

Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung 2012

Bericht IV (1)

Soziale Basisschutzniveaus für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung

Vierter Punkt der Tagesordnung

ISBN 978-92-2-724493-0 (print)
ISBN 978-92-2-724494-7 (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	v
Einleitung	1
Kapitel 1. Der soziale Basisschutz: Ein Konzept zur Sicherstellung einer grundlegenden Sozialen Sicherheit für alle – Überblick über Herausforderungen und Chancen	5
1.1. Vorgeschichte	5
1.2. Weiterentwicklung der Diskussion über das Konzept des sozialen Basisschutzes in der IAO	6
1.3. Die globale Schutzlücke	8
1.4. Der derzeitige Rechtsrahmen der IAO für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit	11
1.4.1. Die Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69: Die Blaupause für umfassende Systeme der Sozialen Sicherheit	11
1.4.2. Die Übereinkommen über Soziale Sicherheit: Ein Maßstab für die Entwicklung der Systeme der Sozialen Sicherheit	12
1.5. Vorläufige Schlussfolgerung: Die Notwendigkeit, die gesetzlichen Lücken in den IAO-Instrumenten über Soziale Sicherheit zu schließen	15
Kapitel 2. Gesetzgebung und Praxis bei der Gewährleistung grundlegender Garantien für Einkommenssicherheit und medizinische Grundversorgung ...	19
2.1. Erfassung der Bevölkerung	20
2.1.1. Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen	20
2.1.2. Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis	21
2.2. Die Bandbreite der im Zusammenhang mit Garantien des sozialen Basisschutzes gewährten Leistungen	23
2.2.1. Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen	23
2.2.2. Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis	24
2.3. Die Höhe der gewährten Leistungen	27
2.3.1. Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen	27
2.3.2. Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis	29
2.4. Der rechtliche Charakter von Leistungsansprüchen	33
2.4.1. Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen	33
2.4.2. Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis	34

2.5.	Mechanismen und Organisation der Leistungserbringung.....	36
2.5.1.	Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen	36
2.5.2.	Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis	37
2.6.	Kohärenz mit anderen grundsatzpolitischen Zielen	38
2.6.1.	Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen	38
2.6.2.	Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis	39
2.7.	Finanzierungsvorkehrungen.....	43
2.7.1.	Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen	43
2.7.2.	Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis	44
2.8.	Führung und Verwaltung.....	47
2.8.1.	Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen	47
2.8.2.	Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis	50
2.9.	Ausweitungsprozesse	54
2.9.1.	Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen	54
2.9.2.	Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis	55
2.10.	Vorläufige Schlussfolgerung: Ermittlung von Elementen einer Empfehlung zu sozialen Basisschutzniveaus	57
	Fragebogen.....	61
	Anhang I.....	79
	Anhang II.....	81
	Anhang III.....	93

Abkürzungen

AEM	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AWSKR	Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
NREGA	National Rural Employment Guarantee Act (Indien)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RSBY	Rashtrya Swarthya Bima Yojna (Indien)
UN-CEB	Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen

Einleitung

1. Auf seiner 311. Tagung im Juni 2011 beschloss der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes (IAA), in die Tagesordnung der 101. Tagung (2012) der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) einen Gegenstand zur Normensetzung über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit) im Hinblick auf die Ausarbeitung einer eigenständigen Empfehlung zum sozialen Basisschutz aufzunehmen (einmalige Beratung) ¹. Dieser Beschluss wurde gemäß der von der IAK auf ihrer 100. Tagung angenommenen EntschlieÙung über die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit) ² (EntschlieÙung über Soziale Sicherheit (2011)) gefasst, in der der Verwaltungsrat des IAA gebeten wurde, dies als FolgemaÙnahme zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit) im Rahmen der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung zu tun ³. Die IAK stellte fest, dass es notwendig sei, eine internationale Arbeitsnorm in Form einer eigenständigen Empfehlung zu diesem Thema anzunehmen, um die bestehenden Normen der IAO über Soziale Sicherheit zu ergänzen und den Mitgliedstaaten flexible, jedoch sinnvolle Leitlinien zur Einrichtung von sozialen Mindestschutzniveaus im Rahmen umfassender Systeme der Sozialen Sicherheit, die an innerstaatliche Umstände und Entwicklungsstadien angepasst sind, zu bieten ⁴. Der Verwaltungsrat beschloss dann, dass diese Frage Gegenstand einer einmaligen Beratung gemäß Artikel 38 der Geschäftsordnung der Konferenz sein soll ⁵.

2. Das IAA hat dementsprechend diesen zusammenfassenden Bericht über Gesetzgebung und Praxis ausgearbeitet, der Beispiele für die bestehende Gesetzgebung und Praxis in den Mitgliedstaaten aus verschiedenen Regionen, Rechtssystemen, Traditionen und Gegebenheiten (Einkommens- und Entwicklungsniveau) enthält. Der Bericht bietet eine vergleichende Analyse der wesentlichen Entwicklungen und sich abzeichnenden Trends bei der Einrichtung von sozialen Basisschutzniveaus oder Teilen davon auf innerstaatlicher Ebene.

3. Der Bericht will keine umfassende und eingehende Analyse bieten, sondern vielmehr einige der wesentlichen Elemente herausstellen, die für die Beratung über eine mögliche Empfehlung im Sinne der Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskus-

¹ GB.311/6.

² Im Einklang mit der Verfassung der IAO wird der Ausdruck *sozialer Schutz* in diesem Bericht im Sinne des Schutzes verwendet, der Personen, die sich gewöhnlich im Hoheitsgebiet eines Mitglieds aufhalten, durch Systeme der Sozialen Sicherheit gewährt wird, die Einkommenssicherheit und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen im Bereich der Gesundheitsversorgung vorsehen.

³ IAO: *Provisional Record No. 24, Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection*, EntschlieÙung über die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit), IAK, 100. Tagung, Genf, 2011.

⁴ IAO: *Provisional Record No. 24, Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection*, Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit), IAK, 100. Tagung, Genf, 2011, Abs. 31.

⁵ GB.311/6.

sion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit), die von der IAK auf ihrer 100. Tagung im Jahr 2011 angenommen worden sind (Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011)), relevant sein können⁶. Der Bericht ist auf der Grundlage der während der Vorbereitung der wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit) (IAK, 2011) beschafften Sachinformationen, der Allgemeinen Erhebung über die Instrumente der Sozialen Sicherheit (2011)⁷ und anderer dem IAA zugänglichen Quellen ausgearbeitet worden. Diese umfassen insbesondere die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Allgemeinen Erhebung über die Instrumente der Sozialen Sicherheit (2011) übermittelten Antworten. Er beruht auch auf den analytischen Berichten, die die Hauptabteilung Soziale Sicherheit des Internationalen Arbeitsamtes zur Vorbereitung der wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit) ausgearbeitet hat, und insbesondere auf dem Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema sozialer Schutz (Soziale Sicherheit) im Rahmen der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (Bericht für die wiederkehrende Diskussion über Soziale Sicherheit)⁸. Der Bericht sollte in Verbindung mit diesen sowie mit den folgenden Dokumenten und Berichten gelesen werden, auf die in diesem Bericht durchweg Bezug genommen wird:

- IAA: *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Genf, 2010)⁹;
- IAA: *Extending social security to all. A guide through challenges and options* (Genf, 2010)¹⁰;
- Zusammenfassung des Vorsitzenden der Dreigliedrigen Sachverständigentagung über Strategien zur Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit in IAA: *Report of the Director-General, Second Supplementary Report: Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage* (Genf, 2. bis 4. September 2009), Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, November 2009, Anhang;
- IAA: *Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care. Social Security Policy Briefings*, Paper 1 (Genf, 2008);
- 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);
- IAA: *Interregional Tripartite Meeting on the future of social security in Arab States*, Amman, 6. bis 8. Mai, Social Security Policy Briefings, Paper 5 (Genf, 2008);

⁶ IAO: *Provisional Record No. 24, Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection*, Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit), IAK, 100. Tagung, Genf, 2011.

⁷ IAA: Report III (IB) & Add, *General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, IAK, 100. Tagung (Genf, 2011).

⁸ IAA: Bericht VI, *Soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung*, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011.

⁹ Als *World Social Security Report 2010/11* bezeichnet.

¹⁰ Als *Extension Guide* bezeichnet.

- IAO: *Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en America Latina*, Santiago, Chile, 12. bis 14. Dezember 2007, Social Security Policy Briefings, Paper 4 (Genf, 2008);
- IAA: *Asia-Pacific Regional High-Level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage*, Neu-Delhi, Indien, 19. bis 20. Mai 2008, Social Security Policy Briefings, Paper 6 (Genf, 2008);
- IAA: *Social Security for All. Investing in social justice and economic development*, Social Security Policy Briefings, Paper 7 (IAA, 2009);
- IAA: *Can low-income countries afford basic social security?*, Social Security Policy Briefings, Paper 3 (Genf, 2008);
- IAA: *Building a social protection floor with the Global Jobs Pact: Second African Decent Work Symposium Yaoundé*, Oktober 2010 (Genf, 2010);
- *Yaoundé Tripartite Declaration on the implementation of the Social Protection Floor*, Zweites afrikanisches Symposium über menschenwürdige Arbeit Jaunde, Oktober 2010 (Jaunde, 2010);
- ILO/UNDP/Global South-South Development Academy: *Successful Social Protection Floor Experiences. Sharing Innovative Experiences*, Volume 18 (New York, 2011);
- IAA: *EntschlieÙung über die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück der menschenwürdigen Arbeit und Schlussfolgerungen*, Bericht des Ausschusses für die Gleichstellung der Geschlechter, IAK, 98. Tagung, Genf, 2009.

4. Diesem Bericht liegt ein Fragebogen bei, der im Hinblick auf die Ausarbeitung einer Empfehlung zum sozialen Basisschutz abgefasst worden ist. Die Regierungen werden gebeten, ihre Antworten mit deren Begründung dem IAA zu übermitteln. Auf der Grundlage dieser Antworten wird das IAA gemäß Artikel 38 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Konferenz einen endgültigen Bericht verfassen, in dem die in den Antworten geäußerten Auffassungen zusammengefasst werden und, davon ausgehend, der Entwurf einer Empfehlung vorgeschlagen wird. Gemäß dem Beschluss des Verwaltungsrats, kürzere Fristen zuzulassen¹¹, wie in Artikel 38 Absatz 3 der Geschäftsordnung der Konferenz vorgesehen, und um dem IAA ausreichend Zeit zur Fertigstellung des endgültigen Berichts zu lassen, der den Regierungen spätestens drei Monate vor Eröffnung der 101. Tagung der IAK übermittelt werden muss, werden die Regierungen gebeten, dem Amt ihre Antworten bis spätestens 1. November 2011 zuzusenden.

5. Das Amt lenkt die Aufmerksamkeit der Regierungen auf Artikel 38 Absatz 1 der Geschäftsordnung, dem zufolge die Regierungen ersucht werden, vor der endgültigen Fertigstellung ihrer Antworten die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu befragen. Die Ergebnisse der Befragung sollten in den Antworten der Regierungen zum Ausdruck kommen, wobei angegeben werden sollte, welche Verbände befragt worden sind.

6. Das Konzept des sozialen Basisschutzes steht im Einklang mit der Transfer-Komponente der vom Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (UN-CEB) im April 2009 angenommenen Initiative zum sozialen Basisschutz¹². Diese gemeinsame UN-Initiative fördert eine Reihe von elementaren

¹¹ GB.311/6, Abs. 7.

¹² UN: CEB Issue Paper: *The global financial crisis and its impact on the work of the UN System*, 2009, S. 20 (zugänglich unter www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/CEB_Paper_final_web.pdf).

Transfers oder Ansprüchen, um Menschen Zugang zu wesentlichen Gütern und Dienstleistungen zu verschaffen.

7. Dieser Bericht nimmt hinsichtlich der Definitionen eine pragmatische Haltung ein. Die Ausdrücke „Mindesteinkommenssicherheit“, „medizinische Grundversorgung“, „angemessene Soziale Sicherheit“ und andere ähnliche Begriffe werden nur für die Zwecke nationaler sozialer Basisschutzniveaus aufgeführt, und ihre Definitionen werden den Mitgliedstaaten überlassen. Sie sollen keine Definition ersetzen, die für höhere oder verschiedene Niveaus der Sozialen Sicherheit, des sozialen Schutzes oder des Gesundheitsschutzes innerhalb der IAO, der WHO oder der UN angenommen worden sind, sondern sie überlassen die Bestimmung des Inhalts der Begriffe ausdrücklich einem Prozess des nationalen Dialogs.

8. Dieser Bericht gliedert sich in drei Kapitel. Kapitel I umreißt die wesentlichen Herausforderungen und Chancen im Zusammenhang mit der Ausweitung der Sozialen Sicherheit. Hierzu untersucht er den Rahmen der bestehenden Normen der IAO im Bereich der Sozialen Sicherheit im Vergleich zu den Lücken im Deckungsumfang der Sozialen Sicherheit, die in den Mitgliedstaaten der IAO festgestellt worden sind (u.a. durch den *World Social Security Report 2010/11*), und plädiert für eine neue Empfehlung, um die Schutzlücken zu schließen, die die bestehenden Normen lassen, und damit den Bedürfnissen der Weltbevölkerung zu entsprechen. Kapitel II untersucht die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis im Bereich der Bereitstellung von Grundeinkommensgarantien und einer medizinischen Grundversorgung im Kontext der entsprechenden internationalen rechtlichen und konzeptionellen Rahmen. Kapitel III enthält den Fragebogen und eine kurze Einführung zu dessen Zweck.

Kapitel 1

Der soziale Basisschutz: Ein Konzept zur Sicherstellung einer grundlegenden Sozialen Sicherheit für alle – Überblick über Herausforderungen und Chancen

1.1. Vorgeschichte

9. Die Soziale Sicherheit ist seit der Gründung der IAO im Jahr 1919 ein Kernbestandteil des Mandats der Organisation und infolgedessen einer ihrer Hauptnormensetzungsbereiche. Die Erklärung von Philadelphia (1944) ¹ forderte die IAO auf, „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 ...“. Die universelle Anerkennung der Sozialen Sicherheit als ein Recht aller Menschen wurde anschließend durch die Aufnahme des Rechts auf Soziale Sicherheit in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEM), 1948 ², in den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR), 1966 ³ und in zahlreiche andere regionale und internationale Menschenrechtsverträge festgeschrieben ⁴.

10. Die Einbeziehung der Sozialen Sicherheit in zahlreiche internationale und regionale Menschenrechtsinstrumente sowie in innerstaatliche Rechtsvorschriften stellt auch

¹ Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation (Erklärung von Philadelphia), von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 26. Tagung in Philadelphia am 10. Mai 1944 angenommen. Die Erklärung von Philadelphia ist Bestandteil der Verfassung der IAO.

² Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Generalversammlungsresolution 217 A (III), 1948.

³ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Generalversammlungsresolution 2 200 A (XXI), 1966.

⁴ Diese umfassen die folgenden: Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, angenommen mit Generalversammlungsresolution 34/180 vom 18. Dezember 1979, Art. 11(1)(e), 11(2)(b) und 14(2); Konvention über die Rechte des Kindes, angenommen mit Generalversammlungsresolution 44/25 vom 20. November 1989, Art. 26, 27(1), 27(2) und 27(4); Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, angenommen mit Generalversammlungsresolution 2106 (XX) vom 21. Dezember 1965, Art. 5(e)(iv). Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, angenommen mit Generalversammlungsresolution 45/158 vom 18. Dezember 1990, Art. 27 und 54; Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, angenommen mit Generalversammlungsresolution A/RES/61/106 vom 13. Dezember 2006; Amerikanische Erklärung über die Rechte und Pflichten des Menschen, O.A.S. Res. XXX, angenommen von der Neunten Internationalen Konferenz amerikanischer Staaten (1948); Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Konvention über Menschenrechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte „Protokoll von San Salvador“ (1988); Afrikanische Charta der Menschen- und Völkerrechte, angenommen von der achtzehnten Versammlung der Staats- und Regierungschefs, Juli 1981, Nairobi, Kenia (1981); Afrikanische Charta der Rechte und des Wohls des Kindes, angenommen am 11. Juli 1990, OAU Dok. CAB/LEG/24.9/49 (1990); Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1950), SEV Nr. 005; Europäische Sozialcharta (1961) in der 1996 abgeänderten Fassung.

eine Anerkennung der Tatsache dar, dass Soziale Sicherheit ein Menschenbedürfnis ist. Wirksame nationale Systeme der Sozialen Sicherheit werden als machtvoll Instrumente anerkannt, um Einkommenssicherheit zu bieten, Armut und Ungleichheit zu verhindern und abzubauen und soziale Inklusion und Würde zu fördern⁵. Soziale Sicherheit ist auch eine wirtschaftliche Notwendigkeit. Eine gut konzipierte und mit anderen Politiken verknüpfte Soziale Sicherheit erhöht die Produktivität und die Beschäftigungsfähigkeit und unterstützt die wirtschaftliche Entwicklung. In Krisenzeiten trägt sie als automatischer Stabilisator zur Abschwächung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von Konjunkturabschwüngen, zur Erhöhung der Flexibilität und zu einer rascheren Erholung hin zu inklusivem Wachstum bei⁶.

11. Trotz ihrer grundlegenden Rolle und Aufgaben ist Soziale Sicherheit immer noch weit davon entfernt, für die überwiegende Mehrheit der Weltbevölkerung Realität zu sein, die keinen oder kaum Zugang zu sozialem Schutz hat. In Anbetracht dieser riesigen Deckungslücke, die Schätzungen der IAO zufolge bewirkt, dass rund 80 Prozent der Weltbevölkerung keine ausreichende Einkommenssicherheit und/oder keinen Zugang zu medizinischer Versorgung hat, haben die Mitgliedsgruppen der IAO während des letzten Jahrzehnts wiederholt die Bedeutung der Sozialen Sicherheit bekräftigt und unterstrichen, dass der IAO die grundlegende Aufgabe zufällt, ihren Mitgliedstaaten bei der Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit behilflich zu sein. Die auf der 100. Tagung der IAK angenommenen Schlussfolgerungen sehen vor, dass dies nicht nur geschehen sollte, indem die Normen der IAO über Soziale Sicherheit und insbesondere das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, herangezogen werden, sondern auch, indem eine neue Empfehlung ausgearbeitet wird, die den Mitgliedstaaten Orientierungshilfe bei der Einrichtung von sozialen Basisschutzniveaus für die Bereitstellung grundlegender Einkommenssicherheit und medizinischer Versorgung für alle Bedürftigen bieten und damit die bestehenden Normen ergänzen würde⁷.

1.2. Weiterentwicklung der Diskussion über das Konzept des sozialen Basisschutzes in der IAO

12. Der neue Konsens über Soziale Sicherheit, der auf der 89. Tagung der IAK im Jahr 2001 erzielt wurde, räumte höchste Priorität Politiken und Initiativen ein, die Soziale Sicherheit denjenigen verschaffen können, die durch bestehende Systeme nicht gedeckt sind. Infolgedessen brachte die IAO im Jahr 2003 die Globale Kampagne für Soziale Sicherheit und Deckung für alle auf den Weg. Die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, die von der IAK auf ihrer 97. Tagung im Jahr 2008 angenommen wurde, bekräftigte erneut die dreigliedrige Verpflichtung, die Soziale Sicherheit im Rahmen der Agenda für menschenwürdige Arbeit auf alle auszuweiten, die eines solchen Schutzes bedürfen.

13. Im April 2009 brachte der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen die gemeinsame UN-Initiative zum sozialen Basisschutz auf den Weg. Im Juni 2009 anerkannte die IAK auf ihrer 98. Tagung die entscheidende Rolle von Sozialschutzpolitiken bei der Krisenbewältigung, und der Globale Beschäftigungspakt forderte die Länder auf, „gegebenenfalls die „Einrichtung eines

⁵ Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011), Abs. 5(b).

⁶ Ebd., Abs. 5(c).

⁷ Ebd., Abs. 31.

angemessenen sozialen Schutzes für alle, ausgehend von einem grundlegenden Sockel des sozialen Schutzes ... in Erwägung zu ziehen⁸“.

14. In den Jahren 2007 und 2008 wurden auf regionalen dreigliedrigen IAO-Tagungen in Lateinamerika, den arabischen Staaten sowie in Asien und im Pazifik Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit erörtert. Es zeichnete sich eine zweidimensionale Ausweitungstrategie ab, die die Ausweitung der Deckung auf alle durch national definierte soziale Basisschutzniveaus und die fortschreitende Verwirklichung von höheren Niveaus der Sozialen Sicherheit durch umfassende Systeme miteinander verbindet. Diese Strategie wurde in der auf dem Zweiten afrikanischen Symposium über menschenwürdige Arbeit im Jahr 2010 in Jaunde angenommenen Dreigliedrigen Erklärung von Jaunde und der Zusammenfassung des Vorsitzenden der Dreigliedrigen Sachverständigentagung über Strategien zu Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit im Jahr 2009 gebilligt.

15. Gleichzeitig führte der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen in den Jahren 2009 und 2010 eine Allgemeine Erhebung über die Anwendung der Urkunden über Soziale Sicherheit⁹ im Licht der Erklärung von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung durch. Auf der Grundlage der Antworten aus 116 Mitgliedstaaten kam er in seinem Bericht¹⁰ zu dem Schluss, dass das „Mandat der IAO auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit, wie es durch die Erklärung von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung bekräftigt und aktualisiert worden ist, über die Normen, mit deren Hilfe es umgesetzt werden muss, weitgehend hinausgewachsen ist. Die verfügbaren Mittel reichen nicht mehr aus, um die neuen Zwecke zu erfüllen. Dies gilt insbesondere für das Ziel der Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit auf alle, über die formelle Wirtschaft hinaus auf die Bevölkerungsmassen, die in bitterer Armut und großer Unsicherheit leben, was im Mittelpunkt des Mandats und der Mission der IAO steht“¹¹. Der Sachverständigenausschuss stellte Folgendes fest: „die Aufgabe der Globalisierung der Sozialen Sicherheit macht es erforderlich, dass die IAO die derzeitigen aktuellen Normen durch ein neues wirkmächtiges Instrument ergänzt, das die Soziale Sicherheit in ein neues entwicklungspolitisches Paradigma einbettet und so gestaltet ist, dass es von allen IAO-Mitgliedstaaten akzeptiert wird“¹². Er stellte ferner fest: „Der Gedanke, die Weltwirtschaft mit einem globalen Sockelniveau der Sozialen Sicherheit zu untermauern, birgt das Potential in sich, das Paradigma der Sozialen Sicherheit, die Art und Weise und die Mittel, mit denen in der Zukunft Soziale Sicherheit gewährleistet wird, zu verändern, indem von den risikobasierten zu stärker integrierten Formen des sozialen Schutzes übergegangen wird“¹³. Diesbezüglich äußerte der Sachverständigenausschuss seine volle Unterstützung für die zweidimensionale Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit,

⁸ IAA: *Erholung von der Krise: Ein Globaler Beschäftigungspakt*, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 98. Tagung, Genf, 19. Juni 2009, Abs. 12(1)(8).

⁹ Die Urkunden, die Gegenstand der Allgemeinen Erhebung über die Urkunden zur Sozialen Sicherheit waren (2011), sind das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, das Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988, die Empfehlung (Nr. 67) betreffend Sicherung des Lebensunterhaltes, 1944, und die Empfehlung (Nr. 69) betreffend ärztliche Betreuung, 1944.

¹⁰ General Survey concerning social security instruments (2011); IAA: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution)*, Report II (Part IB), Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, 2011, IAA (Genf).

¹¹ General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 30.

¹² Ebd., Abs. 31.

¹³ Ebd., Abs. 53.

wies aber erneut darauf hin, dass der „Rechtsrahmen, den die bestehenden Normen auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit schaffen, gestärkt werden muss“¹⁴.

16. Zuletzt, im Juni 2011, bekräftigt die 100. Tagung der IAK in ihren Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) Folgendes: „Die Schließung der Deckungslücken ist für ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum, den sozialen Zusammenhalt und menschenwürdige Arbeit für alle Frauen und Männer von höchster Bedeutung. Wirksame nationale Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit im Einklang mit den nationalen Prioritäten, Verwaltungskapazitäten und finanziellen Möglichkeiten tragen zum Erreichen dieser Ziele bei. Diese nationalen Strategien sollten darauf abzielen, eine universelle Deckung der Bevölkerung zumindest mit Mindestschutzniveaus (horizontale Dimension) zu erreichen und schrittweise höhere Schutzniveaus, die sich an den aktuellen IAO-Normen über Soziale Sicherheit orientieren, sicherzustellen (vertikale Dimension). Die beiden Dimensionen der Ausweitung des Deckungsumfangs stehen im Einklang mit Bemühungen um die Einhaltung der Anforderungen des Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, und sind von gleicher Bedeutung und sollten nach Möglichkeit gleichzeitig verfolgt werden. Die horizontale Dimension sollte auf die rasche Verwirklichung nationaler sozialer Basisschutzniveaus abzielen, die grundlegende Garantien der Sozialen Sicherheit vorsehen, durch die sichergestellt wird, dass alle Bedürftigen im Verlauf ihres Lebens Zugang zu medizinischer Grundversorgung haben und diese bezahlen können und über Einkommenssicherheit zumindest auf einem national festgelegten Mindestniveau verfügen. Die Politiken im Bereich des sozialen Basisschutzes sollten darauf abzielen, einen effektiven Zugang zu wesentlichen Gütern und Dienstleistungen zu erleichtern, produktive wirtschaftliche Tätigkeit fördern und in enger Koordinierung mit anderen Politiken durchgeführt werden mit dem Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, Informalität und Prekarität abzubauen, menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen und das Unternehmertum zu fördern“¹⁵.

17. Die IAK stellte abschließend fest: „In Anbetracht der erneuten Befürwortung der Bereitstellung eines zumindest grundlegenden Niveaus der Sozialen Sicherheit durch die Einrichtung eines sozialen Basisschutzes ist eine Empfehlung erforderlich, die die bestehenden Normen ergänzt und Mitgliedstaaten zwar flexible, jedoch sinnvolle Leitlinien bietet zur Einrichtung eines sozialen Mindestschutzes im Rahmen umfassender Systeme der Sozialen Sicherheit, die an innerstaatliche Umstände und Entwicklungsstadien angepasst sind“. Anschließend legte sie Elemente einer möglichen Empfehlung über soziale Basisschutzniveaus fest¹⁶. Diese Elemente werden in Kapitel 2 dieses Berichts erörtert. Unter Hinweis auf die hohe Priorität, die der Schließung der Deckungslücken im Bereich der Sozialen Sicherheit zukommt, fordern die Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) die Länder auf, Zeitrahmen für eine schrittweise Umsetzung festzulegen¹⁷.

1.3. Die globale Schutzlücke¹⁸

18. Trotz der universellen Anerkennung der Sozialen Sicherheit als ein grundlegendes Menschenrecht und als eine wesentliche Komponente der sozialen und wirtschaftlichen

¹⁴ Ebd., Abs. 626.

¹⁵ Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011), Abs. 8 und 9.

¹⁶ Ebd., Abs. 31 und Anhang.

¹⁷ Ebd., Abs. 8 und 31.

¹⁸ Eine ausführlichere Darstellung des Niveaus und der Qualität des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit findet sich im *World Social Security Report 2010/11*.

Entwicklung kommt der Mehrheit der Weltbevölkerung keinerlei Schutz zugute. Schätzungen zufolge haben nur rund 20 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (und ihre Familien) tatsächlichen Zugang zu umfassenden Systemen der Sozialen Sicherheit¹⁹.

Lücken in der Deckung der Bevölkerung

19. Zwar sind bei der Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit in einigen Teilen der Welt Fortschritte zu verzeichnen gewesen, anderswo ist es dagegen zu Stagnation und sogar zu einem Schrumpfungsprozess gekommen. In vielen Ländern führte die Zunahme der informellen Arbeit zu stagnierenden und sogar rückläufigen Deckungsquoten. 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. Die Sozialversicherung wurde ursprünglich für Lohn- und Gehaltsempfänger eingerichtet, die einen konkreten Vertrag in formellen Unternehmen im Rahmen eines klar erkennbaren Arbeitsverhältnisses haben. Unter diesen Umständen können die Einkommen überwacht und kann die Erfüllung der Beitragsverpflichtungen durchgesetzt werden. Erwerbstätige mit weniger formellen Arbeitsbedingungen, insbesondere in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen, haben im Allgemeinen keinen Sozialversicherungsschutz. Dies ist gewöhnlich bei den Selbständigen, den für eigene Rechnung Tätigen oder anderen Erwerbstätigen in irregulären Formen der Beschäftigung der Fall, die oft die große Mehrheit der Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft stellen. Darüber hinaus sind in manchen Ländern Arbeitgeber und Arbeitnehmer in kleinen Unternehmen aufgrund bestimmter arbeits- und sozialrechtlicher Vorschriften von der Zahlung von Sozialbeiträgen befreit. In anderen Ländern sind viele Arbeitnehmer – auch wenn sie unter den gesetzlichen Schutz fallen – aufgrund mangelhafter Durchsetzungsmechanismen de facto vom Schutz durch die Soziale Sicherheit ausgeschlossen. Sie machen einen relativ hohen Anteil der Gesamtbeschäftigung in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen aus.

20. Andererseits sind in vielen Ländern mit geringem Sozialversicherungsschutz – hauptsächlich Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen – alternative beitragsfreie und steuerfinanzierte Mechanismen der Sozialen Sicherheit, die denjenigen außerhalb eines formellen Arbeitsverhältnisses ein Grundniveau des Schutzes gewährleisten und damit die Deckungslücken schließen könnten, unterentwickelt. Während neuere Entwicklungen anhand vieler Beispiele das große Potential der beitragsfreien Systeme der Sozialen Sicherheit zeigen, bestehende Deckungslücken zumindest teilweise zu schließen, weisen viele Länder immer noch Politikdefizite auf und/oder es fehlt ihnen an der Verwaltungskapazität und dem politischen Willen, solche Systeme zu verwirklichen und die dafür erforderlichen Haushaltsmittel bereitzustellen.

Lücken in den gedeckten Fällen

21. 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. Von den 165 Ländern, für die Informationen vorliegen, haben nur 59 Länder umfassende Systeme der Sozialen Sicherheit, die mindestens acht Zweige der Sozialen Sicherheit umfassen. In vielen Ländern ist der Deckungsumfang auf wenige Zweige beschränkt, und nur eine Minderheit

¹⁹ World Social Security Report 2010/11, S. 33.

der Bevölkerung hat – sowohl gesetzlich als auch in der Praxis - Zugang zu den bestehenden Systemen.

22. Jedes Land trifft in irgendeiner Form Vorsorge für eine soziale Absicherung im Krankheitsfall und ermöglicht damit theoretisch den Zugang mindestens zu einem begrenzten Angebot von Gesundheitsleistungen. Diese umfassen den Zugang zu einigen unentgeltlichen öffentlichen Gesundheitsleistungen oder zu über die Krankenversicherung finanzierten Leistungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Die meisten Länder verfügen über Systeme, die auf Beiträgen beruhende Altersrenten gewähren, obwohl in vielen der Deckungsumfang auf ausgewählte Gruppen von Arbeitnehmern in der kleinen formellen Wirtschaft 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.

Lücken in der Angemessenheit der gewährten Leistungen

23. Der durch Leistungen der Sozialen Sicherheit gebotene Schutz sollte zumindest sicherstellen, dass Menschen jeden Alters in der Lage sind, alle wesentlichen Güter und Dienstleistungen, einschließlich Gesundheitsleistungen, zu erwerben, oder dass sie Zugang zu ihnen haben, damit sie ein menschenwürdiges Leben führen können. Dies bedeutet, dass ihr Einkommen über der Armutsschwelle oder einem Mindesteinkommensniveau liegen sollte, und dass sie effektiven Zugang zu einer Reihe von wesentlichen Gütern und Dienstleistungen im Bereich der Gesundheitsversorgung haben sollten, die durch einen transparenten nationalen Prozess bestimmt werden. Anhaltende Armut, soziale Ausgrenzung und vermeidbare krankheitsbedingte Belastungen zeigen, dass die Leistungen der Sozialen Sicherheit der Herausforderung, allen Menschen ein Leben in Würde zu gewährleisten, oft nicht gerecht werden. Der Sachverständigenausschuss stellte in der Allgemeinen Erhebung über die Instrumente der Sozialen Sicherheit (2011) eine „Kluft zwischen den Ländern mit hohem Einkommen einerseits und den Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen andererseits hinsichtlich des Wertes und der Angemessenheit der von ihren jeweiligen Systemen der Sozialen Sicherheit gewährten Leistungen fest. Während in der erstgenannten Gruppe von Ländern die Leistungen in der Regel sogar über den fortschrittlichen Normen liegen, die durch spätere Übereinkommen über Soziale Sicherheit festgelegt worden sind, haben die Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen oft ein Leistungsniveau, das nicht die Mindestrichtwerte erreicht [...], um einem Empfänger und seiner Familie ein „gesundes und menschenwürdiges“ Leben zu ermöglichen²⁰.

²⁰ General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 460, unter Bezugnahme auf Art. 67 des Übereinkommens Nr. 102.

1.4. Der derzeitige Rechtsrahmen der IAO für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit

24. Die Übereinkommen und Empfehlungen der IAO sind die Hauptinstrumente, mit deren Hilfe die IAO ihr Mandat zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf alle Schutzbedürftigen verfolgen kann. Zwei wichtige Empfehlungen, die Empfehlung (Nr. 67) betreffend Sicherung des Lebensunterhaltes, 1944, und die Empfehlung (Nr. 69) betreffend ärztliche Betreuung, 1944, und sechs Übereinkommen, die vom IAA-Verwaltungsrat als aktuell angesehen werden ²¹, stellen den Kern der Rechtsinstrumente der IAO zur Sozialen Sicherheit und zum Mutterschutz dar:

- Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952.
- 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. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988.
- Übereinkommen (Nr. 183) über Mutterschutz.

25. Darüber hinaus werden zwei Übereinkommen über die Rechte der Wanderarbeitnehmer im Bereich der Sozialen Sicherheit als aktuell angesehen, das Übereinkommen (Nr. 118) über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962, und das Übereinkommen (Nr. 157) über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982.

26. Diese Instrumente stellen in ihrer Gesamtheit einen einzigartigen und nützlichen Bezugsrahmen für die Gestaltung von nationalen Systemen der Sozialen Sicherheit dar. Sie lassen jedoch einige bedeutende Lücken, die durch ein ergänzendes Instrument, das Orientierungshilfe bietet, geschlossen werden müssen.

1.4.1. Die Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69: Die Blaupause für umfassende Systeme der Sozialen Sicherheit

27. Die Empfehlung (Nr. 67) betreffend Sicherung des Lebensunterhaltes, 1944, und die Empfehlung (Nr. 69) betreffend ärztliche Betreuung, 1944, stehen am Anfang der Entwicklung der Sozialen Sicherheit in Urkunden der IAO, und zum Zeitpunkt ihrer Annahme ging man davon aus, dass sie in verbindliche Übereinkommensbestimmungen umgesetzt werden würden. Zusammen schaffen sie ein umfassendes System der Einkommenssicherung und der ärztlichen Betreuung für jeden der neun klassischen Zweige der Sozialen Sicherheit über allgemeine Bedürftigkeit hinaus (1944 als „allgemeine Armut“ bezeichnet), mit dem Ziel, Armut zu mildern und Not zu verhüten ²².

28. Die Empfehlung Nr. 67 empfiehlt die Einrichtung eines umfassenden Systems der Sozialen Sicherheit für die Gewährleistung von Einkommenssicherheit (Geldleistungen) in Bezug auf acht Fälle: Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Alter, Tod des Ernährers, Arbeitslosigkeit, Aufwendungen in Notstandsfällen, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten ²³. Einer der wesentlichen Grundsätze dieser Empfehlung ist universelle Deckung,

²¹ IAA: GB.276/LILS/WP/PRS/1, Genf, Nov. 1999.

