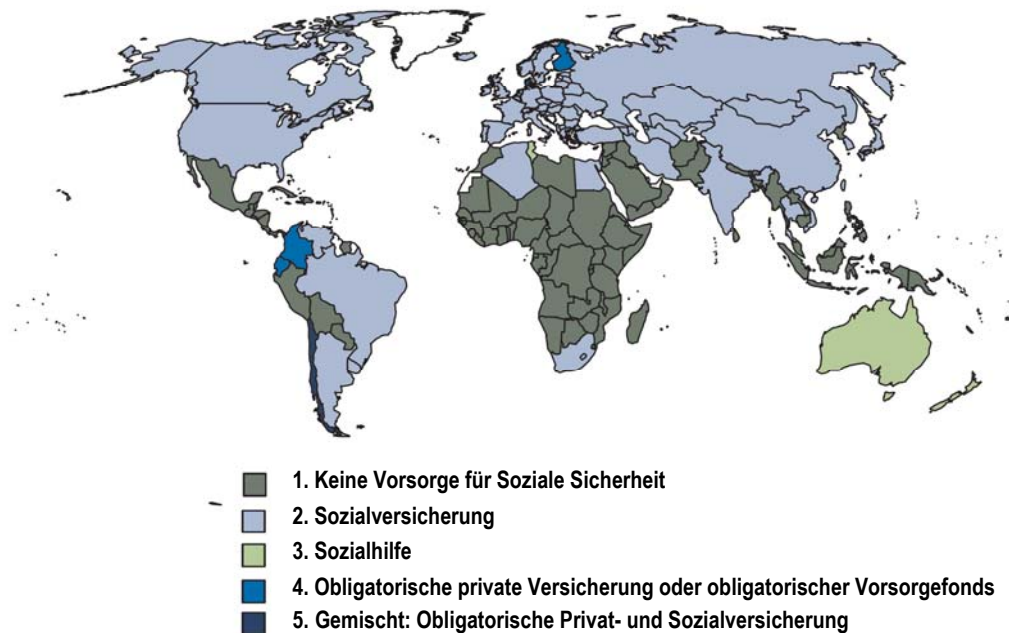
176. Um ihre Wirksamkeit sicherzustellen, werden Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit in der Regel durch Arbeitsvermittlungsdienste, Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit und andere Arbeitsmarktinterventionen ergänzt. Diese umfassen Hilfe bei der Suche nach einer neuen Beschäftigung, Beratung, Ausbildung oder Umschulung, falls erforderlich, oder vorübergehende Lohnsubventionen. Es gibt auch Maßnahmen wie öffentliche Arbeiten oder sonstige Formen von Beschäftigungsgarantien, die den Nutznießern bestimmte Formen einer bezahlten Beschäftigung bieten. Diejenigen, denen solche Maßnahmen zugute kommen, benötigen aber möglicherweise immer noch Einkommenstransfers zusätzlich zu dem Verdienst aus dieser Arbeit, die normalerweise sehr schlecht bezahlt wird; sie benötigen auch gekoppelte Leistungen (wie Zugang zu anderen Formen der Sozialversicherung wie Gesundheit oder Renten), und sie benötigen, da öffentliche Arbeiten eine vorübergehende Lösung sind, auch Unterstützung durch Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit.

177. Auf Beiträgen beruhende Arbeitslosenleistungen sind in der Regel auf Personen in einer formellen Beschäftigung beschränkt und bestehen überwiegend in Ländern mit hohem und mittlerem Einkommen. Abbildung 3.7 zeigt, dass Arbeitslosenversicherungssysteme in 64 Ländern bestehen, von denen 17 auch Leistungen der Arbeitslosenhilfe bieten (die meisten von ihnen sind Länder mit mittlerem und hohem Einkommen). In einigen wenigen Ländern gibt es obligatorische Sparkonten oder Vorsorgefonds; in Anbetracht ihrer begrenzten Schutzfunktion und der fehlenden Risikostreuung werden solche Systeme nicht als Systeme der Sozialen Sicherheit betrachtet.

²⁶ IAA: *Protecting people, promoting jobs: A survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis*, Bericht an den Gipfel der G20-Führer, Pittsburgh, 24.-25. Sept. 2009 (Genf, 2009); IAA: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* (Genf, 2010).

²⁷ In manchen Ländern, in denen es keine Arbeitslosenversicherung oder sonstigen gesetzlichen Einkommensunterstützungsprogramme für Arbeitslose gibt, bestehen Rechtsvorschriften (die normalerweise im Arbeitsgesetzbuch oder in entsprechenden Gesetzen enthalten sind), die die Arbeitgeber verpflichten, Arbeitnehmern, die freigesetzt werden, einen Pauschalbetrag entsprechend mehreren Monatsgehältern zu zahlen. Die Ansprüche und Beträge solcher Abfindungen hängen normalerweise von der Dauer der Betriebszugehörigkeit ab. Eine der Beschränkungen dieses Systems besteht darin, dass die Verpflichtung zur Zahlung von Abfindungen die Liquidität von Unternehmen in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten zusätzlich belasten kann.

Abbildung 3.7. Existenz von Arbeitslosenschutzsystemen nach Art des Systems (nur regelmäßige Leistungen), 2008-09

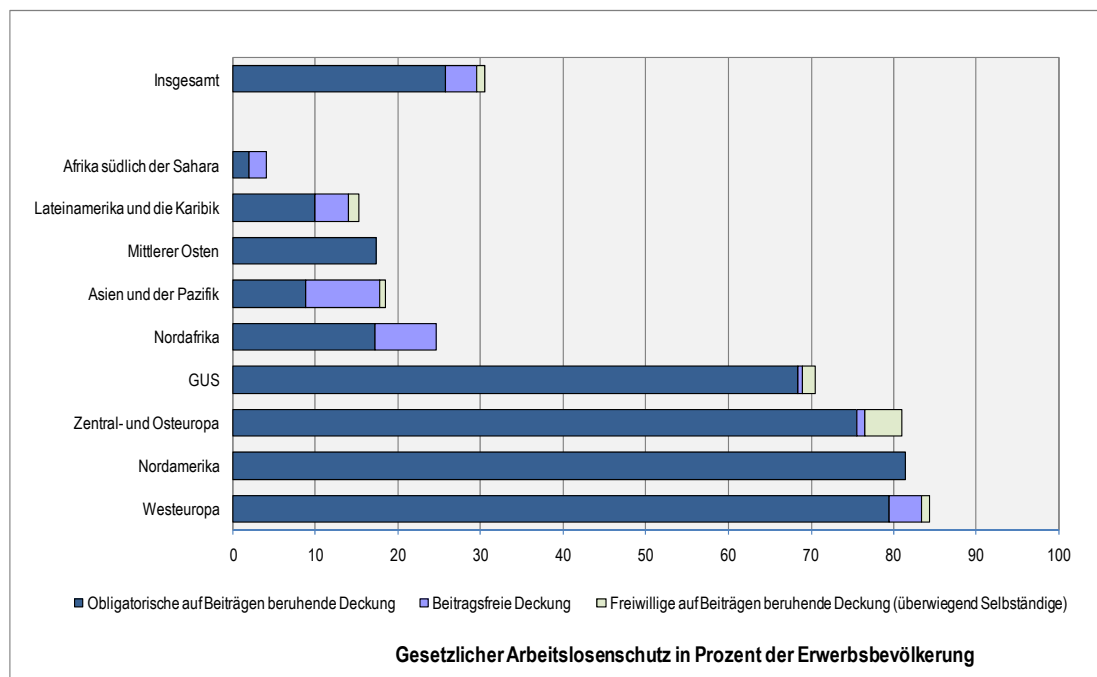


Quelle: Basiert auf IAO-, IVSS/SSA- und sonstigen Daten, siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 5.1.

178. In einem großen Teil der Welt, wo extreme Armut stark verbreitet ist, erscheint das Konzept der „Arbeitslosigkeit“ bedeutungslos, da jeder arbeiten muss, um zu überleben. Die Hauptprobleme in diesen Ländern sind die Unterbeschäftigung und die extreme Prekarität in Bezug auf die Entlohnung und andere Aspekte der Arbeitsbedingungen der bestehenden Beschäftigungsmöglichkeiten für die Armen. Aber selbst in Ländern mit niedrigem Einkommen stellt die Arbeitslosigkeit eine zunehmende Herausforderung dar, insbesondere in städtischen Ballungsgebieten.

179. Der Umfang des Arbeitslosenschutzes ist sehr unterschiedlich (siehe Abbildung 3.8). Weltweit sind weniger als 30 Prozent der Erwerbstätigen gesetzlich durch irgendeine Form der Einkommensunterstützung im Fall der Arbeitslosigkeit geschützt. Die gesetzliche Deckung beträgt 80 Prozent oder mehr in Westeuropa, Nordamerika und Zentral- und Osteuropa und etwas weniger (70 Prozent) in der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS), obgleich die tatsächliche Deckung in der letztgenannten Gruppe dramatisch niedriger liegt. Im Rest der Welt ist nur eine kleine Minderheit gesetzlich geschützt: Etwas über 20 Prozent in Nordafrika, weniger als 20 Prozent in Asien, Lateinamerika und dem Mittleren Osten und nur einige Prozent der Erwerbstätigen in Afrika südlich der Sahara. Diese Schwankungen in den Deckungsquoten hängen weitgehend vom Anteil der förmlichen Beschäftigung in der Erwerbsbevölkerung ab.

Abbildung 3.8. Arbeitslosenschutzsysteme: Umfang der gesetzlichen Deckung, regionale Schätzungen, in Prozent der Erwerbsbevölkerung, letztes verfügbares Jahr



Quelle: Beruht auf IAO-, IVSS/SSA- und anderen Daten, siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 5.4.

180. Mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung haben viele Länder mit mittlerem Einkommen die Notwendigkeit erkannt, Systeme des Arbeitslosenschutzes einzuführen, um strukturelle Übergänge der Wirtschaft erleichtern und auf Erschütterungen reagieren zu können²⁸. So führte die Republik Korea im Jahr 1995 eine Arbeitslosenversicherung ein, kurz vor der asiatischen Finanzkrise von 1997. Dieses System hat dem Land auch dabei geholfen, die Auswirkungen der jüngsten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise systematischer und effektiver zu bewältigen²⁹. Im Jahr 2007, kurz vor der derzeitigen globalen Krise, führte auch Bahrain ein Arbeitslosenversicherungssystem ein (siehe Kasten 3.7).

181. Das Potential der Arbeitslosenschutzsysteme in Krisenzeiten ist durch die nationalen Antworten auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise veranschaulicht worden, als die Arbeitslosenschutzsysteme Arbeitnehmern und Arbeitgebern geholfen haben, sich an den plötzlichen Rückgang der Gesamtnachfrage anzupassen, die Einkommen zu sichern und den Verbrauch zu glätten und die wirtschaftliche Erholung zu erleichtern, z. B. in Südafrika oder Deutschland (siehe Kasten 3.8).

²⁸ J. Berg und M. Salerno: „The origins of unemployment insurance: Lessons for developing countries“, in J. Berg und D. Kucera (Hrsg.): *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008), S. 80-99.

²⁹ N. Prasad und M. Gerecke: *Employment-oriented crises responses: Lessons from Argentina and the Republic of Korea* (Genf, IAA, 2009).

Kasten 3.7**Das Arbeitslosenversicherungssystem in Bahrain**

Im Jahr 2007 verwirklichte das Königreich Bahrain als erstes Land im Mittleren Osten ein Arbeitslosenversicherungssystem im Rahmen einer umfassenderen Arbeitsmarktreform. Dies wurde durch die technische Unterstützung der IAO ermöglicht, die die Durchführbarkeit eines solchen Systems bewertete und bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung und ihrer Umsetzung Unterstützung leistete. Das System gilt für alle inländischen und ausländischen Arbeitnehmer und wird durch Beiträge in Höhe von 1 Prozent der Löhne der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der Regierung finanziert. Das Arbeitslosenversicherungssystem gewährt Arbeitsuchenden, die aktiv eine Stelle suchen, zwei Arten von Leistungen: 1) Arbeitslosenunterstützung, die Arbeitsuchenden gewährt wird, die die Mindestbeitragszeit zurückgelegt haben und die 60 Prozent des durchschnittlichen Lohns des Versicherten während der letzten zwölf Beschäftigungsmonate bis zu einem Plafond während höchstens sechs Monaten ersetzt; und 2) Arbeitslosenhilfe, die Erststellensuchenden und denjenigen Stellensuchenden, die die Mindestbeitragszeit nicht zurückgelegt haben, als Pauschalbetrag (nach dem Bildungsniveau differenziert) während höchstens sechs Monaten gezahlt wird.

Im April 2010 gewährte das Arbeitslosenversicherungssystem 2.237 Stellensuchenden Leistungen der Arbeitslosenunterstützung, von denen 40 Prozent einen Universitätsabschluss hatten. Seit der Einführung des Systems haben mehr als 14.000 registrierte Stellensuchende einen neuen Arbeitsplatz gefunden. Aufgrund ihres höheren Arbeitslosenrisikos sind Frauen unter den registrierten Arbeitsuchenden stärker vertreten und machen 70 Prozent der Empfänger von Arbeitslosenleistungen und 56 Prozent derjenigen aus, die einen Arbeitsplatz gefunden haben.

Infolge der geringen Zahl von Kündigungen musste das System bisher nur wenige Fälle von Arbeitslosenunterstützung behandeln. Sollte jedoch die Zahl der Kündigungen in Zukunft infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise steigen, ist ein System vorhanden, das Arbeitsuchenden eine Einkommenssicherheit bietet und gleichzeitig aktiv ihre Rückkehr in das Erwerbsleben unterstützt, indem Geldleistungen an die Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen, Job Matching und Berufsberatung durch die Arbeitsämter gekoppelt wird.

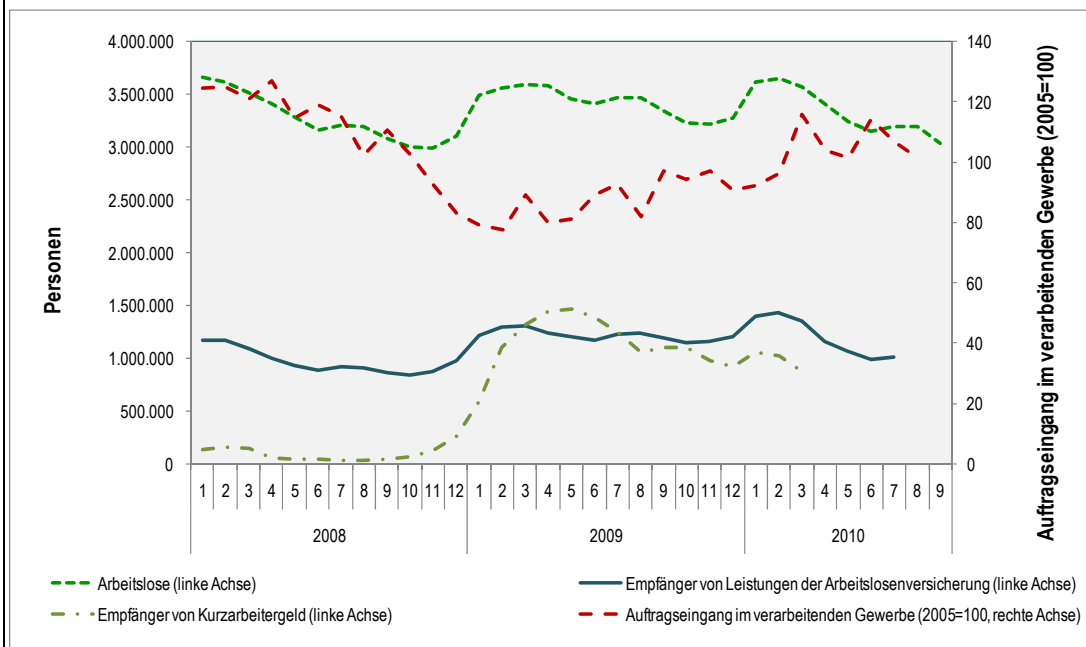
Quelle: Beruht auf IAA: Building adequate social protection systems and protecting people in the Arab region (Beirut, 2009); IAA: *Kingdom of Bahrain. Technical note – Social protection for the unemployed: Preliminary findings on unemployment insurance and assistance* (Genf, 2005); und offizielle Informationen der Regierung von Bahrain.

182. Die Arbeitslosenversicherung kann eine entscheidende Garantie dafür sein, dass Arbeitnehmer, nachdem sie ihren Arbeitsplatz verloren haben, nicht in eine informelle Beschäftigung abgleiten. Indem sie die arbeitslosen Arbeitnehmern während eines begrenzten Zeitraums Einkommenssicherheit bietet, gibt sie ihnen Gelegenheit, sich nach einem neuen Arbeitsplatz umzusehen, der ihren Qualifikationen entspricht – statt gezwungen zu sein, Arbeitsmöglichkeiten in der informellen Wirtschaft aufzugreifen. Dies trägt dazu bei, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt auszugleichen und infolgedessen die Gesamtproduktivität der Wirtschaft zu verbessern.

Kasten 3.8 Kurzarbeitergeld in Deutschland während der globalen Krise

In Deutschland war das Kurzarbeitergeld eines der Hauptpolitikinstrumente, die während der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise eingesetzt wurden. Kurzarbeitergeld gestattete es Unternehmen, die mit einem Nachfragerückgang konfrontiert waren, Arbeitnehmer bei kürzeren Arbeitszeiten weiterzubeschäftigen, während gleichzeitig die Einkommenssicherheit der Arbeitnehmer gewährleistet wurde. Die Einkommenseinbuße wurde zum Teil durch eine Geldleistung kompensiert, die Arbeitnehmern während höchstens sechs Monaten gewährt wurde. Im Mai 2009 auf dem Höhepunkt der Krise erhielten nahezu 1,5 Millionen Arbeitnehmer (5,4 Prozent der Erwerbsbevölkerung) diese Leistungen.

Die nachstehende Abbildung zeigt, dass der plötzliche Konjunkturerinbruch (wobei der Auftragseingang im verarbeitenden Gewerbe als Maßstab herangezogen wird) zu einer relativ bescheidenen Zunahme der Zahl der Arbeitslosen und der Zahl der Empfänger von Arbeitslosenversicherungsleistungen (Empfänger von Arbeitslosenhilfe werden hier nicht berücksichtigt) führte, da ein großer Teil der Auswirkungen des Konjunkturerinbruchs auf die Beschäftigung durch die bemerkenswerte Ausweitung des Kurzarbeitergelds abgefedert werden konnte.



Diese Politik gilt als einer der Faktoren, die die relativ rasche Erholung der deutschen Wirtschaft erklären, weil dadurch sichergestellt wurde, dass die Arbeitgeber ihre Arbeitnehmer während der Krise behalten und somit Entlassungs- und Wiedereinstellungskosten vermeiden konnten und in der Lage waren, rasch zu reagieren, als die Märkte sich wieder zu erholen begannen. Die durchschnittliche Verkürzung der Arbeitszeit betrug 30,5 Prozent entsprechend etwa 432.000 Vollzeitarbeitsplätzen. Ein Beschäftigungsabbau in dieser Größenordnung hätte die Arbeitslosenrate um rund einen Prozentpunkt ansteigen lassen.

Quelle: Beruht auf IAA: *Germany's response to the crisis*, G20 Country Brief (Genf 2010); Statistiken der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamts.

183. Die weit verbreitete Armut in Ländern mit niedrigerem Einkommen ist jedoch hauptsächlich nicht auf vorübergehende, sondern strukturelle Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zurückzuführen. Auf lange Sicht liegt die Lösung in nachhaltigen beschäftigungsschaffenden Politiken und angemessenen makroökonomischen Rahmenbedingungen, es sind aber immer noch Eingriffe erforderlich, durch die die derzeitige Situation

gemildert wird. Diese sollten Einkommensunterstützung für Arbeitslose und Unterbeschäftigte (arbeitende Arme) in Form von Bartransfers sowie bestimmte Arten von grundlegenden Beschäftigungsgarantien wie öffentliche Arbeiten umfassen. Das vielleicht herausragendste Beispiel für letztere ist das indische Nationale Garantieprogramm für ländliche Beschäftigung (NREGS), das seit 2006 mehr als 92 Prozent der Landarbeiterhaushalte (rund ein Viertel aller ländlichen Haushalte in Indien, einschließlich mindestens einer wirtschaftlich aktiven Person) Einkommensunterstützung geboten hat (siehe Kasten 3.9). Aus diesen Grund gehören sowohl Einkommensunterstützung als auch Beschäftigungsgarantien zu den Fundamenten des sozialen Basisschutzes (wie er in Kapitel 1 definiert wird), der von der IAO und den Vereinten Nationen gefördert wird; sie haben auch im Globalen Beschäftigungspakt ihren Niederschlag gefunden.

Kasten 3.9
Das indische Nationale Garantieprogramm für ländliche Beschäftigung (NREGS)

Das indische Nationale Garantieprogramm für ländliche Beschäftigung (NREGS) wurde aufgrund des entsprechenden, im Jahr 2005 angenommenen Gesetzes (NREGA) eingerichtet. Das Programm, das das verfassungsmäßige Recht auf Arbeit widerspiegelt, verleiht den Nutznießern gesetzliche Rechte, was es von ähnlichen Programmen ohne gesetzliche Autorität unterscheidet, die eher nach Gutdünken geändert werden können. Es gibt aber Sorgen, dass arme, oft ungebildete Haushalte ihre Rechte in der Praxis nicht wahrnehmen können.

Nach dem NREGS ist ein ländlicher Haushalt berechtigt, pro Jahr bis zu 100 Tage Beschäftigung zu verlangen, die im Rahmen vereinbarter Programme für öffentliche Arbeit zur Verfügung gestellt wird. Ein Teil der in diesem Programm vorgesehenen Plätze ist Frauen vorbehalten. Das Programm führt Projekte zur Förderung der Land- und Wasserbewirtschaftung zusammen mit Projekten zur Entwicklung der Infrastruktur wie Straßenbau durch. Die gezahlten Löhne entsprechen dem geltenden (und amtlich bekanntgegebenen) Mindestlohn für landwirtschaftliche Arbeitskräfte in dem Gebiet. Falls innerhalb der festgesetzten Zeit keine Arbeit bereitgestellt wird, hat der Antragsteller Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung. Das Programm ist so gestaltet, dass sich die Zielgruppe von selbst ergibt, denn aufgrund der Lohnangaben werden sich nur Arme um eine Teilnahme an dem Programm bemühen, nicht aber Menschen, die nicht arm sind.

Die Zuweisung für das Programm aus dem Staatshaushalt für das Haushaltsjahr 2006/07 entsprach 0,3 Prozent des BIP. Amtlichen Kostenschätzungen zufolge könnten die Ausgaben für das Programm 1,5 Prozent des BIP erreichen, sobald es voll einsatzbereit ist; die Meinungen über die finanzielle Tragfähigkeit des Programms gehen auseinander.

Das Programm gilt als eine der größten, auf Rechten basierenden integrierten Beschäftigungs- und Sozialschutzinitiativen der Welt, da es rund 40 Millionen Haushalte erreicht, die unter der Armutsgrenze leben.

Quelle: Beruht auf IAA: *Extending social security to all*, a.a.O., Seite 89 bis 90.

3.4. Einkommenssicherheit im Fall berufsbedingter Schädigungen

184. Die meisten Länder der Welt bieten irgendeinen Deckungsschutz für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten³⁰. In der Mehrheit der Länder waren berufsbedingte Schädigungen der erste Fall, der durch die Soziale Sicherheit gedeckt wurde; diese Systeme hängen

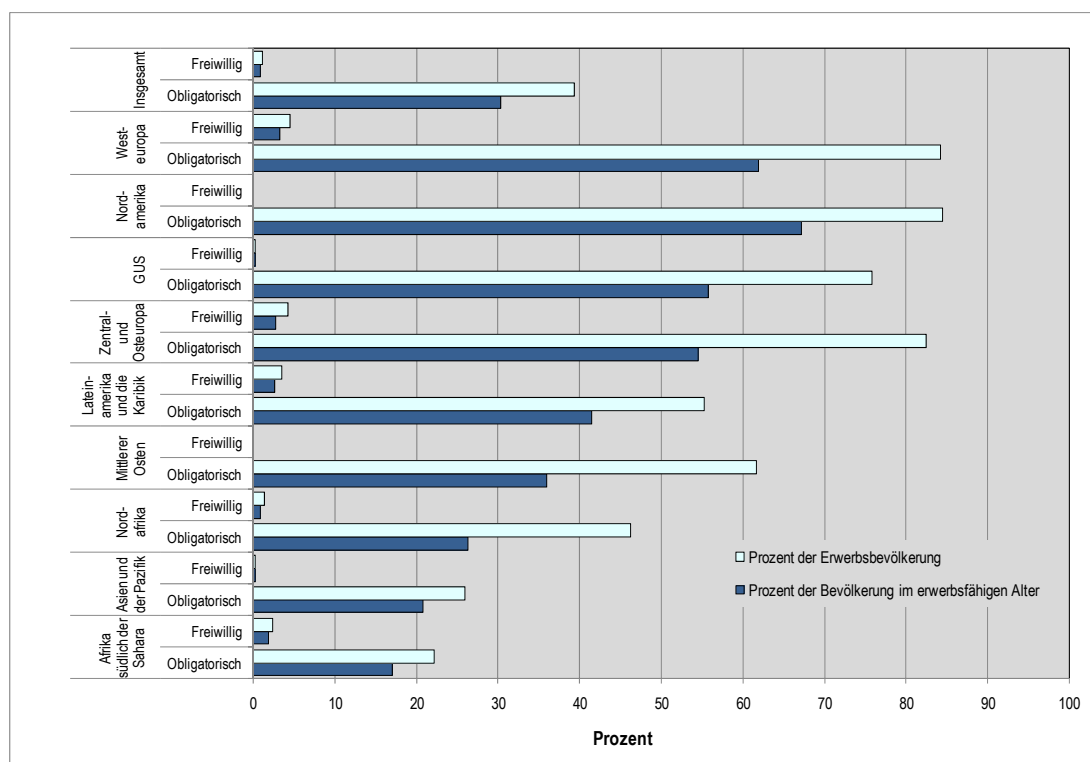
³⁰ Siehe IAA: *List of Occupational Diseases (revised 2010)* (Genf, 2010).

oft eng mit den Arbeitsschutzvorschriften zusammen. Viele Systeme enthalten auch präventive Elemente mit dem Ziel, die betriebliche Sicherheit zu verbessern. Der Deckungsschutz ist jedoch auf diejenigen beschränkt, die in der formellen Wirtschaft tätig sind, und selbst dort ist die effektive Deckung gering, da nur ein kleiner Teil der Unfälle gemeldet und entschädigt wird.

185. Systeme für berufsbedingte Schädigungen, die Leistungen gewähren, sind oft auf Beitragsbasis organisiert, manchmal als getrennter Fonds, manchmal verschmolzen mit anderen Zweigen der Sozialen Sicherheit. Aufgrund dieses Zusammenhangs zwischen betrieblichem Risiko und Prävention sind die Systeme für berufsbedingte Schädigungen in vielen Ländern getrennt von anderen Systemen organisiert und werden nur aus Arbeitgeberbeiträgen finanziert. Die Beitragssätze sind oft nach dem Grad des Unfall- oder Krankheitsrisikos in den einzelnen Wirtschaftszweigen gestaffelt.

186. Weltweit erstreckt sich der geschätzte gesetzliche Deckungsumfang auf weniger als 40 Prozent der Erwerbsbevölkerung. Es gibt jedoch große regionale Unterschiede beim gesetzlichen Deckungsumfang (siehe Abbildung 3.9). In Zentral-, Ost- und Westeuropa sowie in der GUS-Region und Nordamerika sind rund drei Viertel der Erwerbsbevölkerung durch Systeme für berufsbedingte Schädigungen geschützt, während in Afrika und Asien nur rund 20 Prozent dieser Zielgruppe gedeckt (hauptsächlich durch Arbeitgeber-Haftpflichtsysteme).

Abbildung 3.9. Ausmaß der gesetzlichen Deckung durch Systeme für berufsbedingte Schädigungen, 2008-09



Quelle: Beruht auf IAO-, IVSS/SSA- und anderen Daten, siehe IAO: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O. (Genf, 2010), Abbildung 6.2.

187. Angaben zum tatsächlichen Deckungsumfang, soweit welche vorliegen, legen den Schluss nahe, dass die Zahl der tatsächlich geschützten Personen in weiten Teilen der Welt sehr gering ist. Die Angaben deuten darauf hin, dass in der Mehrheit der Länder,

für die Daten vorliegen, weniger als die Hälfte der erwerbstätigen Bevölkerung im Fall einer berufsbedingten Schädigung geschützt ist³¹. Es bedürfte weiterer Anstrengungen, um das Ausmaß der Deckung anhand von Arbeitsaufsichtsdaten und Entschädigungsstatistiken systematisch zu bewerten, um sicherzustellen, dass alle Fälle von berufsbedingter Schädigung angemessen gemeldet und entschädigt werden, und um die Datenerhebungsverfahren und -methoden zu harmonisieren.

188. Die Deckung durch die Soziale Sicherheit im Fall berufsbedingter Schädigungen trägt erheblich zum Schutz der Menschen vor finanziellen Risiken bei, die sich aus Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ergeben, und zur raschen Wiederherstellung ihrer Arbeitsfähigkeit durch Zugang zu ärztlicher Betreuung. Wie oben erwähnt, gehörte die Arbeitsunfallversicherung oft zu den ersten Zweigen der Sozialversicherung, die eingerichtet wurden, und dies war der Fall in Kambodscha, wo der neu eingerichtete Nationale Fonds der Sozialen Sicherheit den Zweig berufsbedingte Schädigungen eingeführt hat (siehe Kasten 3.10).

Kasten 3.10
Einführung einer Arbeitsunfallversicherung in einem Land mit
niedrigem Einkommen: Das Beispiel Kambodscha

Im Jahr 2008 führte Kambodscha eine obligatorische Arbeitsunfallversicherung ein – der erste Zweig seines neuen obligatorischen Sozialversicherungssystems für Arbeitnehmer im privaten Sektor. Dies folgte auf die Verwirklichung des Nationalen Fonds der Sozialen Sicherheit im Jahr 2007, der aufgrund des ersten Nationalen Gesetzes über Soziale Sicherheit, das im Jahr 2002 angenommen wurde, eingerichtet wurde. Die IAO leistete umfassende technische Unterstützung hierbei, hauptsächlich bei der Politik und der Gestaltung des Systems. Die Arbeitsunfallversicherung, die zur Zeit für Unternehmen mit mehr als acht Beschäftigten gemäß dem Arbeitsgesetz gilt, wird durch Arbeitgeberbeiträge entsprechend 0,8 Prozent des versicherungsfähigen Verdienstes finanziert. Um die angeschlagene Bekleidungs- und Schuhindustrie zu stützen, beschloss die Regierung, in den Jahren 2009 und 2010 den Beitragssatz für diese Sektoren vorübergehend auf 0,5 Prozent des versicherungsfähigen Verdienstes zu senken und die verbleibenden 0,3 Prozent aus staatlichen Einnahmen zu finanzieren. Das Arbeitsunfallversicherungssystem gewährt Geldleistungen an verletzte Arbeitnehmer bei zeitweiliger oder dauerhafter Arbeitsunfähigkeit und an die Hinterbliebenen von Arbeitnehmern, die an Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten gestorben sind, sowie ärztliche Betreuung für Arbeitnehmer, die aufgrund von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten geschädigt sind.

Bis Oktober 2010 hatten sich mehr als 1.400 Unternehmen beim Nationalen Fonds der Sozialen Sicherheit registrieren lassen, wobei die Mehrheit der geschützten Arbeitnehmer in der Bekleidungs- und Schuhindustrie beschäftigt ist. Bis März 2010 waren mehr als 2.500 Anträge eingereicht worden.

Quelle: Beruht auf IAA: Report to the Government on employment injury insurance in Cambodia: Legislation, financing and administration (Bangkok, 2005); die Website des Nationalen Fonds der Sozialen Sicherheit: www.nssf.gov.kh; und IAA: Cambodia: Moving forward toward better social security, ILO Better Factories Cambodia Programme (Phnom Penh, 2010).

189. Der soziale Schutz bei berufsbedingten Schädigungen veranschaulicht mehr als bei jedem anderen Zweig die Bedeutung eines konstruktiven Zusammenspiels von Präventionspolitiken, nämlich in Bezug auf Arbeitsschutz, integrierte Arbeitsaufsichtspolitiken und Soziale Sicherheit³². Im Aktionsplan (2010-16) unterstrich der Verwaltungsrat, dass

³¹ IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O. Abb. 6.3.

³² IAA: *General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981*, Bericht III, Teil 1B, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

wirksame Präventionspolitiken in enger Zusammenarbeit zwischen Regierungen und den Sozialpartnern sich positiv auf die Systeme der Sozialen Sicherheit und ihre Finanzen auswirken können³³.

3.5. Mutterschutz

190. Die gesetzliche Vorsorge für Mutterschaftsleistungen nimmt heute den dritten Platz unter den Zweigen der Sozialen Sicherheit ein, die Geldleistungen gewähren, nach Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und Altersrenten. Dies ist eine Errungenschaft, die im Zusammenhang mit der großen Bedeutung gesehen werden sollte, die die IAO seit jeher dem Mutterschutz beigemessen hat. Das erste internationale Übereinkommen über Soziale Sicherheit (Mutterschutz) wurde auf der ersten Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 1919 angenommen, während das jüngste, mit dem die früheren Normen zum Mutterschutz neugefasst wurden, im Jahr 2000 angenommen wurde³⁴. Gemäß dem Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, umfassen die Leistungen den Zugang zu Gesundheitsdiensten für schwangere Frauen und Mütter nach der Entbindung und ihre Kinder sowie Geldleistungen während des Mutterschaftsurlaubs³⁵. Diese Leistungen müssen im breiteren Rahmen des Mutterschutzes gesehen werden, wie er im Übereinkommen Nr. 183 definiert ist, das ein allgemeineres Bündel von Schutzmaßnahmen vorsieht, wie Beschäftigungsschutz und Nichtdiskriminierung sowie Vorkehrungen für bruststillende Mütter.

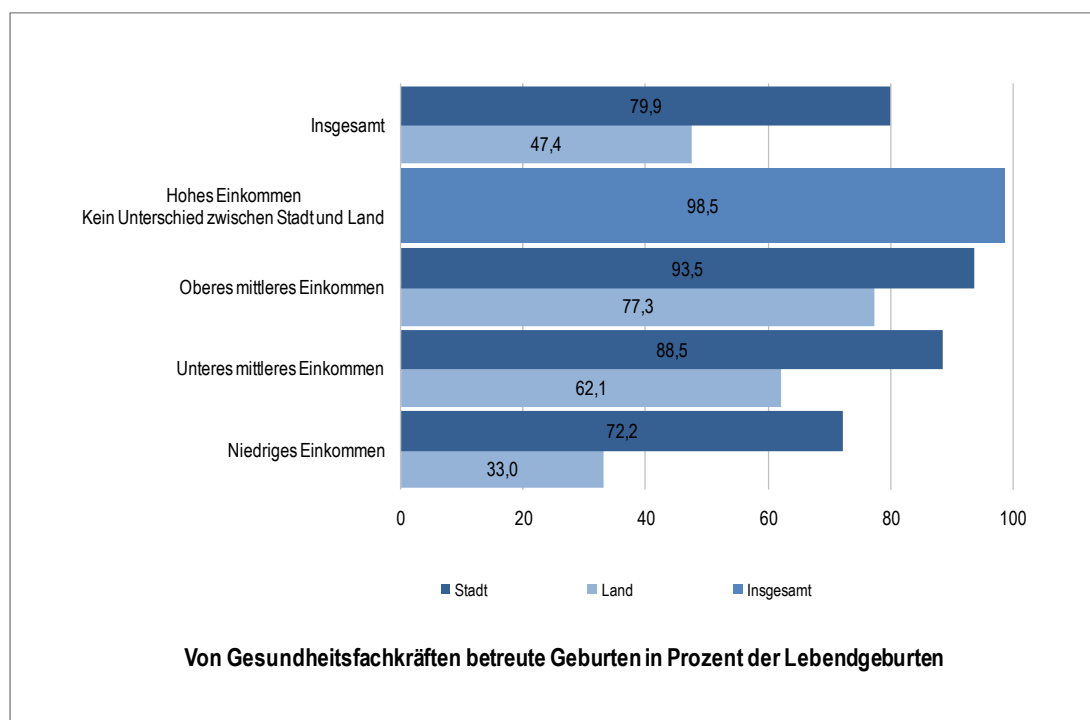
191. In Anbetracht der Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft im Rahmen der Millenniumsentwicklungsziele (MEZ) 4 und 5, die Mortalitätsraten von Müttern, Neugeborenen und Kleinkindern zu senken und die Gesundheit der Mütter zu verbessern, kommt den Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 102 besondere Bedeutung zu. Die Leistungen bei Schwangerschaft, Niederkunft sowie ihren Folgen sollten mindestens ärztliche Betreuung vor, während und nach der Niederkunft durch einen Arzt oder eine geprüfte Hebamme und Krankenhauspflege umfassen, wenn erforderlich. Die vorliegenden statistischen Angaben zeigen, dass trotz der in manchen Teilen der Welt in letzter Zeit verzeichneten Verbesserungen die Bereitstellung von Gesundheitsdiensten für Mütter nicht ausreicht, um diese Ziele zu erreichen, und beträchtliche Ungleichheiten beim Zugang zwischen städtischen und ländlichen Gebieten bestehen fort, insbesondere in Ländern mit niedrigem Einkommen (siehe Abbildung 3.10). Die gesundheitlichen Auswirkungen von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten in vielen Teilen der Welt haben außerdem zur Folge, dass die Mortalitätsrisiken für Mütter und Kinder steigen. Eine Erweiterung und Verbesserung des sozialen Gesundheitsschutzes für Frauen und eine Verbesserung ihres Zugangs zu Gesundheitsdiensten für Mütter würden dazu beitragen, bessere Ergebnisse zu erzielen.

³³ IAA: Plan of action (2010-16) to achieve widespread ratification and effective implementation of the occupational safety and health instruments (Convention No. 155, its 2002 Protocol and Convention No. 187), angenommen auf der 307. Tagung des Verwaltungsrats, März 2010 (Abs. 34). Siehe auch: Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, Art. 4 (3) g.

³⁴ IAA: Das Übereinkommen (Nr. 3) über den Mutterschutz, 1919, und das Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000.

³⁵ Ein Überblick über die innerstaatliche Mutterschutzgesetzgebung findet sich in: IAA: *Maternity at work: A review of national legislations: Findings from the ILO Database of Conditions of Work and Employment Laws* (Genf, 2010).

Abbildung 3.10. Umfang und Ungleichheiten des Zugangs zu Gesundheitsdiensten für Mütter in ländlichen und städtischen Gebieten, letztes verfügbares Jahr (in Prozent der Lebendgeburten)

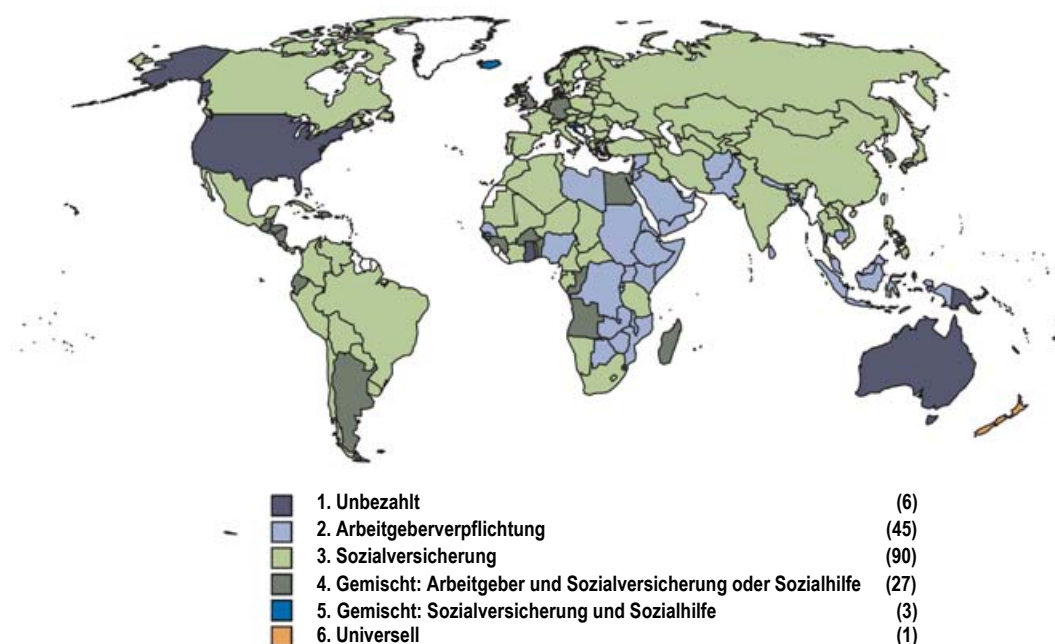


Quelle: Beruht auf IAO-, WHO- und anderen Daten, siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., 2010, Abbildung 6.4.

192. Einkommenssicherheit vor und nach der Entbindung ist ebenso wichtig. Gesetzliche Bestimmungen zum Mutterschutz gibt es in der Mehrheit der Länder (90 Prozent der Länder mit hohem Einkommen, 80 Prozent der Länder mit mittlerem Einkommen und mehr als 50 Prozent der Länder mit niedrigem Einkommen)³⁶. Diese Bestimmungen gelten in der Regel jedoch nur für Frauen, die in der formellen Wirtschaft beschäftigt sind, und somit kommen in vielen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen die Systeme des Mutterschutzes nur dieser Minderheit zugute. Indessen gibt es zahlreiche Initiativen mit dem Ziel, den Deckungsumfang der Mutterschaftsleistungen über die formelle abhängige Beschäftigung hinaus zu erweitern. Abbildung 3.11 zeigt die Arten von Programmen, die in den nahezu 180 Länder bestehen, für die Informationen vorliegen. Bei der Mehrheit dieser Systeme handelt es sich um eine Sozialversicherung: In zwei Dritteln der Länder und in 52 Prozent als das Haupt- oder einzige Programm; in anderen als Ergänzung zu arbeitgeberfinanzierten oder Unterstützungssystemen. In etwas mehr als einem Viertel der Länder sollen die Mutterschaftsleistungen während des Mutterschaftsurlaubs unmittelbar von den Arbeitgebern gezahlt werden (sogenannte Arbeitgeberverpflichtung), wie im Arbeitsgesetzbuch oder in ähnlichen Rechtsvorschriften festgelegt.

³⁶ IAA: *Maternity at work*, a.a.O.

Abbildung 3.11. Gesetzlicher Mutterschutz: Arten von Programmen weltweit, 2009



Anmerkung: In den Vereinigten Staaten gibt es kein nationales Programm, doch können Geldleistungen auf einzelstaatlicher Ebene gewährt werden. In Australien soll ein Programm für bezahlten Elternurlaub ab 1. Januar 2010 verwirklicht werden.

Quelle: Beruht auf IAA-, IVSS/SSA-, UN- und anderen Daten, siehe IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 6.6.

193. Die Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit bei Mutterschaft würde zu einer Verbesserung der Einkommenssicherheit und des Zugangs zu gesundheitlicher Betreuung für Mütter und Kinder während eines sehr sensiblen Zeitraums ihres Lebens beitragen. Internationale Erfahrungen haben auch gezeigt, dass die kollektive Finanzierung von Geldleistungen bei Mutterschaft durch eine Sozialversicherung dazu beiträgt, Hindernisse für die Beschäftigung von jungen Frauen zu beseitigen.

3.6. Familienleistungen, Mindesteinkommensunterstützung und Sozialhilfe

Soziale Sicherheit für Familien mit Kindern

194. Die Leistungen der Sozialen Sicherheit für Familien mit Kindern umfassen gemäß dem Übereinkommen Nr. 102 regelmäßig wiederkehrende Leistungen sowie Sachleistungen wie Nahrungsmittel, Wohnung oder Kleidung. Es gibt eine große Vielfalt von Leistungen und Finanzierungsmodellen, darunter Sozialversicherungsleistungen für Lohn- und Gehaltsempfänger (Frankreich und Tunesien); steuerfinanzierte universelle oder quasi-universelle Kinderleistungen, die zum Teil in Form einer Steuergutschrift gewährt werden; Elternurlaubsleistungen (Deutschland) und kategorische, von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängige Sozialhilfeleistungen (Belgien). Ob ein Programm es tatsächlich vermag, Armut zu verhindern und den Lebensstandard von Familien und Kindern zu verbessern, hängt von seiner Gestaltung ab. Wenn Programme für Familienleistungen nur Arbeitnehmer in der formellen Wirtschaft und ihre Familien abdecken, ist

der Deckungsumfang begrenzt – es sei denn, es werden spezifische Maßnahmen getroffen, um den Schutz für diejenigen zu verbessern, die nicht in einem formellen Beschäftigungsverhältnis stehen.

195. In den letzten Jahren haben einige Länder die Elternleistungen reformiert und ausgeweitet mit dem Ziel, das Erwerbseinkommen von jungen Müttern und Vätern zu ersetzen (z. B. in Deutschland). Die deutschen Erfahrungen bestätigen frühere Erfahrungen aus Schweden, wo verdienstabhängige Leistungen mit spezifischen Anreizen dazu führten, dass erheblich mehr Väter den Urlaub in Anspruch nahmen, was sich auf die Teilung der Arbeit und Familienpflichten zwischen Frauen und Männern auswirkte.

196. Manche Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen bieten auf Beiträgen beruhende Kinderzulagen einer kleinen Gruppe von Arbeitnehmern im formellen Sektor. Die dominierendere Form von Familienleistungen sind Sozialhilfeleistungen für verletzte Bevölkerungsgruppen (beispielsweise Waisenkinder, Alleinerzieher). Diese, einschließlich einiger bedeutender Innovationen in diesem Bereich, werden im Zusammenhang mit anderen Sozialhilfeleistungen in den nachstehenden Abschnitten erörtert.

Die Rolle von Sozialhilfesystemen in entwickelten Ländern und in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen

197. Sozialhilfeprogramme haben eine wichtige – wenn auch lange Zeit vernachlässigte – Rolle in der Sozialen Sicherheit gespielt. Sie zielen darauf ab, für diejenigen Menschen und Haushalte, die von einem Einkommen leben, das unterhalb eines festgelegten Betrags liegt, ein Mindesteinkommen bereitzustellen, und umfassen gewöhnlich eine Bedürftigkeitsprüfung, häufig in Form einer Einkommensprüfung oder einer Ersatzeinkommensprüfung. Solche Unterstützungsprogramme können sich entweder auf ein spezifisches Risiko oder einen spezifischen Fall konzentrieren (beispielsweise von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängige Sozialrenten)³⁷ oder eine allgemeine Einkommensunterstützung für alle Bedürftigen bereitstellen. Es sei darauf hingewiesen, dass das Übereinkommen Nr. 102 Bedürftigkeitsprüfungen ausdrücklich als eine Möglichkeit für die Gewährung von Leistungen in mehreren Zweigen erwähnt, darunter Leistungen bei Alter und bei Arbeitslosigkeit.

198. Die Empfehlung Nr. 67 stellt fest, dass „jedes System der Sicherung des Lebensunterhalts der Milderung der Armut und der Verhütung von Not dienen[sollte], indem es die Mittel zum Lebensunterhalt, die wegen Arbeitsunfähigkeit (einschließlich der durch Alter bedingten) oder der Unmöglichkeit, lohnende Beschäftigung zu finden, oder infolge des Todes des Ernährers ausgefallen sind, angemessen ersetzt“. Diese Systeme sollten, soweit wie möglich, auf einer obligatorischen Sozialversicherung beruhen, und anderen Bedürfnissen sollte durch die soziale Fürsorge Rechnung getragen werden auf der Grundlage von vorgeschriebenen Sätzen für bestimmte Bevölkerungsgruppen (wie unterhaltsberechtigter Kinder und betagte Männer und Frauen), die „anderen bedürftigen Personen“ entsprechend den Erfordernissen des Einzelfalles angemessen sind³⁸.

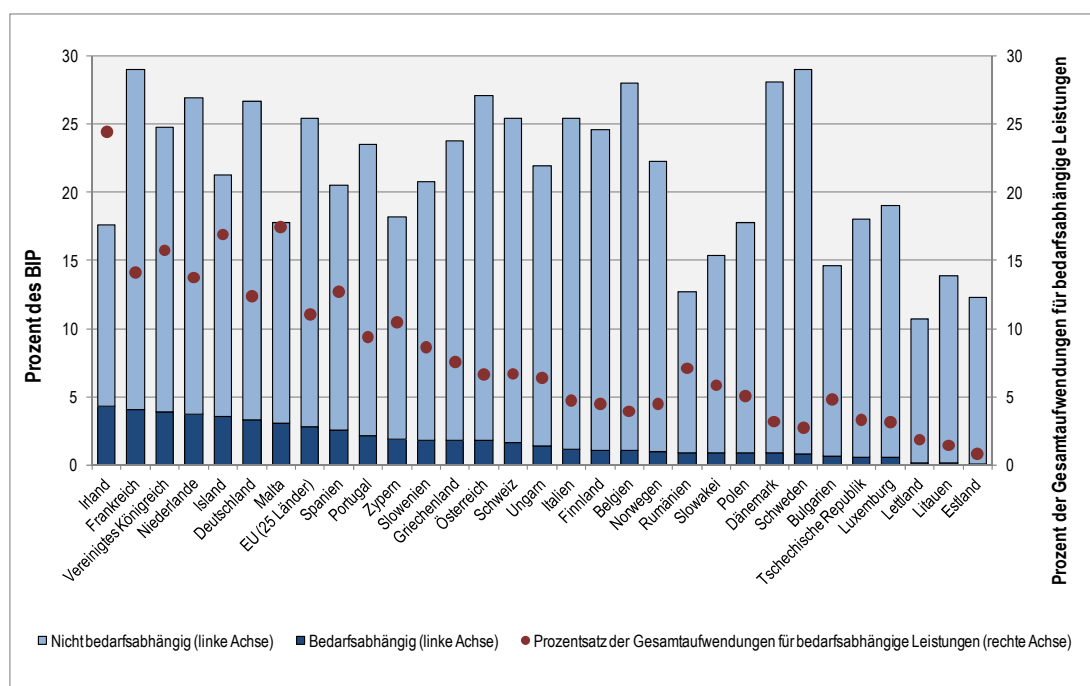
199. Die meisten Länder mit entwickelten Systemen der Sozialen Sicherheit verfolgen eine Politik, wonach ein Großteil der Bevölkerung durch Sozialversicherungssysteme geschützt ist, während die Sozialhilfe nur eine untergeordnete Rolle spielt und Einkommensunterstützung und sonstige Leistungen der Minderheit gewährt, die aus irgend-

³⁷ Sozialhilfeprogramme, die sich auf einen speziellen Fall konzentrieren, sind in dem entsprechenden Abschnitt in Kap. 3 erörtert worden.

³⁸ IAA: Empfehlung (Nr. 67) betreffend Sicherung des Lebensunterhalts, 1944, Abs. 1, 3 und 4.

einem Grund nicht durch die allgemeine Sozialversicherung geschützt ist ³⁹. In der Europäischen Union (zuzüglich Island, Norwegen und Schweiz) machen Ausgaben für bedarfsabhängige Leistungen im Durchschnitt weniger als 3 Prozent des BIP aus, während die durchschnittlichen Gesamtaufwendungen für die Soziale Sicherheit mehr als 25 Prozent ausmachen. Zwar gibt es in der Europäischen Union Länder (wie Irland, Malta und das Vereinigte Königreich), in denen ein relativ hoher Anteil der Leistungen der Sozialen Sicherheit durch gezielte Sozialhilfe gewährt wird, nirgends aber übersteigen die Gesamtaufwendungen für Sozialhilfeleistungen ein Drittel der gesamten Sozialausgaben bzw. 5 Prozent des BIP (siehe Abbildung 3.12).

Abbildung 3.12. Aufwendungen für bedarfsabhängige und nicht bedarfsabhängige Leistungen in europäischen Ländern (Prozent des BIP und Prozent der Gesamtaufwendungen)

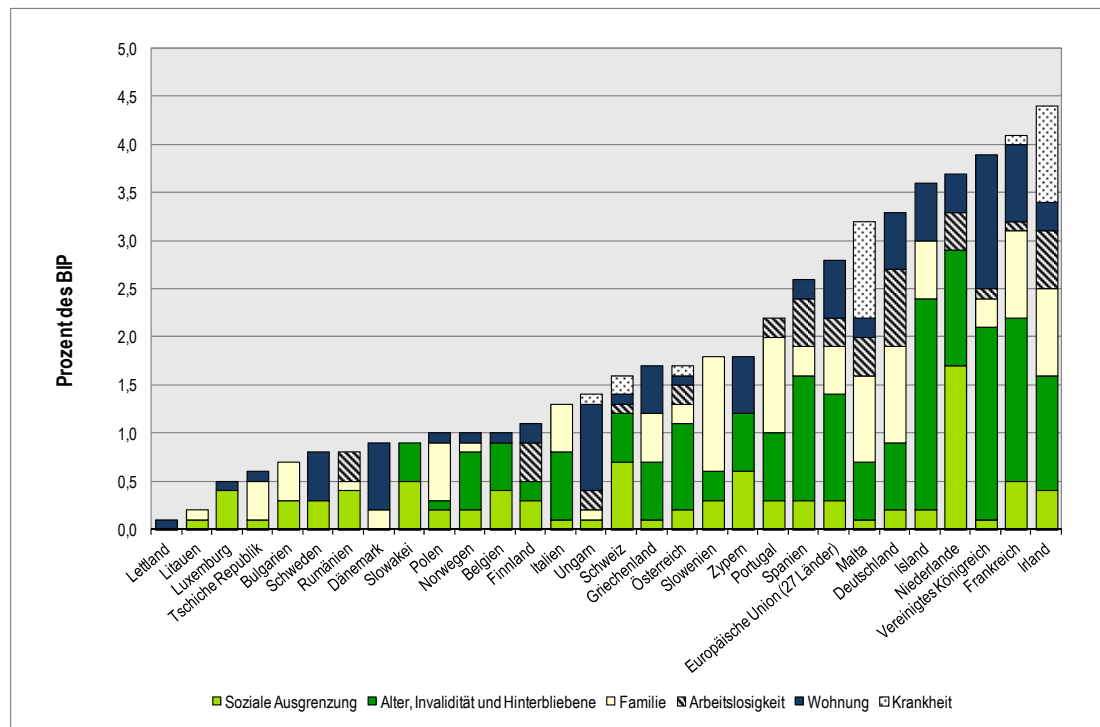


Quelle: Beruht auf IAO-, EU- und anderen Daten, siehe IAA: *World Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 7.1.

200. Die Muster der Sozialhilfe hinsichtlich der gedeckten Fälle unterscheiden sich in den europäischen Ländern erheblich (siehe Abbildung 3.13). Im Durchschnitt geht die Mehrheit der bedarfsabhängigen Leistungen an ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und Hinterbliebene (mehr als ein Drittel entsprechend 1,1 Prozent des BIP). An zweiter Stelle stehen Wohnungsbeihilfen (0,6 Prozent des BIP); drittens Familienleistungen (0,5 Prozent des BIP); viertens und fünftens Einkommensunterstützung für arbeitslose Arbeitnehmer (0,3 Prozent) und Sozialhilfe für sozial ausgegrenzte Gruppen (0,3 Prozent des BIP).

³⁹ Australien und Neuseeland sind die hervorstechenden Ausnahmen unter den OECD-Mitgliedern; in diesen Ländern spielen von einer Einkommensprüfung abhängige Leistungen bei der Bereitstellung von Sozialer Sicherheit eine dominierende Rolle.

Abbildung 3.13. Bedarfsabhängige Leistungen in europäischen Ländern: insgesamt und Deckungsfall, 2007 (Prozent des BIP)



Quelle: Beruht auf EU-, IAO- und anderen Daten, siehe IAA: *World Security Report 2010/11*, a.a.O., Abbildung 7.2.

201. Während in den meisten entwickelten Ländern Sozialhilfesysteme bei der Schließung relativ kleiner Deckungslücken eine wichtige, wenn auch untergeordnete Rolle spielen, ist in vielen Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen ein großer Teil der Bevölkerung nicht gedeckt – manchmal die Mehrheit der Bevölkerung.

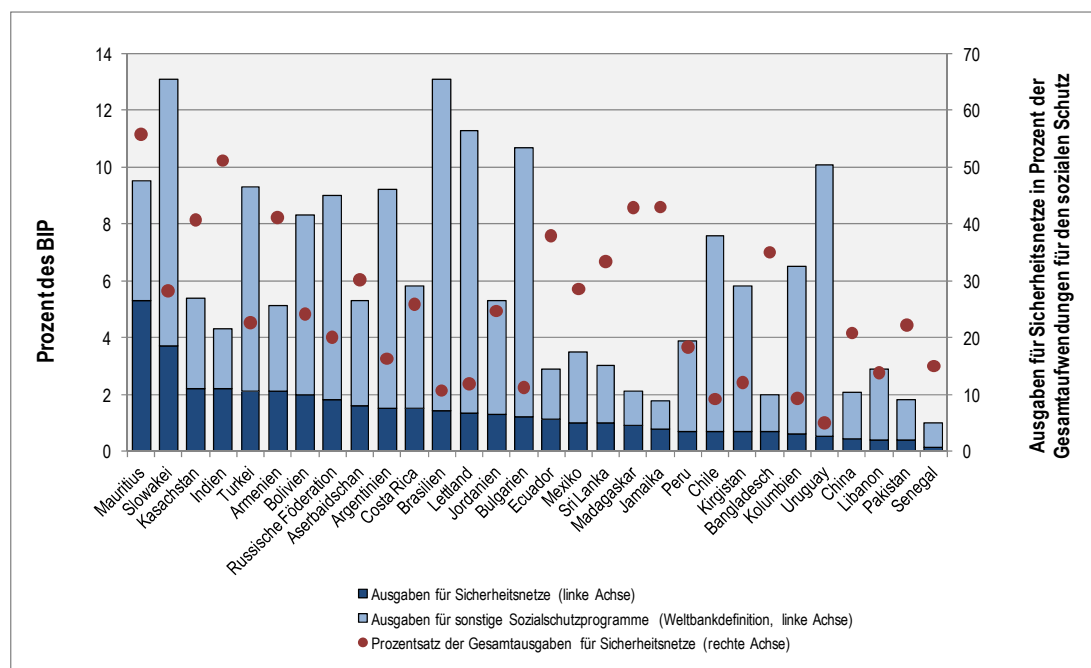
202. In dieser Ländergruppe haben beitragsfreie Einkommenstransfer-Systeme in letzter Zeit an Bedeutung gewonnen. Vor allem in Ländern mit großen informellen Volkswirtschaften, in denen nur eine Minderheit durch Sozialversicherungssysteme geschützt ist, bietet die beitragsfreie Soziale Sicherheit die Möglichkeit, nicht nur Armut zu lindern, sondern auch – zumindest in einigen Fällen – einen großen Teil der beträchtlichen bestehenden Deckungslücken, die in früheren Abschnitten aufgezeigt worden sind, zu schließen. Trotz einiger in letzter Zeit unternommener Anstrengungen gibt es nur wenige systematische und vergleichbare quantitative Angaben, aus denen nicht nur die Ausgaben für solche Systeme, sondern auch die Zahl der Empfänger und die tatsächliche Deckung in Bezug auf die Prozentsätze der erreichten Zielgruppen hervorgehen würden⁴⁰. Abbildung 3.14 zeigt die Ausgaben für Programme für soziale Sicherheitsnetze (als Ersatz für Ausgaben für Sozialhilfeprogramme) in Prozent des BIP für ausgewählte Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen auf der Basis von Weltbankdaten⁴¹. Diese Daten zeigen eine große Schwankungsbreite der Ausgaben für soziale Sicherheits-

⁴⁰ Die verfügbaren Angaben umfassen A. Barrientos, M. Niño-Zarasúa und M. Maitrot: *Social assistance in developing countries, catabase (Version 5.0)* (Manchester und London: Brooks World Poverty Institute and Overseas Development Institute, 2010); Weltbank: *Spending on safety nets: Comparative data compiled from World Bank analytic work* (Washington, 2008).

⁴¹ Weltbank, ebd. Es ist anzumerken, dass die verwendeten Definitionen nicht in vollem Umfang den IAO-Definitionen von Sozialhilfe und Ausgaben der Sozialen Sicherheit entsprechen.

netze, die von nahezu null bis zu über 5 Prozent des BIP reichen. In Anbetracht des insgesamt niedrigeren Niveaus der Ausgaben für Soziale Sicherheit ist der Anteil der „Sicherheitsnetz“-Ausgaben an den Gesamtaufwendungen für Soziale Sicherheit in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen tendenziell größer als in europäischen Ländern; er reicht von 5 bis zu mehr als 50 Prozent der Gesamtausgaben für Soziale Sicherheit.

Abbildung 3.14. Ausgaben für Sozialhilfe, ausgewählte Länder, 2008 (Prozent des BIP)



Anmerkung: Die Definition der Sozialhilfeausgaben entspricht nicht in vollem Umfang der IAO-Definition.

Quelle: Beruht auf Weltbank: *Spending on safety nets: Comparative data compiled from World Bank analytic work* (Washington, 2008).

Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit durch Sozialhilfeprogramme in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen

203. Die große Schwankung der Höhe der Ausgaben von Land zu Land veranschaulicht die Rolle, die politische Initiativen zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf die Ärmsten gespielt haben.

204. Eine neue Generation von beitragsfreien Systemen, oft als „Cash-Transfer-Programme“ bezeichnet, ist in den letzten beiden Jahrzehnten in Erscheinung getreten. Zweck dieser Programme ist es, durch die Gewährung einer Mindestleistung an bedürftige Menschen oder Familien Armut zu lindern oder sogar zu verhindern. Solche Programme zeichnen sich durch verschiedene Merkmale aus:

- Sie können bedarfsabhängig sein oder nicht.
- Sie können befristet oder unbefristet gezahlt werden.
- Sie können bedingt sein oder nicht.

205. Die bekanntesten Systeme sind die *Oportunidades*-Programme in Mexiko; das *Solidario*-Programm in Chile und das *Bolsa Familia*-Programm in Brasilien (siehe Kasten 3.11). Alle sind bedingte Cash-Transfer-Systeme. Ähnliche Programme, die in

16 lateinamerikanischen Ländern umgesetzt worden sind, decken rund 70 Millionen Menschen oder 12 Prozent der Bevölkerung der Region ab.

Kasten 3.11 **Das Bolsa Familia-Programm in Brasilien**

Das brasilianische *Bolsa Familia*-Programm ist eines der größten Sozialhilfeprogramme der Welt. Im Jahr 2008 deckte es 47 Millionen Menschen entsprechend rund einem Viertel der brasilianischen Bevölkerung ab, mit einem Ausgabeniveau von 0,4 Prozent des BIP, was 1,8 Prozent des Bundeshaushalts entspricht.

Als Bestandteil integrierter Sozialpolitiken konzipiert, verfolgt das Programm zwei Ziele: a) die derzeitige Armut und Ungleichheit zu verringern, indem extrem armen Familien ein Mindesteinkommen geboten wird; und b) die Übertragung von Armut zwischen den Generationen zu beenden, indem diese Transfers davon abhängig gemacht werden, dass die Nutznießer Anforderungen der „menschlichen Entwicklung“ erfüllen (beispielsweise Schulbesuch der Kinder, Besuch von Impfkliniken und Vorkehrungen für vorgeburtliche Klinikbesuche). Evaluierungen zeigen positive Auswirkungen auf die Verringerung von Armut und Ungleichheit, was zu den jüngsten Fortschritten des Landes in dieser Hinsicht beigetragen hat, sowie auf das Ausmaß des Schulbesuchs von Kindern. Es sind keine erheblichen negativen Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot festgestellt worden, das Programm scheint aber positive Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen gehabt zu haben – insbesondere in den Dezilen der unteren Einkommen.

Quelle: Beruht auf IAA: *Extending social security to all*, a.a.O., Abschnitt 6.3.1; IAA: *Bolsa Familia in Brazil: Context, concept and impacts* (Genf, 2009).

206. Im Jahr 2007 wurde eine experimentelle bedingte Cash-Transfer-Initiative in New York City gestartet, um die städtische Armut abzubauen. Sie bietet finanzielle Anreize in drei Bereichen: Gesundheit, Schulbildung der Kinder und Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit von Erwachsenen. Andere Städte in den Vereinigten Staaten verfolgen die Entwicklung dieses Programms sehr genau und erwägen ähnliche Initiativen.

207. In anderen Teilen der Welt haben Länder mit der Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit auf arme und verletzte Bevölkerungsgruppen durch Sozialhilfeprogramme begonnen. Solche Programme sind in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen in verschiedenen Teilen der Welt umgesetzt und/oder ausgeweitet worden. Beispiele sind das Programm Targeting the Ultra-Poor in Bangladesch; das Benazir-Einkommensunterstützungsprogramm in Pakistan (siehe Kasten 3.12) und verschiedene Beihilfeprogramme in Südafrika.

Kasten 3.12 **Gewährung von Einkommensunterstützung für arme Familien in Pakistan**

Das im Jahr 2008 eingerichtete Einkommensunterstützungsprogramm Benazir in Pakistan gewährt armen Familien, die rund 10 Prozent der Bevölkerung ausmachen, 1.000 Rupien (Rs) pro Monat (derzeit etwa zwölf US-Dollar). Voraussetzung ist, dass das monatliche Einkommen der Familie unter 6.000 Rs (rund 75 US-Dollar) liegt und dass die Familie weniger als drei Morgen Land oder ein Haus mit weniger als 80 Quadratyards (rund 70m²) besitzt. Das Geld wird nur an weibliche Haushaltsmitglieder ausbezahlt. Dem Programm wurde für das Haushaltsjahr 2008-09 ein Betrag in Höhe von 34 Milliarden Rs zugeteilt. Dies ist die drittgrößte Zuweisung im Haushalt Pakistans und macht 0,3 Prozent des BIP aus.

208. In den letzten Jahren sind in etlichen afrikanischen Ländern versuchsweise soziale Cash-Transfer-Systeme eingeführt worden (siehe Kasten 3.13 zu einem Beispiel aus Sambia). In manchen dieser Länder sind Diskussionen im Gange, diese Programme auszuweiten und voll in die nationalen Sozialschutzstrategien zu integrieren.

Kasten 3.13 **Soziale Cash-Transfer-Systeme in Sambia**

Ziel dieses Sozialhilfeprogramms, das ursprünglich im Jahr 2004 im Distrikt Kalomo von Sambia als „Pilot“-Programm im Hinblick auf eine weitere Ausdehnung verwirklicht worden ist, ist die Verringerung von extremer Armut, Hunger und Todesfällen durch Verhungern mit einem Schwergewicht auf Haushalten, denen ältere Menschen vorstehen, und denjenigen, die verwaiste und verletzte Kinder betreuen. Bis 2010 hatte Sambia teilweise fünf Distrikte mit Cash-Transfer-Programmen (Kaloma, Monze und Kazungula in der südlichen Provinz und Chipata und Katete in der östlichen Provinz) erfasst. Zur Zeit werden 8.000 Haushalte in den ersten vier Distrikten erfasst, wobei die Unterstützung auf die verletzlichsten Haushalte ausgerichtet ist, zuzüglich nahezu 5.000 Menschen im Bezirk Katete, die durch das Altersrentensystem geschützt werden. Eine vor kurzem getroffene Vereinbarung zwischen der Regierung und den kooperierenden Partnern sieht eine weitere Ausdehnung des Deckungsumfangs vor: 1) schrittweise werden alle anspruchsberechtigten Haushalte in den derzeit erfassten Bezirken erreicht werden, 2) ähnliche Systeme werden in anderen Bezirken eingeführt werden, die durch hohe Armutsraten gekennzeichnet sind, 3) Bezirke mit den höchsten Armuts- und Kindersterblichkeitsraten werden schrittweise durch Kinderbeihilfen für Kinder unter fünf Jahren gedeckt werden.

Die Programme werden vom Ministerium für Gemeinwesenentwicklung und Sozialdienste verwaltet, aber weitgehend von den Geberpartnern von Sambia finanziert. Die Regierung hat sich jedoch verpflichtet, im Zuge der Ausweitung des Deckungsumfangs ihre Beteiligung schrittweise zu erhöhen. Die potentiellen Kosten einer Deckung aller mittellosen Haushalte in Sambia sind auf 16 Millionen US-Dollar geschätzt worden, was 0,4 Prozent des BIP oder 4 Prozent der jährlichen Hilfsströme entspricht.

Die meisten dieser Systeme (mit Ausnahme des Rentensystems in Katete) zielen auf extrem arme Haushalte ohne jede Fähigkeit ab, irgendeine Erwerbstätigkeit auszuüben. Die monatliche Leistung in Höhe von 10 US-Dollar pro Haushalt sollte zunächst die Kosten einer Mahlzeit pro Tag decken und sollte die Menschen nicht aus allgemeiner Armut befreien, sondern extreme Armut verhindern. Der Deckungsumfang zielt auf die verletzlichsten 10 Prozent der Bevölkerung in den erfassten Gebieten (und ist zur Zeit auf diese beschränkt). Die Leistungen für Haushalte mit Kindern sind höher, und in manchen Gebieten werden sie von „weichen“ Bedingungen abhängig gemacht – die Leistungen werden erhöht, wenn die Kinder zur Schule gehen oder wenn Mitglieder des Haushalts die Anforderungen zur Teilnahme an öffentlichen Gesundheitsprogrammen erfüllen.

Das Programm hat erhebliche Auswirkungen auf die Verringerung von Armut, die Verbesserung der Ernährungsindikatoren und die Erhöhung der Schulbesuchsquoten und der produktiven Tätigkeiten gehabt.

Quelle: IAA: *Extending social security to all*, a.a.O., Abschnitt 6.4.2; IAA/DFID: Zambia: *Social Protection Expenditure and Performance Review (SPER)* (Genf, 2008). Siehe beispielsweise F.M. Bertranou (Hrsg.): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, IAO, 2002); F.M. Bertranou, C. Solorio, W. van Ginneken (Hrsg.): *Pensiones no contributivas y asistencial: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, IAO, 2002). Siehe auch die Listen der IAA-Berichte und -Veröffentlichungen der technischen Zusammenarbeit, zugänglich unter <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/seccsoc/info/tclist.pdf> und <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/seccsoc/info/list.pdf> und die während der Missionen von IAA-Bediensteten in Sambia gesammelten Informationen.

209. Die einzelnen Länder müssen erhebliche Anstrengungen unternehmen, um die nationalen Datenbanken für die Empfänger von Leistungen der Sozialen Sicherheit im allgemeinen und die Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe im besonderen zu verbessern. Auch die internationale Gemeinschaft muss noch viel tun, um die zur Messung des Deckungsumfangs der Sozialhilfe verwendeten Methoden zu verbessern und zu standardisieren und um stärkere Datengrundlagen für solche Messungen zu schaffen.

3.7. Eine dritte Schlussfolgerung

210. Wenngleich in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte erzielt worden sind, wird die Ausweitung der Sozialen Sicherheit eine der großen Herausforderungen für ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum und den sozialen Zusammenhalt in den kommenden Jahrzehnten bleiben. Heute besteht die vordringlichste Aufgabe darin, den 75 bis 80 Prozent derjenigen, die ausgeschlossen sind, irgendeine Form von Sozialer Sicherheit zu bieten, die ihnen ein Leben ohne die Angst vor dem Verlust der Lebensgrundlagen ermöglichen wird. In den vergangenen Jahren sind eine Reihe von vielversprechenden politischen Innovationen eingeführt worden – hauptsächlich in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Mehr als 30 Länder in dieser Kategorie haben bereits Maßnahmen ergriffen, um Elemente eines nationalen sozialen Basisschutzes in Form von Cash-Transfer-Programmen oder Programmen, die einen breiteren erschwinglichen Zugang zur Gesundheitsversorgung ermöglichen, einzuführen. Praktisch alle übrigen Länder haben entweder kleine Pilotprogramme eingerichtet oder diskutieren ihre Sozialschutzstrategien. Vielversprechend ist auch das wachsende Verständnis der Bedeutung des sozialen Schutzes in den innerstaatlichen Debatten und in den Debatten mit der internationalen Entwicklungsgemeinschaft. Auch die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen beteiligten internationalen Organisationen sowie zwischen den Ländern selbst nimmt stetig zu: Die Süd-Süd-Zusammenarbeit im Bereich des sozialen Schutzes ist in den vergangenen Jahren erheblich verstärkt worden.

Kapitel 4

Hauptfragen für die Zukunft der Sozialen Sicherheit

211. In diesem Kapitel wird auf die Fragen im Zusammenhang mit der in Kapitel 5 erörterten Entwicklung eines grundsatzpolitischen Rahmens für die IAO eingegangen. Die wichtigsten Aufgaben für die nächste Zukunft bestehen darin, durch nationalen Dialog kohärente grundsatzpolitische Handlungskonzepte für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung auszuarbeiten, welche die Deckung durch die Soziale Sicherheit ausweiten, den notwendigen fiskalischen Handlungsspielraum offenhalten und erweitern sowie in Bezug auf Systeme der Sozialen Sicherheit deren Entwicklung, Verwaltungsführung und Management in einer Form gewährleisten, die den Forderungen nach Effektivität, Effizienz und Chancengerechtigkeit genügt.

212. In diesem Kontext müssen nationale grundsatzpolitische Handlungskonzepte eine Reihe von Faktoren berücksichtigen, die sich in den drei Hauptteilen dieses Kapitels widerspiegeln. Der erste Teil befasst sich mit der Notwendigkeit, grundsatzpolitische Ziele von Systemen der Sozialen Sicherheit auf einer nationalen Ebene klar zu definieren, sie kohärent in übergeordnete sozialpolitische und wirtschaftspolitische Rahmen zu integrieren sowie auf diese Weise Kohärenz mit beschäftigungspolitischen und anderen sozialpolitischen Handlungskonzepten sicherzustellen¹. Im zweiten Teil werden die finanziellen und wirtschaftlichen Grundlagen von Systemen der Sozialen Sicherheit erörtert sowie Fragen ihrer Erschwinglichkeit und ihrer Tragfähigkeit behandelt. Dies geschieht auf der Grundlage eines breit gefassten Ansatzes, der eine Einschätzung ihrer wirtschaftlichen Aspekte mit einer Einschätzung ihrer sozialen Aspekte miteinander verbindet. Im dritten Teil des Kapitels werden an Bedeutung gewinnende Probleme im Zusammenhang mit der Entwicklung, der Verwaltungsführung und dem Management von Systemen der Sozialen Sicherheit überall auf der Welt ermittelt.

4.1. Sozial- und wirtschaftspolitische Kohärenz gewährleisten

213. Soziale Sicherheit findet nicht in einem grundsatzpolitischen Vakuum statt. Letztlich sind alle sozialpolitischen Maßnahmen immer Teil der Politik zur nationalen Entwicklung. Entwicklung endet nicht bei einem bestimmten Entwicklungsstand, sondern ist ein kontinuierlicher Prozess, der explizit oder implizit eine gesellschaftliche Vorstellung davon zu verwirklichen versucht, wie Menschen leben und arbeiten sollten. Damit diese Vorstellung kohärent ist, sollten Ziele in Bezug auf die Soziale Sicherheit klar definiert werden, institutionelle Organisationsformen sollten an diesen Zielen ausgerichtet

¹ IAA: *Entschließung und Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit*, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001, Abs. 16-19.

werden, und sie sollten mit allgemeineren sozial- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen im Einklang stehen sowie zu deren Verwirklichung beitragen.

214. Grundsatzpolitische Maßnahmen zugunsten von Sozialer Sicherheit in diesen breiteren Kontext einzubetten, wird dazu beitragen, die Verpflichtungen in Bezug auf die vier strategischen Ziele der IAO zu erfüllen, die unteilbar sind, zusammenhängen und sich gegenseitig stützen. Die Mitgliedsgruppen sind diese Verpflichtungen 2008 in der IAO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung eingegangen und haben sie 2009 im Globalen Beschäftigungspakt bestätigt.

4.1.1. Sozialpolitische Zielsetzungen und die Gestaltung von Institutionen: Interne Kohärenz und Reagibilität gewährleisten

215. Wie die internationale Erfahrung gezeigt hat, besteht eine wichtige Verknüpfung zwischen der Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit und der Entwicklung kohärenter nationaler Sozialschutzmaßnahmen, die gut definiert sind, mit Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung und anderen sozialpolitischen Maßnahmen koordiniert sind sowie in einem breiten nationalen Dialog unter Einbeziehung der Sozialpartner und anderer Akteure entwickelt wurden. Dies ist wesentlich für Systeme der Sozialen Sicherheit auf allen Entwicklungsstufen. Die meisten nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit sind historisch gewachsen, ohne dass es einen großen Gesamtplan gab, was ihre Gestaltung betraf. Systeme haben auf sich entwickelnden und wahrgenommenen Bedarf reagiert, und jedes neu auftretende Problem wurde durch Anpassung des bestehenden Systems oder die Einrichtung eines neuen Leistungssystems gelöst. Die Wahrnehmung, wie schwerwiegend ein sozialpolitisches Problem war, korrelierte häufig eng damit, wie groß der politische Einfluss der Gruppen war, die von diesem speziellen Problem betroffen waren. So entstanden im Lauf der Jahrzehnte pluralistische Systeme, bei denen einzelne Komponenten nicht immer vollkommen zueinander passten, was in Ineffizienz, Deckungslücken, Deckungsüberschneidungen und unvollkommener Ressourcenallokation resultierte. Die Entwicklung kohärenter Sozialschutzkonzepte kann dazu beitragen, solche Lücken zu ermitteln und zu schließen sowie die Systemeffizienz zu verbessern.

216. In der Praxis ist das größte Problem bei der Gestaltung oder Neuausrichtung nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit das richtige Zusammenspiel von Sozialversicherungssystemen, Systemen für universelle Leistungen und Sozialhilfesystemen sowie privaten Leistungssystemen. Die letztlich gewählte Form nationaler Systeme ist das Resultat impliziter grundsatzpolitischer Entscheidungen. Im Gegensatz zur allgemeinen Wahrnehmung sind Subsysteme nicht finanziell und fiskalisch unabhängig. Der fiskalische Handlungsspielraum oder die Höhe der Steuern und Beiträge, die eine Gesellschaft zu entrichten bereit ist, sind begrenzt – zumindest auf kurze Sicht. Mit anderen Worten kann das Geld, das in der Form von Beiträgen von Arbeitnehmern im formellen Sektor und ihren Arbeitgebern eingezogen wird, nicht ein weiteres Mal als Einkommens- oder Ertragssteuer zur Unterstützung der nationalen Solidarität durch Sozialhilfesysteme erhoben werden. Eine ähnliche wechselseitige Abhängigkeit besteht auf der Ausgaben- seite von Leistungssystemen der Sozialen Sicherheit. Die Gebührensätze der privaten Krankenversicherung haben unvermeidbare Auswirkungen auf sowohl die Löhne als auch die Gebührensätze öffentlicher Gesundheitssysteme.

217. Alle Elemente von Systemen der Sozialen Sicherheit müssen an den Gesamtzielen ausgerichtet werden. Folglich sollten die Aktivitäten der Subsysteme zusammengenommen ein kohärentes und umfassendes System ergeben, dass alle wirksam und effizient erreicht.

218. In manchen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen herrscht zwar generell die Wahrnehmung vor, dass Sozialversicherungssysteme in erster Linie die wohlhabenderen Festangestellten in der formellen Wirtschaft absichern. Dabei wird jedoch häufig übersehen, dass sie auch zur Herbeiführung eines politischen Konsenses über die Finanzierung grundlegender Einkommenssicherheit für diejenigen beitragen, die gegenwärtig keine auf Beiträgen oder Steuern beruhende Deckung durch die Sozialversicherung haben. Der Wert von Sozialversicherungsprogrammen für die Verhinderung und Verringerung von Armut muss ebenfalls stärker anerkannt werden, und zwar sowohl in nationalen als auch in internationalen Debatten und in der Praxis bei der Reform bestehender Programme.

219. Die explizite Anerkennung von Bedarf und Prioritäten durch die politisch Verantwortlichen in vielen Entwicklungsländern hat zur Einführung neuer Formen steuerfinanzierter Leistungen geführt. Wenngleich Sozialhilfeprogramme in fast allen Ländern eine notwendige Komponente des Systems der Sozialen Sicherheit ausmachen, reichen sie zur Armutsbekämpfung auf Dauer nicht aus. Letztlich muss unmittelbar gegen die verschiedenen Ursachen von Armut vorgegangen werden, insbesondere gegen den Ausschluss von einer Reihe „sozialer Ressourcen“. In manchen Teilen der Welt wurde damit begonnen, Sozialhilfeprogramme von einem „Sicherheitsnetz“ zu einem Rahmen für die „soziale Inklusion“ weiterzuentwickeln, der Zugang zu einer Auswahl grundlegender Dienstleistungen, insbesondere Gesundheitsversorgung und Bildung, sowie zu wirtschaftlichen Chancen bietet². Zugang zu Gesundheitsleistungen für Mütter und Kinder sowie Zugang zu Bildung für Kinder sind die gängigsten gemeinsamen Merkmale solcher Programme (beispielsweise über bedingte Geldtransfers). Sie gelten als ein wertvoller Mechanismus zur Stärkung der Fähigkeiten armer Menschen und bieten somit auf lange Sicht eine Chance, der Armut zu entkommen. Den Zugang von Kindern zu Bildung zu gewährleisten, ist von besonderem Nutzen, weil dies zur Verringerung von Kinderarbeit beiträgt, die nicht nur einen Verstoß gegen Kinderrechte darstellt, sondern auch häufig zur Folge hat, dass sie später als Erwachsene lediglich Arbeit mit geringen Qualifikationsanforderungen und niedrigem Lohn erhalten³.

220. Die Förderung des Zugangs zu wirtschaftlichen Chancen erfolgt entweder direkt durch die Bereitstellung von Beschäftigung (beispielhaft hierfür sind Programme für öffentliche Arbeiten) oder indirekt durch die Schaffung von Bedingungen für die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit, des Unternehmertums und des Zugangs zum Arbeitsmarkt (einschließlich Beihilfen zur Finanzierung von Einsatzmitteln, Zugang zu Mikrokrediten und Ausbildung). Ein weiterer wichtiger Aspekt inklusiver Sozialhilfe war die Unterstützung bestimmter Kategorien von Armen im Erwerbsalter. Eine Gruppe von besonderer Bedeutung bilden Frauen im Erwerbsalter; ein Beispiel für ein solches System ist das indische NREGS (siehe Kasten 3.9), bei dem ein bestimmter Teil der Plätze Frauen vorbehalten wurde. Eine andere Gruppe, die besondere Aufmerksamkeit verdient, sind die „extrem Armen“, die mit konkreten Hindernissen konfrontiert sind, welche den Zugang zu verfügbaren Dienstleistungen und wirtschaftlichen Chancen beschränken. Die jeweiligen Programme gehen häufig intensiv und personenbezogen auf bestimmte Ausschlussfaktoren ein (BRAC/TUP in Bangladesch und *Solidario* in Chile sind erwähnenswerte Beispiele). Entsprechend kommt der inklusiven Sozialhilfe auf der Agenda der menschlichen Entwicklung mittlerweile große Bedeutung zu. Sie ist zu

² IAA: *Social protection and inclusion: Experiences and policy issues* (Genf, 2006).

³ Siehe IAA: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium* (Genf, 2010); H. Tabatabai: „Conditional cash transfers and child labour“, in *Global Social Policy*, Jg. 9 (2009), Nr. 2, S. 179-182.

einem wichtigen Instrument zur Armutsbekämpfung und zur Förderung des besseren Zusammenhalts von Gesellschaften geworden. In dem Maß, in dem die potenziellen positiven Auswirkungen der Sozialhilfe gewachsen sind, haben gleichwohl auch die Herausforderungen zugenommen.

Kasten 4.1
Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit in Kap Verde

Im letzten Jahrzehnt verzeichnete Kap Verde dauerhaftes Wachstum aufgrund des florierenden Tourismus, Geldtransfers von Kap-Verdiern im Ausland, ausländische Direktinvestitionen und öffentliche Entwicklungshilfe. Gleichzeitig blieben das Haushaltsdefizit und die Staatsschulden begrenzt. Bei den meisten Indikatoren für menschliche Entwicklung wurden beträchtliche Verbesserungen erzielt, und die Werte zählen zu den höchsten in Afrika südlich der Sahara. Die Lebenserwartung bei der Geburt beträgt 72 Jahre, die Säuglingssterblichkeit hat sich innerhalb der letzten 20 Jahre halbiert, die Alphabetisierungsquote beläuft sich auf 80 Prozent, und die Einschulungsquote in die Grundschule erreichte kürzlich 100 Prozent. Zwischen 2001 und 2007 ist die Arbeitslosenquote von 36,7 Prozent auf 26,6 Prozent zurückgegangen. Kap Verde ist eines der wenigen Länder in Afrika, die voraussichtlich alle Zielvorgaben der Millenniums-Entwicklungszielen erreichen werden, und wird seit 2008 als Land mit mittlerem Einkommen eingestuft.

Das Land ist fest entschlossen, mit Unterstützung der IAO die allgemeine Deckung durch die Soziale Sicherheit zu erreichen. Es will hierzu die allmähliche Ausweitung der beitragsgestützten Sozialversicherung (den vertikalen Ansatz) mit der Bereitstellung nicht beitragsgestützter Basisleistungen (dem horizontalen Ansatz) kombinieren.

Bei der Deckung durch die Sozialversicherung wurde in den letzten zehn Jahren eine Verdoppelung registriert: von 14 auf 29 Prozent der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung. Die Sozialversicherungsleistungen umfassen u.a. Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrente, Krankenversicherung, Mutterschutz, Krankengeld, Leistungen bei Vaterschaft und Familienbeihilfen. Der wichtigste Sozialversicherungsträger (INPS) bemüht sich derzeit um die Verbesserung der Effizienz, der Verwaltungsführung und der Einhaltung der Beitragspflicht sowie um die Ausweitung der Deckung auf zuvor ausgeschlossene Gruppen wie Hausangestellte und Selbstständige.

Die steuerfinanzierten Programme der Sozialen Sicherheit wurden in den letzten Jahren ebenfalls deutlich ausgeweitet. Die 1994 eingeführte nicht beitragsgestützte Rente erreicht jetzt mehr als 90 Prozent der Zielgruppe und wurde durch die Einrichtung des Nationalen Zentrums für Sozialrenten (CNPS) gestärkt. Die Höhe der Rente wurde regelmäßig angehoben. Sie beläuft sich heute auf 4.500 Escudos (etwa 60 US-Dollar) und ist eine der höchsten in Afrika. Durch die gemeinsamen Anstrengungen des Gesundheitsministeriums und des Ministeriums für Soziale Sicherheit erhält fast die gesamte Bevölkerung unentbehrliche Gesundheitsleistungen. Seit der Unabhängigkeit hat Kap Verde beschäftigungsintensive öffentliche Arbeiten (FAIMO) als Mittel genutzt, um erwerbstätigen Armen ein Einkommen zu garantieren. Zwischen 15.000 und 20.000 Menschen (ein Drittel davon Frauen) haben jedes Jahr Zugang zu den FAIMO; dies entspricht einem beträchtlichen Anteil der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung (etwa 15 Prozent im Jahr 1990). Die öffentlichen Arbeiten wurden kürzlich reformiert, bleiben jedoch eine wichtige Komponente bei der Bereitstellung von Einkommenssicherheit sowohl für die Arbeitslosen als auch für die erwerbstätigen Armen. Ein Einkommenssicherheitsprogramm für Kinder wird durchgeführt, hauptsächlich durch das Schulspeisungsprogramm. Kinder mit Behinderungen wurden kürzlich in den Kreis der Empfänger der nicht beitragsgestützten Rente einbezogen.

Die kombinierten und gut koordinierten Maßnahmen zur Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit mittels sowohl beitragsgestützter als auch nicht beitragsgestützter Programme haben zu einem beeindruckenden Anstieg des Anteils der Bevölkerung mit Deckung durch die Soziale Sicherheit geführt.

221. Zu den Voraussetzungen für ihren Erfolg werden die Verfügbarkeit von Gesundheits- und Bildungseinrichtungen sowie deren Fähigkeit, den steigenden Bedarf zu

bewältigen. Das Gleiche gilt für wirtschaftliche Chancen, was die Schaffung und den dauerhaften Bestand von Arbeitsplätzen betrifft, insbesondere in einem ungünstigen makroökonomischen Klima. Eine weitere Herausforderung ist, die Qualität der angebotenen Dienstleistungen und der geschaffenen Arbeitsplätze sowie die Reagibilität zu gewährleisten, d.h. die Bereitschaft, auf den Bedarf der Armen einzugehen. Beispielsweise besteht im Bildungssektor eine besondere Herausforderung darin, sicherzustellen, dass höhere Einschulungs- und Unterrichtsteilnahmequoten nicht mit höheren Abbruchquoten und häufigerem schulischem Versagen einhergehen.

222. Diese Diskussion macht deutlich, wie wichtig es ist, beitragsgestützte und nicht beitragsgestützte Formen des Sozialschutzes miteinander zu koordinieren, aber auch grundsatzpolitische Handlungskonzepte zugunsten von Sozialer Sicherheit eng mit anderen Sektoren (insbesondere Bildung, Gesundheit und Beschäftigung) abzustimmen, vorzugsweise innerhalb eines globalen und integrierten Entwicklungsrahmens. Die internationale Erfahrung hat gezeigt, dass koordinierte grundsatzpolitische Handlungskonzepte mit einer Kombination unterschiedlicher Maßnahmen und Mechanismen bei der Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit sehr erfolgreich waren (siehe in Kasten 4.1 das Beispiel von Kap Verde).

223. Die zentrale Erkenntnis aus über hundert Jahren Sozialschutz ist, dass es verschiedene institutionelle Ansätze zur Verwirklichung sozialpolitischer Ziele gibt. Ausschlaggebend ist, dass ein System der Sozialen Sicherheit klare Ziele hat und dass seine Wirksamkeit sowie seine Effizienz ständig überwacht werden. Die kontinuierliche Überwachung führt am wahrscheinlichsten zur kontinuierlichen Anpassung von Systemen an neue wirtschaftliche, soziale und demografische Realitäten sowie an sich verändernde gesellschaftliche Werte. Die wirksamsten Systeme der Sozialen Sicherheit befinden sich in einem ständigen Reformzustand. Das ist ein Zeichen von institutioneller Stärke und nicht von schlechter Gestaltung.

4.1.2. Externe Kohärenz in einem größeren sozialpolitischen Kontext gewährleisten

224. Maßnahmen zugunsten von Sozialer Sicherheit unterstützen eine Reihe allgemeinerer Sozialschutzziele. Sie können dazu beitragen, einige der Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen auf Arbeitsmärkten zu korrigieren; sie können von HIV/Aids betroffene Familien durch die Bereitstellung von Mindesteinkommen und medizinischer Versorgung unterstützen; und sie können Arbeitsmigranten bei der Bewältigung ihrer spezifischen Risiken helfen⁴. Außerdem können „abfedernde“ Ausgaben der Sozialen Sicherheit wie Zahlungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten durch risikomindernde „präventive“ Arbeitsschutzmaßnahmen verringert werden.

Chancengleichheit und Gleichbehandlung fördern sowie Menschen schützen

225. Die Förderung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Sozialschutz und Beschäftigung ist Teil des Kernmandats der IAO. Es ist kein Zufall, dass zwei IAO-Übereinkommen, das , und das Übereinkommen (Nr. 157) über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982, explizit Themen in Bezug auf Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und den Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten behandeln. Die Förderung der Chancengleichheit für häufig von Diskriminierung betroffene Bevölke-

⁴ Siehe die IAO-Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV/Aids und die Welt der Arbeit, 2010, und IAA: *Ein praxisorientierter Leitfaden der IAO zu HIV/Aids in der Welt der Arbeit* (Genf, 2001).

rungsgruppen (einschließlich Frauen und Arbeitsmigranten) ist von besonderer Bedeutung. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten untergräbt Diskriminierung das Funktionieren von Arbeitsmärkten, beeinträchtigt den wirksamen Einsatz von Personal und schadet letztlich dem Wirtschaftswachstum. Aus einem sozialen Blickwinkel ist Diskriminierung ein Nährboden für sozialen Ausschluss (auch von Bildung, Beschäftigung und Einkommenssicherheit sowie vom Zugang zu Sozialdiensten) und führt zu Schutzbedürftigkeit und Armut.

226. Was die Prävention von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in der Beschäftigung und die Förderung von mehr Teilhabe an der Gesellschaft betrifft, können gut konzipierte Systeme der Sozialen Sicherheit eine starke Rolle bei der Verbesserung der Erwerbsbeteiligung von Frauen spielen und die Formalisierung von Beschäftigung für sowohl Frauen als auch Männer sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern. Ein Beispiel sind Leistungen bei Mutterschaft durch die Sozialversicherung (im Gegensatz zur Leistungspflicht des Arbeitgebers), wodurch die Verantwortung für die Auszahlung des Lohns von Müttern während des Mutterschaftsurlaubs von einzelnen Arbeitgebern auf einen größeren Risikopool übertragen wird⁵. Dies gleicht die Arbeitskosten zwischen Männern und Frauen aus, trägt zur Prävention der Diskriminierung junger Frauen im Arbeitsmarkt bei und sichert gleichzeitig den Einkommensschutz für sowohl junge Mütter als auch ihre Kinder. Dies veranschaulicht, wie gut konzipierte Maßnahmen der Sozialen Sicherheit dazu beitragen können, die Chancengleichheit und die Beschäftigung von Frauen zu fördern.

227. Die Förderung der Gleichbehandlung von Arbeitsmigranten im Bereich der Sozialen Sicherheit wird zunehmend als eine soziale und nicht nur als eine wirtschaftliche Notwendigkeit verstanden. Es wird auch zunehmend anerkannt, dass der Ausschluss von Arbeitsmigranten von nationalen Sozialversicherungssystemen in einem segmentierten

Kasten 4.2

Die CARICOM-Vereinbarung über Soziale Sicherheit

Um den Sozialschutz von Arbeitsmigranten und ihren Familien zu gewährleisten, unterzeichneten die Mitgliedstaaten des Sekretariats der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM) 1997 eine multilaterale Vereinbarung über Soziale Sicherheit, welche die Ansprüche von Arbeitsmigranten auf Langzeitleistungen der Sozialen Sicherheit in den teilnehmenden Ländern schützt (Antigua und Barbuda; Bahamas; Barbados; Belize; Dominica; Grenada; Guyana; Haiti; Sankt Kitts und Nevis; Sankt Lucia; Sankt Vincent und die Grenadinen; Suriname (mit gewissen Ausnahmen); Trinidad und Tobago; Vereinigtes Königreich.) Mit dem Ziel der Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Soziale Sicherheit bekräftigt die CARICOM-Vereinbarung über Soziale Sicherheit die Grundsätze der Gleichbehandlung von Ansässigen unabhängig von deren Staatsangehörigkeit bei der Anwendung ihrer Rechtsvorschriften zur Sozialen Sicherheit, die Aufrechterhaltung von Ansprüchen und Anwartschaften sowie den Schutz und die Aufrechterhaltung solcher Ansprüche bei Umzug innerhalb ihrer jeweiligen Territorien.

Nach der Vereinbarung sind Arbeitsmigranten in den teilnehmenden Ländern in ihrem Beschäftigungsland versichert und haben Anspruch auf die gleichen Leistungen wie Staatsangehörige des Gastlandes. Während früherer Beschäftigungszeiten in anderen Ländern entrichtete Beiträge werden bei der Berechnung von Ansprüchen berücksichtigt.

Quellen: IAO-Datenbank MIGRANT zu guter Praxis und CARICOM-Website (www.caricom.org).

⁵ Siehe beispielsweise IAA: *Feasibility study on the implementation of a maternity cash benefits scheme*. Bericht für die Regierung des Haschemitischen Königreichs Jordanien (Genf, 2007).

Arbeitsmarkt resultieren kann, der sich auch auf Einheimische negativ auswirkt. Die Inklusion von Arbeitsmigranten unter den gleichen Bedingungen wie für Einheimische garantiert nicht nur die Gleichbehandlung (in Bezug auf sowohl Beiträge als auch Leistungen), sondern vermeidet auch die Segmentierung. Eine Reihe von Ländern hat ihre Rechtsvorschriften hinsichtlich der Sozialen Sicherheit überarbeitet, um die Gleichbehandlung von Arbeitsmigranten sicherzustellen, oder bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen zur Sozialen Sicherheit abgeschlossen, um den Sozialschutz von Arbeitsmigranten zu gewährleisten (siehe Kasten 4.2 z. B. der CARICOM-Vereinbarung über Soziale Sicherheit).

4.1.3. Externe Kohärenz von Wirtschafts- und Sozialpolitik gewährleisten

Soziale Sicherheit, Beschäftigung und Ruhestand

228. Sozialausgaben werden aus Steuern und Beiträgen bestritten, was unweigerlich die Arbeitskosten sowie die Steuerlast von Arbeitgebern und Arbeitnehmern beeinflusst. Über Jahrzehnte herrschte die Wahrnehmung vor, dass sich dies negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigung auswirkt. Erst in den letzten Jahren wurde zunehmend anerkannt, dass Ausgaben für Soziale Sicherheit in Wirklichkeit eine Investition in die Produktivität sowie in die Stabilisierung von Volkswirtschaften und Gesellschaften darstellen.

229. Die Gestaltung von Leistungen spielt jedoch eine Rolle. Falsche makroökonomische Anreize können die makroökonomische Wirkung von Investitionen in die Soziale Sicherheit beeinträchtigen. Dies kann der Fall sein, wenn die Leistungshöhe oder die Gestaltung von Leistungen zu einem nicht erwünschten Maß von wirtschaftlicher Inaktivität oder sogar zum Rückzug vom Arbeitsmarkt führen, was unnötig hohe Abhängigkeitsquotienten, Produktionseinbußen und als Resultat wirtschaftliche Ineffizienz nach sich zieht.

230. Wirksame grundsatzpolitische Reaktionen auf solche Probleme können Anpassungen des Systems der Sozialen Sicherheit erfordern, müssen sich jedoch möglicherweise auch auf die Verfügbarkeit hochwertiger Arbeitsplätze und die angemessene Koordinierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (insbesondere aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen) und der Lohnpolitik mit der Politik der Sozialen Sicherheit richten. Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit tatsächlicher und potenzieller Bezieher von Leistungen der Sozialen Sicherheit sind notwendig, können jedoch nicht wirksam sein, wenn es keine Arbeitsplätze mit menschenwürdigen Löhnen und Arbeitsbedingungen gibt.

231. Die Altersrente (die als zeitverzögert ausgezahlter Lohn betrachtet werden kann) ist eine Leistung, die explizit dahingehend konzipiert ist, Personen zu ermöglichen, bei Erreichen einer festgelegten Altersgrenze aus dem Arbeitsmarkt auszusteigen⁶. Formelle Renten der Sozialen Sicherheit haben ihren Ursprung in seit langem bestehenden Wertvorstellungen von der Solidarität zwischen Generationen; sie wurden rasch zu einem wichtigen Teil generationenübergreifender Organisationsformen und wurden als eine notwendige Ergänzung informeller Organisationsformen betrachtet. Im Lauf des letzten Jahrhunderts hat sich in Europa und in anderen entwickelten Ländern eine einheitliche Auffassung vom Wesen des „Ruhestands“ (und damit von einer „Ruhestands-

⁶ Der folgende Abschnitt basiert auf IAA: *Employment and social protection in the new demographic context* (Genf, 2009).

leistung“) entwickelt und verändert, sodass dort dem größten Teil der Bevölkerung das Recht gewährt wurde, aus dem Erwerbsleben auszuschcheiden.

232. Als vor mehr als hundert Jahren die ersten europäischen Altersrentensysteme eingerichtet wurden, hatten Altersrenten die eher beschränkte Funktion, Personen, die wegen ihres Alters und ihres Gesundheitszustands körperlich nicht mehr Lage waren, zu arbeiten, ein bestimmtes Einkommen bereitzustellen. Selbst im Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, ist das Rentenalter unmittelbar an die Arbeitsfähigkeit geknüpft: „Das vorgeschriebene Alter darf 65 Jahre nicht übersteigen, jedoch kann von der zuständigen Stelle ein höheres Alter unter Berücksichtigung der Arbeitsfähigkeit betagter Personen in dem betreffenden Land festgesetzt werden“ (Artikel 26, Absatz 2). Angesichts veränderter Vorstellungen vom Verhältnis von Erwerbstätigkeit und Privatleben über die gesamte Lebenszeit begann das effektive Renteneintrittsalter in Ländern mit hohem Einkommen und manchen Ländern mit mittlerem Einkommen zu sinken, obwohl die Menschen im Durchschnitt länger lebten und zunehmend bei relativ guter Gesundheit waren. Jetzt mehren sich die Anzeichen dafür, dass sich die Tendenz zum vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand ändert oder ändern muss.

233. Umgekehrt kann es sein, dass sich die Menschen in Ländern mit niedrigem Einkommen und vielen Ländern mit mittlerem Einkommen mit unterentwickelten Systemen der Sozialen Sicherheit wünschen, früher in den Ruhestand einzutreten, aufgrund wirtschaftlicher Umstände jedoch gezwungen sind, weiter zu arbeiten. Ohne Zugang zu erschwinglichem Ruhestand müssen sie vielleicht entgegen ihren Wünschen arbeiten und möglicherweise sogar trotz nachlassender Gesundheit. In der Tat ist dies immer noch die vorherrschende Situation weltweit: Die meisten Menschen arbeiten bis ins sehr hohe Alter und häufig, bis sie sterben.

234. Man kann zwischen unfreiwilligen Faktoren (Zwängen) und freiwilligen Faktoren (Anreizen) unterscheiden, die die Entscheidung über den Eintritt in den Ruhestand beeinflussen. Der am häufigsten genannte Zwangsfaktor sind Gesundheitsprobleme; zu den weiteren zählen Entlassung (rezessionsbedingt oder wegen wirtschaftlicher Umstrukturierung), gesunkene Arbeitszufriedenheit, Pflegeverpflichtungen sowie ein Wandel der Rolle des einzelnen Arbeitnehmers oder des Wesens der Arbeit selbst. Von den Anreizfaktoren ist der wichtigste finanzielle Sicherheit, d.h. die Fähigkeit, sich den Ruhestand leisten zu können; andere umfassen die Möglichkeit, sich um das Heim zu kümmern und/oder Zeit mit der Familie zu verbringen, und der Wunsch, Muße oder Freizeitbeschäftigungen nachzugehen.

235. Finanzielle Gründe sind am wichtigsten dafür, weiter zu arbeiten, aber nicht der einzige Faktor. Andere persönliche praktische Gründe und Überlegungen tragen ebenfalls zu der Entscheidung älterer Menschen bei, länger zu arbeiten oder sich nach einer Zeit außerhalb der Erwerbsbevölkerung wieder in sie einzugliedern. Arbeitszufriedenheit und der Wunsch, fit und aktiv zu bleiben, können andere Gründe dafür sein, weiter zu arbeiten. Schlechte Gesundheit kann helfen, die Entscheidung für den vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand zu erklären, aber verbesserte Gesundheit und Wohlbefinden sowie die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf können Faktoren sein, welche die Entscheidung begünstigen, weiter zu arbeiten. Beziehungen zu Kollegen und Vorgesetzten einschließlich eines Anerkennungs- und Zugehörigkeitsgefühls werden als Vorteile eines längeren Arbeitslebens wahrgenommen, und das Gleiche gilt für mehr Zeit zur besseren Vorbereitung auf den Ruhestand.

236. Die Ruhestandswünsche und -pläne älterer Arbeitnehmer, die über Alternativen verfügen, müssen in einen größeren gesellschaftlichen Kontext eingebettet werden, der

Entscheidungen umfasst, die von nationalen Regierungen, Gebietskörperschaften, Unternehmen, den Sozialpartnern und einem breiten Spektrum von Akteuren aus der Zivilgesellschaft getroffen werden müssen. Wie sich kürzlich in den Auseinandersetzungen über das Regelrentenalter in mehreren Ländern gezeigt hat, betrachten viele Arbeitnehmer den Anspruch auf den Ruhestand und den Zugang zu billiger oder kostenloser medizinischer Versorgung als zeitverzögertes Entgelt für in früheren Jahren geleistete Arbeit. Gesellschaften, die ein relativ niedriges Alter für das Ausscheiden aus der Erwerbsbevölkerung beibehalten, müssen zur Kenntnis nehmen, welche negativen Auswirkungen eine solche implizite Einkommensumverteilung auf das Gesamtwohlfahrtsniveau haben könnte, wenn sie nicht durch eine höhere Produktivität der schrumpfenden Erwerbsbevölkerung kompensiert werden kann. Unter Berücksichtigung der Gesamtverteilungswirkung wird die Frage, wie die Wünsche älterer Arbeitnehmer mit dem Personalbedarf von Unternehmen und Organisationen sowie dem relativ reibungslosen Funktionieren der Gesellschaft als Ganzes in Einklang gebracht werden können, zu einer wichtigen Herausforderung.

237. Die Verlängerung des Arbeitslebens und die höhere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer stehen auf der politischen Agenda vieler Länder ganz oben. In Bezug auf die Beschäftigung älterer Menschen hat sich die Europäische Region zwei Kernziele gesetzt. 2001 kam der Europäische Rat in Stockholm überein, die Steigerung der durchschnittlichen EU-Beschäftigungsquote für ältere Männer und Frauen (zwischen 55 und 64 Jahren) bis 2010 auf 50 Prozent vorzusehen. Daran schloss sich die Schlussfolgerung des Europäischen Rats 2002 in Barcelona an, „dass das tatsächliche Durchschnittsalter bei Beendigung des Arbeitslebens in der Europäischen Union bis 2010 allmählich um etwa 5 Jahre ansteigt“, womit das Ziel verfolgt wurde, die Anstrengungen zu intensivieren, um älteren Arbeitnehmern zu ermöglichen, länger im Arbeitsmarkt zu bleiben. Die Notwendigkeit, die Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitnehmer zu verbessern, wird in den im Rahmen der Strategie Europa 2020 vorgelegten integrierten Leitlinien für die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten⁷ der Europäischen Union berücksichtigt. In diesen Leitlinien wird die Notwendigkeit hervorgehoben, Strategien zur Bewältigung einer alternden Erwerbsbevölkerung mit einer kohärenten und einheitlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik zu unterstützen. Gefordert wird auch eine höhere Erwerbsbeteiligung; zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um aktives Altern, die Gleichstellung der Geschlechter und die Entgeltgleichheit sowie die Arbeitsmarktintegration von jungen Menschen, Menschen mit Behinderungen, Migranten mit einem Aufenthaltstitel und anderen schutzbedürftigen Gruppen zu fördern.

238. Die Verlängerung des Arbeitslebens ist jedoch nicht für alle Personen angemessen. Erstens gibt es ältere Menschen, die bei schlechter Gesundheit sind oder die ihr Leben damit verbracht haben, unter schwierigen Bedingungen zu arbeiten, oder die lange Beitragszeiten haben. Forschungen zeigen, dass der Gesundheitszustand und die Arbeitsbedingungen wichtige Variablen zur Erklärung des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt sind. Bei Arbeitern und weniger qualifizierten Arbeitnehmern ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass sie früher in den Ruhestand eintreten, als bei Angestellten und höher qualifizierten Arbeitnehmern. Die qualitativen Aspekte von sowohl Arbeit als auch Gesundheit sind wichtige Faktoren für die Beteiligung älterer Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt.

⁷ Europäische Kommission: *Europe 2020: Integrated guidelines for the economic and employment policies of the Member States* (Brüssel, 2010).

239. Forschungsarbeiten in Lateinamerika haben auch die wichtigen Verknüpfungen zwischen Arbeitsqualität, Gesundheit und längerer Berufstätigkeit aufgedeckt⁸. Außerdem können die Arbeitsbedingungen älterer Arbeitnehmer einen Einfluss darauf haben, ob sie Freizeit gegenüber Arbeit vorziehen. Arbeit, die der Gesundheit schadet sowie belastend und schlecht bezahlt ist, bietet ihnen kaum Anreize, weiter berufstätig zu sein. Wenn Menschen unter dem gesetzlichen Rentenalter wegen schlechter Gesundheit nicht arbeiten können, sollten sie anfangs auf eine angemessene Invalidenrente vertrauen können, gefolgt von einer menschenwürdigen Altersrente nach Erreichen des gesetzlichen Rentenalters. Andere Arbeitnehmer können sich gänzlich freiwillig entscheiden, vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters in den Ruhestand einzutreten. Dies gilt beispielsweise für Personen, die in relativ jungem Alter begonnen haben, zu arbeiten, und über viele Jahre Beiträge zur Sozialen Sicherheit entrichtet haben. Der vorzeitige Eintritt in den Ruhestand ist bei dieser Gruppe von Arbeitnehmern vollkommen gerechtfertigt, und diese Arbeitnehmer sollten zu annehmbaren Konditionen und mit einer menschenwürdigen Altersrente in den Ruhestand eintreten können. Um länger zu arbeiten, müssen Personen bei guter Gesundheit sein, dem Gedanken, länger zu arbeiten, positiv gegenüberstehen, und die Möglichkeit dazu haben. Die Arbeitsbedingungen älterer Arbeitnehmer, Arbeitsschutz, Möglichkeiten für lebenslanges Lernen sowie angemessene Arbeitszeit und Arbeitsorganisation während des gesamten Berufslebens – alle diese Faktoren spielen diesbezüglich eine wichtige Rolle.

240. Um zu produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für die ältere Bevölkerung beizutragen, müssen die zentralen Grundsatzmaßnahmen Reformen umfassen. In das Rentensystem selbst sollten wirksame Anreize dafür eingeführt werden, wo immer dies möglich ist, später in den Ruhestand einzutreten. Diese müssen jedoch mit Maßnahmen in anderen Bereichen kombiniert werden: Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, Bekämpfung von Vorurteilen und Diskriminierung aufgrund des Alters, Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und des lebenslangen Lernens, Gewährleistung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds sowie Anpassung von Arbeitszeit, Arbeitsleben und Arbeitsorganisation⁹.

241. Letztlich muss jede Gesellschaft die Interessen aktiver Beitrags- und Steuerzahler, die Interessen von Gruppen, die vorzeitig oder später in den Ruhestand eintreten möchten, die volkswirtschaftliche Notwendigkeit, die Erwerbsbevölkerung so groß zu halten, wie es für die Generierung des erwünschten Volkseinkommens erforderlich ist, sowie eine Präferenz für eine weitgehend aus Einheimischen bestehende Erwerbsbevölkerung und für kleinere Familien gegeneinander abwägen. Für solche Zielkonflikte lassen sich mathematische Lösungen finden. Unter politischen Gesichtspunkten handelt es sich bei Diskussionen zum Thema Rentenalter jedoch um wesentlich mehr als um Debatten über Maßnahmen zugunsten Sozialer Sicherheit: Es sind Kämpfe, die die Größe einer Volkswirtschaft, die Einkommensverteilung und das gesellschaftliche Gefüge bestimmen.

Die Formalisierung von Beschäftigung fördern

242. Informelle Beschäftigung in großem Umfang und das Risiko ihrer weiteren Zunahme stellen eine weitere der größten Herausforderungen für viele Länder dar. Laut der Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker ist eines der Merkmale von infor-

⁸ J.A. Paz: *Envejecimiento y empleo en América Latina y Caribe*, Employment Working Paper Nr. 56 (Genf, IAA, 2010).

⁹ Diese Maßnahmen werden detailliert erörtert in IAA: *Employment and social protection in the new demographic context* (Genf, 2010), Kap. 3.

meller Arbeit die fehlende Deckung durch die Soziale Sicherheit¹⁰. Viele Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen verzeichnen ein hohes Maß an informeller Beschäftigung. In vielen Teilen der Welt arbeitet der größte Teil der Erwerbsbevölkerung unter informellen Beschäftigungsbedingungen und ohne jeglichen Schutz durch die Soziale Sicherheit. Wenngleich in den meisten Ländern mit hohem Einkommen das Ausmaß der Informalität im Vergleich zu Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen im Allgemeinen wesentlich geringer ausfällt, bietet die Zunahme von prekärer Beschäftigung und Informalität in manchen Ländern Anlass zur Sorge. Die Verwerfungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise haben in großen Teilen der Welt ebenfalls zu höherer Informalität geführt und können mittel- bis langfristig negative Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung haben.

243. Eine der Schwierigkeiten bei der Formalisierung von Beschäftigung besteht darin, die Deckung durch die Soziale Sicherheit für Arbeitnehmer in Klein- und Mikrounternehmen sowie für Selbstständige sicherzustellen. Diese Gruppen unter das Dach des Sozialschutzes zu bringen, das vom Arbeitsrecht und den Rechtsvorschriften in Bezug auf die Soziale Sicherheit gespannt wird, ist ein wichtiger Schritt. Er reicht jedoch nicht aus, um die wirksame Deckung zu gewährleisten, weil die Beitragspflicht im Allgemeinen schlecht eingehalten wird. Eine Reihe von Ländern fördert die Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit auf diese Gruppen (siehe Kasten 4.3 für ein Beispiel aus Jordanien).

Kasten 4.3
Förderung der Deckung durch die Soziale Sicherheit für Arbeitnehmer in Kleinunternehmen in Jordanien

Nach der Aufnahme der Globalen Kampagne zugunsten von Sozialer Sicherheit und Deckung für alle in Jordanien im Jahr 2005 startete die Anstalt für Soziale Sicherheit eine Initiative zur Ausweitung der Deckung, die sich auf Kleinunternehmen mit weniger als fünf Beschäftigten konzentrierte. Die Zielgruppe umfasste etwa 150.000 Unternehmen mit 340.000 Arbeitnehmern. Das Programm begann im November 2009 mit einer lokalen Informations- und Anmeldekampagne im Gouvernement Aqaba und wurde später auf die Gouvernements Irbid und Ma'an erweitert. Es wird erwartet, dass die Zahl der Arbeitnehmer mit Deckung durch die Soziale Sicherheit jedes Jahr um 10.000 gestiegen sein wird, wenn das gesamte Land Ende 2011 von dem Programm erfasst worden sein wird. Mit dem 2010 verabschiedeten neuen Gesetz über Soziale Sicherheit wurde die gesetzlich vorgeschriebene Deckung durch die Soziale Sicherheit auf Arbeitnehmer in Kleinunternehmen ausgeweitet.

Quelle: Auf der Grundlage von Unterlagen der Gesellschaft für Soziale Sicherheit, Jordanien.

244. Manche Länder gewähren Kleinunternehmen unter bestimmten Umständen zeitlich befristet oder auf Dauer niedrigere Beitragssätze. Solche Maßnahmen können sich als sehr wirkungsvoll dabei erweisen, anfängliche Schwierigkeiten neu gegründeter oder expandierender Unternehmen zu überwinden. Sie müssen jedoch sorgfältig konzipiert werden, um negative Auswirkungen auf die Angemessenheit von Leistungen, die Chancengerechtigkeit zwischen Versichertengruppen und die finanzielle Tragfähigkeit der Sozialen Sicherheit insgesamt zu vermeiden.

245. Bemühungen zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren für Kleinunternehmen können ähnlich wirken und einen positiven Anreiz zur besseren Einhaltung der Beitragspflicht bieten. Komplexe und nicht transparente Verwaltungsverfahren stellen für Klein-

¹⁰ Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker: *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment* (Genf, IAA, 2003).

unternehmen ein großes Problem dar. Dies gilt insbesondere für Verfahren zur Anmeldung ihrer Beschäftigten und zur Entrichtung regelmäßiger Beiträge vom Verdienst, der häufig ungleichmäßig ist¹¹. In manchen Ländern wurden positive Resultate mit der Überprüfung von Verwaltungsverfahren oder der Einrichtung von Unterstützungszentren für Kleinunternehmen erzielt (siehe Kasten 4.4 für ein Beispiel aus Bulgarien).

Kasten 4.4
Förderung der Deckung durch die Soziale Sicherheit für Arbeitnehmer
in Kleinunternehmen in Bulgarien

Mit dem Ziel der Formalisierung informeller Beschäftigung brachten die Bulgarische Wirtschaftskammer (BWK) und die IAO gemeinsam ein Projekt auf den Weg, das in der Einrichtung von Beitragszahlungszentren (BZZ) am Sitz regionaler Wirtschaftsverbände resultierte, die Mitglied der BWK waren. Auf der Grundlage des Modells der belgischen Sozialsekretariate unterstützen diese Zentren kleine und mittlere Mitgliedsunternehmen (mit bis zu 50 Beschäftigten) bei der Durchführung von Anmeldeverfahren, Lohnberechnungen, Beitragszahlungen und Konsultationen zum Arbeitsrecht sowie zu Rechtsvorschriften in Bezug auf die Soziale Sicherheit. Hauptziele dieser Zentren sind die Verringerung der Größe der informellen Wirtschaft in Bulgarien (eine der Prioritäten der BWK) und die Erweiterung des Spektrums der Dienstleistungen, die Arbeitgeberverbände ihren Mitgliedern anbieten. Die Regulierung der Tätigkeiten der BZZ wurde in das Sozialversicherungsgesetz aufgenommen, und die BZZ müssen bei der Nationalen Steuerbehörde und der Landesanstalt für Soziale Sicherheit angemeldet werden.

Quellen: Auf der Grundlage von IAA: A solution for members of employers' organizations: The Payroll Administration Services, How to move from informality to formality (Genf und Budapest, 2005); Europäische Kommission: Modelle zur Reduzierung der überproportionalen Belastung kleiner Unternehmen durch öffentliche Regulierung, Bericht der Sachverständigengruppe (Brüssel, 2007).

246. Mehr Flexibilität bei der Beitragseinziehung kann Personen mit ungleichmäßigem Einkommen ebenfalls helfen, Beiträge zu Systemen der Sozialen Sicherheit zu entrichten. Die *Monotributista*-Systeme, die derzeit in Lateinamerika eingeführt werden, haben gezeigt, dass sie Personen einbeziehen können, die zuvor de facto von den Systemen ausgeschlossen waren (siehe Kasten 4.5).

247. Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass es möglich ist, Systemen der Sozialen Sicherheit so zu gestalten, dass die Formalisierung der Beschäftigung aktiv gefördert wird.

248. Dies veranschaulicht die Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit auf Hausangestellte (viele davon Frauen), bei der die konkreten Probleme berücksichtigt werden müssen, die aus dem Umstand, dass der Arbeitgeber ein privater Haushalt statt eines Unternehmens ist, sowie der atypischen Art und der Volatilität der Hausarbeit resultieren¹². Maßnahmen erweisen sich wahrscheinlich als erfolgreich, wenn mehrere Faktoren kombiniert werden, beispielsweise attraktive und erschwingliche Leistungspakete für Arbeitnehmer, Anreize für Arbeitgeber sowie Werbe- und Durchsetzungsmaßnahmen, etwa Informations- und Bewusstseinskampagnen in Bezug auf die Bedeutung

¹¹ Siehe beispielsweise IAA: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, Bericht des Dreigliedrigen interregionalen Symposiums über die informelle Wirtschaft: Ermöglichung des Übergangs zur Formalisierung, Genf, 27.-29. Nov. 2007 (Genf, 2007).

¹² Siehe IAA: *Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte*, Bericht IV (1), Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010.

Kasten 4.5**Die *Monotributista*-Systeme in Argentinien, Brasilien und Uruguay**

Argentinien, Brasilien und Uruguay haben die Deckung durch die Soziale Sicherheit durch so genannte *Monotributista*-Systeme auf Selbstständige ausgeweitet. Dabei handelt es sich um integrierte und vereinfachte nationale Systeme zur Entrichtung von Steuern und Beiträgen zur Sozialen Sicherheit durch Kleinunternehmen und Selbstständige.

In *Argentinien* erhalten Selbstständige (d.h. die meisten Kategorien von Selbstständigen und unabhängigen Angehörigen der freien Berufe mit regelmäßigem Einkommen) per Gesetz Deckung durch das Integrierte Ruhestands- und Rentensystem (*Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*). Erwerbstätige, die in die Kategorie der Niedrigbeitragszahler fallen, können sich beim Vereinfachten System für Niedrigbeitragszahler (*Monotributo*) anmelden, das die Entrichtung von Einkommensteuer, Mehrwertsteuer und Rentenbeiträgen abdeckt. Dieses System gilt auch für Niedrigbeitragszahler (*Monotributo Eventual*) und bestimmte Kategorien schutzbedürftiger Arbeitnehmer, die angemeldet sind, aber unter bestimmten Bedingungen von Zahlungen befreit sind (*Monotributo Social*).

In *Uruguay* können sehr kleine Unternehmen (definiert auf der Grundlage mehrerer Kriterien einschließlich der Zahl der Beschäftigten und der Höhe des Umsatzes) ein globales Steuersystem (*Monotributo*) nutzen, um ihre Steuern und Beiträge zur Sozialen Sicherheit zu entrichten. Das System war ursprünglich auf einige wenige Arten von Unternehmen beschränkt. Eine 2007 durchgeführte Reform erweiterte jedoch seinen Geltungsbereich auf eine größere Zahl von Unternehmen. Dieses System bietet Zugang zu allen Sozialversicherungsleistungen außer dem Arbeitslosengeld.

In *Brasilien* gilt ein *Monotributo*-System für alle Selbstständigen und kleinen Unternehmen. Es umfasst abhängig von der Unternehmensgröße drei unterschiedliche Programme, die 1996, 2007 bzw. 2009 eingeführt wurden.

Verfügbare Belege zu *Monotributista*-Systemen lassen darauf schließen, dass sie erfolgreich zur Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit für Selbstständige beigetragen haben, jedoch sorgfältig gestaltet werden müssen, um die Chancengerechtigkeit zwischen unterschiedlichen Kategorien von Erwerbstätigen zu wahren.

Quelle: Auf der Grundlage von F.M. Bertranou: Informal economy, independent workers and social security coverage in Argentina, Chile and Uruguay (Santiago de Chile, IAA, 2007).

der Deckung durch die Soziale Sicherheit, die Beteiligung nationaler Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie ein wirksames Überwachungssystem. Eine Reihe von Ländern (einschließlich Indiens und Uruguays) hat den Geltungsbereich des Arbeitsrechts und die Deckung durch die Soziale Sicherheit auf Hausangestellte ausgeweitet. Südafrika hat Hausangestellte in seine Arbeitslosenversicherung aufgenommen (siehe Kasten 4.6). Mehrere Länder (beispielsweise Belgien, Brasilien, Deutschland und Frankreich) bieten Arbeitgebern steuerliche Anreize zur Formalisierung von Beschäftigungsverhältnissen im Bereich der Hausarbeit, insbesondere die vereinfachte Entrichtung von Beiträgen zur Sozialen Sicherheit. Um die Fortschritte bei der Ausweitung des Schutzes durch die Soziale Sicherheit auf den wachsenden Sektor der (überwiegend von Frauen geleisteten) Hausarbeit zu konsolidieren, wird es wichtig sein, die Auswirkungen und die Tragfähigkeit bislang ergriffener Maßnahmen zu beurteilen.