²² Empfehlung Nr. 67, Abs. S. 1-4.

²³ Ebd., Abs. 7.

wonach Einkommenssicherheit durch eine Verbindung von Sozialversicherung und sozialer Fürsorge auf die gesamte Bevölkerung ausgeweitet werden sollte²⁴. Insbesondere empfiehlt sie, dass die Einkommenssicherheit soweit wie möglich auf einer obligatorischen Sozialversicherung im Hinblick auf die Deckung aller Erwerbstätigen und ihrer Familien, einschließlich der Selbständigen, beruhen sollte, die durch Sozialhilfeprogramme zur Deckung derjenigen ergänzt werden sollte, die nicht unter die formellen Systeme der Sozialen Sicherheit fallen, um so die Deckung der gesamten Bevölkerung sicherzustellen²⁵. Die soziale Fürsorge sollte allgemeine Fürsorgemaßnahmen zur Sicherung des Wohlergehens der unterhaltsberechtigten Kinder, besondere Unterhaltsbeihilfen zu bestimmten Sätzen für Invaliden, betagte Personen sowie Witwen, falls sie nicht zwangsversichert waren, und allgemeine Unterstützung für alle Personen umfassen, die in Not sind und die nicht zur Besserung ihres Zustands in einer Anstalt untergebracht werden müssen²⁶ (Leitender Grundsatz 3).

29. Im Mittelpunkt der Empfehlung Nr. 69 steht ebenfalls der Leitgrundsatz der universellen Deckung ausgehend von der Anerkennung der Tatsache, dass die Verfügbarkeit einer angemessenen ärztlichen Betreuung ein wesentliches Element der Sozialen Sicherheit darstellt²⁷. Gemäß der Empfehlung Nr. 69 kann die ärztliche Betreuung auf zweierlei Weise gewährt werden: entweder durch einen Betreuungsdienst im Rahmen der Sozialversicherung mit ergänzenden Leistungen der sozialen Fürsorge oder durch einen öffentlichen ärztlichen Betreuungsdienst²⁸. Ungeachtet der gewählten Methode sollte sich der ärztliche Betreuungsdienst auf alle Angehörigen der Bevölkerung erstrecken, ohne Rücksicht darauf, ob sie einem Erwerb nachgehen oder nicht²⁹.

1.4.2. Die Übereinkommen über Soziale Sicherheit: Ein Maßstab für die Entwicklung der Systeme der Sozialen Sicherheit

30. Das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, ist das wichtigste der sechs aktuellen Übereinkommen über Soziale Sicherheit. Es ist das einzige internationale Übereinkommen, das die neun klassischen Zweige der Sozialen Sicherheit definiert (ärztliche Betreuung, Krankengeld, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Leistungen bei Alter, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Familienleistungen, Leistungen bei Mutterschaft, Leistungen bei Invalidität, Leistungen an Hinterbliebene)³⁰ und für jeden von ihnen Mindestnormen festlegt.

31. Für jeden Fall werden Mindestziele festgelegt in Bezug auf:

- *einen Mindestprozentsatz* der geschützten Bevölkerung bei Eintritt eines der Fälle³¹;
- *ein Mindestniveau der Leistungen*, die bei Eintritt eines der Fälle zu gewähren sind, und³²;

²⁴ Ebd., Präambel.

²⁵ Ebd., Abs. 2 und 3.

²⁶ Ebd., Abs. 3.

²⁷ Empfehlung Nr. 69, Abs. 8.

²⁸ Ebd., Abs. 5.

²⁹ Ebd., Abs. 8.

³⁰ Diese sind in den Artikeln 8, 14, 20, 26, 32, 40, 47, 54 und 50 des Übereinkommens Nr. 102 festgelegt.

³¹ Übereinkommen Nr. 102, Art. 9, 15, 21, 27, 33, 41, 48, 55, 61.

- die *Anspruchsvoraussetzungen und die Dauer des Anspruchs* auf die vorgeschriebenen Leistungen ³³.

32. Diese Mindestziele sollten durch die Anwendung der im Übereinkommen Nr. 102 verankerten Hauptgrundsätze erreicht werden, die ungeachtet der Art des eingerichteten Systems eingehalten werden müssen:

- Die allgemeine Verantwortung des Staates für die Gewährung der Leistungen und die ordnungsgemäße Verwaltung der Einrichtungen und Dienste, denen die Bereitstellung der Leistungen obliegt ³⁴.
- Die Beteiligung der geschützten Personen an der Verwaltung der Systeme der Sozialen Sicherheit ³⁵.
- Die kollektive Finanzierung der Systeme der Sozialen Sicherheit ³⁶.
- Die Garantie der festgelegten Leistungen durch den Staat ³⁷.
- Die Anpassung der laufenden Zahlungen ³⁸.
- Das Recht, ein Rechtsmittel einzulegen, falls die Leistung abgelehnt oder ihre Art oder ihr Ausmaß strittig wird ³⁹.

33. Ein wesentliches Merkmal des Übereinkommens Nr. 102 ist, dass es Flexibilitätsklauseln enthält, die es den ratifizierenden Mitgliedstaaten gestatten, die universelle Deckung schrittweise zu erreichen. Ausgehend von dem Gedanken, dass es jedem Land freistehen sollte zu bestimmen, wie es seine Einkommenssicherheit am besten gewährleisten will, so dass seine Entscheidungen seine sozialen und kulturellen Werte, seine Geschichte, seine Institutionen und den Stand seiner wirtschaftlichen Entwicklung widerspiegeln, legt das Übereinkommen eine Reihe von Zielen oder Normen auf der Grundlage einvernehmlicher Grundsätze fest, die für alle Mitgliedstaaten ein sozial akzeptables Minimum darstellen. Es schreibt somit bestimmte Mindestanforderungen vor, die von den ratifizierenden Staaten eingehalten werden müssen, während sie gleichzeitig die fortschreitende Verwirklichung eines umfassenderen Schutzes sowohl in Bezug auf die Zahl der gedeckten Fälle als auch in Bezug auf den Kreis der geschützten Personen anstreben. Dies geschieht erstens, indem es den ratifizierenden Staaten gestattet wird, als Minimum drei der neun Zweige der Sozialen Sicherheit anzunehmen, wobei mindestens einer dieser drei Zweige einen langfristigen Fall oder die Arbeitslosigkeit einschließen muss, im Hinblick auf die Ausweitung des Deckungsumfangs auf andere Fälle zu einem späteren Zeitpunkt ⁴⁰.

34. Darüber hinaus bietet der persönliche Geltungsbereich nach dem Übereinkommen Nr. 102 Alternativen, die Unterschiede in der Beschäftigungsstruktur und in der sozio-ökonomischen Lage der Mitgliedstaaten und zwischen verschiedenen Kategorien von

³² Ebd., Art. 10, 16, 22, 28, 34, 36, 49, 50, 56 und 62.

³³ Ebd., Art. 11, 17, 23, 29, 37, 51, 57 und 63.

³⁴ Ebd., Art. 71, Abs. 3.

³⁵ Ebd., Art. 72, Abs. 1.

³⁶ Ebd., Art. 71, Abs. 1 und 2.

³⁷ Ebd., Art. 71, Abs. 3.

³⁸ Ebd., Art. 65, Abs. 10 und Art. 66, Abs. 8.

³⁹ Ebd., Art. 70.

⁴⁰ Ebd., Art. 2.

Einwohnern innerhalb eines Staates berücksichtigen. Infolgedessen räumt das Übereinkommen den Mitgliedstaaten für jeden angenommenen Zweig die Möglichkeit ein, nur einen bestimmten Prozentsatz ihrer Bevölkerung zu schützen. Bei der Verwirklichung der Zweige der Sozialen Sicherheit gestattet es außerdem den Mitgliedstaaten, deren Entwicklung auf wirtschaftlichem und medizinischem Gebiet noch ungenügend ist, zeitweilige Ausnahmen für sich in Anspruch zu nehmen, beispielsweise in Bezug auf den Prozentsatz des geschützten Personenkreises⁴¹. Das Übereinkommen räumt auch Flexibilität hinsichtlich der Art der Systeme ein, die die Mitgliedstaaten zur Durchführung des Übereinkommens und zur Erreichung seiner Ziele einrichten können. Diese Ziele können erreicht werden durch:

- universelle Systeme, bei denen der Leistungsanspruch ausschließlich auf der Dauer des Aufenthalts beruht; oder
- auf Beiträgen beruhende Sozialversicherungssysteme; oder
- auf Bedürftigkeitsprüfungen beruhende Sozialhilfesysteme, bei denen all diejenigen, deren Mittel während der Dauer des Falls vorgeschriebene Grenzen nicht überschreiten, Anspruch auf Leistungen haben.

Die Leistungen können entweder verdienstbezogen sein oder zu einem Pauschalsatz gewährt werden.

35. Die anderen aktuellen Übereinkommen im Bereich der Sozialen Sicherheit legen höhere Normen für die verschiedenen Zweige der Sozialen Sicherheit fest, insbesondere hinsichtlich des persönlichen Geltungsbereichs und des Mindestniveaus der zu gewährenden Leistungen (siehe Kasten 1).

Kasten 1

Die Hauptmerkmale anderer aktueller IAO-Normen über Soziale Sicherheit

Übereinkommen (Nr. 121) über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964 – Die durch das Übereinkommen Nr. 121 gedeckten Fälle umfassen: Krankheitszustand, Arbeitsunfähigkeit, Invalidität oder Minderung der körperlichen Leistungsfähigkeit aufgrund eines Arbeitsunfalls oder einer vorgeschriebenen Berufskrankheit und Verlust der Unterhaltsmittel durch den Tod des Ernährers als Folge eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit. Die Begriffsbestimmung des „Arbeitsunfalls“ obliegt den ratifizierenden Mitgliedstaaten, einschließlich der Bedingungen, unter denen ein Unfall auf dem Arbeitsweg auch als Arbeitsunfall gilt. Das Übereinkommen Nr. 121 gibt an, in welchen Fällen Unfälle durch die innerstaatliche Gesetzgebung als Arbeitsunfälle angesehen werden sollten, und unter welchen Bedingungen der berufsbedingte Ursprung der Krankheit vermutet werden sollte. Die nationale Liste der Berufskrankheiten muss mindestens die in Tabelle I des Übereinkommens aufgeführten Krankheiten umfassen. Das Übereinkommen Nr. 121 sieht vor, dass alle Arbeitnehmer, einschließlich der Lehrlinge, die im öffentlichen und privaten Bereich sowie in Genossenschaften beschäftigt sind, zu schützen sind. Das Übereinkommen legt außerdem drei Arten von Leistungen fest: ärztliche Betreuung, Geldleistungen bei Arbeitsunfähigkeit und Verlust der Erwerbsfähigkeit (Invalidität) und Geldleistungen bei Tod des Ernährers.

Übereinkommen (Nr. 128) über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967 – Das Übereinkommen Nr. 128 schützt alle Arbeitnehmer, einschließlich der Lehrlinge, oder 75 Prozent der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung oder alle Einwohner, deren Mittel während der Dauer des Falls bestimmte Grenzen nicht übersteigen. Der Satz der wiederkehrenden Zahlung für die Leistungen bei Invalidität sollte mindestens 50 Prozent des Bezugslohns betragen. Außerdem sieht das Übereinkommen die Annahme von Maßnahmen für Wiedereingliederungsdienste vor. Der Mindestbetrag der

⁴¹ Ebd., Art. 3.

Leistungen bei Alter und an Hinterbliebene sollte mindestens 45 Prozent des Bezugslohns entsprechen.

Übereinkommen (Nr. 130) über ärztliche Betreuung und Krankengeld, 1969 – Dieses Übereinkommen umfasst sowohl Leistungen der ärztlichen Betreuung als auch Krankengeld. Der Kreis der geschützten Personen hat alle Arbeitnehmer, einschließlich der Lehrlinge, oder mindestens 75 Prozent der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung oder alle Einwohner zu umfassen, deren Mittel bestimmte Grenzen nicht übersteigen. In Bezug auf ärztliche Betreuung sind auch die Ehefrauen und Kinder der Arbeitnehmer gedeckt. Zusätzlich zu der gemäß dem Übereinkommen Nr. 102 vorgeschriebenen ärztlichen Betreuung sieht das Übereinkommen Nr. 130 Zahnbehandlung und medizinische Rehabilitation vor, einschließlich der Bereitstellung, Instandhaltung und Erneuerung von Körperersatzstücken und orthopädischen Behelfen. Das Übereinkommen Nr. 130 sieht den Leistungsanspruch während der gesamten Dauer des Falls vor und schränkt die Möglichkeit, die Dauer der Gewährung des Krankengelds zu begrenzen, stärker ein; eine Begrenzung auf 26 Wochen ist nur dann gestattet, wenn der Empfänger nicht mehr zum geschützten Personenkreis gehört und wenn er bei Beginn des Krankheitsfalls noch zu diesem Personenkreis gehört hatte.

Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988 – Das Übereinkommen Nr. 168 verfolgt hauptsächlich zwei Ziele: Schutz arbeitsloser Menschen durch die Gewährung von Leistungen in Form von wiederkehrenden Zahlungen und durch die Förderung der Beschäftigung. Die Mindestersatzrate der bei Arbeitslosigkeit gewährten Leistungen sollte 50 Prozent des Bezugslohns betragen. Die ratifizierenden Staaten haben geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um ihr System zum Schutz gegen Arbeitslosigkeit und ihre Beschäftigungspolitik zu koordinieren. Das System zum Schutz gegen Arbeitslosigkeit und insbesondere die Form der Gewährung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit müssen zur Förderung der vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung beitragen und dürfen nicht bewirken, dass die Arbeitgeber davon abgehalten werden, eine produktive Beschäftigung anzubieten, und die Arbeitnehmer, eine solche zu suchen. Der Kreis der geschützten Personen hat vorgeschriebene Gruppen von Arbeitnehmern zu umfassen, die insgesamt mindestens 85 Prozent aller Arbeitnehmer bilden, einschließlich der öffentlich Bediensteten und der Lehrlinge, oder alle Einwohner, deren Mittel während der Dauer der Fälle vorgeschriebene Grenzen nicht übersteigen.

Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000 – Gemäß dem Übereinkommen Nr. 183 hat der Kreis der geschützten Personen alle unselbständig beschäftigten Frauen zu umfassen, einschließlich derjenigen, die in atypischen Formen abhängiger Arbeit tätig sind. Das Übereinkommen sieht einen Anspruch auf Leistungen bei Mutterschaft von mindestens 14 Wochen vor (einschließlich eines sechswöchigen obligatorischen Urlaubs nach der Entbindung). Frauen haben während der Abwesenheit von der Arbeit Anspruch auf Geldleistungen, die im Allgemeinen zwei Drittel ihres früheren Verdienstes nicht unterschreiten dürfen. Die den geschützten Personen gewährten ärztlichen Leistungen haben Betreuung vor, während und nach der Entbindung zu umfassen. Das Übereinkommen Nr. 183 legt auch das Recht auf Arbeitspausen zum Bruststillen fest und enthält Bestimmungen zum Gesundheitsschutz, zum Beschäftigungsschutz und zur Nichtdiskriminierung.

1.5. Vorläufige Schlussfolgerung: Die Notwendigkeit, die gesetzlichen Lücken in den IAO-Instrumenten über Soziale Sicherheit zu schließen⁴²

36. Wie von der IAK in den Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) bekräftigt worden ist, bieten die aktuellen Normen der IAO zur Sozialen Sicherheit und insbesondere das Übereinkommen Nr. 102 ein einzigartiges Bündel international akzep-

⁴² Zu weiteren Informationen siehe 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).

tierter Mindestnormen für nationale Systeme der Sozialen Sicherheit. Das Übereinkommen Nr. 102 dient bei der schrittweisen Entwicklung eines umfassenden Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit auf nationaler Ebene weiterhin als Benchmark und Bezugspunkt. Verschiedene Mitgliedstaaten, die gegenwärtig mit Erfolg innovative Maßnahmen zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit durchführen, haben das Übereinkommen Nr. 102 in letzter Zeit ratifiziert, und andere haben erklärt, dass sie dies beabsichtigen. 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 beitragen⁴³.

37. In der Entwicklungswelt ist die Wirkung dieser Normen oft aber auf die formelle Beschäftigung beschränkt geblieben infolge der Tatsache, dass der persönliche Geltungsbereich nach dem klassischen System der Sozialen Sicherheit, das die Übereinkommen verkörpern, sich nicht auf Bauern und andere Subsistenzarbeiter, ländliche Arbeitskräfte und Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft und ihre Familien erstreckt, die den größten Teil der Bevölkerung dieser Länder stellen. Wie der Sachverständigenausschuss feststellte: „Während die Empfehlungen Nr. 67 und 69 in Anwendung der Erklärung von Philadelphia soziale Einbindung und universelle Deckung anstrebten, ist es den Übereinkommen über Soziale Sicherheit bisher nicht gelungen, diese Ziele zu erreichen, da sie die Möglichkeit offengelassen haben, einen erheblichen Teil der Bevölkerung aus dem Geltungsbereich auszunehmen“⁴⁴. Infolgedessen stellte der Sachverständigenausschuss weiter fest, dass der universelle Ansatz zur Sozialen Sicherheit und die grundlegenden Ziele und Prinzipien der Empfehlung Nr. 67 und Nr. 69 „unter dem Blickwinkel der Leitgrundsätze, die sie für die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis und für Maßnahmen der IAO zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf alle darlegen“⁴⁵, nach wie vor relevant sind. Sie sind jedoch beschränkt hinsichtlich der Mittel, die sie festlegen, um eine umfassende Deckung der Bevölkerung sicherzustellen, und tragen nicht den modernen Formen und Konzepten des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit Rechnung, die sich in vielen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen während der letzten beiden Jahrzehnte herausgebildet haben⁴⁶.

38. Das Übereinkommen Nr. 102 schreibt keine universelle Deckung und auch keine Bereitstellung eines vollständigen grundlegenden Bündels von Leistungen der Sozialen Sicherheit (d.h. nationale Basisschutzniveaus) vor, um allen während des gesamten Lebens einen wesentlichen Schutz zu sichern. Es bietet den Ländern auch keine Orientierungshilfe hinsichtlich der Priorisierung und Abfolge der zu gewährenden Leistungen unter Berücksichtigung der dringendsten Schutzbedürfnisse und der in einem Land verfügbaren Mittel.

39. Da die aktuellen Normen der IAO zur Sozialen Sicherheit nur begrenzt in der Lage sind, das Recht auf Soziale Sicherheit für alle zu einer Realität werden zu lassen, bedarf es einer neuen Empfehlung. Sie sollte mit dem Ziel vor Augen ausgearbeitet werden, den Grundsatz der umfassenden Deckung der Sozialen Sicherheit für alle, die eines solchen Schutzes bedürfen, sobald wie möglich in Gesetzgebung und Praxis zu konkretisieren.

⁴³ Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Abs. 436.

⁴⁴ General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 628.

⁴⁵ Ebd., Abs. 53.

⁴⁶ Siehe Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Kap. 3.6.

Am wichtigsten wäre das Ziel, zunächst die zur Zeit Ungeschützten, die Armen und die Verletzlichsten, einschließlich der Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft und ihrer Familien, zu schützen, um sicherzustellen, dass sie während des gesamten Lebens in den Genuss einer effektiven grundlegenden Sozialen Sicherheit kommen können. Dieses Instrument sollte auch eine moderne Entwicklungsstrategie stützen, die auf einer gleichzeitigen Verfolgung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung durch den Abbau von Armut, Ungleichheit und Krankheit beruht, und den Mitgliedstaaten der IAO dabei helfen, allen Bedürftigen so rasch wie möglich eine grundlegende Soziale Sicherheit zu gewährleisten, um so die bestehenden Deckungslücken zu schließen.

Kapitel 2

Gesetzgebung und Praxis bei der Gewährleistung grundlegender Garantien für Einkommenssicherheit und medizinische Grundversorgung

40. In den Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) wird die Einrichtung national festgelegter Basisschutzniveaus, die Mindesteinkommenssicherheit und eine medizinische Grundversorgung garantieren, als eine Priorität für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit bezeichnet¹. In diesem Kapitel wird untersucht, wie Garantien für eine grundlegende Einkommenssicherheit und eine medizinische Grundversorgung während des gesamten Lebenszyklus in unterschiedlichen Ländern vor dem Hintergrund der Bestimmungen der einschlägigen Normen der IAO und der entsprechenden internationalen rechtlichen und konzeptionellen Rahmen organisiert werden². Es orientiert sich auch an den Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011). Es verweist auf die Gesetzgebung und Praxis in Ländern, die diese Garantien für die Bevölkerung vorsehen, und umfasst sowohl eine Analyse des Verfahrens, wie Systeme eingerichtet und verwaltet werden als auch der von ihnen gewährten Leistungen im Hinblick auf Anspruchsvoraussetzung, Höhe der Leistungen, Dauer und Zugänglichkeit von Leistungen usw. Angesichts der Zielsetzung und des Zwecks der möglichen Empfehlung wird sich dieses Kapitel fast ausschließlich mit nicht beitragsgebundenen Systemen befassen, deren Ziel ausdrücklich darin besteht, Menschen zu schützen, die über keinen oder nur unzureichenden Schutz durch gesetzliche Systeme verfügen. Es behandelte die Fragen, wer im Hinblick auf grundlegende Einkommenssicherheit und medizinische Grundversorgung was, wann, wie und warum bekommt.

41. Das Kapitel orientiert sich an den im Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, der Allgemeinen Erhebung über Instrumente der Sozialen Sicherheit (2011) und in früheren einschlägigen Studien und Forschungsarbeiten enthaltenen Informationen und ergänzt diese.

¹ Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) im Anhang.

² Aus Gründen der Kürze befasst sich dieser Teil hauptsächlich mit den wichtigsten UN-Instrumenten und Normen der IAO zur Sozialen Sicherheit, die am umfassendsten ratifiziert worden sind und/oder die als maßgeblich angesehen werden, namentlich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEM), 1948, der Internationale Pakt über bürgerliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR), 1966, und das Übereinkommen Nr. 102, die Empfehlung Nr. 67 sowie die Empfehlung Nr. 69 der IAO. Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass die AEM lediglich Erklärungscharakter hat und keine bindenden Bestimmungen und somit auch keinen Aufsichtsmechanismus enthält, während der IPWSKR, der die AEM umsetzt, für ratifizierende Staaten verbindlich ist. Seine Durchführung wird vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (AWSKR) überwacht. Aus diesen Gründen wird in diesem Kapitel stets auf die Auslegung des Rechts eines jeden auf Soziale Sicherheit in der Weise Bezug genommen, wie es im IPWSKR vom AWSKR festgelegt worden ist.

2.1. Erfassung der Bevölkerung ³

2.1.1. Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen

42. Das in der AEM niedergelegte Recht auf Soziale Sicherheit wurde von der Internationalen Arbeitskonferenz 2011 ebenso wie das Eintreten der IAO für die Verwirklichung angemessener Sozialer Sicherheit für alle bei der Wahrnehmung ihres verfassungsrechtlichen Mandats anerkannt und bekräftigt ⁴. Die universelle Deckung wurde somit zu einem Grundprinzip erklärt, auf das sich nationale Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit stützen und hinbewegen sollten ⁵.

43. Neben der AEM ist im von 160 Staaten ratifizierten IPWSKR das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit niedergelegt ⁶. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 zum Recht auf Soziale Sicherheit (Artikel 9) (AWSKR, Allgemeiner Kommentar Nr. 19) ⁷ nennt der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (AWSKR) ⁸ die wichtigsten Merkmale dieses Rechts und den Inhalt der diesbezüglichen Verpflichtungen der Staaten. Er stellt fest, dass Vertragsstaaten verpflichtet sind, nach und nach für alle Personen innerhalb ihrer Staatsgebiete das Recht auf Soziale Sicherheit zu gewährleisten ⁹. Für diesen Zweck sollten alle Menschen vom System der Sozialen Sicherheit erfasst werden, insbesondere Angehörige der am stärksten benachteiligten und marginalisierten Gruppen, ohne jede Diskriminierung aus den im IPWSKR untersagten Gründen ¹⁰. Ferner wird hinzugefügt: „Um einen allgemeinen Deckungsumfang zu erreichen, sind nicht beitragsgebundene beruhende Systeme erforderlich ¹¹.“

44. In den Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit) wird der Grundsatz der Universalität so übersetzt, dass er auf den allgemeinen Schutz aller ortsansässigen Personen durch eine festgelegte Reihe grundlegender Garantien der Sozialen Sicherheit (die einen nationalen sozialen Basisschutz darstellen) verweist, die so rasch wie möglich realisiert werden sollten ¹². Dies „impli-

³ Für weitere Informationen siehe auch *Extension Guide*, Kap. 2.1.1; Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Kap. 5.1; General Survey concerning social security instruments (2011), Teil III, Kap. 1 B.

⁴ Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011), Abs. 5.

⁵ Ebd., Abs. 12.

⁶ IPWSKR, Art. 9.

⁷ Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9). Angenommen auf der 39. Tagung, 5.-23. Nov. 2007. Dok. E/C.12/GC/19 (UN).

⁸ Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist das unabhängige sachverständige Aufsichtsgremium, das zuständig ist für die Auslegung und Ratifizierung der Verpflichtungen von Staaten gemäß dem IPWSKR und die Überprüfung der Einhaltung der den Staaten gemäß diesem Instrument zufallenden Verpflichtungen. Siehe Allgemeine Bemerkung des AWSKR Nr. 19.

⁹ AWSKR, Allgemeiner Kommentar Nr. 19, Abs. 4.

¹⁰ Ebd., Abs. 23. Wie in Abs. 29 festgelegt, handelt es sich bei diesen Gründen um „...Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Alter, Sprache, Religion, politische oder sonstige Anschauung, nationale oder soziale Herkunft, Vermögen, Geburt, physische oder mentale Behinderung, gesundheitlicher Status (einschließlich HIV/Aids), sexuelle Orientierung und bürgerlicher, politischer, sozialer oder sonstiger Stand, was zum Zweck hat oder dazu führt, dass die gleichberechtigte Wahrnehmung oder Ausübung des Rechts auf Soziale Sicherheit unmöglich gemacht oder behindert wird.“

¹¹ AWSKR, Allgemeiner Kommentar Nr. 19, Abs. 23. Was nicht beitragsgebundene Systeme und insbesondere Pensionssysteme betrifft, siehe auch die Empfehlungen des Unabhängigen UN-Sachverständigen für die Frage der Menschenrechte und extreme Armut im Hinblick auf Geldtransferprogramme und nicht beitragsgebundene Ruhestandsbezüge, UN-Generalversammlungs dok. A/HRC/14/31 (31. März 2010).

¹² Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011), Abs. 9.

ziert nicht zwingend, dass die Art der Leistungen und die Organisation, die sie verwaltet, für alle Untergruppen der Bevölkerung identisch sein müssen¹³.“ „Zwangsläufig wird die allgemeine Deckung in manchen Fällen erst einmal als Entwicklungsziel definiert werden müssen, das stufenweise in einem bestimmten Zeitraum 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 erreichen¹⁴.“ Dennoch sollte die allgemeine Deckung als klares Ziel formuliert werden, das möglicherweise schrittweise realisiert werden muss.

2.1.2. Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

45. Es gibt eine große Vielfalt von Strategien, die Länder verfolgen, um das Ziel zu erreichen, allen Mitgliedern der Gesellschaft ein Mindestmaß an sozialem Schutz zu gewähren, und zwar mit Hilfe von beitragsgebundenen, subventionierten oder nicht beitragsgebundenen Finanzierungsmethoden, Leistungsansprüche für alle oder bestimmte Einkommensstufen, Altersgruppen, geografische Regionen, Sektoren oder Qualifikationsniveaus und indem Leistungen bedingt oder bedingungslos und als Bar- oder Sachleistungen gewährt werden.

*Länder mit ausgereiften Systemen*¹⁵

46. Einige Länder wie Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, die Niederlande, Österreich und Schweden haben eine fast universelle Deckung erzielt, während der Deckungsbereich in Bulgarien, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Polen und anderen Ländern noch unvollständig ist. Mit Ausnahme von Griechenland und Italien verfügen alle Mitgliedstaaten der EU-27¹⁶ über eine Art von bedürftigkeitsabhängigem, nicht beitragsgebundenem Mindesteinkommenssystem auf nationaler Ebene. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um ein letztes Mittel für alle Bedürftigen, die keine Sozialversicherungszahlungen erhalten werden oder deren Leistungsansprüche abgelaufen sind, so dass das Ziel in einer allgemeinen Deckung besteht. Die meisten Systeme sind auf Arbeitslose ausgerichtet, in einigen Ländern ergänzen sie jedoch auch das Einkommen von Arbeitnehmern mit sehr niedrigen Löhnen. Es gelingt Ländern unterschiedlich gut, eine Deckung für alle zu erzielen. Doch selbst die umfassenden Systeme weisen offenbar bei bestimmten Gruppen Deckungslücken auf, z. B. bei Migranten ohne gültige Papiere, Obdachlosen oder jungen Menschen. Einige Länder wie Lettland, Slowenien und Slowakei berichten, dass in letzter Zeit der Trend zur Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen und strengere Auflagen zu einer geringeren Deckung geführt haben. Hinzu kommt, dass eine Nichtinanspruchnahme durch die Komplexität des Systems, Stigma, eine schlechte Verwaltung oder unzureichende Informationen über Leistungsansprüche z. B. in Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, der Tschechischen

¹³ Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Abs. 363.

¹⁴ Ebd., Abs. 364.

¹⁵ Dieser Absatz ist eine Zusammenfassung von Feststellungen aus *Minimum Income Schemes Across EU Member States – Synthesis Report* des EU-Netzwerks unabhängiger ExpertInnen im Bereich sozialer Eingliederung, Okt. 2009; für weitere Informationen über die Erfassung der verschiedenen Fälle siehe *World Social Security Report 2010-11*, Kap. 3-6, Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Kap. 3, *General Survey concerning social security instruments* (2011), Teil III, Kap. 1 und *Extension Guide*, Kap. 2.1 und 2.2.

¹⁶ Die EU-27 umfasst die folgenden Länder: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxembourg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern.

Republik, Österreich, Portugal, Ungarn und dem Vereinigten Königreich ein Hindernis für die universelle Deckung darstellen.

Länder, die bestimmte Deckungslücken rasch schließen konnten

47. Einige Länder mit großen Deckungslücken, entwickelten innovative Systeme für eine rasche Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf (fast) die gesamte Bevölkerung in bestimmten Fällen oder ein ganzes Paket von Garantien der Sozialen Sicherheit. In verschiedenen Ländern wurden es in den letzten Jahrzehnten im Bereich des nationalen Gesundheitsschutzes bei der Deckung der Bevölkerung rasch Fortschritte erzielt. In Asien haben beispielsweise China, die Republik Korea, Indien, Sri Lanka und Thailand in relativ kurzer Zeit eine vollständige oder fast vollständige Deckung der Bevölkerung realisiert. Die meisten dieser Systeme beruhen auf einer Mischfinanzierung.

48. Weitere Beispiele für erfolgreiche Bemühungen um eine Ausweitung der Sozialen Sicherheit sind in der folgenden Übersicht 1 aufgeführt. Ein starkes politisches Engagement, die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Ressourcen, innovative Ansätze und die Verwendung neuer Technologien für die Leistung, Konzeption, Bereitstellung, das Management und die Überwachung sowie ein partizipatorischer Ansatz bei der Konzeption, Umsetzung und Verwaltung waren entscheidende Erfolgsfaktoren bei der Erzielung dieser Fortschritte. In einigen Fällen trug auch Pragmatismus bei der Konzeption gemischter Finanzierungsformen zum Erfolg dieser Systeme bei.

Übersicht 1. Deckungsniveaus ausgewählter steuer- und mischfinanzierter sozialer Transfersysteme in Ländern mit mittlerem Einkommen

Programm	Art	Deckung
Argentinien, Asignación Universal por Hijo – Asignación Familiar	Bedingtes allgemeines Kindergeld Umlagefinanzierte Familienleistung	86% aller argentinischen Kinder und Jugendlichen unter 18
Der Plurinationale Staat Bolivien, Renta Dignidad	Allgemeine Altersrente	97% aller anspruchsberechtigten Leistungsempfänger
Brasilien, Bolsa Familia	Bedarfsabhängiger, bedingter Geldtransfer	26% der Gesamtbevölkerung (geschätzte 94% der Zielgruppe extrem bedürftiger Familien mit Kindern)
Brasilien, ländliches Sozialversicherungsprogramm	Sozialrente für Alter, Hinterbliebene, Behinderung, Krankheit und Mutterschaft	80% selbständiger Kleinbauern, 66% der ländlichen Bevölkerung
China, Mindest-Lebensstandard-Garantie	Sozialfürsorge	Alle Haushalte mit Einkommen unterhalb offizieller Schwellenwerte. 5,4% der Bevölkerung bezogen 2010 Leistungen aus dem System.
Kolumbien, Allgemeines System der Sozialen Sicherheit in der Gesundheit	Allgemeiner Gesundheitsschutz	90% der Bevölkerung
Ghana, Nationales Krankenversicherungssystem	Allgemeine Gesundheitsversorgung	30-70% der Bevölkerung
Mexiko, Oportunidades	Bedarfsabhängiger, bedingter Geldtransfer sowie Sachleistungen, z. B. Zugang zu grundlegender Gesundheitsversorgung und Nahrungsergänzung	25 Millionen Menschen, 25% der Gesamtbevölkerung ¹

Programm	Art	Deckung
Südafrika, Kinderbeihilfe	Bedarfsabhängiger Geldtransfer	78-80% aller anspruchsberechtigten Kinder
Thailand, System für universelle Deckung	Allgemeine Gesundheitsversorgung	75% der Bevölkerung

¹ SEDESOL, 2008, *Oportunidades*, Presentation during the Operational Workshop 2008, http://archivos.diputados.gob.mx/Comites/Inf_Gest_Quejas/Taller_Operacion_2008/PONENCIAS/10_Oportunidades.pps [Seitenaufwurf am 10. Juli 2011].
Quelle: ILO/UNDP/Global South-South Development Academy: *Successful Social Protection Floor Experiences. Sharing Innovative Experiences*, Band 18 (New York, 2011); sowie Länderinformationen.

2.2. Die Bandbreite der im Zusammenhang mit Garantien des sozialen Basisschutzes gewährten Leistungen ¹⁷

2.2.1. Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen

49. Der Anhang der Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) führt ausdrücklich die Arten von Leistungen oder Garantien auf, die im Rahmen von nationalen Basis-schutzniveaus gewährt werden sollten. Diese vier grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit sind national festgelegte Mindestniveaus der Einkommenssicherheit in der Kindheit, im Erwerbsalter und im Alter sowie ein erschwinglicher Zugang zu Gesundheitsversorgung.

50. Diese Garantien entsprechen dem wesentlichen Inhalt der allgemeinen Elemente des Rechts auf Soziale Sicherheit, wie sie in der AEM und im IPWSKR ¹⁸ sowie in den von den Empfehlungen der IAO Nr. 67 und 69 erfassten Fälle abgedeckt sind.

51. Auf dieser Grundlage sollte die Reihe der im Rahmen nationaler sozialer Basis-schutzniveaus gewährter grundlegender Garantien zum Schutz vor den Hauptrisiken während des Lebenszyklus darauf abzielen, eine Situation herzustellen, in der:

- alle ortsansässigen Personen über den notwendigen finanziellen Schutz verfügen, um sich auf nationaler Ebene festgelegte grundlegende Gesundheitsleistungen, einschließlich der Müttergesundheit, leisten zu können und Zugang zu ihnen zu haben;
- alle Kinder über Einkommenssicherheit verfügen, zumindest auf einem auf nationaler Ebene festgelegten Mindestniveau, und zwar durch Geld- oder Sachleistungen für Familien/Kinder, die darauf abzielen, den Zugang zu Ernährung, Bildung und Betreuung zu erleichtern;
- alle ortsansässigen Personen im Erwerbsalter, die durch eine Erwerbstätigkeit nicht genügend Einkommen verdienen können, über ein Mindestmaß an Einkommenssicherheit verfügen, und zwar durch Sozialfürsorge, Mutterschaftsleistungen, andere Sozialtransfersysteme mit Geld- oder Sachleistungen oder durch öffentliche Beschäftigungsprogramme; und
- alle ortsansässigen Personen im Alter und alle ortsansässigen Personen mit einer Behinderung, die sie daran hindert, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, über Einkommenssicherheit zumindest auf einem auf nationaler Ebene festgelegten Min-

¹⁷ Für mehr Informationen über den Deckungsbereich siehe *Extension Guide*, Kap. 2.3; Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Kap. 3; *World Social Security Report 2010-11*, Kap. 1.2.