249. Die Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit auf Arbeitnehmer in der Landwirtschaft ist eine weitere große Aufgabe. Die Prävalenz saisonaler Arbeit, niedrige und unregelmäßige Löhne sowie die Größe und die Art der Betriebe gestalten die Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit besonders schwierig. Dies ist besonders wichtig für Frauen, die häufig als unbezahlt mithelfende Familienangehörige arbeiten. Die internationalen Erfahrungen veranschaulichen aber auch das Spektrum der möglichen Grundsatzmaßnahmen zur Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit

Kasten 4.6

Ausweitung der Arbeitslosenversicherung auf Hausangestellte in Südafrika

2003 erweiterte das Arbeitsministerium den Geltungsbereich der Arbeitslosenversicherung (UIF) auf Hausangestellte. Die UIF war eingerichtet worden, um Arbeitnehmern in Zeiten der Arbeitslosigkeit Einkommensunterstützung zu bieten. Sie stellt Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Mutterschaft und Adoption sowie Leistungen im Krankheits- oder Todesfall bereit und gilt für alle Hausangestellten einschließlich Haushälterinnen, Gärtner, Privatchauffeure, sowie Personen, die für Mitglieder des Haushalts des Arbeitgebers häusliche Pflege oder Betreuung leisten (Landarbeiter zählen nicht zum Kreis der Berechtigten).

Zu den Arbeitgeberpflichten zählen die Anmeldung ihrer Hausangestellten bei der UIF, die Entrichtung regelmäßiger Beiträge sowie die Meldung jeglicher Veränderungen der Personendaten ihrer Hausangestellten, wenn solche eintreten. Im Gesetz ist klar geregelt, dass die Nichtentrichtung von Beiträgen ein Straftatbestand ist. Arbeitgeber müssen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in Höhe von 2 Prozent des Wertes des Entgelts jeder Kraft im Haushalt pro Monat entrichten, wovon der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer je 1 Prozent tragen. Hausangestellte können die Leistungen in Anspruch nehmen, wenn sie für mehr als einen Arbeitgeber tätig sind und sie ihre Stelle bei einem ihrer Arbeitgeber verlieren oder ein Arbeitgeber stirbt. Ein Beitragszahler, der seine Stelle bei einem der Arbeitgeber verliert, hat trotz des Umstands, dass er weiterhin beschäftigt ist, einen Leistungsanspruch, wenn sein Gesamteinkommen unter den Leistungsumfang fällt, den er erhalten hätte, wenn er vollständig arbeitslos geworden wäre. Außerdem müssen sich arbeitslose Hausangestellte als Arbeit suchend oder für eine Beschäftigung zur Verfügung stehend melden. Die UIF hat Verfahren entwickelt und einen kostenlosen Online-Dienst gestartet, um die administrativen Hürden für Arbeitgeber sowie Hausangestellte so niedrig wie möglich zu halten und die Verwaltungskosten für die Versicherung zu senken.

Zwischen 2003 und 2008 registrierte die Versicherung mehr als 633.000 Hausangestellte sowie mehr als 556.000 private Arbeitgeber von Hausangestellten und nahm mehr als 395 Millionen Rand (53 Millionen US-Dollar) an Beiträgen ein. Bis 2008 hatten mehr als 324.000 zeitweise arbeitslose Hausangestellte Leistungen der Sozialen Sicherheit in Höhe von fast 200 Millionen Rand (27 Millionen US-Dollar) bezogen. Die meisten Leistungsempfänger waren Frauen.

einschließlich Renten für Bewohner ländlicher Gebiete (beispielsweise in Brasilien), an Erntezeiten angepasster Beitragspflichten (beispielsweise bei Krankenversicherungen auf Gemeinschaftsebene in der Vereinigten Republik Tansania) oder subventionierter Krankenversicherung (beispielsweise in Ghana).

250. Die Informalität bildet eines der Haupthindernisse für die wirtschaftliche Entwicklung. Keine Gesellschaft kann das Potenzial ihrer Erwerbsbevölkerung und folglich ihr volkswirtschaftliches Potenzial voll ausschöpfen, wenn ein bedeutender Teil dieser Erwerbsbevölkerung auf unregelmäßige, ungeschützte Arbeitsplätze mit niedriger Produktivität beschränkt bleibt. Leistungen der Sozialen Sicherheit können die Produktivität steigern. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass von ihnen nicht gleichzeitig negative Auswirkungen auf die formelle Beschäftigung ausgehen. Die kluge Gestaltung von Verwaltungssystemen ist eine notwendige Voraussetzung für den Abbau administrativer Hürden für die Entrichtung von Beiträgen und Steuern. Attraktive Leistungen, die Anreize dafür bieten, Beiträge zu entrichten, sind ein anderer. Letztlich ist jedoch die wirksame und glaubwürdige Durchsetzung die hinreichende Bedingung, die dafür ausschlaggebend ist, ob Systeme Pflichtsysteme oder de facto freiwillige Systeme sind. Ohne Investitionen in seine Kapazität zur Durchsetzung der Beitrags- und Steuerpflicht wird kein Staat die Informalität je hinter sich lassen.

Ein positiver Kreislauf von sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung

251. Investitionen in die Ausweitung der Absicherung durch den Sozialschutz sind ein wichtiges Element einer kohärenten Strategie für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Wenn solche Investitionen gut konzipiert und verwaltet werden, können sie einen positiven Kreislauf in Gang setzen, der in logisch aufeinanderfolgende Sozialschutz- und Beschäftigungsmaßnahmen mündet. Es liegt auf der Hand, dass Länder ohne Investitionen in die Ausweitung – zumindest – des sozialen Basisschutzes das produktive Potenzial ihrer Erwerbsbevölkerung und damit auch ihr Wachstumspotenzial nicht voll ausschöpfen können. Solche Investitionen bilden nämlich die Grundlage für wirksame Beschäftigungsmaßnahmen, die zu einer rascheren Formalisierung der Erwerbsbevölkerung und damit zu höherem sowie chancengerechterem Wachstum führen können – eine Voraussetzung für die Finanzierung höherer Grade von sozialem Wohlergehen. Diesem Entwicklungsprozess sollten glaubwürdige Prinzipien zugrunde gelegt werden, wie sie in IAO-Übereinkommen festgeschrieben wurden. Zur Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Konsenses sollte sein Verlauf im Sozialdialog festgelegt werden. Und er sollte im Rahmen von Prozessen von Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit stattfinden.

252. Solche Investitionen werden dazu beitragen, sicherzustellen, dass die Bevölkerung gesund, gut ernährt sowie gebildet ist – und folglich beschäftigungsfähig in der formellen Wirtschaft. Nur wenn Menschen von der informellen in die formelle Wirtschaft aufsteigen und somit von Arbeitnehmern mit niedriger Produktivität am Existenzminimum zu Arbeitnehmern in der formellen Wirtschaft werden können, die ihre Steuern und Sozialbeiträge zahlen, kann eine Volkswirtschaft wirklich wachsen. Und nur dann können Einkommen besteuert werden, um einen Staat und Systeme der Sozialen Sicherheit zu finanzieren, die dazu beitragen, mehr Wohlfahrt und höheres Wachstum zu erreichen. Wenn Menschen ermöglicht wurde, in den formellen Arbeitsmarkt einzutreten, bietet ein höheres Maß an Sozialer Sicherheit, wenn diese klug konzipiert ist, sowohl die notwendigen Anreize, um in der formellen Wirtschaft zu bleiben, als auch die finanzielle Sicherheit, die es den Betroffenen gestattet, sich durch Ausbildung und Umschulung an den technologischen und wirtschaftlichen Wandel anzupassen. Ein höheres Maß an Sozialer Sicherheit ist eine der Bedingungen, die erfüllt sein müssen, um ein höheres Maß an Formalität aufrechtzuerhalten.

4.2. Die Erschwinglichkeit und die finanzielle Tragfähigkeit von Systemen der Sozialen Sicherheit herbeiführen und gewährleisten

253. Die Erschwinglichkeit und Tragfähigkeit von Sozialschutzsystemen sind wichtige Anliegen von Ländern auf allen Stufen der wirtschaftlichen Entwicklung geworden. In den letzten Jahrzehnten wurde viel über die finanzielle Tragfähigkeit größerer Sozialer Sicherheit und insbesondere über die notwendige Kostendämmung in alternden Gesellschaften gesagt und geschrieben. Jede vernünftige Erörterung der Erschwinglichkeit sollte jedoch nicht nur auf die Kosten und die kurzfristigeren fiskalischen Konsequenzen von Systemen der Sozialen Sicherheit eingehen, sondern auch sowohl die kurz- als auch die längerfristigen Kosten gegen die Auswirkungen und die Vorteile abwägen. Das Problem, fiskalischen Spielraum zu behalten und zu vergrößern sowie optimale Gesamtausgabenniveaus zu bestimmen, bleibt bestehen, wenn sich Volkswirtschaften entwickeln und das optimale Gleichgewicht zwischen Sozialausgaben und damit konkurrierenden Bereichen der öffentlichen Ausgaben finden müssen. Dies ist sogar für Länder auf einem hohen Stand der wirtschaftlichen Entwicklung nach wie vor eine Herausforderung. Die

notwendige Finanzierung umfangreicher Konjunkturpakete wird jedoch in der nahen Zukunft zur Folge haben, dass die Sozialausgaben noch kritischer hinterfragt werden dürften.

254. Die Erschwinglichkeit jedes Systems der Sozialen Sicherheit kann anhand von drei Kriterien untersucht werden: Erstens sollte das System der Sozialen Sicherheit auf einem angemessenen Verhältnis zwischen den fiskalischen Kosten und den Resultaten beruhen. Zweitens sollte es negative externe Effekte vermeiden. Und drittens sollte ein angemessenes Gleichgewicht zwischen beitragsfinanzierten und steuerfinanzierten Leistungen bestehen. Unter Verwendung dieser drei Kriterien als Ausgangspunkt geht der folgende Abschnitt auf Fragen in Bezug auf die Erschwinglichkeit Sozialer Sicherheit sowohl in Ländern mit reifen Systemen der Sozialen Sicherheit als auch in ärmeren Ländern ein.

4.2.1. Die Erschwinglichkeit von Basissystemen

255. Erst in den letzten Jahren haben viele Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen begonnen, die positiven Auswirkungen von Investitionen in die Soziale Sicherheit auf die soziale und wirtschaftliche Stabilisierung anzuerkennen, und sind dazu übergegangen, Systeme der Sozialen Sicherheit systematisch in ihre Entwicklungsstrategien zu integrieren. Augenscheinlich hatten die meisten Regierungen einfach angenommen, dass Sozialtransfers für sich entwickelnde Volkswirtschaften eine zu große Belastung darstellen sowie das Wachstum beeinträchtigen würden und deshalb für ärmere Länder unerschwinglich wären. Gleichwohl waren viele dieser Länder bereits vor dem Ausbruch der derzeitigen globalen Rezession von einer lange währenden Sozialkrise betroffen. Die wirtschaftlichen Argumente für die Bereitstellung von Mitteln für Investitionen in die Soziale Sicherheit sind jedoch schlagkräftig. Die Weltbank formulierte 2005, dass Armut ein Sicherheitsrisiko ist und sich mangelnde Sicherheit nachteilig auf das Investitionsklima auswirkt¹³. Es wird auch allgemein anerkannt, dass Menschen produktiven Aktivitäten nachgehen können, wenn sie ein Mindestmaß an materieller Sicherheit haben und es sich deshalb leisten können, unternehmerische Risiken einzugehen, sofern sie gesund sind und keinen Hunger leiden sowie über ein Mindestmaß an Schulbildung verfügen. Ohne Basissysteme für Sozialtransfers, die Gesundheit, ausreichende Ernährung und soziale Stabilität fördern, können Länder ihr produktives Potenzial nicht voll erschließen.

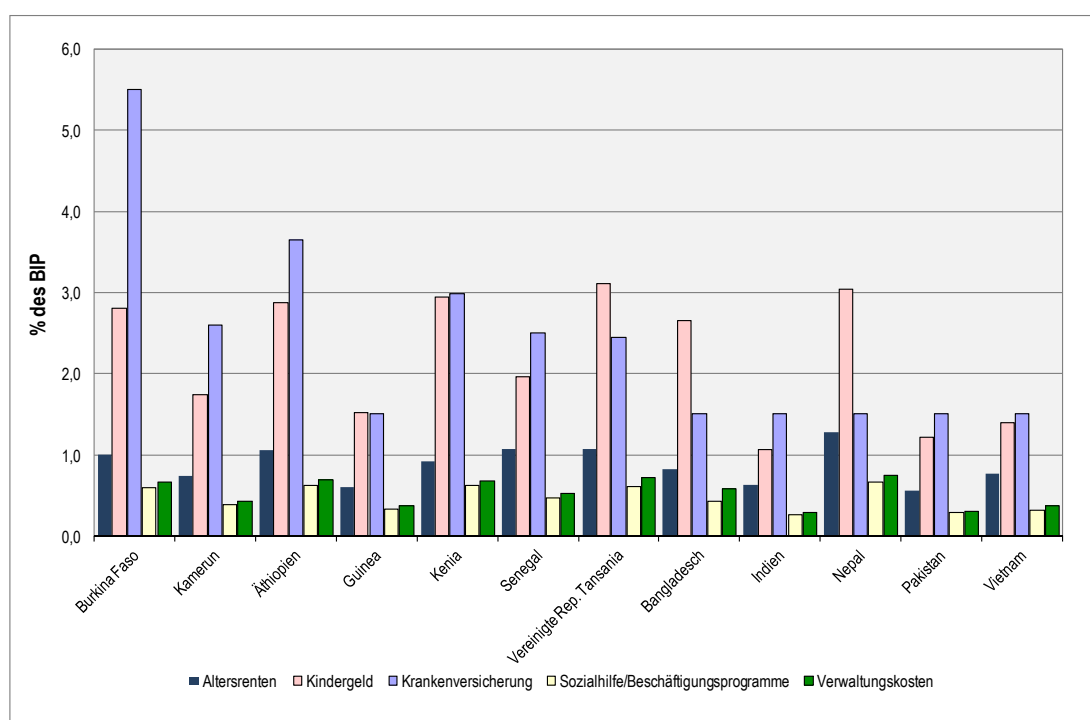
256. Der Umfang der öffentlichen Mittel, der für Soziale Sicherheit bereitgestellt wird, hat einen Einfluss auf die Deckung in der Praxis und auf soziale Ergebnisse. Ein klares Beispiel liefert der Gesundheitsbereich. Wenn privaten Gesundheitsausgaben von Patienten keine substanziellen öffentlichen Gesundheitsausgaben gegenübergestellt werden (beispielsweise aus dem Staatshaushalt und von Systemen der Sozialen Sicherheit), ist mit höherer Sterblichkeit und niedrigerer Lebenserwartung bei Gesundheit in der Bevölkerung zu rechnen. Das Gleiche gilt für Geldleistungen, die Einkommenssicherheit im Alter bzw. bei Invalidität, Arbeitslosigkeit und so weiter bieten. Es besteht eine enge Korrelation zwischen der Höhe der Investitionen von Ländern in Leistungen der Sozialen Sicherheit und der Armutsinzidenz oder anderen Sozialindikatoren.

257. Viele Entwicklungsplaner waren lange davon ausgegangen, dass es in solchen Ländern keinen ausreichenden fiskalischen Spielraum zur Finanzierung von Leistungen der Sozialen Sicherheit geben würde und sie sich deshalb Soziale Sicherheit nicht leisten könnten. Diese Annahme ist falsch: Wie jüngste Schätzungen der Kosten eines Mindestumfangs von Leistungen der Sozialen Sicherheit durch die IAO gezeigt haben, ist selbst

¹³ Weltbank: *Weltentwicklungsbericht 2005: Ein besseres Investitionsklima für Jeden* (Düsseldorf, 2005).

für die ärmsten Länder ein Mindestumfang von Leistungen der Sozialen Sicherheit erschwinglich. Zwei Kostenstudien der IAO zu sieben Ländern in Afrika südlich der Sahara und fünf asiatischen Ländern lieferten eine erste Schätzung der Kosten eines hypothetischen sozialen Basisschutzes in Ländern mit niedrigem Einkommen heute und in den kommenden Jahrzehnten¹⁴. Der Beispielumfang umfasste ein Basiskindergeld, allgemeinen Zugang zu unentbehrlicher Gesundheitsversorgung, ein Beschäftigungsgarantiesystem (100 Tage) für die Armen im Erwerbsalter sowie eine allgemeine Basisalters- und -invaliditätsrente¹⁵. Den Studien zufolge liegen die berechneten anfänglichen jährlichen Bruttokosten des gesamten sozialen Basisschutzes (ohne den Zugang zu Basisgesundheitsversorgung, der bereits bis zu einem gewissen Grad finanziert wird) im Jahr 2010 im Bereich von 2,2 bis 5,7 Prozent des BIP (siehe Abbildung 4.1).

Abbildung 4.1. Kosten für Komponenten eines sozialen Basisschutzes in Prozent des BIP für ausgewählte Länder in Afrika und Asien, 2010



Quelle: Berechnungen des IAA.

¹⁴ Die Ergebnisse der beiden Studien sind zusammengefasst in IAA: *Can low-income countries afford basic social security?*, Social Security Policy Briefings, Paper Nr. 3 (Genf, 2008). Siehe auch K. Pal et al.: *Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection Discussion Paper 13 (Genf, IAA, 2005); S. Mizunoya et al.: *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection Discussion Paper 17, (Genf, IAA, 2006).

¹⁵ Es wurde angenommen, dass die simulierte allgemeine Alters- und Invaliditätsrente auf 30 Prozent des Pro-Kopf-BIP festgelegt wird, wobei von einem Höchstbetrag von 1 US-Dollar (KKP) pro Tag (erhöht entsprechend der Inflation) ausgegangen wurde, und dass sie an alle Männer und Frauen ab 65 Jahren sowie an Personen im Erwerbsalter mit schwerwiegenden Behinderungen ausgezahlt wird (der Kreis der Bezugsberechtigten wurde mit 1 Prozent der Bevölkerung im Erwerbsalter angenommen, was einer sehr konservativen Schätzung der Invalidenquote entspricht). Die Höhe des Kindergeldes wurde mit 50 Prozent der Höhe der Rente angenommen. Die Kosten des allgemeinen Zugangs zu unentbehrlicher Gesundheitsversorgung wurden auf der Grundlage eines Gesundheitspersonalverhältnisses von 300 Gesundheitskräften pro 100.000 Einwohner berechnet.

258. Auch wenn die Kosten eines sozialen Basisschutzes im Rahmen der Möglichkeiten vieler Ländern mit niedrigem Einkommen zu liegen scheinen, wird der Leistungsumfang in den meisten Fällen schrittweise eingeführt werden müssen. Manche dieser Länder werden vielleicht für eine geeignete Übergangsphase die Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft auf einer gemeinsamen Grundlage benötigen. Länder mit niedrigem Einkommen werden vielleicht auch ihre vorhandenen Ressourcen anders auf Aufgaben verteilen können, indem sie etwa die Sozialschutzausgaben nach und nach bis zu einer schlussendlichen Zielvorgabe von beispielsweise 20 Prozent der Gesamtstaatsausgaben anheben.

259. Die Ergebnisse von Mikrosimulationen für die Vereinigte Republik Tansania und für Senegal durch die IAO zeigen, dass die Einführung von Basisgeldleistungen im Alter einen beträchtlichen Einfluss auf die Verringerung der Armut haben kann¹⁶. In diesen Simulationen wurden die Kosten der Alters- und Invalidenrentenleistungen geschätzt, wenn diese pro Bezugsberechtigten auf 70 Prozent der auf den Nahrungsmittelbedarf bezogenen Armutsgrenze festgelegt werden. Die Ergebnisse der Simulationen zeigen, dass in der Vereinigten Republik Tansania eine allgemeine Altersrente die Armutsquoten um 9 Prozent senken würde, wobei der Effekt bei älteren Männern und Frauen beträchtlich stärker ausfallen würde (36 Prozent) und bei Personen, die in Haushalten mit älteren Familienmitgliedern leben, 24 Prozent betragen würde. In ähnlicher Weise dürften sich Alters- und Invalidenrenten im Senegal positiver auf ältere Menschen auswirken und insbesondere auf Frauen und ihre Familienmitglieder.

260. Noch überzeugender als theoretische Berechnungen sind Erfahrungen aus der Praxis. Es gibt einen größer werdenden Bestand an Belegen aus Entwicklungsländern für die erfolgreiche Einführung von Basisleistungen der Sozialen Sicherheit (siehe Kapitel 3). Im Kontext eines Landes mit mittlerem oder niedrigem Einkommen lässt sich die erschweringliche Deckung durch die Soziale Sicherheit als ein erster Schritt zu einer nationalen Strategie für die Entwicklung der Sozialen Sicherheit auf vielfältige Weise erreichen. Während manche Länder versuchen, die Sozialversicherung zu erweitern und sie mit der Sozialhilfe zu kombinieren, subventionieren andere die Deckung durch die Sozialversicherung für die Armen, um ihnen die Teilnahme an allgemeinen Systemen zu ermöglichen. Wieder andere versuchen steuerfinanzierte allgemeine Systeme oder Systeme einzuführen, bei denen der Leistungsbezug an die Erfüllung von Auflagen geknüpft ist; Letztere werden auch als Sozialtransfersysteme bezeichnet. Jeder Ansatz hat seine Vorteile sowie seine Beschränkungen, und jeder wird von nationalen Werten, früheren Erfahrungen sowie institutionellen Rahmenbedingungen abhängen. Die Belege zeigen, dass fast überall Fortschritte auf dem Weg zur Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit möglich sind.

In Entwicklungsländern den erforderlichen fiskalischen Spielraum schaffen

261. Seit einiger Zeit gewinnt der Begriff des fiskalischen Spielraums in Diskussionen und Debatten internationaler Organisationen an Bedeutung (insbesondere im Zusammenhang mit dem Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele)¹⁷. Fiskalischer Spielraum wurde definiert als „Verfügbarkeit von Haushaltsspielraum, der es einer Regierung

¹⁶ F. Gassmann und C. Behrendt: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, Issues in Social Protection Discussion Paper 16 (Genf, 2006).

¹⁷ Dieser Abschnitt stützt sich auf L. Aguzzoni: *The concept of fiscal space and its applicability to the development of social protection policy in Zambia*, (Genf, IAA, demnächst erscheinend); siehe auch M. Cichon et al.: *Financing social protection* (Genf, IAA und IVSS, 2004).

ermöglicht, ohne Beeinträchtigung der Nachhaltigkeit ihrer Finanzsituation Ressourcen für einen bestimmten Zweck bereitzustellen“¹⁸. Der Begriff des fiskalischen Spielraums kam im Zusammenhang mit den Forderungen an Regierungen auf, Haushaltsregeln zu lockern, um Raum für produktive Investitionen zu lassen, die sich in der Zukunft auszahlen würden. Solche Investitionen zielten anfangs zumeist auf die Akkumulation von Sachkapital. Die gleiche Begründung wurde später jedoch auch auf Investitionen in Humankapital (vor allem Bildung und Gesundheit) angewendet, da, wie argumentiert wurde, sich diese Investitionen langfristig ebenfalls amortisieren würden. Bei der Schaffung von fiskalischem Spielraum müssen auch die Möglichkeit der Verbesserung der Ressourcenmobilisierung im Inland und die Reformen berücksichtigt werden, die notwendig sind, um die Steuerung sowie das institutionelle und wirtschaftliche Umfeld sicherzustellen, die es möglich machen, dass diese grundatzpolitischen Aktivitäten wirksam sind¹⁹.

262. Länder mit niedrigem Einkommen, hoher Armutsinzidenz und einer großen informellen Wirtschaft brauchen Soziale Sicherheit noch mehr als andere Länder. Sie können jedoch andere Vorstellungen davon haben, welche Zweige zuerst entwickelt und wie Leistungen finanziert sowie erbracht werden sollten. Des Weiteren zeigen manche Studien klar, dass in solchen Ländern die Soziale Sicherheit nicht nur erschwinglich gemacht werden kann, sondern dass sie ein notwendiger Faktor für die Entwicklung ist²⁰.

263. Wie wir in Kapitel 2.3 gesehen haben, hängt die Höhe der Investitionen in die Soziale Sicherheit (und folglich, welcher Teil der Bevölkerung in welchem Umfang Deckung durch die Soziale Sicherheit hat) beträchtlich vom vorherrschenden politischen und sozialen Willen (von Regierungen, von Steuerzahlern und von Wählern) ab. In einem hohem Maß definiert dieses Element den fiskalischen Spielraum, der für die Finanzierung Sozialer Sicherheit und nicht anderer Programme zur Verfügung steht.

264. Alle Länder genießen unabhängig von ihrem Einkommensniveau ein Maß an Freiheit hinsichtlich der Definition ihrer grundatzpolitischen Maßnahmen. Wie im *World Social Security Report 2010/11*²¹ der IAO gezeigt wurde, besteht eine schwache Korrelation zwischen der Höhe des BIP und der Höhe der Staatsausgaben. Zwischen Ländern auf dem gleichen Einkommensniveau bestehen beträchtliche Unterschiede in Bezug auf den Umfang der Staatsfinanzen. In vielen Fällen ist dies eine Folge unterschiedlicher, oft geschichtlich beeinflusster, sozialer Präferenzen. Bisweilen können sehr niedrige Staatsausgaben einfach ein Indiz für die geringe Kapazität der Behörden dafür sein, Steuern und andere Einnahmen zu erheben und einzuziehen. In solchen Ländern besteht die wichtigste Herausforderung darin, Steuerreformen einzuführen und durchzusetzen, um die fiskalischen Ressourcen zu erhöhen; darunter fällt auch die Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Steuereinzahlung. Es kann jedoch auch notwendig sein, Ausgabenprogramme zu überarbeiten und sie besser an die sozialen Präferenzen anzupassen, damit die Bereitschaft der Bevölkerung dafür, Steuern zu zahlen, zunimmt.

¹⁸ P. S. Heller: *Understanding fiscal space*, IMF Policy Discussion Paper (Washington, IWF, 2005), S. 3. Siehe auch R. Perotti: *Fiscal policy in developing countries: A framework and some questions*, Policy Research Working Paper (Washington, Weltbank, 2007).

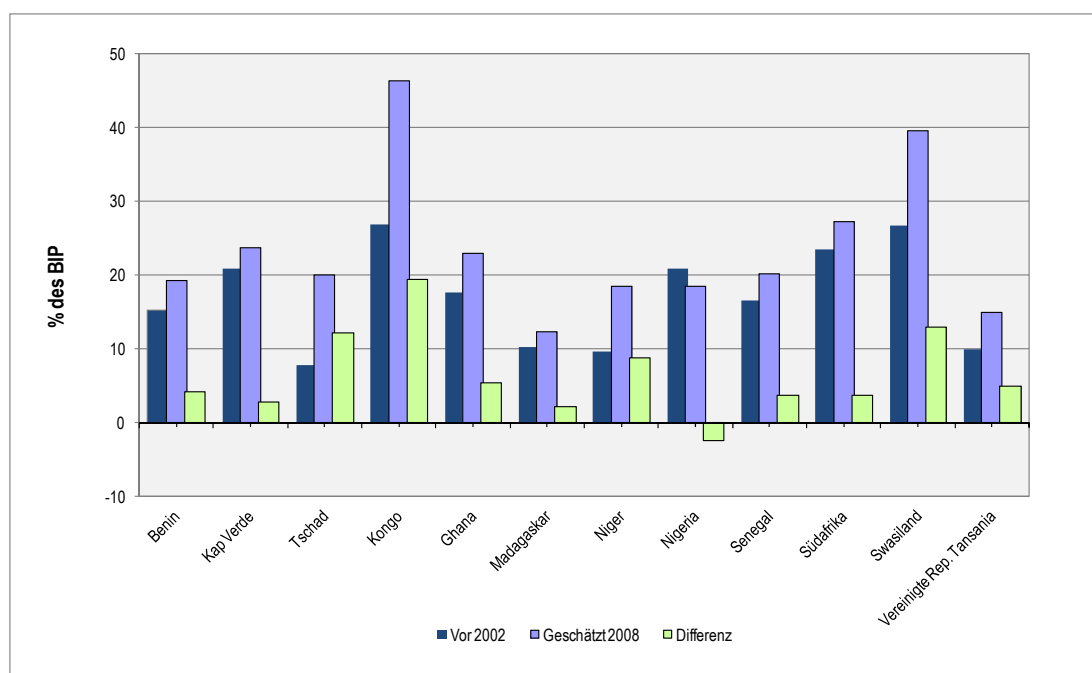
¹⁹ R. Roy und A. Heuty: *Fiscal space: Policy options for financing human development* (New York, UNDP, 2009).

²⁰ Siehe A. Barrientos: „Introducing basic social protection in low-income countries: Lessons from existing programmes“ in P. Townsend (Hrsg.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building*, S. 253-273 (London, Palgrave, 2009), S. 269/270.

²¹ IAA: *World Social Security Report 2010/11*, a.a.O.

265. Fraglos gibt es manche Fälle, bei denen der fiskalische Spielraum nicht binnen Kurzem problemlos erweitert werden kann. Jeder Einzelfall muss detailliert untersucht werden. Der „politische Handlungsspielraum“ für finanzielles Handeln kann jedoch größer sein als oft angenommen. Es lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass grundsatzpolitische Entscheidungen zur Finanzierung von Systemen der Sozialen Sicherheit und Verhandlungen mit dem Ziel fiskalischen Einvernehmens zwischen den unterschiedlichen Akteuren im Bereich der öffentlichen Ausgaben in einer für jedes Land spezifischen Weise getroffen werden. In diesem Zusammenhang sollte darauf hingewiesen werden, dass die selbst erwirtschafteten Staatseinnahmen in Afrika zwischen 2002 und 2007 (d.h. nach der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey) um etwa 230 Milliarden US-Dollar gestiegen sind. Allein in Afrika südlich der Sahara stieg der Anteil der selbst erwirtschafteten Einnahmen der öffentlichen Hand am BIP zwischen 2002 und 2007 um 4 Prozent (siehe Abbildung 4.2). Wenn der Einführung maßvoller Leistungen der Sozialen Sicherheit in einem bestimmten Umfang über einen Zeitraum von etwa zehn Jahren zu Nettokosten von etwa 4 Prozent des BIP hinreichende politische Priorität beigemessen wird, erscheint dies nicht unrealistisch.

Abbildung 4.2. Anstieg der selbst erwirtschafteten öffentlichen Mittel in ausgewählten afrikanischen Ländern



Quelle: OECD und UN-Wirtschaftskommission für Afrika: *Development finance in Africa: From Monterrey to Doha* (Paris und Addis Abeba, 2008).

266. Abhängig vom gewünschten Programmtyp und vom Kontext gibt es mehrere Ansätze zur Schaffung oder Erweiterung des fiskalischen Spielraums für die Finanzierung öffentlicher Ausgaben. Dabei spielen kurz-, mittel- und langfristige Überlegungen eine Rolle, weil es sich bei den staatlichen Programmen, die finanziert werden müssen, wahrscheinlich um Langzeitprogramme handelt, für die über einen längeren Zeitraum

und nicht nur im Jahr der Einführung fiskalischer Spielraum benötigt wird. Vier breite Kategorien fiskalischer Instrumente können unterschieden werden ²²:

- öffentliche Entwicklungshilfe;
- Defizitfinanzierung;
- Neuordnung der Prioritäten und Ausgabeneffizienz;
- inländische Ressourcenmobilisierung.

267. *Öffentliche Entwicklungshilfe.* Für Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen ist die Verfügbarkeit externer Beihilfen zur Finanzierung von Staatsausgaben eine attraktive Finanzierungsquelle, umso mehr angesichts internationaler Verpflichtungen in Bezug auf die Millenniums-Entwicklungsziele und Entschuldungsinitiativen. Aufgrund ihrer begrenzten Vorhersagbarkeit und der daraus resultierenden Nachteile für die Empfängerländer dürfen diese sich jedoch nicht auf externe Beihilfen als nachhaltige Langzeitquelle von fiskalischem Spielraum verlassen. Für viele Länder stellt die öffentliche Entwicklungshilfe folglich zwar eine attraktive Finanzierungsquelle dar, die jedoch Schwachpunkte aufweist, beispielsweise das Risiko vermeidbarer Abhängigkeit von Entwicklungshilfe. Öffentliche Entwicklungshilfe kann auf lange Sicht keine systemische Finanzierungsquelle für Sozialtransfers sein. Der IAO-Generaldirektor berichtete 2010, dass „Berechnungen des IAA zufolge [...] ein Leistungspaket im Rahmen eines grundlegenden sozialen Sockels [...] rund 46 Milliarden US-Dollar pro Jahr kosten [würde. ...] diese Mittel [...] würden [...] ausreichen, um rund 442 Millionen Menschen [...] aus der schlimmsten Armut herauszuholen [...] Die Kosten würden sich auf [...] 38 Prozent der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe für 2009 [belaufen.]“ ²³. Die Liste der unterstützten Länder von den am wenigsten entwickelten Ländern auf die weniger entwickelten Länder zu erweitern, würde die Kosten eines sozialen Basisschutzes auf etwa 117 Milliarden US-Dollar pro Jahr steigen lassen, was 112 Prozent der öffentlichen Entwicklungshilfe entspricht. Es ist unwahrscheinlich, dass die globale Gemeinschaft genügend öffentliche Entwicklungshilfe bereitstellen würde, um die globalen Armutslücken auf Dauer mit Sozialtransfers zu schließen. Für ausgewählte Länder mit niedrigem Einkommen und begrenzten Möglichkeiten des kurzfristigen Zugangs zu anderen Ressourcen könnte die öffentliche Entwicklungshilfe zeitlich befristet eine wichtige Finanzierungsquelle darstellen. Dies würde jedoch eine sorgfältige Haushaltsplanung für die mittelfristig erforderliche Finanzierung ab dem Zeitpunkt erfordern, ab dem selbst erwirtschaftete Ressourcen an die Stelle der externen Beihilfen treten müssten.

268. *Defizitfinanzierung.* Die Aufnahme von Krediten sowohl im Ausland als auch im Inland ist eine potenzielle Quelle für die Schaffung fiskalischen Spielraums. Geliehene Mittel müssen jedoch zurückgezahlt werden, sodass früher oder später Einnahmen generiert werden müssen, um die aufgenommenen Kredite zu tilgen. Länder mit bereits hohen akkumulierten Staatsschulden könnten mit einer weiteren Kreditaufnahme die Grenze der Tragfähigkeit überschreiten. Wenn Kredite statt zur Finanzierung eines konkreten Projekts zur Finanzierung eines staatlichen Haushaltsdefizits verwendet werden, muss die Tragfähigkeit der Kreditaufnahme vor dem Hintergrund der Gesamtverschuldung des jeweiligen Landes betrachtet werden ²⁴. Unter Berücksichtigung der Geschichte

²² Development Committee: *Fiscal policy for growth and development – An interim report*, Hintergrundbericht für eine Tagung des Entwicklungsausschusses, 23. Apr. 2006 (Washington, Weltbank, 2006).

²³ Siehe IAA: *Erholung und Wachstum mit menschenwürdiger Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(C) Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, 2010, Abs. 134.

²⁴ Heller, a.a.O.

und der Konsequenzen internationaler Schulden sollten sowohl Kreditgeber als auch Kreditnehmer aus den Fehlern der Vergangenheit lernen und jegliche neue Kreditaufnahmen sorgfältig planen und beurteilen.

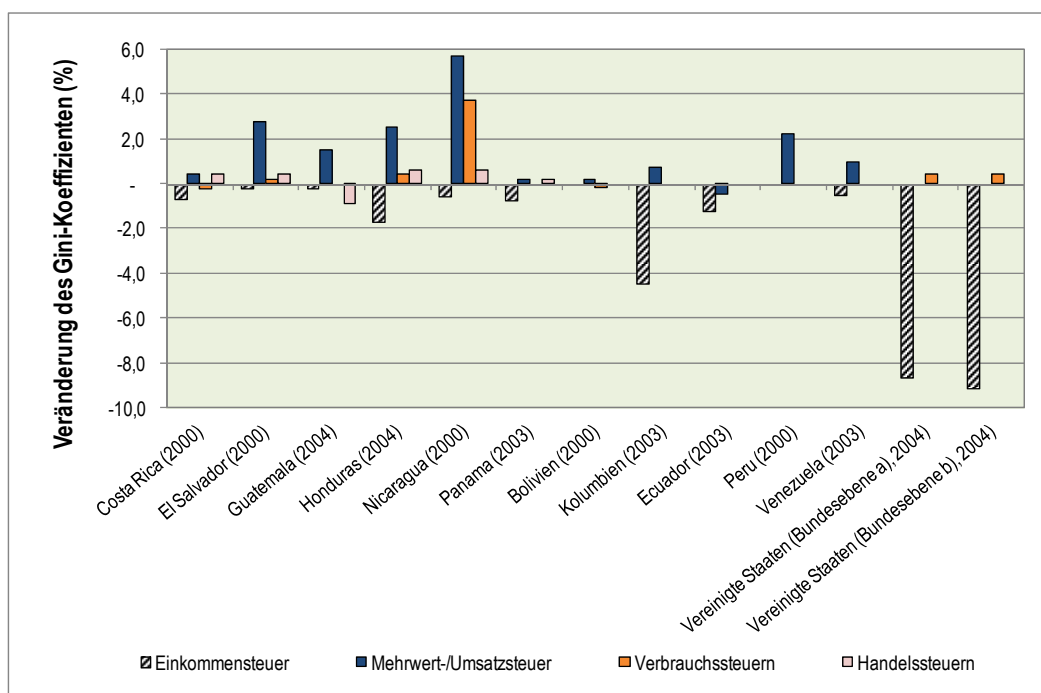
269. *Neuordnung der Prioritäten und Ausgabeneffizienz.* Beim Streben nach fiskalischem Spielraum müssen die Neuordnung der Prioritäten und die Steigerung der Ausgabeneffizienz weit oben auf der Agenda stehen. Dies erfordert eine ausführliche, umfassende Prüfung aller öffentlichen Ausgabenposten mit dem Ziel, Bereiche für Verbesserungen zu ermitteln. Mechanismen zur Ausgabenverfolgung, interne Kontrollsysteme und Prüfverfahren können helfen, die Ressourcenzuweisung zu optimieren. Angemessene fiskalische Planungsmechanismen können und sollten diesen Prozess unterstützen.

Kasten 4.7
Die Auswirkungen unterschiedlicher Steuerarten auf die Einkommensverteilung in Lateinamerika

In einer neueren Studie wurden die Auswirkungen unterschiedlicher Steuerarten auf die Einkommensungleichheit in ausgewählten lateinamerikanischen Ländern untersucht. Die nachstehende Abbildung zeigt einige der wichtigsten quantitativen Auswirkungen der Besteuerung auf die Einkommensungleichheit (gemessen mit dem Gini-Koeffizienten). Die Effekte bestätigen die theoretischen Überlegungen; insgesamt bleiben die Auswirkungen unterschiedlicher Besteuerung auf die Einkommensungleichheit jedoch relativ gering. Ein Vergleich mit den Vereinigten Staaten zeigt, dass Einkommensteuern theoretisch substantielle positive Auswirkungen auf Ungleichheit haben können, dieses Potenzial jedoch in Lateinamerika nicht ausgeschöpft wird. Der Grund ist, dass das Gesamtverhältnis der Steuern zum BIP in den ausgewählten Ländern beträchtlich niedriger als in OECD-Ländern ist und folglich das Potenzial zur Einflussnahme auf die Einkommensverteilung relativ klein bleibt. Logischerweise bleibt auch das potenzielle Finanzvolumen für Transfers relativ klein, weshalb der kombinierte Effekt von Steuern und Transfers auf die Einkommensungleichheit in Lateinamerika im Vergleich zu den OECD-Ländern ebenfalls klein ist, d.h. nur etwa ein Drittel so groß wie in der Ländergruppe der EU-15.

Die Studie kommt zu dem Schluss: „Das begrenzte Umverteilungspotenzial von Steuern, insbesondere im Vergleich zu dem von Sozialausgaben, legt den Schluss nahe, dass die Steuerpolitik in Mittelamerika insbesondere auf effiziente Einnahmenerhöhung zielen sollte. [...] es besteht häufig ein Zielkonflikt zwischen der Progressivität einer Steuer und ihrem Potenzial in Bezug darauf, zu höheren Einnahmen zu führen: Wenn die Progressivität der Steuer auf Ausnahmen oder unterschiedlichen Steuersätzen beruht, kann ihre Basis wegbrechen. Die Verbreiterung der Steuerbasis – selbst wenn dies bedeutet, progressive Ausnahmen abzuschaffen – mit dem Ziel, mehr Ressourcen für die Umverteilung durch Sozialausgaben zur Verfügung zu haben, kann die Gesamtprogressivität der Fiskalpolitik verbessern. Diese Schlussfolgerungen implizieren jedoch nicht, dass Gerechtigkeitsaspekte in steuerpolitischen Debatten keine Berücksichtigung finden sollten. Die Belege [...] zeigen, dass in manchen Ländern die Einkommensteuer wesentlich weniger progressiv und Mehrwert- sowie Umsatzsteuern wesentlich weniger regressiv sein können als in anderen. Darin könnten länderübergreifende Unterschiede von wirtschaftlichen Strukturen zum Ausdruck kommen; Defizite bei der Steuergestaltung spielen wahrscheinlich jedoch ebenfalls eine Rolle. Diese Defizite können sich gleichzeitig negativ auf die Gerechtigkeit, die Effizienz, die Effektivität und die administrative Einfachheit auswirken. Beispielsweise können Ausnahmen, welche die wohlhabenderen Segmente der Gesellschaft unverhältnismäßig begünstigen, die Steuer regressiver machen, die Entziehung erleichtern und die Einnahmen verringern.“

Auswirkungen unterschiedlicher Steuerarten auf die Einkommensungleichheit in Amerika



Hinweise: a) einschließlich Beiträgen zur Sozialen Sicherheit; b) ohne Beiträge zur Sozialen Sicherheit.

Quellen: Auf der Grundlage von R. Cubero und I. Vladkova-Hollar: *Equity and fiscal policy: The income distribution effects of taxation and social spending in Central America*, IMF Working Paper Nr. 10/112 (Washington, IWF, 2010), Seite 33 (Zitat), Seite 38; eigene Berechnungen.

270. *Inländische Ressourcenmobilisierung.* Es besteht breites Einvernehmen, dass auch für arme Länder die Mobilisierung inländischer Ressourcen eine wichtige Finanzierungsquelle für öffentliche Ausgaben wird sein müssen, wenn eine nachhaltige Entwicklung erreicht werden soll²⁵. Die Mobilisierung inländischer Ressourcen geht nicht mit den negativen Nebeneffekten externer Ressourcen einher; der Prozess kann jedoch in Bezug auf sowohl die administrative Kapazität als auch die Fachkompetenz mit Herausforderungen verbunden sein und nimmt zur Durchführung umfangreicher Reformen gewöhnlich mehrere Jahre in Anspruch. Reformen des Steuersystems in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen (insbesondere in Ländern mit einer großen informellen Wirtschaft und Subsistenzlandwirtschaft) sollten Maßnahmen umfassen, um die Steuerbasis zu verbreitern, wirksame progressive Steuersätze zu gestalten, die Steuerverwaltung zu modernisieren und die Steuerentziehung zu bekämpfen. Steuern sind ein unentbehrliches Element beim Aufbau von Staaten. Sie sind wichtig für das Staatsleben sowie die Staatsentwicklung, und ihre Rolle reicht weit über die einfache Finanzierung von Zielen der Regierung hinaus.

271. Wie können Länder nicht ausgeschöpfte Potenziale der Ressourcenmobilisierung ermitteln? Schätzungen zufolge könnte in Ländern mit niedrigerem Einkommen das Ein-

²⁵ Heller, a.a.O.; R. Roy und A. Heuty: *Fiscal space: Policy options for financing human development* (London, UNDP/Earthscan, 2009); D. Bräutigam, O.-J. Fjeldstad und M. Moore (Hrsg.): *Taxation and state-building in developing countries: Capacity and consent* (New York, Cambridge University Press, 2008); P. S. Heller: „Strengthening revenue mobilization efforts in Sub-Saharan Africa“, in L. Wallace (Hrsg.): *Deepening structural reform in Africa: Lesson from East Asia* (Washington, IWF, 1997), S. 39-53.

nahmenvolumen aus eingezogenen Steuern im Lauf der nächsten zehn Jahre um 1 bis 4 Prozentpunkte des BIP vergrößert werden²⁶. Eine vernünftige Bewertung der Möglichkeit, die inländischen Einnahmen zu erhöhen, müsste jedoch in hohem Maß landesspezifisch sein. Beispielsweise weisen die Länder in Afrika südlich der Sahara im Durchschnitt ein Verhältnis von Steuern zum BIP von etwa 20 Prozent auf (verglichen mit einem OECD-Durchschnitt von 36 Prozent), und dieses Verhältnis ist den letzten 30 Jahren mehr oder weniger stabil geblieben. Obwohl das Gesamtverhältnis über diesen Zeitraum recht konstant blieb, änderte sich die Zusammensetzung der Steuereinnahmen beträchtlich: Während der Einnahmenanteil aus dem internationalen Handel schrumpfte, worin sich der Rückgang der Zölle nach den jüngsten Globalisierungswellen niederschlägt, stiegen die Einnahmen aus sowohl direkten als auch (in einem geringeren Umfang) indirekten Steuern. Die Belege lassen darauf schließen, dass das Einnahmenvolumen in Ländern mit niedrigem Einkommen in dem Maß gesteigert werden könnte, in dem sie von einem niedrigen Einkommensniveau zu höheren Einkommensniveaus fortschreiten; das optimale Verhältnis von Einnahmen zum BIP wird jedoch hochgradig landesspezifisch sein. Strukturelle Faktoren und die Anstrengungen zur Steuereinzahlung wirken sich auf die Steuerpolitik aus. Während sich strukturelle Faktoren gewöhnlich über lange Zeiträume verändern, lassen sich die Anstrengungen zur Steuereinzahlung kurzfristig ändern.

272. In möglichen Strategien zur Intensivierung der Ressourcenmobilisierung muss zwischen den Haupteinnahmenkategorien unterschieden werden: direkten Steuern (gewöhnlich Einkommensteuer, Grund- und Vermögenssteuer, Körperschaftssteuer), indirekten Steuern (von denen die Mehrwertsteuer die wichtigste ist, aber auch Verbrauchs- und Umsatzsteuern) sowie Handelssteuern (Zölle auf importierte und exportierte Güter), sodass eine angemessene und gerechte Besteuerung einer breiten Steuerbasis erfolgt. Wenngleich die konkrete Instrumentenkombination von der aktuellen Steuerbilanz jedes einzelnen Staats abhängen wird, gelten die vorgeschlagenen Strategien für die überwiegende Mehrheit der Länder. In den letzten Jahrzehnten haben sich in den meisten Ländern mit niedrigem Einkommen die Einnahmen aus Handelssteuern drastisch verringert und dürften weiter schrumpfen. Dennoch müssen Länder mit niedrigem Einkommen ihre Möglichkeiten zur Besteuerung internationalen Handels ausweiten. Dies würde möglicherweise eine Reorganisation des Zollsystems und eine Straffung der Zollverfahren mit dem Ziel umfassen, über ein kostenwirksames und effizientes System zu verfügen. Nach dem Rückgang der Handelssteuern wurde zumeist versucht, die Ausfälle bei den Staatseinnahmen durch indirekte Steuern auszugleichen.

273. Viele Länder haben erfolgreich die Mehrwertsteuer eingeführt. Um ihre gerechte Anwendung zu gewährleisten und den Konsum von Waren zu beschränken, die schädlich für die Verbraucher (beispielsweise Tabak, Alkohol) oder die Gesellschaft (beispielsweise Kraftstoff) sind, können jedoch weitere Anpassungen notwendig sein. Tabelle 4.1 zeigt, dass in Ländern wie Brasilien und Ghana der Anteil der indirekten Steuern auf Waren und Dienstleistungen (bei denen davon ausgegangen wird, dass sie relativ leicht zu erheben sind) an den Gesamtstaatseinnahmen tendenziell höher ist als in typischen europäischen Ländern. Dies bedeutet nicht, dass die Erhöhung indirekter Steuern eine faire Lösung für die Notwendigkeit ist, höhere Einnahmen zu erzielen.

274. Bei der Durchführung von Steuerreformen müssen ihre Auswirkungen auf die nationale Einkommensverteilung sehr genau beobachtet und dürfen nicht von Transfer-

²⁶ S. Gupta und S. Tareq: „Mobilizing revenue: Strengthening domestic revenue bases is key to creating fiscal space for Africa’s developmental needs“, in *Finance & Development*, Jg. 45 (2008), Nr. 3, abrufbar unter www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fda.htm.

maßnahmen getrennt werden. Regierungen stehen zwei Instrumente zur Verfügung, mit denen sie Einfluss auf die nationale Einkommensverteilung nehmen können: Steuern (einschließlich Beiträgen zur Sozialen Sicherheit) und Sozialtransfers. Theoretisch können beide progressive und regressive Auswirkungen haben oder einander aufheben. Was letztlich zählt, ist das kombinierte Ergebnis von Steuern und Transfers. Alle Sozialtransfers zusammengenommen sollen zweifellos eine progressive Wirkung haben. Steuern und Beiträge zu erheben, ermöglicht die Finanzierung von Sozialtransfers, kann jedoch die progressiven Auswirkungen von Transfers entweder verkleinern oder vergrößern. Dieser Effekt ist vom relativen Gewicht unterschiedlicher Steuerarten in nationalen Steuersystemen und von der konkreten Gestaltung der einzelnen Komponenten abhängig. Wenngleich bestimmte Steuerarten häufig mit Regressivität oder Progressivität assoziiert werden, kann die tatsächliche Gestaltung einer Steuer in der Praxis diese allgemeine Eigenschaft verändern. Die Einkommensteuer gilt allgemein als progressiv; Ausnahmen lassen sich jedoch finden. Indirekte Steuern auf Verbrauch oder Umsatz gelten gemeinhin als regressiv; manche Auswirkungen können jedoch durch die Befreiung einiger grundlegender Waren und Dienstleistungen von der indirekten Besteuerung oder durch die Einführung unterschiedlicher Steuersätze abgemindert werden. Sozialversicherungsbeiträge sind im Allgemeinen neutral, wenn sie als einheitlicher Prozentsatz vom Lohn oder Einkommen erhoben werden. Unterschiedliche Effekte stellen sich jedoch ein, wenn Personen mit niedrigem Einkommen Beitragsunterbrechungen gewährt oder für Bezieher hoher Einkommen Beitragsobergrenzen eingeführt werden. Die tatsächlichen Auswirkungen unterschiedlicher Steuerarten im Kontext eines Entwicklungslands werden in Kasten 4.7 untersucht.

275. Unter Gerechtigkeits- und Effizienzaspekten müssen Einkommen- und Körperschaftssteuer sowie Grundsteuern möglicherweise weiter angepasst werden, um das Steuersystem zu vereinfachen, die Steuerbasis zu verbreitern, Ausnahmen zu beschränken sowie angemessene und gerechte Steuersätze auf allen Stufen der Einkommensverteilung sicherzustellen. Eine Überprüfung der Vorschriften und der institutionellen Organisationsformen in der Steuerverwaltung kann ebenfalls zu positiven Ergebnissen führen.

Tabelle 4.1. Staatseinnahmen in Prozent des BIP

	OECD-Länder			Entwicklungsländer		
	Vereinigtes Königreich	Deutschland	Schweden	Spanien	Brasilien	Ghana
Gesamteinnahmen aus Steuern und Beiträgen	35,55	36,31	43,01	32,86	31,70	23,78
Direkte Steuern	14,23	11,64	17,09	10,08	6,88	6,41
Steuern auf Waren und Dienstleistungen	10,29	10,54	13,08	8,28	10,17	10,56
– <i>allgemeine Steuern auf Waren und Dienstleistungen</i>	6,36	7,07	9,58	5,13	9,84	7,83
– <i>Verbrauchssteuern</i>	2,89	2,55	2,73	2,04	0,32	2,50
– <i>andere</i>	1,04	0,92	0,91	1,06	0,00	0,28
Sozialabgaben	6,87	13,27	11,69	12,13	13,01	*
Andere Steuern	4,16	0,86	1,15	2,37	1,64	6,81
Andere Einnahmen	–	–	–	–	6,52	8,17

* Die Daten zu Ghana beziehen sich auf budgetäre Einnahmen und enthalten keine Mittel der Sozialen Sicherheit.
Quellen: Auf der Grundlage von Daten von OECD (Deutschland, Schweden, Spanien und Vereinigtes Königreich), IWF (Ghana), IPEA und Finanzministerium (Brasilien).

276. Eine der größten Herausforderungen für die meisten Länder mit niedrigem Einkommen in den kommenden Jahren wird die Besteuerung der informellen Wirtschaft sein. Die Bedeutung der informellen Wirtschaft in diesen Ländern ist einer der Gründe für die unzureichende Generierung von Einnahmen aus dieser informellen Wirtschaft, die durch kleine Einheiten, große Heterogenität und niedrige erwartete Renditen gekennzeichnet ist. Neben der Erhöhung der Mehrwertsteuer (mit ihren potenziellen negativen Gerechtigkeitseffekten) werden zwei Hauptansätze zur Besteuerung der informellen Wirtschaft vorgeschlagen: Verbandsbesteuerung und Pauschalsteuer. Der Vorteil der Verbandsbesteuerung besteht darin, dass sie das Ergebnis von Verhandlungen zwischen der Regierung und (im Namen ihrer Mitglieder handelnden) Wirtschaftsverbänden ist. Zur erfolgreichen Einführung der Verbandsbesteuerung müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: Die Regierung muss unter großem Druck stehen, zusätzliche Einnahmen zu erzielen, und es muss ein (von seinen Mitgliedern anerkannter) Verhandlungspartner vorhanden sein, der die Unternehmen aus der informellen Wirtschaft vertritt. Ein Beispiel für die erfolgreiche Realisierung ist die Vereinbarung über die Einführung der Einkommensteuer im informellen Transportsektor in Ghana im Jahr 1987. Der zweite Vorschlag betrifft die Einführung eines „Pauschalsystems“ für Kleinunternehmen, in dem diese Steuern unter Bezugnahme auf ein leicht überprüfbares Merkmal wie bezahlte Miete, Umsatz oder Größe der Geschäftsräume zahlen.

277. Fiskalischen Gestaltungsraum zu finden und zu erweitern, ist eine Aufgabe, der Regierungen sich stellen müssen. Unterstützt werden können sie dabei durch den Sozialdialog mit den Sozialpartnern und anderen Akteuren. Dies erfordert breites Wissen über die aktuelle und künftige Höhe von Ausgaben und Einnahmen auf der Grundlage von Szenarien unter Berücksichtigung der Entwicklung wichtiger demografischer, makroökonomischer und Arbeitsmarktvariablen. Sozialhaushalte können ebenfalls ein hilfreiches Instrument sein, um diesen grundsatzpolitischen Planungsprozess zu unterstützen (siehe Kasten A II.1 im Anhang). In ähnlicher Weise helfen mikroanalytische Modelle auf der Haushaltsebene, welche die Auswirkungen von Steuern und Transfers auf das Haushaltseinkommen simulieren, die wahrscheinlichen Verteilungseffekte von Transfermechanismen und Mechanismen zur Einnahmenerhöhung zu prognostizieren, und liefern auf diese Weise wichtige Informationen für einvernehmliche nationale Entscheidungsprozesse. Leider sind diese wichtigen Instrumente zugunsten guter Regierungsführung und wirksamen Sozialdialogs in den meisten Entwicklungsländern unterentwickelt.

278. In der Praxis wurde die Beziehung zwischen Einnahmenerhöhung und guter partizipatorischer Regierungsführung von der internationalen Entwicklungsgemeinschaft weitgehend vernachlässigt. Stattdessen richteten sich meisten Anstrengungen stärker auf Ausgaben senkungen und weniger auf die Einnahmenerhöhung. Ungeachtet der Vorteile jüngerer Reformen des Steuersystems und der Steuerverwaltung in Ländern mit niedrigem Einkommen stellt sich die Frage, ob das richtige Gleichgewicht zwischen Pflichtsteuern und der Information der Steuerzahler sowie der Beteiligung am Dialog über die Notwendigkeit allgemeiner Einnahmen und ihre Verwendung gefunden wurde.

4.2.2. Die Erschwinglichkeit reifer Systeme der Sozialen Sicherheit

279. Im Kontext des demografischen Wandels wurde die Erschwinglichkeit reifer Systeme der Sozialen Sicherheit umfassend erörtert. Die erwarteten Anstiege der Quotienten für die wirtschaftliche Abhängigkeit in den nächsten Jahrzehnten boten Anlass zu Besorgnis über die Tragfähigkeit europäischer und anderer entwickelter Volkswirtschaften. Heute besteht in der Europäischen Union ein Verhältnis von je vier Personen im Erwerbsalter zu einem älteren Bürger. Prognosen zufolge wird es 2050 nur noch zwei zu eins betragen.

Der demografische Wandel erfordert Anpassungen

280. Die Alterung wird in den nächsten Jahrzehnten die Ausgaben für Renten, Gesundheit und Langzeitpflege nach oben treiben. Angesichts der in den letzten 20 Jahren von vielen Ländern bereits durchgeführten Maßnahmen zur Ausgabenkonsolidierung muss davon keine größere Bedrohung des finanziellen Gleichgewichts nationaler Sozialschutzsysteme und/oder des fiskalischen Gleichgewichts von Staatshaushalten ausgehen. Selbst wenn die demografische Herausforderung nicht gut bewältigt wird (das Worst-Case-Szenario) können die Auswirkungen auf die Tragfähigkeit nationaler Sozialtransfersysteme (sogar in Ländern mit hochentwickelten Systemen) weniger dramatisch ausfallen, als allgemein erwartet wird. Dies wird jedoch grundsatzpolitische Anpassungen erfordern. Beispiele hierfür sind Maßnahmen mit dem Ziel, als Reaktion auf sich verändernde Krankheitsmuster den sozialen Gesundheitsschutz maßzuschneidern, die Koordination zwischen Gesundheits- und Sozialleistungen zu verbessern, den Personalmangel im Gesundheitssektor zu bekämpfen (insbesondere was Krankenpflege- und Altenpflegekräfte betrifft) sowie die Deckung und die Leistungen in Bezug auf die Langzeitpflege auszuweiten.

281. Die jüngste verfügbare Prognose des Ausschusses für Wirtschaftspolitik der Europäischen Union zu den kombinierten Kosten der wichtigsten Leistungen der Sozialen Sicherheit infolge alternder Bevölkerungen zeigt, dass es immer noch Grund zu der Annahme gibt, dass der demografische Übergang in Europa bewältigt werden kann (Tabelle 4.2). Der wichtigste Indikator für die angebliche „demografische Katastrophe“ in Europa war stets der Altenquotient. Das Problem ist jedoch vielleicht nicht so groß, wie es scheint, und der Grund hierfür ist recht einfach. Es kann leicht gezeigt werden, dass auf der Grundlage der Demografie des rasch alternden Westeuropas für die meisten Rentensysteme wahrscheinlich eine Lösung in der Verlängerung der De-facto-Lebensarbeitszeit liegt. Diese kann durch eine höhere Erwerbsbeteiligung der Altersgruppe der 15- bis 64-Jährigen erreicht werden, wofür verschiedene Maßnahmen wie die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und die Erhöhung der Gesamterwerbsbeteiligung durch einen früheren Eintritt in die Erwerbsbevölkerung in Frage kommen. Vor allem anderen kann jedoch der derzeitige demografische Altenquotient in Europa am wahrscheinlichsten durch eine allmähliche Anhebung des De-facto-Rentenalters von etwa 60 (wie heute) auf 65 Jahre für den Zeitraum der nächsten 50 Jahre auf dem heutigen Stand gehalten werden.

Tabelle 4.2. Erwarteter Anstieg der Sozialausgaben in der Europäischen Union, 2007-60

Ausgabenhöhe im Jahr	In Prozent des BIP Veränderungen gegenüber 2007 in Prozentpunkten		
	2007	2035	2060
Renten	10,2	+1,7	+2,4
Krankenversicherung	6,7	+1,0	+1,5
Langzeitpflege	1,2	+0,6	+1,1
Arbeitslosengeld	0,8	-0,2	-0,2
Bildung	4,3	-0,3	-0,2
Insgesamt	23,1	+2,7	+4,7

Quelle: Europäische Kommission: *The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-60)*, European Economy Series Nr. 2, 2009 (Luxemburg, 2009), Tabelle 1.

282. Aus Tabelle 4.2 lässt sich ablesen, dass der erwartete durchschnittliche Anstieg der nationalen Sozialausgaben in den nächsten 50 Jahren weniger als fünf Prozentpunkte des BIP beträgt, was zwar beträchtlich ist, jedoch zu bewältigen sein sollte. Es bestehen allerdings beträchtliche Unterschiede zwischen einzelnen Ländern, was weniger auf den Alterungsprozess selbst als auf die Merkmale der Programme einschließlich ihrer Finanzierung, der Anspruchsberechtigung und der Leistungsgroßzügigkeit zurückzuführen ist. Die Prognosen berücksichtigen die erwarteten Auswirkungen von bereits gesetzlich geregelten und durchgeführten Reformen der Sozialen Sicherheit (einschließlich neuer Leistungsformeln und angehobener Rentenaltersgrenzen) sowie erwartete Anstiege der Erwerbsbeteiligung und der Beschäftigungsquoten. Die Europäische Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der Alterung auf die Sozialschutzsysteme und die Wirtschaft insgesamt aktiv zu bewältigen. Ein wichtiger Schritt war die Veröffentlichung eines Grünbuchs der EU zu Renten im Juli 2010, in dem erstmals versucht wurde, die Aufrechterhaltung fiskalischer Tragfähigkeit und die Aufrechterhaltung der sozialen Angemessenheit in Einklang zu bringen (siehe Kasten 4.8).

Kasten 4.8

Rentensysteme in der Europäischen Union: das EU-Grünbuch (Juli 2010): „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“

Generell wurden die nationalen Rentensysteme der Sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit dem Ziel gestaltet, ältere Menschen in der Bevölkerung mit einem Anspruch auf ein angemessenes Maß an materieller Sicherheit und Würde auszustatten. Die meisten dieser Systeme fallen allgemein in die Kategorie der im Großen und Ganzen verdienstbezogenen Systeme mit festgelegten Leistungen oder umfassen ein größeres Element aus dieser Kategorie; viele sind umlagefinanziert, statt durch Kapitaldeckung oder Ersparnisse finanziert zu sein. Abgesehen davon hat jeder Mitgliedstaat seine Altersvorsorge vor dem Hintergrund seiner eigenen Bedingungen und Wahrnehmungen entwickelt, sodass jetzt eine relativ große Vielfalt verzeichnet wird; gewiss besteht kein Trend zu einer Einheitslösung.

Derzeit herrscht jedoch verbreitet die Auffassung, dass die Altersvorsorge als Teil der Sozialen Sicherheit die nationalen Finanzen zunehmend belastet, und zwar als Resultat von zwei Faktoren: erstens der beiden demografischen Trends in Bezug auf höhere Lebenserwartung und niedrigere Fertilität, die zu einem sich verändernden und schwer zu bewältigenden Verhältnis zwischen „wirtschaftlich aktiven“ beitragszahlenden Arbeitnehmern und bezugsberechtigten Rentnern führen, sowie zweitens der schwerwiegenden und kostspieligen Rezession, die seit 2007 allen Ländern zu schaffen macht.

Die Europäische Kommission hat umfangreiche Untersuchungen durchgeführt, um die grundlegenden Merkmale dieser gemeinsamen Erfahrung und mögliche grundsatzpolitische Ansätze zu ermitteln, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen. In der Folge veröffentlichte die Kommission im Juli 2010 ein Grünbuch mit dem Titel „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“, in dem sie die vorläufigen Ergebnisse dieser Aktivitäten vorstellte, die später unter Berücksichtigung von Kommentaren und Reaktionen aktualisiert werden sollen.

Neben den Herausforderungen, die von der demografischen Alterung und der globalen Finanzkrise ausgehen (auf die jetzt eine aufwändige fiskalische Konsolidierung folgt), werden in dem Grünbuch Probleme aufgeführt, die im Kontext von Reformen an Bedeutung gewinnen, die in der jüngsten Zeit in einer Reihe von Ländern in dem Bemühen um finanzielle Tragfähigkeit durchgeführt wurden; diese haben die Aufgabe schwieriger gemacht, angemessene Renten bereitzustellen.

Das Grünbuch enthält einen Zielsetzungsrahmen, innerhalb dessen nach grundsatzpolitischen Lösungen gesucht werden kann. Als übergeordnetes Ziel wird die Aufrechterhaltung von sowohl Angemessenheit als auch Tragfähigkeit ermittelt. Wie in dem Grünbuch festgestellt wird, stellen diese zwei Seiten derselben Medaille dar; die Erschwinglichkeit von Rentensystemen in der gesamten EU kann entscheidend von weiteren Schritten zusätzlich zu den bereits durchgeführten Reformen abhängen. In dem Grün-

buch wird auch eine Reihe offener Fragen aufgelistet, auf die Antworten gefunden werden müssen. Dazu zählen beispielsweise die Fragen, die sich aus der zunehmenden Arbeitnehmermobilität in der EU ergeben, regulatorische Aspekte und die Risikoverteilung (in Bezug auf Investitionen und darüber hinaus) vor dem Hintergrund der in den Anfängen stehenden Entwicklung eines Binnenmarktes für Renten sowie die notwendige Verbesserung der Bildung in Finanzdingen und des Bewusstseins dafür. Ein Problem, das hervorgehoben wird, sind die rasch steigenden Altenquotienten, die in mehr oder weniger allen EU-Mitgliedstaaten beobachtet werden, und die daraus resultierenden alljährlich steigenden Kosten der Bereitstellung von Renten. Wie bereits erwähnt, wird die höhere Lebenserwartung per se begrüßt, hat jedoch dazu geführt, dass Personen in der EU jetzt im Durchschnitt ein Drittel ihres Erwachsenenlebens in der Altersspanne verbringen, die traditionell als Rentenalter galt, und dieser positive Trend ist bei weitem noch nicht zu Ende. Ein zentraler Ansatz besteht darin, älteren Arbeitnehmern, sowohl Frauen als auch Männern, zu ermöglichen, länger im Arbeitsmarkt zu bleiben. Dies deckt sich mit jüngeren Erkenntnissen der IAO, die auf die Notwendigkeit verweisen, Grundsatzmaßnahmen in Bezug auf Renten der Sozialen Sicherheit mit geeigneten Beschäftigungsmaßnahmen zu integrieren. Erste Reaktionen europäischer Gewerkschaftsbünde auf das Grünbuch machen jedoch deutlich, dass Maßnahmen, die der Notwendigkeit Rechnung tragen, ein längeres Arbeitsleben zu fördern, heftiger Widerstand entgegengebracht werden könnte, wenn diese sich auf die einfache Anhebung des gesetzlichen Rentenalters beschränken sollten.

Quelle: Europäische Kommission: Grünbuch: „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“, KOM(2010)365 endgültig (Brüssel, Juli 2010).

283. Möglicherweise wesentlich bedeutsamer als Bedenken in Bezug auf die finanzielle Tragfähigkeit von Rentensystemen und anderen Systemen der Sozialen Sicherheit ist die Wahrscheinlichkeit, dass das BIP-Wachstum und das Wachstum des Pro-Kopf-BIP gefährdet sein könnten, wenn die Bevölkerung altert und die beschäftigungsfähige Erwerbsbevölkerung schrumpft. Unter den Bedingungen des Status quo könnte die Alterung das Wirtschaftswachstum so stark bremsen, dass im Vergleich zu den Wachstumsraten von 2,0 bis 2,5 Prozent jährlich, die in einer Situation erreicht werden könnten, in der die demografische Alterung das Beschäftigungswachstum nicht beschränkt, das durchschnittliche Langzeitwachstum halbiert werden könnte.

284. In der Debatte über den demografischen Wandel und die Soziale Sicherheit ist in den letzten Jahren auch ein verbessertes Verständnis der Komplexität dieser Beziehung zum Ausdruck gekommen. Es wird jetzt allgemein anerkannt, dass sich bei der Anpassung an den demografischen Wandel die Aufmerksamkeit nicht einseitig auf die demografischen Altersquotienten richten sollte. Vielmehr sollte der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Leistung, Beschäftigung und Sozialer Sicherheit umfassend in seiner ganzen Tragweite erfasst werden. Angesichts der Auswirkungen des demografischen Wandels auf Arbeitsmärkte und Beschäftigung müssen integrierte grundsatzpolitische Reaktionen dazu dienen, Fachkräftemangel zu bekämpfen, die Produktivität zu fördern, die größere Vielfalt der Erwerbsbevölkerung in Bezug auf Geschlecht, Alter und ethnischen Hintergrund zu nutzen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für sowohl Frauen als auch Männer zu verbessern sowie die Einkommenssicherheit und den Zugang zu sozialen Leistungen sicherzustellen ²⁷.

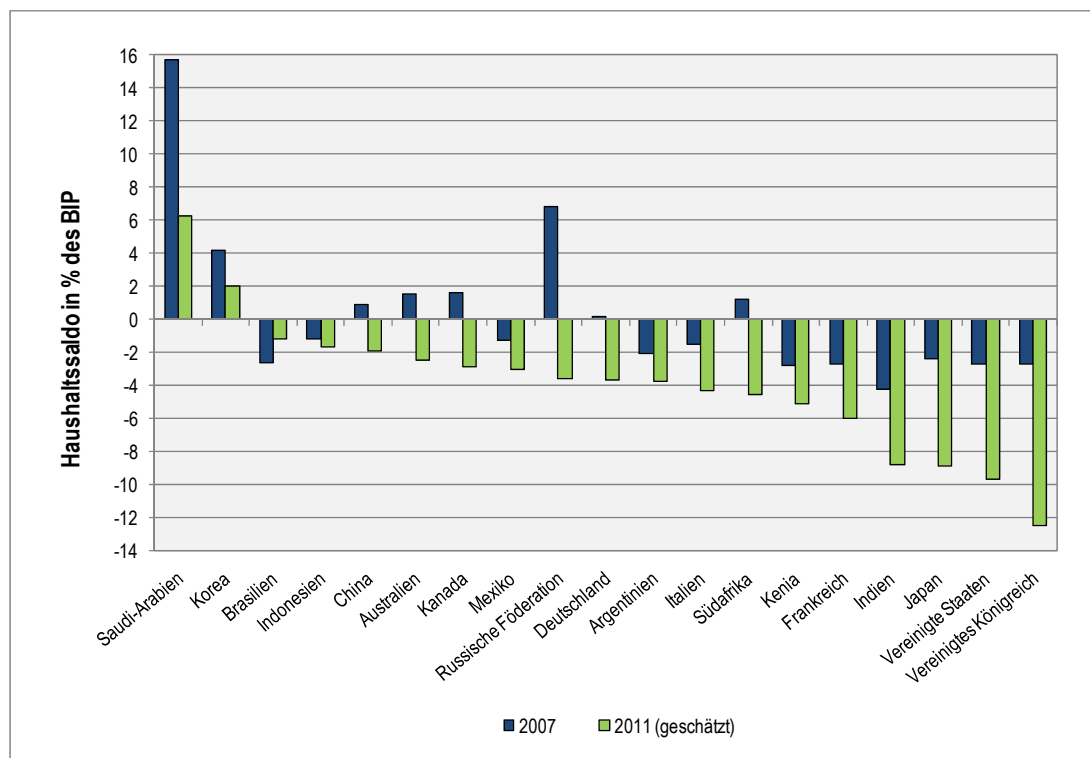
Finanzielle Ressourcen für Soziale Sicherheit in Zeiten knapper Mittel sichern

285. Viele Länder sind nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise mit großen und wachsenden Staatsdefiziten konfrontiert. Dies gilt für Länder auf allen Entwicklungsstu-

²⁷ Für eine detaillierte Erörterung siehe IAA: *Employment and social protection in the new demographic context* (Genf, 2010).

fen. Wie aus Abbildung 4.3 hervorgeht, dürfte 2011 nur in zwei von allen Ländern, für die Daten verfügbar sind, der Staatshaushalt nicht defizitär sein. Ursache hierfür ist eine Kombination schwindender Ressourcen und höherer Ausgaben. Diese Entwicklung macht klar, dass die Staatsausgaben einschließlich der Ausgaben für die Soziale Sicherheit zunehmend unter Druck geraten.

Abbildung 4.3. IWF-Schätzungen der Haushaltsdefizite vor und nach der Krise (in % des BIP)



Quelle: IWF: *Fiscal Monitor: Fiscal exit: From strategy to implementation* (Washington, 2010).

286. Offenkundig erzeugen Haushaltsdefizite in dieser Größenordnung einen enormen Druck, die öffentlichen Ausgaben zu konsolidieren. Die unmittelbare Reaktion auf die Schuldenkrise in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften (insbesondere in Europa) sollte jedoch nicht in Ausgabenbeschränkungen zu einer Zeit bestehen, zu der die Realwirtschaft noch nicht die Fahrt wieder aufgenommen hat. Von Ausgabenkürzungen wären am wahrscheinlichsten Transfers sowie die Löhne im öffentlichen Sektor und die Investitionen der öffentlichen Hand betroffen. Die Auswirkungen wären ein prozyklischer Nachfragerückgang und Abschreibungen auf die Infrastruktur mit negativen längerfristigen negativen Auswirkungen auf das Wachstum.

287. Eine sinnvollere Reaktion wäre, höhere inländische Einnahmen zu generieren. Es gibt keinen offensichtlichen Grund, warum Dänemark (55,6 Prozent des BIP), Finnland (47 Prozent), Österreich (48,8 Prozent) und Schweden (51,9 Prozent) Staatsquoten von etwa 50 Prozent des BIP schultern können, während andere Länder, beispielsweise Deutschland (44,4 Prozent), Griechenland (36,9 Prozent), das Vereinigte Königreich (36,9 Prozent) und die Vereinigten Staaten (30,4 Prozent), meinen, sich nur Staatsquoten von etwa 35 bis 45 Prozent leisten zu können²⁸. Es besteht auch kein Grund, anzuneh-

²⁸ Staatseinnahmen als Anteil am BIP für 2009 aus der IWF-Datenbank *World Economic Outlook*.

men, dass eine Umverteilung über Steuern automatisch zu einer geringeren Gesamtnachfrage führt.

288. IWF-Schätzungen zufolge könnten Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten höhere Einnahmen im Umfang von 4 bis 6 Prozent des BIP erzielen²⁹. Die Antwort scheint zu lauten, dass manche Länder mit einem stärker systemischen Primärsaldodefizit ihre Einnahmen erhöhen sollten. Wenn ein Teil dieser höheren Einnahmen als Auslöser für eine höhere inländische Nachfrage in produktive Bereiche wie Bildung, Gesundheit, ökologische Ausrichtung der Produktion, Instandsetzung der Infrastruktur, aber auch in die Soziale Sicherheit investiert würde, könnte dies das Wachstum und insbesondere die Beschäftigung im öffentlichen Sektor steigern. In Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen werden gleichfalls Forderungen nach einer stärkeren Mobilisierung inländischer Einnahmen zur Finanzierung von Entwicklung laut³⁰. Es scheint, dass eine Politik höherer Steuern benötigt wird, die höhere Produktivität sowie höhere Investitionen begünstigt und die Chancengleichheit verbessert.

289. Beim Umschlag des Pendels von der krisenbedingten Haushaltsaufblähung zur Haushaltskonsolidierung nach der Krise besteht das Risiko, dass Sparmaßnahmen die wirtschaftliche Erholung erschweren, insbesondere was die Ausweitung produktiver Beschäftigung und die Garantie angemessenen Sozialschutzes betrifft; dies kann kurz- und langfristig zu einem Anstieg der Armut und zu Schutzbedürftigkeit führen. Dies ist zum Teil auf eine strukturelle Verzerrung von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in bestimmten Ländern zurückzuführen, in denen Einsparungen vorwiegend bei Programmen zugunsten von Sozialer Sicherheit und Arbeitsmarktausgaben vorgenommen werden, worunter in erster Linie Gruppen mit niedrigem Einkommen leiden, während gleichzeitig die Steuerlast von Personen mit hohem Verdienst und von Großunternehmen gesenkt wird³¹.

290. Die Erfahrungen der 1980er und 1990er Jahre haben gezeigt, welche verheerenden Auswirkungen unausgewogene Sparmaßnahmen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung von Ländern haben können. Eine der wichtigsten Erkenntnisse aus strukturellen Anpassungsmaßnahmen ist, dass in Zeiten von Sparmaßnahmen die Investitionen in die menschliche Entwicklung geschützt, wenn nicht sogar ausgeweitet werden müssen, damit die Produktivität, das Wachstum und der soziale Zusammenhalt in der Zukunft nicht gefährdet werden. Insbesondere in Schwellenländern kann die Stärkung von Sozialschutzsystemen dazu beitragen, die inländische Nachfrage zu erhöhen, eine überhöhte Sparquote zu senken, zu starke Ungleichheit zu verringern sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung derart zu fördern, dass diese chancengerechter und nachhaltig ist³².

291. Eine höhere Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen herbeizuführen, ist eine Voraussetzung für die Aufrechterhaltung eines höheren Lebensstandards in alternden Gesellschaften und nicht nur für die Stabilisierung von Rentensystemen. Die weitere Anhebung des Rentenalters, in der Realität und nicht nur auf dem Papier sowie in fairer

²⁹ IWF: *Navigating the fiscal challenges ahead*, IMF Fiscal Monitor Series, 14. Mai 2010 (Washington, 2010), S. 45-47.

³⁰ UNECA: *Economic report on Africa 2010: Promoting high-level sustainable growth to reduce unemployment in Africa* (Addis Abeba, 2010).

³¹ IAA: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next* (Genf, 2010), S. 57-75.

³² Siehe beispielsweise R. Torres: „Incomplete crisis responses: Socio-economic costs and policy implications“, in *International Labour Review*, Jg. 149 (2010), Nr. 2, S. 227-237.

Weise (wie es derzeit in vielen europäischen Ländern versucht wird), wird eine Herausforderung bleiben, der sich die Politik stellen müssen. Die wichtigste Aufgabe im nächsten Jahrzehnt wird jedoch darin bestehen, angemessene Stellen für ältere Arbeitnehmer sicherzustellen, was der Schlüssel dazu sein wird, die Alterungskrise auf ein Maß zu beschränken, das erfolgreich bewältigt werden kann.

4.2.3. Die Kosten und den Nutzen abwägen: Die Beziehung zwischen fiskalischen Kosten und Ergebnissen

292. Wenngleich der demografische Wandel gewisse Anpassungen erfordert hat – und möglicherweise weiterhin notwendig machen wird –, bleiben die Systeme der Sozialen Sicherheit von entwickelten Ländern ein integraler Bestandteil der sozioökonomischen Struktur aller ihrer Volkswirtschaften. In der EU und anderen Ländern mit hohem Einkommen wurde mit Programmen der Sozialen Sicherheit erfolgreich deren Hauptziel erreicht: die Verringerung der Einkommensungleichheit und die Verringerung der Armut (siehe auch Abschnitt 1.2.1).

293. Es wird heute allgemein anerkannt, dass verbreitete Armut und wirtschaftliche Unsicherheit in Ländern auf allen Entwicklungsstufen dauerhaftes wirtschaftliches Wachstum bedrohen³³. Es hat sich auch gezeigt, dass koordinierte Grundsatzmaßnahmen zur Beschäftigungsförderung, zur Verringerung der Armut und zur Bekämpfung von Verteilungsungerechtigkeit erfolgreich zur Abfederung der Krisenfolgen und zum Übergang zu einer raschen wirtschaftlichen Erholung beigetragen haben. Gut konzipierte Programme der Sozialen Sicherheit spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung ausgewogener wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung.

294. Es gibt Belege, die helfen, die Argumentation zurückzuweisen, laut der angesichts des globalen Wettbewerbs hohe Sozialausgaben unerschwinglich sind. Aus einem historischen Blickwinkel und bei weltweiter Sichtweise kann gezeigt werden, dass die erfolgreichsten Länder in Bezug darauf, auf lange Sicht tragfähiges Wachstum zu erzielen und die Armut zu verringern, alle umfassende Systeme der Sozialen Sicherheit eingerichtet haben. Gleichzeitig weisen alle von ihnen offene Volkswirtschaften auf. Auch wenn bislang unbestreitbare Belege fehlen, um eine ursächliche Verknüpfung zwischen Sozialer Sicherheit und positiver Wirtschaftsleistung nachzuweisen, so ist doch bekannt, dass in allen erfolgreichen Ländern die beiden nebeneinander bestehen. OECD-Länder haben sich entschieden, als Teil ihrer langfristigen Strategien für Wachstum und die Verringerung der Armut in hohem Umfang – im Allgemeinen von mehr als 20 Prozent des BIP – in die Soziale Sicherheit zu investieren. Und was vielleicht noch wichtiger ist: Sie begannen damit, als sie arm waren. Zu irgendeinem Zeitpunkt beschlossen alle diese Länder Strategien zur Wachstumsförderung durch Chancengerechtigkeit – und diese Strategien erwiesen sich als erfolgreich.

295. Ihre jüngere Geschichte hat jedoch auch gezeigt, dass hohe Sozialausgaben allein keine hinreichende Bedingung für Erfolg dabei sind, Armut und Ungleichheit zu verringern sowie das wirtschaftliche Wachstum zu unterstützen. Die Erfahrung zeigt, dass allgemein formuliert gute Regierungsführung eine Voraussetzung für den Erfolg ist. Wenngleich in einem Konjunkturaufschwung Sozialausgaben klug zugewiesen und beschränkt werden und dabei ungerechtfertigte Abhängigkeit von Transfers vermieden werden sollten, lässt sich unter solchen Rahmenbedingungen schlussfolgern, dass in Zeiten wirtschaftlicher und sozialer Krisen bei Bedarf Ausgabensteigerungen zugelassen werden sollten.

³³ IAA: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (Genf, 2008).

296. In Zeiten nationaler und globaler Wirtschaftskrisen kommt Systemen der Sozialen Sicherheit eine wichtige Rolle als sowohl sozialen als auch wirtschaftlichen Stabilitätsfaktoren zu. Für Arbeitslose und andere Schutzbedürftige Sozialschutzleistungen bereitzustellen, hilft nicht nur, zu verhindern, dass Betroffene und ihre Familien in tiefe Armut stürzen, sondern gleichermaßen den Rückgang der Gesamtnachfrage zu beschränken und somit die potenzielle Tiefe der Rezession zu begrenzen sowie den Weg zur wirtschaftlichen Erholung zu ebnen. In vielen Ländern mit Arbeitslosengeld sowie anderen Programmen der Sozialen Sicherheit und zur Einkommensunterstützung ist es von entscheidender Bedeutung, dass Maßnahmen zu ihrer Stärkung (wie breit gefasste Bedingungen für die Bezugsberechtigung, Anhebungen der Leistungshöhe oder höhere Haushaltszuweisungen) zu Bestandteilen von Konjunkturprogrammen gemacht werden.

297. Systeme der Sozialen Sicherheit weisen derzeit das unausweichliche Dilemma auf, dass sie gerade dann die niedrigsten Einnahmen verzeichnen, wenn sie am meisten zur Bereitstellung von Einkommensunterstützung gebraucht werden. Abgesehen davon, dass Regierungen in solchen Zeiten die Erschöpfung von Reserven der Sozialen Sicherheit gestatten sollten, kann dies von ihnen ein recht stark antizyklisches Ausgabenverhalten verlangen. Zur Bewältigung einer früheren Krise führten die Vereinigten Staaten 1935 im Rahmen der Politik des *New Deal* Renten und Arbeitslosengeld ein. Im September 2008 beschloss der Kongress der Vereinigten Staaten als Teil eines umfassenderen Konjunkturprogramms mit den Zielen, die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu fördern, in die Infrastruktur zu investieren sowie wirtschaftliche und energiebezogene Unterstützung bereitzustellen, erneut eine Ausweitung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit. In ähnlicher Weise stellt die Zuweisung von mehr Mitteln für unterschiedliche Programme der Sozialen Sicherheit einen wichtigen Teil des Europäischen Konjunkturprogramms dar, das die Empfehlung enthielt, für von der Krise stark betroffene Haushalte vorübergehend die Höhe des Arbeitslosengeldes anzuheben und seine Bezugsdauer zu verlängern³⁴. Sozialversicherungs- und Sozialhilfesysteme sind zweifellos wichtige Instrumente zur Beschränkung der negativen sozialen Folgen einer solchen Krise.

298. Außerdem bestand nach der asiatischen Finanzkrise Ende der 1990er Jahre Einvernehmen dahingehend, dass die Auswirkungen der Krise wesentlich weniger schädlich gewesen wären, wenn es in den betroffenen Ländern Programme zur Einkommensunterstützung gegeben hätte. Auch wenn manche Länder (wie die Republik Korea) die Einführung ihrer Arbeitslosenversicherung für Arbeitnehmer in der formellen Wirtschaft beschleunigten und die Deckung durch die Soziale Sicherheit allgemein stärkten (eine Strategie, die später auch Thailand verfolgte), ist der größte Teil der Weltbevölkerung gleichwohl weiterhin ohne jeglichen Zugang zu Sozialer Sicherheit.

299. In einer Reihe von Industrieländern müssen Grundsatzmaßnahmen entwickelt werden, um den benötigten fiskalischen Raum für Sozialtransfers zu schaffen. Dies gilt insbesondere dort, wo durch die notwendige Finanzierung von riesigen Konjunkturprogrammen der Druck auf den Haushalt steigt. Es gibt bereits Anzeichen dafür, dass die Sozialausgaben zukünftig angepasst werden müssen, wenn die Schulden im Zusammenhang mit der Krise finanziert werden müssen.

³⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat: Europäisches Konjunkturprogramm* (Brüssel, 2008), S. 8.

4.3. Effektive und effiziente Systeme der Sozialen Sicherheit gestalten, führen und verwalten

300. Systeme der Sozialen Sicherheit sind effektiv und effizient, wenn sie zu angemessenen Kosten und ohne unerwünschte Nebeneffekte ihre grundsatzpolitischen Ziele erreichen. Systeme der Sozialen Sicherheit sind nur dann tragfähig, wenn sie so gestaltet sind, dass sie auf den Bedarf der Menschen reagieren, sowie wenn sie in der Außenwahrnehmung ordnungsgemäß und zuverlässig verwaltet werden. Nichts untergräbt die Glaubwürdigkeit von Systemen der Sozialen Sicherheit mehr als schlechte Verwaltung, die in der Außenwahrnehmung Geld verschwendet und nicht auf den Bedarf der Menschen eingeht. In den letzten Jahren hat eine Reihe aktueller Fragen an Bedeutung gewonnen, die eine gründlichere Erörterung verdienen. Vor allem wird darüber diskutiert, wie am besten gewährleistet werden kann, dass die bereitgestellten Leistungen die gesamte Bevölkerung oder als Frage der Priorität bestimmte Zielgruppen erreichen sowie dass die Leistungen angemessen sind, und wie die Leistungserbringung sowie die Aufsicht sichergestellt werden können.

4.3.1. Programme zur Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit ausarbeiten und durchführen

Auf das Deckungsproblem reagieren

301. In der gesteigerten Aufmerksamkeit, die Sozialhilfeprogrammen in den letzten Jahren entgegengebracht wurde, spiegelt sich die Erkenntnis wider, dass selbst dort, wo beitragsgestützte Systeme gut etabliert sind, ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung im Erwerbsalter nicht über die wirtschaftlichen Mindestgrundlagen für ein menschenwürdiges Leben verfügt. Sozialhilfesysteme stärken die Einkommenssicherheit der Armen und sind Ausdruck sozialer Solidarität mit armen Mitgliedern der Gesellschaft, denen der Wohlstand, den diese Gesellschaft produziert, ebenfalls zugutekommen sollte.

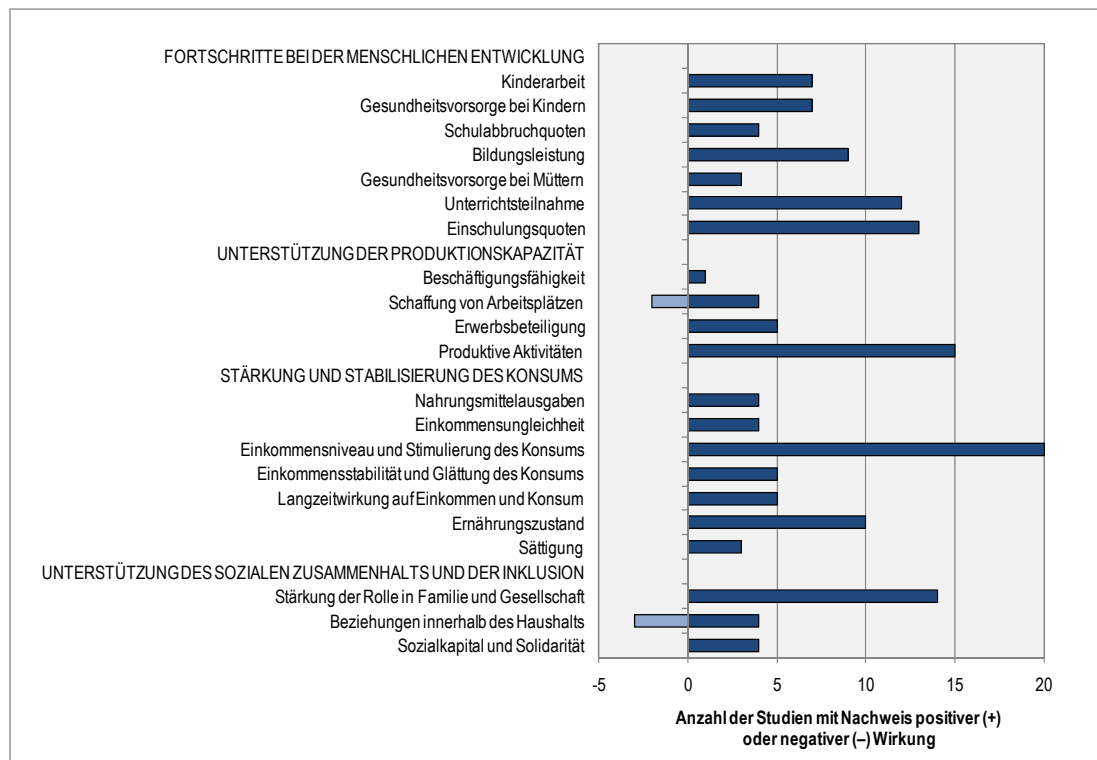
302. Im Rahmen dieser Umverteilungsfunktion wurde die Sozialhilfe im Wesentlichen als ein „Sicherheitsnetz“ betrachtet, das diejenigen schützen sollte, deren Einkommenssicherheit aus irgendeinem Grund durch das Gefüge aus Sozialversicherung und Beschäftigung nicht gewährleistet werden konnte. In den meisten Fällen wurde davon ausgegangen, dass dieser Schutz lediglich vorübergehend geleistet werden müsse, weil erwartet wurde, dass die natürliche ökonomische Funktionsweise der Gesellschaft Leistungsempfänger in das Wirtschaftssystem reintegriert. Ein anderer wichtiger Umverteilungsaspekt ist der fortgesetzte Zugang der Leistungsempfänger zu „sozialen Ressourcen“ (beispielsweise Bildung und Gesundheit), der ihre Widerstandsfähigkeit gegen Armut stärkt.

303. Es gibt überzeugende Belege dafür, dass Sozialhilfeprogramme wirksam sind, was das Erreichen ihrer Ziele betrifft. Die IAO hat eine „Metastudie“ über die Ergebnisse von etwa 80 Studien zu Geldtransferprogrammen zusammengestellt, die im Verlauf der letzten zehn Jahre weltweit in etwa 30 Ländern (die meisten davon Entwicklungsländer) durchgeführt wurden und bereits Elemente eines sozialen Basisschutzes enthalten³⁵. Abbildung 4.4 komprimiert die Resultate dieser Metastudie in einem zusammenfassenden Überblick über die Wirkung verschiedener Geldtransferprogramme. Aus der Abbildung lässt sich ablesen, dass die Geldtransfersysteme in 30 Ländern klare und positive Auswirkungen auf die Verbesserung der menschlichen Entwicklung hatten. Sie unterstützten die maximale Nutzung der Produktionskapazitäten, führten zu höherem Ver-

³⁵ IAA: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium* (Genf, 2010).

brauch und stabilisierten ihn und förderten den sozialen Zusammenhalt sowie die soziale Inklusion.

Abbildung 4.4. Zusammenfassung von Wirkungsanalysen bestehender Sozialtransfersysteme in 30 Ländern



Hinweis: Die Abbildung zeigt die Anzahl der Studien, in denen ein klar positiver oder negativer Effekt nachgewiesen wurde (nur Kategorien, die von drei oder mehr Studien abgedeckt wurden). Studien, in denen keine oder unklare Effekte nachgewiesen wurden, sind in diesem Schaubild nicht berücksichtigt.

Quellen: Auf der Grundlage von I. Orton: *Reasons to be cheerful: How ILO analysis of social transfers worldwide augurs well for a basic income – with some caveats*, Beitrag für den 13. Internationalen Kongress des Basic Income Earth Network („Weltweites Netzwerk Grundeinkommen“), São Paulo, Juni/Juli 2010; IAA (2010), a.a.O.

304. IAO-Studien und verschiedene andere Studien zu bestehenden Sozialtransfersystemen kommen zu dem Schluss, dass diese im Allgemeinen positive Auswirkungen auf die Armut, Gesundheit und Ernährung, den sozialen Status der Empfänger (vor allem von Frauen), die wirtschaftliche Aktivität und die Investitionen von Kleinbetrieben (insbesondere in der Landwirtschaft) haben sowie dass damit größere schädliche Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung der armen Bevölkerungsgruppen, denen sie zugutekommen sollen, vermieden wurden.

305. In den Studien, in denen die wirtschaftlichen Auswirkungen von Geldtransfersystemen untersucht wurden, wurden zusätzlich zu den eindeutig positiven sozialen Auswirkungen von Geldtransfers, die darin festgestellt wurden, auch positive Auswirkungen auf das unternehmerische Verhalten der Empfängerfamilien ermittelt. Viele Familien verwendeten ein Teil des Geldtransfers, um in kleinbetriebliche landwirtschaftliche Aktivitäten einschließlich des Ankaufs von Vieh zu investieren. Die Familien versuchten auf diese Weise, sich Einkommensquellen zu erschließen, die auch ein gewisses Maß an Schutz vor zukünftigen wirtschaftlichen Schocks, insbesondere in der Form steigender Nahrungsmittelpreise, bieten könnten. In Namibia beispielsweise haben die allgemeinen Alters- und Invalidenrenten die Märkte für lokal produzierte Waren und Dienstleistungen stimuliert. In Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen – wie auch in

Industrieländern – haben Sozialtransfers unter Beweis gestellt, dass sie als wirtschaftliche Stabilisierungsfaktoren dienen können.

306. Die IAO veröffentlichte kürzlich einen Bericht, in dem eine Reihe von Programmen in ausgewählten Ländern beschrieben wird³⁶. Darin wird festgestellt, dass die Wirkung der Programme im Allgemein ermutigend ist und sie in vielfacher Weise zu erwünschten Ergebnissen in Bezug auf Ernährung, Gesundheit, Bildung, weniger Einkommensarmut und Ungleichheit, höhere Qualifikationen und besseren Zugang zu wirtschaftlichen Chancen beitragen.

307. Das breite Spektrum dieser Beispiele zeigt, dass Länder mit niedrigerem Einkommen sehr wohl in relativ kurzer Zeit die Deckung durch die Soziale Sicherheit ausweiten können. Es besteht eindeutig eine enge Verknüpfung zwischen dem Einkommensniveau sowie der Arbeitsmarktstruktur eines Landes und dem erreichten allgemeinen Grad der Deckung. Länder können jedoch gewiss bemerkenswert rasche Fortschritte erzielen. Die Sichtung aktueller Praxis belegt ebenfalls die Vielfalt von Gestaltungs- und Organisationsformen für die Leistungserbringung. Es gibt in der Tat viele Wege, um Garantien für eine grundlegende Soziale Sicherheit zu erreichen. Für die Krankenversicherung bestehen in den meisten der untersuchten Länder mehrere Systeme nebeneinander (Sozialversicherung/nationale Krankenversicherung, steuerfinanzierte Systeme, Gutscheine usw.). Die Programme weisen auch einen unterschiedlichen Grad der Integration mit anderen Politikbereichen auf, beispielsweise was den Zugang zu grundlegenden sozialen Diensten oder Beschäftigung betrifft. Wenngleich die Regierung gewöhnlich die Gesamtverantwortung für die Bereitstellung angemessener Leistungen trägt, kann die Leistungserbringung durch (gewinnorientierte oder nicht gewinnorientierte) Akteure aus dem öffentlichen oder dem privaten Sektor erfolgen, wobei unterschiedliche Grade der Dezentralisierung vorliegen können. Jeder Ansatz hat seine Vorteile und seine Probleme, und jeder ist in der Rückschau pfadabhängig. Auf jeden Fall sollte die Gestaltung und die Erbringung von Leistungen dem Bedarf der Empfänger und ihrer Kapazität (d.h. ihrer Fähigkeit, Beiträge zu entrichten) Rechnung tragen. Was letztlich zählt, ist, dass jeder Zugang zu den grundlegenden Garantien haben sollte. Das Ergebnis nationaler Strategien in Bezug auf die Soziale Sicherheit ist das, was in letzten Konsequenz ausschlaggebend ist – alle Mittel und Wege, mit deren Hilfe Länder sie erreichen, sind sekundär.

308. Diese neuen Systeme, die weltweit aufgebaut wurden, belegen, dass ein Konsens über die Bedeutung der Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf alle unabhängig vom Entwicklungsstand eines Landes im Entstehen begriffen ist. Dies signalisiert einen signifikanten Fortschritt auf dem Weg zur Verwirklichung des Menschenrechtsaspektes der Sozialen Sicherheit. In einem solchen Fortschritt spiegelt sich eine stärkere Anerkennung des unentbehrlichen Beitrags der Sozialen Sicherheit zur Verringerung der Armut und zur menschlichen Entwicklung wider. Einkommenssicherheit und Zugang zu Gesundheitsversorgung sind zentrale Elemente des Schutzes, den diese neuen Systeme bieten.

Systeme richtig gestalten

309. Im Kontext der Verringerung der Armut hat die Einführung großer nicht beitragsgestützter Programme zur Einkommensunterstützung die Diskussion über die Zielgruppenauswahl auf der Grundlage von „Ressourcen“ (Einkommen oder Vermögen) in den Vordergrund gerückt. In diese Debatte fließt eine Reihe von Überlegungen ein, u.a. in

³⁶ IAA: *Extending social security to all* (Genf, 2010).

Bezug auf Erschwinglichkeit, Kosten, Effektivität, Einkommensungleichheit, Werte, Rechte, Beschäftigungstrends und politische Unterstützung. Einige Elemente dieser Debatte werden nachstehend präsentiert.

310. Für die Zielgruppenauswahl auf der Grundlage des Status von Personen bestehen verschiedene Möglichkeiten:

- Bedürftigkeitsprüfung (einkommens- oder ausgabenbezogen), wenngleich dies Daten hoher Qualität erfordert, die in vielen Ländern nicht verfügbar sind und nur mit hohem Kostenaufwand erhoben werden können, die jedoch mit Hilfe indirekter Methoden zur Bestimmung der Bedürftigkeit geschätzt werden können;
- geografische Zielgruppenauswahl, bei der alle Personen in Gebieten mit hoher Armutsinzidenz Transfers erhalten;
- Zielgruppenauswahl auf Gemeinschaftsebene, bei der Gemeinschaftsstrukturen genutzt werden, um die ärmsten Mitglieder einer Gemeinschaft oder die Bezugsberechtigten auf der Grundlage vereinbarter Kriterien zu ermitteln;
- Bereitstellung von kategorischen Leistungen für Personen, bei denen anerkannt wird, dass sie einer bestimmten schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppe (beispielsweise indigenen Völkern) angehören;
- Selbstselektion wie bei Programmen, die Löhne unter den marktüblichen Löhnen bieten, wobei der Grundgedanke ist, dass sich nur Arme für die Teilnahme an solchen Programmen melden werden.

311. Eine Zielgruppenauswahl erfolgt bei vielen steuerfinanzierten Programmen, die Altersrenten, Kindergeld und Leistungen für Personen im Erwerbsalter bieten, die vielleicht nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt durch bezahlte Arbeit zu sichern. Wie bereits erwähnt, wird sie auch bei Gesundheitsprogrammen genutzt. Sie wird häufig mit anderen Bedingungen für die Anspruchsberechtigung auf den Zugang zu Leistungen wie Alter (bei Altersrenten), Wohnort (bei Programmen in ländlichen Gebieten) oder Verhalten (wie der Unterrichtsteilnahme) verknüpft.

312. Konkrete Argumente zugunsten der Zielgruppenauswahl nehmen Bezug auf die Erschwinglichkeit, die Effizienz und die Einkommensgleichheit. Es wird argumentiert, dass Programme mit Zielgruppenauswahl einfach aus dem Grund weniger kostenaufwändig und tragfähiger als allgemeine Programme sind, weil die Zahl der Leistungsempfänger bei ihnen kleiner ist³⁷. Durch die Konzentration der Einkommensumverteilung auf die Armen wird durch gezielte Interventionen theoretisch mit weniger Ressourcen das gleiche Ergebnis in Bezug auf die Verringerung der Armut erreicht, weshalb diese einen höheren Effizienzgrad aufweisen. Aus dem gleichen Grund gelten gezielte Interventionen auch als effizienter als allgemeine Umverteilungsmaßnahmen, was die Verringerung von Einkommensungleichheiten betrifft.

313. Diese Argumente spielten weltweit eine wichtige Rolle bei der breitflächigen Einführung von Programmen mit Bedürftigkeitsprüfung oder einem anderen Mechanismus zur Zielgruppenauswahl und tun dies immer noch. Trotzdem wurde ihre konzeptionelle Grundlage in mehreren Beziehungen in Frage gestellt. Die Kritik richtet sich auf eine Reihe von Aspekten.

³⁷ Siehe beispielsweise D. Coady, M. Grosh und J. Hoddinott: *The targeting of transfers in developing countries: Review of experience and lessons* (Washington, Weltbank, 2003).

314. Erstens bleibt bei den oben in sehr einfacher Form wiedergegebenen Argumenten der dynamische Charakter der Armut unberücksichtigt, weil die Auswahl von Armen als Zielgruppe von Transfers nichts dazu beiträgt, Armut zu verhindern. Ein aktiverer und in höherem Maß zukunftsorientierter Ansatz würde Ressourcen nicht ausschließlich an Personen leiten, die bereits arm sind, sondern auch solche einschließen, bei denen die Gefahr der Verarmung besteht.

315. Zweitens handelt es sich bei den obigen Argumenten (die sich auf die besondere Effizienz der Programme mit Zielgruppenauswahl stützen) um allgemeine Aussagen, die in Kontexten nachdrücklich in Frage gestellt wurden, für die zwei Merkmale gelten: Der Anteil der Armen an der Bevölkerung ist hoch (sodass mögliche „Einsparungen“ infolge der Zielgruppenauswahl gering ausfallen), und die Durchführung der Zielgruppenauswahl ist kostenaufwändig und schwierig, was zu großen Inklusions- und Exklusionsfehlern führt – Szenarien, die typisch für Länder mit niedrigerem Einkommen sind.³⁸ Allgemeiner wird argumentiert, dass sich nicht alle Methoden der Zielgruppenauswahl für alle Leistungstypen eignen, dass sie nicht alle gleich wirksam sind, was Inklusions-/Exklusionsfehler betrifft, und dass große Unterschiede hinsichtlich der statistischen und administrativen Anforderungen bestehen. Ferner gilt letztlich das Gleiche für die Kosten.

316. Drittens sind die Kosten der Zielgruppenauswahl selbst ein Thema, über das diskutiert werden kann, und es wird argumentiert, dass manche Methoden unangemessen kostenaufwändig sein können. Bedürftigkeitsprüfungen liefern ein Beispiel, bei dem die Kosten der Durchführung einer Zielgruppenauswahl letztlich einen hohen Anteil der Programmgesamtkosten erreichen können. Ursache hierfür ist, dass dort, wo zuverlässige Bevölkerungsdaten (und Datensysteme) fehlen, es sehr kompliziert und kostenaufwändig ist, die Armen zuverlässig zu ermitteln und solche Informationen auf einem aktuellen Stand zu halten. Unabhängig davon konnte bei manchen Programmen die Zielgruppenauswahl mit Hilfe indirekter Bedürftigkeitsprüfung zu relativ niedrigen Kosten durchgeführt werden. Allgemein wurde in Bezug auf Mechanismen für die Zielgruppenauswahl festgestellt, dass wahrscheinlich der Kostenaufwand desto höher ist und dass Exklusionsfehler desto wahrscheinlicher sind, je effizienter der jeweilige Mechanismus ist. Kurzum können die Kosten der Zielgruppenauswahl nicht ohne Berücksichtigung der damit verbundenen Inklusions- und Exklusionsfehler beurteilt werden.

317. Viertens ist es wichtig, die Systemtransparenz sicherzustellen: Leistungsempfänger und potenzielle Leistungsempfänger müssen verstehen können, ob sie Anspruch auf Leistungen haben oder nicht. Nur so können sie ihre Rechte wahrnehmen (einschließlich der Möglichkeit, gegen eine Entscheidung Widerspruch einzulegen). Dies trägt dazu bei, Stigmatisierungseffekte zu beschränken, gewährleistet, dass Leistungen die beabsichtigte Zielgruppe erreichen, und dient als Sicherheitsmechanismus gegen Korruption.

318. Schlussendlich wird von manchen Seiten gefordert, dass bei den Kosten der Zielgruppenszahl nicht nur die unmittelbaren administrativen Kosten ihrer Durchführung, sondern auch die indirekten Kosten für die Programmteilnehmer einbezogen werden sollten. Dies bedeutet, dass sich Programme mit niedrigen Verwaltungskosten (was häufig bei Programmen mit Selbstselektion der Fall ist) immer noch als sehr teuer erweisen können, wenn die bei den Teilnehmern anfallenden Kosten berücksichtigt werden. Zu den Beispielen zählen die Kosten für Zeitaufwand, Beförderung, entgangenen anderen Einkommensmöglichkeiten sowie die Zahlung von Gebühren (manchmal Bestechungsgeldern) zum Erwerb der erforderlichen Unterlagen, aber auch aufgrund möglicher Stig-

³⁸Siehe beispielsweise T. Mkandawire: *Targeting and universalism in poverty reduction*, Social Policy and Development Programme Paper Nr. 34 (Genf, UNRISD, 2005).

matisierung, eingebüßter Selbstachtung, verringerten Zusammenhalts der Gemeinschaft und potenzieller negativer Auswirkungen auf informelle Unterstützungsnetzwerke.

319. Ein weiterer umstrittener Aspekt der Zielgruppenauswahl ist ihre mögliche Exklusionswirkung. Einerseits behaupten die Befürworter der Zielgruppenauswahl, dass die Programme die Exklusion minimieren, weil sie so konzipiert sind, dass sie den besonderen Bedürfnissen und Fähigkeiten der Armen besser Rechnung tragen. Diese konzeptionelle Reagibilität, so wird argumentiert, ist hier ausgeprägter als bei allgemeinen Programmen, die auf einen „Standardhaushalt“ ausgelegt sind. Andererseits herrscht Besorgnis, dass die Zielgruppenauswahl die Exklusion verschärft, weil dabei Kriterien (in Bezug auf Einkommen oder Vermögen) ins Spiel gebracht werden, die schwer zu beurteilen sind, weil direkte und indirekte Kosten für potenzielle Leistungsempfänger entstehen und weil die an die lokalen Institutionen gestellten Ansprüche zu hoch sind.

320. Es ist wichtig, die technische Komplexität von Systemen mit Zielgruppenauswahl und die sehr stark divergierenden Erfahrungen zu berücksichtigen, die damit gemacht wurden, sowie ihre empirischen Ergebnisse. Dies sind die Merkmale, welche die Debatte über die Zielgruppenauswahl anhand der finanziellen Situation oder des Status von Personen beflügelt haben und sie in die Länge ziehen dürften. Es ist auch richtig, dass diese Debatte untrennbar mit politischen Faktoren verknüpft ist. Von rein technischen Fragen abgesehen haben Politik und Ideologie die relative Ergebnislosigkeit der Debatte über die Bedeutung der Zielgruppenauswahl beeinflusst sowie den Kontext für die Fragen definiert, ob eine Zielgruppenauswahl auf der Grundlage der finanziellen Situation potenzieller Leistungsempfänger durchgeführt werden sollte und wie die für die Anspruchsberechtigung ausschlaggebenden Schwellen definiert werden sollten. In einem hohen Maß kommen in diesen Fragen unterschiedliche Wertesysteme und die Möglichkeiten unterschiedlicher Akteure in der großen politischen Arena zum Ausdruck, für ihre Werte und Interessen zu werben. In den letzten zehn Jahren wurde gezielten Programmen offensichtlich größere soziale Legitimation zugebilligt, weil sie vielleicht in dem Sinn als fair wahrgenommen werden, dass sie vorgeben, etwas für die Bedürftigsten zu tun und auf diese Weise zur Verringerung bestehender Ungleichheiten beitragen können. Es keimt jedoch der unterschwellige Verdacht auf, dass der Prozess der Bestimmung der Anspruchsberechtigung für den Bezug von Leistungen nicht immer in angemessener Weise den Grundsätzen der Unabhängigkeit und der Transparenz entspricht.

321. Schlussendlich ist es in diesem Bereich wie bei vielen anderen Sozialschutzaspekten so, dass jede Entscheidung mit jeweils eigenen Vor- und Nachteilen verbunden ist. Wichtig ist, dass diese umfassend und nicht isoliert abgewogen werden. Wie oben bereits gezeigt wurde, kann die Verbesserung mancher Aspekte negative Auswirkungen auf andere haben. Unweigerlich besteht die Tendenz, dass die Debatte über die Zielgruppenauswahl auf der Grundlage von Einkommen, Vermögen oder anderen Ressourcen die Diskussion unweigerlich von den konkreten Programmzielen, vom Kontext, in dem die Programme durchgeführt werden, und von den Merkmalen der Nutznießer ablenkt. Die Zielgruppenauswahl ist lediglich ein Instrument, dessen Relevanz und Ausgestaltung abhängig von ihrem Beitrag zu diesen Zielen beurteilt werden sollten. Programme mit wirksamer Zielgruppenauswahl hatten nachweislich sehr positive Ergebnisse, was die Verringerung der Armut betrifft. Dennoch sollten sie weder als das einzige effiziente Mittel für den Einkommenstransfer an die Armen noch als hinreichend für die Armutsbekämpfung betrachtet werden.

*Auf das Angemessenheitsproblem reagieren –
Die Leistungszuverlässigkeit gewährleisten*

322. Es liegt auf der Hand, dass Systeme der Sozialen Sicherheit auf lange Sicht zwei Arten von Stabilität benötigen: finanzielle und soziale. Die meisten Reformdebatten in den letzten Jahren wurden implizit oder explizit von dem empfundenen oder tatsächlichen Mangel an finanzieller Stabilität ausgelöst. Die grundsatzpolitischen Handlungskonzepte konzentrierten sich auf zwei Ausgabenblöcke in den nationalen Sozialhaushalten: Renten und Gesundheitsversorgung. In einem stillschweigenden öffentlichen Konsens wurde verbreitet versucht, die finanzielle Stabilisierung von Renten- und Gesundheitssystemen in beitragsfinanzierten Rentensystemen mit konstanten Beiträgen und in steuerfinanzierten Systemen unter Beibehaltung des hohen Anteils der Rentenausgaben am BIP oder an den Gesamtstaatsausgaben zu erreichen. Die meisten Rentenreformen scheinen diesbezüglich recht erfolgreich gewesen zu sein. Gesundheitsreformen waren weniger erfolgreich, und die Kostendämmung im Gesundheitswesen hat sich seit den 1970er Jahren zu einem Riesenproblem für die Politik entwickelt – wobei häufig die Anliegen der Qualität und der Angemessenheit der Versorgung in den Hintergrund gestellt wurden.

Einkommenssicherheit im Alter gewährleisten

323. Die Tragfähigkeit und die Angemessenheit von Rentensystemen sicherzustellen, bleiben wichtige Aufgaben, wie sie es seit mindestens 25 Jahren gewesen sind. Durch eine Weltbank-Veröffentlichung³⁹ wurden 1994 eine hitzige internationale Debatte und eine Reihe von Rentenreformen ausgelöst. Als ein Weg, der es ermöglichen sollte, die erwarteten drastischen Anstiege der Rentenkosten zu vermeiden, wurde in dem Bericht für Rentensysteme mit drei Säulen plädiert: einer ersten Säule in Form einer maßvollen steuerfinanzierten Rente mit Zielgruppenauswahl oder allgemeinen Renten, einer zweiten Säule aus einem Pflichtaltersvorsorgesystem mit individuellen Konten auf der Grundlage des chilenischen Modells und einer dritten Säule, bestehend aus einem freiwilligen Altersvorsorgesystem mit individuellen Konten. Die IAO blieb 30 Jahre lang skeptisch, während das Weltbank-Modell in Lateinamerika sowie später auch in Mittel- und Osteuropa Fuß fasste. Die Kritik der IAO richtete sich in erster Linie darauf, dass Reformen auf der Grundlage festgelegter Beiträge nicht zu einer zuverlässig kalkulierbaren Rentenhöhe und damit nicht zu wirklicher Einkommenssicherheit im Alter führen würden. Mittlerweile haben die Auswirkungen der aktuellen Krise auf Rentensysteme mit festgelegten Beiträgen bedauerlicherweise diese Einschätzung bestätigt. Die Geschichte der Rentendebatte wird in Kasten 4.9 zusammengefasst.

324. Die neuen Rentensysteme werden in allen Ländern, die „paradigmatische“ Reformen durchgeführt haben, beträchtlich niedrigere Ersatzquoten zur Folge haben. Laut neueren EU-Prognosen⁴⁰ werden in manchen Ländern die Rentenausgaben nach den Reformen zwischen 2007 und 2060 stagnieren oder sogar zurückgehen. Dies gilt für Länder, die von der Leistungsorientierung zur Beitragsorientierung wechseln – beispielsweise Estland, Italien, Lettland, Polen und Schweden. Die gegenwärtige und zukünftige demografische Situation in allen diesen Ländern ähnelt sich: Die demografischen Abhängigkeitsquotienten werden sich bis 2050 verdoppeln. Dies hat eine einfache

³⁹ Weltbank: *Averting the old-age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (Oxford, Oxford University Press, 1994).

⁴⁰ Europäische Kommission, Untergruppe „Indikatoren“ des Ausschusses für Sozialschutz: *Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates, 2006-46* (Brüssel, 2009).

Kasten 4.9

Eine kurze Geschichte der Debatte über Rentenreformen

Das Reformparadigma der Weltbank konzentrierte sich auf privat verwaltete Renten mit Kapitaldeckung als „zweite Säule“ eines Mehrsäulenrentensystems. Die zentrale Botschaft des Berichts *Averting the old-age crisis: Policies to protect the old and promote growth* lautete, dass dieses Modell Rentensysteme vor den Auswirkungen alternder Gesellschaften schützen und dank eines Anstiegs der nationalen Sparquote auch höheres Wachstum nach sich ziehen würde.

Gegen Ende der 1990er Jahre wurde von innerhalb und außerhalb der Bretton-Woods-Institutionen Kritik an dem Weltbank-Modell laut (insbesondere an seiner Pflichtaltersvorsorgekomponente). Die Kritik betraf mehrere zentrale Punkte: Wie nachgewiesen wurde, war keineswegs klar, dass eine Kapitaldeckung staatlicher Rentensysteme Renten weniger anfällig für die Auswirkungen von Alterung, schlechter Verwaltungsführung oder wirtschaftlichen Schocks macht. Die Belege für die positiven Auswirkungen auf das Wachstum wurden ebenfalls als nicht beweiskräftig eingestuft. Es wurde gezeigt, dass gute Verwaltungsführung sowie dauerhafte Wirtschaftsleistungen Voraussetzungen für die Sicherstellung der Tragfähigkeit von sowohl umlagefinanzierten als auch kapitalgedeckten Systemen sind. Die Privatisierung per se verbesserte nicht die Qualität der Verwaltungsführung. Systemische Reformen verschleierte häufig den Umstand, dass die Leistungshöhe im Lauf der Zeit abgesenkt wurde. Viele Verfasser wiesen auch darauf hin, dass die Finanzierung des Übergangs von umlagefinanzierten oder teilweise kapitalgedeckten zu vollständig kapitalgedeckten Systemen in den meisten Ländern temporär mit fiskalischen Problemen verbunden war.

Im Jahr 2000 stellte die IAO ihre Position zu Mehrsäulenrentensystemen in der Veröffentlichung *Social security pensions: Development and reform* vor. Mit einem weniger normativen Anspruch in Bezug auf ihr Paradigma betonte die IAO die Bedeutung der Angemessenheit der Leistungshöhe (um Einkommenssicherheit im Alter zu bieten und auf diese Weise Menschen zu ermöglichen, das Recht auf erschwinglichen Ruhestand wahrzunehmen), der Ausweitung der Deckung (mit dem schlussendlichen Ziel der allgemeinen Deckung) und der Rolle guter Verwaltungsführung als notwendige Bedingung für das ordnungsgemäße Funktionieren aller Rentensysteme. Der Kern der IAO-Position wurde im Jahr 2000 von einer Autorin von der OECD dahingehend zusammengefasst, dass die IAO grundsätzlich nicht bereit sei, Systeme zu akzeptieren, die Versicherten mit einer vollständigen Beitragshistorie nicht mehr als das Existenzminimum garantieren können (Queisser (2000), S. 37). Weil die im IAO-Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, vorgeschriebenen Mindestersatzquoten nahe an vielen nationalen relativen Armutsgrenzen liegen, hat die IAO an ihrer Position festgehalten.

Während die wissenschaftliche grundsatzpolitische Debatte innerhalb und außerhalb der Institutionen unvermindert weitergeführt wurde, wurden in einer Reihe von Ländern in den 1990er Jahren und zu Beginn des neuen Jahrtausends diverse Rentenreformen durchgeführt. Elf weitere Länder in Lateinamerika nahmen Pflichtaltersvorsorgesäulen nach dem Vorbild der Reform in Chile in ihre Rentensysteme auf. Auf die erste Welle solcher systemischer paradigmatischer Reformen in Lateinamerika folgten Reformen in 13 Ländern in Mittel- und Osteuropa (Bulgarien, Estland, Kasachstan, Kroatien, Lettland, Litauen, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Polen, Rumänien, der Russischen Föderation, der Slowakei, der Ukraine und Ungarn), die Mehrsäulensysteme einführten, bei denen es sich im Wesentlichen um „abgespeckte“ Versionen der lateinamerikanischen Reformen handelte.

Die Krise von 2008 und danach hat neue Entwicklungen in der Geschichte der Rentenreform zur Folge gehabt. Argentinien und Bolivien haben ihre Reformen auf der Grundlage individueller Konten gänzlich rückgängig gemacht. In manchen Teilen Mittel- und Osteuropas erörtern Länder die Größenanpassung der privaten Säule ihrer Rentensysteme (Kroatien, Polen und Ungarn).

Eine beträchtliche Zahl (oft vernachlässigter) europäischer Länder führte jedoch so genannte „parametrische Reformen“ ihrer Rentensysteme durch, die das Paradigma der Einkommenssicherheit im Alter nicht grundlegend veränderten. Zu diesen Ländern zählten Deutschland und Frankreich. Diese Reformen konzentrierten sich im Allgemeinen auf die Anpassung mancher Parameter, vor allem durch die Anhebung des Rentenalters,

veränderte Bedingungen für die Anspruchsberechtigung, die Absenkung der Leistungsansprüche durch Veränderungen der Rentenformel oder der Indexierungsregeln und die Hinzufügung einer neuen Säule zum Rentensystem. Italien und Schweden führten Reformen durch, die einerseits die Umlagefinanzierung des Hauptrentensystems aufrechterhielten, andererseits jedoch für die Bestimmung der zukünftigen Leistungshöhe Grundsätze fiktiver Konten mit festgelegten Beiträgen einführten. Die IAO hat für solche Reformen plädiert und war an einer Reihe von ihnen beteiligt.

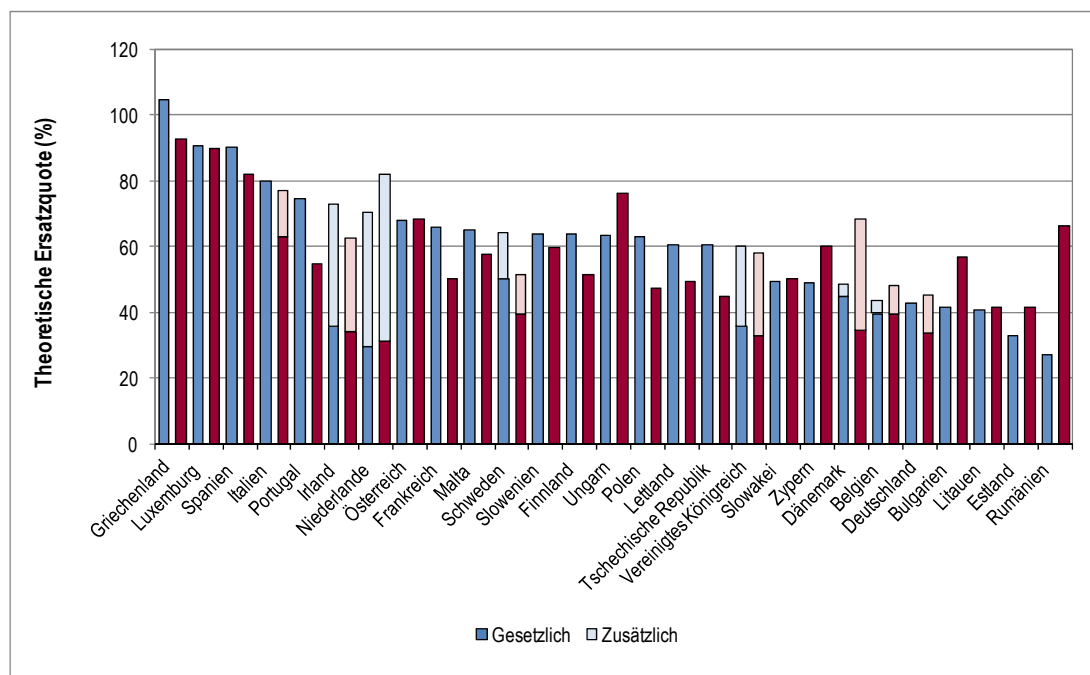
Quellen: Auf der Grundlage von A. Diop: „Pension reforms in Central and Eastern Europe in a global perspective: Lessons learned“, Vortrag beim Wissenschaftlichen Kolloquium „Internationale Entwicklungen in der Rentenpolitik“, Berlin, 2. April 2008; IAA: *Social security for all: Investing in global social and economic development. A consultation*, Issues in Social Protection Discussion Paper 16 (Genf, 2009); Weltbank: *Averting the old-age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (Oxford, Oxford University Press, 1994); C. Gillion, J.A. Turner, C. Bailey und D. Latulippe (Hrsg.): *Social security pensions: Development and reform* (Genf, IAA, 2000). Siehe auch C. Gillion: „Das Internationale Arbeitsamt zur Rentenreform“, in *Das Internationale Arbeitsamt zur Rentenreform*, Jahrgang. 53 (2000), Nr. 1, Seite 43 bis 75; und M. Queisser: „Rentenreform und internationale Organisationen : von der Kritik zur Annäherung“, in *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Jahrgang. 53 (2000), Nr. 2, Seite 37 bis 54.

mathematische Konsequenz: Die Ersatzquoten werden sinken müssen. Sie werden auch höchst ungewiss sein, vor allem aufgrund der unvorhersehbaren Entwicklung des Kapitalmarkts. Berechnungen der Aufsichtsbehörde für Rentenfonds in Polen ergaben zukünftige mittlere Ersatzquoten für Männer von 51 Prozent und für Frauen von 33 Prozent (unter den Annahmen, dass Männer 44 Jahre arbeiten und mit 65 Jahren in den Ruhestand eintreten sowie dass Frauen 39 Jahre arbeiten und mit 60 Jahren in den Ruhestand eintreten, d.h. zu den heute geltenden Rentenaltern). Diese Ersatzquoten sind wesentlich niedriger als die Werte vor der Reform, die im Allgemeinen deutlich über 60 Prozent lagen. Zudem sind die Reformen recht regressiv, was ihre Auswirkungen betrifft: In Polen beispielsweise werden die Ersatzquoten am stärksten für Personen mit dem niedrigsten Verdienst zurückgehen, während sie für diejenigen mit dem höchsten Verdienst sogar steigen werden. Zu ähnlichen Ergebnissen kam eine neuere EU-Studie, in der die theoretischen Ersatzquoten für Arbeitnehmer mit durchschnittlichem Verdienst nach 40 Berufsjahren untersucht wurden (siehe Abbildung 4.5).