¹⁸ Siehe AWSKR, Allgemeiner Kommentar Nr. 19 und insbesondere Abs. 2 und 59-61.

destniveau verfügen, und zwar durch Geld- oder Sachleistungen für Alter und Behinderung.

2.2.2. Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

52. Die meisten Staaten anerkennen zwar die Bedeutung all dieser Fälle und unternehmen Bemühungen in jeden dieser Bereiche, doch nur wenige Staaten außerhalb Europas und der OECD haben explizit eine Politik festgelegt, um einen vollständigen sozialen Basisschutz einzurichten, unter den niemand fallen sollte, da es eine festgelegte Reihe gut koordinierter Mindestgarantien für Einkommenssicherheit und Zugang zu ärztlicher Versorgung während des Lebenszyklus gibt. Es gibt jedoch durchaus Beispiele¹⁹ für Länder, die über eine relativ große Bandbreite von Mindestgarantien verfügen:

- In Brasilien sehen das Vereinigte System der Sozialfürsorge und das Nationale System für Nahrungs- und Ernährungssicherheit und Geldtransfersysteme (Bolsa Familia – Familienzuschüsse, Leistungen für Ältere und Behinderte und Bedürftige) ein umfassendes Bündel von Leistungen für bedürftige Personen vor.
- In Chile bietet das zwischen 2006 und 2010 eingerichtete System für sozialen Schutz „Red Protege“ Unterstützung und Orientierung während des gesamten Lebenszyklus. Red Protege gliedert sich in drei Hauptteile oder Subsysteme: Das Sozialfürsorgesystem gegen Armut und Benachteiligung (Chile Solidario) das umfassende Sozialfürsorgesystem für Kinder (Chile Crece Contigo); und das Sozialfürsorgesystem für die Arbeitswelt.
- Das System Vivir Mejor („Besser Leben“) in Mexiko ist eine integrierte soziale Strategie der interinstitutionellen Koordination, die den gesamten Lebenszyklus einzelner und ihrer Familien berücksichtigt. Es umfasst alle Programme, die für Mexikos ärmste Familien Zugang zu Bildung, Ernährung, Gesundheit und menschenwürdigen Unterkünften bereitstellen, und Sicherheitsnetzprogramme, die es Bürgern ermöglichen, für die Wechselfälle und Risiken des Lebens besser gerüstet zu sein.
- In Südafrika hat die Regierung einen umfassenden Rahmen für sozialen Schutz angenommen, der darauf abzielt, Sozialtransfers (Zugang zu Gesundheitsversorgung, finanzielle Hilfe für Kinder, finanzielle Unterstützung im Alter, Schutz der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) und grundlegende soziale Dienste (kostenlose grundlegende Dienste, einschließlich subventionierter Unterkünfte und kostenloser Elektrizität) zu gewährleisten.

53. In den folgenden Abschnitten werden die Antworten auf die Allgemeine Erhebung über Instrumente der Sozialen Sicherheit (2011) analysiert, um festzustellen, in welchem Umfang Länder die genannten vier Garantien des sozialen Basisschutzes realisieren konnten. Einige Länder²⁰ berichteten, dass sie die Einrichtung einer Reihe grundlegender Garantien für Einkommenssicherheit und den Zugang zu ärztlicher Versorgung für alle planen.

¹⁹ Aus ILO/UNDP/Global South-South Development Academy: *Successful social protection floor experiences: Sharing innovative experiences*, Bd. 18 (New York, 2011), Kap. 3, 7, 13, 16.

²⁰ Antigua und Barbuda, Arabische Republik Syrien, Benin, Bosnien und Herzegowina, China, Côte d’Ivoire, Der Plurinationale Staat Bolivien, Dschibuti, El Salvador, Indonesien, Madagaskar, Namibia, Senegal, Sudan und Vereinigte Republik Tansania. General Survey concerning social security instruments (2011), Übersicht 6, S. 124-128.

*Einkommenssicherheit während des gesamten Lebenszyklus*²¹

54. Zunehmend stehen aus den letzten zwei Jahrzehnten nationale Erfahrungen von Ländern zur Verfügung, die sich dafür einsetzen, ihrer Bevölkerung einen sozialen Basisschutz zur Verfügung zu stellen. Die häufigste Form von nicht beitragsgebundenen Mindesteinkommensgarantien sind Sozialrenten, gefolgt von Kinder- oder Familienleistungen. Nur einige Länder bieten Einkommenssicherheit für Menschen im erwerbsfähigen Alter – durch Arbeitslosenversicherung, Sozialfürsorgeleistungen oder durch Beschäftigungsgarantiesysteme. Sozialfürsorgesysteme und Arbeitslosenversicherung sind in der Regel mit Ländern mit einer großen formalen Wirtschaft und ausgereiften sozialen Sicherheitssystemen anzutreffen. Die Sozialfürsorge stellt in der Regel bedarfsabhängige Leistungen für Menschen zur Verfügung, die durch Arbeit kein ausreichendes Einkommen erzielen können und keine Leistungen mehr aus der Arbeitslosenversicherung oder andere (beitragsgebundene) Leistungen der sozialen Sicherheit erhalten. Andere Länder bieten benachteiligten Gruppen der Bevölkerung Sozialhilfe oder andere Leistungen, die Elementen des sozialen Basisschutzes entsprechen, doch oft auf fragmentierte und beliebige Art und Weise.

55. Der innovative Ansatz von Beschäftigungsgarantiesystemen zur Bereitstellung von Einkommenssicherheit durch eine Mindestzahl von Tagen einer garantierten Beschäftigung pro Haushalt pro Jahr oder durch Leistungen durch Arbeitslosigkeit wurde in Indien zum ersten Mal durch das Mahatma Ghandi National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) eingeführt²². Viele Länder bieten auf Ad-hoc- oder einmaliger Grundlage Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen öffentlicher Arbeitsprogramme, das indische System und die Beschäftigungsgarantiekomponente des Productive Safety Nets Programme (PSNP) in Äthiopien und das kleine Zibambele-Programm in Südafrika bieten jedoch rechtsbasierte Leistungsansprüche für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

56. Was Familien oder Leistungen für Kinder betrifft, so haben zahlreiche Länder²³ in der Allgemeinen Erhebung über Instrumente der sozialen Sicherheit (2011) berichtet, dass sie Leistungen bereitstellen, um Familien bei der Kosten der Kindererziehung und -ausbildung zu unterstützen und Kinderarbeit zu verhüten. Periodische Geldzahlungen bilden zwar den Kern der meisten Familienleistungssysteme, oft werden sie jedoch ergänzt durch verschiedene Sach- oder Geldleistungen sowie durch Sozialdienste, kostenlose oder subventionierte Kinderbetreuungsdienste oder durch Leistungen für gefährdete Gruppen wie behinderte Kinder, Waisen oder Familien, die von HIV und Aids betroffen sind. Die Länder haben darüber hinaus die Bedeutung von Rechtsvorschriften über die Schulpflicht und die Bereitstellung einer kostenlosen Grundschulausbildung sowie weiterer Hilfsmaßnahmen in Form von kostenlosen Lehrbüchern, Schulmaterialien und Uniformen sowie des Transports von und zur Schule betont.

57. In einigen Ländern mit mittlerem und hohem Einkommen haben Familienleistungen universellen Charakter, und sie werden für jedes Kind gezahlt und gelegentlich durch zusätzliche Leistungsansprüche für bedürftige Familien aufgestockt. Andere Län-

²¹ Für weitere Informationen siehe Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Kap. 3.2-3.6; *Extension Guide*, Kap. 3.3; *World Social Security Report 2010/11*, Kap. 3-7.

²² National Rural Employment Guarantee Act, Nr. 42 von 2005, Neu Delhi, 7. Sept., 2005, *The Gazette of India*.

²³ Umfasst alle europäischen Länder sowie Algerien, Angola, Argentinien, Aserbaidschan, Bangladesch, Chile, Dschibuti, Fidschi, Gabun, Marokko, Mauritius, Mexiko und Neuseeland. General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 192-204 und Länderinformationen.

der²⁴ stellen Familienleistungen in erster Linie für bedürftige Haushalte zur Verfügung. Oft werden solche Leistungen von der Einhaltung bestimmter festgelegter Verhaltensweisen abhängig gemacht, z. B. vom Schulbesuch oder der Inanspruchnahme bestimmter Gesundheitsleistungen usw.

58. In mindestens 82 Ländern erhalten ältere Menschen in einem bestimmten Alter eine Form der Sozialrente, in der Regel bedarfsabhängig und auf einem sehr geringen Leistungsniveau²⁵. Ergänzend kommen oft nach Bedarf zusätzliche Dienste hinzu, z. B. Betreuungsvorkehrungen oder Miet-, Heizungs- oder Transportzuschüsse. In Ländern mit ausgereiften Systemen der Sozialen Sicherheit sind Sozialrenten in der Regel ein letztes Mittel für Menschen, die unzureichende oder unvollständige Beiträge zu beitragsgebundenen Rentensystemen geleistet haben. In Ländern mit einer großen informellen Wirtschaft und anhaltenden Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Altersarmut sind Sozialrenten zu einem wichtigen Mechanismus für soziale Einbindung mit positiven Auswirkungen auf den ganzen Haushalt geworden.

Gesundheit²⁶

59. Achtzehn Mitgliedstaaten haben berichtet, dass sie die Bestimmungen der Empfehlung Nr. 69 betreffend ärztliche Betreuung weitgehend einhalten, eine wesentlich größere Zahl von Ländern erfüllt jedoch die Ziele der Empfehlung oder bemüht sich um deren Realisierung²⁷.

60. In einer kürzlich von der IAO durchgeführten Untersuchung des Deckungsumfangs des sozialen Gesundheitsschutzes wurde festgestellt, dass etwa 50 Länder²⁸ im Bereich des sozialen Gesundheitsschutzes eine „universelle Deckung“ erzielt haben, was definiert wird als die Mitgliedschaft in einem System oder der Anspruch auf kostenlose ärztliche Betreuung. Diese Angabe des Deckungsgrads der Bevölkerung bedeutet nicht zwangsläufig, dass alle Menschen über einen effektiven Zugang zu einer umfassenden Skala von Dienstleistungen verfügen. Der Schutz kann unzureichend sein, da viele Systeme Zuzahlungen erfordern, insbesondere für kostenaufwendigere Dienste, oder er kann mit personellen und technologischen Mängeln sowie mit Defiziten bei der geographischen Dichte von Diensten behaftet sein. Verschiedene Länder wie China und Vietnam haben klare Ziele festgelegt und unternehmen große Bemühungen, um in den nächsten fünf bis zehn Jahren einen umfassenden Schutz zu ermöglichen.

²⁴ Zum Beispiel Belarus, Bolivarische Republik Venezuela, Bosnien und Herzegowina, Brasilien, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Mosambik, Senegal, Simbabwe, Südafrika, Surinam, Uganda, Uruguay und Vereinigte Staaten. Ebd., Abs. 199-204 und Länderinformationen.

²⁵ HelpAge International Pension Watch Database, www.pension-watch.net/download/4e11c05090f58 [Seitenaufruf am 20. Juni 2011].

²⁶ Für mehr Informationen über den Deckungsumfang des sozialen Gesundheitsschutzes siehe Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Kap. 3.1; *World Social Security Report 2010-11*, Kap. 2; *Extension Guide*, Kap. 3.2; IAA: *Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care*, Social Security Policy Briefings, Paper 1 (Genf, 2008).

²⁷ Dabei handelt es sich um Algerien, Arabische Republik Syrien, Bolivarische Republik Venezuela, Bosnien und Herzegowina, Costa Rica, El Salvador, Frankreich, Honduras, Indonesien, Israel, Kuwait, Malaysia, Montenegro, Neuseeland, Österreich, Peru, Republik Korea und Tschechische Republik. General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 52.

²⁸ Dabei handelt es sich um Antigua und Barbuda, Argentinien, Armenien, Aruba, Australien, Bahamas, Barbados, Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Indien, Irland, Israel, Italien, Japan, Kanada, Kuba, Luxemburg, Mauritius, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Republik Korea, Ruanda, Russische Föderation, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Sri Lanka, Südafrika, Taiwan, Thailand, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Usbekistan, Vereinigte Arabische Emirate und Vereinigtes Königreich, *World Social Security Report 2012/13*, erscheint demnächst.

2.3. Die Höhe der gewährten Leistungen ²⁹

2.3.1. Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen

61. Bei dem im Rahmen von nationalen sozialen Basisschutzniveaus zu gewährenden Leistungen sollte es sich nach den Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) um „grundlegende Garantien der Sozialen Sicherheit (handeln), durch die sichergestellt wird, dass alle Bedürftigen im Verlauf ihres Lebens Zugang zu medizinischer Grundversorgung haben und diese bezahlen können und über Einkommenssicherheit zumindest auf einem national festgelegten Mindestniveau verfügen. Die Politik im Bereich des sozialen Basisschutzes sollte darauf abzielen einen effektiven Zugang zu wesentlichen Gütern und Dienstleistungen zu erleichtern ...“ ³⁰. Wie im Anhang der Schlussfolgerungen weiter ausgeführt, sollten diese Garantien auf nationaler Ebene ein Mindestschutzniveau festlegen, „auf das alle Mitglieder einer Gesellschaft im Bedarfsfall Anspruch haben sollten“ ³¹. Der Grundsatz der Angemessenheit der Leistungen wurde in den Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) ebenfalls als einer der Grundsätze bezeichnet, an dem sich die nationale Politik und strategischen Beschlüsse über die Ausweitung der sozialen Sicherheit orientieren sollten ³².

62. In den Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) wurde in pragmatischer Weise akzeptiert, dass die konkrete Definition der Angemessenheit auf nationaler Ebene vorgenommen werden sollte, da nicht alle Mitgliedstaaten Definitionen von Armutsgrenzen, Mindestlöhnen oder durchschnittlichen oder medianen Lohnniveaus oder anderen Schwellenwerten festgelegt haben.

63. Die Bereitstellung von angemessenen Leistungen der Sozialen Sicherheit wird auch vom AWSKR als eine der grundlegenden Faktoren angesehen, die unter allen Umständen Anwendung finden sollten, um die Verwirklichung des Rechts auf Soziale Sicherheit und des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard ³³ gemäß dem IPWSKR zu garantieren. So erklärt der AWSKR in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 noch genauer, dass die Anwendung dieses Grundsatzes Folgendes erfordert: „Leistungen, Geld- ebenso wie Sachleistungen, müssen in Höhe und Dauer ausreichend sein, damit jeder sein Recht auf ... einen angemessenen Lebensstandard verwirklichen kann ...“, wie es in Artikel 11 des IPWSKR niedergelegt ist ³⁴.

64. Was das Recht auf Soziale Sicherheit (IPWSKR, Artikel 9) im Zusammenhang mit dem Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit (IPWSKR, Artikel 12) betrifft, so ist der AWSKR der Ansicht, dass die zentrale Verpflichtung zur Gewährleistung des grundlegenden Mindestniveaus eines jeden dieser Rechte die Verpflichtung bedeutet, Zugang zu einem System der Sozialen Sicherheit zu gewährleisten, dass für alle Einzelnen und Familien ein grundlegendes Mindestniveau von Leistungen vorsieht, dass sie in die Lage versetzt, eine zumindest

²⁹ Für weitere Informationen siehe Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Kap. 2.2; *Extension Guide*, Kap. 2.

³⁰ Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011), Abs. 9.

³¹ Anhang zu den Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011), Abs. A6.

³² Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011), Abs. 9.

³³ Art. 11(1) des IPWSKR lautet wie folgt: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten ...“.

³⁴ AWSKR, Allgemeine Bemerkung Nr. 19, Abs. 22.

grundlegende Gesundheitsversorgung zu erwerben³⁵. Zwar kann dieses Niveau nicht abstrakt festgelegt werden, da es sich um eine nationale Aufgabe handelt, es werden jedoch die folgenden zentralen Verpflichtungen genannt, um bei der Festlegung von Prioritäten als Leitschnur zu dienen³⁶:

- c) Gewährleistung des Zugangs zu grundlegenden Unterkünften, Wohnraum und sanitären Einrichtungen sowie einer ausreichenden Versorgung mit sicherem Trinkwasser;
- d) Bereitstellung von lebensnotwendigen Medikamenten, wie sie von Zeit zu Zeit vom WHO-Aktionsprogramm für lebensnotwendige Medikamente festgelegt werden;
- e) Gewährleistung einer gerechten Verteilung sämtlicher Gesundheitseinrichtungen, -güter und -dienste;
- f) Annahme und Durchführung einer nationalen Strategie und eines Aktionsplans der öffentlichen Gesundheit auf Grundlage epidemiologischer Belege, die die Gesundheitsbelange der gesamten Bevölkerung berücksichtigen; die Strategie und der Aktionsplan sind auf der Grundlage eines partizipatorischen und transparenten Prozesses zu konzipieren und periodisch zu überprüfen; sie haben Methoden zu erfassen, wie das Recht auf Gesundheitsindikatoren und -benchmarks, mit deren Hilfe Fortschritte eng überwacht werden können; der Prozess zur Konzeption der Strategie und des Aktionsplans sowie ihr Inhalt hat allen gefährdeten oder marginalisierten Gruppen besondere Aufmerksamkeit zu schenken³⁷.

65. Darüber hinaus erklärt der AWSKR, dass nach Artikel 12 u.a. folgenden Verpflichtungen vergleichbare Priorität zukommt:

- a) Gewährleistung reproduktiver, mutterschaftlicher (pränataler sowie postnataler) und kindlicher Gesundheitsfürsorge;
- b) Bereitstellung von Impfungen gegen die wichtigsten Infektionskrankheiten, die im Gemeinwesen auftreten;
- c) Maßnahmen zur Verhütung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer und endemischer Erkrankungen ...³⁸.

66. Im Rahmen der Normen der IAO enthält die Empfehlung Nr. 67 in ihrem Anhang einige leitende Grundsätze zur Festlegung der Sätze und Höhe von Leistungen der „Sozialfürsorge“ oder von „Unterhaltsbeihilfen“, deren Ziel darin besteht, ihre Angemessenheit sicherzustellen. Hinsichtlich der im Rahmen solcher Systeme gewährten Höhe von Leistungen wird folgende Empfehlung ausgesprochen: „Die Unterhaltsbeihilfen sollten ausreichen, um den vollen Unterhalt des Empfängers langfristig sicherzustellen. Sie sollten den Lebenshaltungskosten angepasst werden und können nach städtischen und ländlichen Gegenden abgestuft sein“³⁹. Hinsichtlich der Leistungssätze wird erklärt: „Die Unterhaltsbeihilfen sollten den Personen, deren übriges Einkommen eine

³⁵ AWSKR, Allgemeine Bemerkung Nr. 19, Abs. 59, und Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health* (Art. 12), angenommen auf der 22. Tagung des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, am 11. Aug. 2000. Dokument E/C.12/2000/4 (UN) (hier bezeichnet als: AWSKR, Allgemeine Bemerkung Nr. 14), Abs. 43-44.

³⁶ In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 des AWSKR erklärt der Ausschuss in Abs. 43, dass die Alma-Ata-Erklärung zwingende Leitlinien zu den zentralen Verpflichtungen aufgrund von Art. 12 in Verbindung mit neueren Instrumenten wie dem Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung enthält. Es ist festzuhalten, dass die anderen zentralen Verpflichtungen vom Ausschuss im Zusammenhang mit Art. 9 und Art. 12 benannt werden. Hier beschränkt sich die Auflistung jedoch auf diejenigen, die zur Gewährleistung eines „Zugangs zu grundlegenden Gesundheitsversorgungsdiensten für alle ortsansässigen Personen“ als Teil der Sozialtransferkomponente des sozialen Basisschutzes relevant sind.

³⁷ Ebd., Abs. 43.

³⁸ Ebd., Abs. 44.

³⁹ Empfehlung Nr. 67, Anhang, Abs. 29 (2).

bestimmte Grenze nicht übersteigt, zum vollen Satz, im Übrigen nach einem herabgesetzten Satz, gewährt werden“⁴⁰.

67. Die Empfehlung Nr. 69 über ärztliche Betreuungsleistungen legt fest, dass die ärztliche Betreuung (vorbeugend und heilend) in vollen Umfang zur Verfügung stehen und die individuellen Betreuungsbedürfnisse ohne zeitliche Beschränkung erfüllen sollte. Sie sollte außerdem die bestmögliche Beschaffenheit von Leistungen und beruflichen Fähigkeiten und Kenntnissen bereitstellen, um die Gesundheit der geschützten Personen aufrechtzuerhalten, wiederherzustellen und zu verbessern, wobei nur solche angemessenen Beschränkungen vorbehalten bleiben, die sich aus dem technischen Aufbau des Systems ergeben⁴¹.

68. Das Übereinkommen Nr. 102 legt ebenfalls eine Mindesthöhe für Leistungen fest, die nach einer Bedarfsprüfung von Sozialfürsorgesystemen gewährt werden. Im Rahmen solcher Systeme dürfen solche Leistungen nicht niedriger sein als vorgeschriebene Teile der typischen vorherrschenden Löhne, die für einfache ungelernte Arbeit gezahlt werden. Außerdem sollten die insgesamt gezahlten Leistungen und andere Mittel des Leistungsempfängers „ausreichen, um der Familie des Leistungsempfängers gesunde und angemessene Lebensbedingungen zu gewährleisten“⁴².

2.3.2. Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

69. Von Ländern eingeführte Maßnahmen zur Gewährleistung einer grundlegenden Einkommenssicherheit und einer grundlegenden Gesundheitsfürsorge umfassen Geld- und Sachleistungen. Sachleistungen bestehen oft aus Nahrungsmittelleistungen oder Befreiungen oder Gutscheinen zur Deckung der Kosten von Gesundheits- und Bildungsdiensten oder aus einer Kombination von Geld und Gutscheinen⁴³.

70. Was Geldleistungen betrifft, so werden zur Festlegung der Leistungshöhe unterschiedliche Bezugsgrößen verwandt, z. B. absolute oder relative Armutsgrenzen und die Höhe des Einkommens oder des Gesamteinkommens (individuell oder Durchschnittswert). Die Praxis, wie die Höhe der Leistungen festgelegt wird, welche Höhe als angemessen angesehen wird und ob diese im ganzen Land nach Haushaltsmerkmalen, geographischen Gebieten⁴⁴ oder anderen Faktoren gleich oder unterschiedlich ist, fällt zwischen Regionen und Ländern unterschiedlich aus. Die folgende Übersicht zeigt die Höhe der Leistungen oder die Bezugsgröße zur Festlegung der Leistungsniveaus für eine ausgewählte Reihe grundlegender Einkommensgarantiesysteme.

⁴⁰ Ebd., Anhang, Abs. 29 (3).

⁴¹ Empfehlung Nr. 69.

⁴² Übereinkommen Nr. 102, Art. 67 c).

⁴³ Die ist z. B. der Fall beim Bono-Juancito-Pinto-System im Plurinationalen Staat Bolivien, Familias en Acción in Kolumbien, dem Red Solidaria in El Salvador, dem Programa de Asignacion Familiar in Honduras und dem Programme of Advancement through Health and Education in Jamaika (siehe Barrientos et al., *Social Assistance in Developing Countries Database*, University of Manchester, Chronic Poverty Research Centre, Manchester, 2010).

⁴⁴ China hat erklärt, dass es im Land zwar keine allgemeine Armutsgrenze gibt, dass jedoch auf örtlicher Ebene unterschiedliche Armutsnormen festgelegt worden sind.

Übersicht 2. Arten und Höhe von Leistungen von Geldtransferprogrammen in ausgewählten Ländern, absolute Höhe und im Verhältnis zu Mindestlöhnen

Programm	Art	Höhe der Leistung	Höhe der Leistung in Prozent des Mindestlohns
Argentinien, Asignación Universal por Hijo	Universelle Kinderbeihilfe für jedes Kind bis maximal fünf Kinder	Monatliche Leistungshöhe ARS \$ 220 pro Kind oder ARS \$ 880 für behinderte Kinder ¹ (nicht automatisch indexiert)	Mindestlohn: ARS \$ 1.740 (September 2010). ² Leistung in Prozent des Mindestlohns: 12,5 % pro Kind und 51 % pro behindertes Kind
Der Plurinationalen Staat Bolivien, Renta Dignidad	Universelle Altersrente	Einkommenstransfer entsprechend BOP 200 pro Monat. Kann monatlich, vierteljährlich, halbjährlich oder jährlich bezogen werden je nach Bedarf des Leistungsempfängers ³	Mindestlohn: BOP 679,5 (2010). ⁴ Leistung in Prozent des Mindestlohns: 29,5 %
Brasilien, Bolsa Familia	Bedarfsabhängiger bedingter Geldtransfer	Haushalte in extremer Armut (> R\$ 140/Monat/Person): R\$ 32 pro Kind bis 16 Jahren (bis zu drei Kinder, seit September 2011: fünf Kinder) plus R\$ 38 pro Kind im Alter 16-17 (max. zwei Kinder pro Familie) plus zusätzliche R\$ 70 pro Monat	Mindestlohn: BRL 545 (2011) ⁵ Leistung in Prozent des Mindestlohns: 9 % pro Haushalt in extremer Armut plus 3 % pro Kind
Brasilien, Ländliches Sozialversicherungsprogramm	Sozialrente für Alter, Hinterbliebene, Behinderung, Krankheit und Mutterschaft	Die nicht-beitragsgebundenen Leistungen haben den Mindestwert eines offiziellen Mindestlohns ⁶	Mindestlohn: BRL 545 (2011) Leistung in Prozent des Mindestlohns: 100 %
Indien, Mahatma Ghandi National Rural Employment Guarantee Scheme	Rechtbasierte Beschäftigungsgarantie für ein Mitglied pro ländlichen Haushalt (einschließlich Behinderte, keine Altersgrenze)	Gleiche Löhne für Frauen und Männer entsprechend dem Mindestlohngesetz 1948 (INR 100 pro Tag) ⁷	Mindestlohn: gegenwärtig ⁸ zwischen 80 und 2003 INR pro Tag
Mauritius	Grundlegende Mindestrente	MUR 2.802 pro Monat ⁹	Halbes mittleres monatliches Haushaltseinkommen 2006/07: MUR 7.320 ¹⁰ . Leistung in Prozent des halben mittleren monatlichen Haushaltseinkommens: 38 %
Mexiko, Oportunidades	Bedingter Geldtransfer für schulpflichtige Kinder und Ältere sowie Geldleistung für Elektrizität, Unterkunft und Nahrungsmittel	Monatliche Geld- und Sachleistung. Geldbeträge schwanken von MXN 60 bis 925 mit einer Obergrenze von 2.345 Pesos pro Haushalt abhängig von Alter, Geschlecht und anderen Vergabekriterien ¹¹ . Leistungsniveaus entsprechen denen des zweiten Semesters 2010	Mindestlohn: von MXN 54,47 bis 57,46 pro Tag (von MXN 1.634,1 bis 1.723,8 pro Monat im Jahr 2010) ¹² . Leistung in Prozent des Mindestlohns: MXN 1.634,1, schwankt von 3,7 % bis 56,6 % MXN 1.723,8, schwankt von 3,5 % bis 53,7 %
Südafrika, Child Support Grant	Bedarfsabhängiger Geldtransfer	Zunächst basierend auf den Nahrungsmittelkosten eines Kindes – später angehoben. Im April 2011 betrug der Transfer ZAR 260 ¹³ pro Monat für Kinder bis 18 Jahre für Haushalte mit	Mindestlohn für Kategorie Sicherheitspersonal im Jahr 2010 (Beschäftigte im Groß- und Einzelhandelssektor): ZAR 1.999,62 (Gebiet A) und ZAR 1.902,02 ¹⁴ . Leistung in

Programm	Art	Höhe der Leistung	Höhe der Leistung in Prozent des Mindestlohns
		einem Jahreseinkommen von weniger als ZAR 31.200 pro Monat für Alleinerziehende oder ZAR 62.400 für Verheiratete	Prozent des Mindestlohns: 13 % (Gebiet A) und 13,7% (Gebiet B)
Südafrika	Bedarfsabhängige Beihilfe für Alter und Behinderung	ZAR 1.010 pro Monat (US \$ 132) ¹⁵	Mindestlohn für niedrigste Beschäftigungskategorie im Groß- und Einzelhandelssektor im Jahr 2010: ZAR 1.999,62 (Gebiet A) und ZAR 1.902,02 Leistung in Prozent des Mindestlohns: 50,5 % (Gebiet A) und 53,1 % (Gebiet B)

¹ Administración Nacional de la Seguridad Social ANSES – Argentina, www.anses.gob.ar/AAFF_HIJO2/index.php?p=1. ² Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social – Argentina, www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp. ³ Barrientos, a.a.O., S. 15. ⁴ Ministerio de Economía y Finanzas – Der Plurinationale Staat Bolivien, www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=1215&seccion=306&categoria=446. ⁵ Ministério do Trabalho e Emprego – Brasilien, www.mte.gov.br/sal_min/default.asp. ⁶ ILO-UNDP-Global South-South Development Academy: *Successful social protection floor experiences. Sharing innovative experiences*, Band 18 (New York, 2011), S. 81. ⁷ Minimum Wages Act 1948, <http://labour.nic.in/annrep/files2k1/lab5.pdf>. ⁸ Ministry of Labour – Indien, <http://labourbureau.nic.in/wagetab.htm>. ⁹ Barrientos, a.a.O., S. 103. ¹⁰ Mauritius hat keine nationale Armutsgrenze oder einen nationalen Mindestlohn. Das halbe mittlere monatliche Haushaltseinkommen kann jedoch als Armutsindikator verwandt werden. www.gov.mu/portal/site/cso/menuitem.dee225f644ffe2aa338852f8a0208a0c/?content_id=6dda3f48c654c010_VgnVCM000000a04_a8c0RCRD. ¹¹ Reglas de operación Oportunidades und SEDESOL Fact Sheet Booklet Mexico 2009. ¹² Servicio de Administración Tributaria – Mexiko, www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/default.asp. ¹³ www.capegateway.gov.za/eng/directories/services/11586/47468. ¹⁴ Department of Labour – Südafrika, www.labour.gov.za/downloads/legislation/sectoral-determinations/basic-conditions-of-employment/wholesaleretail2009-2010.doc. ¹⁵ Barrientos, a.a.O., S. 113-114.

71. Um Angemessenheit zu gewährleisten, müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die Kaufkraft der Leistungen festzustellen bzw. aufrechtzuerhalten. In der allgemeinen Erhebung über Instrumente der Sozialen Sicherheit (2011) verweist der Sachverständigenausschuss auf Unterschiede zwischen Ländern mit hohem Einkommen und Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen beim Wert und der Angemessenheit der von ihren jeweiligen Systemen der Sozialen Sicherheit gewährten Leistungen. Insbesondere stellt der Sachverständigenausschuss Folgendes fest: „Während die Leistungen in der erstgenannten Gruppe von Ländern in der Regel sogar höher ausfallen als die in späteren Übereinkommen der Sozialen Sicherheit festgelegten fortschrittlichen Normen, verfügen die Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen oft über eine Leistungshöhe, die nicht die Mindestschwellenwerte erreicht ..., die es einem Leistungsempfänger ermöglichen, sich und seine Familie „in Gesundheit und Würde“ zu unterhalten“⁴⁵. Die geringe Höhe der Leistungen war auch eine zentrale Frage bei den Problemen, die von Arbeitnehmerverbänden in ihren Antworten auf die allgemeine Erhebung über Instrumente der Sozialen Sicherheit (2011) angesprochen wurden⁴⁶. In den Antworten wurde erklärt, dass die Höhe der Leistungen – auch von beitragsgebundenen Systemen – in vielen Fällen kein Einkommen oberhalb der Armutsgrenze garantiert.

72. Die Höhe der Leistungen ist oft Gegenstand nationaler Diskussionen. In Südafrika war beabsichtigt, die Höhe der Leistungen von Kinderbeihilfen nach einem objektiven Maß der Bedürftigkeit auszurichten: den Kosten der Ernährung eines Kindes (1998

⁴⁵ General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 460.

⁴⁶ Dieser Hinweis erfolgte beispielsweise in den Antworten der Arbeitnehmerverbände Argentiniens, der Dominikanischen Republik, Kanadas, Kolumbiens, Montenegros, Perus, Sri Lankas, der Türkei, Uruguays und der Vereinigten Staaten. General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 539.

veranschlagt auf 10,35 US-Dollar)⁴⁷. Interessengruppen erklärten, der Betrag sei angesichts der Lebenshaltungskosten viel zu niedrig angesetzt. Politische Gespräche mit Gruppen der Zivilgesellschaft führten dazu, dass der Zuschuss auf 13,80 US-Dollar angehoben wurde. In Deutschland urteilte das Verfassungsgericht, dass die zur Festlegung der Leistungshöhe des Sozialfürsorgesystems „Arbeitslosengeld II“ verwandte Methode nicht hinreichend gerechtfertigt sei, und die Regierung wurde angehalten, detaillierter über die der Festlegung der Leistungshöhe zugrundeliegenden Überlegungen und Berechnungen zu informieren.

73. Zusätzlich zu unterschiedlichen Methoden zur Festlegung der Leistungshöhe haben Länder auch unterschiedliche Mechanismen eingerichtet, um die Kaufkraft der Leistungen aufrechtzuerhalten. Dies kann automatisch, in periodischen Abständen oder ad-hoc geschehen. Die Leistungen können an Lebenshaltungskosten, Durchschnitts-, Median- oder Mindestlöhne oder an das Wirtschaftswachstum gekoppelt sein, ad-hoc angepasst werden oder eine Mischung dieser Methoden verwenden⁴⁸. Einige Länder berichten, sie würden keine Anpassungen von Leistungen der Sozialen Sicherheit vornehmen⁴⁹. Wie bereits in der allgemeinen Erhebung über Instrumente der Sozialen Sicherheit (2011) erklärt wird, verhindert nur die Anpassung von Leistungen an die Lebenshaltungskosten, dass Leistungsempfänger in absolute Armut geraten (sofern das ursprüngliche Leistungsniveau ausreichend hoch angesetzt wurde). Doch auch dies verhindert nicht, dass sie relative Armut erfahren, da Leistungen hinter dem Wachstum des durchschnittlichen Einkommens der arbeitenden Bevölkerung zurückbleiben.

74. Im Bereich der Gesundheitsdienste wird über die Frage diskutiert, was ein „grundlegendes“ Niveau der Gesundheitsfürsorge darstellt. Ein echter sozialer Schutz vor Not bei einer Erkrankung würde ein relativ umfassendes Paket erfordern. Viele Länder legen ein umfassendes Paket fest, stehen jedoch vor großen Schwierigkeiten, wenn es darum geht, die Finanzierung und Verfügbarkeit gut ausgebildeter Pflegekräfte und der notwendigen Ausrüstung und Infrastruktur sicherzustellen, um die ganze Bevölkerung in angemessener Weise zu versorgen, insbesondere außerhalb städtischer Zentren.

⁴⁷ ILO/UNDP/Global South-South Development Academy: *Successful social protection floor experiences: Sharing innovative experiences*, Bd. 18 (New York, 2011), S. 372.