325. In manchen Ländern dürfte das relative Einkommensniveau von Rentnern sinken, und es werden eine größere Streuung und mehr Volatilität als vor der Reform erwartet. Außerdem gibt es gute Gründe, zu erwarten, dass die Reformen Gruppen mit niedrigem Einkommen unverhältnismäßig benachteiligen werden. Angesichts der sehr hohen früheren Arbeitslosenquoten von Gruppen, die von dem wirtschaftlichen Übergang am stärksten nachteilig betroffen waren, wird das Leistungsniveau vieler Menschen mit niedrigem Einkommen sehr niedrig sein und vielleicht zum sozialen Ausschluss großer Gruppen von älteren Menschen und Personen mit Behinderungen führen, deren Einkommen möglicherweise auf das Sozialhilfeniveau sinken wird.

326. Aus den Berechnungen durch die EU, auf die bereits Bezug genommen wurde, geht jedoch hervor, dass Länder, die so genannte paradigmatische Reformen durchgeführt haben, nicht die einzigen sein werden, in denen die Ersatzquoten sinken werden, sofern die Versicherten nicht beträchtlich länger Beiträge entrichten und wesentlich später in den Ruhestand eintreten. Simulationen für Frankreich und die Tschechische Republik zeigen, dass selbst in Ländern, die so genannte parametrische Reformen vollzogen haben, die Ersatzquoten zukünftig erheblich zurückgehen könnten. Diese Rückgänge sind jedoch besser prognostizierbar als diejenigen infolge paradigmatischer Reformen.

Abbildung 4.5. Theoretische Ersatzquoten von Altersrenten in EU-Ländern, 2006 und 2046



Hinweis: Das Schaubild enthält zwei Säulen pro Land. Die linke Säule für jedes Land zeigt die theoretischen Ersatzquoten für den Basisfall im Jahr 2006. Bei manchen Ländern wurde die zusätzliche Altersversorgung berücksichtigt (hellere Farbe). Die rechte Säule zeigt die theoretischen Ersatzquoten im Jahr 2046. Der Basisfall ist definiert als ein alleinstehender männlicher Vollzeitbeschäftigter mit Deckung durch die meisten allgemeinen Systeme für Beschäftigte im privaten Sektor in dem jeweiligen Land für die gesetzliche Altersrente und gegebenenfalls für zusätzliche Betriebsrenten nach 40 Jahren Berufstätigkeit.

Quelle: Auf der Grundlage von Europäische Kommission, Untergruppe „Indikatoren“ des Ausschusses für Sozialschutz: *Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates 2006-46* (Brüssel, 2009).

327. Unter bestimmten Umständen mag es gerechtfertigt sein, das Leistungsniveau zu senken, wenn sich ursprünglich gemachte Zusagen als zu großzügig erweisen (beispielsweise Ersatzquoten in Rentensystemen für Staatsbedienstete in Höhe von fast 100 Prozent in manchen Fällen). Die IAO hat in einer Reihe von Landesprojekten konkrete Empfehlungen zu Kostenkontrollmechanismen erstellt. Alle basierten auf versicherungsmathematischen Analysen sowie Analysen von Sozialhaushalten und enthielten eine Anzahl von Alternativen zur Auswahl, die als eine De-facto-Grundlage für den nationalen Sozialdialogprozess entwickelt wurden.

328. Es lohnt sich auch, die Schutzaufgaben von Rentensystemen genauer zu betrachten. Turbulenzen auf nationalen Arbeitsmärkten – aufgrund von sich verändernden Mustern der Arbeitsteilung in einem zunehmend globalisierten Arbeitsmarkt – in Verbindung mit weltweiten Anpassungsprozessen können für viele Menschen Lücken in ihrer Erwerbsbiografie aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Umschulung zur Folge haben. Für von dieser Situation Betroffene werden Renten aus Systemen mit festgelegten Beiträgen, d.h. Systeme, die paradigmatischen Reformen unterzogen wurden, zukünftig am stärksten zurückgehen. Die resultierenden Ersatzquoten werden vielleicht nicht einmal mehr die Mindestanforderungen der IAO-Übereinkommen erfüllen, was bedeutet, dass sie nicht mehr einen garantierten Schutz vor Armut im Alter und bei Invalidität bieten. Infolgedessen könnte die Einkommensunsicherheit ihren Weg zurück in das Leben vieler Arbeitnehmer und Rentner in Europa finden.

329. Das Konzept der sozialen Stabilisierung wurde seit einiger Zeit vernachlässigt. Soziale Stabilisierung bedeutet, dass nicht zugelassen wird, dass Renten unter eine

bestimmte Mindestschwelle fallen. Die IAO-Übereinkommen zur Sozialen Sicherheit sind die einzigen weltweit anerkannten Rechtsinstrumente, die solche Schwellen definieren. Das Übereinkommen Nr. 102 schreibt vor, dass eine Rente mindestens 40 Prozent „der Gesamtsumme aus dem früheren Verdienst des Leistungsempfängers“ nach einer Beitrags- oder Beschäftigungszeit von 30 Jahren betragen muss (Artikel 65(1)); dies gilt auch, wenn dieser frühere Verdienst unterdurchschnittlich war. Diese Bestimmung kann deshalb als eine Vorgabe für die Mindestersatzquote betrachtet werden, die für die soziale Stabilisierung eines Rentensystems erforderlich ist. Dies bedeutet, dass keine Rentenreform zu Ersatzquoten führen sollte, die niedriger als diese Vorgabe sind. Eine der Vorgabe genügende Ersatzquote von 40 Prozent nach 30 Jahren kann umgerechnet werden in einen Mindestanspruchszuwachs von 1,33 Prozent des früheren Verdienstes für jedes Beitragsjahr und gilt für Systeme mit festgelegten Leistungen und solche mit festgelegten Beiträgen gleichermaßen. In jedem System besteht eine Beziehung zwischen dem Beitragssatz des Systems sowie der erzielten Rendite zum einen und der Lebenserwartung beim Eintritt in den Ruhestand sowie dem impliziten Anspruchszuwachs und damit der von dem System gebotenen Ersatzquote⁴¹. Soll eine vorgegebene Ersatzquote erreicht werden, wie sie im Übereinkommen Nr. 102 festgelegt ist, ermöglicht diese Beziehung im Fall eines festen Beitragssatzes im System mit festgelegten Beiträgen die einfache Bestimmung der Rendite, die garantiert werden muss.

Die Angemessenheit der Gesundheitsversorgung sicherstellen

330. Der Schlüssel zu der Aufgabe, die Gesundheitskosten auf einem vertretbaren Niveau zu halten und gleichzeitig ein akzeptables Niveau von Qualität und Angemessenheit zu gewährleisten, besteht darin, unentbehrliche Leistungen in einem festgelegten Umfang zu schützen, die für alle zugänglich sein sollten. Viele Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen haben in der jüngsten Vergangenheit solche Strategien beschlossen. Der von Gesundheitssystemen gebotene Leistungsumfang wurde mit dem Ziel reformiert, mehr Gerechtigkeit und Wirksamkeit herbeizuführen sowie Probleme zu lösen, die durch die inhärenten Konflikte zwischen den Ansätzen zugunsten von Universalität auf der einen und Auswahl der Armen als Zielgruppe, Rationierung der Versorgung sowie Qualität auf der anderen Seite heraufbeschworen werden. Viele der Reformen resultierten de facto in Beschränkungen des Zugangs zu uneingeschränkt angemessener Gesundheitsversorgung, die der Schlüssel zur Verwirklichung globaler Gesundheitsprioritäten wie derjenigen sein sollte, die in den Millenniums-Entwicklungszielen festgelegt wurden. Unterlassen wurden dabei auch Anpassungen an demografische und epidemiologische Veränderungen, Bedürfnisse und Wahrnehmungen, was zu Ineffizienzen bei der Erbringung von Gesundheitsleistungen führte. Manche Länder haben sich erfolgreich auf integrative Ansätze konzentriert, ohne das Leistungsspektrum auf kostensparende oder sehr grundlegende Interventionen zu beschränken.

331. Es reicht nicht aus, das Leistungsspektrum anhand von Gesundheitsprioritäten zu definieren; die Erbringung von Leistungen in der Praxis spielt ebenfalls eine Rolle. Es gibt einige Voraussetzungen auf der systemischen und globalen Ebene für die erfolgreiche Erbringung unentbehrlicher Gesundheitsleistungen in einem festgelegten Umfang, die erfüllt sein müssen, wenn die Gesamtziele des sozialen Gesundheitsschutzes erreicht werden sollen. Dazu zählt:

⁴¹ Für nähere Informationen siehe A. Drouin und M. Cichon: *Optimal financing and self-adjusting mechanism for sustainable retirement systems: The social stabilization of pensions in times of crises and beyond: A critical review of three decades of pension reform and their outcomes*, Tagungsbericht für die Internationale Konferenz der Versicherungsmathematiker und Statistiker der Sozialen Sicherheit, Ottawa, 16.-18. Sept. 2009.

- den fiskalischen Spielraum zu schaffen und inländische Ressourcen zu generieren, um sowohl in ländlichen Gebieten als auch in Städten ausreichende Mittel zuweisen und das Gesamtfinanzsystem stärken zu können;
- mit Blick auf die Verbesserung der Situation der Armen und Schutzbedürftigen die Nachfrageseite zu stärken, beispielsweise durch Gutscheine und an die Erfüllung von Auflagen geknüpfte Geldtransfers sowie durch den Einsatz von Dritten;
- Beiträge abhängig von der Zahlungsfähigkeit festzulegen;
- alle bestehenden – pluralistischen – Mechanismen zur Gesundheitsfinanzierung koordiniert zu nutzen, was es ermöglicht, Deckungslücken zu schließen und den allgemeinen Zugang zu Gesundheitsleistungen zu erreichen. Zu den möglichen Ansätzen zählt, Verknüpfungen zwischen nationalen Gesundheitssystemen und sozialen Systemen sowie Systemen auf Gemeinschaftsebene zu schaffen. Ferner sollte die Effizienz der Leistungserbringung institutionalisiert werden, indem die Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Ebenen der Leistungsanbieter, Anspruchsverfahren usw. klar definiert werden;
- mit dem Ziel, die Rolle der unterschiedlichen Gruppen in der Zivilgesellschaft zu stärken, Sozialdialog und nationalen Dialog, Information und Teilhabe zu gewährleisten;
- Unterstützung für Qualitätsverbesserungen zu generieren, beispielsweise durch strategischen Einkauf, Qualitätsmanagement, die Sicherstellung angemessener Ausbildung und menschenwürdiger Arbeitsbedingungen des Gesundheitspersonals sowie der Überwachung der Leistung der Anbieter und durch Überprüfung der Leistungspakete.

Förderung von Zielen in Bezug auf die menschliche Entwicklung durch Soziale Sicherheit: Potenzial und Grenzen von Leistungen, die von der Teilnahme an anderen Sozialprogrammen abhängig sind

332. Von allen Hinzufügungen zu den Modalitäten der Sozialen Sicherheit in den letzten Jahrzehnten ist eine der wichtigsten Entwicklungen die zunehmende Nutzung von bedingten Geldtransfers (*conditional cash transfers* – CCT). Zielgruppe vieler CCT-Programme sind arme Haushalte mit Kindern. CCT-Programme gelten aus einer Reihe von Gründen als innovativ und originell: i) aufgrund ihres Mechanismus für die Zielgruppenauswahl; ii) Empfänger erhalten Geld- statt Sachleistungen; und iii) die Transfers sind insofern an die Erfüllung von Auflagen geknüpft, als sie häufig dem Empfänger/Empfängerhaushalt als Bedingung für den Leistungsbezug ein bestimmtes Verhalten vorschreiben. Diese Auflagen verpflichten Personen, etwas zu tun, was der menschlichen Entwicklung förderlich ist (beispielsweise Kinder medizinisch untersuchen zu lassen oder die Unterrichtsteilnahme zu einem hohen Grad zu gewährleisten). CCT-Programme sind nach wie vor ein zunehmend populäres Mittel zur Verbesserung der Ergebnisse in Bezug auf die menschliche Entwicklung und die Verringerung der Armut. Es wurde jedoch über die Wirkung und die Konsequenzen von Auflagen für die Wirksamkeit solcher Programme debattiert. In den folgenden Abschnitten wird detaillierter auf mehrere wichtige Fragen im Zusammenhang mit der Art und der derzeitigen Anwendung von an die Erfüllung von Auflagen geknüpften Geldtransfers eingegangen. Erstens: Fördern die Auflagen in CCT-Programmen die Menschenrechte? Zweitens: Resultieren die Auflagen in deutlich besserer Wirksamkeit? Drittens: Fördern oder beschränken sie die Fähigkeit armer Menschen, autonom zu handeln? Viertens: Lassen sie sich vor dem Hintergrund, dass sie bislang vorwiegend in Lateinamerika genutzt wurden, anderenorts replizieren?

333. Im Hinblick auf die Konsequenzen der Verhängung von Auflagen für CCT, was Menschenrechte betrifft, sind die Positionen uneinheitlich. Manche behaupten, dass sie im Widerspruch zum Wesen der Menschenrechtsagenda stehen und diese behindern, während andere die Bedeutung von Verpflichtungen betonen, die diese Rechte ergänzen.

334. Das erste Argument lautet, dass Menschenrechte nicht an die Erfüllung von Auflagen geknüpft sind und es – weil Soziale Sicherheit, Gesundheit und Bildung allgemein anerkannte Menschenrechte repräsentieren – deshalb nicht hinnehmbar ist, ein grundlegendes Menschenrecht durch die Verhängung und Durchsetzung von Auflagen in CCT-Programmen zu verweigern⁴². Dieses Problem wird durch den Umstand verschärft, dass die Erfüllung von Auflagen sowohl von den Empfängern als auch von der Verfügbarkeit sowie der Qualität grundlegender sozialer Dienste abhängt. Das Nichtvorhandensein solcher Dienste impliziert de facto den Ausschluss einer Gruppe von Menschen, die Zugang zum Recht auf Soziale Sicherheit benötigen. Diese Situation, so wird behauptet, liegt vor allem in Regionen vor, in denen es keine Sozialdienste gibt und in denen auch die Schutzbedürftigkeit traditionell größer ist. Außerdem können die Opportunitätskosten (in Bezug auf sowohl Geld als auch Zeit) im Zusammenhang mit der Erfüllung der Auflagen für CCT gerade die Schutzbedürftigsten benachteiligen, für die es im Allgemeinen am schwierigsten ist, solche Auflagen zu erfüllen. Es wird auch argumentiert, dass die Verantwortung für die Erfüllung der Auflagen ausschließlich von der einzelnen Person/dem einzelnen Haushalt zu tragen ist, sodass CCT implizit die Vorstellung von den „hilfewürdigen“ und den „nicht hilfewürdigen“ Armen unterstützen, was unter Menschenrechtsgesichtspunkten kritikwürdig ist. Rechte sind ihrem Wesen nach universell und können nicht von Würdigkeitsvorstellungen abhängig gemacht werden.

335. Es wurde jedoch bereits erwähnt, dass für die Verhängung von Auflagen auch unter einem an Rechten orientierten Blickwinkel plädiert werden kann. CCT wurden de facto als ein Weg konzipiert, eine Kombination von Rechten zu fördern und zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Dies bedeutet eine wichtige Veränderung der Wahrnehmung, weil Rechte im Prinzip zwar universell sind, in der Praxis jedoch für viele Arme, wenn nicht für die meisten von diesen, leere Versprechen geblieben sind. Anders ausgedrückt können CCT einen praktikablen Weg darstellen, um die Lücke zwischen der rechtlichen Grundlage von Rechten und ihrer Verwirklichung in der Praxis zu schließen. Wie behauptet wird, kann dies erreicht werden, weil anerkannt wird, dass das situative Wissen und Verhalten von Leistungsempfängern wichtig für die Verwirklichung ihrer Rechte sind. CCT können auch das Verhalten von Personen beeinflussen, die noch keine Leistungsempfänger sind, aber vielleicht ebenfalls am jeweiligen Programm teilnehmen möchten. Allgemeiner wird argumentiert, dass dort, wo die Auflagen nicht nur für die Leistungsempfänger verpflichtend sind, sondern auch für die Behörden, Programme dazu beitragen können, die notwendigen Voraussetzungen für ihre Erfüllung zu schaffen (d.h. die Verfügbarkeit von Basisdiensten). Aus diesem Grund werden CCT jetzt als ein Instrument positioniert, das dazu beiträgt, dass beide Seiten Verantwortung übernehmen, beispielsweise im Diskurs zur Unterstützung des Programms *Bolsa Familia* in Brasilien (siehe Kasten 3.11). Eine umfassende Erörterung der angebotsseitigen Vorteile würde den Rahmen dieses Überblicks sprengen. Es möge die Feststellung genügen, dass CCT häufig die Grenzen bestehender Sozialdienste aufzeigen und eine wertvolle Rolle dabei spielen können, Anstöße zu ihrer Verbesserung zu geben.

⁴² Siehe beispielsweise R. Künnemann und R. Leonhard: *Sozialgeldtransfers und Millenniumsentwicklungsziele – eine menschenrechtliche Betrachtung* (Stuttgart, Brot für die Welt, 2008), S. 25.

336. Außerdem ist bei der Beurteilung der Rolle von Auflagen in CCT-Programmen wichtig, zu berücksichtigen, wie diese von Behörden durchgesetzt werden. In der Praxis kann die unzureichende Erfüllung der Auflagen verschiedene Auswirkungen auf unterschiedliche Programme haben. Sie kann eine Bestrafung auslösen, die zum Ausschluss des Leistungsempfängers aus dem Programm führt. Umgekehrt kann die Nichterfüllung so interpretiert werden, dass sie die Funktion hat, die Schutzbedürftigkeit von Personen aufzuzeigen. Dies wirft ein Schlaglicht auf die Ausgewogenheit zwischen den angebotenen Lösungen und dem Bedarf des Leistungsempfängers bzw. darauf, dass es an dieser Ausgewogenheit mangelt. So kann eine „Rückmeldungsschleife“ entstehen, in der durch weitere Nachfragen allmählich bessere Lösungen gefunden werden können.

337. Schlussendlich zeigen neuere Erkenntnisse in der Verhaltensökonomik, dass „kurzsichtige Haushalte häufig auf eine Weise handeln, die auf lange Sicht ihrer eigenen Wohlfahrt abträglich ist (...) Die Festlegung von Auflagen bietet eine Möglichkeit, die negativen Auswirkungen dieser Kurzsichtigkeit zu begrenzen“⁴³. Mit anderen Worten können CCT einen Sicherheitsmechanismus gegen schlechte Entscheidungen liefern, die für Ziele in Bezug auf die menschliche Entwicklung bzw. das Wohl von Haushaltsmitgliedern nicht förderlich sind.

338. Das zweite wichtige Argument, dass zugunsten von an Auflagen geknüpfte Geldtransfers im Vergleich zu Transfers ohne Auflagen vorgebracht wurde, lautet, dass Auflagen für Familien einen starken Anreiz bieten, zu investieren – vor allem in die Gesundheit und Bildung ihrer Kinder. Mit Auflagen ist für Behörden auch ein Anstoß, wenn nicht sogar eine Verpflichtung verbunden, in maßgebliche Dienste zu investieren, wenn deren Verfügbarkeit und Qualität nicht zufriedenstellend sind. In der Praxis haben CCT zu guten Ergebnissen geführt, die im Allgemeinen solche Behauptungen zu bestätigen scheinen. Allerdings wurden bislang relativ wenige systematische Forschungen dokumentiert. In einer Wirkungsevaluierung der Verhängung von bildungsbezogenen Auflagen in Bezug auf die Einschulung und die Unterrichtsteilnahme beim mexikanischen CCT-Programm *Progesa* wurde ein signifikanter Effekt nachgewiesen. Unabhängig davon können auch bedingungslose Geldtransfers günstige Ergebnisse in Bezug auf die menschliche Entwicklung hervorbringen. In Brasilien trugen Altersrenten dazu bei, die Unterrichtsteilnahme zu verbessern, und es gibt Belege, dass die Mittel, die durch das namibische Rentensystem ausgezahlt wurden, letztlich für die Bildung der Kinder ausgegeben wurden, auch wenn dies nicht zur Auflage gemacht wurde. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass die Auflagen selbst ausschlaggebend dafür sind, dass Ziele in Bezug auf die menschliche Entwicklung erreicht werden. Das Auflagenelement trägt jedoch dazu bei, die Akzeptanz von Sozialtransfers an die Armen zu verbessern. Die Verhängung von Auflagen kann die politische Akzeptanz von Systemen verbessern, weil sie der sozialen Ethik der Reziprozität genügt, und zwar insofern, als Leistungen für die Armen (in der gleichen Weise wie für andere Mitglieder der Gesellschaft) in irgendeiner Weise Verantwortlichkeiten gegenüberstehen sollten.

339. CCT können auch eine Reihe von Nachteilen haben, was Ziele der menschlichen Entwicklung betrifft. Wenn beispielsweise ein Haushalt gesundheitsbezogene Auflagen nicht erfüllt, kann er von anderen Entwicklungsvorteilen wie verringerter Armut und verbesserter Ernährung ausgeschlossen werden, die mit demselben oder anderen CCT-Programmen verbunden sind. Dem Ziel der menschlichen Entwicklung würde kaum dadurch gedient, dass Haushalte wegen nicht erfüllter Auflagen mit dem zeitweiligen

⁴³ A. de Brauw und J. Hoddinott, *Is the conditionality necessary in conditional cash transfer programmes? Evidence from Mexico*, IPC One Pager Nr. 64 (Brasília, International Poverty Centre, 2008), S. 1.

oder gänzlichen Ausschluss aus dem Programm bestraft werden, wenn die unmittelbar negativ Betroffenen wahrscheinlich Kinder sind und nicht diejenigen, welche die Auflagen eigentlich erfüllen sollten.

340. Drittens wird argumentiert, dass CCT die Fähigkeit armer Menschen zu autonomen Handeln fördern, weil sie helfen, Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung und höheren Einkommen zu erhalten. Die Erfüllung von Auflagen kann auch die Verhandlungsposition und den Status von Frauen und Kindern innerhalb des Haushalts stärken. Weil Frauen und Kinder traditionell eine untergeordnete Stellung im Haushalt haben, kann dies für sie besonders wichtig sein. Auflagen können auch zur Überwindung der Stigmatisierung auslösenden Effekte beitragen, die ansonsten mit Wohlfahrtszahlungen verbunden sind. Andererseits sehen manche CCT als Ausdruck eines nicht von wohlmeinender Gesinnung getragenen Paternalismus, in dem zum Ausdruck kommt, dass man den Armen nicht zutraut, zu wissen, was für sie und ihre Familien am besten ist.

341. Viertens ist eine weitere wichtige Frage in der Debatte, ob CCT in anderen Ländern als den Vorreitern in Lateinamerika eingesetzt werden können. Eignen sie sich wirklich für Länder mit niedrigem Einkommen, und sind sie auch dort anwendbar, wo die bestehende Infrastruktur weniger gut entwickelt ist? Was in großen Ländern mit mittlerem Einkommen wie Brasilien möglich ist, unterscheidet sich beträchtlich von dem, was in einem Land mit niedrigem Einkommen in Afrika südlich der Sahara verwirklicht werden kann. Länder mit niedrigem Einkommen sind wahrscheinlich durch größere angebotsseitige Beschränkungen, einen gravierenden Mangel an Schulen und medizinischen Einrichtungen sowie begrenzte Haushaltsmittel behindert. Viele vertreten weiterhin die Position, dass in Ländern mit niedrigem Einkommen größere Wirkung erzielt werden kann, wenn die benötigten Mittel zur Überprüfung der Auflagenerfüllung anderswohin geleitet und genutzt werden, um die bestehenden Sozialdienste zu verbessern. Angebotsseitige Beschränkungen sind in ärmeren Ländern und den Regionen in ihnen fraglos größer.

342. Diese Debatte wird sich in der näheren Zukunft wahrscheinlich nicht beilegen lassen. Unabhängig davon haben sich CCT als ein vielversprechendes neues Instrument zur Verringerung der Armut und zur Verbesserung der Ergebnisse in Bezug auf die menschliche Entwicklung erwiesen.

4.3.2. Gute Verwaltungsführung und solide Verwaltungsleistung sicherstellen

343. Wenngleich zunehmend Einvernehmen über die Notwendigkeit besteht, den Zugang zu Einkommenssicherheit und unentbehrlicher Gesundheitsversorgung für alle zu garantieren, wird auch heftig über die ergänzende Frage diskutiert, *wie* diese Leistungen effektiv und effizient erbracht werden können. Gute Verwaltung und Verwaltungsführung sind letztlich die ausschlaggebenden Faktoren dafür, ob nationale Systeme der Sozialen Sicherheit funktionieren oder nicht. Gute Verwaltung und Verwaltungsführung können gewisse negative Auswirkungen schlechter Systemgestaltung aufwiegen, aber selbst ein gut gestaltetes System wird ohne gute Verwaltungsführung und gute Verwaltung nie in der Lage sein, Menschen wirkliche Soziale Sicherheit zu bieten.

344. Ein bestimmter Umfang an Leistungen der Sozialen Sicherheit kann auf verschiedene Weise eingeführt werden. Es müssen jedoch auch gewisse allgemeine Schritte und Grundsätze zur Anwendung kommen, und zwar in einem logischen Handlungsablauf:

- Festlegung klarer grundsatzpolitischer Ziele (beispielsweise Gewährleistung von Einkommenssicherheit für bestimmte Gruppen im Hinblick auf bestimmte Lebensrisiken, Verringerung der Armut innerhalb von Zielgruppen, Verringerung der Ein-

kommensungleichheit, Sicherstellung der Geschlechtergleichstellung und der Berücksichtigung des Bedarfs der Betroffenen usw.);

- Gestaltung der Institutionen, des Leistungsumfangs und der Erbringungsmechanismen einschließlich der Gestaltung der geeigneten Finanzierungsmechanismen und des Rechtsrahmens, ausgerichtet an den Zielen, die erreicht werden sollen;
- Nutzung des Sozialdialogs, um einen nationalen Konsens über Ziele und Erbringungsmechanismen herbeizuführen und aufrechtzuerhalten;
- Festschreibung der Systemgestaltung in einem Gesetzgebungsprozess, und
- kontinuierliche Überwachung, Evaluierung und Anpassung des Einführungsprozesses.

345. Der Gesamtprozess aus Einführung, Management und Verwaltung, Verwaltungsführung und Überwachung muss den Anforderungen der Transparenz, der Kalkulierbarkeit sowie der Rechenschaftslegung genügen und durch wirksamen, inklusiven und repräsentativen Sozialdialog und soziale Partnerschaft in Bezug auf Management und Verwaltungsführung partizipatorisch sein. Die Verwaltung von Systemen der Sozialen Sicherheit variiert jedoch beträchtlich von Land zu Land. Die weltweiten Organisationsformen reichen von öffentlicher Verwaltung durch Ministerien oder spezielle Behörden, (halb-)autonomen Institutionen (parastaatlichen Institutionen) über öffentlich-private Mischformen bis zu teilweise oder vollständig privatisierten Systemen unter öffentlicher Aufsicht. Um in einem solchen pluralistischen Umfeld auf pragmatische Weise Transparenz und aktive Verwaltungsführung durch die Sozialpartner zu erreichen, werden gut ausgebildete Manager und Führungskräfte sowie solide Managementinstrumente benötigt. Die sehr hohen Verwaltungskostenanteile, die bei vielen versicherungsmathematischen Bewertungen nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit durch die IAO festgestellt werden, sind ein Indiz dafür, dass viele Systeme zu wenig in diese Bereiche investieren.

346. Die Ausbildung von Managern und Führungskräften von Systemen der Sozialen Sicherheit bleibt in vielen nationalen Systemen chronisch unterentwickelt. Intensivierte Anstrengungen müssen unternommen werden, um angemessene Ausbildung in Finanzverwaltung und allgemeiner Verwaltung sowie in der Grundsatzgestaltung der Sozialen Sicherheit bereitzustellen. Systeme, die zwischen 5 und 30 Prozent des nationalen BIP umverteilen, verdienen höhere Investitionen in ihre Effektivität und Effizienz.

347. Ein immer häufiger eingesetztes Managementinstrument sind Leistungsindikatoren, die es den Führungskräften des Systems ermöglichen, zu beurteilen, ob nationale Systeme der Sozialen Sicherheit oder ihre Komponenten noch „auf Kurs“ sind, was das Erreichen ihrer erklärten Ziele betrifft. Viele nationale Systeme haben Leistungsindikatoren entwickelt, die beispielsweise zeigen, ob in Systemen zu viel Zeit für die Anspruchsbearbeitung aufgewendet wird, ob sie zu hohe Verwaltungskosten haben und ob sie zu wenig auf Kundenbeschwerden eingehen. Die IAO entwickelt Standardindikatoren, die bei ihren technischen Beratungsdienstleistungen zum Einsatz kommen werden.

348. Außerdem belegen nationale Erfahrungen die Bedeutung institutionalisierter Überwachungsmechanismen zur integrierten Leistungsverfolgung bei Systemen der Sozialen Sicherheit und in ihrem Umfeld (Makroökonomik, Arbeitsmarkt, Sozialbedingungen), die als Frühwarnsystem genutzt werden kann, um sich verändernde Bedingungen zu erkennen und sich gegebenenfalls daran anzupassen.

349. Die Vielfalt nationaler institutioneller Kontexte verhindert einen einheitlichen Ansatz zu guter Verwaltungsführung im Bereich der Sozialen Sicherheit, verlangt hinge-

gen an nationale Kontexte angepasste Lösungen, die es ermöglichen, die jeweiligen grundsatzpolitischen Ziele am effektivsten und effizientesten zu erreichen. Die internationalen Erfahrungen, die sich auch in Normen und Grundsätzen der IAO zur Sozialen Sicherheit widerspiegeln, lassen darauf schließen, dass die nachstehend aufgeführten Elemente vorhanden sein müssen, um wirksame institutionelle Rahmenbedingungen zu garantieren:

- Der Staat muss die Gesamtverantwortung übernehmen, um sicherzustellen, dass gesellschaftliche Ziele in ausgewogener Weise verfolgt werden.
- Die dreigliedrige Beteiligung an der Verwaltungsführung von Systemen der Sozialen Sicherheit gewährleistet die Vertretung derjenigen, welche die Soziale Sicherheit finanzieren, und derjenigen, die dadurch geschützt werden.
- Nationale Eigenverantwortung und die Bereitschaft, auf den Bedarf der Kunden einzugehen.

350. Die IAO-Übereinkommen und -Empfehlungen zur Sozialen Sicherheit enthalten viele Grundsätze guter Verwaltungsführung. Diese Instrumente beinhalten eine Reihe von Bestimmungen zur Sicherung der Rechte von Personen mit Deckung durch die Soziale Sicherheit (einschließlich des Rechts, Beschwerde zu erheben, und des Rechts auf Nichtdiskriminierung) sowie ihrer Beteiligung an Entscheidungsprozessen und Vorschriften in Bezug auf Rechenschaftslegung sowie solide und gerechte Finanzierung.

351. In der Empfehlung Nr. 67 wird der guten Koordinierung des Systems der Sozialen Sicherheit große Bedeutung beigemessen: Die Verwaltung sollte vereinheitlicht oder innerhalb eines allgemeinen Systems von Diensten der Sozialen Sicherheit koordiniert werden, und die Beitragszahler (sowohl Beschäftigte als auch Arbeitgeber) sollten durch ihre Verbände in den Organen vertreten sein, welche die Verwaltungsgrundsätze festlegen sowie dazu beraten und Gesetze vorschlagen oder Vorschriften festlegen. Wenn die Sozialversicherung durch eine separate Behörde verwaltet wird, sollte sie, was Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse betrifft, in einem Koordinierungsorgan mit den Behörden für die Sozialhilfe, das Gesundheitswesen und die Arbeitsvermittlung verbunden werden. Um Empfehlungen für Gesetzesänderungen und bessere Verwaltungsmethoden abzugeben sowie allgemein den Kontakt zwischen der Verwaltung und geschützten Personen aufrechtzuerhalten, sollten nationale und regionale Beiräte gebildet werden, in denen neben Gewerkschaften und Arbeitgebern Organe wie Bauernverbände, Frauenverbände und Kinderschutzgesellschaften vertreten sind.

352. Die Verwaltungsführung von Systemen der Sozialen Sicherheit mit der aktiven Beteiligung der Sozialpartner ist einer der Hauptbereiche des Sozialdialogs. Die Beteiligung der geschützten Personen an der Verwaltung von Systemen der Sozialen Sicherheit ist im Übereinkommen Nr. 102 und in mehreren anderen Übereinkommen zur Sozialen Sicherheit verankert. Die Beteiligung umfasst die Einbeziehung in die Verwaltungsräte von Institutionen der Sozialen Sicherheit und in nationale sozioökonomische Räte (siehe Kasten 4.10). In manchen Ländern mit unterentwickelten formellen nationalen Sozialdialoginstitutionen sind dreigliedrige Verwaltungsräte von Sozialversicherungsinstitutionen einer der wenigen formalisierten Orte für den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und der Regierung.

Kasten 4.10 **Die Niederlande: Rentenreform durch Sozialdialog**

Die Niederlande verfügen über eine starke Tradition des Sozialdialogs, was als ein wichtiger Faktor zur Einrichtung und Verwaltungsführung großer Betriebsrentenpläne beitrug, durch die der größte Teil der Beschäftigten eine zusätzliche Altersversorgung erhält. Die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise haben zu einer Situation geführt, in der viele Rentenfonds regulatorische Anforderungen nicht mehr erfüllen konnten. Höhere Lebenserwartung und infolge davon höhere Abhängigkeitsquoten wirken sich ebenfalls negativ auf das Rentensystem aus. Im März 2009 ersuchte das Kabinett den Sozial- und Wirtschaftsrat (SER), bis zum darauffolgenden Oktober Empfehlungen in Bezug auf eine Anhebung des Rentenalters abzugeben. Der SER ist ein Beratungs- und Konsultativorgan, das sich aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie unabhängigen Experten zusammensetzt. Die Verhandlungen zwischen den niederländischen Sozialpartnern scheiterten jedoch an zwischen ihnen strittigen Themen. Der Niederländische Industrie- und Arbeitgeberverband VNO-NCW wollte einen Teil der Renteninvestitionsrisiken auf die Systemmitglieder übertragen, während der Niederländische Gewerkschaftsbund FNV ohne Garantien für schutzbedürftige Arbeitnehmer oder Personen mit langer Berufstätigkeit, d.h. Beschäftigte, die im Jugendalter in den Arbeitsmarkt eingetreten sind, höheren Rentenaltern nicht zustimmen wollte.

Derweil verständigten sich die niederländischen Koalitionsparteien auf eine Anhebung des gesetzlichen Rentenalters: In einem ersten Schritt würde das Rentenalter 2020 von 65 auf 66 Jahre und anschließend 2025 auf 67 Jahre angehoben werden. Durch den Bruch der niederländischen Regierung im Februar 2010 wurden die Rentenreformdiskussionen zwischen den Sozialpartnern weiter verzögert. Nach wochenlangen Verhandlungen anerkannten die Sozialpartner die Notwendigkeit, zu einer bilateralen Vereinbarung zu gelangen, um ein einseitiges Vorgehen der Regierung zu vermeiden. Im Juni 2010 erzielten sie Einvernehmen über neue Bestimmungen zum Rentenalter in Betriebsrentensystemen, namentlich über eine Anhebung von 65 auf 66 Jahre im Jahr 2020. Um der steigenden Lebenserwartung Rechnung zu tragen, werden Arbeitnehmer, die mit 65 Jahren in den Ruhestand eintreten möchten, eine Kürzung der Rentenleistungen um 6,5 Prozent hinnehmen müssen. Weitere Anhebungen des Rentenalters sollen von regelmäßig alle fünf Jahre und 2015 erstmals durchgeführten Überprüfungen der Entwicklung der Lebenserwartung abhängig gemacht werden.

Quellen: Auf der Grundlage von M. Grunell: „Social partners agree on retirement age and pension schemes“, in *EIROOnline*, 2. August 2010; Y. Ghellab: *Recovering from the crisis through social dialogue*, Dialogue in Brief Nr. 1, IAA-Hauptabteilung Arbeitsbeziehungen (Genf, IAA, 2009).

353. In den Schlussfolgerungen der 89. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (2001) forderten die IAO-Mitgliedsgruppen die Entwicklung nationaler Strategien für Soziale Sicherheit. Sie sollten mit Beschäftigungsstrategien und anderen sozialpolitischen Grundsatzmaßnahmen eng koordiniert und mit diesen verknüpft werden. Außerdem sollten sie auf der Grundlage des Sozialdialogs ausgearbeitet werden⁴⁴.

354. Die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts haben gezeigt, dass die Entwicklung nationaler Strategien für Soziale Sicherheit mit großen Herausforderungen verbunden ist, weil sie ein hohes Maß an Koordinierung zwischen unterschiedlichen Ministerien (beispielsweise den Ministerien für Arbeit, soziale Angelegenheiten, soziale Entwicklung, Gesundheit, Planung und Finanzen sowie Ministerien, die für die Gleichstellungsthematik zuständig sind), anderen staatlichen Stellen, Sozialversicherungsinstitutionen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie anderen Akteuren erfordert. Dies ist jedoch ein außerordentlich wichtiger Prozess, bei dem die Komplexitäten grundsatzpolitischer Sozialschutzmaßnahmen sowie ihre Verknüpfungen und Wechselwirkungen mit anderen Politikbereichen berücksichtigt werden müssen. Die Beteiligung der Sozialpart-

⁴⁴ IAA: *Entschliebung und Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit*, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001, Abs. 16.

ner an diesen Prozessen ist wichtig dafür, ausgewogene und dauerhafte Lösungen zu erreichen (siehe Kasten 4.11).

Kasten 4.11
Nationaler Sozialdialogprozess zu Sozialer Sicherheit
in Uruguay, 2007-08

In den letzten Jahren haben mindestens 18 Länder in Lateinamerika und der Karibik Sozialdialogprozesse zur Unterstützung der Ausarbeitung grundsatzpolitischer Sozialschutzmaßnahmen eingerichtet. 2007 wurde in Uruguay der Nationale Dialog über Soziale Sicherheit (*Diálogo Nacional sobre Seguridad Social – DNSS*) aufgenommen. Daran nahmen etwa 80 Institutionen einschließlich der Regierung, Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Leistungsempfängern, internationalen Organisationen und Wissenschaftlern teil. Die neunmonatige Debatte wurde durch eine Kommission vorbereitet und durch fünf Fachkommissionen unterstützt. Die IAO war eingeladen, an der Einleitung dieses Prozesses im Jahr 2007 mitzuwirken, um die Debatten zu begleiten und die Ausarbeitung von Dialogberichten zu unterstützen. Bis zum Ende der ersten Phase im Jahr 2008 hatte der Dialogprozess zu zehn grundlegenden Vereinbarungen geführt.

Mehrere der Vorschläge bildeten die Grundlage von Reformen; die zwei wichtigsten betreffen die Regeln für den Bezug von Renten und Arbeitslosengeld. Die Reform des Altersrentensystems umfasste eine Absenkung der Mindestzahl der Beitragsjahre für den Anspruch auf den Rentenbezug, Maßnahmen zur Erleichterung der Deckung durch die Rentenversicherung für Arbeitnehmer mit unterbrochenen Erwerbsbiografien und zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter einen Bonus für Frauen in der Form von einem Versicherungsjahr pro Jahr Kindererziehung. Die Reform des Programms für das Arbeitslosengeld verbesserte die Koordinierung mit anderen Programmen der Sozialen Sicherheit sowie mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und betraf eine Verlängerung der Bezugsdauer für ältere Arbeitslose, die Einführung einer abgestuften Leistungsformel mit im Zeitverlauf sinkendem Leistungsniveau und eine automatische Verlängerung der Bezugsdauer um zwei Monate in Rezessionen.

Neben den Reformen als Ergebnis dieses Sozialdialogprozesses resultierten der „Plan de Equidad“ (durch den u.a. die Deckung durch das Kindergeld ausgeweitet und die Arbeitsvermittlung verbessert wurde), die Steuerreform (mit der eine Einkommensteuer eingeführt und das Steuersystem progressiver gemacht wurde) und die Gesundheitsreform (mit der die Pflichtzugehörigkeit zur Krankenversicherung ausgeweitet wurde) in einer starken Ausweitung der Deckung und Fortschritten bei der Verringerung der Armut. Der neue Präsident kündigte für 2010-11 eine zweite Phase an.

355. Nur wenn ein Sozialdialog mit einer soliden Grundlage stattfindet, ist es möglich, Mechanismen für gute Verwaltungsführung zu gewährleisten, die effektiv und effizient geschlechtsspezifische Aspekte berücksichtigende Leistungen erbringen und diese gegebenenfalls an veränderten Bedarf anpassen. In der Praxis führt der einzige Weg zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen hoher Deckung, angemessenen Leistungen und tragfähiger Finanzierung über den Dialog und den Konsens. Wie sich ein solches ausgewogenes Verhältnis erreichen lässt, ist eine wichtige Komponente in den Debatten über die notwendigen Reformen zur Anpassung von Systemen der Sozialen Sicherheit an demografische Veränderungen. Das Thema gewinnt rasch verstärkte Bedeutung in der aktuellen Zeit nach der Krise, in der große Konjunkturprogramme aus den Einnahmen der öffentlichen Hand zurückgezahlt werden müssen. Es besteht die Gefahr, dass der Sozialdialog unter Druck umgangen wird, was negative Auswirkungen auf den sozialen Frieden und die Stabilität haben kann.

4.4. Eine vierte Schlussfolgerung

356. In diesem Kapitel kehrten wir zu den wichtigsten grundsatzpolitischen Herausforderungen im Bereich der Sozialen Sicherheit zurück und stellten die Auswahlmöglich-

keiten und Optionen für nationale Grundsatzmaßnahmen vor. Angesichts des drängenden Bedarfs an Sozialer Sicherheit und ihres enormen potenziellen Beitrags zu den Aufgaben, die Armutsücke zu schließen, für mehr Chancengleichheit zu sorgen, die Wirtschaftsleistung und den Anpassungsprozess auf dem Arbeitsmarkt zu fördern sowie andere sozialpolitische Maßnahmen zu ergänzen, lautet die vielleicht optimistischste Schlussfolgerung, dass fast überall irgendetwas getan werden kann. Wenn erst einmal klare, realistische und pragmatische Ziele festgelegt wurden, können durch Investitionen in gute Verwaltungsführung Institutionen und fiskalischer Spielraum geschaffen werden. Die Voraussetzungen für den Erfolg auf lange Sicht sind eine klare und kohärente Vorstellung von Wirtschafts- und Sozialpolitik, solide Verwaltungsführung auf der Grundlage der Aufrechterhaltung und der Pflege des nationalen Konsenses durch nationalen Dialog, die Bereitschaft zur ständigen Überwachung der Leistung nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit und die Flexibilität zur Anpassung an Veränderungen. Um relevant zu bleiben, müssen moderne Systeme der Sozialen Sicherheit in einem Zustand kontinuierlichen Wandels gehalten werden. Eine der Voraussetzungen für auf den Bedarf der Kunden eingehende Verwaltungsführung sind Investitionen in das Personal, welches das System gestaltet, betreibt und führt. Auch sie können überall vorgenommen werden.

Kapitel 5

Zukünftige grundsatzpolitische Orientierung für die Organisation

357. Vor dem Hintergrund der vorausgegangenen Analyse hat die IAO begonnen, verschiedene strategische Ansätze zu verfolgen, die grob in zwei Arten von Strategien unterteilt werden können: Strategien zur Herbeiführung oder Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit und Strategien zur Aufrechterhaltung der langfristigen Tragfähigkeit. Auf beide Arten von Strategien wird in diesem Kapitel eingegangen.

5.1. Strategien zur Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit

358. Im Text wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Dreigliedrige IAO-Sachverständigentagung über Strategien zur Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit, die im September 2009 stattfand, für die Globale Kampagne für Soziale Sicherheit und Deckung für alle eine zweidimensionale Strategie für die Ausweitung in „horizontaler“ und „vertikaler“ Richtung billigte (siehe Kasten 5.1).

Kasten 5.1
Schlussfolgerungen der Dreigliedrigen Sachverständigentagung über
Strategien zur Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit
(Genf, September 2009)

In der Zusammenfassung des Vorsitzes wurde festgestellt, dass unter den Teilnehmern der dreigliedrigen Tagung ein hoher Grad an Einvernehmen in Bezug auf „die Bedeutung der Sozialen Sicherheit und ihre Rolle nicht nur für die Wohlfahrt des Einzelnen, sondern auch allgemein im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum und die wirtschaftliche Entwicklung herrschte. Es bestand ein Konsens über das allgemeine Recht auf Soziale Sicherheit und den Bedarf daran, und von allen Seiten wurde die Bedeutung des Sozialdialogs in Erinnerung gerufen.“

Es wurde darin hervorgehoben, dass die von der IAO vorgeschlagene zweidimensionale Strategie für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit breite Akzeptanz gefunden hatte, und die IAO wurde darin ersucht, in ihrer Arbeitsagenda für die nächsten Jahre die Intensivierung ihrer Anstrengungen zur Förderung der Ratifizierung und Durchführung der wichtigsten Übereinkommen in Bezug auf die Soziale Sicherheit vorzusehen.

In der Zusammenfassung des Vorsitzes wurde die Notwendigkeit der horizontalen Ausweitung der Deckung durch die Einführung und Erweiterung öffentlicher Basismaßnahmen mit dem Ziel betont, Einkommenssicherheit für die Bevölkerung im Erwerbsalter, grundlegende Gesundheitsleistungen für alle, im Rahmen eines unter grundsatzpolitischen Erwägungen festgelegten Umfangs an Bildungs-, Gesundheits-, Arbeitsmarkts- und Familienmaßnahmen koordinierte kinderorientierte Einkommensleistungen sowie Grundrenten für Alte und Invalide zu garantieren. Sprecher von Regierungen betrachteten dies als eine soziale Investition, die auch zu nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung beitragen werde. Diese Sichtweise wurde von der Arbeitnehmerseite unterstützt, die

gemeinsam mit verschiedenen Regierungen für die Ausarbeitung einer internationalen Arbeitsnorm zum sozialen Basisschutz plädierte. Während die Arbeitgeberseite erklärte, dass Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit wichtige Elemente für die Entwicklung des Sozialschutzes und seine Finanzierung seien, brachte sie die Präferenz für einen unverbindlichen Mechanismus zum Ausdruck, weil bei ihr der Eindruck vorherrsche, dass ein pragmatischer Ansatz auf der Grundlage guter Praxis der effizienteste Mechanismus sei, um das Ziel der Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit zu erreichen.

359. Vor dieser Tagung waren auf regionalen dreigliedrigen Tagungen (für Lateinamerika im Dezember 2007 sowie für die asiatisch-pazifische Region und die arabischen Staaten jeweils im Mai 2008) Diskussionen geführt worden, welche die Grundlage für die Sachverständigentagung bildeten. Sie stellten eine substanzielle Investition vonseiten des Amtes in einen grundsatzpolitischen Konsultationsprozess über Soziale Sicherheit dar ¹. Die Verpflichtung, die auf dem Zweiten Afrikanischen Symposium für menschenwürdige Arbeit in Yaoundé im Oktober 2010 unter dem Motto „Verwirklichung eines sozialen Basisschutzes durch den Globalen Beschäftigungspakt“ von Delegierten von 47 afrikanischen Regierungen sowie 26 Arbeitgeber- und 26 Arbeitnehmerverbänden unterzeichnet wurde, bestätigte die Gültigkeit der zweidimensionalen Strategie im Kontext von Nationen mit – bislang – sehr beschränkter Deckung durch die Soziale Sicherheit (siehe Kasten 5.2) ².

Kasten 5.2

„Dreigliedrige Erklärung von Yaoundé über die Einführung des sozialen Basisschutzes“

Am Zweiten Afrikanischen Symposium für menschenwürdige Arbeit in Yaoundé im Oktober 2010 mit dem Titel „Verwirklichung eines sozialen Basisschutzes durch den Globalen Beschäftigungspakt“ nahmen Delegierte aus 47 afrikanischen Mitgliedstaaten der IAO einschließlich jeweils 26 Vertretern von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden teil. Am 8. Oktober 2010 nahm das Symposium die „Dreigliedrige Erklärung von Yaoundé über die Einführung des sozialen Basisschutzes“ an.

Die Delegationen ersuchten Regierungen und Sozialpartner in Afrika „entschiedene Schritte zu unternehmen, um durch die Annahme einer zweidimensionalen Strategie für die Ausweitung wirksamer Deckung durch die Soziale Sicherheit das Niveau der Sozialen Sicherheit für alle in Afrika zu verbessern“, und zwar wie folgt:

- „Die horizontale Dimension sollte aus der raschen Einführung des sozialen Basisschutzes auf der nationalen Ebene bestehen, d.h. eines festgelegten Mindestumfangs an Transfers, Rechten und Ansprüchen, die Zugang zu unentbehrlicher medizinischer Versorgung und ein ausreichendes Einkommen allen denjenigen bieten, die eines solchen Schutzes bedürfen.“
- „In der vertikalen Dimension sollte versucht werden, so vielen Menschen in unseren Gesellschaften wie möglich und so rasch wie möglich ein höheres Niveau der Sozialen Sicherheit zu bieten – zumindest in Übereinstimmung mit den Deckungs- und Leistungsanforderungen des IAO-Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952. Als eine Vorbedingung sollten diese Anstrengungen auf grundsatzpolitischen Maßnahmen zur allmählichen Formalisierung der informellen Wirtschaft Afrikas basieren.“

¹ Reihe ILO Social Security Policy Briefing: *Documento 4, Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en America Latina*, (2008); *Papier 5, Interregional Tripartite Meeting on the Future of Social Security in Arab States* (2008); *Papier 6, Asia-Pacific Regional High-Level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage* (2008).

² IAA: *Yaoundé Tripartite Declaration on the Implementation of the Social Protection Floor*, adopted at the Second African Decent Work Symposium, Yaoundé, 8. Okt. 2010.

Die Delegierten forderten auch „verstärkte Bemühungen in Bezug auf rasche Aktivitäten mit dem Ziel der möglichst breiten Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 102“ und ersuchten die IAO „die Option der Einführung eines neuen Mechanismus zu prüfen, der Ländern Orientierung bei der Einführung des sozialen Basisschutzes auf der nationalen Ebene bietet“. Die IAO wurde eingeladen, eine führende Rolle bei der Ausarbeitung eines strategischen Aktionsplans für gemeinsame Folgemaßnahmen mit der Afrikanischen Union, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie anderen Akteuren zu spielen.

Quelle: IAA: *Yaoundé Tripartite Declaration on the Implementation of the Social Protection Floor*, angenommen vom Zweiten Afrikanischen Symposium für menschenwürdige Arbeit, Yaoundé, 8. Oktober 2010.

5.1.1. Grundsätze für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit

360. Auf der 89. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2001 fand eine allgemeine Aussprache über Soziale Sicherheit statt³. Das daraus hervorgehende Dokument *Entschließung und Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit* enthielt eine detaillierte Auflistung fachlicher, sozialer und politischer Aspekte, die bei der Ausarbeitung eines für die IAO geeigneten Ansatzes zur Entwicklung von Grundsätzen und Praxis der Sozialen Sicherheit berücksichtigt werden sollten.

361. Die Schlussfolgerungen können grob in vier Abschnitte unterteilt werden:

- Eine Auflistung grundlegender Prinzipien, beginnend mit der Bekräftigung der „feierlichen Verpflichtung der Internationalen Arbeitsorganisation, bei den einzelnen Nationen der Welt Programme zur Erreichung folgender Ziele zu fördern: (...) Ausbau von Maßnahmen der Sozialen Sicherheit, um allen, die eines solchen Schutzes bedürfen, ein Mindesteinkommen zu sichern, und um umfassende ärztliche Betreuung zu gewährleisten“ (Punkte 1 bis 3 der Schlussfolgerungen).
- Feststellungen in Bezug auf die Prinzipien und Auswahlmöglichkeiten, welche die Grundlage des Aufbaus nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit bilden sollten, ausgehend von dem Axiom, dass „es kein für alle Kontexte geeignetes Einheitsmodell von Sozialer Sicherheit gibt“ (Punkte 4 bis 6 der Schlussfolgerungen).
- Feststellungen betreffend die Umsetzung dieser grundlegenden Konzepte in der Praxis funktionierende Sozialschutzsysteme innerhalb des konzeptionellen Rahmens der menschenwürdigen Arbeit. Die grundlegende Prämisse lautet, dass „für Personen im Erwerbsalter ein sicheres Einkommen am besten durch menschenwürdige Arbeit bereitgestellt wird“, was zu der Schlussfolgerung 16 führt, dass „innerhalb des Rahmens der grundlegenden Prinzipien (...) jedes Land eine nationale Strategie für seine Anstrengungen zur Verwirklichung von Sozialer Sicherheit für alle festlegen sollte, [...] die eng mit seiner Beschäftigungsstrategie verknüpft ist“. Zu den Themen, auf die eingegangen wird, zählen demografische (einschließlich alterungsbezogene), finanzielle (einschließlich der Notwendigkeit der Tragfähigkeit) und übergreifende Aspekte einschließlich des Bedarfs an geschlechtergerechten Maßnahmen sowie die Bedeutung des Solidaritätsprinzips in Sozialschutzsystemen (Punkte 7 bis 16 der Schlussfolgerungen).
- Eine Beschreibung der weiteren Vorgehensweise. Als zentrales Element wird eine groß angelegte Kampagne zur Förderung der Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit vorgeschlagen. Ferner enthält sie Hinweise darauf, wie die IAO die Synergien mit ihren Mitgliedsgruppen, mit der internationalen Gemeinschaft

³ IAA: *Social security: Issues, challenges and prospects*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001.

maßgeblicher Fachleute und mit anderen internationalen Organisationen herbeiführen sollte.

362. Eine Reihe grundlegender Aspekte oder Prinzipien kann aus der allgemeinen Aussprache im Jahr 2001, dem Mandat und der Verfassung der IAO, den bereits erwähnten Rechtsinstrumenten und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte abgeleitet werden. Dazu zählen: die allgemeine Deckung, die stufenweise Verwirklichung dieser Deckung, Sofortschutz vor Diskriminierung, Angemessenheit einschließlich Leistungsäquivalenz, auf Rechten basierende Leistungen, Pluralismus, finanzielle Tragfähigkeit, gute Verwaltungsführung und Ergebnisorientierung. Diese Prinzipien können als Grundlage für nationale grundsatzpolitische und strategische Entscheidungen dienen.

Allgemeine Deckung

363. Die allgemeine Deckung bezieht sich auf das grundsatzpolitische Ziel, dass alle Menschen Zugang zu wenigstens einem angemessenen Mindestumfang an formeller Sozialer Sicherheit haben sollten. Sie impliziert nicht zwingend, dass die Art der Leistungen und die Organisation, die sie verwaltet, für alle Untergruppen der Bevölkerung identisch sein müssen. Und realistischerweise bedeutet es nicht, dass eine solche allgemeine Deckung von heute auf morgen erreicht werden kann, auch wenn dies vielleicht bedauerlich ist. Allgemeine Deckung in diesem Kontext bedeutet jedoch, dass Länder sich zuerst auf die Einführung eines festgelegten Mindestumfangs an Leistungen, d.h. auf Transfers, konzentrieren sollten, die einen „sozialen Basisschutz“ ausmachen.

364. Zwangsläufig wird die allgemeine Deckung in manchen Fällen erst einmal als ein Entwicklungsziel definiert werden müssen, das stufenweise in einem bestimmten Zeitrahmen erreicht werden soll. Nicht alle Länder können sich ein vollständiges Spektrum an Leistungen der Sozialen Sicherheit leisten oder verfügen über etablierte logistische Systeme, um ohne Zeitverzug die gesamte Bevölkerung zu erreichen. Trotzdem sollte die allgemeine Deckung zu einem klaren Ziel erklärt werden, das nach und nach erreicht werden muss.

Stufenweise Verwirklichung der allgemeinen Deckung

365. In allen Ländern kann in Entwicklungsplänen beschrieben werden, wie der allgemeine Zugang zu unentbehrlichen Leistungen innerhalb eines realistischen Zeitrahmens verwirklicht werden kann. Dies erfordert unweigerlich Entscheidungen über Prioritäten und die zeitliche Abfolge der Einrichtung von Leistungssystemen, während der Schutz vor Diskriminierung unverzüglich gewährleistet werden muss. Die Aufmerksamkeit muss sich anfänglich darauf richten, diejenigen Teile von Sozialschutzsystemen zu stärken, die Leistungen mit dem größten Potenzial für die Verringerung der Armut auf kurze und längere Sicht erbringen, und darauf, das Wachstum der Produktionskapazität der Bevölkerung sicherzustellen.

366. Die Metapher eines mehrstöckigen Gebäudes für ein nationales System der Sozialen Sicherheit ist nützlich, und es liegt auf der Hand – um bei diesem Bild zu bleiben –, dass seine Entwicklung nicht nach dem Bau des untersten Stockwerkes enden sollte. Abhängig von der Entwicklungsstufe, die eine Gesellschaft bis zum jeweiligen Zeitpunkt erreicht hat, wünscht sie vielleicht, der Einführung eines Leistungsumfangs, der einen sozialen Basisschutz ausmachen würde, eine hohe Priorität beizumessen. Wie nachstehend erläutert wird, stellt dies nur die erste Stufe einer aufwärts führenden *Treppe* dar. Das Ziel ist dagegen, so vielen Menschen wie möglich in dem Maß einen höheren Grad an Sicherheit zu bieten, in dem die kontinuierliche Entwicklung der Volkswirtschaft dies gestattet.

367. Die Gelegenheit für den weiteren Ausbau nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit sollte sich eröffnen, wenn durch Wirtschaftswachstum der fiskalische Spielraum dafür verfügbar wird. Die entscheidende Voraussetzung ist, dass Systeme so gestaltet sein sollten, dass sie einerseits (finanziell) progressiv sind, andererseits aber gleichzeitig rational sind (d.h., dass mit ihnen prioritärer Bedarf in einer logischen Reihenfolge gedeckt werden kann) und es gestatten, mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung den Grad der Sicherheit zu erhöhen. Auf jeder Entwicklungsstufe muss der Umfang der Beiträge und Steuern, die für Prioritäten der Sozialen Sicherheit aufgewendet werden, innerhalb eines nationalen Gesamtressourcenrahmens auf der Grundlage eines nationalen Konsenses bestimmt werden.

Angemessenheit und Leistungsäquivalenz

368. Die Forderung nach Angemessenheit der Leistungen hat zwei Dimensionen: Erstens müssen die Leistungen allen Gebietsansässigen ermöglichen, ihren Grundbedarf zu decken. Dies ist die Mindestanforderung in Bezug auf Angemessenheit, die für alle Gebietsansässigen unabhängig davon gilt, ob sie Steuerzahler oder Beitragszahler sind. Die Leistungen müssen ausreichen, um allen Empfängern zu ermöglichen, ein in sozialer Hinsicht menschenwürdiges Leben zu führen. Mit anderen Worten muss das Leistungsniveau so gestaltet werden, dass das Einkommen der Empfänger die Armutsgrenze erreicht und der Umfang der Gesundheitsleistungen dem nationalen Standard dessen entspricht, was als unentbehrliche Leistungen eingestuft wird. Offensichtlich besteht genügend Spielraum für nationale Ermessensentscheidungen in Bezug auf die ausreichende Höhe des Mindesteinkommens oder Armutsgrenzen sowie einen angemessenen Umfang der Gesundheitsleistungen. Eine einheitliche Definition scheint unmöglich und nicht praktikabel. Leistungen können jedoch als unangemessen gelten, wenn sie es den Empfängern nicht gestatten, in einem Umfang Waren zu kaufen oder Zugang zu Dienstleistungen zu erhalten, den sie benötigen, um ein Leben ohne Hunger und mit einem Gesundheitszustand führen zu können, der nicht schlechter ist als derjenige des Durchschnittsverdieners in der Gesellschaft, der ein ähnliches Morbiditätsprofil aufweist (und Zugang zu Gesundheitsdiensten hat).

369. Die zweite Dimension von Angemessenheit wird durch den Begriff der Leistungsäquivalenz beschrieben, d.h. durch den Grundsatz, dass Menschen ein angemessener Gegenwert für ihre Steuern oder Beiträge garantiert werden muss. Nachdem über viele Jahre Beiträge in ein Rentensystem eingezahlt wurde, ist einleuchtend, dass das Leistungsniveau in einem gewissen Verhältnis zu der Beitragssumme stehen und nicht nur den Grundbedarf decken sollte. Das entscheidende Ergebnis, das ein System mit Geldleistungen erreichen muss, ist die Einkommenssicherheit, die garantiert werden kann, wenn ein System eine kalkulierbare Ersatzquote in einer bestimmten Höhe erwirtschaftet. Die IAO-Übereinkommen und insbesondere das Übereinkommen Nr. 102 geben angemessene Niveaus vor, bei denen die Mindestersatzquoten von der Zahl der Beitragsjahre abhängig sind.

Bereitstellung von Leistungen als ein Rechtsanspruch

370. Die Bereitstellung von Leistungen als ein Rechtsanspruch hat zwei Dimensionen: das grundlegende Menschenrechtselement und das erworbene Recht von Beitragszahlern auf Leistungen, die zu ihren Beiträgen äquivalent oder proportional sind. Leistungsansprüche sollten präzise angegeben werden, damit daraus verlässliche Rechte von Gebietsansässigen und/oder Beitragszahlern abgeleitet werden können. Leistungen sollten als ein klar definiertes Recht alle Gebietsansässigen vor Armut schützen.

371. Wenn Leistungen auf Beiträgen oder zweckgebundenen Steuern basieren, sollte im Recht die genaue Art der Beziehung zwischen den zu entrichtenden Beiträgen und dem

Umfang sowie der Höhe der Leistungen spezifiziert werden, auf die ein Beitragszahler Anspruch hat. Die Mindestleistungsniveaus sollten den Anforderungen im Übereinkommen Nr. 102 oder neueren Übereinkommen genügen, die ein höheres Maß an Schutz bieten.

Pluralismus

372. Weder Angemessenheit noch allgemeine Deckung implizieren, dass einheitliche Mittel verwendet werden müssen, um das Ziel zu erreichen. Es viele Arten und Weisen, mit denen im Rahmen einer umfassenden nationalen Strategie für Soziale Sicherheit grundlegende Garantien Sozialer Sicherheit in Übereinstimmung mit der obigen Beschreibung oder höhere Niveaus der Sozialen Sicherheit eingeführt werden können.

373. Manche Länder werden versuchen, die Sozialversicherung auszuweiten und sie mit der Sozialhilfe zu kombinieren, während andere für Arme durch Subventionen den Zugang zur Deckung durch die Sozialversicherung erleichtern werden (eventuell auf Gemeinschaftsebene) und noch andere steuerfinanzierte allgemeine Systeme einrichten werden. Im Hinblick auf die Finanzierungsinstrumente, die Gestaltung der Leistungsansprüche und der Leistungsakkumulation sowie administrative Organisationsformen einschließlich von beispielsweise Mechanismen, um die Einhaltung der Beitragspflichten zu gewährleisten und das Auftreten von *Moral Hazard* zu minimieren, besteht ein breites Spektrum von Auswahlmöglichkeiten und Kombinationen. Jeder Ansatz hat seine Vor- und Nachteile, und über jeden wird auf der Grundlage früherer Erfahrungen und nationaler Werte entschieden. Das zentrale Ziel ist letztlich, dass alle Menschen die grundlegenden Garantien erhalten und darauf vertrauen können.

374. Weltweite Erfahrungen und Belege zeigen, dass es kein für alle Kontexte geeignetes Einheitsmodell für die Bereitstellung von Sozialer Sicherheit und sozialem Gesundheitsschutz und keinen Königsweg zur Verwirklichung der allgemeinen Deckung gibt.

Finanzielle, fiskalische und wirtschaftliche Tragfähigkeit

375. Systeme der Sozialen Sicherheit sollten so finanziert werden, dass ihre finanzielle, fiskalische und wirtschaftliche Funktions- und Tragfähigkeit soweit irgend möglich auf lange Sicht gewährleistet ist. Kein umfassendes System der Sozialen Sicherheit kann ohne eine stabile Einnahmenbasis aufrechterhalten werden. Genauso, wie es kein für alle Kontexte geeignetes Einheitssystem der Sozialen Sicherheit gibt, gibt es kein für alle Kontexte „richtiges“ Niveau der Sozialausgaben. Im Anteil der Sozialausgaben am BIP pro Jahr spiegeln sich zwei wichtige Faktoren wider: das demografische Verhältnis, d.h. das Verhältnis der durchschnittlichen Zahl der Beitragsempfänger zur Gesamtbevölkerung, und das finanzielle Verhältnis, d.h. das Verhältnis des durchschnittlichen Umfangs oder monetären Wertes der durchschnittlichen Leistung pro Jahr und Beitragszahler zum Betrag des BIP pro Kopf. Der erste Faktor hängt weitgehend, aber nicht ausschließlich, von der demografischen Struktur, der Morbiditätsstruktur und der Beschäftigungsstruktur des jeweiligen Landes ab. Er kann aber auch von Verhaltens- und Steuerungsaspekten beeinflusst werden, beispielsweise von der Altersschwelle, bei deren Erreichen Personen „gestattet“ wird oder sogar aufgefordert werden, aus dem Arbeitsmarkt auszuscheiden. Im zweiten Faktor, dem finanziellen Verhältnis, spiegeln sich in erster Linie normative Werte einer Gesellschaft in Bezug auf die Angemessenheit von Leistungsniveaus wider. In beiden Faktoren kommt implizit eine Reihe von grundsatzpolitischen Entscheidungen einer Gesellschaft zum Ausdruck, sodass sie durch solche Entscheidungen auch wieder verändert werden können. Systeme verlieren nicht die Tragfähigkeit, weil das demografische oder das finanzielle Verhältnis steigt, sondern weil entweder:

- explizite oder implizite grundsatzpolitische Entscheidungen in Bezug auf die Großzügigkeit der Systeme nicht mit grundsatzpolitischen Entscheidungen in Einklang stehen, die den fiskalischen Spielraum für das System als Ganzes oder einige individuelle Leistungssysteme definieren; oder
- Leistungssysteme Anreize bieten, die eine abträgliche Wirkung auf die Gesamtproduktivität haben, wodurch sich das Gesamt-BIP in einem Maß verringert, das für die breite Gesellschaft nicht akzeptabel ist.

376. Die finanzielle, fiskalische und wirtschaftliche Tragfähigkeit müssen einfach gewährleisten, dass dem Umfang der Leistungszusagen eine gleich große Zahlungsbereitschaft gegenübersteht – was absolute Transparenz in Bezug auf das erwartete Langzeitausgabenniveau und den wahrscheinlichen fiskalischen Spielraum erfordert, der zur Finanzierung solcher Leistungen benötigt wird. Dies kann durch versicherungsmathematische Langzeit- und Sozialhaushaltsszenarien erreicht werden, die auch sicherstellen müssen, dass keine Ressourcen durch ineffiziente Verwaltung verschwendet werden.

Verantwortung für die Verwaltungsführung

377. Zum einen sollte der Staat der letztendliche Garant der Rechte auf Soziale Sicherheit bleiben. Zum anderen sollten die Finanzierer/Beitragszahler und die Leistungsempfänger an der Verwaltungsführung von Systemen und Programmen mitwirken. Dies bedeutet, dass die letztendliche Verantwortung für die Soziale Sicherheit aller Menschen auf dem Territorium eines Staates bei diesem Staat liegen muss. Wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer allerdings unmittelbar zur Finanzierung eines Systems der Sozialen Sicherheit beitragen, sollten sie stets eine direkte Rolle bei seiner Aufsicht sowie seiner Verwaltungsführung spielen und sicherstellen, dass die Leistungen in Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften erbracht werden. Bei steuerfinanzierten Systemen sollten Arbeitgeber, Arbeitnehmer und andere Gruppen der Zivilgesellschaft in einer beratenden Funktion mitwirken. Angesichts der zunehmenden Komplexität des Managements und der Verwaltungsführung von Systemen der Sozialen Sicherheit sollten die Mitglieder der Mechanismen für Aufsicht und Verwaltungsführung für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben gut ausgebildet werden. Dies setzt zunehmend ein Mindestmaß an Finanzkompetenz und die Entwicklung robuster Leistungsindikatoren voraus, mit denen die Leistung eines Systems gemessen werden kann.

Ergebnisorientierung

378. Was letztlich zählt, sind die Ergebnisse nationaler Strategien für Soziale Sicherheit, nicht die Wege und Mittel, mit deren Hilfe Länder versuchen, diese Ergebnisse zu erreichen, die – wie weiter oben bereits festgestellt wurde – so vielfältig sein können und sollten wie die Umstände in den Ländern selbst. Naturgemäß ist die Soziale Sicherheit ein Thema mit einer gewissen fachlichen Komplexität, und Arbeiten zu dem Thema zeichneten sich lange dadurch aus, dass Theoretiker und Praktiker sich um ein tiefergehendes Verständnis sowohl dieser fachlichen Aspekte als auch der angeblichen Zielkonflikte zwischen beispielsweise der Maximierung des Wohlergehens der Leistungsempfänger und der Maximierung der wirtschaftlichen Effizienz bemühten.

379. Der zentrale Aspekt eines pragmatischen grundsatzpolitischen Ansatzes ist, dass das Hauptaugenmerk und der Schwerpunkt auf die Ergebnisse von Sozialschutzmaßnahmen gelegt werden sollten, nicht auf die Mittel und Methoden zum Erreichen solcher Ergebnisse – d.h. auf die Entrichtung von Beiträgen und die Angemessenheit von Leistungen, die an diejenigen gezahlt werden, die einen Anspruch auf diese Leistungen oder Bedarf daran haben. Entsprechend sollte auch den detaillierten Mechanismen der Systemgestaltung keine zu hohe Bedeutung beigemessen werden.

380. Bei der Erbringung von Dienstleistungen zur fachlichen Beratung und zur Schaffung von Kapazität in Bezug auf Soziale Sicherheit soll der Ansatz, der verfolgt wird, folglich vor allem pragmatisch sein (natürlich innerhalb des Mandats der IAO, wie es in der Verfassung verankert ist sowie in den Übereinkommen und Empfehlungen zum Ausdruck kommt). Das bedeutet, dass das Streben nach optimalen sozialen Ergebnissen im Mittelpunkt stehen sollte, statt sich zu tief in wissenschaftlichen Debatten über die Prozesse und Methoden für das Erreichen dieser Ergebnisse zu verstricken. Ergebnisse werden an den weiter oben aufgeführten Prinzipien gemessen, die im Wesentlichen die Werte widerspiegeln, die im Bestand an Rechtsinstrumenten festgeschrieben sind, aus denen die IAO ihre Legitimation ableitet. Bei der Beurteilung nationaler Systeme muss die IAO grundsätzlich überprüfen, ob die sozialen Ergebnisse, die durch die obenstehenden Prinzipien definiert werden, erreicht wurden.

5.1.2. Die horizontale und die vertikale Dimension der Ausweitung der Sozialen Sicherheit: das grundsatzpolitische Paradigma der „Treppe der Sozialen Sicherheit“

381. Angesichts der grundlegenden Prinzipien, welche die Basis des Ansatzes der IAO bilden, kann eine konzeptionelle Strategie für die Kampagne zur Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit als ihrem Wesen nach zweidimensional betrachtet werden. Eine Dimension umfasst die Ausweitung einer gewissen Einkommenssicherheit und des Zugangs zu Gesundheitsversorgung, selbst auf einem bescheidenen Basisniveau, auf die gesamte Bevölkerung. Diese Dimension kann als die „horizontale“ Ausweitung bezeichnet werden. In der zweiten Dimension würde versucht, ein höheres Maß an Einkommenssicherheit und Zugang zu Gesundheitsversorgung höherer Qualität auf einem Niveau bereitzustellen, das den Lebensstandard von Menschen auch dann schützt, wenn sie mit grundlegenden Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verlust des Hauptverdieners oder Alter konfrontiert werden. Diese Dimension kann als der „vertikale“ Aspekt der Ausweitung bezeichnet werden. Beide Dimensionen sollten parallel verfolgt und an nationale Umstände angepasst werden.

382. In der horizontalen Dimension wird versucht, einen Basisumfang an Kernleistungen so rasch wie möglich auf so viele Bevölkerungsgruppen wie möglich auszuweiten, während sich in der vertikalen Dimension die Anstrengungen darauf richten, den Umfang der Deckung – der Umfang und die Höhe der Leistungen – auf das im Übereinkommen Nr. 102 beschriebene Niveau und vorzugsweise auf höhere Niveaus anzuheben, wie sie in anderen aktuelleren IAO-Übereinkommen definiert sind.

Die horizontale Dimension

383. Unabhängig davon, wie vielfältig und gravierend die Unsicherheitsfaktoren sind sowie wie groß die Fähigkeit zu ihrer Bewältigung ist, sollte die Soziale Sicherheit gewährleisten, dass zwei grundlegende Formen des Bedarfs für alle gedeckt werden, und zwar der Bedarf an einem Grundeinkommen und am Zugang zu Gesundheitsversorgung. Gleichzeitig sollte die Hervorhebung der Bedeutung der Sozialen Sicherheit nicht den Umstand verschleiern, dass zahlreiche andere Interventionen verfügbar sind, um Unsicherheit zu verringern. Und sie sollte auch nicht dazu führen, dass die notwendige Stärkung der Beziehung zwischen der Bereitstellung Sozialer Sicherheit und anderen Aspekten staatlichen Handelns vernachlässigt wird.

384. Es ist nicht erforderlich, nach Argumenten dafür zu suchen, wie wichtig es für jeden Haushalt und für jede Person auf der Welt ist, (mindestens) ein Grundeinkommen zu haben. Letztlich ist der Bezug eines Einkommens überall in der zeitgenössischen Gesellschaft unbestreitbar eines der zentralen Lebensziele und -motive. Die Empfehlung

(Nr. 67) betreffend Sicherung des Lebensunterhaltes, 1944, enthält eine weitergehende Beschreibung des Ziels von Systemen für Einkommenssicherheit. Beispielsweise sollte „jedes System der Sicherung des Lebensunterhaltes [...] der Milderung der Armut und der Verhütung von Not dienen, indem es die Mittel zum Lebensunterhalt, die wegen Arbeitsunfähigkeit (einschließlich der durch Alter bedingten) oder der Unmöglichkeit, lohnende Beschäftigung zu finden, oder infolge des Todes des Ernährers ausgefallen sind, angemessen ersetzt“ (Absatz 1).

385. Was „angemessen“ ist, ist eine offene Frage. Die Angemessenheit betrifft sowohl die Definition von grundlegender Einkommenssicherheit als auch den Umfang unentbehrlicher Gesundheitsversorgung. Sie bezieht sich auf Bedarf, beispielsweise im Hinblick auf Gesundheitsleistungen, und auch auf politische Entscheidungen und Diskussionen über Erschwinglichkeit auf der nationalen Ebene. Wie detailliert an anderer Stelle in diesem Dokument erörtert wird, sind trotz des offenkundigen Bedarfs an Einkommenssicherheit und am Zugang zu Gesundheitsversorgung sowie der Etablierung des allgemeinen Rechts auf Soziale Sicherheit weltweit sehr viele Menschen nach wie vor von der Deckung ausgeschlossen, vor allem in Entwicklungsländern.

386. Im April 2009 machte der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB) auf einen neuen strategischen Ansatz zur notwendigen horizontalen Ausweitung durch die Förderung von Garantien für grundlegende Soziale Sicherheit im Rahmen eines allgemeinen sozialen Basisschutzes aufmerksam (siehe Abschnitt 5.1.3 weiter unten) ⁴.

Die vertikale Dimension

387. Das Konzept des sozialen Basisschutzes stellt einen wichtigen strategischen Ansatz zur „horizontalen“ Ausweitung der Deckung bei schutzbedürftigen sowie ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppen dar und insbesondere bei Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft. Länder mit beschränkter fiskalischer Kapazität können den integrierten Schutz der Sozialen Sicherheit auf dem Leistungsniveau und in der Breite der Lebensrisiken, die in den IAO-Normen zur Sozialen Sicherheit definiert sind, kurzfristig nicht bieten.

388. In dem Maß, in dem Länder fiskalischen Spielraum gewinnen, ist damit zu rechnen, dass sie im Rahmen der Übereinkommen ⁵ Schritte unternehmen, um entsprechend besseren Schutz zu verwirklichen. Um auf die Gebäudemetapher zurückzukommen, wird das Ziel sein, ein Stockwerk höher und mit mehr Perspektiven zu bauen als lediglich das unterste Stockwerk.

389. Es ist offensichtlich, dass Bevölkerungsgruppen mit einem Einkommen über der „Armutsgrenze“ versuchen werden und das Recht dazu haben, für sich selbst Maßnahmen der Sozialen Sicherheit zu ergreifen, die ihnen im Fall des Verlustes von Einkommen eine deutlich höhere Ersatzquote bieten als diejenigen Maßnahmen, die für angemessen gehalten werden, um lediglich als Schutz vor Armut zu dienen. Die Mechanismen, um eine solch hohe Ersatzquote oder Zugang zu Gesundheitsversorgung hoher Qualität zu erreichen, sind recht gut entwickelt und reichen von der Sozialversicherung über Schutzsysteme auf Gemeinschaftsebene und steuerfinanzierte Systeme mit festgelegten Leistungen bis zur privaten Pflichtversicherung. IAO-Übereinkommen fordern Mindestleistungsniveaus und helfen auf diese Weise, in Ländern, in denen sie ratifiziert

⁴ UN-CEB: *Global financial crisis – UN system joint initiatives* (New York, 2009).

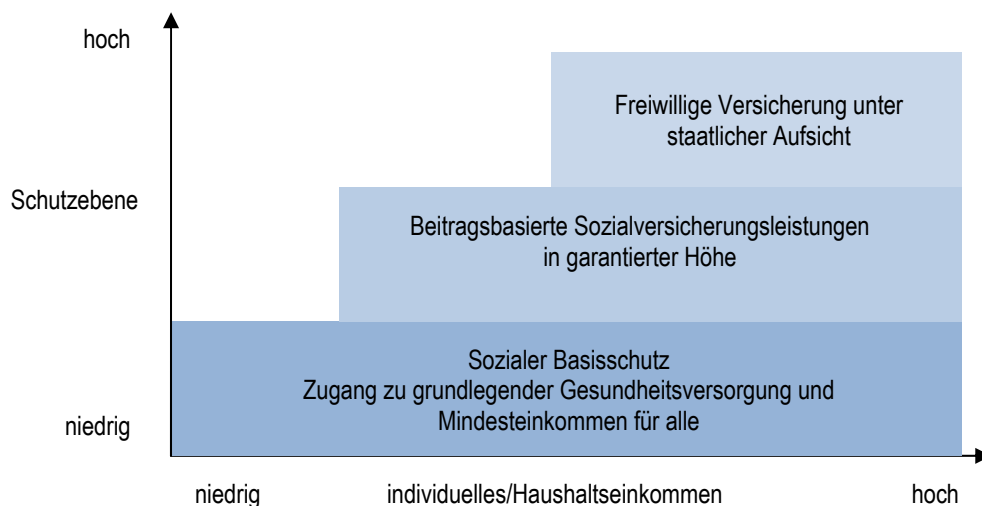
⁵ Das Übereinkommen Nr. 102 und die späteren Übereinkommen, die einen besseren Schutz in Bezug auf die verschiedenen Lebensrisiken festlegen.

wurden, den wirksamen Einkommensersatz zu fördern. In anderen Ländern bilden sie einzigartige international anerkannte Mindestschwellen für Leistungsniveaus, mit deren Hilfe sich die Gestaltung nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit überprüfen lässt und die dazu beitragen, langfristige nationale Ziele zu definieren, die in nationalen Plänen für die Entwicklung der Sozialen Sicherheit festgeschrieben werden können. Die IAO kann Regierungen und Sozialpartner bei der Erstellung realistischer nationaler Szenarien für die Entwicklung der Sozialen Sicherheit unterstützen, indem sie ihnen bewährte Beispiele für gute Praxis zur Verfügung stellt.

Die Treppe der Sozialen Sicherheit

390. Die Metapher, die sich auf dieser Grundlage für die Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit als passend erweist, ist das Bild einer Treppe der Sozialen Sicherheit (siehe Abbildung 5.2).

Abbildung 5.1. Die Treppe der Sozialen Sicherheit



391. Die unterste Stufe umfasst bestimmte grundlegende Garantien für alle. Für Personen, die Steuern oder Beiträge entrichten können, kann eine zweite Stufe als ein Recht eingeführt werden (mit einem gesetzlich definierten und geschützten Mindestleistungsniveau). Schlussendlich kann für diejenigen, die noch besseren Schutz benötigen oder wünschen, eine übergeordnete Stufe mit freiwilligen privaten Versicherungsformen eingerichtet werden (die jedoch in der gleichen Weise wie alle privaten Versicherungssystemen der Regulierung und der staatlichen Aufsicht unterliegen sollte). Diese Metapher eignet sich für alle Länder, wenngleich die Zahl der Menschen, deren einziger Schutz aus grundlegenden sozialen Garantien besteht, in Ländern mit niedrigem Einkommensniveau oder begrenztem fiskalischem Spielraum naturgemäß größer ist.

5.1.3. Die horizontale Dimension: Einrichtung eines sozialen Basisschutzes

392. Unter dem Eindruck des hohen Anteils der von grundlegender Sozialer Sicherheit ausgeschlossen Teile der Weltbevölkerung erklärte die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 89. Tagung im Jahr 2001 in ihren Schlussfolgerungen betreffend die Soziale Sicherheit: „Höchste Priorität muss grundsatzpolitischen Handlungskonzepten und Initiativen eingeräumt werden, durch die Menschen Soziale Sicherheit erhalten können, die noch keine Deckung durch bestehende Systeme haben.“ Mit dem Ziel, diese Ausweitung der Deckung zu unterstützen, erfolgte demgemäß auf der 91. Tagung der

Konferenz im Jahr 2003 der Startschuss für die Globale Kampagne für Soziale Sicherheit und Deckung.

393. Um unter Berücksichtigung der großen Mittelknappheit vieler Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen das Ziel der Sicherung der Einkommenssicherheit für alle einschließlich finanziellen Schutzes gegen katastrophal hohe Gesundheitsausgaben und des Zugangs zu Gesundheitsversorgung in der Praxis zu erreichen, empfiehlt die IAO, dass sie auf einer ersten Stufe grundlegende Garantien der Sozialen Sicherheit in einem bestimmten, nicht zu großzügigen Umfang einführen.

Vier grundlegende soziale Garantien

394. In Bezug auf die Einkommenssicherheit bestehen die vorgeschlagenen Garantien der Sozialen Sicherheit darin, denjenigen Einkommenssicherheit zu bieten, die nicht arbeiten können oder sollten: Insbesondere sollte der Schutz Kindern (kombiniert mit anderen Maßnahmen, die ihren Zugang zu Gesundheit, Ernährung und Bildung erleichtern), Schwangeren, Älteren und Personen mit Behinderungen gewährt werden. Für diejenigen, die fähig und bereit sind, zu arbeiten, aber vom Zugang zu Beschäftigung ausgeschlossen sind, durch die sie anderenfalls ein ausreichendes Einkommen erzielen könnten, sollte Einkommensunterstützung mit Beschäftigungsgarantien und/oder anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kombiniert werden.

395. Die Organisation von garantierter Einkommenssicherheit für diese besonderen Bevölkerungsgruppen mit speziellem Bedarf ist eine wichtige Etappe auf dem Weg zum Erreichen des Gesamtziels der Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf alle. Der Bereitstellung spezieller Unterstützung für Haushalte in Bezug auf den Lebensunterhalt von Kindern liegt die Notwendigkeit zugrunde, das Wohlergehen minderjähriger Kinder zu sichern. Ältere und Behinderte, die im Allgemeinen kein ausreichendes oder gar kein Einkommen durch Arbeit verdienen können, sind unmittelbar von Einkommensunterstützung abhängig, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können, und benötigen deshalb besondere Aufmerksamkeit. Für die Bevölkerung im Erwerbsalter sollte Einkommenssicherheit die Verarmung aufgrund unzureichender Verdienstmöglichkeiten oder Arbeitslosigkeit verhindern. Im übergeordneten Kontext der Agenda für menschenwürdige Arbeit sollte sie von Maßnahmen mit dem Ziel begleitet werden, für Frauen und Männer den chancengleichen Zugang zu entlohnter Arbeit sowie Chancengleichheit und Gleichbehandlung in der Beschäftigung zu fördern⁶. Eine solche Kategorisierung erleichtert zudem die Möglichkeit der stufenweisen Einführung der grundlegenden Garantien entsprechend den Prioritäten und Kapazitäten einzelner Länder.

396. Zusammengefasst zielen die von der IAO geförderten grundlegenden Garantien auf eine Situation, in der:

- alle Gebietsansässigen den notwendigen finanziellen Schutz haben, um sich auf nationaler Ebene definierte unentbehrliche Gesundheitsleistungen leisten zu können und Zugang dazu zu haben, wobei der Staat die generelle Verantwortung dafür übernimmt, die Angemessenheit der (gewöhnlich) pluralistischen Systeme für die Finanzierung und Erbringung der Leistungen zu gewährleisten;
- alle Kinder Einkommenssicherheit haben, zumindest auf dem Niveau der auf der nationalen Ebene definierten Armutsgrenze, und zwar durch Leistungen für Fami-

⁶ Einkommenssicherheit soll folglich für diese Gruppe eine Förderfunktion haben, die Chancen auf die Entwicklung von Formen von Autonomie eröffnet, welche die Kapazität von Menschen dafür stärkt, sich Risiken zu stellen und ihren Bedarf zu decken.

lien/Kinder, die darauf abzielen, den Zugang zu Ernährung, Bildung und Betreuung zu erleichtern;

- alle Personen im Erwerbsalter, die nicht genügend Einkommen auf den Arbeitsmärkten verdienen können, ein Mindestmaß an Einkommenssicherheit haben, und zwar durch Sozialhilfe oder Sozialtransfersysteme (wie eine Mindesteinkommensgarantie für Frauen in den letzten Schwangerschaftswochen und den ersten Wochen nach der Geburt) oder durch Beschäftigungsgarantiesysteme;
- alle Gebietsansässigen im Alter und mit Behinderungen⁷ durch Alters- bzw. Invalidenrenten Einkommenssicherheit zumindest auf dem Niveau der auf der nationalen Ebene definierten Armutsgrenze haben.

Flexibilität und das Konzept der Garantien

397. Das Leistungsniveau und der Kreis der Personen mit Deckung in Bezug auf die jeweilige Leistung (beispielsweise Anspruchsberechtigung aufgrund des Alters bei Sozialrenten) sollte für jede Garantie unter Bezugnahme auf nationale Bedingungen (potenziellen fiskalischen Spielraum, demografische Struktur und Trends, Einkommensverteilung, Armutsraten und Armutslücke usw.) politische Imperative, die Merkmale von Gruppen, die Deckung erhalten sollen, und erwartete Ergebnisse definiert werden. Unter keinen Umständen sollte das Leistungsniveau jedoch unter ein Minimum sinken, das den Zugang zu einem Basisumfang an Nahrungsmitteln und anderen unentbehrlichen Waren und Dienstleistungen gewährleistet. Wenngleich der Umfang der Gesundheitsleistungen für den Basisschutz auf der Landesebene definiert werden muss, ist wichtig, dass ein bestimmter Mindestumfang bereitgestellt wird, um das Gesamtziel des sozialen Gesundheitsschutzes zu erreichen. Bei der Festlegung des Leistungsumfanges dürfen nicht nur allgemeine Prioritäten eine Rolle spielen, sondern auch Gerechtigkeits- und Erschwinglichkeitsaspekte sowie der Bedarf, die Wünsche und die Wahrnehmungen der potenziellen Empfänger⁸. Auch wenn der Grundsatz der Universalität das Leitbild bleiben sollte, sollte sich diese Definition in integrierter Weise auf die Schutzbedürftigsten konzentrieren, weshalb eine Zielgruppenauswahl erforderlich sein kann. Modellbildungsinstrumente können helfen, die Kosten und die Haushaltskonsequenzen unterschiedlicher Leistungsszenarios abzuschätzen. Die Entscheidungen auf der nationalen Ebene können sich auf Belege zu dem Ergebnis ähnlicher Initiativen aus anderen Ländern und auf Mikrosimulationen stützen.

398. In diesem Kontext sollte darauf hingewiesen werden, dass die genannten vier grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit explizit einen Einheitsansatz ausschließen, sodass beträchtliche nationale Flexibilität besteht, was die tatsächliche Form von Leistungen der Sozialen Sicherheit betrifft, mit denen diese Garantien erfüllt werden. Leistungen können als allgemeine Leistungen organisiert werden (beispielsweise im Fall von allgemeinen steuerfinanzierten Renten oder eines allgemeinen nationalen Gesundheitsdienstes) oder in Form von Sozialversicherungssystemen mit vollständiger Deckung (was bedeuten kann, dass die Deckung für bestimmte Bevölkerungsgruppen subventioniert werden muss). Sie können an die Erfüllung von Auflagen geknüpft sein oder nicht oder als Sozialhilfesystem organisiert sein, das den Zugang zu Einkommenssicherheit und Gesundheitsversorgung nur denjenigen garantiert, die keinen anderen Risikoschutz

⁷ Dies bedeutet einen Grad von Invalidität, der sie von der Erwerbsbeteiligung ausschließt.

⁸ Dies umfasst: a) den Bedarf an Gesundheitsversorgung unter den Aspekten der Struktur und der Größe der Krankheitslast zu decken, b) auf Qualitätsanforderungen und Erwartungen zu reagieren, c) Leistungen im Hinblick auf primäre, sekundäre und – falls verfügbar – tertiäre Versorgung sowie Vorsorge zu definieren, d) den Rechtsanspruch auf Gesundheit, Krankheitsurlaub und Mutterschaftsurlaub sicherzustellen.

haben. Wichtig ist, dass alle Personen, die Einkommenstransfers oder Gesundheitsleistungen benötigen, Zugang zu diesen Transfers in Form von Geld- oder Sachleistungen erhalten und keine Auflagen erfüllen müssen, die sie in der Praxis von der Deckung ausschließen. Der Begriff „Garantie“ impliziert auch, dass auf Einkommenstransfers und unentbehrliche Gesundheitsleistungen unabhängig davon, ob sie als allgemeine Leistungen angeboten werden oder auf ausgewählte Zielgruppen beschränkt sind, ein Rechtsanspruch bestehen muss. Solche Garantien sollten ein inhärenter Teil des expliziten oder impliziten Gesellschaftsvertrags sein, den alle menschenwürdigen Gesellschaften haben sollten.

399. Der Ansatz über Garantien schafft auch die Flexibilität, die das Konzept eines sozialen Basisschutzes mit allen möglichen nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit kompatibel macht. Die häufig zur Sprache gebrachte Schwierigkeit, das Konzept mit der bestehenden nationalen Organisationsarchitektur der Sozialen Sicherheit zu kombinieren, entfällt. Die vier grundlegenden Garantien definieren in der Praxis einen Mindeststandard in Bezug auf den Zugang zu Einkommenssicherheit und Gesundheitsversorgung in nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit, ihren Geltungsbereich und das Leistungsniveau. Alle nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit können und sollten solche Qualitätsstandards erfüllen.

400. Die Begründung für die Einführung grundlegender Garantien der Sozialen Sicherheit fußt auf Rechten, aber das Leistungsniveau und der Geltungsbereich müssen in jedem Land mit seiner Kapazität zu ihrer Finanzierung in Einklang stehen. Eine zukunftsorientierte nationale Strategie der Sozialen Sicherheit und eine Diagnose des vorrangigen Bedarfs können helfen, die Reihenfolge der Einführung verschiedener Sozialprogramme und grundsatzpolitischer Instrumente in Bezug auf die einzelnen Garantien festzulegen. Beispiele aus vielen Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen zeigen, dass einige Elemente des sozialen Basisschutzes überall erschwinglich sind. Mit der Einführung anderer wird gewartet werden müssen, bis der fiskalische Spielraum durch grundsatzpolitische und Steuerungsentscheidungen erweitert werden kann oder durch Wirtschaftswachstum größer wird.

401. Selbst wenn nicht alle Garantien der Sozialen Sicherheit auf einmal eingeführt werden können, ist es notwendig, die vier Garantien als grundsatzpolitisches Ziel „im Paket“ zu beschließen, obwohl sie nur stufenweise in die Praxis umgesetzt werden können. Auf diese Weise verlieren Länder das Gesamtziel der Verwirklichung eines umfassenden Schutzes für alle Gebietsansässigen nicht aus den Augen und können bei Entscheidungen über Prioritäten die Opportunitätskosten zurückgestellter Garantien abschätzen und sich ihrer ständig bewusst sein. Die Festlegung eines bestimmten Umfangs an Garantien als ein sozialer Basisschutz sollte folglich zu rationalen grundsatzpolitischen Entscheidungen auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse führen.

402. In dem Maß, in dem Länder größere fiskalische Kapazität erlangen, können ihre Systeme der Sozialen Sicherheit parallel dazu wachsen, indem der Geltungsbereich, das Niveau und die Qualität der gebotenen Leistungen und Dienstleistungen ausgeweitet werden.

5.1.4. Die vertikale Dimension: Die nächste Stufe zu einem Leitfaden für den besten Schutz durch Soziale Sicherheit

403. Wie bereits erwähnt, darf sich der Sozialschutz nicht auf einen Basisschutz beschränken. Wenn Volkswirtschaften wachsen und widerstandsfähiger werden, sollten sich parallel dazu die Einkommenssicherheit der Menschen und ihr Zugang zu Gesundheitsversorgung verbessern. In den vorhergehenden Kapiteln wurde bereits beschrieben,

dass die Deckung durch die Systeme der Sozialen Sicherheit in den Industrieländern und der Kreis der zugangsberechtigten Personen während des größten Teils des 20. Jahrhunderts ausgeweitet wurden. In der aktuellen Krise – eine erhebliche Belastungsprobe – haben sie ihre Bedeutung als Garant sozialer Kohärenz unter Beweis gestellt. Die IAO unterstützt Länder auf allen Stufen der Entwicklung ihrer Systeme der Sozialen Sicherheit, damit sie eine Langzeitvorstellung in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen für ein höheres Niveau der Sozialen Sicherheit in den aktuellen Normen gewinnen können.

404. In einer der folgenden Zweijahresperioden könnte die IAO eine eingehende Analyse gut funktionierender Programme und Systeme der Sozialen Sicherheit im Hinblick auf folgende Aspekte durchführen:

- 1) ihren Geltungsbereich und ihr Schutzniveau einschließlich ihrer Fähigkeit, auf neu auftretende Herausforderungen wie die Langzeitpflege in „alten Gesellschaften“ oder die Notwendigkeit zu reagieren, für Personen in irregulären Beschäftigungsformen angemessene Formen des Schutzes bereitzustellen, sowie ihre Kapazität zur Bewältigung von Anpassungen im Arbeitsmarkt und der produktiven Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern, Personen mit Behinderungen und Personen mit Familienverpflichtungen;
- 2) ihre Mittel, um die Effektivität und Effizienz der Mechanismen für die Leistungserbringung und die Beitragseinzahlung sicherzustellen;
- 3) ihre Fähigkeit, lebhaft und rigorose nationale Dialogprozesse über die Zukunft der Sozialen Sicherheit zu gewährleisten, die durch einen robusten und gut fundierten nationalen Konsens über erwünschte und erschwingliche Niveaus der Sozialen Sicherheit den notwendigen grundsatzpolitischen Handlungsspielraum schaffen; und
- 4) ihren Einsatz von Mechanismen zur Sicherung von langfristiger Tragfähigkeit und ausreichendem fiskalischem Spielraum.

405. Diese nationalen Erfahrungen könnten in einem *Leitfaden für den besten Schutz durch die Soziale Sicherheit* gesammelt werden, der in Ländern als Maßstab für alternative Möglichkeiten in Plänen für die Entwicklung der Sozialen Sicherheit oder Langzeitvorstellungen verwendet werden könnte. Wenn ein solcher Leitfaden für den besten Schutz erst einmal vorliegt, könnte die IAO in einen Prozess der Überprüfung der jüngeren Übereinkommen zur Sozialen Sicherheit mit ihren höheren Niveaus der Sozialen Sicherheit eintreten, um sicherzustellen, dass sie für die Zielvorstellungen von Gesellschaften in Bezug auf die Soziale Sicherheit, die dem Einfluss der Vorteile und Risiken der rasch fortschreitenden Globalisierung unterliegen, weiterhin von Relevanz sind. Dabei handelt es sich um die folgenden Übereinkommen: das Übereinkommen (Nr. 121) über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964 [Tabelle I 1980 abgeändert], das Übereinkommen (Nr. 128) über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967, das Übereinkommen (Nr. 130) über ärztliche Betreuung und Krankengeld, 1969, und das Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988.

5.2. Strategien zur Sicherung der Tragfähigkeit

406. Die Tragfähigkeit von Systemen der Sozialen Sicherheit ist nur gefährdet, wenn sie nicht mehr auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens fundieren. Der gesellschaftliche Konsens ist gefährdet, wenn Systeme den Eindruck vermitteln, dass sie nicht im Einklang mit einer übergeordneten sozial- und wirtschaftspolitischen Agenda stehen oder sogar im Widerspruch dazu, dass sie sozial unangemessen sind, fiskalisch oder wirt-

schaftlich nicht tragfähig sind oder dass sie schlecht, d.h. verschwenderisch, verwaltet werden.

5.2.1. Kohärenz mit der nationalen Politik für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung sowie anderen Zielen der Agenda für menschenwürdige Arbeit sicherstellen

407. Soziale Sicherheit und allgemeine Sozialschutzmaßnahmen können nicht isoliert geplant und realisiert werden. Auf lange Sicht können sie nur erfolgreich und tragfähig sein, wenn sie integraler Bestandteil einer nationalen Strategie für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung sind, die sowohl umfassend als auch kohärent ist. Am explizitesten werden Entwicklungsstrategien für Entwicklungs- und Schwellenländer definiert – die soziale und wirtschaftliche Entwicklung endet jedoch nicht, wenn das BIP das OECD-Niveau erreicht. Alle Länder und alle Gesellschaften entwickeln sich kontinuierlich weiter und benötigen umfassende sozial- und wirtschaftspolitische Strategien.

408. Das Entwicklungsmodell der IAO wird durch die strategischen Ziele der Agenda für menschenwürdige Arbeit definiert. In der IAO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung heißt es, dass diese Ziele „unteilbar sind, zusammenhängen und sich gegenseitig stützen“. Während der 99. Tagung der Konferenz im Jahr 2010 wurde in den Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung das Entwicklungsparadigma der IAO klar zum Ausdruck gebracht ⁹.

409. Die vorhergehenden Kapitel und die IAO-Studie *Extending social security to all* (2010) enthalten umfangreiche Belege, dass ein solches Entwicklungsparadigma in einer Reihe von Entwicklungs- und Schwellenländern verfolgt wird, die einen sozialen Basischutz oder zumindest einige Elemente davon eingeführt haben, und dass es von entwickelten Volkswirtschaften während des gesamten Prozesses ihrer wirtschaftlichen Reifung verfolgt wurde.

410. Umgekehrt ist ein hoher Grad an Formalität eine notwendige Bedingung dafür, dass eine Gesellschaft mit einem Mindestmaß an Sozialer Sicherheit, sozialer Gerechtigkeit und einem menschenwürdigen Lebensstandard funktioniert. Ohne einen hohen Grad an Formalität kann keine Regierung die Steuern einziehen, die menschenwürdige Gesellschaften benötigen.

411. Einer der greifbarsten Effekte der Einführung nationaler Versionen eines solchen Entwicklungsparadigmas zugunsten menschenwürdiger Arbeit ist, dass viele Länder spezielle grundsatzpolitische Instrumente zur Beschleunigung des Prozesses zum Erreichen der Entwicklungszielvorgabe entwickeln werden, die in den maßgeblichen Millenniums-Entwicklungszielen (Ziele 1 bis 5) festgelegt ist.

⁹ „Der unteilbare, zusammenhängende und sich gegenseitig stützende Charakter der vier strategischen Ziele im Globalen Beschäftigungspakt wird zunehmend nicht nur als eine wirksame Krisenreaktions- und Erholungsstrategie angesehen, sondern als der Rahmen für ein neues soziales und wirtschaftliches Entwicklungsparadigma, das durch ein beschäftigungszentriertes und einkommensinduziertes Wachstum mit Gerechtigkeit gekennzeichnet ist: i) Das volle wirtschaftliche und soziale Wachstumspotenzial einer Gesellschaft kann nicht verwirklicht werden, wenn die Menschen nicht von einem sozialen Basisschutz profitieren. ii) Desgleichen können Systeme der Sozialen Sicherheit ohne eine solide Wirtschafts- und Beschäftigungsbasis nicht finanziert werden. iii) Frei gewählte Beschäftigung kann ohne Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit nicht verwirklicht werden. iv) Eine gerechte Verteilung der Vorteile der Produktivitätsgewinne und des Produktivitätswachstums und der Anpassungslasten in Zeiten wirtschaftlicher Krisen ist ohne sozialen Dialog nicht möglich. v) Produktivitätsgewinne und Beschäftigungswachstum lassen sich ohne ein förderliches Umfeld für nachhaltige Unternehmen nicht erreichen. IAA: *Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung*, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, 2010, Abs. 42.

412. Konkrete grundsatzpolitische Maßnahmen in Bezug auf die Soziale Sicherheit, die ein solches grundsatzpolitisches Paradigma – und folglich im nationalen Kontext die Millenniums-Entwicklungsziele – unterstützen, umfassen Folgendes:

- 1) In Maßnahmen zu investieren, die die Grundschulbildung fördern, beispielsweise Kindergeld und Leistungen für Familien, die an die Erfüllung von Auflagen geknüpft sind oder nicht. Sie tragen dazu bei, die zukünftige Beschäftigungsfähigkeit im formellen Arbeitsmarkt zu sichern.
- 2) In Maßnahmen zu investieren, die den Gesundheits- und Ernährungszustand von Bevölkerungen einschließlich der aktuellen und zukünftigen Erwerbsbevölkerung verbessern. Beispiele sind sozialer Gesundheitsschutz und Geld- oder Sachleistungen, die eine angemessene Mindestnährstoffaufnahme sichern.
- 3) In Leistungen zu investieren, die unmittelbar die Erwerbsbeteiligung fördern, beispielsweise Beschäftigungsgarantieprogramme.
- 4) In Leistungen zu investieren, die Berufsausbildung, Umschulung und lebenslanges Lernen erleichtern, beispielsweise Ausbildungsbeihilfen für Arbeitsuchende; die Unterstützung von Arbeitsmarktanpassungen und Strukturwandel, wie sie u.a. von sich verändernden demografischen Kontexten, dem sich verändernden Wesen der Beschäftigung und sich verändernden Produktionsmustern ausgelöst werden – als Folge der globalen Vernetzung von Märkten, von Produktionsketten sowie von Umweltveränderungen und Klimaänderungen.
- 5) Unter Beibehaltung angemessener Niveaus von Beschäftigung, Löhnen, Einkommen und Arbeitsbedingungen Leistungen der Sozialen Sicherheit in einer Weise zu gestalten, dass die Kapazität der Bevölkerung zur Beitragsentrichtung aufrechterhalten wird und die unnötige Abhängigkeit von Leistungen der Sozialen Sicherheit vermieden wird. Übermäßige Abhängigkeit entsteht zumeist durch frühzeitiges oder vermeidbares Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt, sodass es erforderlich sein kann, Anreize und die Arbeitsmarktbedingungen zu stärken, die es Menschen ermöglichen, leidlich menschenwürdige Arbeit zu behalten oder zu finden oder später in den Ruhestand einzutreten und so weiter.
- 6) In Leistungen zu investieren, welche die Erwerbsbeteiligung und das lebenslange Lernen von Frauen durch Grundsatzmaßnahmen fördern, welche wie Leistungen und Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung die Erfüllung von Betreuungsverpflichtungen von Müttern und Vätern erleichtern, sowie Sozialrenten für Großeltern in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen, die es ihnen ermöglichen, ihre eigene Erwerbsbeteiligung zu verringern und Enkel zu betreuen, während die Eltern erwerbstätig sind.
- 7) In Leistungen wie Teilleistungen bei Invalidität und Arbeitslosigkeit zu investieren, die es Menschen mit eingeschränkter Verdienstkapazität – infolge Krankheit (einschließlich Personen mit HIV/Aids), Invalidität, Pflegeverpflichtungen usw. – ermöglichen, ihre wirtschaftliche Aktivität uneingeschränkt aufrechtzuerhalten.
- 8) In Leistungen zu investieren, die in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen beispielsweise durch Grundrenten für Bewohner ländlicher Gebiete den Konsum lokal produzierter Waren und Dienstleistungen steigern.
- 9) Einfache und leicht verständliche Leistungsangebote zu gestalten sowie belangvolle Leistungsniveaus festzulegen, die auf den vorrangigen Bedarf von Menschen zugeschnitten sind und Anreize bieten, in der formellen Wirtschaft zu bleiben bzw. darin einzutreten.

- 10) Den Sozialdialog zu fördern, der dazu beiträgt, die wirtschaftlichen Auswirkungen und die sozialen Ziele nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit im Gleichgewicht zu halten, wodurch ein sozialer Konsens zugunsten von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt aufrechterhalten wird – beispielsweise durch Förderung der Mitwirkung der Verbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern an der Definition des Umfangs, der Höhe und der Bedingungen von Leistungen, die von ihnen durch Beiträge oder Steuern finanziert werden.
 - 11) In Leistungen zu investieren, die in Krisenzeiten als unmittelbare soziale und wirtschaftliche Stabilisierungsfaktoren fungieren können.
413. Die Instrumente zur Gewährleistung kohärenter Unterstützung der IAO für das Entwicklungsparadigma sind bereits vorhanden. Auf der nationalen Ebene, auf der die IAO grundsatzpolitische und fachliche Beratung leisten muss, können Maßnahmen der Sozialen Sicherheit nie isoliert durchgeführt werden. Sie müssen als Elemente und Instrumente der nationalen Politik für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung betrachtet werden und haben einen unbestreitbaren Einfluss auf die nationale Fiskalpolitik. Deshalb sind Aktivitäten im Bereich der Sozialen Sicherheit im Kontext der technischen Zusammenarbeit und der Beratung durch die IAO in Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und Anstrengungen zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele im Rahmen der Bemühungen um eine einheitliche UN-Landespräsenz eingebettet.
414. Vom Amt geförderte Maßnahmen der Sozialen Sicherheit spielen eine offensichtliche und unterstützende Rolle dabei, bessere Arbeitsbedingungen, den Schutz von Arbeitsmigranten sowie den Schutz von Personen mit HIV/Aids und ihren Familien zu erreichen. Angesichts des sich wandelnden demografischen Umfelds, der sich verändernden Arten von Beschäftigung und sich weiterentwickelnder Produktionsmuster infolge der globalen Vernetzung von Märkten und Produktionsketten sowie von Umweltveränderungen und Klimaänderungen ist es eine der wichtigsten grundsatzpolitischen Aufgaben, Arbeitsmarktanpassungen zu erleichtern.
415. Das wichtigste Instrument zur Entwicklung einer kohärenten Sozial- und Wirtschaftspolitik auf der nationalen Ebene, die alle strategischen Dimensionen der Agenda für menschenwürdige Arbeit widerspiegelt, ist ein intensivierter Sozialdialog über die Rolle, das Wesen und die Gestaltung von nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit innerhalb der übergeordneten Wirtschafts- und Sozialpolitik. Diesbezüglich ist der erste Schritt die Akkumulation von Fachwissen über Soziale Sicherheit bei den Sozialpartnern.

5.2.2. Soziale Angemessenheit gewährleisten

416. In einer alternden Welt mit sich verändernden Sozialstrukturen sowie sozialen Erfordernissen und in einer Welt, die eine Reihe komplexer und häufig sich gegenseitig beeinflussender finanzieller und fiskalischer Krisen, politischer Krisen und Umweltkrisen bewältigen muss, werden nationale Systeme der Sozialen Sicherheit mit einer steigenden Nachfrage nach ihren Leistungen konfrontiert. Gleichzeitig begrenzen dieselben Krisen gewöhnlich den wahrgenommenen fiskalischen Spielraum für Leistungen der Sozialen Sicherheit. Hinzu kommt, dass Wettbewerbsdruck in der globalen Wirtschaft Forderungen nach Kürzungen der Gesamtsozialausgaben laut werden lässt. Es müssen Mittel gefunden werden, um eine Abwärtsspirale der Sozialausgaben zu vermeiden und den notwendigen fiskalischen Spielraum zu verteidigen, um sicherzustellen, dass Systeme der Sozialen Sicherheit weiterhin ihre Funktion als wirtschaftliche und soziale Stabilisierungsfaktoren erfüllen können.
417. Ein Weg, um in so vielen Ländern wie möglich den politischen Spielraum für Ausgaben der Sozialen Sicherheit zu schaffen oder aufrechtzuerhalten, sind neuerliche und

verstärkte Anstrengungen mit dem Ziel, die Zahl der Ratifizierungen und das Ausmaß der Anwendung der IAO-Übereinkommen zur Sozialen Sicherheit zu erhöhen, vor allem die Zahl der Ratifizierungen des Übereinkommens Nr. 102. In der jüngeren Vergangenheit erfolgte Ratifizierungen durch Brasilien, Bulgarien, Rumänien und Uruguay zeigen, dass solche Bemühungen erfolgreich sein können. Die Diskussionen der Konferenz zur Allgemeinen Erhebung über Instrumente der Sozialen Sicherheit (die Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69 sowie die Übereinkommen Nr. 102 und Nr. 168), die auf der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2011 stattfinden werden, werden substanzielle Erkenntnisse über die potenzielle Wirksamkeit dieses Ansatzes liefern (siehe auch Kapitel 6). Die Allgemeine Erhebung ist Gegenstand eines separaten Berichts des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) für die Konferenz und wird vom Ausschuss für die Durchführung der Normen parallel zu diesem Bericht erörtert werden.

418. In einem nationalen Kontext soziale Angemessenheit zu gewährleisten, könnte beispielsweise bedeuten, dass nicht zugelassen wird, dass Renten unter eine bestimmte Mindestschwelle fallen. Diese kann im Fall steuerfinanzierter allgemeiner Leistungen durch die nationale Armutsgrenze definiert werden, aber auch durch relative Leistungsschwellen. Die IAO-Übereinkommen zur Sozialen Sicherheit sind die einzigen weltweit anerkannten Rechtsinstrumente, die solche Schwellen definieren. Um beispielsweise Personen mit einer unvollständigen oder unterbrochenen Erwerbsbiografie zu schützen, definiert das Übereinkommen Nr. 102 eine Mindestrentenersatzquote von 40 Prozent „der Gesamtsumme aus dem früheren Verdienst“ nach 30 Berufsjahren.

419. Die IAO kann deshalb eine pragmatische grundsatzpolitische Position einnehmen, die auf den Schutz sozialer Ergebnisse abzielt. Solange nationale Rentensysteme diese Ergebnisse erreichen, bedarf es keiner normativen Position in Bezug auf die exakte Architektur dieser Systeme unabhängig davon, ob die Ergebnisse von staatlichen oder teilprivatisierten Systemen erreicht werden.

420. Dieser Ansatz zeigt auch, dass es weiterhin klar relevant bleibt, die grundsatzpolitische Beratung der IAO zum Thema Soziale Sicherheit auf bestehenden Normen der Sozialen Sicherheit beruhen zu lassen, selbst wenn die fraglichen Instrumente Jahrzehnte alt sind. Die intensivierten Bemühungen um eine höhere Zahl von Ratifizierungen, die derzeit unternommen werden, sind vollends gerechtfertigt.

5.2.3. Die finanzielle, wirtschaftliche und fiskalische Tragfähigkeit gewährleisten

421. Wie bereits vorher im Text erläutert, umfasst die Gewährleistung der fiskalischen und wirtschaftlichen Tragfähigkeit nicht nur, die Ausgabenhöhe zu kontrollieren, sondern auch, den verfügbaren fiskalischen Spielraum so groß zu halten, dass die gemachten Zusagen eingehalten werden können.

Mechanismen für die Kostenkontrolle

422. Die Zahl der Grundsatzmaßnahmen zur Kostenkontrolle ist begrenzt, und sie sind im Prinzip wohl bekannt. Einige von ihnen liegen im Bereich der eigentlichen Maßnahmen der Sozialen Sicherheit, während andere in sonstigen Politikbereichen angesiedelt sind. Dies unterstreicht die Wechselbeziehung zwischen Maßnahmen der Sozialen Sicherheit und einem breiten Spektrum anderer sozial- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Zu solchen Maßnahmen zählen:

- eine gute Steuerung der internationalen Migration;

- Investitionen in Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität durch die Unterstützung von Produktionstechnologien, die es ermöglichen, ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmer mit eingeschränkter Gesundheit zu beschäftigen;
- die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitnehmern;
- Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familienpflichten und beruflichen Pflichten für Frauen und Männer;
- Investitionen in Verbesserungen der Arbeits- und Lebensbedingungen.

423. Es gibt auch eine Reihe von Kostenkontrollmechanismen, die das System der Sozialen Sicherheit selbst betreffen. Die Verringerung der Abhängigkeit ist der Schlüssel zu längerfristiger Kostenkontrolle. Sie kann durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden, beispielsweise:

- in die Gesundheit der Menschen zu investieren, damit durch die Förderung einer gesünderen Lebensweise die Gesundheitsausgaben sinken;
- eine Einkommensersatzfunktion mit Anreizen in Arbeitslosengeldsystemen zu kombinieren, welche die Erwerbsbeteiligung fördern;
- sozial annehmbare Regeln in Bezug auf das Alter einzuführen, in dem Menschen gestattet wird, aus dem Arbeitsmarkt auszusteigen; es könnte eine Regel sein, die das Verhältnis zwischen der durchschnittlichen im Ruhestand verbrachten Zeit pro Kohorte (und möglicherweise pro Berufsgruppe) und der Zeit der Erwerbstätigkeit im Arbeitsmarkt festlegt. Ein vorzeitiger Eintritt in den Ruhestand wäre nur durch den „Kauf“ zusätzlicher Ruhestandsjahre in der Form einer niedrigeren Rente oder die Begleichung der tatsächlichen versicherungsmathematischen Kosten in Form einer Einzahlung in die Rentenkassen durch die Arbeitgeber möglich, welche die Vorruhestandsregeln nutzen wollen, um ihre Belegschaft zu verkleinern.

Den notwendigen fiskalischen Spielraum schaffen

424. Fiskalischen Spielraum für ein gesellschaftlich vereinbartes angemessenes Leistungsniveau zu schaffen und zu erhalten, ist genauso schwierig wie die Kostendämmung. Länder mit höherem Einkommen wenden im Allgemeinen einen höheren Anteil aller verfügbaren Ressourcen für die Soziale Sicherheit auf als Länder mit niedrigem Einkommen. Trotzdem sollte die Soziale Sicherheit nicht als Luxus betrachtet werden und ist auch für Länder mit niedrigem Einkommen oder solchen mit relativ begrenzten verfügbaren Ressourcen erschwinglich. Wenngleich Länder gemeinhin mehr ausgeben, wenn ihre Systeme der Sozialen Sicherheit reifer werden, genießen sie – wie in Kapitel 2 beschrieben – auch ein hohes Maß an Entscheidungsfreiheit, was die Höhe ihrer Sozialausgaben und den fiskalischen Spielraum betrifft.

425. Obwohl die globale Finanz- und Wirtschaftskrise in der Gesamtbetrachtung die Unterstützung für den Sozialschutz gestärkt hat, könnte die anstehende Haushaltskonsolidierung in vielen Ländern den Handlungsspielraum für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit beschneiden, weil Regierungen versucht sein könnten, die Sozialausgaben zu kürzen. Es gibt jedoch gute Gründe, anzunehmen, dass nach den jüngsten Entwicklungen eine wachsende Zahl von Ländern die Bedeutung von Investitionen in den Sozialschutz selbst in Zeiten von Sparmaßnahmen wird anerkennen müssen und entschlossen ist, fiskalischen Spielraum zu schaffen und zu vergrößern.

426. Unabhängig davon, wie unpopulär dies sein mag, erfordert die Maximierung des fiskalischen Spielraums, die Aufmerksamkeit auf die Wirksamkeit des Mechanismus eines Landes für die Einziehung von Steuern und Beiträgen zu richten. Ohne einen funk-

tionierenden Mechanismus für die Einziehung von Einnahmen können keine Einnahmen umverteilt werden. Die Aufgabe der Vergrößerung des fiskalischen Spielraums gestaltet sich für jedes Land unterschiedlich. Die Dreigliedrige Sachverständigentagung über Strategien zur Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit im September 2009 erörterte Komponenten für eine nationale Strategie ¹⁰. Dazu können zählen:

- 1) Steuerreformen mit dem Ziel höherer Steuereinnahmen einschließlich der vorrangigen Aufgabe der Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Steuereinzahlung;
- 2) eine allmähliche Anhebung des Anteils der Sozialausgaben am BIP und an den Gesamtausgaben;
- 3) die Umverteilung zwischen den verschiedenen Bereichen der Sozialpolitik mit dem Ziel, die Ausgaben auf die Bereiche mit dem größten Bedarf zu konzentrieren;
- 4) die Ausgabenkonzentration innerhalb von Sozialsektoren und Politikbereichen mit dem Ziel, dass bestimmte Ausgaben wirksamer zur Verringerung von Armut und Schutzbedürftigkeit beitragen.

5.2.4. Strategien zur Gewährleistung guter Verwaltungsführung

427. Um die Tragfähigkeit von Systemen der Sozialen Sicherheit zu gewährleisten, müssen die Verwaltungsführung und das Management von Systemen der Sozialen Sicherheit effektiv und effizient sein. Prinzipiell sollten die verschiedenen Akteure in einem System der Sozialen Sicherheit alle zusammen an seiner Verwaltungsführung mitwirken (indem sie im Kreis der Treuhänder oder im Verwaltungsrat vertreten sind). Eine klare Festlegung der Rolle und der zentralen Verantwortung des Staates und der Sozialpartner sowie der Schutz der Fähigkeit des Staates, seine Verantwortung wirksam wahrzunehmen, bleiben unerlässlich; dies hat die Wirtschafts- und Finanzkrise erneut gezeigt.

428. Ein intensivierter Sozialdialog über die Rolle, das Wesen und die Gestaltung von Systemen der Sozialen Sicherheit innerhalb der übergeordneten Wirtschafts- und Sozialpolitik ist der Schlüssel zur Entwicklung kohärenter nationaler sozialer und wirtschaftlicher Grundsatzmaßnahmen, die alle strategischen Dimensionen der Agenda für menschenwürdige Arbeit widerspiegeln. Der erste Schritt ist die Akkumulation von Fachwissen über Soziale Sicherheit bei Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden als grundlegende Investition in gute Verwaltungsführung. Derzeit wird ein großes Programm zur Schaffung von Kapazität von Mitgliedern von Verwaltungsräten und Beratungsgremien nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit vorbereitet, das überwiegend im Internationalen Ausbildungszentrum in Turin angesiedelt sein wird. Universell anpassbare und erprobte Leistungsindikatoren, die es Verwaltungsratsmitgliedern ermöglichen werden, rasch die Leistung von Systemen der Sozialen Sicherheit in den Bereichen Finanzen und Leistungserbringung zu überprüfen, werden ebenfalls entwickelt.

429. Ein weiterer Teil guter Verwaltungsführung ist gutes Management. Eine Voraussetzung für gutes Management sind gute Manager. Viele Systeme haben in beträchtlichem Maß in die Ausbildung ihres Personals investiert. Mit der Entwicklung von Master-Programmen für Hochschulen und vom Internationalen Ausbildungszentrum in Turin durchgeführten Ausbildungsprogrammen hat die IAO diese Anstrengungen unterstützt und weitet die diesbezüglichen Aktivitäten sogar aus. Es liegt jedoch auf der Hand, dass die Bemühungen der IAO und der IVSS zur Managerausbildung nur dazu beitragen können, Kernstandards für gute Ausbildungsprogramme festzulegen. Sie können aber

¹⁰ IAA: Extending social security to all, a.a.O., S. 30.

nicht die große Zahl von ausgebildeten Kräften ausbilden, die von Hunderten von Trägern der Sozialen Sicherheit weltweit benötigt werden. Dies ist offenkundig die Aufgabe der nationalen Systeme und damit der nationalen Akteure, d.h. von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

430. Die IAO hat eine Reihe von Instrumenten für gutes Management und insbesondere für das Finanzmanagement entwickelt, die es ermöglichen, die finanzielle Tragfähigkeit von Systemen der Sozialen Sicherheit vor dem Hintergrund zukünftiger demografischer und wirtschaftlicher Entwicklungen zu überprüfen. Zu diesen Instrumenten zählen beispielsweise standardisierte Überprüfungen der Sozialschutzausgaben und der Wirksamkeit des Sozialschutzes, die Erstellung von Sozialhaushalten und detaillierte versicherungsmathematische Analysen von Renten-, Krankenversicherungs- und Arbeitslosen geldsystemen.

5.5. Eine fünfte Schlussfolgerung

431. Die Soziale Sicherheit gilt heute neben ihrer primären sozialen Rolle als eine wichtige Komponente der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, die Gesellschaften hilft, in Krisenzeiten widerstandsfähig zu sein. Es wird verbreitet anerkannt, dass ohne einen sozialen Basisschutz keine Gesellschaft ihr produktives Potenzial voll ausschöpfen und folglich auch nicht das angestrebte Wohlfahrtsniveau für alle ihre Mitglieder erreichen kann. Und ohne größere Soziale Sicherheit wird der Globalisierung, die keinen potenziellen Nutzen mit sich bringt und mit rascheren wirtschaftlichen Veränderungen und zunehmender Unsicherheit einhergeht, keine allgemeine Anerkennung zuteilwerden. Die Menschen brauchen ein Mindestmaß an Sicherheit, um die Risiken des Wandels zu akzeptieren. Es bedarf pragmatischer Maßnahmen, um den fiskalischen Spielraum für einen sozialen Basisschutz zu öffnen. In einer späteren Phase kann dann mehr Sicherheit erschwinglicher gemacht werden. Dabei sollte jedoch darauf geachtet werden, dass der Gesamtumfang der Umverteilung stets mit der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in Einklang steht.

432. Die IAO, ihre Mitgliedstaaten und das Amt haben zu einer veränderten Wahrnehmung beigetragen und Strategien entwickelt, die eine erfolgreiche und einvernehmliche Einführung sowie die langfristige Aufrechterhaltung nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit versprechen. Durch die Verbreitung von Wissen, die Entwicklung grundsatzpolitischer Paradigmen sowie Instrumente für gute Planung und Verwaltungsführung trägt das Amt zu guter nationaler Politikgestaltung und -umsetzung bei.