⁴⁸ Die Leistungen werden z. B. angepasst an die Inflation in Albanien, Argentinien, Aserbaidschan, Australien, Belgien, Brasilien (gesetzliche Systeme), Estland, Frankreich, Indien, Kanada, Kroatien, Lettland, Malaysia, Neuseeland, Polen, Rumänien, Türkei und in anderen Ländern. Die Anpassung an das Wachstum der Durchschnittslöhne erfolgt beispielsweise in Australien, Barbados, Brasilien (*Bolsa Familia*), Côte d'Ivoire, Deutschland, Finnland, Kroatien, Lettland, Mongolei, Montenegro, Neuseeland, Polen, Rumänien und der Türkei. Neuseeland und Finnland verwenden eine gemischte Methode zur Anpassung von Leistungen entsprechend den Verbraucherpreisen und Löhnen. Länder, die nicht über Rechtsvorschriften für verbindliche reguläre Anpassung von Leistungen verfügen, jedoch Ad-hoc-Anpassungen durchführen, sind u.a. Äthiopien, Algerien, Antigua und Barbuda, Arabische Republik Syrien, China, Ghana, Mauritius, Namibia, Philippinen, Republik Korea, Saudi Arabien und Simbabwe. In Deutschland, Japan, Portugal und Schweden werden Leistungen anhand des Wirtschaftswachstum und anderer makroökonomischer Indikatoren angepasst. General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 477-485.

⁴⁹ Belize, Kamerun, Thailand und Uganda, ebd., Abs. 482.

2.4. Der rechtliche Charakter von Leistungsansprüchen⁵⁰

2.4.1. Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen

75. Die Gewährung von auf Rechten beruhenden Leistungen wurde von der Internationalen Arbeitskonferenz in ihren Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) als ein wesentlicher Grundsatz anerkannt, an denen sich nationale Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit orientieren sollten⁵¹. Die Empfehlungen und Übereinkommen der IAO sehen die Durchführung der den Deckungsbereich und die Leistungen betreffenden Bestimmungen durch den Zusatz „aufgrund der innerstaatlichen Gesetzgebung“ vor (z. B. Übereinkommen Nr. 102, Artikel 1).

76. Die auf Rechten beruhende Soziale Sicherheit wird hier somit als die Gewährung von Leistungen als einem Recht verstanden, d.h. erforderlich ist die Einrichtung eines nationalen Systems des Sozialen Schutzes gestützt auf solide rechtliche und institutionelle Rahmen, die international anerkannten Grundsätzen guter Verwaltungsführung und staatlicher Verantwortlichkeit entsprechen und im Einklang mit internationalen Menschenrechten und ihrer Auslegung durch zuständige Gremien stehen. Ein fundierter rechtlicher Rahmen, der einem auf Rechten beruhenden Ansatz entspricht, ist somit einer, wo Rechte der Sozialen Sicherheit klar festgelegt sind, ihre Nutznießer ohne Diskriminierung genannt werden und Leistungsniveaus und Anspruchsvoraussetzungen aufgestellt werden, die vernünftig, verhältnismäßig und transparent sind. Der Entzug, die Kürzung oder Aufhebung von Leistungen sollte nur beschränkt möglich sein, gestützt auf Gründe, die vernünftig sind, einem ordnungsgemäßen Verfahren unterliegen und in der innerstaatlichen Gesetzgebung vorgesehen sind. In einem solchen Rahmen haben Verpflichtungen rechtliches Gewicht und daher können Rechte durch gesetzliche Klage- und Beschwerdeverfahren durchgesetzt werden. In diesem Zusammenhang sollte festgestellt werden, dass das Recht der Leistungsempfänger im Bereich von Fragen der Sozialen Sicherheit, Klage einzureichen und Rechtsmittel einzulegen, ausdrücklich in Normen der IAO über Soziale Sicherheit und insbesondere in den Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69 sowie im Übereinkommen Nr. 102 aufgeführt ist⁵².

77. Die Verwirklichung des Rechts der Menschen auf sozialen Schutz erfordert auch, dass alle Menschen uneingeschränkten Zugang zu dem Schutz haben, auf den sie einen rechtlichen Anspruch haben. Unter anderem kann dies geschehen, indem angemessene Mechanismen für eine effektive Gewährung von Leistungen eingerichtet werden, damit sichergestellt wird, dass Menschen über ihre Rechte, Ansprüche und Rechtsmittel informiert werden und ihr physischer und finanzieller Zugang zur Justiz sichergestellt wird. Schließlich erfordert eine auf Rechten beruhende Soziale Sicherheit Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung in der gesetzlichen Ausgestaltung der Rechte der Sozialen Sicherheit und in ihrer praktischen Umsetzung, um u.a. nachteilige Auswirkungen auf die Höhe der Leistungen und die Form zu vermeiden, in der diese bereitgestellt werden. Dies würde erfordern, dass Systeme zur Deckung bestimmter Gruppen, die besondere

⁵⁰ Für weitere Informationen siehe auch den Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Kap. 1; General Survey concerning social security instruments (2011), Teil II; *Extension Guide*, Kap. 1.2.

⁵¹ Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011), Abs. 12.

⁵² Siehe Empfehlung Nr. 67, Anhang, Art. 27(8), (9) und (10); Empfehlung Nr. 69, Abs. 63 und 112 sowie Übereinkommen Nr. 102, Art. 70.

Merkmale aufweisen, deren besondere Bedürfnisse bei ihrer Konzeption und in ihren Bestimmungen berücksichtigen⁵³.

78. Was insbesondere die Gesundheitsfürsorge betrifft, so würde ein auf Rechten beruhender Ansatz erfordern, dass Staaten das Recht des Zugangs zu Systemen und Programmen der Sozialen Sicherheit und Gesundheitseinrichtungen, -gütern und -diensten auf nichtdiskriminierender Grundlage gewährleisten, vor allem für benachteiligte oder marginalisierte Gruppen⁵⁴. In dieser Hinsicht sollte festgestellt werden, dass die Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids und die Welt der Arbeit, 2010, Folgendes bestimmt: „Weder beim Zugang zu Systemen der Sozialen Sicherheit und beruflichen Versicherungssystemen noch bei den von solchen Systemen gewährten Leistungen, einschließlich für Gesundheitsversorgung und Behinderung, Todesfall und Hinterbliebene, sollte es eine Diskriminierung von Arbeitnehmern oder ihren Angehörigen aufgrund eines tatsächlichen oder angenommenen HIV-Status geben“⁵⁵.

2.4.2. Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

79. Das Ziel, „allen, die eines solchen Schutzes bedürfen, ein Mindesteinkommen zu sichern, und um umfassende ärztliche Betreuung zu gewährleisten“ (Erklärung von Philadelphia, 1944) ist in Form eines Rechtsanspruches auf Soziale Sicherheit in unterschiedlichem Maß in der Verfassung vieler Länder anerkannt (z. B. in Bangladesch, der Bolivarischen Republik Venezuela, Brasilien, dem Plurinationalen Staat Bolivien, Ecuador, Griechenland, Indien, Italien, Japan, Kenia, Namibia, Pakistan, Portugal, der Schweiz, Spanien, Sri Lanka und Südafrika). Die innerstaatliche Gesetzgebung zielt darauf ab, diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen umzusetzen. Beispiele für innerstaatliche Rechtsvorschriften zur Schaffung von Rechtsansprüchen auf Soziale Sicherheit sind die meisten europäischen Garantiesysteme für Mindesteinkommen, das indische Nationale ländliche Beschäftigungsgarantiegesetz Nr. 42 von 2005, das thailändische Nationale Gesundheitssicherheitsgesetz, B.E. 2545 (2002) für das nichtbeitragsgebundene universelle System für Gesundheitsschutz, das ghanaische Nationale Gesundheitsversicherungsgesetz Nr. 650 von 2003 und die dazugehörigen Nationalen Gesundheitsversicherungsbestimmungen LI 1809 von 2004, das namibische universelle Rentensystem durch das Nationale Rentengesetz, 1992 (Gesetz 10), die südafrikanische Kinderbeihilfe im Kindergesetz Nr. 38 von 2005 und das chilenische Gesetz Nr. 19949 von 2004 für Familiensolidarität. Verfassungsrechtliche Bestimmungen können viele unterschiedliche Formen annehmen, von verbindlichen Regelungen zu solchen mit Förderungsscharakter, allgemeinen Erklärungen oder spezifischen Verpflichtungen, die sich auf unterschiedliche Zweige der Sozialen Sicherheit erstrecken und gelegentlich auch Bestimmungen enthalten, die bestimmten Stellen Zuständigkeiten zuweisen oder festlegen, wie die Soziale Sicherheit umgesetzt werden soll⁵⁶. In der Praxis hat sich gezeigt, dass es für Länder äußerst schwierig ist, allen Bedürftigen einen effektiven Schutz zu gewähren, da sie feststellen müssen, wer eines Schutzes bedarf, und ausreichende Finanzmittel bereitstellen und effektive Umsetzungsmechanismen entwickeln müssen, um Bedürftige zu erreichen. Um das in der Verfassung niedergelegte Recht auf Soziale

⁵³ AWSKR, Allgemeine Bemerkung Nr. 19; UN: *Report of the independent UN expert on the question of human rights and extreme poverty regarding cash transfers*, UN-Generalversammlungsdocument A/HRC/11/9 (27. März 2009).

⁵⁴ Ebd., Abs. 13.

⁵⁵ Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids und die Welt der Arbeit, 2010, Abs. 20.

⁵⁶ Die Einzelheiten dieser unterschiedlichen Bestimmungen werden erörtert in der General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 234-293.

Sicherheit zu verwirklichen, sind detaillierte innerstaatliche Rechtsvorschriften erforderlich zur Festlegung der Konzeption und Verwaltung, des Managements und der Umsetzungs-, Finanzierungs- und Überwachungsvorkehrungen der Rechtsansprüche des Systems der Sozialen Sicherheit. Schließlich muss die Regierung die notwendigen Mittel zur Umsetzung der Rechtsvorschriften über Soziale Sicherheit bereitstellen, damit die auf Rechten beruhenden Leistungen in Anspruch genommen werden können. Anhaltend hohe Raten von Armut, Hunger, Unterernährung, Mutter- und Kindermortalität, Zwangsarbeit, Kinderarbeit und sozialer Ausgrenzung zeigen jedoch, dass viele der Leistungsansprüche der Sozialen Sicherheit keinen umfassenden Schutz bieten oder nicht sachgerecht umgesetzt werden. Andererseits setzen Regierungen in vielen Ländern Programme auf Ermessensgrundlage um, oder sie stellen ad hoc Leistungen zur Verfügung, die in der innerstaatlichen Gesetzgebung nicht vorgesehen sind. Außerdem stellen gelegentlich nichtstaatliche Akteure, die nicht auf der Grundlage einer vertraglichen Bindung mit der Regierung oder einer Institution der Sozialen Sicherheit oder in deren Namen handeln, bestimmte Leistungen oder Dienste zur Verfügung. Diese Maßnahmen können zwar für die betreffende Bevölkerung deutliche armutslindernde Auswirkungen haben, sie entsprechen jedoch nicht dem Kriterium der Gewährung eines Mindestmaßes von sozialem Schutz hinsichtlich der Schaffung transparenter, verlässlicher, regelmäßiger und sicherer Rechtsansprüche mit klaren Anspruchskriterien und einer garantierten Leistungshöhe. So haben beispielsweise einige Länder Systeme mit Haushaltsobergrenzen eingerichtet, die Leistungen bis zu einem bestimmten Niveau öffentlicher Ausgaben vorsehen und somit nicht einen auf Rechten beruhenden Rechtsanspruch darstellen, dem gemäß fester Anspruchskriterien aufgrund des Schutzbedarfs in der Bevölkerung Rechnung getragen wird. Haushaltsobergrenzen entsprechen eindeutig nicht der Anforderung, allen, die sozialen Schutz benötigen, einen solchen Schutz zu gewähren, denn sie führen zu einer willkürlichen und oft zufälligen Begrenzung der Anzahl von Leistungsempfängern, die sich im Allgemeinen nach der Reihenfolge der Antragstellung richtet. Eine Haushaltsobergrenze, die Leistungsempfänger nach ihrer Bedürftigkeit auswählt (beispielsweise die ärmsten x-Prozent der Bevölkerung, wie beim Livelihood Empowerment Against Poverty Programme in Ghana) und wo diese Begrenzung rechtlich festgelegt ist, kann als im Einklang mit einem auf Rechten beruhenden Ansatz angesehen werden, wenn das Einkommensniveau des nichtausgewählten Teils der Bevölkerung ein Leben in „Gesundheit und Würde“ ermöglicht. In ähnlicher Weise kann die Ansicht vertreten werden, dass ein Land einen auf Rechten beruhenden Ansatz hinsichtlich der Sozialen Sicherheit verfolgt, wenn es die im Konzept des sozialen Basisschutzes enthaltenen zentralen Garantien als Rechtsansprüche verankert.

80. Die große Mehrheit der Länder erklärt, dass sie ein Klage- und Beschwerderecht garantiert, und zwar bei einer von der ursprünglichen Leistungsvergabe und -auszahlung unabhängigen Stelle. Die rechtlichen Verfahren und Institutionen für Klagen und Beschwerden sind in einzelnen Ländern zwar sehr unterschiedlich, sie lassen sich jedoch in vier Kategorien einteilen: 1) interne Verwaltungsverfahren, 2) spezielle juristische Verfahren, 3) juristische Verfahren vor allgemeinen Gerichten und 4) gemischte Verfahren⁵⁷. Einige Länder haben dreigliedrige Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten im Bereich der Sozialen Sicherheit eingerichtet.

81. Eine weitere zentrale Frage, die von den meisten Ländern⁵⁸ in ihren Antworten auf die Allgemeine Erhebung angesprochen wurde, ist die Frage von Gleichstellung und

⁵⁷ Unterschiedliche nationale Klage- und Beschwerdeverfahren werden eingehend in den Abs. 403-438 der General Survey concerning social security instruments (2011) diskutiert.

⁵⁸ Algerien, Antigua und Barbuda, Arabische Republik Syrien, Argentinien, Aserbaidshan, Äthiopien, Australien, Bangladesch, Belize, Benin, Bolivarische Republik Venezuela, Bosnien und Herzegowina, Brasilien,

Nichtdiskriminierung als einem allgemeinen Grundsatz, der ihrem System der Sozialen Sicherheit zugrundeliegt und in ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung gewährleistet wird. Einige verwiesen sogar auf positiv diskriminierende Maßnahmen für benachteiligte Gruppen, z. B. Sonderprogramme für arbeitsuchende junge Menschen. Gleichzeitig berichteten einige Länder⁵⁹ über Lücken in der Gesetzgebung und Praxis, da große Teile der Bevölkerung weiterhin vom Deckungsbereich der Sozialen Sicherheit ausgeschlossen sind, insbesondere bei anhaltenden Unterschieden zwischen Frauen und Männern sowie zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitskräften. Gegenwärtig gibt es keine Normen der IAO, die sich explizit mit der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der Sozialen Sicherheit befassen. Verschiedene Länder⁶⁰ haben Fortschritte dabei erzielt, das Geschlechtergefälle zu beseitigen, indem sie die Einbeziehung von Teilzeitkräften, Hausangestellten oder informellen Arbeitskräften, die meisten von ihnen Frauen, zugelassen oder verlangt haben.

2.5. Mechanismen und Organisation der Leistungserbringung⁶¹

2.5.1. Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen

82. Das bei der Konzeption und Umsetzung von nationalen sozialen Basisschutzniveaus, die auf nationalen Umständen und in Absprache mit den Sozialpartnern festgelegten Prioritäten beruhen sollten, Flexibilität erforderlich ist, wurde von der Internationalen Arbeitskonferenz in den Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) klar zum Ausdruck gebracht. Die Internationale Arbeitskonferenz erklärte ferner: Die erwarteten Ergebnisse dieser Garantien sind zwar universeller Natur, die Mitgliedstaaten können die Politiken im Bereich des sozialen Basisschutzes jedoch mit unterschiedlichen Mitteln durchführen, die universelle Leistungssysteme, Sozialversicherung, öffentliche Beschäftigungsprogramme und Beschäftigungsförderungsprogramme sowie Sozialhilfeprogramme, die Leistungen nur an Menschen mit niedrigem Einkommen gewähren, oder geeignete Kombinationen solcher Maßnahmen erfassen können. Um wirksam zu sein, erfordern diese Politiken eine geeignete Mischung von vorbeugenden Maßnahmen, Leistungen und Sozialdiensten“⁶².

83. Der Grundsatz der Flexibilität bei den Instrumenten zur Gewährung von Sozialer Sicherheit auf nationaler Ebene ist auch im Übereinkommen Nr. 102 und anderen Normen der Sozialen Sicherheit enthalten, z. B. in den Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69. Wie an früherer Stelle in diesem Bericht erwähnt, gestattet das Übereinkommen Nr. 102, dass Soziale Sicherheit durch eine Kombination aus beitragsgebundenen und nichtbeitragsgebundenen Leistungen, allgemeinen und beruflichen Systeme, obligatorischen und freiwilligen Versicherungen, durch unterschiedliche Methoden zur Verwaltung von Leis-

Bulgarien, China, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Deutschland, Djibouti, Ecuador, Fidschi, Finnland, Frankreich, Gabun, Ghana, Griechenland, Guatemala, Indien, Italien, Kamerun, Kanada, Katar, Kolumbien, Kroatien, Kuwait, Libanon, Litauen, Malaysia, Marokko, Mauritius, Mexiko, Mongolei, Montenegro, Mozambique, Myanmar, Neuseeland, Nicaragua, Norwegen, Oman, Österreich, Peru, Philippinen, Polen, Portugal, Republik Korea, Republik Moldau, Rumänien, Schweden, Schweiz, Senegal, Serbien, Simbabwe, Spanien, Sri Lanka, St. Lucia, Sudan, Thailand, Tschechische Republik, Türkei, Uruguay, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten und Zentralafrikanische Republik. General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 208.

⁵⁹ Zum Beispiel El Salvador und Ghana. Ebd., Abs. 209.

⁶⁰ Algerien, Argentinien, El Salvador, Fidschi, Honduras und Indien. Ebd., Abs. 219-223 und Abs. 321-322.

⁶¹ Für weitere Informationen siehe auch Extension Guide, Kap. 3, Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Kap. 4.3; ILO/UNDP/Global South-South Development Academy: *Successful social protection floor experiences: Sharing innovative experiences*, Bd. 18 (New York, 2011)

⁶² Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011), Abs. 10.

tungen und durch öffentliche und private Einrichtung gewährt werden kann, wobei bei all diesen Mitteln die Intention darin besteht, ein Gesamtniveau des Schutzes zu schaffen, das den Bedürfnissen am besten entspricht. Vom Sachverständigenausschuss wurde dies so formuliert: „Die gewählte Methode muss den sozialen und kulturellen Werten, der Geschichte, den Institutionen und dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung Rechnung tragen“⁶³.

2.5.2. Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

84. Bei der Gewährung grundlegender Garantien der Sozialen Sicherheit für Einkommenssicherheit und Zugang zu Gesundheitsdiensten für die Bevölkerung weist die Gesetzgebung und Praxis zwischen und innerhalb von Ländern große Unterschiede auf, was die Ansätze und Strategien bei der Konzeption und Gewährung von Leistung betrifft. Leistungen werden durch Geld- oder Sachleistungen erbracht, zu einem Pauschalsatz oder in unterschiedlicher Höhe, monatlich, während des ganzen Jahres oder saisonal, mit oder ohne zeitlichen Beschränkungen, universell oder auf bestimmte Einkommens- oder Altersgruppen, geographische Gebiete und Sektoren oder abhängig von anderen sozioökonomischen Merkmalen, durch eine Reihe unterschiedlicher öffentlicher oder privater (jedoch öffentlich beauftragter und beaufsichtigter) Institutionen und finanziert aus unterschiedlichen Quellen. Praktisch alle nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit kombinieren mehr als eine Form der Leistungserbringung, -organisation und -finanzierung. Es gibt keine Patentlösung oder generelle Empfehlung, wie Garantien eines sozialen Basisschutzes für alle am besten gewährleistet werden können. Für Länder, die einen nationalen sozialen Basisschutz einrichten wollen, wird die Wahl der Politiken oft von bereits bestehenden Systemen der Sozialfürsorge oder Sozialversicherung abhängig sein, da Maßnahmen ergänzend auf Strukturen aufbauen sollten, die bereits vorhanden sind. Die Ausweitung des Mandats bestehender Institutionen zur Umsetzung von Politiken für einen sozialen Basisschutz kann Skaleneffekte bewirken und kostengünstiger sein als die neuer und möglicherweise als Wettbewerber auftretender Institutionen.

85. Um Zugang zu medizinischer Grundversorgung sicherzustellen, muss ein finanzieller Schutz und im Hinblick auf Qualität und geographischen Zugang ein adäquates Angebot von Gesundheitsdiensten sichergestellt werden. Die Schaffung von Gesundheitsdiensten ist komplexer als Gewährung von Leistungen für Einkommenssicherheit. Gesundheitsdienste erfordern hochqualifiziertes Personal und eine erhebliche Menge an Geräten und Infrastruktureinrichtungen, was anspruchsvoller ist als lediglich Zahlungen zu leisten. Viele Länder sind im Gesundheitsbereich mit personellen Engpässen konfrontiert, und sie haben große Schwierigkeiten, eine Gesundheitsstruktur einzurichten und aufrechtzuerhalten, die ausreichend ist, um für die ganze Bevölkerung einen garantierten Zugang zu Diensten zu ermöglichen. In einigen Ländern, z. B. in Ghana und einigen zentralen osteuropäischen Ländern, werden die Personalengpässe durch die Migration qualifizierter Gesundheitskräfte noch verstärkt, was den universellen Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung erschwert.

86. Doch selbst innerhalb von Ländern gibt es keine generelle Lösung, um unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zu erreichen, und daher haben viele Länder unterschiedliche Umsetzungsmechanismen und Leistungssysteme für die städtische oder ländliche Bevölkerung, unterschiedliche geographische Gebiete, Arbeitnehmer der formalen oder informellen Wirtschaft und für Frauen und Männer entwickelt. Ob sich ein Land für eine einheitliche Architektur des sozialen Schutzes oder für vielfältige Finanzierungs- und

⁶³ General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 58.

Umsetzungsmechanismen entscheidet, hängt vom Kontext und den Umständen eines Landes ab und ist von sekundärer Bedeutung, solange das Ergebnis einer grundlegenden Einkommenssicherheit und eines Zugangs zu Gesundheitsdiensten für alle gewährleistet ist. Ein pluralistisches System ist manchmal besser in der Lage, unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zu erreichen und ihre Bedürfnisse zu erfüllen. Andererseits besteht bei pluralistischeren Systemen des sozialen Schutzes die Gefahr der Fragmentierung und ein erhöhter Bedarf an Koordination, und größere Systeme können von größeren Risikopools und Skalenvorteilen bei Verwaltungskosten profitieren.

87. Der physische Transfer von Leistungen wird ebenfalls unterschiedlich gehandhabt. In Ländern, wo das Geld nicht einfach auf das Bankkonto des Antragstellers überwiesen werden kann, fallen Mechanismen zur Auszahlung von Geldleistungen zwischen Ländern und Systemen sehr unterschiedlich aus. Häufig genutzte Zahlungssysteme sind z. B. Zahlungen durch Postämter oder Banken und die Einrichtung spezieller Zahlstellen, z. B. in Schulen; gelegentlich werden Zweigämter nationaler Sozialversicherungsinstitutionen, Lotterieverkaufsstellen oder örtliche Geschäfte genutzt. Einige Länder verwenden fortschrittliche Technologien wie Magnetkarten oder Mobiltelefone für die Geldüberweisung.

88. Hier ein Beispiel für einen flexiblen Mechanismus zur Gewährung von Leistungen: Im Plurinationalen Staat Bolivien werden in über 1.100 Auszahlungszentren auf nationaler Ebene täglich Zahlungen in Echtzeit geleistet. Die Zahlungszentren stehen auf über 900 Plattformen von finanziellen Institutionen zur Verfügung, wo Online-Transaktionen in Echtzeit stattfinden. Bei der Logistik der Leistungszahlung ist es wichtig, auf die operative Innovation hinzuweisen, der zufolge die Streitkräfte bei der Zahlung der Renta Dignidad eingesetzt werden. Es gibt über 200 Zahlstellen in Militärinstallationen und mobilen Militäreinheiten. Die mobilen Einheiten sind Satellitenempfang für die Verbindung an die Hauptdatenbank der Leistungsempfänger mit Geräten zum mobilen ausgerüstet, was es ermöglicht, dass Online-Zahlungen an jedem Ort des Landes geleistet werden können. Das System hat auch eine bessere geographische Erfassung städtischer Gebieten und vor allem ländlicher Gebiete ermöglicht.

2.6. Kohärenz mit anderen grundsatzpolitischen Zielen ⁶⁴

2.6.1. Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen

89. In ihren Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit) hat die Internationale Arbeitskonferenz die Bedeutung der Gewährleistung von Politikkohärenz und der diesbezüglichen Verantwortung des Staates als Schlüsselemente anerkannt. Insbesondere empfahl sie „die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten Folgendes erwägen und/oder durchführen [...] Förderung der Kohärenz der Politiken der Sozialen Sicherheit mit beschäftigungspolitischen, makroökonomischen und anderen sozialen Politiken innerhalb eines Rahmens der menschenwürdigen Arbeit, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der progressiven Formalisierung der Beschäftigung und der Bereitstellung von Hilfen für produktive Beschäftigung“ ⁶⁵.

90. Im Rahmen der Normen der Sozialen Sicherheit der IAO wurde im Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988, betont, wie wichtig es ist, Beschäftigungspolitiken eng mit Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu koordinieren und abzustimmen. In der Agenda der IAO für menschenwür-

⁶⁴ Für weitere Informationen siehe auch den Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Kap. 4.1 und 5.2.1; *Extension Guide*, Abschnitt 2.5.2; General Survey concerning social security instruments (2011), Teil IV, Kap. 2.

⁶⁵ Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011), Abs. 33 b).

dige Arbeit und der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung (2008) wird betont, wie wichtig eine Integration der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist. Der Sachverständigenausschuss hat in seiner Allgemeinen Erhebung über Instrument der Sozialen Sicherheit (2011) seine Sorge über die nachteiligen Auswirkungen einer einseitigen Ausrichtung auf die Wirtschaftspolitik in den 1990er Jahren zum Ausdruck gebracht. Verschärfter Wettbewerb, Privatisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte bedrohen soziale Kohäsion, verschärfen Prekarität, verringern sozialen Schutz und untergraben grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, führen jedoch nicht zu den gewünschten Wirkungen im Hinblick auf eine Zunahme von Beschäftigung oder Wirtschaftswachstum. Nur eine kohärente und ausgewogene Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen der Wirtschafts-, Sozial-, Fiskal-, Währungs-, Arbeitsmarkt- und Entwicklungspolitik gewährleistet einen sozial ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklungspfad ⁶⁶.

91. Ein weiterer Verweis auf Politikkohärenz findet sich insbesondere in der Empfehlung Nr. 200, die bestimmt, dass innerstaatliche Politiken und Programme zu HIV und Aids mit Politiken und Programmen für Arbeit, Soziale Sicherheit und Gesundheit koordiniert werden sollten ⁶⁷.

2.6.2. Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

92. Positive Synergien zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit und der nationalen Wirtschaftspolitik ergeben sich, wenn die Leistungen so angelegt sind, dass sie die Wiedereingliederung von Menschen in den Arbeitsmarkt nach Zeiten der Arbeitslosigkeit, Krankheit, Mutterschaft oder Behinderung fördern oder wenn sie die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen unterschiedlichen Arbeitsplätzen erleichtern, wenn die Wirtschaft umstrukturiert wird. Positive Nebenwirkungen gibt es auch, wenn Reserven der Sozialen Sicherheit in produktive öffentliche und private Investitionen fließen (wie z. B. in Chile). In vielen Ländern führt eine bessere Koordination oder Integration der Sozial-, Wirtschafts-, Arbeits-, Fiskal- oder Währungspolitik jedoch zu Herausforderungen bei der Festlegung effizienter Mechanismen für eine sektorübergreifende oder interministerielle Zusammenarbeit ⁶⁸. Einige Länder ⁶⁹ verweisen auf positive Beispiele für die Verbesserung der Politikkohärenz durch interministerielle Arbeitsgruppen oder durch andere Koordinierungsstrukturen. So hat beispielsweise in Uruguay „die Regierung ein Sozialkabinett eingerichtet, in dem der Präsident der Republik, die Minister für soziale Entwicklung, Finanzen, Bildung und Kultur, Arbeit und Soziale Sicherheit, Gesundheit, Tourismus und Sport, Wohnungswesen, Territorialplanung und Umwelt, das Planungs- und Haushaltsbüro und der Präsident des Bürgermeisterkongresses zusammenkommen“ ⁷⁰.

⁶⁶ General Survey concerning social security instruments (2011), Teil I, Kap. 2(A).

⁶⁷ Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids, 2010, Abs. 37 h).

⁶⁸ Ein Mangel an Maßnahmen zur Koordination der Politiken im Bereich der Sozialen Sicherheit und Beschäftigung wurde beispielsweise von folgenden Ländern berichtet: Antigua und Barbuda, Belize, Benin, Der Plurinationale Staat Bolivien, Gabun, Mosambik, Nicaragua, Senegal, St. Lucia und Surinam. General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 509.

⁶⁹ Länder, die angeben, es gebe verwaltungstechnische Verbindungen zwischen den Bereichen Beschäftigung und sozialer Schutz, sind z. B. Äthiopien, Kolumbien, Malaysia, Mali und Mauritius. Ebd., Abs. 509.

⁷⁰ Ebd., Abs. 507.

Zunehmende Erwerbsbeteiligung der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung

93. Sozialausgaben werden mit Steuern und Beiträgen finanziert, was unweigerlich Auswirkungen auf die Arbeitskosten und die Steuerlast von Arbeitgebern und Arbeitnehmern hat. Eine enge Steuerbemessungsgrundlage, die nur auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerabgaben ausgerichtet ist, wird vermutlich nicht ausreichen, um die Ausweitung des sozialen Schutzes auf alle zu finanzieren, und sie kann zu falschen Anreizen führen. Durch die Besteuerung aller Formen von Einkommen und Vermögen wird eine übermäßige Steuerbelastung der formalen Beschäftigung vermieden. Falsche Anreize können die makroökonomischen Vorteile der Investitionen in soziale Sicherheit gefährden. Dies kann der Fall sein, wenn die Höhe oder Gestaltung von Leistungen zu unerwünschter wirtschaftlicher Inaktivität oder sogar zum Rückzug vom Arbeitsmarkt führen, was unnötig hohe Abhängigkeitsquotienten, Produktionseinbußen und als Resultat wirtschaftliche Ineffizienz nach sich zieht.

94. Wirksame politische 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 arbeitspolitischer Maßnahmen) und der Lohnpolitik mit der Politik der Sozialen Sicherheit richten. Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit tatsächlicher und potentieller Bezieher von Leistungen der Sozialen Sicherheit sind notwendig, können jedoch nicht wirksam sein, wenn es keine Arbeitsplätze mit menschenwürdigen Löhnen und Arbeitsbedingungen gibt. Dies umfasst geeignete Arbeitsmarktpolitiken und -strategien für lebenslanges Lernen insbesondere für Jugendliche zur Eingliederung in eine Beschäftigung und für Ältere, um in einer Beschäftigung zu verbleiben, insbesondere wenn ihre frühere Tätigkeit auf körperlicher Stärke beruhte.

95. Ein neuerer Trend der engeren Integration von sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen befasst sich insbesondere mit der Verknüpfung von Leistungen für Arbeitslose mit Aktivierungsmaßnahmen und Arbeitsvermittlungsdiensten⁷¹ wie berufliche Ausbildung und Beratung oder Vermittlung. So koppelt beispielsweise in Argentinien die Seguro Capacitación y Empleo (SCyE) einen Bargeldtransfer für Arbeitslose an ein berufliches Ausbildungsprogramm. Ein starkes Fallmanagement und frühzeitige Interventionen können die Notwendigkeit von Arbeitslosenhilfe auf ein Mindestmaß beschränken und verhüten, dass Arbeitnehmer zu Langzeitarbeitslosen werden. Leistungen der Sozialen Sicherheit und beschäftigungspolitische Maßnahmen sollten so konzipiert sein, dass sie Arbeitnehmer anregen, sich um eine produktive Beschäftigung zu bemühen, und Hemmnisse vermeiden für Arbeitgeber, Arbeit anzubieten, sowie für Arbeitnehmer, sich um eine Arbeit zu bemühen. Die Republik Korea hat ein innovatives Bündel von Leistungen geschaffen, um die richtigen Anreize zu bieten, z. B. frühe Wiederbeschäftigungsbeihilfe, berufliche Qualifizierungszuschüsse und Hilfen für eine Arbeitssuche in einem weiteren Gebiet und Umzüge.

96. Die Verlängerung des Arbeitslebens und die Erhöhung der Beschäftigungsquoten von Menschen im erwerbsfähigen Alter stehen auf der politischen Agenda vieler Länder ganz weit oben. Eine der wichtigsten Herausforderungen zur Bewältigung des demographischen Wandels ist die Aufrechterhaltung von Wachstum mit hoher Produktivität, die ständige Investitionen in Infrastruktur, Bildung, lebenslanges Lernen sowie Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzbestimmungen erfordern, mit denen eine vorzeitige Alterung vermieden werden kann. Der vorzeitige Ruhestand stellt in all den europäischen

⁷¹ Länder, die auf eine verbesserte Koordination und Integration beschäftigungs- und sozialpolitischer Maßnahmen verweisen, sind z. B. Ecuador, Mongolei, Tunesien und Uruguay. Ebd., Abs. 504-507.

Ländern ein ernstes Problem dar. So belief sich beispielsweise in den Niederlanden 1990 die Quote der Beschäftigten in der Bevölkerung für die Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen auf lediglich 29,7 Prozent. Das Rentensystem führte nicht zu einer Kürzung von Leistungen bei einer Frühverrentung. In Bezug auf die Beschäftigung älterer Menschen hat sich die europäische Region zwei zentrale Ziele gesetzt. 2001 kam der Europäische Rat in Stockholm überein, dass sich im Jahr 2010 mindestens die Hälfte der Bevölkerung der EU im Alter von 55 bis 64 in einer Beschäftigung befinden sollte. Daran schloss sich 2002 die folgende Schlussfolgerung des Europäischen Rates von Barcelona an: „Es sollte angestrebt werden, dass das tatsächliche Durchschnittsalter des Eintritts in den Ruhestand in der Europäischen Union bis 2010 allmählich um etwa fünf Jahre ansteigt“⁷², wobei das Ziel in verstärkten Anstrengungen besteht, um älteren Arbeitnehmern mehr Möglichkeiten zu bieten, im Arbeitsleben zu verbleiben. Eine Reihe von OECD-Ländern haben in den letzten zwei Jahrzehnten wichtige Schritte unternommen, um das Pensionsalter anzuheben, entweder durch die Anhebung des normalen Ruhestandsalters oder durch die Einführung von Anreizen für eine spätere Pensionierung, indem sie das Rentenniveau an das Ruhestandsalter oder die Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Pensionierung oder an beides gekoppelt haben. In 13 von 29 Ländern der OECD wurde das Ruhestandsalter angehoben, in einigen Fällen über 65 Jahre hinaus (Dänemark, Deutschland, Niederlande, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten).

97. Ein weiterer Schwerpunkt ist die verstärkte Eingliederung von Menschen im erwerbsfähigen Alter in den Arbeitsmarkt, wobei insbesondere die Jugendbeschäftigung gefördert wird. In einigen Ländern (z. B. in Kanada und Schweden) wurden Regelungen für eine nachhaltige Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben zur erleichterten Erwerbsbeteiligung von Frauen durch verbesserte Kinderbetreuung und Mutterschafts- und Elternleistungen eingeführt. Besonders erfolgreich waren in den letzten Jahrzehnten skandinavische Maßnahmen für Familienleistungen.