Kapitel 6

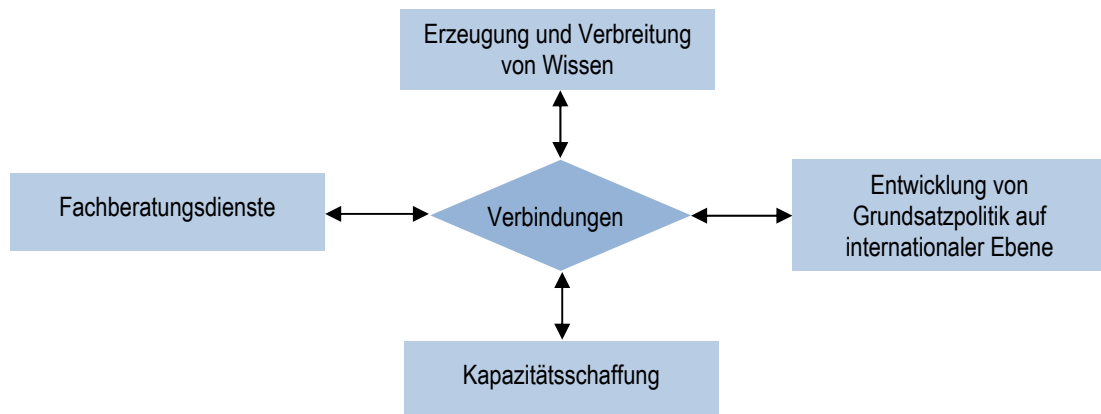
Orientierung für weitere Tätigkeiten der IAO zur Sozialen Sicherheit

433. Dieses letzte Kapitel geht auf Themen ein, bei denen auf der Grundlage der Analysen der weltweiten grundsatzpolitischen Debatte und anstehender grundsatzpolitischer Reaktionen der IAO die Orientierungshilfe der Konferenz benötigt wird. Angesichts knapper Mittel müssen Prioritäten ausgewählt, Aktivitäten gestrafft sowie die Verknüpfungen mit anderen operativen und strategischen Zielen verbessert werden. Die Aktivitäten sollten sich darauf konzentrieren, den Mitgliedsgruppen zu helfen, die vier großen kategorischen Aufgaben nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit zu bewältigen. In den kommenden Jahrzehnten sollte das Amt deshalb seine Aktivitäten auf folgende Punkte ausrichten:

- 1) Die Unterstützung der Entwicklung nationaler Grundsatzmaßnahmen durch:
 - a) die Entwicklung eines allgemeinen Orientierungsmechanismus für die Ausweitung der Deckung der Bevölkerung auf alle als Beitrag zur horizontalen Dimension der Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit;
 - b) die Entwicklung einer neuen Strategie, um durch die Nutzung bestehender IAO-Normen die Angemessenheit von Leistungen sowie die Wirksamkeit der Rolle der Sozialen Sicherheit als sozialer und wirtschaftlicher Stabilisierungsfaktor zu gewährleisten;
- 2) die Unterstützung der Verbesserung der Verwaltungsführung im Bereich der Sozialen Sicherheit durch:
 - a) die Sicherung der Tragfähigkeit durch fundierte wirtschaftliche, finanzielle, versicherungsmathematische und fiskalische Beratungsdienstleistungen; und
 - b) die Generierung und Verbreitung von Wissen sowie die Schaffung von Kapazität einschließlich der Stärkung der Kapazität der Sozialpartner für die Mitwirkung an der Verwaltungsführung von Systemen der Sozialen Sicherheit.

434. Zwischen diesen großen Tätigkeitskategorien bestehen offensichtliche Verbindungen. Schwerpunkt aller Aktivitäten sollte die Unterstützung der Entwicklung nationaler Grundsatzmaßnahmen durch die Orientierungshilfe der IAO sein. Dabei sollten alle anderen Aktionsmittel genutzt werden, ferner die Generierung und Verbreitung von Wissen, Fachberatungsdienste, Schaffung von Kapazität, Partnerschaften und Koalitionen sowie die Entwicklung von Grundsatzmaßnahmen zur Unterstützung ihrer Mitgliedsgruppen.

Abbildung 6.1. Aktionsmittel der IAO und ihre Verbindungen



6.1. Grundsatzpolitische Orientierungshilfe durch die Förderung bestehender Normen und die Festlegung von Orientierungsrahmen

Die Bedeutung internationaler Normen der Sozialen Sicherheit auf der internationalen und regionalen Ebene

435. Die internationalen Menschenrechtsinstrumente und ihre Aufsichtsmechanismen sehen das Recht auf Soziale Sicherheit vor, haben jedoch kaum zur Definition und zum konkreten Gehalt dieses Rechts beigetragen. Angesichts des Umstands, dass eine solche Definition fehlt, und unter Berücksichtigung des Mandats der IAO war es der Organisation überlassen, die Parameter des Rechts auf Soziale Sicherheit und die diesbezüglichen materiellen Bestimmungen festzulegen. In diesem Zusammenhang bildeten die IAO-Normen zur Sozialen Sicherheit und insbesondere das Übereinkommen Nr. 102 den Hauptbezugsrahmen für die Interpretation sowie die Definition dieses Rechts und boten detaillierte Orientierungshilfe im Hinblick auf seine Verwirklichung. Wie bereits erwähnt wurde stets anerkannt, dass sie eine wichtige Rolle spielen, indem sie das Recht auf Soziale Sicherheit mit materiellem Gehalt füllten. Außerdem hat der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) in den letzten zehn Jahren Ländern wiederholt empfohlen, als Mittel zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen gemäß dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) das Übereinkommen Nr. 102 zu ratifizieren.

436. Des Weiteren zeigt die internationale Erfahrung, dass die IAO-Übereinkommen zur Sozialen Sicherheit und insbesondere das Übereinkommen Nr. 102 ein Mittel sind, um weltweit eine Abwärtsspirale bei den Leistungsniveaus von Systemen der Sozialen Sicherheit zu verhindern, weil sie zum einen Vergleichsmaßstäbe bieten, um zu beurteilen, ob ihre Anforderungen erfüllt wurden, und zum anderen zu einem einheitlichen Bezugsrahmen für soziale Bedingungen überall auf der Welt beitragen.

Die Notwendigkeit eines ergänzenden Instruments/ergänzender Instrumente

437. Die normensetzende Kompetenz der IAO stützt die Autorität, die Legitimation und die grundsatzpolitische Ausrichtung der fachlichen Beratung und der technischen Zusammenarbeit der IAO. Ihre Legitimation beruht auf dem globalen dreigliedrigen Konsens. Allerdings ruht der Prozess der Entwicklung neuer Normen zur Sozialen

Sicherheit mehr oder weniger seit etwa 20 Jahren. 2007 analysierte die IAO die Normenbasis für das an Bedeutung gewinnende grundsatzpolitische Paradigma der Globalen Kampagne für Soziale Sicherheit und Deckung für alle. Die wichtigsten Ergebnisse des vom Amt herausgegebenen Fachpapiers¹ können wie folgt zusammengefasst werden:

438. Das Übereinkommen Nr. 102, das maßgebliche IAO-Übereinkommen zur Sozialen Sicherheit, enthält eine international anerkannte Definition der Prinzipien der Sozialen Sicherheit und wurde als ein Symbol des sozialen Fortschritts gewürdigt. Es spielt eine wichtige Rolle bei der Definition des Rechts auf Soziale Sicherheit auf der Grundlage internationaler Menschenrechtsinstrumente und wurde bislang von 47 Ländern ratifiziert (32 in Europa, neun in Amerika einschließlich der erst kürzlich erfolgten Ratifizierungen durch Brasilien und Uruguay, fünf in Afrika und eine in Asien (Japan)). Dieses und andere aktuelle Übereinkommen zur Sozialen Sicherheit hatten (und haben weiterhin) positive Auswirkungen auf die Entwicklung von Systemen der Sozialen Sicherheit in den meisten Ländern weltweit und dienen als Modelle für regionale Instrumente und nationale Gesetze. Es bleibt folglich ein gültiges Instrument für die „vertikale Dimension“ der Ausweitung der Deckung. Um die Bedeutung der Leistungsangemessenheit hervorzuheben, könnte die IAO die Kampagne für die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 102 intensivieren.

439. Aktuelle Übereinkommen zur Sozialen Sicherheit einschließlich des Übereinkommens Nr. 102 weisen jedoch Beschränkungen auf, was die Gewährleistung eines sozialen Basisschutzes mit einem festgelegten Leistungsumfang betrifft. Vor allem definieren sie weder vorrangige Leistungen, noch schreiben sie die allgemeine Deckung vor. Es sollte deshalb die Ausarbeitung eines Mechanismus für die „Ausweitung der horizontalen Deckung“ mit dem Ziel geprüft werden, in Übereinstimmung mit dem Mandat der IAO Ländern weitere Orientierungshilfe zu der Frage zu geben, wie ein sozialer Basischutz mit grundlegenden Garantien verwirklicht werden kann.

440. In der weiter oben erwähnten Fachstudie² der IAO wurde eine Reihe von Optionen ermittelt, welche die Legitimation der Kampagnenstrategie stärken könnten. Sie reichen von einer neuen Förderstrategie für bestehende Übereinkommen bis zu zusätzlichen Mechanismen für die wirkungsvollere Förderung des allgemeinen Menschenrechts auf Mindestgarantien der Sozialen Sicherheit. Im September 2009 brachte die Dreigliedrige Sachverständigentagung über Strategien zur Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit die Angelegenheit einen weiteren Schritt voran, indem sie die Standardkomponenten einer zweidimensionalen Strategie für die Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit beschrieb. Die Tagungsteilnehmer unterstützten so gut wie einhellig das Konzept einer auf Rechten basierenden zweidimensionalen Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit in Ländern mit Deckungslücken³.

441. Es bestand breites Einvernehmen darüber, die Ratifizierung und Anwendung aktueller IAO-Übereinkommen als Katalysator zur Beschleunigung der vertikalen Ausweitung der Sozialen Sicherheit zu nutzen. Die Konferenz könnte Zielvorgaben für zusätzliche Ratifizierungen der aktuellen Übereinkommen festlegen. Als ein Beitrag der IAO

¹ IAA: *Setting social security standards in a global society: An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization*, Social Security Policy Briefings Paper 2 (Genf, 2008).

² a.a.O.

³ IAA: *Report of the Director-General, Second Supplementary Report: Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage* (Genf, 2.-4. Sept. 2009), Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, November 2009, Anhang, Chairperson's Summary, Pkt. 7-14.

zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele könnte eine Vorgabe von 70 Ratifizierungen des Übereinkommens Nr. 102 bis 2015 festgelegt werden. Es wäre jedoch sinnvoller, die Zielvorgabe in Bezug auf den Anteil der Weltbevölkerung festzulegen, die zum jeweiligen Zeitpunkt durch das Übereinkommen Nr. 102 geschützt ist. Derzeit leben 18,1 Prozent der Weltbevölkerung in Ländern, die das Übereinkommen Nr. 102 ratifiziert haben, wobei große regionale Schwankungen bestehen (siehe Tabelle A-1.1 in Anhang 1). Eine ehrgeizige Zielvorgabe wäre, den Anteil bis 2015 auf etwa ein Drittel zu steigern.

442. Auf der Sachverständigentagung bestand auch Konsens dahingehend, dass die IAO ihren derzeitigen Bestand an aktuellen Empfehlungen und Übereinkommen durch einen Mechanismus zur Förderung des sozialen Basisschutzes ergänzen muss, um über ein Mittel für die horizontale Ausweitung der Deckung zu verfügen und Ländern Orientierungshilfe bei der Einrichtung und dem Ausbau von Systemen der Sozialen Sicherheit geben zu können, damit die Bereitstellung von grundlegender Sozialer Sicherheit für alle Schutzbedürftigen zu einer Priorität wird.

443. Zwischen den unterschiedlichen Gruppen konnte jedoch kein Einvernehmen darüber erzielt werden, welche Form dieser Mechanismus haben sollte. Die Positionen der Gruppe der teilnehmenden Regierungen deckte ein recht breites Spektrum ab. Manche Länder betonten den Wert einer möglichen neuen IAO-Norm als Orientierungshilfe für Aktivitäten zur Komponente der Sozialen Sicherheit des sozialen Basisschutzes. Mitglieder der Arbeitnehmergruppe vertraten ebenfalls diesen Standpunkt. Anders dagegen die Arbeitgebergruppe, die ihre Präferenz für einen unverbindlichen Mechanismus zum Ausdruck brachte, der Orientierungshilfe durch die Zusammenstellung guter Praxis geben sollte.

444. In diesem Bericht können keine expliziten Empfehlungen in Bezug auf die Form des Instruments oder Mechanismus abgegeben werden. Diese wird sich aus den Beratungen des Konferenzausschusses und den Empfehlungen für Folgemaßnahmen ergeben.

445. Unabhängig davon können hier einige grundlegende Prinzipien vorgeschlagen werden, die in einem Instrument berücksichtigt werden sollten:

- 1) **Universalität:** Die allgemeine Deckung aller Gebietsansässigen durch einen festgelegten Umfang unentbehrlicher Garantien der Sozialen Sicherheit sollte so rasch wie möglich erreicht werden.
- 2) **Abgestufte zielvorgabenorientierte Einführung:** Die grundlegenden Garantien können nach und nach in Übereinstimmung mit einem Gesamtentwicklungsplan eingeführt werden. Auf diese Weise kann versucht werden, letztlich alle unentbehrlichen Garantien in einem festgelegten Zeitraum einzuführen, während gleichzeitig Sofortschutz vor Diskriminierung geboten wird.
- 3) **Einvernehmliche und rationale Prioritätensetzung:** Im Fall der abgestuften Einführung sollten die Prioritäten im nationalen Sozialdialog und durch rationale Verfahren ermittelt werden. Das Ziel muss lauten, die Gesamtarmutslücke eines Landes so rasch wie möglich zu schließen.
- 4) **Finanzielle und fiskalische Tragfähigkeit:** Der Umfang der grundlegenden Garantien, aus denen sich der nationale soziale Basisschutz zusammensetzt, sollte dem zur Finanzierung der notwendigen Sozialtransfers verfügbaren, aktuellen und wahrscheinlichen zukünftigen fiskalischen Spielraum angemessen sein, wobei die Größe des fiskalischen Spielraums durch sozialen Konsens bestimmt werden sollte.

- 5) **Angemessenheit der Leistungsniveaus:** Die Leistungsniveaus sollten so definiert werden, dass sichergestellt ist, dass Personen jedes Alters alle unentbehrlichen Waren und Dienstleistungen kaufen können, die ihnen ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Dies bedeutet, dass ihr Einkommen über eine Armutsgrenze angehoben werden sollte, die durch einen transparenten nationalen Prozess festgelegt werden sollte.
- 6) **Kernkomponenten:** Die unentbehrlichen Garantien sollten darauf abzielen, eine Situation zu schaffen, in der:
- alle Gebietsansässigen ausreichenden finanziellen Schutz haben, um sich auf nationaler Ebene definierte unentbehrliche Gesundheitsleistungen leisten zu können und Zugang dazu zu haben, wobei der Staat die generelle Verantwortung dafür übernimmt, die Angemessenheit der (gewöhnlich) pluralistischen Systeme für die Finanzierung und Erbringung der Leistungen zu gewährleisten;
 - alle Kinder Einkommenssicherheit haben, zumindest auf dem Niveau der auf nationaler Ebene definierten Armutsgrenze, und zwar durch Leistungen für Familien/Kinder, die darauf abzielen, den Zugang zu Ernährung, Bildung und Betreuung zu erleichtern;
 - alle Personen im Erwerbsalter, die nicht genügend Einkommen durch Beschäftigung verdienen können, Zugang zu einem Mindestmaß an Einkommenssicherheit haben, und zwar durch Sozialhilfe oder Sozialtransfersysteme (wie Einkommenstransfersysteme für Frauen in den letzten Schwangerschaftswochen und den ersten Wochen nach der Geburt) oder durch Beschäftigungsgarantiesysteme;
 - alle Gebietsansässigen im Alter und mit Behinderungen⁴ durch Alters- bzw. Invalidenrenten Einkommenssicherheit zumindest auf dem Niveau der auf der nationalen Ebene definierten Armutsgrenze haben.
- 7) **Ergebnisorientierung:** Der Begriff „Garantie“ impliziert keine Präferenz für entweder allgemeine oder bedürftigkeitsabhängige Leistungen, solange das Ziel, d.h. ein Mindestmaß an Einkommenssicherheit für alle Gebietsansässigen, erreicht wird.
- 8) **Pragmatischer Pluralismus:** Es sollte keine Präferenz in Bezug auf die Organisationsform oder die Institution geben, durch welche die verschiedenen Garantien in der Praxis verwirklicht werden, solange gewährleistet ist, dass alle Gebietsansässigen durch eines der Subsysteme erreicht werden.
- 9) **Kohärenz:** Die Garantien sollten kein isoliertes Element nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit sein, sondern so gestaltet sein, dass sie eine erste Stufe bieten, die bestehende Leistungen der Sozialen Sicherheit ergänzt, und sicherstellen, dass das nationale System der Sozialen Sicherheit kohärent und effizient ist.
- 10) **Ein auf Rechten basierender Ansatz:** Die Garantien sollte gesetzlich verankert werden, und jeder Anspruchsberechtigte, ob Mann, Frau oder Kind, sollte das Recht haben, seine jeweiligen Leistungen zu beanspruchen und gegebenenfalls gegen eine Verwaltungsentscheidung gerichtlich vorzugehen.

⁴ Dies bedeutet einen Grad von Invalidität, der sie von der Erwerbsbeteiligung ausschließt.

- 11) **Förderung von IAO-Normen mit höheren Leistungsniveaus:** Der Orientierungsrahmen für die grundlegenden Garantien könnte die Länder auch ermutigen, aktuelle IAO-Übereinkommen zur Sozialen Sicherheit einzuhalten, wenn ihre Volkswirtschaften reifen und der fiskalische Spielraum größer wird.

Kasten 6.1

Allgemeine Erhebung 2011 (Soziale Sicherheit und Rechtstaatlichkeit)

Um die Allgemeine Erhebung des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) mit dem Bericht für die wiederkehrende Diskussion in Einklang zu bringen, beschloss der Verwaltungsrat, dass das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, und das Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988, sowie die Empfehlung (Nr. 67) betreffend Sicherung des Lebensunterhaltes, 1944, und die Empfehlung (Nr. 69) betreffend ärztliche Betreuung, 1944, Gegenstand der Allgemeinen Erhebung sein sollten.

Nach Überprüfung des Einflusses dieser Normen zur Sozialen Sicherheit stellt der Sachverständigenausschuss in der Allgemeinen Erhebung fest, dass es jetzt unbestreitbar notwendig ist, neue ergänzende Ansätze zu beschließen, die den IAO-Mitgliedsgruppen bei zukünftigen grundsatzpolitischen Entscheidungen zur Orientierung dienen können. Er kommt auch zu dem Ergebnis, dass das Mandat und die Mission der IAO in Bezug auf die Soziale Sicherheit (wie sie durch die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung von 2008 bekräftigt und aktualisiert wurden) jetzt die bestehenden Normen übertrifft, mit deren Hilfe sie umgesetzt werden sollen. Dem Ausschuss zufolge sind die derzeitigen IAO-Übereinkommen weiterhin relevant und sogar wichtig, sollten jedoch durch neue Initiativen ergänzt werden, um das Recht auf Soziale Sicherheit mit neuen Leben zu erfüllen, das (laut der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) „jeder hat als Mitglied der Gesellschaft“.

Der Ausschuss billigt explizit die zweidimensionale Strategie für die Ausweitung der Deckung durch die Soziale Sicherheit und strebt an, beide Dimensionen mit ausgewählten neuen Instrumenten zu unterstützen.

In Bezug auf die horizontale Dimension der Strategie kommt der Ausschuss zu der Schlussfolgerung, dass versucht werden sollte, mit dem vorgesehenen Instrument für den sozialen Basisschutz die Deckungslücke zu schließen und in Übereinstimmung mit dem auf den Menschenrechten basierenden Ansatz und dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung die Deckung für alle sicherzustellen. Dem Ausschuss zufolge muss die IAO angesichts der Aufgabe der Globalisierung der Sozialen Sicherheit eindeutig ihr vorhandenes Normenwerk durch ein neues, hochwirksames Instrument ergänzen, das die charakteristischen strukturellen Realitäten berücksichtigt, die in weniger entwickelten Volkswirtschaften vorliegen, aber so gestaltet ist, dass es von so gut wie allen IAO-Mitgliedstaaten akzeptiert wird.

Mit Blick auf die vertikale Dimension der Strategie schlägt der Ausschuss Folgendes vor:

- i) Die datierte, geschlechtsspezifische Aspekte nicht berücksichtigende Formulierung des Übereinkommens Nr. 102 sollte an heutige soziale Realitäten angepasst werden. Allerdings sollte eine solche Anpassung nicht zu einer Absenkung der durch das Übereinkommen Nr. 102 garantierten Leistungsniveaus führen. Der Ausschuss schlägt auch vor, dass dies ohne eine formelle Revision des Übereinkommens Nr. 102 erfolgen könnte.
- ii) Unter Berücksichtigung der Erfahrungen im Zusammenhang mit der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise sollten „Richtlinien zu guter Verwaltungsführung und zum Schutz der Mittel der Sozialen Sicherheit auf der Grundlage des Prinzips des umsichtigen Finanzmanagement, dreigliedriger Aufsicht und guter versicherungsmathematischer Praxis“ ausgearbeitet werden.
- iii) Das Übereinkommen Nr. 102 sollte durch ein neues Instrument ergänzt werden, das Orientierung für die Ausweitung äquivalenter Leistungen auf die wachsende Zahl der Arbeitnehmer in informellen Beschäftigungsverhältnissen bietet, die bislang nicht angemessen geschützt waren.
- iv) Die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 168 sollten flexibilisiert werden, sodass sich mehr Länder in der Lage sehen, es zu ratifizieren.

446. Das Zieldatum für den Abschluss des Prozesses für ein Instrument sollte nicht später als 2015 sein, damit es rechtzeitig eine herausragende Rolle für die globale Diskussion über die Folgemaßnahmen zu den Millenniums-Entwicklungszielen spielen kann. Die IAO könnte im Rahmen ihrer Erhebung über die Soziale Sicherheit mit Hilfe einfacher, aber robuster Indikatoren die Fortschritte auf dem Weg zum Erreichen der allgemeinen Deckung durch die Mindestgarantien des sozialen Basisschutzes überwachen.

447. In seinem Bericht an den Ausschuss für die Durchführung der Normen der Internationalen Arbeitskonferenz⁵ empfiehlt der Sachverständigenausschuss eine größere Zahl von Instrumenten für Orientierungshilfe und Normensetzung, was in der Praxis auch ein Weg wäre, die obengenannten Prinzipien in dem internationalen Mechanismus zu verankern. Die Vorschläge des Sachverständigenausschusses würden einen Arbeitsplan für einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren ausmachen. Die Empfehlungen des Sachverständigenausschusses sind in Kasten 6.1 zusammengefasst. Vor der Umsetzung ihrer Vorschläge könnte eine systematische Analyse von Systemen der Sozialen Sicherheit durchgeführt werden, um die leistungsfähigsten zu ermitteln und, wie in Kapitel 5 vorgeschlagen, in einem Leitfaden für den besten Schutz zusammenzustellen.

6.2. Unterstützung für die gute Verwaltungsführung von nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit anbieten

448. Um die Umsetzung der grundsatzpolitischen Handlungskonzepte der Organisation zu gewährleisten, sollte das Amt seine sonstigen Aktionsmittel stärken.

Erzeugung und Verbreitung von Wissen

449. Die Erzeugung und Weitergabe von Wissen bilden die faktischen und methodischen Grundlagen jeglicher fachlichen und grundsatzpolitischen Beratung. In den letzten Jahren hat das Amt beträchtliche Anstrengungen unternommen, um eine Plattform für die Generierung und Verbreitung von Wissen über das Internet zu schaffen (Globale Erweiterung der Sozialen Sicherheit – GESS). Um einen wirklich globalen interaktiven Speicherort für Erfahrungen in den Bereichen der Planung, der Verwaltung und der Verwaltungsführung der Sozialen Sicherheit sowie für allgemeine, zugrunde liegende sozialpolitische Forschung und Statistiken zu schaffen, muss diese Plattform beträchtlich ausgebaut werden. Ohne den aktiven Beitrag der Mitgliedsgruppen ist es jedoch nicht möglich, Wissen kostenwirksam zu generieren. Die regelmäßige Berichterstattung über nationale Erfahrungen und Fortschritte nutzt allen anderen IAO-Mitgliedsgruppen. Deshalb wird vorgeschlagen, eine Diskussion zu der Frage zu führen, wie eine standardmäßige Kooperationsübereinkunft (SCA oder Vereinbarung) zwischen dem Amt und nationalen Mitgliedsgruppen getroffen werden kann, gemäß der Länder regelmäßige Beiträge zur Wissensplattform der IAO leisten. Ein Leitfaden für den besten Schutz (weiter oben vorgeschlagen) wäre ebenfalls ein wichtiger Weg, um globale Erfahrungen und Wissen weiterzugeben.

⁵ Siehe IAA: *Social security and the rule of law: General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Bericht III (1A), Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011.

Schaffung von Kapazität

450. Die Schaffung von Kapazität ist eine effiziente Investitionsform und für gute Verwaltungsführung unerlässlich. Mit Hilfe erfolgreicher Programme zur Schaffung von Kapazität werden Länder rascher unabhängig von externen Fachberatungsdiensten. Die Zusammenarbeit der IAO mit einer Reihe von Hochschulen, die anstreben, Planung und Management der Sozialen Sicherheit in wissenschaftliche Curricula aufzunehmen, sollte ausgeweitet werden. Solche Investitionen in die dauerhafte Förderung der Werte der IAO könnten jedoch effizienter sein, wenn die Kooperation alle Bereiche menschenwürdiger Arbeit umfassen und im Kontext eines globalen Netzwerks wissenschaftlicher Einrichtungen erfolgen würde, welche die Grundsätze menschenwürdiger Arbeit als Teil nationaler Strategien für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung lehren. Das Internationale Ausbildungszentrum könnte die Federführung bei diesen Aktivitäten übernehmen und dabei auf das Projekt zum IAO-Lehrstuhl für menschenwürdige Arbeit und Sozialschutz aufbauen. Gemeinsam mit dem Internationalen Ausbildungszentrum sollte das Amt Programme weiterentwickeln, die auf den besonderen Bedarf ihrer Mitgliedsgruppen ausgerichtet sind, insbesondere auf die Tätigkeit ihrer Vertreter in Aufsichtsgremien von nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit.

Fachberatungsdienste

451. Drei Elemente sind Voraussetzungen dafür, durch Fachberatungsdienste eine solide Wissensgrundlage zu schaffen: die Verfügbarkeit von hochspezialisiertem und -qualifiziertem Fachpersonal; die räumliche Nähe und die Vertrautheit des sozialen, demografischen, wirtschaftlichen und politischen Umfelds, in dem die IAO-Mitgliedsgruppen tätig sind; und die Vergrößerung der Kapazität für die Leistungserbringung durch die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Dies erfordert eine klarere Arbeitsteilung zwischen der Zentrale und der Außendienststruktur der IAO.

452. Die Zentrale muss die Spezialqualifikationen entwickeln und verfügbar machen, welche die von den Regionen gebotenen ergänzen. Dies betrifft im Einzelnen die Aufsicht über die globale Wissensgenerierung, die Entwicklung von Fachinstrumenten und die Erbringung hochspezialisierter Dienstleistungen wie juristischer Dienstleistungen sowie Finanzdienstleistungen, versicherungsmathematischer Dienstleistungen und Dienstleistungen zum Thema Sozialhaushalte.

453. Um Fachberatung bieten und – gestützt auf spezialisierte Unterstützung u.a. von der Zentrale – größere Interventionen organisieren zu können, müssen die Regionen Diagnosen nationaler Planungs-, Gestaltungs- und Managementprobleme bereitstellen können.

454. Kapazitätsprobleme werden jedoch weiter bestehen. Neuere Erfahrungen zeigen, dass die effektive Nachfrage nach den Beratungsdienstleistungen der IAO ihre Kapazität zur Durchführung derselben bei weitem übersteigt. Aufgrund von Kapazitätsengpässen wurden wichtige Gelegenheiten zur Unterstützung nationaler Akteure versäumt. Es müssen neue Wege gefunden werden, um größere kostenwirksame Kapazität zu schaffen. Die erste Möglichkeit ist die enge Zusammenarbeit innerhalb der Familie der Vereinten Nationen: Die Initiative des Koordinierungsrats der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB) zugunsten des sozialen Basisschutzes und das Konsortium zur sozialen Absicherung im Krankheitsfall in Entwicklungsländern von GTZ, IAO und WHO haben gezeigt, dass solchen Organisationsformen ein beträchtliches Potenzial innewohnt. Zum Planungsrahmen der Vereinten Nationen (und insbesondere zu Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen – UNDAF) beizutragen,

sollte für IAO-Tätigkeiten auf Landesebene zur Norm werden. Die enge Zusammenarbeit mit der Weltbank und dem IWF ist notwendig.

455. Die zentrale Herausforderung wird der Zugang zu gut qualifizierten Fachexperten bleiben. Eine innovative Weise, den Kreis der IAO-Fachexperten zu erweitern sowie qualifizierte und aktuelle Fachbeiträge zu gewährleisten, besteht darin, wesentlich stärker auf das Fachwissen zuzugreifen, das in Ländern mit bereits gut entwickelten nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit vorhanden ist. Kooperierende Länder könnten zu diesem Zweck mit der IAO Vereinbarungen über die Abstellung von Experten aus nationalen Institutionen an IAO-Projekte abschließen, wobei diese Experten weiterhin von Regierungen und Trägern der Sozialen Sicherheit bezahlt würden. Auf diese Weise könnten die Kapazitäten vergrößert, die Projektkosten verringert und die Beratungsqualität verbessert werden. Die IAO könnte mit der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) zusammenarbeiten, um ein Netzwerk mitwirkender Regierungen und Institutionen aufzubauen.

6.3. Vorgeschlagene Diskussionspunkte für den Konferenzausschuss

456. Im Licht der Analyse der Situation im Bereich der Sozialen Sicherheit auf der Welt, ihrer Rolle bei der Agenda für menschenwürdige Arbeit, der Art der aktuellen grundsatzpolitischen Debatte und der noch verbleibenden Herausforderungen kann die folgende Auflistung als Ausgangspunkt für die Diskussion des Konferenzausschusses angesehen werden:

- a) Welche Rolle kommt der Sozialen Sicherheit bei der Förderung von wirtschaftlichem Wachstum und sozialer Entwicklung zu? Wie kann Soziale Sicherheit im kohärenten Zusammenspiel mit anderen Politiken zu einer verstärkten Teilnahme an der formalen, menschenwürdigen und produktiven Beschäftigung, der Gewährleistung von Einkommenssicherheit und der beschleunigten Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele beitragen? Welche Rolle kommt Maßnahmen der Sozialen Sicherheit bei der Erholung von der wirtschaftlichen Krise im Kontext des Globalen Beschäftigungspaktes zu?
- b) Welche Politiken tragen bestmöglich zur Ausweitung einer angemessenen Deckung der Sozialen Sicherheit auf allen Entwicklungsebenen bei? Wie können Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber bei der Umsetzung dieser Politiken zusammenarbeiten? Wie kann die zweidimensionale Strategie der IAO zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit ihre Bemühungen bestmöglich unterstützen? Wie könnte die Gleichstellungsdimension bei Maßnahmen zur Ausweitung der Deckung der Sozialen Sicherheit gestärkt werden?
- c) Welche Maßnahmen können im Kontext des demografischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels die Erschwinglichkeit, angemessene Finanzierungsregelungen (wie umlagefinanzierte Systeme, vorfinanzierte individuelle Sparkonten oder verschiedene Kombinationen von beidem) und nachhaltige haushaltspolitische Gestaltungsmöglichkeiten für inklusive und effektive Systeme der Sozialen Sicherheit gewährleisten?
- d) Wie können Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu einer verbesserten Konzeption, Führung und Verwaltung von Systemen der Sozialen Sicherheit beitragen? Wie können institutionelle Rahmen verbessert werden, um diese Bemühungen zu unterstützen?

- e) Was ist die Rolle der Normen der IAO bei der weiteren Förderung der Ausweitung des Schutzes der Sozialen Sicherheit für alle? Welche weiteren Maßnahmen sollten ergriffen werden, um die Ratifizierung und Durchführung des Übereinkommens Nr. 102 und anderer aktueller Normen der IAO zur Sozialen Sicherheit zu verbessern? Welche weiteren Instrumente oder sonstigen Mechanismen (Übereinkommen, Empfehlungen, Leitlinien, Sammlungen praktischer Richtlinien usw.) könnten entwickelt werden, um die Verwirklichung des sozialen Basisschutzes im Kontext der zweidimensionalen Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit für alle anzuleiten?

Bei der Erörterung dieser Fragen könnte der Konferenzausschuss eine Orientierungshilfe dazu geben, wie die Organisation und das Amt effektiver und effizienter reagieren können, um den Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen in jedem dieser Bereiche Rechnung zu tragen.

Anhang I

Tabellen und Orientierungshilfen zu neuen Statistiken der Sozialen Sicherheit

Kasten AI-1 **Zugriff auf das statistische Datenmaterial des** ***World Social Security Report 2010/11***

Der *World Social Security Report 2010/11* der IAO enthält umfangreiche statistische Informationen zu Ausgaben, Finanzierung, Erfassungsbereich und Angemessenheit der Sozialen Sicherheit. Die vollständige elektronische Textversion sowie alle Schaubilder und Tabellen (im Excel-Format) stehen auf der Website des *World Social Security Report 2010/11* zur Verfügung.

Hauptwebsite:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1985>

Vollständiger Text (pdf):

<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=15263>

Zahlen und Grafiken:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.do?wid=76>

Tabellen im Anhang (Excel):

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.do?wid=95>

Die wichtigsten statistischen Quellen:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=10#globaldb>

Eine der wichtigsten Quellen des *World Social Security Report 2010/11* ist die Datenbank der IAO für die Untersuchung zur Sozialen Sicherheit, die jetzt auch online zur Verfügung steht. Für zahlreiche teilnehmende Länder enthält diese Datenbank statistische Angaben zu Ausgaben, Finanzierung, Erfassungsbereich und Angemessenheit der Sozialen Sicherheit auf Landes- und Systemebene. Die Datenbank enthält ferner eine Reihe grundlegender Indikatoren, z. B. Sozialleistungsquoten oder Erfassungsquoten für jeden Zweig und nach Geschlecht (wo verfügbar).

Datenbank der IAO für die Untersuchung zur Sozialen Sicherheit: http://www.ilo.org/dyn/lossi/ssimain.home?p_lang=en

Tabelle A-1.1 Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 102

Land	Ratifizierung Jahr	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
		Ärztliche Betreuung	Leistungen bei Krankheit	Leistungen bei Arbeitslosigkeit	Leistungen bei Alter	Leistungen bei Arbeitsunfall/ Berufskrankheit	Familienleistungen	Leistungen bei Mutterschaft	Leistungen bei Invalidität	Leistungen an Hinterbliebene
Albanien	2006	x	x	x	x	x		x	x	x
Barbados	1972		x		x	x			x	x
Belgien	1959	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Boliviarische Republik Venezuela	1982	x	x		x	x		x	x	x
Bosnien und Herzegowina	1993*	x	x	x	x	x		x		x
Brasilien	2009	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bulgarien	2008	x	x		x	x	x	x		x
Costa Rica	1972	x			x	x	x	x	x	x
Dänemark	1955	x		x	x	x			x	
Demokratische Republik Kongo	1987				x		x		x	x
Der Plurinationale Staat Bolivien	1977	x	x		x	x	x	x	x	x
Deutschland	1958	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	1991	x	x	x	x	x		x		x
Ecuador	1974		x		x	x			x	x
Frankreich	1974	x		x	x	x	x	x	x	
Griechenland	1955	x	x	x	x	x		x	x	x
Irland	1968		x	x						x
Island	1961				x		x		x	
Israel	1955				x	x				x
Italien	1956				x		x	x		
Japan	1976		x	x	x	x				

Land	Ratifizierung Jahr	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
		Ärztliche Betreuung	Leistungen bei Krankheit	Leistungen bei Arbeits- losigkeit	Leistungen bei Alter	Leistungen bei Arbeitsunfall/ Berufskrankheit	Familien- leistungen	Leistungen bei Mutterschaft	Leistungen bei Invalidität	Leistungen an Hinterbliebene
Kroatien	1991	x	x	x	x	x		x		x
Libysch-Arabische Dschamahirija	1975	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Luxemburg	1964	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Mauretanien	1968				x	x	x		x	x
Mexiko	1961	x	x		x	x		x	x	x
Montenegro	2006	x	x	x	x	x		x		x
Niederlande	1962	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Niger	1966				x	x	x	x		
Norwegen	1954	x	x	x	x	x	x			
Österreich	1969	x		x	x		x	x		
Peru	1961	x	x		x			x	x	
Polen	2003	x			x		x	x		x
Portugal	1994	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Rumänien	2009	x	x		x		x	x		
Schweden	1953	x	x	x		x	x	x		
Schweiz	1977				x	x	x		x	x
Senegal	1962					x	x	x		
Serbien	2000	x	x	x	x	x		x		x
Slowakei	1993	x	x		x		x	x	x	x
Slowenien	1992	x	x	x	x	x		x		x
Spanien	1988	x	x	x		x				
Tschechische Republik	1993	x	x		x		x	x	x	x
Türkei	1975	x	x		x	x		x	x	x

Land	Ratifizierung Jahr	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
		Ärztliche Betreuung	Leistungen bei Krankheit	Leistungen bei Arbeitslosigkeit	Leistungen bei Alter	Leistungen bei Arbeitsunfall/ Berufskrankheit	Familienleistungen	Leistungen bei Mutterschaft	Leistungen bei Invalidität	Leistungen an Hinterbliebene
Uruguay	2010	x		x			x	x		
Vereinigtes Königreich	1954	x	x	x	x		x			x
Zypern	1991		x	x	x	x			x	x
Gesamtzahl der Ratifikationen		47								
* Freiwillige Erklärung nach Artikel 3 Absatz 1 des Übereinkommens Nr. 102 (zeitweilige Ausnahmen vom Geltungsbereich).										
Quelle: ILOLEX.										

Tabelle A-I.2 Ratifizierung von Übereinkommen der Sozialen Sicherheit ¹

Zweige	Ärztliche Betreuung	Krankheit	Arbeitslosigkeit	Alter	Arbeitsunfall/ Berufskrankheit	Familie	Mutterschutz	Invalidität	Hinterbliebene
	- Ü.102	- Ü.102	- Ü.102	- Ü.102	- Ü.102	- Ü.102	- Ü.102	- Ü.102	- Ü.102
	- Ü.130	- Ü.130	- Ü.168	- Ü.128	- Ü.121		- Ü.183	- Ü.128	- Ü.128
Länder									
Afrika									
Demokratische Republik Kongo				Ü.102 (1987)	Ü.121 (1967)	Ü.102 (1987)		Ü.102 (1987)	Ü.102 (1987)
Guinea					Ü.121 (1967)				
Libysch-Arabische Dschamahirija	Ü.102 (1975) Ü.130 (1975)	Ü.102 (1975) Ü.130 (1975)	Ü.102 (1975)	Ü.102 (1975) Ü.128 (1975)	Ü.102 (1975) Ü.121 (1975)	Ü.102 (1975)	Ü.102 (1975)	Ü.102 (1975) Ü.128 (1975)	Ü.102 (1975)
Mali							Ü.183 (2008)		
Mauretanien				Ü.102 (1968)	Ü.102 (1968)	Ü.102 (1968)		Ü.102 (1968)	Ü.102 (1968)
Niger				Ü.102 (1966)	Ü.102 (1966)	Ü.102 (1966)	Ü.102 (1966)		
Senegal					Ü.102 (1962) Ü.121 (1966)	Ü.102 (1962)	Ü.102 (1962)		
Amerika									
Barbados		Ü.102 (1972)		Ü.102 (1972) Ü.128 (1972)	Ü.102 (1972)			Ü.102 (1972) Ü.128 (1972)	Ü.102 (1972)
Belize							Ü.183 (2005)		
Bolivarische Republik Venezuela	Ü.102 (1982) Ü.130 (1982)	Ü.102 (1982) Ü.130 (1982)		Ü.102 (1982) Ü.128 (1983)	Ü.102 (1982) Ü.121 (1982)		Ü.102 (1982)	Ü.102 (1982) Ü.128 (1983)	Ü.102 (1982) Ü.128 (1983)
Brasilien	Ü.102 (2009)	Ü.102 (2009)	Ü.102 (2009) Ü.168 (1993)	Ü.102 (2009)	Ü.102 (2009)	Ü.102 (2009)	Ü.102 (2009)	Ü.102 (2009)	Ü.102 (2009)
Chile					Ü.121 (1999)				
Costa Rica	Ü.102 (1972) Ü.130 (1972)	Ü.130 (1972)		Ü.102 (1972)	Ü.102 (1972)	Ü.102 (1972)	Ü.102 (1972)	Ü.102 (1972)	Ü.102 (1972)

¹ Diese Übersicht berücksichtigt nicht das Übereinkommen (Nr. 118) über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962, oder das Übereinkommen (Nr. 157) über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982. Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass weitere Länder Übereinkommen der IAO über Soziale Sicherheit ratifiziert haben, die nicht mehr als aktuell angesehen werden.

Zweige	Ärztliche Betreuung	Krankheit	Arbeitslosigkeit	Alter	Arbeitsunfall/ Berufskrankheit	Familie	Mutterschutz	Invalidität	Hinterbliebene
	- Ü.102 - Ü.130	- Ü.102 - Ü.130	- Ü.102 - Ü.168	- Ü.102 - Ü.128	- Ü.102 - Ü.121	- Ü.102	- Ü.102 - Ü.183	- Ü.102 - Ü.128	- Ü.102 - Ü.128
Länder									
Der Plurinationalen Staat Bolivien	Ü.102 (1977) Ü.130 (1977)	Ü.102 (1977) Ü.130 (1977)		Ü.102 (1977) Ü.128 (1977)	Ü.102 (1977) Ü.121 (1977)	Ü.102 (1977)	Ü.102 (1977) Ü.183 (1977)	Ü.102 (1977) Ü.128 (1977)	Ü.102 (1977)
Ecuador	Ü.130 (1978)	Ü.102 (1974) Ü.130 (1978)		Ü.102 (1974) Ü.128 (1978)	Ü.102 (1974) Ü.121 (1978)			Ü.102 (1974) Ü.128 (1978)	Ü.102 (1974) Ü.128 (1978)
Kuba							C.183 (2004)		
Mexiko	Ü.102 (1961)	Ü.102 (1961)		Ü.102 (1961)	Ü.102 (1961)		Ü.102 (1961)	Ü.102 (1961)	Ü.102 (1961)
Peru	Ü.102 (1961)	Ü.102 (1961)		Ü.102 (1961)			Ü.102 (1961)	Ü.102 (1961)	
Uruguay	Ü.102 (2010) Ü.130 (1973)	Ü.102 (2010) Ü.130 (1973)		Ü.102 (2010) Ü.128 (1973)	Ü.102 (2010) Ü.121 (1973)		Ü.102 (2010)	Ü.102 (2010) Ü.128 (1973)	Ü.102 (2010) Ü.128 (1973)
Arabische Staaten									
Asien									
Japan		Ü.102 (1976)	Ü.102 (1976)	Ü.102 (1976)	Ü.102 (1976) Ü.121 (1974)				
Europa									
Albanien	Ü.102 (2006)	Ü.102 (2006)	Ü.102 (2006) Ü.168 (2006)	Ü.102 (2006)	Ü.102 (2006)		Ü.102 (2006) Ü.183 (2004)	Ü.102 (2006)	Ü.102 (2006)
Belarus							Ü.183 (2004)		
Belgien	Ü.102 (1959)	Ü.102 (1959)	Ü.102 (1959)	Ü.102 (1959)	Ü.102 (1959) Ü.121 (1970)	Ü.102 (1959)	Ü.102 (1959)	Ü.102 (1959)	Ü.102 (1959)
Bosnien und Herzegowina	Ü.102 (1993)	Ü.102 (1993)	Ü.102 (1993)	Ü.102 (1993)	Ü.102 (1993) Ü.121 (1993)		Ü.102 (1993)		Ü.102 (1993)
Bulgarien	Ü.102 (2008)	Ü.102 (2008)		Ü.102 (2008)	Ü.102 (2008)	Ü.102 (2008)	Ü.102 (2008) Ü.183 (2001)		Ü.102 (2008)
Dänemark	Ü.102 (1955) Ü.130 (1978)	Ü.130 (1978)	Ü.102 (1955)	Ü.102 (1955)	Ü.102 (1960)			Ü.102 (1955)	

Zweige	Ärztliche Betreuung	Krankheit	Arbeitslosigkeit	Alter	Arbeitsunfall/ Berufskrankheit	Familie	Mutterschutz	Invalidität	Hinterbliebene
	- Ü.102 - Ü.130	- Ü.102 - Ü.130	- Ü.102 - Ü.168	- Ü.102 - Ü.128	- Ü.102 - Ü.121	- Ü.102	- Ü.102 - Ü.183	- Ü.102 - Ü.128	- Ü.102 - Ü.128
Länder									
Deutschland	Ü.102 (1958) Ü.130 (1974)	Ü.102 (1958) Ü.130 (1974)	Ü.102 (1958)	Ü.102 (1958) Ü.128 (1971)	Ü.102 (1958) Ü.121 (1962)	Ü.102 (1958)	Ü.102 (1958)	Ü.102 (1958) Ü.128 (1971)	Ü.102 (1958) Ü.128 (1971)
Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	Ü.102 (1991)	Ü.102 (1991)	Ü.102 (1991)	Ü.102 (1991)	Ü.102 (1991) Ü.121 (1991)		Ü.102 (1991)		Ü.102 (1991)
Finnland	Ü.130 (1974)	Ü.130 (1974)	Ü.168 (1990)	Ü.128 (1976)	Ü.121 (1968)			Ü.128 (1976)	Ü.128 (1976)
Frankreich	Ü.102 (1974)		Ü.102 (1974)	Ü.102 (1974)	Ü.102 (1974)	Ü.102 (1976)	Ü.102 (1974)	Ü.102 (1974)	
Griechenland	Ü.102 (1955)	Ü.102 (1955)	Ü.102 (1955)	Ü.102 (1955)	Ü.102 (1955)		Ü.102 (1955)	Ü.102 (1955)	Ü.102 (1955)
Irland		Ü.102 (1968)	Ü.102 (1968)		Ü.121 (1969)				Ü.102 (1968)
Island				Ü.102 (1961)		Ü.102 (1961)		Ü.102 (1961)	
Israel				Ü.102 (1955)	Ü.102 (1955)				Ü.102 (1955)
Italien				Ü.102 (1956)		Ü.102 (1956)	Ü.102 (1956) Ü.183 (2001)		
Kroatien	Ü.102 (1991)	Ü.102 (1991)	Ü.102 (1991)	Ü.102 (1991)	Ü.102 (1991) Ü.121 (1991)		Ü.102 (1991)		Ü.102 (1991)
Lettland							Ü.183 (2009)		
Luxemburg	Ü.102 (1964) Ü.130 (1980)	Ü.102 (1964) Ü.130 (1980)	Ü.102 (1964)	Ü.102 (1964)	Ü.102 (1964) Ü.121 (1972)	Ü.102 (1964)	Ü.102 (1964) Ü.183 (2008)	Ü.102 (1964)	Ü.102 (1964)
Montenegro	Ü.102 (2006)	Ü.102 (2006)	Ü.102 (2006)	Ü.102 (2006)	Ü.102 (2006) Ü.121 (2006)		Ü.102 (2006)		Ü.102 (2006)
Niederlande	Ü.102 (1962) Ü.130 (2006)	Ü.102 (1962) Ü.130 (2006)	Ü.102 (1962)	Ü.102 (1962) Ü.128 (1969)	Ü.102 (1962) Ü.121 (1966)	Ü.102 (1962)	Ü.102 (1962) Ü.183 (2009)	Ü.102 (1964) Ü.128 (1969)	Ü.102 (1962) Ü.128 (1969)
Norwegen	Ü.102 (1966) Ü.130 (1972)	Ü.102 (1966) Ü.130 (1972)	Ü.102 (1954) Ü.168 (1990)	Ü.102 (1966) Ü.128 (1968)	Ü.102 (1966)	Ü.102 (1966)		Ü.128 (1968)	Ü.128 (1968)
Österreich	Ü.102 (1969)		Ü.102 (1978)	Ü.102 (1969) Ü.128 (1969)		Ü.102 (1969)	Ü.102 (1969) Ü.183 (2004)		

Zweige	Ärztliche Betreuung	Krankheit	Arbeitslosigkeit	Alter	Arbeitsunfall/ Berufskrankheit	Familie	Mutterschutz	Invalidität	Hinterbliebene
	- Ü.102	- Ü.102	- Ü.102	- Ü.102	- Ü.102	- Ü.102	- Ü.102	- Ü.102	- Ü.102
	- Ü.130	- Ü.130	- Ü.168	- Ü.128	- Ü.121		- Ü.183	- Ü.128	- Ü.128
Länder									
Polen	Ü.102 (2003)			Ü.102 (2003)		Ü.102 (2003)	Ü.102 (2003)		Ü.102 (2003)
Portugal	Ü.102 (1994)	Ü.102 (1994)	Ü.102 (1994)	Ü.102 (1994)	Ü.102 (1994)	Ü.102 (1994)	Ü.102 (1994)	Ü.102 (1994)	Ü.102 (1994)
Republik Moldau							Ü.183 (2006)		
Rumänien	Ü.102 (2009)	Ü.102 (2009)	Ü.168 (1992)	Ü.102 (2009)		Ü.102 (2009)	Ü.102 (2009) Ü.183 (2002)		
Schweden	Ü.102 (1962) Ü.130 (1970)	Ü.102 (1962) Ü.130 (1970)	Ü.102 (1953) Ü.168 (1990)	Ü.128 (1968)	Ü.102 (1953) Ü.121 (1969)	Ü.102 (1953)	Ü.102 (1962)	Ü.128 (1968)	Ü.128 (1968)
Schweiz			Ü.168 (1990)	Ü.102 (1977) Ü.128 (1977)	Ü.102 (1977)	Ü.102 (1977)		Ü.102 (1977) Ü.128 (1977)	Ü.102 (1977) Ü.128 (1977)
Serbien	Ü.102 (2000)	Ü.102 (2000)	Ü.102 (2000)	Ü.102 (2000)	Ü.121 (2000)		Ü.102 (2000)		Ü.102 (2000)
Slowakei	Ü.102 (1993) Ü.130 (1993)	Ü.102 (1993) Ü.130 (1993)		Ü.102 (1993) Ü.128 (1993)		Ü.102 (1993)	Ü.102 (1993) Ü.183 (2000)	Ü.102 (1993)	Ü.102 (1993)
Slowenien	Ü.102 (1992)	Ü.102 (1992)	Ü.102 (1992)	Ü.102 (1992)	Ü.102 (1992) Ü.121 (1992)		Ü.102 (1992)		Ü.102 (1992)
Spanien	Ü.102 (1988)	Ü.102 (1988)	Ü.102 (1988)		Ü.102 (1988)				
Tschechische Republik	Ü.102 (1993) Ü.130 (1993)	Ü.102 (1993) Ü.130 (1993)		Ü.102 (1993) Ü.128 (1993)		Ü.102 (1993)	Ü.102 (1993)	Ü.102 (1993)	Ü.102 (1993)
Türkei	Ü.102 (1975)	Ü.102 (1975)		Ü.102 (1975)	Ü.102 (1975)		Ü.102 (1975)	Ü.102 (1975)	Ü.102 (1975)
Ungarn							Ü.183 (2003)		
Vereinigtes Königreich	Ü.102 (1954)	Ü.102 (1954)	Ü.102 (1954)	Ü.102 (1954)		Ü.102 (1954)			Ü.102 (1954)
Zypern		Ü.102 (1991)	Ü.102 (1991)	Ü.102 (1991)	Ü.102 (1991) Ü.121 (1966)		Ü.183 (2005)	Ü.102 (1991)	Ü.102 (1991) Ü.128 (1969)

Anhang II

Die Antwort der IAO auf den globalen Bedarf an Sozialer Sicherheit

1. In diesem Anhang werden die Antworten der IAO auf den globalen Bedarf an Sozialer Sicherheit von den ersten Jahren der laufenden Globalen Kampagne für Soziale Sicherheit und Deckung für alle analysiert. Die Allgemeine Aussprache über Soziale Sicherheit auf der 89. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) im Jahr 2001 und die von der IAK danach angenommenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen legten die Prioritäten für Maßnahmen der IAO als Antwort auf die Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen fest. Da die Globale Kampagne zum Hauptkatalysator für die Tätigkeit der Organisation im Bereich der Sozialen Sicherheit geworden ist, konzentriert sich dieser Bericht auf die Effektivität und Wirksamkeit der auf vier miteinander verbundenen Säulen ruhenden Tätigkeitsstrategie, nämlich:

- ☐ Gewinnung, Verwaltung und Austausch von Wissen;
- ☐ Politikentwicklung;
- ☐ technische Beratung; und
- ☐ Kapazitätsaufbau.

2. Diese Strategie ist als Antwort auf die von den IAO-Mitgliedsgruppen zum Ausdruck gebrachten Bedürfnisse und im Rahmen der Dynamik der neuen entwicklungspolitischen Debatte entwickelt worden, in der der Sozialen Sicherheit eine stärkere Rolle zufällt als vorher.

A-II.1. Die erste Säule: Gewinnung, Verwaltung und Verbreitung von Wissen

3. Die Gewinnung von Wissen und die Fähigkeit zu seiner Weitergabe sind Voraussetzungen für jegliche Politikentwicklung, jegliche technische Beratung und jeglichen Kapazitätsaufbau. Diese Dimension der Strategie umfasst die Erhebung und Analyse von statistischen Informationen, die Verbreitung und den Austausch von nationalen und internationalen Erfahrungen durch Forschung und internetgestützten Wissensaustausch sowie die Entwicklung von neuen technischen Instrumenten zur Unterstützung der Formulierung von nationalen Politiken.

Die Untersuchung zur Sozialen Sicherheit (SSI)

4. Um den Fortschritt bei der Verwirklichung des Ziels der Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit verfolgen zu können, müssen die IAO und ihre Mitgliedsgruppen in der Lage sein, den bestehenden Deckungsumfang sowie die Lücken im Deckungsumfang der Bevölkerung und der Leistungen durch die Erhebung von statistischen Informationen zu messen. Da die Vorsorge für Soziale Sicherheit immer erhebliche nationale Mittel erfordert, ist es ebenso wichtig, über Informationen über die Ausgaben der Sozialen Sicherheit und über die Quellen und Muster ihrer Finanzierung zu verfügen. Außerhalb der Länder der Europäischen Union und der OECD gibt es weder eine international anerkannte statistische Norm zur Messung des Deckungsumfangs und der Mittelverwendung noch eine Datenbank mit international vergleichbaren Daten.

Die neue *Untersuchung der IAO zur Sozialen Sicherheit* (SSI) zielt darauf ab, eine solche international anerkannte statistische Norm zu entwickeln und den Ländern bei der Zusammenstellung umfassender statistischer Daten über Soziale Sicherheit zu helfen, um zuverlässige Eckwerte für die nationale und internationale Politikgestaltung bereitzustellen. Derzeit ist die SSI die einzige Datenbank mit weltweiten Daten über Ausgaben, Finanzierung und Deckungsumfang. Seit 2004 sind die SSI und ihre damit verbundene Online-Datenbank verfeinert und erweitert worden, insbesondere durch die Entwicklung von Partnerschaften mit anderen internationalen Organisationen (OECD, Asiatische Entwicklungsbank (ADB)) und der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS). In Zusammenarbeit mit der Statistik-Abteilung des Amtes werden zur Zeit alternative Instrumente für die Erhebung von Daten über den Deckungsumfang entwickelt, insbesondere durch die Verwendung von Daten aus Haushaltserhebungen. Die Datenbank enthält derzeit Daten über mehr als 80 Länder einschließlich der OECD-Länder in Bezug auf Ausgabendaten. Die IAO-Datenbank für Soziale Sicherheit ist über das Internet universell zugänglich und stellt ein Mittel zur Erhebung, Speicherung und Verbreitung von Statistiken und Kernindikatoren über Soziale Sicherheit und menschenwürdige Arbeit dar. Die SSI-Datenbank ist die Quelle der neuen maßgeblichen IAA-Veröffentlichung, eine zweijährige Reihe über Soziale Sicherheit, die den Mitgliedsgruppen eine Grundlage für Politikleitlinien liefert. Der erste Band dieser *World Social Security Report*-Reihe¹ wurde im November 2010 veröffentlicht.

Wissens- und Lernplattformen

5. Die Hauptabteilung Soziale Sicherheit entwickelt zur Zeit eine internetgestützte Wissensmanagementplattform für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit (Global Extension of Social Security (GESS)). Dies ist ein Schlüsselinstrument der Globalen Kampagne, da sie die Hauptabteilung mit ihren Kunden und den Mitgliedsgruppen auf neue, interaktive Weise verbindet. Sie informiert über die vom Amt und von anderen Organisationen durchgeführten Arbeiten zur Sozialen Sicherheit, führt problemlösende internationale Netzwerke zusammen und verbessert die Reagibilität der Fachberatungsdienste gegenüber IAO-Mitgliedsgruppen durch online-technische Unterstützung und Fernunterricht. Eine erste Version der Plattform wurde im September 2007 auf dem Weltforum der Sozialen Sicherheit der IVSS in Moskau gestartet. Die Plattform umfasst auch GIMI (Global Information on Micro-Insurance), eine Komponente mit dem Schwerpunkt Mikroversicherung, die in der Gemeinschaft der Mikroversicherungsexperten weltweit bereits gut etabliert ist. Bisher haben sich 1.350 Nutzer aus 132 Ländern bei der GESS- und der GIMI-Plattform registrieren lassen. Die Plattformen bieten bereits eine Bibliothek mit mehr als 700 Ressourcen, ein Glossar mit 520 Begriffen der Sozialen Sicherheit, 40 thematische und landesspezifische Seiten, eine Datenbank mit 50 CVs von Experten und eine Datenbank mit mehr als 100 thematischen Fragen und zugehörigen Antworten.

6. Eine weitere, damit verknüpfte Plattform, die vom STEP-Portugal-Projekt entwickelt worden ist, ist ein interaktives webgestütztes Lern- und Wissensmanagementsystem (CIARIS), das zur Ausbildung von mehr als 1.900 Personen aus 30 Ländern in der Ausweitung des sozialen Schutzes und der sozialen Einbindung beigetragen hat. Es hat auch zur Schaffung von Wissen in mehreren Bereichen beigetragen, darunter Sozialhilfe, die Rolle der sozialen Sicherheit bei der Prävention von Kinderarbeit und die Einbeziehung des sozialen Schutzes in lokale Strategien zur Wirtschaftsentwicklung. Bisher hat CIARIS mehr als 400 Personen bei der Festlegung und Umsetzung von Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit geholfen.

7. Das Amt trägt zur Bereicherung von Plattformen bei, die dem Informations- und Wissensaustausch unter Gruppen von Ländern dienen, die demselben geographischen Gebiet oder derselben Sprachengemeinschaft angehören, beispielsweise das Informationszentrum für Sozialen Schutz (CIPS), das auf portugiesischsprachige Länder zielt. Unter Federführung des Exekutivsekretariats der Gemeinschaft portugiesischsprachiger Länder (CPLP) bietet das CIPS den Ländern Möglichkeiten zum Austausch von Informationen und Erfahrungen, insbesondere über

¹ IAA: *World Social Security Report 2010/11* (Genf, 2010).

grundlegenden sozialen Schutz, die Ausweitung der Sozialversicherung, Rechtsrahmen für sozialen Schutz und die Verknüpfung des sozialen Schutzes mit anderen Wirtschafts- und Sozialpolitiken im Kontext der Armutsverringerung und der menschlichen Entwicklung.

Technische Instrumente

8. Die Hauptabteilung Soziale Sicherheit hat technische Instrumente entwickelt, die eine Evaluierung von Politikalternativen ermöglichen oder gute Verwaltungs- und Managementpraktiken in spezifischen Systemen der Sozialen Sicherheit oder nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit unterstützen. Seit etlichen Jahren verbreitet sie ihre versicherungsmathematischen und Sozialhaushalts-Computermodelle (siehe Kasten A.II-1, der ihren Politikeinsatz und einige der Anwendungen beschreibt) und ihre Methodologie für die Überprüfung der Ausgaben und der

Kasten A.II-1 **Verwendung eines Sozialhaushalts für die Politikplanung**

Die Sozialbudgetierung ist ein Instrument zur Koordinierung der öffentlichen Ausgabenpolitiken und für die nationale Finanzplanung. Eine koordinierte Planung der Ausgabenprogramme (im Wesentlichen der Versuch, die öffentlichen und halböffentlichen Ausgaben mit den Steuer- und Beitragseinnahmen in Einklang zu bringen) ist für eine verantwortungsbewusste Regierungs- und Verwaltungsführung in jeder Gesellschaft, ungeachtet des Wirtschaftssystems, unerlässlich. Die Sozialbudgetierung unterstützt den politischen Entscheidungsprozess an der zunehmend sensiblen Schnittstelle von Sozialpolitik und nationaler Finanzplanung. Sie trägt dazu bei:

- ☐ die bisherige finanzielle Leistungsfähigkeit des Systems des sozialen Schutzes im Vergleich zu den makroökonomischen Entwicklungen und der allgemeinen Entwicklung des Staatshaushalts zu bewerten;
- ☐ zu beschreiben, wie das bestehende System des sozialen Schutzes in finanzieller Hinsicht voraussichtlich in der Zukunft abschneiden wird, wenn an den Maßnahmen, die für die Finanzierung und die Leistungsaufwendungen maßgebend sind, nichts geändert wird (Status quo-Prognosen);
- ☐ zu erkunden (mit Hilfe von Simulationen), wie neue Leistungsprogramme und/oder Änderungen bestehender Programme sich voraussichtlich auf den verfügbaren fiskalischen Handlungsspielraum auswirken werden;
- ☐ zu prüfen, wie neue Einnahmenmechanismen oder Ausgabenkürzungen potentielle fiskalische Lücken schließen können;
- ☐ zu prüfen, wie neue Leistungen, Ausgabenkürzungen und/oder neue Einnahmenbeschaffungsmechanismen die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Sozialschutzsystems als ganzes oder die seiner Untersysteme verändern können.