98. Eine notwendige Politikkohärenz im Bereich des sozialen Schutzes und der Beschäftigungspolitik ergibt sich auch aus der neuen Kombination aus Workfare und Sozialfürsorge, die in einigen europäischen Ländern entstanden ist. Die Politik legte mehr Schwergewicht auf eine obligatorische Erwerbsbeteiligung und dies hat bedeutende Auswirkungen auf behinderte und längere Zeit kranke Personen, die von neuen Maßnahmen wie verschärften Anspruchskriterien, einer Verringerung und Kürzung von Leistungen, der Koppelung von Leistungen an eine Arbeitsaufnahme und einer Beschäftigungsprüfung sowie stärkeren Sanktionen und mehr Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen betroffen waren. Eine Reihe anderer Länder trifft offenbar einschneidende Maßnahmen, um die Möglichkeit eines Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt durch Invalidität zu verringern. Die holländischen Erfahrungen mit Invalidenleistungen illustrieren die Probleme, die durch die Wechselbeziehungen zwischen Sozialer Sicherheit und Beschäftigungspolitik entstehen können. Wie in vielen Ländern, die mit höherer Arbeitslosigkeit aufgrund struktureller Anpassungen und dem wirtschaftlichen Wandel konfrontiert waren, wurde das Invalidenverrentungssystem genutzt, um freigesetzten Arbeitnehmern einen vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben zu ermöglichen. Die steigenden Zahlen von Leistungsempfängern unterminierten die Tragfähigkeit des Systems. Dies führte dazu, dass in den 1990er Jahren eine Reihe von Reformen durchgeführt wurden, um die Ansprüche auf Invalidenleistungen zu beschränken und gleichzeitig die Beschäftigung älterer Frauen und Männer mit Behinderungen zu fördern. Die jüngste Reform durch das 2006 verabschiedete Gesetz über Arbeit und Einkommen

⁷² EU: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Europäischer Rat (Barcelona), 15. und 16. März 2002. Dok. SN 100/02 REV 1, Abs. 32.

gemäß der Arbeitsfähigkeit legt das Schwergewicht auf die Eingliederung von Menschen in den Arbeitsmarkt, die über eine Erwerbskapazität von über 20 Prozent verfügen, indem eine Leistung einen bestimmten Teil der aufgrund der Invalidität verlorengegangenen Einkommen für eine gewisse Zeit ersetzt, anschließend müssen Antragsteller Sozialhilfe in Anspruch nehmen.

99. Die Allgemeine Erhebung über die Instrumente der Sozialen Sicherheit (2011) weist darauf hin, wie wichtig es ist, die Zielsetzungen des Schutzes von Mechanismen der Sozialen Sicherheit abzuwägen gegenüber den Aktivierungszielen der Arbeitsvermittlungsdienste, wobei das Konzept der in den Übereinkommen Nr. 168 und 102 enthaltenen Grundsätze einer „geeigneten und freigewählten Beschäftigung“ zu beachten ist. Die in einigen Ländern ⁷³ zu beobachtende Tendenz, Anspruchskriterien für Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu verschärfen und Arbeitslose zu verpflichten, sich für jede Art von Arbeit, die ein Mensch verrichten kann, zu bewerben und unverzüglich eine solche Tätigkeit aufzunehmen, kann dem eigentlichen Zweck der Arbeitslosenleistungen zuwiderlaufen, der darin besteht, Arbeitnehmer davor zu schützen, jede Art von Arbeit, sogar unterhalb ihres Bildungs- und Qualifikationsniveaus, annehmen zu müssen, zumindest während einer gewissen Zeit nach ihrer Entlassung. Die Gewährleistung einer geeigneten Beschäftigung in Bezug auf Qualifikationen und Fähigkeiten des Arbeitssuchenden sichert auch die effektivste Nutzung des Humanressourcenpotenzials und die Erhaltung der allgemeinen Qualität der Erwerbsbevölkerung in einer Wirtschaft dar.

Förderung der Formalisierung der Beschäftigung

100. Für eine Reihe von Ländern gehören das hohe Maß an Informalität der Beschäftigung und die Gefahr einer weiteren Ausbreitung der Informalität und das Wachstum atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse zu den größten Herausforderungen. Das Ausmaß der Informalität ist in den meisten Ländern mit hohem Einkommen gegenüber Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen allgemein niedriger, es gab jedoch Sorgen in Bezug auf eine Zunahme der prekären Beschäftigung und der Informalität in Ländern auf allen Einkommensebenen. Die Verwerfungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise haben in großen Teil der Welt ebenfalls zu höherer Informalität geführt und können mittel- bis langfristig negative Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung haben.

101. Eine der Herausforderungen für die Formalisierung der Beschäftigung besteht in der Gewährleistung einer Erfassung durch Soziale Sicherheit der Arbeitnehmer in Klein- und Mittelbetrieben und der selbständig Erwerbstätigen (siehe Abschnitt Gute Ordnungspolitik, Gewährleistung der Einhaltung von Rechtsvorschriften). Diese Gruppen unter das Dach des Sozialschutzes zu bringen, das vom Arbeitsrecht und den Rechtsvorschriften für Soziale Sicherheit gespannt wird, ist ein wichtiger Schritt, es reicht jedoch nicht aus, um eine wirksame Deckung zu gewährleisten, weil die Rechtsvorschriften im Allgemeinen schlecht eingehalten werden. Eine Reihe von Ländern sind darum bemüht, den Deckungsschutz für diese Gruppen zu fördern, z. B. Jordanien, indem sie Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten in die Deckung der Sozialen Sicherheit einbeziehen oder vereinfachte Beitrags- und Steuererhebungssysteme für Kleinbetriebe und selbständig Erwerbstätige anbieten, z. B. das Monotributista-System in Argentinien, Brasilien und Uruguay, was den Erfassungsbereich zum Teil dramatisch erweitert hat. Tatsächlich können ausgegrenzte Arbeitskräfte in den Erfassungsbereich der Sozialen Sicherheit und somit in den formalen Sektor eingegliedert werden, wie es das erfolgreiche Beispiel der

⁷³ Dies ist beispielsweise der Fall in Dänemark, Deutschland oder Norwegen. General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 224.

Aufnahme von Hausangestellten in die Arbeitslosenversicherung in Südafrika gezeigt hat.

Erhöhung der Produktivität der Erwerbstätigen

102. Investitionen in ein grundlegendes Niveau der Sozialen Sicherheit haben positive wirtschaftliche Auswirkungen. Gesellschaften, die durch grundlegende Mechanismen des sozialen Schutzes einschließlich von Gesundheitsschutzpolitiken in Menschen investieren, können ihr gesamtes Produktivpotential besser ausschöpfen. Diese Investitionen tragen zu einer Bevölkerung bei, die ausreichend gesund, gut ernährt und ausgebildet und besser in der formalen Wirtschaft zu beschäftigen ist. Die Analyse bestehender Transfersysteme zeigt, dass diese den Gesundheits-, Ernährungs- und Bildungsstatus von Kindern verbessern⁷⁴. Dies schlägt sich auch in höherer Produktivität nieder, wie beispielsweise das Oportunidades-System in Mexiko zeigt⁷⁵.

2.7. Finanzierungsvorkehrungen⁷⁶

2.7.1. Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen

103. Die Internationale Arbeitskonferenz hat in ihren Schlussfolgerungen (2011) anerkannt, dass es notwendig ist, die langfristige Tragfähigkeit nationaler sozialer Basis-schutzniveaus durch eine Finanzierung aus inländischen Quellen sicherzustellen. Es wurde jedoch auch darauf hingewiesen, dass es Fälle geben kann, „wo diese Ressourcen unzureichend sind, um den sozialen Basisschutz in kurzer Frist auf alle auszudehnen. Die internationale Zusammenarbeit kann eine wichtige Rolle dabei spielen, Mitgliedstaaten zu unterstützen, den Prozess einzuleiten und im Hinblick auf die Gewährleistung eines nachhaltigen Finanzierungsmechanismus die nationale Ressourcenbasis aufzubauen“⁷⁷. Ferner wurde erklärt: „die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten Folgendes erwägen und/oder durchführen ... Gewährleistung der finanziellen, fiskalischen und wirtschaftlichen Tragfähigkeit von Systeme der Sozialen Sicherheit durch geeignete Politiken und unterschiedliche Finanzierungsmechanismen, die je nach Sachlage in Absprache mit den Sozialpartnern oder von ihnen entwickelt werden“⁷⁸.

104. Was die Finanzierung der Sozialen Sicherheit betrifft, so stützen sich die Instrumente der Sozialen Sicherheit der IAO und insbesondere das Übereinkommen Nr. 102 auf den Grundsatz der kollektiven Finanzierung von Leistungen, gemäß dem die Kosten der Leistungen und die Ausgaben für ihre Verwaltung gemeinschaftlich durch Beiträge oder Steuern oder aus beiden Quellen zusammen zu bestreiten sind und in fairer Weise auf die beteiligten Parteien aufgeteilt werden⁷⁹. Gemäß dem umfassenden Rahmen der Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69 würden allgemeine Grundsätze, die allen Zweigen des

⁷⁴ Siehe *World Social Security Report 2010/11*, S. 110.

⁷⁵ S. Levy.: *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progres/Oportunidades Programme* (Washington, Brookings Institution, 2006).

⁷⁶ Für weitere Informationen siehe auch den Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Kap. 4.2 und 5.2.3; General Survey concerning social security instruments (2011), Teil IV, Kap. 1; *World Social Security Report 2010/11*, Kap. 8; *Extension Guide* Kap. 2.4 und 2.5.3; IAA: *Can low-income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefings, Paper 2 (Genf, 2008); und IAA: *Social security for all: Investing in social justice and economic development*, Social Security Policy Briefings, Paper 7 (IAA, 2009).

⁷⁷ Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit, 2011, Abs. 18.

⁷⁸ Ebd., Abs. 33 h).

⁷⁹ Übereinkommen Nr. 102, Art. 71(1) und Empfehlung Nr. 67, Abs. 26.

Systems der Sozialen Sicherheit gemeinsam sind, bei einer Anwendung auf den Zweig der ärztlichen Versorgung von Ländern erfordern, dass sie ihre Gesundheitsversorgungsstrategie entsprechend ausrichten, insbesondere auf das Prinzip der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen und Solidarität. Ein Zweig der ärztlichen Versorgung sollte kollektiv finanziert werden, um seine langfristige Tragfähigkeit und progressive Entwicklung zu gewährleisten und soziale Stabilität und Kohäsion in der Gesellschaft zu fördern⁸⁰.

105. Für den AWSKR bildet die notwendige Zuweisung ausreichender steuerlicher und anderer Mittel auf nationaler Ebene Teil der Verpflichtung des Staates, eine nationale Strategie zur vollständigen Umsetzung des Rechts auf Soziale Sicherheit zu entwickeln⁸¹.

2.7.2. Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

Finanzierungsvorkehrungen und Ausgaben

106. Leistungen der Sozialen Sicherheit können aus unterschiedlichen Quellen finanziert werden, vom allgemeinen Steueraufkommen zu zweckbestimmter Besteuerung, zu Sozialabgaben, zu privaten Versicherungsabgaben oder Barausgaben für Gesundheitsdienste. Die meisten Länder verwenden ihre eine eigene Kombination von Finanzierungsquellen⁸². Finanzierungsstrukturen entwickeln sich in der Regel im Verlauf der jahrzehntelangen Entwicklung der Sozialen Sicherheit und entsprechen nationalen Präferenzen hinsichtlich der Organisation nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit. Welches Gewicht der Besteuerung gegenüber Beiträgen eingeräumt wird, richtet sich nach Präferenzen der nationalen Solidarität in steuerfinanzierten Systemen oder gruppenbasierten Solidarität in versicherungsbasierten Systemen.

107. Die meisten nationalen Finanzierungssysteme finanzieren in der Regel grundlegende Leistungen, d.h. bedingte, bedingungslose oder bedarfsabhängige Sozialtransfers und grundlegende Gesundheitsdienste, die auf universeller oder selektiver Grundlage mit Hilfe der allgemeinen Besteuerung bereitgestellt werden. Bei der Finanzierung von Vorkehrungen für Gesundheitsleistungen besteht eine größere Vielfalt, z. B. eine direkte Steuerfinanzierung der Gesundheitsdienste, (subventionierte) Versicherungssysteme oder gemischte Systeme. Viele Gesundheitssysteme leiden unter chronischer Unterfinanzierung.

108. Nach einer Studie der Weltbank⁸³ wandten 2008 etwa die Hälfte der 72 Länder, für die Daten über „grundlegende soziale Sicherheitsnetze“ erhoben werden konnten, weniger als 2 Prozent des BIP für diese Leistungen auf. Der Durchschnitt für die EU lag bei etwas weniger als 3 Prozent des BIP, bei sozialen Gesamtausgaben von etwa 25 Prozent⁸⁴. Die meisten Entwicklungsländer und Länder mit mittlerem Einkommen, für die Daten zur Verfügung standen, wandten weniger als 30 Prozent ihrer Sozialausgaben für grundlegende Soziale Sicherheit auf. Als allgemeine Regel kann festgestellt werden, dass der Anteil der Sozialhilfe oder der Ausgaben für Sicherheitsnetze an den nationalen Gesamtausgaben für soziale Zwecke abnimmt, wenn Wirtschaften reifen, zunehmend formaler werden und Durchschnittseinkommen ansteigen.

⁸⁰ Empfehlung Nr. 69, Abs.6 c) und 7 b).

⁸¹ AWSKR, Allgemeine Bemerkung Nr. 19, Abs. 41.

⁸² Für genauere Informationen siehe Bericht über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, S. 40 und 41.

⁸³ Zitiert in IAA: *World Social Security Report 2010/11*. S. 75.

⁸⁴ Ebd., S. 73.

109. Nach Schätzungen der IAO könnten Geldleistungen für einen sozialen Basisschutz in einer Reihe von Entwicklungsländern finanziert werden mit Hilfe von 2,2 bis 2,7 Prozent des BIP im Fall universeller Leistungen und mit erheblich weniger im Fall bedarfsabhängiger Leistungen. So finanziert beispielsweise Mauritius, eines der wenigen afrikanischen Länder mit einem fast vollständigen sozialen Basisschutz bestehend aus nicht beitragsgebundenen Leistungen, diesen mit 3 Prozent des BIP⁸⁵ oder etwa 12 Prozent der staatlichen Gesamtausgaben. Beispiele wie das Bolsa-Familia-System in Brasilien und das Benazir-System in Pakistan für Einkommenshilfen zeigen, dass wesentliche Elemente der sozialen Basisschutzniveaus mit etwa 0,3 bis 0,4 Prozent des BIP finanziert werden können, während Schätzungen der IAO für Vietnam den Schluss zulassen, dass eine vollständige Schließung der beim sozialen Basisschutz vorhandenen Lücken im Land bis zu 2,6 Prozent des BIP kosten könnte⁸⁶.

110. Insgesamt ist es offenbar so, dass abhängig von nationalen Präferenzen hinsichtlich steuerfinanzierter gegenüber beitragsfinanzierter allgemeiner Leistungen Barausgaben für sozialen Basisschutz in ausgereiften Systemen der Sozialen Sicherheit 10 bis 30 Prozent aller nationalen Sozialausgaben nicht überschreiten sollten. Bei der Analyse der nationalen Sozialausgaben ist möglicherweise die interessanteste Feststellung diejenige, dass Länder mit demselben Niveau von Staatsausgaben sehr unterschiedliche Anteile ihrer verfügbaren Ressourcen für Soziale Sicherheit aufwenden. „Somit ist der Umfang der Investitionen in Soziale Sicherheit ... weitgehend vom vorherrschenden politischen und sozialen Willen abhängig ...“⁸⁷.

111. Es wird berichtet, dass einige Länder unterschiedliche Maßnahmen ergriffen haben, um eine adäquate Finanzierung sicherzustellen, z. B., durch zweckbestimmte Abgaben für Ausgaben der Sozialen Sicherheit und eine Erweiterung der allgemeinen Steuerbasis durch eine verbesserte Steuererhebung und die Einführung neuer Steuern, z. B. Verbrauchssteuern auf Alkohol oder Tabak, Luxussteuern, Steuern für umweltverschmutzende Tätigkeiten oder für bestimmte Sektoren wie die pharmazeutische Industrie. So werden beispielsweise in Algerien seit 2006 2 Prozent der Einkommen der Ölindustrie in den Haushalt für Soziale Sicherheit übertragen und 2010 wurde ein Fonds für Soziale Sicherheit eingerichtet, der teilweise durch das Einkommen aus der Tabaksteuer, die Gewinne bei der Einfuhr von Medikamenten und die Besteuerung des Erwerbs von Yachten finanziert wird. In Ghana sind 2,5 Prozent der Mehrwertsteuer für die nationale Gesundheitsversicherungsbehörde bestimmt.

Finanzielles Management

112. Länder betonten in ihren Antworten auf die Allgemeine Erhebung, dass Finanzierungsvorkehrungen, Leistungsniveaus und Leistungserbringungs- und Verwaltungsvorkehrungen so konzipiert sein müssen, dass ein langfristiges finanzielles Gleichgewicht zwischen Ausgaben und vorhandenen Mitteln gewährleistet wird. Trotz der zwischen Ländern bestehenden Unterschiede bei Finanzierungsvorkehrungen wird auch eingeräumt, dass dies ein solides Finanzmanagement auf der Grundlage von folgenden Grundsätzen und guter Praxis erfordert wie z. B.:

⁸⁵ Schätzungen auf der Grundlage des Berichts *Social Security Statistics 2003/2004–2008/2009* vom Staatlichen Statistikamt von Mauritius. [http://www.gov.mu/portal/goc/cso/ei827\(socsec.pd](http://www.gov.mu/portal/goc/cso/ei827(socsec.pd) [Seitenaufruf am 8. Juli 2011].

⁸⁶ IAA: *Compatibility analysis of the national social protection strategy and the UN Social Protection Floors Initiative. Costing and financial projections to implement social protection policies, 2011-2020*, erscheint demnächst.

⁸⁷ *World Social Security Report 2010/11*, S. 99.

- ❑ Wiederholte Durchführung langfristiger versicherungsmathematischer Bewertungen, die eine Korrektur möglicher finanzieller Ungleichgewichte ermöglichen. Versicherungsmathematische Bewertung sollten auch bei der Planung von Reformen von Systemen der Sozialen Sicherheit vorgenommen werden ⁸⁸.
- ❑ Einrichtung von Notreserven oder Stabilisierungsfonds zur Sicherstellung einer verlässlichen Gewährung von Leistungen bei zyklischen wirtschaftlichen Schwankungen oder sogar bei unvorhergesehenen Ausgabenschocks z. B. aufgrund finanzieller, wirtschaftlicher oder natürlicher Krisen, die zu einem plötzlichen Zuwachs der Zahl von Leistungsempfängern führen ⁸⁹.
- ❑ Festlegung fundierter Investitionsregeln für Reserven, aufgebaut gemäß den Grundsätzen von Sicherheit, Ertrag und Liquidität.
- ❑ Schaffung eines tragfähigen allgemeinen ordnungspolitischen Überwachungsrahmens zur Minimierung von Ineffizienzen, Missmanagement, Betrug und Missbrauch.
- ❑ Erhebung verlässlicher statistischer (sozioökonomischer, demographischer, finanzieller) Daten, soweit dies für die sachgerechte Verwaltung der Systeme erforderlich ist.
- ❑ Einsatz angemessen ausgebildeter Mitarbeiter, um die Verfügbarkeit des notwendigen Spezialwissens für die verlässliche Durchführung von Management-, versicherungsmathematischen, statistischen und Investitionsaufgaben zu gewährleisten.
- ❑ Eine kollektive/solidargemeinschaftliche Finanzierung von Leistungen und Risikostreuung.
- ❑ Letztlich besteht die Verantwortung der Regierung darin, das solide Finanzmanagement der Systeme der Sozialen Sicherheit und die fällige Gewährung von Leistungen unabhängig von Finanzierungsquellen und -mechanismen sicherzustellen ⁹⁰.

113. Länder mit ausgereiften Systemen der Sozialen Sicherheit stehen unter wachsendem finanziellen Druck hinsichtlich der Tragfähigkeit ihrer Systeme, was dazu geführt hat, dass man sich bemüht, das Management der Systeme im Hinblick auf mehr Effizienz zu verbessern. In Berichten wird auf unterschiedliche Maßnahmen verwiesen, die die Regierungen seit Ende der 1990er Jahre eingeführt haben, so z. B. ⁹¹:

- ❑ bessere Koordination zwischen fiskalischen Reformen und Reformen der Sozialen Sicherheit;

⁸⁸ Regelmäßige versicherungsmathematische Überprüfungen verlangt das Gesetz beispielsweise in der Demokratischen Volksrepublik Laos, Ghana, Jamaika, Kamerun, Lesotho und Namibia. General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 468.

⁸⁹ Länder, die nach eigenen Angaben Reservefonds in ihren Systemen für Soziale Sicherheit eingerichtet haben, sind z. B. Algerien, China, Finnland, Japan, Kamerun, Luxemburg, Philippinen, Polen, Republik Moldau und Rumänien. Ebd., Abs. 469.

⁹⁰ In den Antworten einiger Länder „räumen Regierungen ein, dass sie nicht in der Lage sind, die Verantwortung für einen sachgerechten Unterhalt ihres Systems der Sozialen Sicherheit zu akzeptieren und wahrzunehmen“, so z. B. Antigua und Barbuda und Uganda. Ebd., Abs. 457. Andere Länder berichten, dass staatliche Garantien für die Leistungserbringung in der nationalen Gesetzgebung niedergelegt sind, und durch Subventionen aus dem staatlichen Haushalt gewährleistet werden: Aserbaidschan, Brasilien, Philippinen, Russische Föderation, Rumänien. Ebd., Abs. 470.

⁹¹ Für weitere Einzelheiten siehe ebd., Abs. 330-396 sowie Absätze 462-495.

- ❑ bessere Koordination und Integration unterschiedlicher Systeme der Sozialen Sicherheit zur Verringerung von Verwaltungskosten und zur Gewährleistung einer engeren Zusammenarbeit zwischen Institutionen der Sozialen Sicherheit und anderen staatlichen Stellen und öffentlichen Diensten;
- ❑ die Ausweitung der Beitragsbasis für Sozialabgaben, so dass Einkünfte aus Arbeit und aus Kapital berücksichtigt werden;
- ❑ die Stärkung der Verbindung zwischen sozialem Schutz und Beschäftigungspolitik;
- ❑ Verbesserung der koordinierten Ausübung von Aufsichtstätigkeiten und strengere Strafmaßnahmen zur Stärkung von Bemühungen gegen die Hinterziehung von Beitragszahlungen, nicht deklarierte Arbeit und Betrug;
- ❑ schnellere, einfachere und kundenfreundlichere Verwaltungsverfahren, auch für Berufungs-, Klage- und Schlichtungsverfahren.

114. Bei den Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz zeigt sich auch ein Trend zur Zentralisierung zahlreicher Stellen in einheitliche Einrichtungen durch ein integriertes Managementmodell bei gleichzeitiger Dezentralisierung von Diensten. Dies war z. B. offensichtlich in Norwegen, Portugal und Spanien, wo die Aufgaben der für Soziale Sicherheit verantwortlichen Ministerien und derer verantwortlich für Arbeit, Ausbildung und Beschäftigung zusammengelegt wurden. In ähnlicher Weise wurden in Belgien, Spanien, Schweden und der Türkei die Arbeitsvermittlungsdienste und für Dienste der Sozialen Sicherheit verantwortlichen Verwaltungsstellen zusammengelegt.

2.8. Führung und Verwaltung ⁹²

2.8.1. Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen

115. Die Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) anerkannten die Bedeutung der Verwaltungsführung im Bereich der Sozialen Sicherheit und insbesondere, dass „Systeme der Sozialen Sicherheit ... gut geführt und gut verwaltet sein (müssen), um Effektivität bei der Erreichung vereinbarter Zielsetzungen, Effizienz bei der Verwendung von Ressourcen und Transparenz zu gewährleisten ...“ Ferner betonten sie die Bedeutung einer „aktiven Beteiligung aller Parteien, und insbesondere der Arbeitnehmer und Arbeitgeber durch effektive Mechanismen des sozialen Dialogs und eine dreigliedrige Aufsicht ...“ als Mittel zur Gewährleistung einer guten Verwaltung der Systeme der Sozialen Sicherheit ⁹³, die allgemeine Verantwortung des Staates für ein effektives und effizientes System der Sozialen Sicherheit, die Rolle des sozialen Dialogs bei der Ermittlung und Festlegung vorrangiger grundsatzpolitischer Ziele und bei der Konzeption der entsprechenden Systeme sowie bei der „... Überwachung der finanziellen Tragfähigkeit und der sozialen Angemessenheit, Wirksamkeit und Effizienz der Führung und Verwaltung der Systeme der Sozialen Sicherheit“ ⁹⁴.

116. Nach den Menschenrechtsinstrumenten sollte die Verwirklichung des Menschenrechts auf Soziale Sicherheit gemäß dem AWSKR erfordern, dass ein System der Sozialen Sicherheit nach innerstaatlichem Recht eingerichtet wird und dass staatliche Stellen Verantwortung für die effektive Verwaltung oder Aufsicht des Systems übernehmen.

⁹² Für weitere Informationen siehe auch den Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Kap. 4.3.2 und 5.2.4; General Survey concerning social security instruments (2011), Teil III, *Extension Guide*, Kap. 2.5.

⁹³ Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011), Abs. 22.

⁹⁴ Ebd., Abs. 23-26.

Das System sollte auch tragfähig sein, um sicherzustellen, dass das Recht von vorhandenen und zukünftigen Generationen in Anspruch genommen werden kann⁹⁵. Außerdem heißt es: „Leistungsempfänger von Systemen der Sozialen Sicherheit müssen in der Lage sein, sich an der Verwaltung des Systems der Sozialen Sicherheit zu beteiligen. Das System sollte nach innerstaatlichem Recht eingerichtet werden und das Recht von einzelnen und Organisationen gewährleisten, Auskünfte zu allen Leistungsansprüchen der Sozialen Sicherheit einzuholen und diese auf klare und transparente Weise zu erhalten“⁹⁶.

117. Die Normen der IAO für Soziale Sicherheit enthalten eine Reihe allgemeiner Grundsätze und Leitlinien für die gute Verwaltung von Systemen der Sozialen Sicherheit. So legt das Übereinkommen Nr. 102 insbesondere Folgendes fest: Das System ist von den staatlichen Behörden zu beaufsichtigen oder gemeinsam von den Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zu verwalten, deren Beiträge den größten Teil der Einnahmen für die Soziale Sicherheit ausmachen; Vertreter der geschützten Personen, wozu auch soziale Gruppen außerhalb der abhängigen Beschäftigung gehören, sind an der Verwaltung zu beteiligen, wenn die Verwaltung nicht von einer öffentlichen Institution wahrgenommen wird; und der Staat hat die allgemeine Verantwortung für die einwandfreie Verwaltung der betreffenden Einrichtungen und Dienste zu übernehmen⁹⁷. Die Empfehlung Nr. 67 enthält ebenfalls wichtige Grundsätze für die gute Verwaltung der Sozialen Sicherheit: Die Sicherheit und Regelmäßigkeit der Unterstützung (Nachhaltigkeit der Systeme/Anpassung von Leistungen an Lebenshaltungskosten), demokratische und transparente Verwaltung des Systems der Sozialen Sicherheit, Aufsicht durch geschützte Personen (und Schutz ihrer Rechte durch Rechtsverfahren) sowie primäre Rolle des Staates (Verantwortung/ Garantie)⁹⁸.

118. Die Empfehlung Nr. 69 legt grundlegende Prinzipien für die Organisation und Verwaltung für den Zweig der ärztlichen Betreuung fest. Insbesondere bestimmt sie, dass alle ärztlichen Betreuungsdienste im Hinblick auf größtmögliche Wirtschaftlichkeit und Effizienz auf rationale Weise im ganzen Land organisiert werden sollten, unter zentraler Aufsicht und in enger Abstimmung mit den allgemeinen Gesundheitsdiensten⁹⁹.

119. Der Sachverständigenausschuss hat es in der Allgemeinen Erhebung über Instrumente der Sozialen Sicherheit (2011) noch konkreter formuliert:

Allgemeine Grundsätze, die allen Zweigen des Systems der Sozialen Sicherheit gemein sind, erfordern bei ihrer Anwendung auf den Zweig der ärztlichen Betreuung, dass Länder ihre Strategie der Gesundheitsversorgung wie folgt ausrichten ...

- (3) Nach dem *Grundsatz der allgemeinen Verantwortlichkeit des Staates* sollte die Zentralregierung dafür verantwortlich sein, die innerstaatliche Gesundheitspolitik festzulegen und alle ärztlichen Betreuungs- und allgemeine Gesundheitsdienste zu überwachen, um sachgerechte Pflegeleistungen und die korrekte Verwaltung aller diesbezüglichen Institutionen und Dienste sicherzustellen, unabhängig von der gewählten Finanzierungs- oder Verwaltungsmethode.
- (4) Nach dem *Grundsatz der demokratischen und transparenten Verwaltung des Systems der Sozialen Sicherheit* sollte der Gesundheitssektor unter Einbeziehung der Vertreter der geschützten Personen, der Beitragszahler und der ärztlichen und verwandten Berufe

⁹⁵ AWSKR, Allgemeine Bemerkung Nr. 19, Abs. 11.

⁹⁶ Ebd., Abs. 26.

⁹⁷ Übereinkommen Nr. 102, Art. 71(3) und Art. 72.

⁹⁸ Empfehlung Nr. 67, Abs. 27 und Anhang, Abs. 27(1)-(10).

⁹⁹ Empfehlung Nr. 69, Abs. 92-111.

verwaltet werden und es sollte ein rasches und effektives Klage- oder Beschwerdeverfahren in Bezug auf getroffene Entscheidungen vorgesehen werden¹⁰⁰.

120. Die Empfehlung (Nr. 113) betreffend die Beratung in einzelnen Wirtschaftszweigen und im gesamtstaatlichen Rahmen, 1960, enthält folgende Aufforderung an die Mitgliedstaaten: „Den innerstaatlichen Verhältnissen entsprechende Maßnahmen sollten getroffen werden zur Förderung einer wirksamen Beratung und Zusammenarbeit in einzelnen Wirtschaftszweigen und im gesamtstaatlichen Rahmen zwischen den Staatsorganen und den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie zwischen diesen Verbänden ...“¹⁰¹. Ferner heißt es: „Diese Beratung und Zusammenarbeit sollte insbesondere darauf gerichtet sein, ... sicherzustellen, dass die zuständigen Staatsorgane die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in geeigneter Weise um ihre Meinung, ihren Rat und ihre Mitarbeit in Angelegenheiten wie den folgenden Ersuchen: ... Errichtung und Tätigkeiten innerstaatlicher Stellen, die für Fragen wie ... die Soziale Sicherheit und die Wohlfahrt zuständig sind ...“¹⁰².

121. Die Überwachung der Leistung umfassender Systeme der Sozialen Sicherheit erfordert bedeutende Investitionen öffentlicher Mittel für statistische Berichtssysteme. Richtlinien zu Statistiken der Sozialen Sicherheit sind Teil der Entschließung über die Entwicklung von Statistiken der Sozialen Sicherheit, die 1957 von der Neunten Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker angenommen wurde. In der Entschließung wird erklärt, dass jedes Land die Entwicklung eines Systems für Statistiken der Sozialen Sicherheit unterstützen sollte, das ausreichend ist, um den folgenden Hauptzielen zu dienen:

- a) grundlegende Daten für die Verwaltungskontrolle der Systeme der Sozialen Sicherheit und der Bewertung ihrer operativen Effizienz bereitzustellen;
- b) eine Grundlage für die Bewertung der finanziellen Struktur der Systeme für versicherungsmathematische Bewertungen und für kurz- und langfristige Prognosen bereitzustellen;
- c) ein Mittel bereitzustellen, um das System der Sozialen Sicherheit als ein Instrument der Sozialpolitik zu bewerten und insbesondere eine Grundlage für die Evaluierung des Schutzes durch die Soziale Sicherheit bereitzustellen, der den verschiedenen Bevölkerungsgruppen geboten wird;
- d) allgemeine Informationen über Soziale Sicherheit bereitzustellen;
- e) Daten für internationale Vergleiche im Bereich der Sozialen Sicherheit bereitzustellen, und
- f) Daten aus Verwaltungs- und Buchungsführungsunterlagen bereitzustellen, um wichtigen externen Bedürfnissen im Bereich der Arbeit, der Wirtschaft, der Gesundheit, der Demographie und anderen Statistikbereichen Rechnung zu tragen.

122. Über ein halbes Jahrhundert nach Annahme der genannten Entschließung verfügt bedauerlicherweise nur eine Minderheit von Ländern, hauptsächlich Mitglieder der Europäischen Union und der OECD, über statistische Systeme, die ausreichend leistungsfähig sind, um eine Überwachung und Evaluierung der Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit ihrer nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit zu ermöglichen.

¹⁰⁰ General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 47.

¹⁰¹ Empfehlung (Nr. 113) betreffend die Beratung in einzelnen Wirtschaftszweigen und dem gesamtstaatlichen Rahmen, 1960, Abs. 1 (1).

¹⁰² Ebd., Abs. 5 b) (ii).

2.8.2. Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

Die Gesamtverantwortung des Staates

123. Es besteht ein allgemeiner Konsens unter Regierungen, Sozialpartnern und Sachverständigen für Soziale Sicherheit, dass der Staat die Gesamtverantwortung für einen ausreichenden sozialen Schutz seiner Bevölkerung tragen sollte, sowohl hinsichtlich der Gewährleistung einer zweckentsprechenden Gewährung von Leistungen als auch der sachgerechten Verwaltung der betreffenden Einrichtungen und Dienste. Dieser Grundsatz ist auch in den entsprechenden Normen der Sozialen Sicherheit wie im Übereinkommen Nr. 102 verankert. Der Ausschuss hat jedoch in der Allgemeinen Erhebung über Instrumente der Sozialen Sicherheit (2011) mit Sorge festgestellt, dass der Trend in Richtung auf eine Privatisierung der Systeme der Sozialen Sicherheit in den 1990er Jahren zu einer allmählichen Verringerung der Verantwortlichkeit des Staates und zu einer Schwächung des Grundsatzes der partizipatorischen Verwaltung und Leitung geführt hat¹⁰³. Dies hat sich zwar gelegentlich positiv auf die finanzielle Tragfähigkeit von Sozialausgaben der Regierungen ausgewirkt, dadurch wurde jedoch eine zunehmend hohe Belastung des Risikos und der Finanzierung an einzelne übertragen. In vielen Ländern ist dieser Trend in der jüngsten Krise zum Stillstand gekommen oder umgekehrt worden, da starke Krisenantworten von Regierungen energische Maßnahmen zur Gewährleistung oder Anhebung von Ansprüchen auf Soziale Sicherheit umfassten. Einige Regierungen übernahmen wieder Verantwortlichkeiten, die sie bereits aufgegeben hatten und die von privaten Versicherern oder Unternehmen übernommen worden waren, indem sie insbesondere bereits privatisierte Rentensysteme wieder in öffentliche Systeme umwandelten. In anderen Ländern waren Regierungen gezwungen, Maßnahmen zu ergreifen, um etwas gegen die niedrigen Pensionsansprüche von Rentnern zu unternehmen, die zur Finanzierung von Systemen Beiträge geleistet hatten und während der Krise in den Ruhestand getreten waren, bevor sich die Guthaben erholten.