Sozialbudgetierung ist in Ländern mit umfassenden Systemen der Sozialen Sicherheit unerlässlich, ist aber nicht weniger unerlässlich in Ländern, die mit dem Aufbau ihrer Systeme beginnen. Die IAO hat Sozialbudgetierung in Ländern wie Bulgarien, Deutschland, Luxemburg, Panama, Polen, Slowakei und Thailand unterstützt. Ansätze zur Sozialbudgetierung werden jetzt in Ländern entwickelt, die mit dem Aufbau eines grundlegenden Sozialschutzsystems anfangen, darunter Äthiopien (mit Mitteln der Europäischen Kommission), Burkina Faso und Kambodscha, und davor in Sambia (mit Mitteln des Vereinigten Königreichs) und in der Vereinigten Republik Tansania. In den beiden letztgenannten Ländern erhielten Experten aus verschiedenen staatlichen Behörden (darunter die „Sozial“-Ministerien sowie das Ministerium für Planung und Finanzen) eine Ausbildung in der Verwendung der entwickelten Instrumente. In Sambia werden die (an lokale Bedürfnisse angepassten) Instrumente zur Bewertung der Machbarkeit und zur Planung der Verwirklichung einer beitragsfreien Grundrente verwendet werden.

Quellen: W. Scholz et al.: Social budgeting (Genf, IAA/IVSS, 2000); IAA: Tanzania mainland: Social protection expenditure and performance review and social budget (Genf, 2008); IAA: Zambia. Social protection expenditure and performance review and social budget (Genf, 2008).

Leistungsfähigkeit des sozialen Schutzes (SPER), für die interessierten Mitgliedsgruppen unentgeltlich, mit dem Ziel, ihren praktischen Einsatz zu erweitern. Ein neues Vorzeigeprodukt, das Basic Social Protection Tool, ist ein Simulationsinstrument, das es Regierungen und Mitgliedsgruppen gestattet, die Kosten für grundlegende Leistungen der Sozialen Sicherheit unter landesspezifischen Gegebenheiten zu schätzen. Außerdem hat STEP-Belgien ein Management- und Überwachungssoftware-Programm (MAS Gestion and MAS Pilote) entwickelt, um die Qualität der Verwaltung von Mikrokrankenversicherungssystemen zu verbessern.

Forschungstätigkeiten

9. Während der letzten fünf Jahre hat die IAO mehrere Forschungspapiere über die Ausweitung der Sozialen Sicherheit herausgegeben, größere Studien durchgeführt und etliche Bücher über die Grundelemente einer Strategie zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung veröffentlicht². Die Ergebnisse dieser Tätigkeiten wurden u.a. auf einer großen internationalen Konferenz mit dem Titel „Sozialer Schutz und soziale Einbindung: Konvergierende Bemühungen aus einer globalen Perspektive“ verbreitet, die gemeinsam von der IAO, vom Ministerium für Arbeit und soziale Solidarität Portugals und der Europäischen Kommission veranstaltet wurde und am 2. Bis 3. Oktober 2006 in LIVSSbon stattfand.

10. Eine neue IAO-Position zum sozialen Gesundheitsschutz wurde ausgearbeitet für eine internationale Konferenz über soziale Krankenversicherung in Entwicklungsländern, die im Dezember 2005 in Berlin stattfand³, für die Konferenz über die Ausweitung der sozialen Krankenversicherung auf die Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft, die im Oktober 2006 in Manila stattfand, und für eine Konferenz auf hoher Ebene über Krankenversicherung in Entwicklungsländern, die vom Präsidenten Frankreichs, Sarkozy, im März 2007 veranstaltet wurde⁴. Diese IAO-Position wird im ersten Social Security Policy Briefing paper⁵ dargelegt.

11. Ein Forschungsseminar auf hoher Ebene über Soziale Sicherheit beim Aufbau von Staaten und Nationen (das im September 2006 gemeinsam mit DfID und GTZ veranstaltet wurde) führte zu einer bedeutenden Veröffentlichung, die für frühe Investitionen in Sozialtransfers als Komponente nationaler Entwicklungsstrategien eintritt⁶. Einer der Hauptbeiträge der IAO zu dem neuen, weithin akzeptierten entwicklungspolitischen Paradigma, dass die Länder „mit Gerechtigkeit wachsen“ können, sind ihre Arbeiten zur Analyse der Finanzierbarkeit von grundlegenden Leistungen der Sozialen Sicherheit in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen.

12. Eine Reihe umfassend verbreiteter Diskussionspapiere über Afrika südlich der Sahara und Asien⁷ zeigten, dass eine Reihe grundlegender Leistungen der Sozialen Sicherheit (oder zumin-

² Beispielsweise J. Estivill: *Concepts and strategies for combating social exclusion: An overview* (Genf, IAA, 2003); IAA: *Social protection and inclusion: Experiences and policy issues* (Genf, 2006); sowie eine Reihe von Diskussionspapieren.

³ IAA, GTZ und WHO: *The Berlin Recommendations for Action in ILO/GTZ/WHO: Extending social protection in health: Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendation*, auf der Internationalen Konferenz über soziale Krankenversicherung in Entwicklungsländern vorgelegtes Papier, Berlin, 5.-7. Dez. 2005 (Frankfurt am Main, VAS, 2006).

⁴ „Insurance coverage in developing countries: Breaking the vicious circle of disease and poverty“, veranstaltet in Paris am 15.-16. März 2007.

⁵ IAA: *Social health protection: An ILO strategy towards universal access to health care*. Social Security Policy Briefings Paper 1 (Genf, 2008).

⁶ Siehe P. Townsend (Hrsg.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Basingstoke und Genf, Palgrave und IAA, 2009).

⁷ K. Pal et al.: *Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection Discussion Paper 13 (Genf, IAA, 2005); S. Mizunova et al.: *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise*. Issues in Social Protection Discussion Paper 17 (Genf, IAA, 2006).

dest Teile davon) mittelfristig finanzierbar sind, selbst in Ländern mit niedrigem Einkommen. Das Amt konsolidierte diese Erkenntnisse in einer Veröffentlichung in der Reihe Social Security Policy Briefings⁸. Dieses Papier tritt für einen sozialen Basisschutz sowohl aus einer auf Rechten basierenden Perspektive als auch unter dem Blickwinkel der Finanzierbarkeit ein. Die Länder können die Finanzierbarkeit durch eine schrittweise Verwirklichung der Sozialen Sicherheit sicherstellen, je nach dem Stand der Entwicklung ihrer Volkswirtschaft und ihrem nationalen Engagement. Außerdem werden zur Zeit Forschungserkenntnisse über die Auswirkungen von beitragsfreien Sozialtransfers in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen zusammengestellt, um die Politikentwicklung und die Verwirklichung der Komponenten des sozialen Basisschutzes zu unterstützen.

A-II.2. Die zweite Säule: Politikentwicklung

13. Das Amt hat eine neue Basisstrategie für die Kampagne entwickelt. Im August 2006 wurde die erste Fassung des Politikpapiers mit dem Titel *Social security for all: Investing in social and economic development*⁹ an Regierungen und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände verteilt im Rahmen eines weltweiten Konsultationsprozesses mit dem Ziel, einen möglichst umfassenden Konsens über die grundlegende Politikbotschaft zu erzielen. Nach einer gründlichen Überprüfung aller eingegangenen Kommentare wurde im Jahr 2008 die Endfassung des Politikpapiers ausgearbeitet und im Jahr 2009 veröffentlicht¹⁰. Seine Schlüsselbotschaften lauten, dass Leistungen der Sozialen Sicherheit ein machtvoll Instrument zur Bekämpfung von Armut und zum Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele sind und dass die Einrichtung von nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit in der Anfangsphase des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses eine wesentliche Investition in die soziale und wirtschaftliche Entwicklung darstellt.

14. Das pragmatische Politikparadigma, das sich aus diesen Arbeiten zur Politikentwicklung ergeben hat, empfiehlt, dass Länder, die noch keine universelle oder umfassende Deckung erreicht haben, sich zunächst um die Schaffung einer Reihe von grundlegenden, bescheidenen Garantien der Sozialen Sicherheit als Elemente eines sozialen Basisschutzes bemühen sollten (zu den Einzelheiten siehe Kapitel 5).

15. Diese grundsatzpolitische Position wurde auch im Rahmen einer Reihe von dreigliedrigen Regionalseminaren über Soziale Sicherheit „erprobt“, die in Lateinamerika, den arabischen Staaten und Asien veranstaltet wurden, wo sie die Zustimmung der IAO-Mitgliedsgruppen fand. Diese Tagungen wurden in den gastgebenden Ländern gemeinsam mit den Arbeitsministerien veranstaltet und von mehr als 200 Teilnehmern besucht, darunter Vertreter von Regierungen, Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Beobachter von Trägern der Sozialen Sicherheit und anderen öffentlichen Einrichtungen und internationale Organisationen, die im Bereich der Sozialen Sicherheit tätig sind. Die Teilnehmer sollten in erster Linie ihre Erfahrungen darüber austauschen, wie der Deckungsumfang der Sozialen Sicherheit erweitert werden kann, bewährte Praktiken ermitteln und einen Konsens darüber herbeiführen, wie die weitere Ausdehnung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit als vorrangige Aufgabe der staatlichen Politik betrieben werden soll. Die Diskussionen gestatten es der IAO, einen breiten Konsens über die von den Ländern und von der IAO in den kommenden Jahren im Rahmen der Kampagne und der Landes-

⁸ IAA: *Can low-income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefings, Paper 3 (Genf, 2008).

⁹ IAA: *Social security for all: Investing in global social and economic development: A consultation.* Issues in Social Protection: Discussion Paper 16, Genf, 2006.

¹⁰ IAA: *Social security for all: Investing in social justice and economic development.* Social Security Policy Briefings, Paper 7 (Genf, 2009).

programme für menschenwürdige Arbeit¹¹ anzugehenden Prioritäten zu erlangen. Eine ähnliche Tagung für die afrikanische Region fand im Oktober 2010 statt (siehe Kasten 5.2).

16. Der Gedanke, in grundlegende Leistungen der Sozialen Sicherheit in einem Frühstadium der wirtschaftlichen Entwicklung zu investieren als wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung der MEZ und einer greifbaren sozialen Dimension der Globalisierung ist von anderen Organisationen der Vereinten Nationen (darunter UNDESA und UNICEF) zusammen mit Geberorganisationen (darunter GTZ und DfID) und wichtigen nichtstaatlichen Organisationen aufgegriffen worden und wird von ihnen gefördert.

A-II.3. Die dritte Säule: Fachberatungsdienste

17. Zu jedem Zeitpunkt ist es möglich, dass die IAO praktischen, fachlichen Rat erteilt, zum Teil im Rahmen von mehrjährigen Projekten der technischen Zusammenarbeit, die einen unmittelbaren Einfluss auf die Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit in rund 30 Ländern auf allen Kontinenten haben. Zwischen 2000 und 2010 wurden den Mitgliedsgruppen und Gebern mehr als 170 Berichte über bedeutende Projekte der technischen Zusammenarbeit für mehr als 70 Länder vorgelegt¹². Einige typische Tätigkeiten werden in den folgenden Absätzen beschrieben.

18. Nationale Kampagnen zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit sind formell in einigen der Länder und Regionen auf den Weg gebracht worden, in denen die IAO technische Zusammenarbeit leistet. Formelle Einführungen fanden 2003 in Addis Abeba (für die afrikanische Region), 2004 in Nepal, Senegal, Mosambik und Kenia, 2005 in Jordanien und 2007 in Tansania und Sambia im Rahmen des oben erwähnten DfID-Projekts statt. In all diesen Ländern führte die IAO Anschlussstätigkeiten durch, die durch nationale Präferenzen bestimmt wurden; diese sind in allen betroffenen Ländern noch im Gang. In Kenia hat die IAO bei der Entwicklung einer integrierten Politik des sozialen Schutzes geholfen. Da nationale Pläne zur Entwicklung der Sozialen Sicherheit unter Einbeziehung von IAO-Tätigkeiten zunehmend Teil der nationalen Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit sein werden, wird es in Zukunft weniger eigenständige nationale Kampagnen geben.

Afrika

19. Einer der Höhepunkte der technischen Zusammenarbeit ist das DfID-finanzierte Projekt „die Globale Kampagne der IAO für sozialen Schutz und Deckung für alle als Mittel zur Verringerung der Armut in Afrika“ mit dem Schwergewicht auf *Tansania* und *Sambia*. Ziel des Projekts war es, den notwendigen fiskalischen Handlungsspielraum zu ermitteln, um ein Paket mit Mindestleistungen der Sozialen Sicherheit verwirklichen zu können. Das Projekt schuf zunächst eine umfassende Ausgangsbasis mit Status quo-Ausgaben- und Einnahmenprognosen über einen Zeitraum von 15 Jahren. Dann wurden Reformanalysen auf der Grundlage intensiver Diskussionen mit den Mitgliedsgruppen und anderen beteiligten Ministerien, UNCT und Gebern durchgeführt. Die Ergebnisse bestätigten frühere Forschungserkenntnisse, dass die Einführung einer universellen Altersrente in einem finanzierbaren Rahmen liegen würde.

20. In *Ghana* sind Fachberatungsdienste regelmäßig im Zusammenhang mit der Entwicklung einer universellen Krankenversicherung geboten worden. In *Südafrika* und *Lesotho* ist das Amt in einen längerfristigen Dialog über die Zukunft der Sozialen Sicherheit im Rahmen des DWCP eingetreten. In *Simbabwe* unterstützte die IAO nationale Pläne zur Verbesserung des Mutterschutzes und die Verwirklichung eines nationalen Krankenversicherungssystems.

¹¹ Siehe die Verweise auf die Berichte über die Regionaltagungen in Fußn. 16 in der Einleitung.

¹² Berichte über technische Zusammenarbeit und andere Veröffentlichungen können unter den folgenden Adressen heruntergeladen werden: <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/tclist.pdf>; und <http://www.ilo.org/egacy/english/protection/secsoc/info/list.pdf>.

21. In West- und Zentralafrika war das STEP-Belgien-Programm in *Benin*, *Burkina Faso*, der *Demokratischen Republik Kongo*, *Ruanda*, *Senegal* und *Togo* aktiv. Das Programm interveniert auf verschiedenen Ebenen und im Rahmen des DWCP. Es unterstützt nationale Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit und die Umsetzung von innovativen Ansätzen, wie Gesundheitsorganisationen auf Gegenseitigkeit für Berufsgruppen und an die Mikrofinanzierung gekoppelte Krankenversicherungssysteme (beispielsweise Sozialschutzsysteme für Arbeitnehmer im Transportsektor in *Senegal* und für Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft in *Benin*). Das STEP Belgien-Programm hat Ausbildungsmaßnahmen und -instrumente zur Stärkung der Management-Kapazität dieser Systeme entwickelt (d.h. technische Management-Software MAS/Gestion). Auf subregionaler Ebene berät und unterstützt STEP die Entwicklung einer gemeinsamen Gesetzgebung über soziale Organisationen auf Gegenseitigkeit für die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA).
22. In *Ruanda*, *Benin*, *Burkina Faso*, *Togo* und der *Demokratischen Republik Kongo* leistet das Programm wesentliche Unterstützung zur Entwicklung eines neuen universellen Krankenversicherungssystems mit dem Schwerpunkt auf Deckungsmechanismen für die Bevölkerung in der informellen Wirtschaft, wobei Grundsätze der klassischen Versicherung und der Mikroversicherung und die Finanzierungsaspekte miteinander verknüpft werden. In *Sierra Leone* führte die IAO auch eine Bewertung von Krankenversicherungsoptionen durch.
23. Nach der Annahme der Initiative für einen sozialen Basisschutz unterstützt die IAO in Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation, anderen Organisationen der Vereinten Nationen und bilateralen Partnern *Burkina Faso* in seinen Bemühungen, sein Sozialschutzsystem aufzubauen, zu erweitern oder neu auszurichten. Ziel ist es, einen besseren Weg zu finden, wie die Bedürfnisse aller Menschen im Bereich des sozialen Schutzes erfüllt werden können, insbesondere der Ärmsten und Verletzlichsten, die von der globalen Krise am stärksten getroffen worden sind. In diesem Kontext führt die IAO eine Überprüfung des sozialen Schutzes und seiner Leistungsfähigkeit (SPER) durch, um die Aufstellung eines Sozialhaushalts zu ermöglichen. Ähnliche Prozesse laufen in *Benin* und in *Togo*. Im Rahmen der Gesundheitsvorsorge-Initiative (P4H) unterstützt die IAO auch die Ausweitung des sozialen Gesundheitsschutzes und die Entwicklung einer Strategie zur Finanzierung der Gesundheitsvorsorge in *Uganda*.
24. In *Ruanda* unterstützt das STEP Belgien-Programm das Gesundheitsministerium beim politischen Prozess der gemeinwesenbasierten Krankenversicherung (CBHI) und bei der Entwicklung von Managementkapazität. Es sind neue Gesetze über Krankenversicherung ausgearbeitet worden, und das Gesundheitsministerium bereitet zur Zeit eine Reform des CBHI-Systems vor, um ein gerechteres und nachhaltigeres System zu entwickeln. Das Programm unterstützt auch die Abteilung soziale Angelegenheiten des Ministeriums für Kommunalverwaltung bei Maßnahmen im Zusammenhang mit der nationalen Strategie für sozialen Schutz und dem sozialen Basisschutz. Das Programm arbeitet im Rahmen der Initiative für eine einheitliche Präsenz der UN eng mit anderen Organisationen der Vereinten Nationen zusammen.
25. Zusammen mit dem System der Vereinten Nationen, nichtstaatlichen Organisationen für bilaterale Zusammenarbeit und internationalen nichtstaatlichen Organisationen arbeitet das Amt in der subregionalen West- und Zentralafrikanischen Arbeitsgruppe für sozialen Schutz mit, die gemeinsame Lobbying- und Sensibilisierungstätigkeiten, Forschungen und Ausbildungsmaßnahmen durchführt.
26. In mehreren afrikanischen Ländern leistet die IAO über das Projekt „Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit auf afrikanische Wanderarbeitnehmer und ihre Familien“ (MIGSEC, 2008-11), das von der deutschen Regierung finanziert wird, fachliche Unterstützung bei der Gestaltung und Umsetzung von Rechtsinstrumenten zur Koordinierung der Systeme der Sozialen Sicherheit in der Region. Außerdem dient das Projekt dem Ausbau der institutionellen Kapazitäten der Stellen, die für die Planung und Verwirklichung von Strategien und Politiken zur Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit auf Wanderarbeitnehmer verantwortlich sind.
27. Angesichts verschiedener Schwierigkeiten in den letzten Jahren sind einige französischsprachige Länder Zentralafrikas jetzt dabei, ihre operativen und finanziellen Kapazitäten zu ver-

stärken, mit technischer Unterstützung der IAO. Studien über Mittel und Wege zur Stärkung der operativen und finanziellen Kapazitäten des Trägers der Sozialen Sicherheit der *Zentralafrikanischen Republik* wurden im November 2009 abgeschlossen, und zur Zeit laufen Gespräche über eine Durchführung ähnlicher Studien in der *Demokratischen Republik Kongo*. In *Burundi* wurde mit technischer Unterstützung der IAO eine Studie über die für die Umsetzung einer nationalen Politik für sozialen Schutz erforderlichen grundlegenden Elemente ausgearbeitet und der Regierung vorgelegt. Auf einem dreigliedrigen Arbeitsseminar im April 2010 wurde sie angenommen. In *Kamerun* hat das Amt dem zur Ausarbeitung von Vorschlägen für die Reorganisation und den Ausbau des nationalen Sozialschutzsystems eingerichteten Ausschuss fachlichen Rat erteilt; und es hat an der versicherungsmathematischen Bewertung der staatlichen Sozialversicherungskasse mitgewirkt.

28. Im portugiesischsprachigen Afrika hat das STEP-Portugal-Programm die Ausweitung des nationalen Sozialrentenprogramms in *Kap Verde* durch Stärkung der operativen Verfahren, Aufwertung des Informationssystems und Verbesserung des Leistungspakets für Sozialrentner unterstützt. Parallel dazu unterstützt das Projekt auch die Ausweitung der Sozialversicherung auf Hausangestellte und Selbständige. In *Mosambik* unterstützt das STEP-Portugal-Programm die Bemühungen der Regierung um die Ausweitung des sozialen Schutzes auf die am stärksten Ausgegrenzten und zur schrittweisen Schaffung eines sozialen Basisschutzes. Die Regierung billigte vor kurzem eine nationale Strategie für grundlegende Soziale Sicherheit und eine Regelung für die grundlegende Soziale Sicherheit (RBSS), die für den sozialen Basisschutz sehr relevant ist. Das STEP-Portugal-Programm unterstützte die Gestaltung der Strategie und der RBSS durch technische Unterstützung der Politikoptionen, Kostenschätzungen und Ausbildungsmaßnahmen und Unterstützung für den Politikdialog unter maßgeblichen Stakeholdern. In Partnerschaft mit DfID, der Regierung der Niederlande und UNICEF stärkt das Programm auch die Fähigkeit der Regierung zur Verwaltung, Durchführung, Überwachung und Ausweitung des Lebensmittelsubventionsprogramms und beteiligt sich an den Bemühungen der Vereinten Nationen, um der Regierung von *Mosambik* dabei zu helfen, die Auswirkungen der globalen Lebensmittelkrise zu bewältigen.

Amerika

29. In *Uruguay* unterstützte die IAO eine technische Studie über das Familienbeihilfesystem, die zur Diskussion einer umfassenden Reform beitrug, die im Dezember 2007 vom Kongress gebilligt wurde. In *Chile* leistete die IAO viele Jahre lang technische Unterstützung bei der Anpassung des Rentensystems (siehe Kasten 3.6). In *Peru* wurde im Verlauf der vergangenen fünf Jahre eine Reihe von Tätigkeiten durchgeführt, um die institutionelle Fähigkeit der Regierung zu verbessern, das System der Sozialen Sicherheit durch einen Prozess des sozialen Dialogs zu reformieren. In diesem Zusammenhang führte die IAO u.a. eine finanzielle und versicherungsmathematische Studie über die soziale Krankenversicherung (EsSalud) durch und wirkte an der Ausarbeitung eines Gesetzes über den universellen Zugang zur Gesundheitsversorgung mit. Vor kurzem hat die IAO einen Beitrag zur Erörterung der Bedeutung der Verwirklichung eines beitragsfreien Rentensystems geleistet, um ältere Menschen vor Armut und Not zu schützen. In *Ecuador* erhielt die Regierung technische und versicherungsmathematische Unterstützung zur Konzipierung einer Reform der Sozialen Sicherheit. Die Beratung des Amtes umfasste Unterstützung zur Garantie eines Mindesteinkommens für alle Menschen über 65 durch sowohl auf Beiträgen beruhende als auch beitragsfreie Systeme; Unterstützung bei der Verwirklichung eines umfassenden Gesundheitsschutzes durch eine Verbindung von Krankenversicherung und freiem Zugang zu öffentlichen Gesundheitsdiensten; die Verwirklichung eines universellen Gesundheitssystems, das aus den allgemeinen Einnahmen finanziert wird, und die Formulierung eines obligatorischen Rentensystems für Selbständige. In *Kolumbien* unterstützt das STEP-Belgien-Programm die Entwicklung eines nationalen subventionierten Krankenversicherungssystems für die Armen. In *Trinidad und Tobago* unterstützte die IAO die Entwicklung von Politikmaßnahmen und -optionen für die vorgeschlagene Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf die Selbständigen. Der Vorschlag umfasst gesetzgeberische (auf der Grundlage der Vorschriften des Systems und des bestehenden Arbeitsgesetzes), administrative und finanzielle Beratung in Bezug auf die Ausweitung.

Asien

30. In *Indien* erarbeitete die IAO zusammen mit der Regierung Vorschläge für eine sinnvolle Alters- und Gesundheitsvorsorge für Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft (der „nicht organisierte Sektor“). Sollten diese Vorschläge umgesetzt werden, dann könnten im Verein mit dem bahnbrechenden Nationalen Programm für ländliche Beschäftigungsgarantie bis zu 300 Millionen mehr Menschen geschützt werden. Das Amt unterstützt auch die Entwicklung des innovativen Karnataka „Yeshavini“-Krankenversicherungssystems für Bauern, das 3 Millionen Bauern erfasst.

31. In Nepal leistete die IAO Unterstützung bei der Überprüfung von seit langem bestehenden Fragen im Zusammenhang mit dem Arbeitsrecht und dem Recht der Sozialen Sicherheit und bei der Vorbereitung von grundsatzpolitischen Diskussionen vor der Neubildung der Regierung. Außerdem erstellte die IAO auf Wunsch der UNICEF eine Finanzanalyse zur Unterstützung der Vorschläge für die Einführung eines Pakets von grundlegenden Leistungen der Sozialen Sicherheit, das in der Nachkonfliktsituation eine bedeutende „Friedensdividende“ darstellen würde. Dies veranlasste die Regierung zur Senkung des Alters für die Gewährung der Altersbeihilfe von 75 auf 65 Jahre und zur Einführung einer Kinderbeihilfe im Jahr 2010. Im Rahmen der Arbeitsmarktreform leistet die IAO Unterstützung bei der Einrichtung eines Arbeitslosenversicherungssystems. In *Sri Lanka* half die IAO dem System der Sozialen Sicherheit bei der Bewältigung der Auswirkungen des Tsunami und führte eine allgemeine Überprüfung des bestehenden Systems der Sozialen Sicherheit durch, um der Regierung bei der Stärkung der universellen Deckung des Systems zu helfen. Die IAO unterstützt auch die Ausweitung des sozialen Gesundheitsschutzes und die Entwicklung einer Strategie zur Finanzierung der Gesundheitsvorsorge im Rahmen der P4H-Initiative.

32. In *Thailand* arbeitet die IAO seit mehr als 20 Jahren an der Verbesserung und Ausweitung der Sozialen Sicherheit für Beschäftigte im privaten Sektor. Viele Empfehlungen der IAO führten zu Verbesserungen beim Deckungsumfang der Bevölkerung und beim Leistungsumfang. In letzter Zeit trug das Amt mit Fachberatung und Kapazitätsaufbau zu den nationalen Debatten über die Ausweitung der Rentenleistungen auf die nicht geschützte Bevölkerung und zur Stärkung der finanziellen Tragfähigkeit des universellen Gesundheitsversorgungssystems bei. In *Kambodscha* leistete die IAO technische Unterstützung zur Einrichtung des ersten Systems der Sozialen Sicherheit für die Beschäftigten im privaten Sektor, das bereits mit der Deckung von berufsbedingten Schädigungen begonnen hatte, während andere Zweige in Vorbereitung sind. In der *Demokratischen Volksrepublik Laos* trug ein IAO-Projekt zur Einführung und Ausweitung des Systems der Sozialen Sicherheit für Beschäftigte im privaten Sektor und zur Reform des Systems für den Staatsdienst sowie zur Erstellung eines nationalen Generalplans für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit bei.

33. In *China* hat die IAO eine vollständige Überprüfung des bestehenden Systems der Sozialen Sicherheit durchgeführt¹³, eine umfassende Politikstudie über die Ausweitung des Deckungsumfangs der Altersversicherung erstellt und die versicherungsmathematische Abteilung des Arbeitsministeriums durch einen längerfristigen technischen Dialog unterstützt. Die IAO unterstützt traditionell auch die versicherungsmathematische Arbeit in *Malaysia*. Die IAO unterstützte *Indonesien* bei Fortschritten auf dem Weg zu einer universellen Deckung durch die Soziale Sicherheit im Rahmen von Projekten der technischen Zusammenarbeit, und im Rahmen des DWCP unterstrich die IAO die Notwendigkeit, einen Fahrplan für die Umsetzung des als Meilenstein geltenden nationalen Gesetzes über das System der Sozialen Sicherheit auszuarbeiten, und unterstützte neue Initiativen im Bereich der Krankenversicherung und der bedingten Cash Transfers.

34. In der pazifischen Region verwirklichte die IAO eine bedeutende subregionale Initiative zur Sozialen Sicherheit für pazifische Inselstaaten von 2004 bis 2006, einschließlich Erhebungen zur Bewertung der Bedürfnisse im Bereich der Sozialen Sicherheit in *Fidschi, Indonesien*,

¹³ Siehe IAA: *Perspectives on the social security system of China*, Extension of Social Security Series ESS Paper 25 (Genf, IAA).

Kiribati, den Philippinen, Samoa, Salomonen, Thailand und Vanuatu. Die Ergebnisse des Projekts sind in umfassenden fünfbandigen Quellenbüchern für Maßnahmen zur Erweiterung der Sozialen Sicherheit zusammengefasst worden.

Arabische Staaten

35. Im *Königreich Bahrain* hat die IAO einen Beitrag geleistet zur Einrichtung eines Arbeitslosenversicherungssystems mit der Erstellung des Politikrahmens auf der Basis einer versicherungsmathematischen Bewertung des vorgeschlagenen Systems und zur Formulierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, das im Jahr 2006 angenommen wurde (siehe Kasten 3.8 oben).

36. In *Jordanien* leistete die IAO der Regierung rechtliche und versicherungsmathematische technische Unterstützung zur Ausweitung des Deckungsumfangs im Rahmen des Rentensystems, zur Einrichtung eines Systems für Leistungen bei Mutterschaft, wie es in dem vor kurzem verabschiedeten Gesetz über Soziale Sicherheit festgelegt ist, und zur Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 102. Im *Libanon* überprüfte die IAO eine versicherungsmathematische Studie und unterbreitete Empfehlungen zur Ersetzung der Abfindungszahlung für Beschäftigte im privaten Sektor beim Ausscheiden aus dem Dienst durch regelmäßige Renten.

37. In der *Arabischen Republik Syrien* wird zur Zeit ein Projekt zur Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit entwickelt. Im Rahmen der Vorbereitungen hierfür hat die IAO mehrere Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau für staatliche Bedienstete, die Sozialpartner und andere Stakeholder in Damaskus und im Internationalen Ausbildungszentrum in Turin durchgeführt und eine nationale Arbeitsgruppe für Sozialschutzstatistiken eingesetzt. Die IAO überprüfte auch einen Vorschlag für eine Rentenreform und erstellt zur Zeit eine Analyse der Übereinstimmung der syrischen Gesetzgebung über Soziale Sicherheit mit dem Übereinkommen Nr. 102.

Europa und Zentralasien

38. Im Gegensatz zu der Lage in anderen Regionen hängt die Frage der Ausweitung des Deckungsumfangs in Mittel- und Osteuropa in erster Linie mit der Nichteinhaltung von Gesetzen und Vorschriften zusammen. Die IAO führte eine groß angelegte Studie über den Einzug von Rentenbeiträgen durch und bot den teilnehmenden Ländern Politikberatung. Sie bot auch Rentenberatungsdienste im Hinblick auf die Ausweitung des Deckungsumfangs in den Ländern des Stabilitätspakts für Süd- und Osteuropa und entwickelte ein Ausbildungshandbuch über geschlechtsspezifische Aspekte der Rentenreform. Eine regionale Analyse der Angemessenheit der Altersrenten für Frauen und Politikempfehlungen zur Beseitigung von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten bei der Altersversorgung werden zur Zeit erstellt. Politikberatung im Hinblick auf eine Rentenreform mit dem Ziel, allen Erwerbstätigen einen Basisschutz im Bereich der Altersvorsorge zu sichern und den Verlust der Deckung für Frauen zu verhindern, wurde im Rahmen von dreigliedrigen Diskussionen in *Armenien* und *Kirgistan* erteilt. Eine Analyse der Übereinstimmung der russischen Gesetzgebung über Soziale Sicherheit mit dem Übereinkommen Nr. 102 ist im Gang.

39. In *Kasachstan* leistet die IAO technische Unterstützung im Bereich der nationalen Gesetzgebung zur Erleichterung der Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000. Das Amt hat technische Unterstützung geleistet, nämlich Verbesserung der nationalen Gesetzgebung und Kapazitätsaufbau für die Sozialpartner in Bezug auf Systeme für Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten in Ländern der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS), wie *Tadschikistan*, *Armenien* und *Usbekistan*, die Reformen in diesem Bereich durchgeführt haben.

40. Aufgrund der Zunahme der Arbeitsmigration in der GUS-Region in den letzten Jahren hat das Amt erhebliche technische Unterstützung zur Verbesserung des sozialen Schutzes für Wanderarbeitnehmer geleistet, einschließlich einer Analyse der innerstaatlichen Gesetzgebung und Ausbildung zur Erleichterung von zweiseitigen/mehrseitigen Übereinkünften über Soziale Sicherheit.

41. Als Folgemaßnahmen zur Ministererklärung von Almaty von 2009¹⁴ wurde 2010 ein von Finnland finanziertes Projekt der technischen Zusammenarbeit für acht Länder der ehemaligen Sowjetunion (Armenien, Aserbaidshan, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan) auf den Weg gebracht, um nationale Initiativen zur Reform der Sozialen Sicherheit im Rahmen eines integrierten Ansatzes mit drei technischen Komponenten (Soziale Sicherheit, Beschäftigung und Arbeitsschutz) zu unterstützen mit dem Ziel, die komplexen Nachkrisenprobleme in der Region zu bewältigen.

A-II.4. Die vierte Säule: Kapazitätsaufbau

42. Eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Planung, Umsetzung und Steuerung von Politiken der Sozialen Sicherheit ist die Verfügbarkeit von ausgebildeten Sachverständigen, die in der Lage sind, Leistungssysteme zu planen, zu organisieren, zu finanzieren und zu verwalten.

43. Über aufeinanderfolgende Programme und Haushalte hat die IAO durch Aufbau der Wissensbasis und die Entwicklung von Ausbildungstätigkeiten erhebliche Mittel in diesem Bereich investiert und damit den Boden für eine groß angelegte Initiative zur Verbesserung des Ausbildungsangebots für Manager und Planer in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen bereitet. Bis jetzt sind die Wissensgrundlagen der IAO in fünf fortschrittlichen Lehrbüchern in der IAA-IVSS-Reihe *Quantitative Methods in Social Protection* zusammengefasst worden¹⁵.

44. Seit 2001 führt die IAA-Hauptabteilung Soziale Sicherheit in Zusammenarbeit mit der Universität Maastricht einen Master-Studiengang in Social Security Financing and Policy Design (Finanzierung und Politikgestaltung auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit) durch. Seit 2005 bietet die Universität Lausanne im Rahmen eines Master-Studiengangs für Versicherungsmathematiker einen Kurs in Sozialer Sicherheit an. Bisher haben mehr als 70 Sachverständige den Kurs erfolgreich abgeschlossen und wenden ihre erworbenen Kompetenzen jetzt in ihren Ländern an (siehe Kasten A-II.2).

45. Die Ausbildung musste jedoch erheblich intensiviert werden, um auf mittlere Sicht Ergebnisse zu erzielen. Im Jahr 2007 brachte die IAO daher QUATRIN AMERICA auf den Weg, ihr erstes regionales quantitatives Ausbildungsprogramm für Lateinamerika¹⁶. Finanziert über die neue RBSA-Fazilität wurde im Juni 2008 das Schwesterprogramm QUATRIN AFRICA auf den Weg gebracht. Das Hauptziel dieser Programme besteht darin, Kapazitäten für die nationale Finanzplanung und die Finanzverwaltung von Systemen der Sozialen Sicherheit zu schaffen oder zu verbessern. Die Ausbildungsmaßnahmen zielen auf politische Entscheidungsträger, Mitglieder der Verwaltungs- und Aufsichtsgremien von Systemen der Sozialen Sicherheit, Leiter von Systemen der Sozialen Sicherheit und Haushalts- und Finanzexperten in führenden Ministerien.

46. Das Internationale Ausbildungszentrum der IAO unterstützt die Arbeit der Hauptabteilung Soziale Sicherheit seit mehr als zehn Jahren durch Standardlehrgänge, maßgeschneiderte Lehrgänge, Fernunterricht und andere Tätigkeiten zu Fragen der Sozialen Sicherheit. Die Tätigkeiten des Sozialschutzprogramms des Internationalen Ausbildungszentrums beschäftigen sich zur Hälfte mit verschiedenen Aspekten der Sozialen Sicherheit. Das Programm organisiert Tätigkei-

¹⁴ *Almaty Ministerial Declaration* – 8 December 2009: United Nations Ministerial Conference on the Social Impact of the Economic Crisis in Eastern Europe, Central Asia and Turkey, Almaty, 7.-8. Dez. 2009.

¹⁵ Siehe M. Cichon et al.: *Modelling in health care finance: A compendium of quantitative techniques for health care financing* (Genf, IAA und IVSS, 1999); S. Lyster: *Actuarial mathematics of social security pensions* (Genf, IAA und IVSS, 1999); W. Scholz, K. Hagemeyer, M. Cichon: *Social budgeting* (Genf, IAA und IVSS, 2000); P. Plamondon et al.: *Actuarial practice in social security* (Genf, IAA und IVSS, 2002).

¹⁶ Das Programm lief im November 2007 in Chile mit einem Lehrgang für versicherungsmathematische und finanzielle Techniken an, an dem eine ausgewählte Gruppe von staatlichen Bediensteten teilnahm.

ten, die die Politiken und Strategien der Hauptabteilung ergänzen und unterstützen und Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen und Stakeholder erfüllen. Die Teilnahme von Experten für Soziale

Kasten A-II.2

Die Master-Studiengänge in Maastricht und Lausanne

Im Jahr 2000 beschlossen die IAO und die Universität Maastricht die Einrichtung eines einjährigen Master-Studiengangs für Sozialschutzfinanzierung. Der Studiengang soll der Ausbildung von Spezialisten für Fragen des sozialen Schutzes und der Schaffung einer ständigen Ausbildungsinfrastruktur für weitere Expertengruppen dienen, wobei das langfristige Ziel darin besteht, die Gestaltung und Verwirklichung von nationalen Sozialschutzsystemen durch Verbesserung der (quantitativen und empirischen) Grundlagen für nationale politische Entscheidungsprozesse zu verbessern. Mit aktiver Beteiligung der IAO wurde der erste Master-Studiengang für Sozialschutzfinanzierung im akademischen Jahr 2001/02 angeboten und wurde später durch einen Master-Studiengang für die Gestaltung von Sozialpolitik ergänzt, die beide danach unter einem Master-Studiengang für öffentliche Politik und menschliche Entwicklung mit den obigen Fachrichtungen neben vier anderen konsolidiert wurden. Im Rahmen der Studiengänge werden künftige Sozialschutzfachkräfte für Träger der Sozialen Sicherheit, wissenschaftliche Einrichtungen, Regierungen und internationale Organisationen ausgebildet.

Während der neun akademischen Jahre, in denen die Programme angeboten worden sind, haben insgesamt 292 Studenten einen Master-Abschluss in öffentlicher Politik und menschlicher Entwicklung erlangt. Diese Studenten kamen aus über 60 Ländern, und 54 Prozent von ihnen kamen aus Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Viele der Studenten waren Angestellte von nationalen Trägern des sozialen Schutzes, die nach dem Erwerb ihrer Abschlüsse an ihre Arbeitsplätze in diesen Institutionen zurückkehrten. Einige Absolventen haben Spitzenpositionen in ihrer jeweiligen Regierung und in nationalen Trägern der Sozialen Sicherheit inne (beispielsweise in Ghana, Jordanien, Nigeria, Simbabwe und Thailand), während andere an Entwicklungsprojekten unter Federführung der IAO mitgewirkt haben (beispielsweise in Ghana, Sambia und Tansania) und wiederum andere sich internationalen Organisationen angeschlossen haben (UNICEF). Erfahrungen der letzten Zeit zeigen, dass sie in internationalen Foren nachdrücklich für die Werte und Grundsätze der IAO eingetreten sind, eine Errungenschaft, die es verdient, herausgestellt zu werden, und die zeigt, wie wichtig es ist, dass die IAO weiterhin in diesen Bereich investiert.

Neben dem gemeinsamen Master-Studiengang an der Universität Maastricht führt die IAO auch einen Lehrgang in Sozialer Sicherheit im Rahmen des neuen Master-Studiengangs für Versicherungsmathematik durch, der von der Universität Lausanne (Ecole des Hautes Etudes Commerciales) seit Herbst 2005 angeboten wird. Dieser Studiengang konzentriert sich auf die Ausbildung einer spezialisierten Gruppe von Versicherungsmathematikern im Bereich des sozialen Schutzes. Seit Beginn des Programms vor vier Jahren haben 76 Studenten aus 27 Ländern (mehr als 60 Prozent von ihnen aus Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen) einen Master-Abschluss in Versicherungsmathematik erworben.

Der Erfolg des gemeinsamen Master-Studiengangs der IAO und der Universität Maastricht rechtfertigt die Bemühungen der IAO, diesen Studiengang auch in anderen Regionen der Welt anzubieten. Im Rahmen des QUATRAIN Africa-Programms richtet die Universität von Mauritius einen Master-Studiengang für Sozialschutzfinanzierung für das akademische Jahr 2010-11 ein. Zur Zeit werden Gespräche mit einer Universität in Bangkok und möglicherweise mit der Universität von Montevideo (Uruguay) über die Einrichtung ähnlicher Studiengänge geführt.

Insgesamt zeigen die Erfahrungen, dass die relativ hohen Investitionen in Ausbildung, Kapazitätsaufbau und Wissensverbreitung einen großen Kreis von Fachkräften für die Finanzierung und die Politik der Sozialen Sicherheit erreichen. Eine Stärkung der Fähigkeit der Sozialpartner sicherzustellen, dass sie Systeme der Sozialen Sicherheit gestalten, unterhalten und verwalten und sachkundige und starke Partner in nationalen Debatten über soziale Fragen sein können, ist ein Beitrag zum Prozess des sozialen Dialogs und zur Agenda für menschenwürdige Arbeit.

Sicherheit aus Regierungsstellen und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden an vielen Seminaren und Workshops des Turiner Zentrums ermöglicht eine umfangreiche Weitergabe von Kompetenzen in den Mitgliedsländern und unter den Mitgliedsgruppen. Zusammen mit dem Internationalen Ausbildungszentrum hat die IAO rechtzeitig eine Reihe von Tätigkeiten entwickelt, die zur Förderung der Initiative Sozialer Basisschutz beitragen. Das Internationale Ausbildungszentrum spielt auch eine Schlüsselrolle bei der Verbreitung von Ausbildungstätigkeiten im Rahmen der QUATRAN-Programme, und staatliche Maßnahmen zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit in einer Reihe von Ländern werden sowohl durch maßgeschneiderte als auch routinemäßige Ausbildungsaktivitäten unterstützt. Das Internationale Ausbildungszentrum bietet auch Governance-Lehrgänge in verschiedenen Sprachen im Rahmen seines Curriculums an und erstellt das Governance-Handbuch in Französisch, Englisch und Portugiesisch und hilft bei einer arabischen Fassung. Es unterstützt auch den Master-Studiengang für Sozialschutzfinanzierung an der Universität von Mauritius.

47. Das IAA (ACTRAV) unterstützt auch zwei regionale Initiativen zum Kapazitätsaufbau im Bereich der Sozialen Sicherheit für Gewerkschaften: Bei dem Projekt Soziale Sicherheit für Gewerkschaftsorganisationen handelt es sich um eine strategische gewerkschaftliche Aktion in Lateinamerika, die mehr als 500 Gewerkschaftern in elf Länder Kapazitätsaufbau und Ausbildung im Bereich der Sozialen Sicherheit geboten hat. Die regionale Gewerkschaftliche Kontinentale Plattform der Sozialen Sicherheit, die vom Gesamtamerika-Gewerkschaftsbund unterhalten wird, berät nationale Gewerkschaftszentralen über die Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit und fördert die volle Einhaltung der Grundsätze der Sozialen Sicherheit sowie die Ratifizierung und Durchführung des Übereinkommens Nr. 102.

A-II.5. Aufbau von Partnerschaften

48. Die Stärkung der vier Bereiche, in denen das Mandat zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf alle, „die eines solchen Schutzes bedürfen“, verfolgt wird¹⁷, ist eine viel zu große Aufgabe, um von einer einzigen Organisation wahrgenommen werden zu können. Daher sind auf nationaler und internationaler Ebene Partnerschaften geschaffen worden, insbesondere die Koalition für die Initiative Sozialer Basisschutz (SPF-Initiative), die Mitwirkung am Prozess der einheitlichen Präsenz der UN, das Co-Sponsoring mit UNAIDS, eine engere Zusammenarbeit mit der EU bei der technischen Zusammenarbeit, die OECD-POVNET-Gruppe und die globale Providing for health initiative (P4H), die gemeinsame IAO/PAHO-Initiative zur Ausweitung des sozialen Schutzes im Gesundheitsbereich in Lateinamerika, die Internationale Gesundheitspartnerschaft (IHP+), die anhaltende enge Beziehung mit der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) und eine Reihe von strategischen Allianzen mit Universitäten auf allen Kontinenten sowie mit bedeutenden nichtstaatlichen Organisationen.

Kasten A-II.3 Die UN-CEB-Initiative zum sozialen Basisschutz

Die sich verschärfende Finanz- und Wirtschaftskrise, die 2008 einsetzte, und die sich daraus ergebenden sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen warfen ein Schlaglicht auf die Bedeutung des sozialen Schutzes als Mittel zur Verringerung einiger der negativen Effekte der Krise durch Einkommensersatz und Zugang zu Sachleistungen. In Anerkennung der Notwendigkeit eines angemessenen sozialen Schutzes billigte der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (UN-CEB) im April 2009 den sozialen Basisschutz (Social Protection Floor (SPF)) als eine seiner Kriseninitiativen.

Mehrere internationale und nationale Dokumente und Gremien haben danach die SPF-Initiative gutgeheißen, darunter die Resolution der Vereinten Nationen über soziale Integration, die während der 48. Tagung der Kommission für soziale Entwicklung ange-

¹⁷ Siehe die Erklärung von Philadelphia, Abs. IIIe.

nommen wurde, die Empfehlungen der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, OECD-POVNET, das Forum der für soziale Entwicklung verantwortlichen Minister, der International Council on Social Welfare usw. Auch im Globalen Beschäftigungspakt der IAO nimmt die SPF als Antwort auf die Krise breiten Raum ein.

Die SPF-Initiative fördert den Zugang zu wesentlichen Diensten und Sozialtransfers für arme und verletzte Menschen und stellt somit einen umfassenden Ansatz zum sozialen Schutz dar, der sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite der Ausweitung des sozialen Schutzes und der Sicherstellung eines effektiven Zugangs unterstreicht.

Zur Zeit haben rund 30 Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen bereits Maßnahmen getroffen, um Elemente eines sozialen Basisschutzes einzuführen. Ihre Erfahrungen haben gezeigt, dass Systeme der Sozialen Sicherheit ein unerlässliches und flexibles Politikinstrument sind, um den sozialen und wirtschaftlichen Folgen von finanziellen Erschütterungen und Krisen entgegenzutreten und sie abzuschwächen. Sie haben auch die Machbarkeit der Einrichtung eines sozialen Basisschutzes unter Beweis gestellt und gezeigt, dass mit dem notwendigen politischen Willen, ausreichenden Mitteln für den Kapazitätsaufbau und einem soliden Umsetzungsprozess ein starker nationaler Konsens zugunsten von SPF-Politiken geschaffen und entwickelt werden kann. Auf Beispiele aus verschiedenen Ländern ist im gesamten Bericht eingegangen worden. Die IAO und die Sonderabteilung des UNDP für Süd-Süd-Zusammenarbeit (SU/SSC) ersuchten um Nominierungen für Initiativen zum sozialen Basisschutz mit erfolgreichen Erfahrungen. Die ausgewählten Kandidaten wurden gebeten, eine Fallstudie der SPF-Initiative zu entwickeln und ihre Erfahrungen auf einem internationalen Seminar in Turin, Italien, im Juli 2010 vorzulegen und zu erörtern. Der Auswahl Ausschuss (IAO, SU/SSC und UNICEF) hat 19 Fallstudien aus 16 verschiedenen Ländern ausgewählt, die von der UNDP-SU/SSC als Band 17 in der Reihe „Sharing innovative Social Protection Floor success stories“ veröffentlicht werden.

Die SPF-Initiative, die in Zusammenarbeit mit nationalen Stakeholdern durchgeführt und verwirklicht wird, koordiniert die Unterstützung durch Organisationen der Vereinten Nationen, wobei der Fachkompetenz jeder Organisation Rechnung getragen und für die Mitgliedsgruppen eine umfassende Antwort durch den optimalen Einsatz von Experten, Ressourcen und logistischer Unterstützung sichergestellt wird. Es sind ein Handbuch und ein strategischer Rahmen der Vereinten Nationen für gemeinsame landesspezifische Tätigkeiten der Vereinten Nationen durch die kooperierenden internationalen Organisationen ausgearbeitet worden, die bei der Umsetzung der SPF auf nationaler Ebene verwendet werden sollen.

Zur Zeit wird eine bedeutende Tätigkeit auf der Grundlage eines Süd-Süd-Dialogs über die SPF-Initiative entwickelt, um für eine generelle Einbeziehung des Konzepts in die nationalen Sozialpolitiken zu sorgen. Eine erste Veranstaltung im Rahmen der Kommission der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung fand im Februar 2010 in New York statt, gefolgt von weiteren Veranstaltungen auf der Expo 2010 in Shanghai, in Brasilien und auf der Expo Globale Süd-Süd-Entwicklung im November 2010 in Genf.

Unter der Schirmherrschaft der IAO und der WHO wurde im Sommer 2010 eine Hochrangige beratende Gruppe für den sozialen Basisschutz unter dem Vorsitz der ehemaligen Präsidentin von Chile, Frau Michelle Bachelet, eingesetzt. Die Gruppe wurde mit dem Ziel gebildet, die globale Anwaltschaft zu stärken, weitere globale Politikaspekte hinsichtlich der SPF auszuarbeiten und in diesem Bereich allgemeine Orientierungshilfe zu bieten. Die Gruppe wird auch an der Ermittlung von bewährten Praktiken weltweit mitarbeiten und den Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen Ländern fördern, einschließlich der Süd-Süd-Zusammenarbeit. Die Gruppe wird einen globalen Bericht ausarbeiten, der als anwaltschaftliches Instrument für globale, regionale und nationale Politiken und Strategien dienen wird, um die Umsetzung der SPF zu unterstützen.

Quelle: Beruht auf IAA, WHO und der Gruppe der kooperierenden Organisationen und Entwicklungspartner: Social Protection Floor Initiative: The sixth initiative of the CEB on the global financial and economic crisis and its impact on the work of the UN system: Manual and strategic framework for joint UN country operations (Genf, IAA, 2009).

A-II.6. Gewonnene Erkenntnisse

49. Die vorstehenden Erfahrungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 1) Das Mandat der Globalen Kampagne für Soziale Sicherheit und Deckung für alle hat einen Fokus geboten und als Katalysator für das Erzielen einer größeren konzeptionellen Kohärenz in der Arbeit des Amtes im Bereich der Sozialen Sicherheit fungiert. Es hat auch die Rolle und Sichtbarkeit der Sozialen Sicherheit in der Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit gestärkt.
- 2) Die Untersuchungen und Tätigkeiten zur Politikentwicklung im Rahmen der Kampagne haben erfolgreich dazu beigetragen, die Bedeutung des Schutzes durch die Soziale Sicherheit in der Agenda der internationalen Entwicklungspolitik zu verankern. Das Ziel der Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf alle wird jetzt von den Vereinten Nationen¹⁸, der Europäischen Union¹⁹, vielen nationalen Entwicklungsorganisationen und der G8²⁰ unterstützt. Der Dialog mit sozialpartnerschaftlichen Organisationen und Partnerschaften mit anderen Organisationen der Vereinten Nationen und bedeutenden nichtstaatlichen Organisationen sind ergiebiger als je zuvor.
- 3) Umfang, Ressourcen und konzeptionelle Kohärenz der Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit im Bereich der Sozialen Sicherheit haben erheblich zugenommen. Die landesspezifischen Tätigkeiten entwickeln sich mehr und mehr zu längerfristigen Programmen auf der Grundlage eines anhaltenden nationalen Dialogs mit den Sozialpartnern und Stakeholdern anstelle von kurzfristigen Ad-hoc-Beiträgen. Die Soziale Sicherheit ist die herausragende Empfängerin der neugeschaffenen RBSA-Mittel.
- 4) Die nationalen Kampagne-Tätigkeiten haben auch gezeigt, dass eine erfolgreiche nationale Unterstützung entscheidend von zwei Voraussetzungen abhängt: längerfristigem nationalem Engagement und dem politischen Willen, in die Ausweitung der Sozialen Sicherheit durch die Verabschiedung einschlägiger Gesetze und die Zuweisung der erforderlichen Mittel zu investieren, sowie der nachhaltigen Fähigkeit der IAO zur Umsetzung dieses Prozesses. In Anbetracht der Kapazität der IAO wird dies zwangsläufig zu Bemühungen um eine Beschaffung von mehr Fremdmitteln und deren Konzentration auf eine kleinere Anzahl von „Wegbereiter“-Ländern führen.
- 5) Die relativ umfangreichen Investitionen in die Ausbildung und den Kapazitätsaufbau während der vergangenen fünf Jahre beginnen sich auszuzahlen in Bezug auf ein besseres Management und eine bessere Verwaltung, aber auch in Bezug auf ein größeres Bewusstsein für die Werte der IAO und die Grundsätze der Sozialen Sicherheit in den nationalen Verwaltungen.

50. Eine der wesentlichen konzeptionellen Herausforderungen der Kampagne war, dass das Potential der beiden klassischen Ansätze zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit (Sozialversicherungssysteme im formellen Sektor und gemeinwesenbasierte Versicherungssysteme) sich als begrenzt erweist, wenn es darum geht, sozial ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen zu erreichen, vor allem in der informellen Wirtschaft. Um das Mandat der Kampagne wahrzunehmen, wie es in der Erklärung über Soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung bekräftigt

¹⁸ Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat, E/2006/L.8, Abs. 19; UN-CEB Initiative on the Social Protection Floor.

¹⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *In die Menschen investieren: Mitteilung über das thematische Programm für menschliche und soziale Entwicklung und die Finanzielle Vorausschau für 2007-13*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament (Brüssel, 2006).

²⁰ Der G8-Gipfel über Wachstum und Verantwortung in der Weltwirtschaft (der im Juni 2007 in Heiligendamm stattfand) erklärte: „Wir erkennen an, dass Soziale Sicherheit in Verbindung mit Wirtschaftswachstum und aktiven Arbeitsmarktpolitiken ein Instrument für nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung ist“, *Summit Declaration (7 June 2007)*, Abs. 29.

worden ist, müssen solche auf Beiträgen beruhende Leistungen durch beitragsfreie Leistungen ergänzt werden, wie bedingte und bedingungslose Cash Transfers und universelle steuerfinanzierte Leistungen.

51. Eine glaubwürdige Strategie zur Verwirklichung einer universellen Sozialen Sicherheit muss sich realistischerweise zunächst auf bescheidene Leistungen für alle konzentrieren und dann ein höheres Niveau der Sicherheit im Zuge der Entwicklung der Volkswirtschaften und der Erweiterung des fiskalischen Spielraums für Sozialtransfers fördern. Die Legitimität der Tätigkeit der IAO beruht jedoch nach wie vor auf IAO-Normen, durch die ihr allgemeines Verfassungsmandat umgesetzt wird. Eine der zentralen Fragen der Kampagne bleibt daher, ob die Konzentration auf eine rasche Ausweitung irgendeiner Basis-Sicherung auf alle durch die bestehenden IAO-Instrumente ausreichend gestützt wird.

Kasten A-II.4 **Die Befunde der unabhängigen Evaluierung der IAO-Strategie** **zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit, 2010**

Im Jahr 2010 wurde eine unabhängige Evaluierung der IAO-Strategie zur Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit für den Zeitraum 2005-09 durchgeführt, und ihre Ergebnisse wurden vom Verwaltungsrat im November 2010 erörtert. Die Evaluierung kam zu dem Ergebnis, dass „das Ausmaß der Tätigkeiten und Wirkungen zeigt, dass die IAO ihr Mandat im Bereich des sozialen Schutzes wirksam ausübt und Fortschritte auf dem Weg zu den von der IAK 2001 gesetzten Zielen macht“ (S. 19). Sie stellte auch die „Kohärenz zwischen der Arbeit der IAO auf Landesebene und ihrem institutionellen Mandat und einen hohen Grad der Relevanz für die Landesbedürfnisse“ heraus (S. 33). Unter Berücksichtigung ihrer komparativen Vorteile im Bereich der internationalen Arbeitsnormen, der Dreigliedrigkeit, der Fachberatungsdienste und der Integration von Arbeitsmarkt- und Sozialschutzanalysen und -maßnahmen stellte sie anerkennend fest, dass die IAO ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit als eine Organisation, die soziale Gerechtigkeit im Bereich der Sozialen Sicherheit fördert, genießt. Sie stellte aber fest, dass mehr getan werden sollte, um Arbeitsmarktanalysen in ihre Arbeiten zur Sozialen Sicherheit und Fragen des sozialen Schutzes in ihre Arbeiten zur Beschäftigung einzubeziehen und um die Erfolgsgeschichten zu dokumentieren, die veranschaulichen, wie Beschäftigung, Wirtschaftswachstum und sozialer Schutz zu einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung in Verbindung mit der Ausweitung eines grundlegenden sozialen Schutzes geführt haben.

Die Globale Kampagne und der soziale Basisschutz sind auf breite Akzeptanz gestoßen, und die IAO ist äußerst erfolgreich gewesen in ihren Bemühungen, den universellen sozialen Schutz auf die Tagesordnung zu setzen, sowohl global als auch auf Landesebene. Obgleich die Überprüfung feststellte, dass die IAO als ein wesentlicher Spieler im Bereich des sozialen Schutzes angesehen wird, und Beispiele für eine starke Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen anerkannte (WHO, UNICEF, die Weltbank und DfID), kam sie zu dem Schluss, dass die Aufgaben jeder einzelnen Organisation genauer bestimmt und die Tätigkeiten der verschiedenen Organisationen besser integriert werden müssen.

Die Evaluierung kam zu dem Ergebnis, dass die Arbeit des Amtes „sehr effektiv gewesen ist und mit der Festlegung eines Rahmens und einschlägigen Diskussionen den Grundstein für machbare Pläne für eine nationale Ausweitung eines sozialen Basis-schutzes gelegt hat“ (S. 78) und dass die globale Kampagne und der soziale Basis-schutz breite Akzeptanz erzielt hätten. Sie erkannte zwar an, dass es Beweise dafür gebe, dass Elemente des sozialen Basisschutzes in bestimmten Ländern verwirklicht worden seien, sie wies aber darauf hin, dass es keine Hinweise auf die Verwirklichung des allgemeinen Pakets in einem sehr armen Land gebe. Die Evaluierer wiesen auch auf die Notwendigkeit hin, die Arbeit auf Landesebene zu überwachen und zu evaluieren, um die gelernten Lektionen und die landesspezifischen Erfolgsgeschichten im Zusammenhang mit IAO-Maßnahmen zu identifizieren und den politischen Willen zu ermitteln, durch den langfristige Nachhaltigkeit sichergestellt wird. Es wurde festgestellt, dass die „IAO aufgrund ihrer fachlichen Solidität und langfristigen Beziehungen durch den dreigliedrigen Prozess für Nachhaltigkeit gut aufgestellt ist“ (Seite 81).

Der Fokus des Amtes auf einen zweigleisigen Ansatz zur Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit entlang ihrer vertikalen und horizontalen Dimensionen wurde als nützlich und notwendig für die Politikkohärenz anerkannt, und es wurde darauf hingewiesen, dass dieser Ansatz zusammen mit den anwaltschaftlichen Bemühungen auf der Ebene der Vereinten Nationen fortgeführt werden müssten, um für einen koordinierten Ansatz zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit zu sorgen. Fragen im Zusammenhang mit der Geschlechtergleichstellung, der Sozialen Sicherheit in der informellen Wirtschaft und der Sozialen Sicherheit für verletzbare Gruppen müssten intensiver angegangen werden.

Die Evaluierer anerkannten, dass die Bemühungen des Amtes um Ausbildung und Kapazitätsaufbau zwar erhebliche Beiträge zum Kapazitätsaufbau der Mitgliedsgruppen und zur Politikgestaltung auf nationaler Ebene geleistet hätten, sie stellten aber fest, dass es Fragen der Aufnahmefähigkeit und der Abnutzung gebe, und empfahlen dem Amt, die Ergebnisse seiner Tätigkeiten zum Kapazitätsaufbau zu dokumentieren und in Absprache mit ACTRAV und ACT/EMP Prioritäten zu ermitteln, um die Kapazitätslücken der Mitgliedsgruppen in bestimmten Ländern anzugehen.

Die Ersuchen der Mitgliedsgruppen um Unterstützung seitens des Amtes im Bereich der Sozialen Sicherheit und die Rolle des Amtes als Co-Leiter der UN-CEB-Initiative für den sozialen Basisschutz erforderten mehr Mittel, als vom Amt für die Soziale Sicherheit bereitgestellt würden, und erforderten somit die Mobilisierung von Mitteln für die technische Zusammenarbeit und die Bereitstellung von flexibler Finanzierung für den Kapazitätsaufbau, um die Kompetenzen auf Außendienstebene zu verbessern.

Quelle: Beruht auf IAA: The ILO's Strategy to Extend Social Security: An independent evaluation report (Genf, 2010).