Konzeption und Überwachung der Systemleistung auf Grundlage des sozialen Dialogs

124. In den meisten Antworten auf die Allgemeine Erhebung über Instrumente der Sozialen Sicherheit (2011) wurde die Bedeutung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sowie der Einbeziehung der Sozialpartner bei der Konzeption und Verwaltung von Systemen der Sozialen Sicherheit anerkannt. Kollektivvereinbarungen haben in vielen Ländern eine entscheidende Rolle dabei übernommen, die ordnungspolitischen Aufgaben des Staates zu ergänzen. In Argentinien gelang es sogar, mit Kollektivvereinbarungen die Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf die informelle Wirtschaft zu fördern, indem Vereinbarungen zwischen Berufsverbänden von Arbeitnehmern mit Gewerkschaftsstatus und repräsentativen Arbeitgebern geschlossen wurden.

125. Einige Länder regeln jedoch Art und Umfang der zu verhandelnden Fragen, so wird gelegentlich die Diskussion bestimmter Fragen untersagt oder Verhandlungen werden auf bestimmte Ebenen beschränkt, insbesondere in Zeiten einer wirtschaftlichen Krise finanzieller Einschränkungen, wie es in jüngster Vergangenheit in einigen europäischen Ländern der Fall war. Der Ausschuss der IAO für Vereinigungsfreiheit weist darauf hin, dass von Behörden ergriffene Maßnahmen zur Einschränkung der Bandbreite der zu verhandelnden Fragen oder ein Verbot von Verhandlungen auf bestimmten Ebe-

¹⁰³ Dies war beispielsweise der Fall in Lateinamerika (Argentinien, Der Plurinationale Staat Bolivien, Costa Rica, Dominikanische Republik, El Salvador, Kolumbien, Mexiko, Panama, Peru und Uruguay) sowie in den zentral- und osteuropäischen Ländern (Bulgarien, Estland, Kroatien, Litauen, Polen, Rumänien, Russische Föderation, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn, die Teil der Welle von Rentenprivatisierungen in den 1990er Jahren waren (Abs. 447).

nen gegen den Willen der Verbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber oft nicht mit dem Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, vereinbar ist.

Schaffung von Vertrauen in Einrichtungen der Sozialen Sicherheit durch Unterrichtung, Transparenz und Rechenschaftspflicht

126. In vielen Antworten auf die Allgemeine Erhebung über die Instrumente der Sozialen Sicherheit (2011) wurde betont, dass es wichtig und Pflicht der Einrichtungen der Sozialen Sicherheit ist, die geschützten Personen zu unterrichten und zu beraten¹⁰⁴. Ziele, Verfahren und Regeln für die Inanspruchnahme von Diensten und Leistungen sollten klar kommuniziert werden, und die administrative Belastung einzelner durch die Registrierung für Leistungen oder Dienste sollte auf ein Minimum beschränkt bleiben. Akten und Daten von Leistungsempfängern müssen vertraulich und sicher aufbewahrt werden, und eine Reihe von Ländern haben spezielle Bestimmungen angenommen, denen zufolge Institutionen verpflichtet sind, Leistungsempfänger automatisch über den Schutz personengebundener Daten zu unterrichten und diesbezüglich zu beraten. In Mexiko legt das 2004 angenommene allgemeine Gesetz der sozialen Entwicklung (Ley General de Desarrollo Social, LGDS) die Eckpunkte für die innerstaatliche Sozialpolitik fest, z. B. für den Haushalt, die Evaluierungsverfahren und die Bedingungen, die durch Rechnungsprüfungen, vierteljährliche Haushaltsberichte und die Veröffentlichung von Informationen Rechenschaftspflicht und Transparenz gewährleisten. Informationen müssen im Einklang mit dem Bundesgesetz für Transparenz und Zugang zu öffentlichen Regierungsinformationen veröffentlicht werden. Das Gesetz schreibt vor, dass alle Programme für sozialen Schutz ihre Verfahrensvorschriften festlegen und öffentlich verfügbar machen müssen, damit die Konzeption und Umsetzung von Sozialprogrammen nicht dem Ermessen der zuständigen Funktionäre überlassen bleibt. Zu diesen Verfahrensvorschriften zählt Folgendes: Angestrebter Erfassungsbereich, Zielgruppen, Anspruchsvoraussetzungen, Art und Höhe der Unterstützung, beteiligte Behörden, Verfahrensweise, Rechte und Pflichten von Leistungsempfängern, Evaluierungsindikatoren und Fragen im Zusammenhang mit Klagen und Anschuldigungen. In Indien unternimmt die Regierung große Bemühungen, um detaillierte aktuelle Daten über das System nach dem Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) bereitzustellen, vor allem durch eine Website, die an die staatliche Datenbank angeschlossen ist und ständig aktualisiert wird¹⁰⁵. Das Gesetz enthält weitere konkrete Bestimmungen für öffentliche Rechenschaftspflicht. Gestützt auf gesetzliche Richtlinien wurde eine dreigleisige Strategie für öffentliche Rechenschaftspflicht angenommen. Das erste Gleis betrifft die proaktive Offenlegung: Jährliche Ergebnisberichte an das Parlament und die staatliche Gesetzeskammer sind gesetzlich vorgeschrieben. Außerdem hat der Minister für ländliche Entwicklung seit Annahme des Gesetzes in jeder Tagung der Kammer eine Erklärung zum Beschäftigungsgarantiesystem NREGA vorgelegt. Das zweite Gleis betrifft die Information bei Zahlung: Der Öffentlichkeit müssen gegen Zahlung einer vorgeschriebenen Gebühr Dokumente vorgelegt werden. Das dritte Gleis betrifft den Sozialaudit: Gram Sabha muss einen Sozialaudit aller Arbeiten im Gram Panchayat durchführen, und Gram Panchayat muss dafür alle Unterlagen bereitstellen.

¹⁰⁴ Siehe General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 397-402.

¹⁰⁵ Siehe <http://india.gov.in/outerwin.php?id=http://nrega.nic.in/>.

*Effiziente und ordnungsgemäße Verwaltung/Gewährleistung
ausreichender Verwaltungskapazität und der Mitarbeiterausbildung*

127. Die Gewährleistung der Kohärenz und Koordinierung nationaler beitrags- und nicht beitragsgebundener Systeme und Programme der Sozialen Sicherheit ist eine Voraussetzung für die effiziente Verwaltung eines Systems der Sozialen Sicherheit sowie für die Verwirklichung eines effektiven und ausreichenden Schutzes der Bevölkerung. Verschiedene Aspekte einer guten Verwaltung wie z. B. ein klarer ordnungspolitischer Rahmen, Aufsichts- und Inspektionsmechanismen, eine dreigliedrige Beteiligung am Managementsystem, eine enge Koordination und mögliche Integration unterschiedlicher Systeme der Sozialen Sicherheit und der Verwaltung der Sozialen Sicherheit mit Arbeitsvermittlungsdiensten oder anderen öffentlichen Behörden werden in anderen Abschnitten dieses Berichts erörtert (siehe insbesondere den Abschnitt über finanzielle Tragfähigkeit, über Rechtsansprüche und über die Erleichterung der Übergänge von der informellen in die formale Wirtschaft). Der administrative Aufbau muss insgesamt den Anforderungen von Transparenz, Verlässlichkeit und Rechenschaftspflicht genügen. Erreicht wird dies durch unterschiedliche Vorkehrungen, z. B. eine öffentliche Verwaltung durch Ministerien, spezialisierte Stellen, semiautonome Institutionen, öffentlich-private Mischformen oder privatisierte Systeme unter öffentlicher Aufsicht. Eine der größten Herausforderungen für viele Verwaltungen der Sozialen Sicherheit ist die Gewährleistung eines adäquaten Qualifikationsniveaus der Funktionäre, die das System verwalten. Ein neuerer Trend in der staatlichen Praxis besteht darin, Überwachungsbemühungen zu verstärken und Leistungs- und Wirkungsindikatoren festzulegen, um festzustellen, ob das System im Hinblick auf die beabsichtigten Ziele zufriedenstellend funktioniert. So beinhalteten beispielsweise das Bolsa-Familia-Programm in Brasilien und das Progres/Oportunidades-System in Mexiko von Anfang an Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen.

Beachtung von Vorschriften und Minimierung von Betrug und Missbrauch

128. Die meisten Staaten berichten, dass die Verpflichtung zur Registrierung von Arbeitnehmern bei den Einrichtungen der Sozialen Sicherheit im allgemeinen beim Arbeitgeber liegt. Die innerstaatliche Gesetzgebung schreibt in der Regel vor, dass dies entweder unmittelbar vor Beschäftigungsaufnahme oder unmittelbar danach (z. B. innerhalb von drei oder zehn Tagen) zu erfolgen hat. Arbeitgeber sind ferner verpflichtet, für ihre Arbeitnehmer Beiträge zu berechnen, einzusammeln und zu zahlen und die entsprechenden Belege aufzubewahren. Der Staat hat wiederum das Recht und die Pflicht, die Einhaltung der Bestimmungen zu beaufsichtigen. Zahlreiche Staaten¹⁰⁶ haben Schutzmaßnahmen und Sanktionen eingeführt, um sicherzustellen, dass Arbeitgeber eine Registrierung nicht vermeiden, und sie haben die Arbeitsaufsichtsämter angewiesen, bei betrieblichen Inspektionsbesuchen und bei einer Prüfung der Dokumente von Arbeitgebern auch die Einhaltung von Verpflichtungen im Bereich der Sozialen Sicherheit zu kontrollieren. In anderen Ländern¹⁰⁷ ist die Aufsicht im System der Sozialen Sicherheit angesiedelt. So hat Schweden beispielsweise 2009 eine Aufsichtsbehörde für die Sozialversicherung eingerichtet, um die Einhaltung von Rechtsvorschriften zu verbessern. Einige andere Länder wie Benin, Madagaskar oder Senegal haben gemischte Systeme, wo sowohl Inspektoren für Soziale Sicherheit wie Arbeitsaufsichtsbeamte die Ein-

¹⁰⁶ Berichtet wurde dies beispielsweise von Argentinien, Demokratische Volksrepublik Laos, El Salvador, Fidschi, Lesotho, Litauen, Montenegro, Mosambik, Spanien, Sri Lanka und Ungarn. General Survey concerning social security instruments (2011), Abs. 344.

¹⁰⁷ Dies ist beispielsweise der Fall in Angola, Deutschland, Frankreich, Finnland, Griechenland, Indien, Marokko, Malaysia, Namibia, Nicaragua, Philippinen, Polen, Tunesien, Vereinigte Republik Tansania und den Vereinigten Staaten. Ebd., Abs. 345.

haltung der Rechtsvorschriften zur Sozialen Sicherheit überprüfen können. Jüngste Erfahrungen von Ländern wie Spanien, die Soziale Sicherheit und Arbeitsaufsichtsdienste in einer einzigen Institution zusammengelegt haben, im Aufsichtsamt für Arbeit und Soziale Sicherheit, zeigen, dass dies Effizienz und Effektivität verbessert. Die Kompetenzen dieser Institutionen umfassen das Recht zur Verhängung administrativer Sanktion, das Recht zur Einleitung von Rechtsverfahren und das Recht zur Registrierung nichtdeklarerter Arbeitnehmer bei den Einrichtungen der Sozialen Sicherheit¹⁰⁸. In vielen Ländern, wo bis zu 95 Prozent der Beschäftigten in der großen informellen Wirtschaft tätig sind, ist die Nichtbeachtung von Vorschriften weit verbreitet. Verschiedene Länder und Gewerkschaften äußerten ebenfalls Sorge über die mangelnde Durchsetzung bestehender Bestimmungen und die anhaltende Nichtbeachtung durch große Teile der Wirtschaft¹⁰⁹. Dies ist der Fall bei registrierten Unternehmen, die nicht alle ihre Arbeitskräfte deklarieren. Es gibt jedoch auch Fälle, wo nichtregistrierte Firmen, die vollständig außerhalb der Kontrolle der Sozialen Sicherheit oder anderer Arbeitsnormen operieren, keine Steuern zahlen und nichtregistrierte Arbeitskräfte beschäftigen. Die Konzeption der Leistungen des sozialen Basisschutzes wird in diesen Ländern ganz anders aussehen als in Ländern, wo die Mehrheit der Arbeitnehmer bei beitragsgebundenen Systemen der Sozialen Sicherheit registriert sind und Leistungen des sozialen Basisschutzes nur Randgruppen erfassen, die von den gesetzlichen Systemen noch nicht oder nur unzureichend geschützt werden.

129. Daher ist die Minimierung der Nichtbeachtung von Vorschriften ein wichtiges Element, um soziale Basisschutzniveaus praktikabler und tragfähiger zu machen, und zahlreiche Länder¹¹⁰ haben Maßnahmen ergriffen, um undeklarierte Arbeit und die Nichteinhaltung von Vorschriften durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu bekämpfen. Dies umfasst auch Kampagnen, um Unternehmen und Arbeitnehmer anzuregen, Teil der formalen Wirtschaft zu werden, die Einrichtung von Betrugs-Hotlines, höhere Geldstrafen und strengere Sanktionen sowie die Verbesserung der Ausbildung von Bediensteten aller beteiligten Stellen. Die Rechte der Bediensteten von Einrichtungen der Sozialen Sicherheit im Hinblick auf Zusammenarbeit, Datenaustausch und gemeinsame Nutzung von Informationen mit dem Finanzministerium, Arbeitsaufsichtsbeamten, Steuerbehörden und anderen öffentlichen Verwaltungsstellen oder Instanzen sowie mit Banken sind ausgeweitet worden. Weitere Maßnahmen sind die Zentralisierung von Akten und der Erhebung von Beiträgen. Was Letzteres anbetrifft, so haben viele Länder die Effizienz von Einhaltung von Vorschriften verbessert, indem sie eine zentrale Einrichtung der Sozialen Sicherheit für die Sammlung und Verwaltung von Beiträgen geschaffen haben¹¹¹ oder indem sie die Beitragserhebung mit dem Einzug von Steuern zusammengelegt haben¹¹². Dies ermöglichte bedeutende Skalenvorteile, geringere Kosten und

¹⁰⁸ In der General Survey concerning social security instruments (2011) werden diese Kompetenzen und die bei Nichteinhaltung verhängten Sanktionen in den Abs. 351-359 eingehender erörtert.

¹⁰⁹ Zum Beispiel Gewerkschaften von Argentinien, Italien oder Peru sowie Regierungsberichte von Äthiopien, Argentinien, Australien, Belize, Chile, Dem Plurinationalen Staat Bolivien, Dschibuti, Ghana, Guatemala, Kamerun, Kanada, Kolumbien, Litauen, Mali, Marokko, Mauritius, Mosambik, Namibia, Panama, Philippinen, Portugal, Republik Korea, Swasiland, Uganda und Uruguay. Ebd., Abs. 367-373.

¹¹⁰ Beispiele sind Argentinien, Demokratische Volksrepublik Laos, Deutschland, Frankreich, Gambia, Italien, Lesotho, Mali, Schweiz und die Türkei. Ebd., Abs. 364-373.

¹¹¹ Diese Praxis gibt es beispielsweise in Ägypten, Algerien, Aserbaidshan, Belarus, Brasilien, China, Frankreich, Ghana, Israel, Japan, Kuwait, Madagaskar, Mexiko, Namibia, Polen, Saudi-Arabien, Simbabwe, Spanien, Thailand, Tschechische Republik, Tunesien und Uganda. Ebd., Abs. 382.

¹¹² Beispiele für solche Länder sind Albanien, Argentinien, Australien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Estland, Finnland, Irland, Italien, Kanada, Kroatien, Litauen, Montenegro, Neuseeland, Niederlande, Norwegen,

Betrugsfälle sowie weniger nichtdeklarierte Arbeit und Hinterziehung von Beiträgen zur Sozialen Sicherheit. Andererseits wurde festgestellt, dass in Ländern mit einer sehr fragmentierten Struktur ihres Systems der Sozialen Sicherheit, mit vielen Organisationen, einer mangelnden Koordination und keiner zentralen Aufsicht der Einhaltung von Rechtsvorschriften eine Tendenz zu einer hohen Nichtbeachtung dieser Vorschriften und allgemein zu hohen Verwaltungskosten bestand.

130. Maßnahmen zur Förderung des Übergangs von Arbeitslosigkeit zu einer formalen Beschäftigung wurden bereits im Abschnitt über Politikkohärenz diskutiert. Der jüngste Trend für eine bessere Integration von aktiven Beschäftigungspolitiken und Politiken der Sozialen Sicherheit, auch durch integrierte Managementmodelle, die es Arbeitslosen gestatten, bei einer einzigen Institution Leistungen zu beantragen und Arbeitsvermittlungsdienste in Anspruch zu nehmen, haben die Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung in verschiedenen Ländern deutlich verbessert.

2.9. Ausweitungsprozesse ¹¹³

2.9.1. Internationaler rechtlicher und konzeptioneller Rahmen

131. Die Internationale Arbeitskonferenz 2011 hat der Schließung von Deckungslücken höchste Priorität eingeräumt. In ihren Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) wurde bekräftigt, notwendig seien „wirksame nationale Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit im Einklang mit den nationalen Prioritäten, Verwaltungskapazitäten und finanziellen Möglichkeiten (...)“. Ferner kamen sie zu dem Schluss, „diese nationalen Strategien sollten darauf abzielen, eine universelle Deckung der Bevölkerung zumindest mit Mindestschutzniveaus (horizontale Dimension) zu erreichen und schrittweise höhere Schutzniveaus, die sich an den aktuellen IAO-Normen über Soziale Sicherheit orientieren, sicherzustellen (vertikale Dimension). Die beiden Dimensionen der Ausweitung des Deckungsumfangs stehen im Einklang mit den Bemühungen um die Einhaltung der Anforderungen des Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, und sind von gleicher Bedeutung und sollten nach Möglichkeit gleichzeitig verfolgt werden“ ¹¹⁴. Nach den Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) sollte sich die Empfehlung „mit der Ausweitung des Erfassungsbereichs auf weitere Gruppen der Bevölkerung befassen (horizontale Ausweitung des Erfassungsbereichs) und so die Verwirklichung nationaler sozialer Basisschutzniveaus unterstützen. Was die progressive Gewährleistung höherer Schutzniveaus betrifft (vertikale Ausweitung des Erfassungsbereichs), so würde die Empfehlung Mitgliedstaaten nahelegen, dass Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, und andere aktuelle Übereinkommen der IAO zur Sozialen Sicherheit zu ratifizieren bzw. wenn sie diese bereits ratifiziert haben, deren effektive Umsetzung zu gewährleisten“ ¹¹⁵.

132. Der Grundsatz der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf Soziale Sicherheit ist im Menschenrechtsrahmen der UN niedergelegt und allgemein anerkannt. Wie im Fall anderer wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte wird das Recht auf Soziale

Republik Moldau, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten. Ebd., Abs. 381.

¹¹³ Für weitere Informationen siehe auch General Survey concerning social security instruments (2011), Teil III, Kap. 1; Bericht für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, Kap. 5.1; *Extension Guide*, Kap. 2.1.

¹¹⁴ Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011), Abs. 8.

¹¹⁵ Ebd., Anhang, Abs. A2.

Sicherheit im Einklang mit dem Stand der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Staates und den vorhandenen finanziellen Ressourcen schrittweise verwirklicht. Der IPWSKR sieht diesbezüglich vor, dass Vertragsstaaten verpflichtet sind, durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach durch die Entwicklung mittel- und langfristiger Politiken und Programme die Verwirklichung der vom IPWSKR anerkannten Rechte zu erreichen¹¹⁶. Zwar bietet das Konzept der „schrittweisen Verwirklichung“ dem Staat einen gewissen Spielraum bei der vollständigen Verwirklichung des Rechts, der AWSKR der UN verlangt jedoch von Vertragsstaaten in der Praxis, dass sie nachweisen, dass sie sich so rasch und effektiv wie möglich auf dieses Ziel zubewegen¹¹⁷. Die schrittweise Verwirklichung impliziert auch, dass Staaten im Allgemeinen „alle bewusst rückwärts gerichtete Maßnahmen“, die den Deckungsbereich oder das vom System der Sozialen Sicherheit gebotene Leistungsniveau verringern, vermeiden¹¹⁸.

2.9.2. Innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

133. Die Herausforderungen bei einer progressiven Ausweitung des Erfassungsbereichs der Sozialen Sicherheit und die diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen fallen je nach Region und Entwicklungsstadium unterschiedlich aus. In Ländern mit sehr großen informellen Wirtschaften und einem geringen Erfassungsbereich führt die unzureichende Deckung ländlicher Bevölkerungsgruppen und städtischer Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft sowie der Heimarbeiter oder Hausangestellten oft zu besonderen Problemen. In Ländern mit ausgereiften Systemen beziehen sich die Probleme eher auf das sich wandelnde Wesen des Arbeitsmarkts, wozu oft ein stetiges Wachstum der selbständigen Erwerbstätigkeit und eine zunehmende Prekarität z. B. durch verstärkte Zeitarbeit, Saisonarbeit, Teilzeitarbeit usw. gehören.

134. Im Verlauf der letzten drei Jahrzehnte wurden in Ländern aller Einkommens- und Entwicklungsstadien reichhaltige Erfahrungen mit der Ausweitung der Sozialen Sicherheit gesammelt. Die Strategien sind bemerkenswert unterschiedlich, je nach politischem, kulturellem, wirtschaftlichem und historischem Kontext, von verstärkten Maßnahmen zur Verbesserung der Einhaltung von Rechtsvorschriften und einem Trend zu verstärkter Formalisierung, um so Zugang zu bestehenden Systemen der Sozialen Sicherheit zu ermöglichen, z. B. für selbständig Erwerbstätige oder Arbeitnehmer der informellen Wirtschaft, bis zu besonderen Systemen für Arbeitnehmer der informellen Wirtschaft oder der Entwicklung von innovativen Systemen für bestimmte Arbeitnehmerkategorien. Maßnahmen mit dem Ziel, bestehende Systeme für ungeschützte Personen attraktiver zu machen, umfassen die Herabsetzung der notwendigen Mindestzahl von Beschäftigten, um in den Erfassungsbereich eines Systems der Sozialen Sicherheit zu fallen, oder die Lockerung bestimmter Zugangsbedingungen wie die Anzahl der Dienstjahre oder Beitragsperioden, die Verringerung von Beiträgen, der Erlass ausstehender Zahlungen oder die Zulassung der Möglichkeit, für fehlende Beitragszeiten Zahlungen zu leisten.

135. So hat beispielsweise Ecuador 2010 einen Prozess zur Reform des Systems der Sozialen Sicherheit eingeleitet, der auf zwei Strategien beruht: Aggressive Bemühungen um eine verstärkte Einhaltung von Vorschriften auf Seiten der lohnabhängigen Beitrags-

¹¹⁶ IPWSK, Art. 2(1).

¹¹⁷ AWSKR, Allgemeine Bemerkung Nr. 19, Abs. 62. Diesbezüglich legt Abs. 68 fest, dass Staaten im Hinblick auf die Überwachung von Fortschritten gehalten sind, einen Aktionsplan zur Verwirklichung des Rechts aufzustellen. Dieser Aktionsplan sollte Ziele und Benchmarks (konkrete Leistungsnachweise) enthalten, die an konkrete Zeitrahmen gekoppelt sind.

¹¹⁸ Ebd., Abs. 64.

zahler (d.h. derer, die nicht registriert sind, obwohl ihre Registrierung vorgeschrieben ist) und die Einbeziehung Selbständiger und Bedürftiger¹¹⁹. Zusätzlich zu verschiedenen Systemen wie NREGA und Rashtrya Swarthya Bima Yojna (RSBY), die speziell auf den informellen Sektor ausgerichtet sind, hat Indien vor kurzem das Gesetz über Soziale Sicherheit für die Arbeitnehmer des nicht organisierten Sektors, 2008, angenommen, das die Gestaltung von Politiken und Programmen zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf den informellen Sektor weiter erleichtern wird. Südafrika hat die Arbeitslosenversicherung auf Hausangestellte und saisonale Arbeitskräfte in der Landwirtschaft ausgeweitet¹²⁰. Bis 2003 bildeten die Hausangestellten die größte einzelne Arbeitnehmerkategorie im Land, deren Anzahl sich auf etwa 1 Million belief und die fast alle vom staatlichen Arbeitslosenversicherungsfonds ausgeschlossen waren. 2002 angenommene Gesetzesvorschriften verlangen, dass Hausangestellte und ihre Arbeitgeber ab 2003 Beiträge zum Fonds der Arbeitslosenversicherung leisten. 2008 erreicht die Anzahl der registrierten Arbeitnehmer 633.000, und über 324.000 Hausangestellte bezogen Leistungen für Arbeitslosigkeit, Mutterschaft oder Adoption sowie Leistungen bei Krankheits- oder Todesfällen. Dies zeigt, dass eine deutliche Ausweitung des Deckungsbereichs auf den informellen Sektor möglich ist, wenn geeignete Strategien gewählt werden, die die besonderen Schwierigkeiten unterschiedlicher Arbeitnehmergruppen berücksichtigen. Argentinien, El Salvador, Guatemala, Honduras und Uruguay haben ebenfalls Maßnahmen zur Ausweitung des Erfassungsbereichs der Sozialen Sicherheit auf Hausangestellte ergriffen. Algerien hat zwei Verordnungen angenommen, die es Teilzeitbeschäftigten und Heimarbeitern ermöglichen, in Systeme der Sozialen Sicherheit aufgenommen zu werden. Verschiedene Länder haben spezielle Systeme entwickelt, um den Deckungsbereich auf ländliche Gebiete und/oder landwirtschaftliche Arbeitskräfte auszuweiten. So hat beispielsweise Brasilien 1971 erfolgreich ein nicht beitragsgebundenes ländliches Rentensystem (Prêvidencia Rural) eingeführt, und China hat 2009 ein System für eine Grundrente für ländliche Arbeitskräfte auf den Weg gebracht. Die Verfassung Südafrikas verweist ausdrücklich auf die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf Zugang zu Gesundheitsversorgungsdiensten und Sozialer Sicherheit, im Rahmen der verfügbaren Ressourcen des Staates und im Rahmen einer schrittweisen Realisierung. So hat das Land beispielsweise sein Kindergeldprogramm ausgeweitet, indem es das Alter für die Anspruchsberechtigung schrittweise angehoben hat. Durch die Herabsetzung des Alters für eine Anspruchsberechtigung wurde die Deckung der Sozialen Sicherheit in Nepal ausgeweitet. Albanien hat ländliche Renten mit dem Ziel angehoben, im Lauf der Zeit ein vergleichbares Niveau wie bei städtischen Renten zu erreichen. In Mexiko wird die Erfassung landwirtschaftlicher Hilfskräfte erleichtert, indem Arbeitnehmer und Arbeitgeber von der Zahlung eines Teils der Beiträge befreit werden. Andere Länder lehnen die Idee der Einrichtung von Systemen für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern oder Wirtschaftssektoren ausdrücklich ab und organisieren Systeme der Sozialen Sicherheit nach Alter, Mitteln und Wohnsitz¹²¹.

136. In den letzten Jahren haben viele Länder¹²² Maßnahmen ergriffen, um die Deckung der selbständig Erwerbstätigen zu verbessern, hauptsächlich durch den vorge-

¹¹⁹ ILO/UNDP/Global South-South Development Academy: *Successful social protection floor experiences: Sharing innovative experiences*, Bd. 18 (New York, 2011), S. 248.

¹²⁰ ISSA: *Good practice review: Extending social security coverage in Africa*, Working Paper, 2009, S. 19, www.issa.int/content/download/91344/1830606/.../2-paper2-MSamson.pdf.

¹²¹ Die General Survey concerning social security instruments (2011), erörtert die Ausweitung der Deckung auf bestimmte Arbeitnehmerkategorien in Abs. 307-329.

¹²² Beispiele sind die Arabische Republik Syrien, Belize, Chile, Deutschland, Dominica, Finnland, Honduras, Indonesien, Jamaika, Kanada, Lettland, Litauen, die Schweiz, die Republik Korea, die Republik Moldau, Suriname und die Tschechische Republik. Ebd., Abs. 325-329.

schriebenen oder freiwilligen Beitritt zu bestehenden Systemen, gelegentlich mit dem Anreiz, ihnen einen Teil der Beiträge zu erlassen. Andere Länder haben die Deckung auf Arbeitnehmer der informellen Wirtschaft und andere derzeit ungeschützte Personen ausgeweitet, indem sie universelle Systeme eingeführt haben. Vierzehn Länder¹²³ haben steuerfinanzierte universelle Systeme für eine Basisrente eingerichtet, während 22 Länder¹²⁴ universelle soziale Altersrenten für alle bereitstellen, die keine andere Altersrente beziehen¹²⁵.

137. Verschiedene Länder haben den Deckungsbereich des Schutzes der Sozialen Sicherheit ausgeweitet durch eine Beitragssubvention oder -befreiung für diejenigen, die keine Beiträge leisten können. Beispiele sind das universelle Gesundheitsfürsorgesystem in Thailand, das nationale Krankenversicherungssystem in Ghana und das landesweite genossenschaftliche Gesundheitssystem (Mutuelles de Santé) in Ruanda.

138. Die Ausweitung der Garantien des sozialen Basisschutzes bedeutet nicht nur eine graduelle Ausweitung der Erfassung der Bevölkerung, sondern auch der Bandbreite und Höhe von Leistungen. Da einige Länder möglicherweise nicht in der Lage sind, unverzüglich alle erforderlichen Elemente einzuführen, die notwendig sind, um Einkommenssicherheit während des Lebenszyklus und Zugang zu ärztlicher Betreuung sicherzustellen, müssen Länder möglicherweise enge Zugangskriterien festlegen, die graduell erweitert werden, oder die Einführung von Leistungen für Kinder, Ältere oder Menschen im erwerbsfähigen Alter nach nationalen Bedürfnissen und Prioritäten staffeln. In ähnlicher Weise haben einige Länder im Einklang mit der wirtschaftlichen Entwicklung und inländischen Ressourcen Zugangskriterien schrittweise ausgeweitet und die Höhe von Leistungen angehoben. So hat beispielsweise Nepal 1995 ein universelles System für eine Sozialrente für über 75-Jährige eingeführt. Im Haushaltsjahr 2008-09 senkte die Regierung Nepals die Altersgrenze für Ältere von 75 auf 70 Jahre, und vor kurzem wurde sie für besonders gefährdete Gruppen erneut auf 65 Jahre abgesenkt. Gleichzeitig wurde die Höhe der Leistungen schrittweise auf den gegenwärtigen Stand von 500 Rupien (7 US-Dollar PPP) angehoben. Dies wird zwar noch immer als zu gering kritisiert, es ist jedoch erheblich mehr als der ursprüngliche Betrag von 100 Rupien. In ähnlicher Weise hat Ghana erst Schwangere, dann Kinder unter sechs Jahren und später unter 18 Jahren von der Beitragszahlung zur nationalen Krankenversicherung befreit. Das an Bedingungen geknüpfte Programm Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP) für Geldleistungen in Ghana wird schrittweise eingeführt, indem zunächst die ärmsten Gebietsräte in jedem Distrikt erfasst werden.

2.10. Vorläufige Schlussfolgerung: Ermittlung von Elementen einer Empfehlung zu sozialen Basisschutzniveaus

139. Internationale Rechtsinstrumente streben eine universelle Deckung und allgemeinen Schutz an. Dennoch bestehen überall in der Welt weiterhin Deckungslücken und Unzulänglichkeiten bei der Leistungshöhe. Zwar wurde im Rahmen einer Reihe innova-

¹²³ Botsuana, Brunei Darussalam, Cook-Inseln, Der Plurinationale Staat Bolivien, Kenia, Kiribati, Kosovo, Mauritius, Namibia, Neuseeland, Sambia, Samoa, Seychellen, Timor-Leste (HelpAge International Pension Watch Database, a.a.O.).

¹²⁴ Aserbaidshan, Bahamas, Barbados, Belarus, Bermuda, Estland, Finnland, Kasachstan, Kirgistan, Lesotho, Lettland, Litauen, Mazedonien, Nepal, Panama, Republik Moldau, Schweden, Swasiland, Thailand, Turkmenistan, Vietnam und Zypern. Ebd.

¹²⁵ Ebd.

tiver Systeme versucht, in verschiedenen Ländern Afrikas, Asiens, Europas und Amerikas Schutzlücken zu schließen, doch nicht viele dieser innerstaatlichen Systeme wurden als Teil eines kohärenten rechtlichen Rahmens formuliert, der ausdrücklich eine Komponente eines strategischen nationalen Entwicklungsplans darstellt. Und wo dies der Fall war, bleibt die erfolgreiche Umsetzung oft eine Herausforderung.

140. Die 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz hat in den Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit (2011) festgestellt, dass es offensichtlich nötig ist, dass die IAO Leitlinien zu grundlegender Sozialer Sicherheit durch nationale soziale Basisschutzniveaus erarbeitet. Eine neue Empfehlung zu sozialen Basisschutzniveaus wäre die erste internationale Urkunde, die den neuen Realitäten der Sozialen Sicherheit umfassend Rechnung tragen würde.

141. Aus der genannten Analyse der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis, dem Status des Völkerrechts zu dieser Frage sowie aus den Diskussionen der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz und ihren Schlussfolgerungen können eine Reihe wesentlicher Elemente für eine neue mögliche Empfehlung abgeleitet werden. Bei diesen Elementen handelt es sich um Folgendes:

- a) Die Notwendigkeit, nationale soziale Basisschutzniveaus als eine kohärente, umfassende und koordinierte Reihe auf nationaler Ebene festgelegter grundlegender Garantien der Sozialen Sicherheit in eine weiter gefasste nationale Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit einzubetten, die wiederum integraler Bestandteil weiterer nationaler Entwicklungsrahmen sein sollte.
- b) Aktuelle Urkunden der IAO zur Sozialen Sicherheit boten und bieten in vielen Fällen weiterhin eine hilfreiche Orientierung bei der Festlegung über dem Basisniveau liegender Ziele der Sozialen Sicherheit.
- c) Es gibt eine Reihe gemeinsamer Grundsätze für nationale Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit, die ihre langfristige politische, finanzielle und wirtschaftliche Tragfähigkeit untermauern. Dabei handelt es sich um:
 - i) die Notwendigkeit, als letztlches Ziel einen adäquaten sozialen Schutz für alle während des gesamten Lebenszyklus und im Einklang mit nationalen sozialen Bedürfnissen und wirtschaftlichen und fiskalischen Fähigkeiten zu formulieren;
 - ii) die Notwendigkeit einer schrittweisen Umsetzung nationaler Ausweitungstrategien, einschließlich von Garantien des sozialen Basisschutzes, jedoch mit einer klaren Festlegung von Schritten und Meilensteinen, um das Gesamtziel nicht aus den Augen zu verlieren;
 - iii) die Notwendigkeit, bei der Formulierung der Ausweitung der Sozialen Sicherheit und der Strategien des sozialen Basisschutzes klare Verbindungen und Kohärenz mit beschäftigungspolitischen und anderen nationalen sozialen und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen zu schaffen;
 - iv) die Notwendigkeit, Ziele wie die Vermeidung von Armut, Schutz vor sozialen Risiken und die Befähigung einzelner, Chancen auf eine menschenwürdige Beschäftigung und Unternehmertum wahrzunehmen, miteinander zu verbinden;
 - v) die Notwendigkeit, fundierte Finanzierungsmethoden und Verfahren des Finanzmanagements sorgfältig und auf transparente Weise anzuwenden, um den nationalen Konsens zu Reichweite und Umfang der Sozialen Sicherheit aufrechtzuerhalten;

- vi) die Notwendigkeit, Garantien und Leistungen in der innerstaatlichen Gesetzgebung zu verankern, um die Verlässlichkeit und Planbarkeit von Leistungen festzulegen;
- vii) die Notwendigkeit, robuste und transparente Leitungsgrundsätze festzulegen, einschließlich der zentralen Verantwortlichkeit des Staates und der Rolle der Sozialpartner und Leistungsempfänger bei der Konzeption, dem allgemeinen und finanziellen Management und der Überwachung von Systemen der Sozialen Sicherheit;
- viii) die Notwendigkeit, gleichstellungsorientierten Ansätzen besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

142. Zusätzlich zu diesen gemeinsamen Grundsätzen gibt es eine Reihe von Elementen, die weiterhin der Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten unterliegen müssen und in technischer Hinsicht nicht allgemein vorgeschrieben werden können. Dabei handelt es sich um:

- a) Der genaue Umfang und die Art der Leistungen, die organisatorische und konzeptionelle Form (d.h. universelle Leistungen, versicherungsbasierte Leistungen, an eine Bedarfsprüfung und/oder Bedingungen geknüpfte Leistungen, Geld- oder Sachleistungen) für die Umsetzung der Garantien des sozialen Basisschutzes, die nur auf nationaler Ebene festgelegt werden können.
- b) Die Höhe der Leistungen, die nur gemäß den innerstaatlichen Umständen festgelegt werden kann, z. B. Höhe und Verteilung des Einkommens im Land, Verfügbarkeit einer Infrastruktur für Gesundheits- und Sozialdienste, Dimension der innerstaatlichen fiskalischen Möglichkeiten usw.

143. Im folgenden Abschnitt wird versucht, die genannten Grundsätze und Elemente in einem Fragebogen zusammenzufassen. Die Antworten auf den Fragebogen werden beim Inhalt einer möglichen neuen Empfehlung als Richtschnur dienen.

Fragebogen

Einleitung

Auf seiner 311. Tagung (Juni 2011) beschloss der Verwaltungsrat, die Tagesordnung der 101. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (Juni 2012) durch einen Gegenstand zur Normensetzung mit der Bezeichnung „Ausarbeitung einer eigenständigen Empfehlung zum sozialen Basisschutz“ (einmalige Beratung) zu vervollständigen und das vorgeschlagene Programm mit verkürzten Fristen anzunehmen¹. Zweck des nachstehenden Fragebogens ist es, die Auffassungen der Mitgliedstaaten zum Geltungsbereich und zum Inhalt der vorgeschlagenen Empfehlung in Erfahrung zu bringen. Bei der Abfassung des Fragebogens wurden die von der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit)² berücksichtigt, insbesondere in Bezug auf das Ziel und die Elemente einer möglichen Empfehlung.

Gemäß Artikel 38 der Geschäftsordnung werden die Regierungen ersucht, ihre Auffassungen nach Befragung der maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu übermitteln. Solche Befragungen sind obligatorisch im Fall von Mitgliedern, die das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, ratifiziert haben. Die zuständigen Ministerien werden gebeten, bei der Abfassung der Antworten auf diesen Fragenbogen andere einschlägige Stellen zu konsultieren.

Die Mitglieder werden gebeten, sich bei der Ausarbeitung ihrer Antworten vor Augen zu halten, dass im Licht der von der 100. Tagung (2011) der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit), die aus der allgemeinen Aussprache auf dieser Tagung der Konferenz hervorgegangen sind, die einschlägige normensetzende Tätigkeit auf die Annahme einer Empfehlung ausgerichtet werden sollte. Eine solche Empfehlung sollte die bestehenden Normen ergänzen und den Mitgliedstaaten Leitlinien zur Einrichtung ihres sozialen Basisschutzes im Rahmen ihres umfassenden Systems der Sozialen Sicherheit, das an innerstaatliche Umstände und Entwicklungsstadien angepasst ist, bieten³. Der Begriff „sozialer Basisschutz“ wird als globales Konzept verwendet, das von jedem Mitglied auf nationaler Ebene entsprechend seinen Umständen und seinem Entwicklungsstand umgesetzt wird; wo auf nationale Gegebenheiten kollektiv Bezug genommen wird, kann der Begriff „soziale Basisschutzniveaus“ verwendet werden.

¹ Siehe Dok. GB.311/6 (Juni 2011), Abs. 3 und Anhang.

² Siehe die Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit) und ihren Anhang in *Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection, Provisional Record No. 24*, 100. Tagung, Internationale Arbeitskonferenz) (Juni 2011).

³ Ebd., Abs. 31 und 37.

Damit das Amt die Antworten auf den Fragebogen bei der Ausarbeitung des Berichts für die Beratung auf der Konferenz berücksichtigen kann, müssen die Antworten spätestens bis 1. November 2011 im Amt eintreffen. Der Fragebogen ist auch auf der IAA-Website unter der folgenden Adresse zugänglich: www.ilo.org/.

I. Vorfragen

1. *Geben Sie bitte Rechtsvorschriften oder Praktiken, einschließlich Fallrecht, Programmen und Politiken, Ihres Landes an, die dem Amt in Beantwortung des gemäß Artikel 19 der Verfassung vorgelegten Fragebogens zu den Instrumenten über Soziale Sicherheit⁴ nicht schon übermittelt worden sind (schicken Sie nach Möglichkeit bitte eine Kopie oder einen Weblink):*

Bemerkungen:

II. Präamble

2. *Sollte die Präambel der Empfehlung hinweisen auf die Erklärung von Philadelphia; die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948; die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung; und die anhaltende Relevanz der Übereinkommen und Empfehlungen der IAO über Soziale Sicherheit, insbesondere des Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, der Empfehlung (Nr. 67) betreffend Sicherung des Lebensunterhaltes, 1944, und der Empfehlung (Nr. 69) betreffende ärztliche Betreuung, 1944?*

☐

Ja

☐

Nein

Bemerkungen:

3. *Sollte die Präambel anerkennen, dass Soziale Sicherheit eine soziale und wirtschaftliche Notwendigkeit für die Entwicklung und den Fortschritt ist und:*
 - a) *ein wichtiges Instrument zum Abbau, zur Linderung und zur Verhinderung von Armut, sozialer Ausgrenzung und sozialer Unsicherheit?*

☐

Ja

☐

Nein

Bemerkungen:

⁴ Siehe *General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Report III (Part IB), 100. Tagung, Internationale Arbeitskonferenz (Juni 2011) (die Fragen finden sich in Anhang V).

- b) *eine Investition in Menschen, die es ihnen gestattet, sich an notwendige strukturelle Veränderungen in der Wirtschaft und auf den Arbeitsmärkten anzupassen, und ein wirksamer automatischer Stabilisator in Krisenzeiten und danach?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

4. *Sollten weitere Erwägungen in die Präambel aufgenommen werden?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

III. Zielsetzung

5. *Sollte die Empfehlung den Mitgliedern Orientierungshilfe im Hinblick auf die Verwirklichung des Menschenrechts auf Soziale Sicherheit bieten:*

- a) *zur Einrichtung eines sozialen Basisschutzes im Rahmen eines breiteren Systems der Sozialen Sicherheit, das an innerstaatliche Umstände und Entwicklungsstadien angepasst ist?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

- b) *zur Verwirklichung ihres sozialen Basisschutzes im Rahmen einer Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit, die möglichst vielen Menschen schrittweise ein höheres Niveau der Sozialen Sicherheit gewährleistet und mit der Sozial-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitglieder in Einklang steht?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

IV. Innerstaatlicher sozialer Basisschutz

6. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder so rasch wie möglich ihren sozialen Basisschutz einrichten und verwirklichen sollten, mit grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit, durch die sichergestellt wird, dass alle Bedürftigen während ihres gesamten Lebens Zugang zu wesentlicher Gesundheitsversorgung haben und sich diese leisten können und Einkommenssicherheit zumindest auf einem national festgelegten Mindestniveau haben?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

7. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass jedes Mitglied mindestens die folgenden grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit vorsehen sollte:*

- a) *alle Personen, die sich gewöhnlich im Land aufhalten, verfügen über den notwendigen finanziellen Schutz, um Zugang zu national definierten Leistungen einer wesentlichen Gesundheitsversorgung, einschließlich des Mutterschutzes, zu haben?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

- b) *alle Kinder genießen Einkommenssicherheit, zumindest auf einem national festgelegten Mindestniveau, durch Familienleistungen/Leistungen für Kinder als Geld- oder Sachleistungen, die darauf abzielen, den Zugang zu Ernährung, Bildung und Betreuung zu erleichtern?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

- c) *alle Personen in den aktiven Altersgruppen, die sich gewöhnlich im Land aufhalten und die nicht in der Lage sind, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, genießen eine Mindesteinkommenssicherheit durch Sozialhilfe, Mutterschaftsleistungen, Leistungen bei Invalidität, sonstige Sozialtransfers als Geld- oder Sachleistungen oder öffentliche Beschäftigungsprogramme?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

und

- d) *alle alten Menschen, die sich gewöhnlich im Land aufhalten, genießen Einkommenssicherheit, zumindest auf einem national festgelegten Mindestniveau, durch Geld- oder Sachleistungen?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

8. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass:*

- a) *die grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit gesetzlich als ein Recht anerkannt werden sollten, das mit Hilfe einfacher und rascher Beschwerde- und Einspruchsverfahren, die durch innerstaatliche Rechtsvorschriften festgelegt werden, durchgesetzt werden kann?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

- b) *die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen angemessene Leistungen sowie Anspruchsvoraussetzungen festlegen sollten, die angemessen, verhältnismäßig, transparent und nichtdiskriminierend sind?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

9. Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit unter Berücksichtigung der folgenden Aspekte auf nationaler Ebene festgelegt werden sollten?

- a) Das Mindestniveau der Einkommenssicherheit sollte mindestens dem Geldwert eines national festgelegten Korbs von wesentlichen Gütern und Dienstleistungen entsprechen, der für ein gesundes und menschenwürdiges Leben benötigt wird?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

- b) Die Mindestniveaus der Einkommenssicherheit können einvernehmlich bestimmten Armutsgrenzen, festgelegten Einkommensschwellen für Leistungen der Sozialhilfe oder sonstigen in der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis festgelegten Niveaus entsprechen?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

- c) Der finanzielle Schutz für wesentliche Güter und Dienstleistungen der Gesundheitsversorgung sollte ausreichend sein, um einen Zugang im Bedarfsfall sicherzustellen, ohne die Armutsrisiken und die Verletzlichkeit derjenigen, die Gesundheitsversorgung benötigen, zu erhöhen?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

- d) *Die Niveaus der grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit sollten durch ein transparentes, gesetzlich festgelegtes Verfahren regelmäßig überprüft werden?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

und

- e) *Die Festlegung und Überprüfung der Niveaus dieser Garantien sollte einen wirksamen sozialen Dialog unter Einbeziehung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie der Leistungsempfänger und der zuständigen öffentlichen Stellen einschließen?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

10. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass der soziale Basisschutz:*

- a) *den effektiven Zugang zu wesentlichen Gütern und Dienstleistungen, wie sie auf nationaler Ebene definiert werden, erleichtern sollte?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

- b) *produktive Wirtschaftstätigkeit und die formelle Beschäftigung fördern sollte?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

und

- c) *in enger Koordinierung mit anderen Politiken verwirklicht werden sollte, die die Qualifikationen und die Beschäftigungsfähigkeit verbessern, die Informalität und Prekarität der Beschäftigung verringern, menschenwürdige Arbeitsplätze schaffen und Unternehmertum und nachhaltige Unternehmen fördern?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

11. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder zur Verwirklichung der grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit ihres sozialen Basisschutzes unterschiedliche Mittel und Ansätze verwenden können, darunter universelle Leistungssysteme, Sozialversicherung, öffentliche Beschäftigungsprogramme und Beschäftigungsunterstützungsprogramme sowie Systeme der Sozialhilfe, die Menschen mit niedrigem Einkommen Leistungen gewähren, oder geeignete Verbindungen solcher Maßnahmen?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

12. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Verwirklichung des nationalen sozialen Basisschutzes, wenn er wirksam sein soll, eine geeignete Mischung aus Präventiv- und Förderungsmaßnahmen, Leistungen und Sozialdiensten erfordert?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

13. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass:*

- a) *Die Mitglieder verschiedene Optionen wählen können, um die erforderlichen Mittel zur Sicherstellung der finanziellen und fiskalischen Tragfähigkeit ihres sozialen Basisschutzes aufzubringen, wobei die Beitragskapazitäten verschiedener Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen sind?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

und dass insbesondere:

- b) *Diese Optionen eine bessere Durchsetzung der Steuer- und Beitragsverpflichtungen, eine Neupriorisierung der Ausgaben und eine Verbreiterung der Einnahmenbasis einschließen können?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

14. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass der nationale soziale Basisschutz grundsätzlich aus inländischen Mitteln finanziert werden sollte, wobei jedoch darauf hinzuweisen ist, dass manche Länder mit niedrigem Einkommen möglicherweise vorrübergehende internationale finanzielle Unterstützung in Anspruch nehmen müssen?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

V. Nationale Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit

15. Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder im Rahmen eines wirk-samen Prozesses des sozialen Dialogs eine langfristige Strategie zur Auswei-tung der Sozialen Sicherheit gestalten sollten, die Lücken im Schutz feststellt und bestrebt ist, diese durch den Aufbau eines umfassenden Systems der Sozialen Sicherheit zu schließen?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

16. Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Strategie eines Mitglieds zur Aus-weitung der Sozialen Sicherheit:

a) die Verwirklichung eines sozialen Basisschutzes priorisieren sollte?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

und

b) gleichzeitig bestrebt sein sollte, ein fortschreitend höheres Niveau der Einkommenssicherheit und Zugang zur Gesundheitsversorgung so viel Menschen wie möglich und sobald wie möglich zu gewährleisten?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

17. Sollte die Empfehlung vorsehen, dass Mitglieder, deren wirtschaftliche und fis-kalische Kapazitäten unzureichend sind, um das gesamte Spektrum der Garan-tien des sozialen Basisschutzes zu verwirklichen, in ihrer Strategie zur Aus-weitung der sozialen Sicherheit den ungefähren Zeitplan und die Reihenfolge der möglichen Einführung der gesamten Garantien festlegen und angeben soll-

ten, wie die inländischen Mittel zur Deckung der geplanten Ausgaben aufgebracht werden könnten?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

18. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder die Einrichtung von Mechanismen auf der Grundlage eines effektiven sozialen Dialogs in Erwägung ziehen sollten, um den Deckungsumfang der Sozialen Sicherheit weiter auszubauen und ein umfassendes System der Sozialen Sicherheit, das mit den nationalen sozialen Bedürfnissen und wirtschaftlichen und fiskalischen Kapazitäten in Einklang steht, auf Basis des Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, und anderer Übereinkommen und Empfehlungen der IAO aufzubauen?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

19. *Sollte die Empfehlung die Mitglieder dazu ermutigen, im Rahmen der nationalen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozesse sobald wie möglich Maßnahmen zu ergreifen, um die Ratifizierung und die wirksame Durchführung des Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, sowie der anderen IAO-Instrumente, die für die nationalen Gegebenheiten als relevant erachtet werden, sicherzustellen?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

20. Sollte die Empfehlung einen Anhang enthalten, in dem alle IAO-Instrumente aufgeführt werden, die für die nationalen Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit möglicherweise relevant sind, und sollte die Empfehlung vorsehen, dass diese Liste vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes später aktualisiert werden könnte?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

21. Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die nationale Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit, einschließlich eines sozialen Basisschutzes, Teil der Umsetzung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungspläne des Mitglieds und dieser förderlich sein sollte?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

22. Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die schrittweise Formalisierung und Entwicklung der Wirtschaft der Stärkung der Einkommenssicherheit der Menschen und ihres Zugangs zur Gesundheitsversorgung förderlich sein sollte?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

23. Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die nationale Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit die Bedürfnisse bestimmter Gruppen in städtischen und ländlichen Gebieten angehen sollte, insbesondere indigene Menschen, Minderheiten, Wanderarbeitnehmer, Menschen mit Behinderungen und chronischen Krankheiten, Menschen, die mit HIV leben oder von HIV betroffen sind, sowie Waisen und verletzte Kinder?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

24. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit darlegen sollte, wie das Mitglied den bestehenden Deckungsumfang der Sozialen Sicherheit innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens zu verbessern beabsichtigt?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

25. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit Zielvorgaben hinsichtlich der schrittweisen Verwirklichung der Deckung der gesamten Bevölkerung, der Bandbreite und Höhe der Leistungen sowie der finanziellen Mittel zur Deckung der entsprechenden Ausgaben festlegen sollte?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

26. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit bestrebt sein sollte, gegebenenfalls auf bestehenden institutionellen Kapazitäten und Systemen der Sozialen Sicherheit wie Sozialversicherung oder Systeme der Sozialhilfe aufzubauen?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

27. Sollte die Empfehlung die Mitglieder dazu ermutigen, die Deckungslücken von Personen mit Beitragskapazität gegebenenfalls durch auf Beiträgen beruhende System zu schließen?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

28. Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Gestaltung der nationalen Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit, ihr Zeitrahmen und der zeitliche Abstand ihrer Aktualisierungen Gegenstand eines effektiven sozialen Dialogs sein sollten?

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

VI. Leitgrundsätze für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit

29. Sollte die Empfehlung im Einklang mit den in der Entschliebung über die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit), die auf der 100. Tagung (Juni 2011) der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen worden ist, enthaltenen Schlussfolgerungen vorsehen, dass sich die Ausweitung der Sozialen Sicherheit, einschließlich der Verwirklichung des sozialen Basisschutzes auf nationaler Ebene, an den folgenden Grundsätzen orientieren sollte:

- a) universelle Deckung;
- b) fortschreitende Verwirklichung;
- c) Kohärenz mit makroökonomischen, beschäftigungspolitischen und anderen sozialen Politiken;
- d) allgemeine Verantwortung des Staates;
- e) Vielfalt der Mittel und Ansätze, einschließlich der Finanzierungsmechanismen und Durchführungssysteme;
- f) Angemessenheit der Leistungen und Ausgewogenheit der Interessen derjenigen, die die Systeme der Sozialen Sicherheit finanzieren, und derjenigen, denen sie zugute kommen;
- g) Nichtdiskriminierung;
- h) Gender-Orientierung und Geschlechtergleichstellung;

- i) *gesetzlich festgelegter Leistungsanspruch;*
- j) *finanzielle, fiskalische und wirtschaftliche Tragfähigkeit;*
- k) *gute Leitung, einschließlich eines soliden Finanzmanagements und einer soliden Verwaltung;*
- l) *Beteiligung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände durch Mechanismen für einen effektiven sozialen Dialog hinsichtlich Gestaltung, Leitung und Aufsicht.*

☐

Ja

☐

Nein

Bemerkungen:

VII. Überwachung des Fortschritts

30. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder die Ausweitung der Sozialen Sicherheit, einschließlich der Verwirklichung ihres sozialen Basis-schutzes und der Fortschritte im Hinblick auf die Verwirklichung einer univ-ersellen Deckung sowie höherer Schutzniveaus, durch geeignete Mechanismen überwachen sollten?*

☐

Ja

☐

Nein

Bemerkungen:

31. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die geeigneten Überwachungsmechanismen Folgendes einschließen sollten:*

- a) *die regelmäßige Erhebung, Zusammenstellung und Veröffentlichung von Statistiken der Sozialen Sicherheit auf der Grundlage von Verwaltungs-unterlagen und Haushaltsbefragungen?*

☐

Ja

☐

Nein

Bemerkungen:

b) *irgendwelche anderen Mechanismen? Falls ja, bitte angeben:*

32. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Statistiken der Sozialen Sicherheit für jede Leistungskategorie Angaben über die Anzahl der geschützten Personen und Leistungsempfänger und die Höhe der Leistungen sowie den Umfang und die Struktur der Ausgaben und der Finanzierung umfassen sollten?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

33. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder bei der Gestaltung oder Überarbeitung der Konzepte, Definitionen und Methoden, die bei der Erstellung der Statistiken der Sozialen Sicherheit verwendet werden, die einschlägigen Leitlinien der Internationalen Arbeitsorganisation, einschließlich der Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker, und gegebenenfalls anderer internationaler Organisationen berücksichtigen sollten?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

34. *Sollte die Empfehlung vorsehen, dass die Mitglieder zu einem Austausch von Informationen, Erfahrungen und Sachwissen im Bereich der Politiken und Praktiken der Sozialen Sicherheit untereinander und mit dem Internationalen Arbeitsamt beitragen sollten?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

VIII. Sonstige Fragen

35. *Sollte die Empfehlung andere Elemente enthalten, die in diesem Fragebogen aufgeführt sind?*

☐ Ja ☐ Nein

Bemerkungen:

Anhang I

Entschließung über die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit) ¹

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, die 2011 zu ihrer 100. Tagung zusammengetreten ist,

die gemäß der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung auf der Grundlage von Bericht VI, *Soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung*, eine wiederkehrende Diskussion durchgeführt hat,

1. nimmt die folgenden Schlussfolgerungen an;
2. bittet den Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes, als Folgemaßnahme zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit) und im Einklang mit den folgenden Schlussfolgerungen, in denen die Notwendigkeit einer Empfehlung anerkannt wird, einen Gegenstand zur Normensetzung mit dem Titel „Ausarbeitung einer eigenständigen Empfehlung über sozialen Basisschutz“ im Hinblick auf die Annahme einer Empfehlung für eine einmalige Beratung in die Tagesordnung der 101. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2012 aufzunehmen; und
3. bittet den Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes, die folgenden Schlussfolgerungen bei der Planung künftiger Tätigkeiten im Bereich des sozialen Schutzes (Soziale Sicherheit) gebührend zu berücksichtigen, und ersucht den Generaldirektor, ihnen bei der Ausarbeitung und Durchführung von Programm und Haushalt für künftige Zweijahresperioden und bei der Zuweisung weiterer in der Zweijahresperiode 2012-13 möglicherweise zur Verfügung stehender Mittel Rechnung zu tragen.

¹ Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung (2011), *Provisional Record* Nr. 24, S. 66-78.

Anhang II

Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit)¹

Politischer und institutioneller Kontext

1. Der neue Konsens über Soziale Sicherheit, der auf der 89. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2001 erzielt wurde, räumte Politiken und Initiativen, die Soziale Sicherheit denjenigen verschaffen können, die durch die bestehenden Systeme nicht gedeckt sind, höchste Priorität ein. Infolge dessen hob das Internationale Arbeitsamt im Jahr 2003 die Globale Kampagne für Soziale Sicherheit und Deckung für alle aus der Taufe. Die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, die von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 97. Tagung im Jahr 2008 angenommen wurde, bekräftigte erneut die dreigliedrige Verpflichtung, die Soziale Sicherheit im Rahmen der Agenda für menschenwürdige Arbeit auf alle auszuweiten, die eines solchen Schutzes bedürfen.
2. Die Internationale Arbeitskonferenz anerkannte auf ihrer 98. Tagung im Jahr 2009 die entscheidende Rolle von Sozialschutzpolitiken bei der Krisenbewältigung, und der Globale Beschäftigungspakt forderte die Länder auf, gegebenenfalls die „Einrichtung eines angemessenen sozialen Schutzes für alle, ausgehend von einem grundlegenden Sockel des sozialen Schutzes“ in Erwägung zu ziehen. Die Plenartagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen auf hoher Ebene über die Millenniumsentwicklungsziele (MEZ-Gipfel) im September 2010 anerkannte, dass „die Förderung des allgemeinen Zugangs zu sozialen Diensten und der Aufbau des sozialen Schutzes einen wichtigen Beitrag zur Festigung bereits erzielter und zur Herbeiführung weiterer Entwicklungsfortschritte leisten können“, und billigte daher die Initiative zum sozialen Basisschutz, die der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen im Jahr 2009 auf den Weg gebracht hatte.
3. Regionale dreigliedrige IAO-Tagungen in Lateinamerika, den arabischen Staaten und in Asien und den Pazifik erörterten im Verlauf der Jahre 2007 und 2008 Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit. Es ergab sich eine allgemeine zweidimensionale Ausweitungstrategie, die die Ausweitung der Deckung auf alle durch national festgelegte soziale Basisschutzniveaus und die fortschreitende Verwirklichung höherer Niveaus der Sozialen Sicherheit durch umfassende Systeme miteinander verbindet. Diese Strategie wurde durch die Dreigliedrige Erklärung von Jaunde über die Verwirklichung des sozialen Basisschutzes, die auf dem 2. Afrikanischen Symposium über menschenwürdige Arbeit im Jahr 2010 in Jaunde angenommen wurde, und das Kurzprotokoll des Vorsitzenden über die Dreigliedrige Sachverständigentagung über Strategien zur Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit im Jahr 2009 gebilligt.
4. Dieser Konsens über Soziale Sicherheit wird durch die Agenda für menschenwürdige Arbeit gestützt, einschließlich ihrer vier Säulen: Beschäftigung, sozialer Dialog, sozialer Schutz und soziale Normen sowie grundlegende Prinzipien und Rechte. Diese vier Säulen sind

¹ Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung (2011), *Provisional Record* Nr. 24, S. 66-78.

unteilbar und zusammenhängend und stützen sich gegenseitig. Die vorliegenden Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit sind in diesen Zusammenhang eingebettet. Nachhaltige Systeme der Sozialen Sicherheit sind ein wesentliches Element bei der Förderung eines produktiven Wirtschaftswachstums, das mit Gerechtigkeit einhergeht. Sie sind eng mit allen Elementen der Agenda für menschenwürdige Arbeit verknüpft und sollten auf Ansprüchen innerhalb eines Rechtsrahmens beruhen. Dreigliedrigkeit und sozialer Dialog auf der Grundlage von Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass den Arbeitnehmern ausreichende Löhne gesichert werden, was ihnen hilft, ihre Beitragskraft zu steigern. Sie tragen auch zur Nachhaltigkeit breiterer Systeme der Sozialen Sicherheit bei, bei denen beitragsfreie und auf Beiträgen beruhende Systeme einander ergänzen.

Die Rolle der Sozialen Sicherheit und der Bedarf an Sozialer Sicherheit

5. Die Konferenz anerkennt und wiederholt:

a) Soziale Sicherheit ist ein Menschenrecht.

Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf Soziale Sicherheit, wie es in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 22, heißt. Weltweit hat die große Mehrheit der Frauen, Männer und Kinder keinen Zugang zu ausreichender Sozialer Sicherheit oder zu irgendeiner Sozialen Sicherheit. Mit der Anerkennung der feierlichen Verpflichtung der Internationalen Arbeitsorganisation in der Erklärung von Philadelphia, „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“, bekräftigten ihre Mitgliedstaaten die Verpflichtung der IAO, eine ausreichende Soziale Sicherheit für alle zu erreichen.

b) Soziale Sicherheit ist eine soziale Notwendigkeit.

Wirksame nationale Systeme der Sozialen Sicherheit sind machtvoll Instrumente, um Einkommenssicherheit zu bieten, Armut und Ungleichheit zu verhindern und abzubauen und soziale Inklusion und Würde zu fördern. Sie stellen eine bedeutende Investition in das Wohl der Arbeitnehmer und der Bevölkerung insgesamt dar, insbesondere indem sie den Zugang zur Gesundheitsversorgung verbessern und Einkommenssicherheit bieten, wodurch der Zugang zur Bildung erleichtert und Kinderarbeit reduziert wird und insbesondere deren schlimmste Formen beseitigt werden. Soziale Sicherheit stärkt den sozialen Zusammenhalt und trägt damit zur Schaffung von sozialem Frieden, inklusiven Gesellschaften und einer fairen Globalisierung mit einem menschenwürdigen Lebensstandard für alle bei.

c) Soziale Sicherheit ist eine wirtschaftliche Notwendigkeit.

Volle, produktive und menschenwürdige Beschäftigung ist die wichtigste Quelle der Einkommenssicherheit. Sozialer Schutz ist eine wesentliche Voraussetzung, um allen einen gerechten Anteil an den Früchten des Fortschritts zu sichern. Ein nachhaltiges Wachstum erfordert gute Gesundheit, Ernährung und Bildung, die den Übergang von geringproduktiven und der Eigenversorgung dienenden Tätigkeiten zu hochproduktiven menschenwürdigen Tätigkeiten und von der informellen zur formellen Wirtschaft fördern können. Eine gut konzipierte und mit anderen Politiken verknüpfte Soziale Sicherheit erhöht die Produktivität und die Beschäftigungsfähigkeit und unterstützt die wirtschaftliche Entwicklung. Eine ausreichende Soziale Sicherheit regt zu Investitionen in Humankapital sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer an, ermöglicht Arbeitnehmern die Anpassung an den Wandel und erleichtert einen ausgewogenen und inklusiven Strukturwandel im Zusammenhang mit der Globalisierung. Als wirksamer automatischer Stabilisierer in Krisenzeiten trägt die Soziale Sicherheit zur Abschwächung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von

Konjunkturabschwüngen, zur Erhöhung der Flexibilität und zu einer rascheren Erholung hin zu inklusivem Wachstum bei.

Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit

6. Viele Entwicklungsländer haben im Verlauf der letzten zehn Jahre erhebliche Fortschritte bei der Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit erzielt. Sie sind der beste Beweis dafür, dass die Ausweitung der Sozialen Sicherheit möglich ist. Trotz dieser Fortschritte bestehen in vielen Ländern der Welt nach wie vor große Lücken im Deckungsumfang der Sozialen Sicherheit. In einigen Regionen ist die große Mehrheit der Bevölkerung von der Sozialen Sicherheit ausgeschlossen.
7. Das Risiko, von der Deckung ausgeschlossen zu sein, ist besonders hoch unter bestimmten Gruppen, darunter Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft und in atypischen Beschäftigungsformen, verletzte Erwerbstätige in ländlichen und städtischen Gebieten, Hausangestellte, Wanderarbeitnehmer, ungelernte Arbeitskräfte und Menschen mit Behinderungen und chronischen Krankheiten, einschließlich jener, die von HIV und Aids betroffen sind. Frauen sind aufgrund von Diskriminierung während des gesamten Lebenszyklus und der mit Familien- und Betreuungspflichten verbundenen Belastungen tendenziell in höherem Maß von Ausschluss betroffen. Kinder aus ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppen wachsen eher in einem Zustand beeinträchtigter Gesundheit und Ernährung auf, der ihre Zukunft und die ihrer Gesellschaften untergräbt.
8. Die Schließung der Deckungslücken ist für ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum, den sozialen Zusammenhalt und menschenwürdige Arbeit für alle Frauen und Männer von höchster Bedeutung. Wirksame nationale Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit im Einklang mit den nationalen Prioritäten, Verwaltungskapazitäten und finanziellen Möglichkeiten tragen zum Erreichen dieser Ziele bei. Diese nationalen Strategien sollten darauf abzielen, eine universelle Deckung der Bevölkerung zumindest mit Mindestschutzniveaus (horizontale Dimension) zu erreichen und schrittweise höhere Schutzniveaus, die sich an den aktuellen IAO-Normen über Soziale Sicherheit orientieren, sicherzustellen (vertikale Dimension). Die beiden Dimensionen der Ausweitung des Deckungsumfangs stehen im Einklang mit Bemühungen um die Einhaltung der Anforderungen des Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, und sind von gleicher Bedeutung und sollten nach Möglichkeit gleichzeitig verfolgt werden.
9. Die horizontale Dimension sollte auf die rasche Verwirklichung nationaler sozialer Basisschutzniveaus abzielen, die grundlegende Garantien der Sozialen Sicherheit vorsehen, durch die sichergestellt wird, dass alle Bedürftigen im Verlauf ihres Lebens Zugang zu wesentlicher Gesundheitsversorgung haben und diese bezahlen können und über Einkommenssicherheit zumindest auf einem national festgelegten Mindestniveau verfügen. Die Politiken im Bereich des sozialen Basisschutzes sollten darauf abzielen, einen effektiven Zugang zu wesentlichen Gütern und Dienstleistungen zu erleichtern, produktive wirtschaftliche Tätigkeit fördern und in enger Koordinierung mit anderen Politiken durchgeführt werden mit dem Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, Informalität und Prekarität abzubauen, menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen und das Unternehmertum zu fördern.
10. Da ein pauschaler Ansatz nicht zweckmäßig ist, sollte jeder Mitgliedstaat seine Garantien des sozialen Basisschutzes entsprechend den innerstaatlichen Gegebenheiten und den unter Beteiligung der Sozialpartner festgelegten Prioritäten gestalten und verwirklichen. Die erwarteten Ergebnisse dieser Garantien sind zwar universeller Natur, die Mitgliedstaaten können die Politiken im Bereich des sozialen Basisschutzes jedoch mit unterschiedlichen Mitteln durchführen, die universelle Leistungssysteme, Sozialversicherung, öffentliche Beschäftigungsprogramme und Beschäftigungsförderungsprogramme sowie Sozialhilfeprogramme, die Leistungen nur an Menschen mit niedrigem Einkommen gewähren, oder geeignete Kombinationen solcher Maßnahmen umfassen können. Um wirksam zu sein, erfordern diese Politiken eine geeignete Mischung von vorbeugenden Maßnahmen, Leistungen und Sozialdiensten.

11. Der Prozess des Aufbaus von umfassenden Systemen der Sozialen Sicherheit kann nicht beim sozialen Basisschutz halt machen. Daher sollte die vertikale Dimension der Strategie zur Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit in jedem Mitgliedstaat bestrebt sein, so vielen Menschen wie möglich und so bald wie möglich höhere Niveaus der Einkommenssicherheit und des Zugangs zur Gesundheitsversorgung zu gewährleisten, wobei zunächst die den Deckungsumfang und die Leistungen betreffenden Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 102 berücksichtigt und angestrebt werden sollten; dabei sollte als Voraussetzung von Politiken ausgegangen werden, die darauf abzielen, die Beteiligung der in der informellen Wirtschaft Tätigen und deren schrittweise Formalisierung zu fördern. In dem Maß, in dem die Wirtschaften sich entwickeln und flexibler werden, sollten die Einkommenssicherheit der Menschen und ihr Zugang zur Gesundheitsversorgung gestärkt werden.
12. Die nationalen Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit sollten ausgehend von den Ressourcen des Staates und einer Reihe von wesentlichen Grundsätzen umgesetzt werden, d.h. universelle Deckung, fortschreitende Verwirklichung bei gleichzeitiger Gewährung eines sofortigen Schutzes vor Diskriminierung, Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, soziale und wirtschaftliche Angemessenheit, auf Rechten beruhende Leistungen, finanzielle und fiskalische Nachhaltigkeit, gute Verwaltung unter allgemeiner Gesamtverantwortung des Staates und der laufenden Mitwirkung der Sozialpartner, und letztlich sollten institutionelle und organisatorische Fragen angemessene Schutzergebnisse nicht verhindern. Die nationalen politischen und strategischen Entscheidungen sollten sich an diesen Grundsätzen orientieren.
13. Die Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit hängen eng mit den Beschäftigungspolitiken zusammen. Die Mitgliedstaaten sollten daher der Schaffung wirtschaftlicher und sozialer Rahmenbedingungen, die der Gründung von nachhaltigen Unternehmen und dem Wachstum von menschenwürdiger und produktiver Beschäftigung förderlich sind, besondere Beachtung schenken. Eine große informelle Wirtschaft stellt eine besondere Herausforderung für die Ausweitung des Deckungsumfangs der Sozialen Sicherheit dar. In den meisten Mitgliedstaaten ist die Sozialversicherung nach wie vor die tragende Säule der Systeme der Sozialen Sicherheit, sie konzentriert sich jedoch in der Regel auf formelle Beschäftigte. Eine wachsende Zahl von Entwicklungsländern hat jedoch den Deckungsumfang der Sozialversicherung schrittweise auf andere Erwerbstätigengruppen wie Selbstständige, Hausangestellte oder Arbeitskräfte in ländlichen Gebieten und Arbeitnehmer in Klein- und Kleinstunternehmen ausgedehnt, indem der Umfang der Leistungen, die Beiträge und die Verwaltungsverfahren angepasst wurden. Die Einbeziehung dieser Gruppen in die Sozialversicherung ist eine Schlüsselkomponente der Formalisierung der Beschäftigung und kann auch die Kosten von steuerfinanzierten Leistungssystemen für arme Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft reduzieren.
14. Die Mitgliedstaaten sollten dazu ermutigt werden, fortlaufend Anstrengungen zu unternehmen, um für den Übergang von informellen zu formellen Wirtschaften zu sorgen. Zwar fällt Politiken im Bereich der Sozialen Sicherheit beim Erreichen dieses Ziels eine bedeutende Rolle zu, diese müssen jedoch durch steuer- und beschäftigungspolitische Maßnahmen und durch die Entwicklung von Verwaltungsverfahren ergänzt werden, mit dem Ziel, angemessene Anreize für den Eintritt in die formelle Wirtschaft zu schaffen und die Kosten der Formalisierung zu verringern. Die Mitgliedstaaten sollten dazu ermutigt werden, die Unterstützung bei der Einhaltung von Vorschriften zu verstärken und sich stärker für die Förderung und Durchsetzung von rechtlichen Rahmenbedingungen einzusetzen, u.a. durch ausreichende Kontrollen im Bereich der Arbeit, der Steuern und der Sozialen Sicherheit, um Betrug und Informalität einschließlich verschleierte Arbeitsverhältnisse, nicht angemeldeter Geschäftstätigkeit und nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit zu verringern. Die Formalisierung der Wirtschaft ist eine der entscheidenden Voraussetzungen für langfristiges Wachstum und wird zu einer Erhöhung der Staatseinnahmen führen, die notwendig sind, um ein höheres Niveau der Sozialen Sicherheit für Beitragszahler und Steuerzahler sowie beitragsfreie Leistungen für diejenigen, die nicht imstande sind, Beiträge zu zahlen, finanzieren zu können.

Die Bezahlbarkeit und die Finanzierung der Sozialen Sicherheit sicherstellen

15. Die Ausgaben, die zur Finanzierung der Systeme der Sozialen Sicherheit benötigt werden, stellen eine langfristige Investition in Menschen dar. Gesellschaften, die nicht in Soziale Sicherheit investieren, sind mit hohen Kosten konfrontiert, wie denjenigen, die mit dem Mangel an gesunden und produktiven Arbeitskräften, wirtschaftlicher Unsicherheit und sozialer Ausgrenzung verbunden sind. Andererseits erfordern Investitionen in Menschen über die Systeme der Sozialen Sicherheit Ressourcen, die von Unternehmen, Arbeitnehmern und Haushalten als Beitrags- und Steuerzahler aufgebracht werden müssen. Es ist daher unerlässlich, zu einem vernünftigen Gleichgewicht zwischen kurz- und langfristigen Kosten und Vorteilen der Systeme der Sozialen Sicherheit für die Gesellschaft und verschiedenen Gruppen von Finanzierern und Nutznießern zu gelangen.
16. Maßnahmen der Sozialen Sicherheit müssen ihre Ziele unter dem Blickwinkel sowohl sozialer als auch wirtschaftlicher Angemessenheit effektiv und kostenwirksam erreichen. Die ständige Überwachung und Evaluierung der kurz- und langfristigen Wirksamkeit und Effizienz von einzelnen Programmen und Systemen der Sozialen Sicherheit, einschließlich versicherungsmathematischer Untersuchungen, durch die Sozialpartner ist ein wichtiger Mechanismus und kann zu Reformen und Anpassungen führen, wann immer diese notwendig sind. Im Fall von staatlichen Systemen sind Transparenz, Konsultation und sozialer Dialog geboten. Im Fall von Systemen, an denen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände beteiligt sind, sind sozialer Dialog und soziale Vereinbarungen normalerweise geeignete Mittel.
17. Viele Mitgliedstaaten auf allen Entwicklungsstufen haben im Rahmen ihrer Bemühungen zum Aufbau umfassender Systeme der Sozialen Sicherheit bereits Elemente eines nationalen sozialen Basisschutzes eingeführt. Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Optionen gewählt, um sich den erforderlichen fiskalischen Spielraum zu verschaffen, z. B. durch eine Repriorisierung von Ausgaben und eine Erweiterung der Einnahmenbasis. Nachhaltiges Wachstum, die progressive Formalisierung der Wirtschaft und ein hohes Niveau produktiver Beschäftigung sind unabdingbar, um die für die Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf alle benötigten finanziellen Ressourcen bereitzustellen.
18. Während nationale soziale Basisschutzniveaus zur Gewährleistung ihrer langfristigen Tragfähigkeit aus inländischen Einkommensquellen finanziert werden sollten, kann es Fälle geben, wo diese Ressourcen unzureichend sind, um den sozialen Basisschutz in kurzer Frist auf alle auszudehnen. Die internationale Zusammenarbeit kann eine wichtige Rolle dabei spielen, Mitgliedstaaten zu unterstützen, den Prozess einzuleiten und im Hinblick auf die Gewährleistung eines nachhaltigen Finanzierungsmechanismus die nationale Ressourcenbasis aufzubauen.
19. Die Finanzierbarkeit von Systemen der Sozialen Sicherheit wird oft im Kontext des demographischen Wandels diskutiert. Das in den nächsten Jahrzehnten erwartete Wachstum der Abhängigkeitsquotienten weckt Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit von Systemen der Sozialen Sicherheit. Die Alterung der Bevölkerung wird in den kommenden Jahrzehnten höhere Ausgaben für Renten, die Gesundheitsversorgung und die Langzeitbetreuung erfordern. Indizien sprechen jedoch dafür, dass diese Herausforderung im Rahmen gut organisierter Systeme beherrschbar ist. Notwendige Reformprozesse können erfolgreich gehandhabt werden und einen fairen Ausgleich von sozialen Bedürfnissen und finanziellen und fiskalischen Anforderungen finden, wenn sie in einen gut informierten Prozess des sozialen Dialogs eingebettet sind.
20. Es ist unerlässlich, dass zwischen der Sozialschutz- und der Finanz- und Wirtschaftspolitik positive Synergien für nachhaltiges Wachstum und ein höheres Niveau menschenwürdiger Beschäftigung geschaffen werden. Integrierte nationale Politiken zur Förderung produktiver Beschäftigung sind notwendig, um eine nachhaltige Finanzierung sicherzustellen, mögliche Qualifikationsdefizite anzugehen, Produktivität zu fördern, aus einer größeren Vielfalt der Erwerbsbevölkerung im Hinblick auf Geschlecht, Alter, Nationalität und ethnischer

Herkunft Vorteil zu ziehen und für Frauen und Männer eine bessere Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Verpflichtungen zu ermöglichen. Einige der grundsatzpolitischen Optionen gehören strikt in den Bereich der Politik der Sozialen Sicherheit, während andere anderen politischen Bereichen zuzuordnen sind. Zu solchen Optionen kann Folgendes gehören:

- a) Integration von makroökonomischen, beschäftigungspolitischen und sozialen Politiken, die menschenwürdiger Arbeit Priorität einräumen;
 - b) sorgsame Anlage von Reserven der Sozialen Sicherheit;
 - c) Aufbau von qualitativ hochstehenden öffentlichen Diensten, die effektive Systeme der Sozialen Sicherheit stärken;
 - d) Förderung des sozialen Dialogs, der effektiven Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen und der Vereinigungsfreiheit;
 - e) Förderung und Stärkung eines förderlichen Umfelds für nachhaltige Unternehmen, das dem Beschäftigungswachstum und menschenwürdiger Arbeit Rechnung trägt;
 - f) Investitionen in Bildung, berufliche Qualifikationen und lebenslanges Lernen;
 - g) Förderung einer besseren Steuerung der Arbeitsmigration;
 - h) Erleichterung der Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Verpflichtungen für Frauen und Männer und Gewährleistung eines effektiven Zugangs zu umfassenden sozialen Diensten, um Betreuungsbedürfnissen Rechnung zu tragen, insbesondere für Kinder, ältere Menschen, mit HIV und Aids lebende Menschen und Menschen mit Behinderungen. Dies umfasst Mutterschutz sowie eine angemessene vor- und nachgeburtliche Betreuung und Einkommensgarantien und andere Hilfsmaßnahmen für Frauen in den letzten Wochen der Schwangerschaft und den ersten Wochen nach der Entbindung;
 - i) Politiken, um alle Arbeitnehmer, auch solche in einer atypischen Beschäftigung, in die Lage zu versetzen, Soziale Sicherheit in Anspruch zu nehmen;
 - j) Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen durch eine gerechtere Behandlung, die bessere Beschäftigungschancen schafft, die Segmentierung des Arbeitsmarkts zwischen Männern und Frauen verringert, das geschlechtsspezifische Lohngefälle beseitigt und gleiche berufliche Entwicklungschancen eröffnet;
 - k) Erleichterung effektiver Übergänge von der Schule ins Erwerbsleben;
 - l) Verbesserung der Rehabilitation von Arbeitnehmern mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit, gegebenenfalls durch persönliche Unterstützung und Ausbildung, im Hinblick auf eine Stärkung ihrer Erwerbsbeteiligung;
 - m) Verbindung der Einkommensersatzfunktion der Sozialen Sicherheit mit aktiven Arbeitsmarktpolitiken sowie mit Hilfen und Anreizen, die eine echte Beteiligung am formalen Arbeitsmarkt fördern.
21. Die Gewährleistung einer angemessenen Erwerbsbeteiligung älterer Frauen und Männer ist oft bei der Anpassung von Systemen der Sozialen Sicherheit an demographischen Wandel unverzichtbar. Zusätzlich zu Politiken zur Förderung von Vollbeschäftigung können Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer Folgendes umfassen:
- a) Investitionen in Technologien und Arbeitsschutzmaßnahmen, die eine produktive Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern und von Arbeitnehmern mit gesundheitlichen Einschränkungen und Behinderungen gestatten;
 - b) Anhebung der Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmer durch die Beseitigung von Altersdiskriminierung und die Bereitstellung von Anreizen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, damit Unternehmensumstrukturierungen durch innovative Arbeitsregelungen angegangen werden können;

- c) Einführung sozial verträglicher Regeln durch einen transparenten Prozess, der sozialen Dialog und Dreigliedrigkeit beinhaltet, hinsichtlich des Alters, bei dem von Menschen erwartet wird, dass sie sich aus dem Erwerbsleben zurückziehen, was einem tragfähigen Verhältnis zwischen der Dauer und den Anforderungen des Arbeitslebens und dem Ruhestand Rechnung tragen sollte, unter Berücksichtigung von Fragen wie Arbeitsbedingungen, Dienstalter und der Anerkennung der Tatsache, dass der Ruhestand legitimer Teil des Lebenszyklus ist.

Verwaltung der Sozialen Sicherheit

22. Systeme der Sozialen Sicherheit müssen gut geführt und verwaltet sein, um Effektivität bei der Erreichung vereinbarter Zielsetzungen, Effizienz bei der Verwendung von Ressourcen und Transparenz zu gewährleisten, um das Vertrauen derer zu gewinnen, die sie finanzieren und von diesen Systemen profitieren. Die aktive Beteiligung aller Parteien, und insbesondere der Arbeitnehmer und Arbeitgeber durch effektive Mechanismen des sozialen Dialogs und eine dreigliedrige Aufsicht, ist eines der wichtigen Mittel zur Gewährleistung einer guten Verwaltung der Systeme der Sozialen Sicherheit.
23. Die allgemeine Verantwortung für ein effektives und effizientes System der Sozialen Sicherheit liegt beim Staat, insbesondere im Hinblick auf die Herbeiführung eines politischen Engagements und in Bezug auf die Festlegung geeigneter politischer, rechtlicher und ordnungspolitischer Rahmen und die Aufsicht, die eine angemessene Höhe von Leistungen, eine gute Verwaltung und Lenkung und den Schutz erworbener Rechte von Leistungsempfängern und anderen Teilnehmern garantiert.
24. Kollektivverhandlungen und Vereinigungsfreiheit kommt eine wichtige Rolle dabei zu, Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei Verhandlungen über Systeme der Sozialen Sicherheit, auch berufliche und andere ergänzende Systeme, zu unterstützen. Vereinbarungen sollten im Kontext eines staatlichen ordnungspolitischen Rahmens getroffen werden.
25. Der soziale Dialog ist unverzichtbar für die Ermittlung und Festlegung vorrangiger grundsatzpolitischer Ziele, die Konzeption der entsprechenden Leistungen, Ansprüche und Methoden der Leistungserbringung, die Aufteilung der finanziellen Lasten auf Generationen und auf Beitrags- und Steuerzahler sowie die Notwendigkeit, ein faires Gleichgewicht zwischen sozialen Erwartungen und finanziellen Zwängen zu finden.
26. Der soziale Dialog ist ein wichtiges Instrument, um zur ständigen Überwachung der finanziellen Tragfähigkeit und der sozialen Angemessenheit, Wirksamkeit und Effizienz der Führung und Verwaltung des Systems beizutragen. Außerdem ist er wichtig zur Durchsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften im Bereich der Sozialen Sicherheit, damit fällige Beiträge von allen zur Zahlung Verpflichteten entrichtet und für alle Berechtigten Leistungen erbracht werden. Dies erfordert gut ausgestattete und gut ausgebildete öffentliche Aufsichtsdienste, um die Rechtsdurchsetzung und die Verhütung von Beitragshinterziehung, Betrug und Korruption zu fördern und zu gewährleisten. Dies verlangt jedoch auch eine aktive Überwachung durch Arbeitgeber, Arbeitnehmer und andere beteiligte Parteien.
27. Damit sie bei der Gewährleistung einer guten Verwaltung der Sozialen Sicherheit die erwartete aktive Rolle übernehmen können, müssen alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber die bestehenden Systeme der Sozialen Sicherheit und neu auftretende Herausforderungen kennen und verstehen. Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, auf unterschiedlichen Ebenen der innerstaatlichen Bildungssysteme Grundkenntnisse der Sozialen Sicherheit in die Bildungs- und Ausbildungslehrpläne aufzunehmen. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände müssen eine bedeutende Kapazität aufbauen, damit sie in der Lage sind, das Wissen über Soziale Sicherheit an ihre Mitglieder weiterzugeben und sich aktiv am sozialen Dialog über Politiken der Sozialen Sicherheit und an der Überwachung und Aufsicht von Systemen der Sozialen Sicherheit zu beteiligen.

Die Rolle der Normen der IAO

28. Die aktuellen ² Normen der IAO zur Sozialen Sicherheit und insbesondere das Übereinkommen Nr. 102 bieten ein einzigartiges Bündel international akzeptierter Mindestnormen für nationale Systeme der Sozialen Sicherheit. Sie stellen Grundsätze auf, die bei der Konzeption, Finanzierung, Verwaltung und Überwachung nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit als Leitlinien dienen können. Das Übereinkommen Nr. 102 dient bei der schrittweisen Entwicklung eines umfassenden Schutzes der Sozialen Sicherheit auf nationaler Ebene weiterhin als Benchmark und Bezugspunkt. Verschiedene Mitgliedstaaten, die gegenwärtig mit Erfolg innovative Maßnahmen zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit durchführen, haben das Übereinkommen Nr. 102 in letzter Zeit ratifiziert, und andere haben erklärt, dass sie dies beabsichtigen.
29. Die verstärkte Ratifizierung und effektive Umsetzung des Übereinkommens Nr. 102 und anderer Übereinkommen der Sozialen Sicherheit sind für Mitgliedstaaten weiterhin eine Schlüsselpriorität. Es ist daher von grundlegender Bedeutung, das Bewusstsein für die Normen der IAO im Bereich der Sozialen Sicherheit und ihr Verständnis zu verbessern, Lücken beim Erfassungsbereich, die weitere Ratifizierungen möglicherweise noch verhindern, aufzudecken und Maßnahmen zu entwickeln, um diese Lücken zu schließen. Insbesondere sollte dies auch die Verbreitung von Informationen über die Anforderungen im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Urkunden sowie besondere Bemühungen für Kapazitätsschaffung und die Ausbildung der Sozialpartner umfassen, um so die Rolle des sozialen Dialogs bei der Umsetzung von Normen zu stärken.
30. Wie bereits im Ergebnis der Diskussion über die Allgemeine Erhebung 2011 (Soziale Sicherheit) vom Ausschuss für die Durchführung der Normen festgestellt, wird der Wortlaut einiger Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 102 oft als nicht geschlechtsneutral angesehen. Nötig ist eine pragmatische Lösung, die eine geschlechtergerechte Auslegung ermöglicht, ohne die Urkunde selbst neu zu fassen oder das vorgeschriebene Schutzniveau und den Deckungsgrad zu schwächen. Dies könnte weitere Ratifikationen durch eine Reihe von Mitgliedstaaten erleichtern.
31. In Anbetracht der erneuten Befürwortung der Bereitstellung eines zumindest grundlegenden Niveaus der Sozialen Sicherheit durch die Einrichtung eines sozialen Basisschutzes ist eine Empfehlung erforderlich, die die bestehenden Normen ergänzt und Mitgliedstaaten zwar flexible, jedoch sinnvolle Leitlinien bietet zur Einrichtung eines sozialen Mindestschutzes im Rahmen umfassender Systeme der Sozialen Sicherheit, die an innerstaatliche Umstände und Entwicklungsstadien angepasst sind. Eine solche Empfehlung sollte Förderungscharakter haben, gleichstellungsorientiert sein und eine flexible Umsetzung durch alle Mitgliedstaaten mit Hilfe unterschiedlicher Methoden und entsprechend ihren Bedürfnissen, Ressourcen und ihrem zeitlichen Rahmen für eine schrittweise Umsetzung ermöglichen. Die Elemente einer möglichen Empfehlung über soziale Basisschutzniveaus werden im Anhang dieser Schlussfolgerungen aufgeführt.

Die Rolle der Regierungen und Sozialpartner

32. Regierungen tragen die Hauptverantwortung dafür, einen effektiven Zugang zu Sozialer Sicherheit für alle zu gewährleisten. Effektiven Verfahren des sozialen Dialogs kommt beim Beitrag zur Ausarbeitung, Durchführung und Überwachung von Politiken der Sozialen

² Bei den vom Verwaltungsrat der IAO als aktuell angesehenen Normen der IAO zur Sozialen Sicherheit handelt es sich um: das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952; das Übereinkommen (Nr. 118) über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962; das Übereinkommen (Nr. 121) über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964 [Tabelle I abgeändert 1980]; das Übereinkommen (Nr. 128) über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967; das Übereinkommen (Nr. 130) über ärztliche Betreuung und Krankengeld, 1969; das Übereinkommen (Nr. 157) über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982; das Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988; und das Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000.

Sicherheit und der Gewährleistung einer guten Verwaltung nationaler Systeme der Sozialen Sicherheit eine Schlüsselrolle zu.

33. Die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten Folgendes erwägen und/oder durchführen:

- a) uneingeschränkte Übernahme von Verantwortung für Soziale Sicherheit durch die Bereitstellung eines geeigneten grundsatzpolitischen, rechtlichen und institutionellen Rahmens und effektive Verwaltungs- und Managementmechanismen, einschließlich eines rechtlichen Rahmens zur Sicherung und zum Schutz der privaten persönlichen Informationen, die in ihren Datensystemen der Sozialen Sicherheit enthalten sind;
- b) Förderung von Kohärenz der Politiken der Sozialen Sicherheit mit beschäftigungspolitischen, makroökonomischen und anderen sozialen Politiken innerhalb eines Rahmens der menschenwürdigen Arbeit, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der progressiven Formalisierung der Beschäftigung und der Bereitstellung von Hilfen für produktive Beschäftigung;
- c) die Entwicklung einer nationalen zweidimensionalen Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit durch einen sozialen auf Dialog beruhenden Konsultationsprozess, der Lücken im gewünschten Niveau des sozialen Schutzes ermittelt und sich darum bemüht, diese Lücken auf koordinierte und geplante Weise über einen bestimmten Zeitraum im Hinblick auf die Entwicklung eines nationalen sozialen Basisschutzes und den Aufbau umfassender Systeme der Sozialen Sicherheit zu schließen;
- d) Gewährleistung, dass Politiken der Sozialen Sicherheit die sich wandelnden Rollen von Frauen und Männern im Hinblick auf Beschäftigung und Betreuungsaufgaben berücksichtigen, die Gleichstellung der Geschlechter fördern, Mutterschutz vorsehen und die Befähigung zur Eigenständigkeit von Frauen durch Maßnahmen zur Gewährleistung gerechter Ergebnisse für Frauen unterstützen;
- e) Gewährleistung, dass Politiken der Sozialen Sicherheit den Bedürfnissen von Frauen, Männern und Kindern in allen Stadien des Lebenszyklus und in städtischen und ländlichen Gebieten sowie den Bedürfnissen verletzlicher Gruppen Rechnung tragen, z. B. denen von indigenen Völkern, Minderheiten, Wanderarbeitnehmern, Menschen mit Behinderungen, mit HIV und Aids lebenden Menschen, Waisen und verletzlichen Kindern;
- f) Stärkung von Aufsichtssystemen für Arbeit und Soziale Sicherheit, um die Einhaltung von Rechtsvorschriften zur Sozialen Sicherheit und zum Arbeitsschutz zu verbessern und das Präventivpotential von Arbeitsschutzvorschriften durch die Förderung einer Arbeitsschutzkultur zu fördern;
- g) Abschluss bilateraler, regionaler oder multilateraler Vereinbarungen zur Herstellung von Chancengleichheit in Bezug auf Soziale Sicherheit sowie eines Zugangs zu Ansprüchen im Bereich der Sozialen Sicherheit und deren Erhaltung und Übertragbarkeit, damit auch Arbeitsmigranten von solchen Vereinbarungen erfasst werden;
- h) Gewährleistung der finanziellen, fiskalischen und wirtschaftlichen Tragfähigkeit von Systemen der Sozialen Sicherheit durch geeignete Politiken und unterschiedliche Finanzierungsmechanismen, die je nach Sachlage in Absprache mit den Sozialpartnern oder von ihnen entwickelt werden,
- i) mit Beteiligung der Sozialpartner das Ausbalancieren der langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Angemessenheit öffentlicher und privater Systeme der Sozialen Sicherheit;
- j) Einbeziehung der Sozialpartner und Förderung eines effektiven sozialen Dialogs zur Festlegung der am besten geeigneten innerstaatlichen Politiken der Sozialen Sicherheit und zeitlichen Rahmen für deren schrittweise Umsetzung;
- k) vollständige Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 102 und anderer aktueller Übereinkommen der IAO zur Sozialen Sicherheit sowie Durchführung von Maßnahmen zur Ratifizierung dieser Übereinkommen;

- l) Beiträge zum Austausch von Informationen, Erfahrungen und Fachwissen über Politiken und Verfahren der Sozialen Sicherheit zwischen Mitgliedstaaten und mit der IAO.
34. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sollten Folgendes erwägen und/oder durchführen:
- a) Sensibilisierung und Mobilisierung öffentlicher Unterstützung für Soziale Sicherheit unter ihren Mitgliedern und in der breiten Öffentlichkeit, auch in Bezug auf die Normen der IAO zur Sozialen Sicherheit;
 - b) aktive Beteiligung an Verfahren des sozialen Dialogs mit dem Ziel, innerstaatliche Strategien und Politiken in der Sozialen Sicherheit zu konzipieren, umzusetzen und zu überwachen, im Hinblick auf die Berücksichtigung der sich verändernden Bedürfnisse und Kapazitäten von Arbeitnehmern und von Unternehmen;
 - c) Leistung eines Beitrags zur Entwicklung innovativer Lösungen, insbesondere zur Behandlung wirtschaftlicher Erschütterungen, struktureller Veränderungen und Nachhaltigkeit, insbesondere durch Kollektivverhandlungen;
 - d) Teilnahme an einem grundsatzpolitischen Dialog zur Einrichtung innerstaatlicher sozialer Basisschutzniveaus;
 - e) gemeinsame Entwicklung von Initiativen zu Unterstützung des Übergangs in eine formale Beschäftigung und formale Unternehmen;
 - f) Unterstützung der Entwicklung von Normen für gute Leistungen und Rechenschaftspflicht für einen effektiven und effizienten und nachhaltigen Betrieb der allgemeinen nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit;
 - g) aktive Teilnahme an der Verwaltung von Institutionen der Sozialen Sicherheit, um eine effektive Vertretung von geschützten Personen, Steuerzahlern und Beitragszahlern zu gewährleisten;
 - h) Unterstützung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bei ihren Interaktionen mit Institutionen der Sozialen Sicherheit, Gewährleistung des Einzugs fälliger Beiträge und der Erbringung von Leistungen;
 - i) Zusammenarbeit mit der Regierung und der IAO bei der Förderung der Ratifizierung und effektiven Umsetzung des Übereinkommens Nr. 102.

Die Rolle der IAO und Folgemaßnahmen

35. Die Konferenz ruft das Internationale Arbeitsamt im Kontext der globalen Kampagne für Soziale Sicherheit und Schutz für alle auf, Folgendes zu tun:
- a) Unterstützung von Mitgliedstaaten, insbesondere durch Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit, und geeignete technische Beratungsdienste bei der Konzeption und Umsetzung nationaler zweidimensionaler Strategien zur Ausweitung des Erfassungsbereichs der Sozialen Sicherheit, insbesondere durch innerstaatliche soziale Basisschutzniveaus, im weiteren Kontext umfassender nationaler, sozialer und wirtschaftlicher grundsatzpolitischer Rahmen;
 - b) Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Konzeption und Verbesserung der Verwaltung, Leitung und effektiven Erbringung von Leistungen für Systeme der Sozialen Sicherheit und regelmäßige Evaluierung der Auswirkungen, Funktionsfähigkeit und Nachhaltigkeit von Politiken der Sozialen Sicherheit;
 - c) weitere Stärkung der Kapazität von Mitgliedstaaten zur Konzeption, Umsetzung und Überwachung von Systemen der Sozialen Sicherheit, die auf Herausforderungen eingehen, z. B. sich wandelnde demographische Trends und Migration, sowie Gewährleistung ihrer korrekten Funktionsweise;

- d) Unterstützung der Schaffung bilateraler und multilateraler Vereinbarungen, damit Arbeitsmigranten und ihre Familien Soziale Sicherheit in Anspruch nehmen können;
- e) Stärkung der führenden Rolle der IAO bei der Förderung des sozialen Basisschutzes auf internationaler und nationaler Ebene mit Beteiligung der Mitgliedsgruppen und in Partnerschaft mit anderen internationalen Organisationen;
- f) Unterstützung der Entwicklung makroökonomischer Rahmen und Politiken, einschließlich von Aktivierungsmaßnahmen, die der Schaffung qualitativ guter Arbeitsplätze und nachhaltiger und effektiver Systeme der Sozialen Sicherheit förderlich sind;
- g) Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der in Absprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden erfolgenden Formulierung und Umsetzung, von nationalen Politiken zur Erleichterung eines progressiven Übergangs von der informellen in die formale Wirtschaft;
- h) Förderung, auf nationaler und internationaler Ebene, des sozialen Dialogs und der Rolle der Sozialpartner bei der Konzeption, Verwaltung und Verwirklichung einer umfassenden und nachhaltigen Sozialen Sicherheit für alle;
- i) Durchführung besonderer Bemühungen für Kapazitätsaufbau und die Ausbildung der Sozialpartner über die Normen der IAO zur Sozialen Sicherheit, wodurch die Rolle des sozialen Dialogs bei der Art und Weise gestärkt wird, wie die Normen umgesetzt werden;
- j) Stärkung der Kapazität der Sozialpartner zur Teilnahme am grundsatzpolitischen Dialog und an der Verwaltung der Sozialen Sicherheit auf nationaler Ebene durch die Weiterentwicklung geeigneter Ausbildungsprogramme, technische Hilfe und andere Mittel;
- k) Ausweitung der Unterstützung von Mitgliedsgruppen bei der Sensibilisierung und dem besseren Verständnis von Normen der IAO zur Sozialen Sicherheit und ihrer Durchführung, der Konzeption von Politiken zur Beseitigung von Ratifizierungshindernissen und der Durchführung innovativer Initiativen zur Förderung aktueller Übereinkommen der IAO zur Sozialen Sicherheit, insbesondere des Übereinkommens Nr. 102;
- l) in Zusammenarbeit mit Mitgliedsgruppen der IAO Entwicklung eines Leitfadens für gute Praxis im Bereich der Sozialen Sicherheit mit praktischen Leitlinien und Benchmarks für Mitgliedstaaten zur Evaluierung und Stärkung ihrer innerstaatlichen Systeme der Sozialen Sicherheit, einschließlich von Fragen wie allgemeines und finanzielles Management der Sozialen Sicherheit, Konzeption von Leistungen und gute Verwaltung;
- m) Stärkung der Forschungskapazität des Internationalen Arbeitsamts, insbesondere im Hinblick auf die Analyse innerstaatlicher Politiken und Praktiken der Sozialen Sicherheit, die Entwicklung von Werkzeugen zur Leistungsbeurteilung und die Erstellung verlässlicher Statistiken, sowie Gewährleistung diesbezüglich hoher Qualität und Visibilität, um Regierungen und Sozialpartner dabei zu unterstützen, auf gut informierter Grundlage Entscheidungen zu treffen;
- n) Erleichterung des Austauschs von Erfahrungen und guter Praxis und der Weitergabe von Wissen und Technologien durch gegenseitige Vereinbarungen der Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Förderung des Süd-Süd- und Dreiecksaustauschs von Erfahrungen und Fachwissen;
- o) Erleichterung der Wahrnehmung des Mandats der IAO im Bereich des sozialen Schutzes durch eine Verbesserung internationaler Politikkohärenz, -effektivität und -effizienz, insbesondere durch die Koordinierung ihrer Programme und Tätigkeiten und eine Vertiefung der Zusammenarbeit mit dem UN-System, dem IWF, der Weltbank, regionalen Entwicklungsbanken, der OECD, der Europäischen Kommission und anderen regionalen Organisationen, der ISSA und Organisationen der Zivilgesellschaft. Diese Zusammenarbeit ist entscheidend auf nationaler Ebene und sollte durch von Ländern selbst angeführte Initiativen erfolgen;

- p) Stärkung der Zusammenarbeit mit ISSA und anderen nationalen und internationalen Vereinigungen der Sozialen Sicherheit und ihren Mitgliedsorganisationen beim Austausch von Informationen und der Mobilisierung von Fachwissen zur Unterstützung der technischen Tätigkeiten der IAO;
 - q) proaktive und stetige Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten in allen genannten Tätigkeiten, um die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern.
36. Die Konferenz ersucht den Generaldirektor, diesen Schlussfolgerungen bei der Ausarbeitung zukünftiger Programm- und Haushaltsvorschläge und der Bereitstellung von Sondermittelquellen, einschließlich der Haushalts-Zusatzkonten, Rechnung zu tragen.
 37. Die Konferenz bittet den Verwaltungsrat, die Diskussion über die in Absatz 31 genannte mögliche Empfehlung auf die Tagesordnung der 101. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2012 zu setzen.
 38. Die Konferenz bittet den Verwaltungsrat, im Licht des Entschließungsentwurfs über die Gleichstellung der Geschlechter und die Verwendung von Formulierungen in Rechtstexten der IAO die Frage einer geschlechtergerechten Sprache in Normen der IAO zur Sozialen Sicherheit zu prüfen und der Konferenz auf einer späteren Tagung Bericht zu erstatten.
 39. Die Konferenz ersucht den Generaldirektor, für die Umsetzung der anderen Empfehlungen dieser Entschließungen und der Ergebnisse der Diskussionen des Ausschusses für die Durchführung von Normen einen Aktionsplan zu erstellen, und ersucht den Verwaltungsrat, diesen Plan auf seiner 312. Tagung im November 2011 zu behandeln.

Anhang III

Elemente einer möglichen Empfehlung über soziale Basisschutzniveaus

1. Allgemeiner Kontext

A.1. Wie in Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte dargelegt, hat jedes Mitglied der Gesellschaft Recht auf Soziale Sicherheit. Soziale Sicherheit ist eine soziale und wirtschaftliche Notwendigkeit, eine Voraussetzung für soziale und wirtschaftliche Entwicklung und ein Element menschenwürdiger Arbeit für alle Frauen und Männer. Sie kann einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele und -zielvorgaben leisten.

2. Zielsetzung

A2. Die Empfehlung würde sich mit der Ausweitung des Erfassungsbereichs auf weitere Gruppen der Bevölkerung befassen (horizontale Ausweitung des Erfassungsbereichs) und so die Verwirklichung nationaler sozialer Basisschutzniveaus unterstützen. Was die progressive Gewährleistung höherer Schutzniveaus betrifft (vertikale Ausweitung des Erfassungsbereichs), so würde die Empfehlung Mitgliedstaaten nahelegen, das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, und andere aktuelle Übereinkommen der IAO zur Sozialen Sicherheit zu ratifizieren bzw. wenn sie diese bereits ratifiziert haben, deren effektive Umsetzung zu gewährleisten.

A3. Die Zielsetzung der Empfehlung würde darin bestehen, Mitgliedstaaten eine Orientierungshilfe für die Entwicklung einer Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit zu bieten, die mit weiteren nationalen sozialen, wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Strategien kompatibel ist, diese unterstützt und sich insbesondere darum bemüht, einen Beitrag zur Verringerung von Armut und der Formalisierung der informellen Beschäftigung zu leisten.

3. Grundsätze zur Umsetzung

A4. Die Ausweitung der Sozialen Sicherheit sollte von den Ländern selbst angeführt werden und nationalen Bedürfnissen, Prioritäten und Ressourcen Rechnung tragen. Um Mitgliedstaaten bei dieser Aufgabe zu unterstützen, würde die Empfehlung im Einklang mit den Schlussfolgerungen dieses Ausschusses eine Reihe von Grundsätzen für die Konzeption und Umsetzung nationaler Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit festlegen.

4. Geltungsbereich der Urkunde

A5. Die Empfehlung sollte Mitgliedstaaten nahelegen, durch einen effektiven nationalen Prozess des sozialen Dialogs eine Strategie der Sozialen Sicherheit zu entwickeln, die Lücken bei der Verwirklichung national angestrebter Schutzniveaus ermittelt und sich darum bemüht, diese Lücken zu schließen und auf koordinierte und planvolle Weise innerhalb eines bestimmten Zeit-

raums und unter gebührender Berücksichtigung der Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft ein umfassendes System der Sozialen Sicherheit aufzubauen.

A6. Die horizontale Dimension der Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit sollte die Einführung eines nationalen sozialen Basisschutzes priorisieren, der sich aus vier grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit zusammensetzt, d.h. ein national festgelegtes Mindestniveau der Einkommenssicherheit in der Kindheit, im Erwerbsalter und im Alter sowie ein erschwinglicher Zugang zu einer grundlegenden Gesundheitsversorgung. Diese Garantien legen das Mindestschutzniveau fest, auf das alle Mitglieder einer Gesellschaft im Bedarfsfall Anspruch haben sollten. Durch die Ausrichtung auf erzielte Ergebnisse schreiben diese Garantien keine bestimmten Leistungsformen, Finanzierungsmechanismen oder eine Organisation der Leistungserbringung vor.

A7. Die Empfehlung könnte Mitgliedstaaten nahelegen, Deckungslücken von Bevölkerungsgruppen mit Beitragskapazität durch Beitragssysteme zu schließen. Sie würde Mitgliedstaaten nahelegen, aktuelle Übereinkommen der IAO zur Sozialen Sicherheit so früh wie möglich im Rahmen nationaler sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse zu ratifizieren und ihre effektive Umsetzung zu gewährleisten.

A8. Die Empfehlung sollte Mitgliedstaaten nahelegen, geeignete Mechanismen zur Überwachung der Ausweitung der Sozialen Sicherheit und der Umsetzung ihrer nationalen grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit einzurichten. Ferner könnte sie Mitgliedstaaten ersuchen, auf der Grundlage eines effektiven nationalen sozialen Dialogs Mechanismen einzurichten, um den Erfassungsbereich der Sozialen Sicherheit auf der Grundlage des Übereinkommens Nr. 102 und anderer aktueller Übereinkommen weiter auszudehnen und im Einklang mit nationalen sozialen Bedürfnissen und der wirtschaftlichen und fiskalischen Kapazität umfassende Systeme der Sozialen Sicherheit aufzubauen.