

Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, 2012

Bericht IV(2B)

Soziale Basisschutzniveaus für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung

Vierter Punkt der Tagesordnung

ISBN 978-92-2-724497-8 (print)
ISBN 978-92-2-724498-5 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2012

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 örtlichen Büros 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>
EINLEITUNG	1
VORGESCHLAGENER TEXT	3
Entwurf einer Empfehlung betreffend innerstaatliche soziale Basisschutzniveaus	3

EINLEITUNG

Auf seiner 311. Tagung (Juni 2011)¹ beschloss der Verwaltungsrat, im Hinblick auf die Annahme einer Empfehlung einen Gegenstand zur Normensetzung mit dem Titel „Ausarbeitung einer eigenständigen Empfehlung über sozialen Basisschutz“ in die Tagesordnung der 101. Tagung (2012) der Internationalen Arbeitskonferenz aufzunehmen. Der Verwaltungsrat beschloss, dass diese Frage gemäß Artikel 38 der Geschäftsordnung der Konferenz, der sich mit den vorbereitenden Stufen dieses Verfahrens befasst, behandelt werden sollte, und nahm ein Programm mit verkürzten Fristen an.

Das Amt hat dementsprechend einen zusammenfassenden Bericht über die Gesetzgebung und Praxis in die Mitgliedstaaten ausgearbeitet. Der Bericht enthielt auch einen Fragebogen, der im Hinblick auf die Ausarbeitung einer Empfehlung erstellt worden war². Der Bericht wurde an die Regierungen der Mitgliedstaaten der IAO versandt.

Die Regierungen wurden gebeten, ihre Antworten nach Befragung der maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer dem Amt bis November 2011 zu übermitteln. Solche Befragungen sind obligatorisch im Fall von Mitgliedern, die das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (Internationale Arbeitsnormen), 1976, ratifiziert haben.

Der Bericht IV(2) erscheint in zwei Bänden. Der vorliegende Band (Bericht IV(2B)) enthält den vorgeschlagenen Text, der aufgrund der Bemerkungen der Regierungen sowie der Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer abgefasst worden ist. Der Bericht IV(2A) enthält den wesentlichen Inhalt ihrer Bemerkungen sowie den Kommentar des Amtes zu den Antworten und dem vorgeschlagenen Text der Empfehlung.

Falls die Konferenz dies beschließt, wird dieser Text auf ihrer 101. Tagung (2012) bei der Diskussion des vierten Gegenstandes auf der Tagesordnung als Grundlage dienen.

¹ Dec-GB.311/6 und GB.311/6, Abs. 3.

² IAA: *Soziale Basisschutzniveaus für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung*, Bericht IV(1), Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, Genf, 2012. Unter: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ed_relconf/documents/meetingdocument/wcms_160845.pdf.

VORGESCHLAGENER TEXT

Entwurf einer Empfehlung betreffend innerstaatliche soziale Basisschutzniveaus

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, die vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes nach Genf einberufen wurde und am 30. Mai 2012 zu ihrer einhundertersten Tagung zusammengetreten ist, bekräftigt, dass das Recht auf Soziale Sicherheit ein Menschenrecht und eine wirtschaftliche und soziale Notwendigkeit für die Entwicklung und den Fortschritt ist, erkennt an, dass Soziale Sicherheit ein wichtiges Instrument zur Verhinderung und zum Abbau von Armut, Ungleichheit, sozialer Ausgrenzung und sozialer Unsicherheit und zur Förderung der Chancengleichheit und der Gleichstellung der Geschlechter ist, ist der Auffassung, dass Soziale Sicherheit eine Investition in Menschen ist, die sie dazu befähigt, sich an Veränderungen in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt anzupassen, und dass Systeme der Sozialen Sicherheit als automatische Stabilisatoren in Krisenzeiten und darüber hinaus wirken, weist darauf hin, dass die Erklärung von Philadelphia die feierliche Verpflichtung der Internationalen Arbeitsorganisation anerkennt, zur Erreichung des folgenden Ziels beizutragen: „... Ausbau von Maßnahmen der Sozialen Sicherheit, um allen, die eines solchen Schutzes bedürfen, ein Mindesteinkommen zu sichern, und um umfassende ärztliche Betreuung zu gewährleisten“, verweist auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, insbesondere Artikel 22 und 25, und auf den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, insbesondere Artikel 9, 11 und 12, verweist ferner auf die Normen der IAO über Soziale Sicherheit, insbesondere das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, die Empfehlung (Nr. 67) betreffend Sicherung des Lebensunterhaltes, 1944, und die Empfehlung (Nr. 69) betreffend ärztliche Betreuung, 1944, und stellt fest, dass sie nach wie vor relevant sind, erinnert daran, dass die Erklärung der IAO über Soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung anerkennt, dass „sich die Verpflichtungen und Bemühungen der Mitglieder und der Organisation zur Erfüllung des Verfassungsauftrags der IAO, auch durch die internationalen Arbeitsnormen, und zum Rücken der vollen und produktiven Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit in den Mittelpunkt der Wirtschaft- und Sozialpolitik auf die ... ii) Entwicklung und Stärkung von Maßnahmen des sozialen Schutzes ... die nachhaltig und den innerstaatlichen Umständen angepasst sind, einschließlich der ... Ausweitung der Sozialen Sicherheit auf alle“ stützen sollten,

verweist auf die Entschließung und die Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit), die die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 100. Tagung (2011) angenommen hat, in denen die Notwendigkeit einer Empfehlung anerkannt wird, die die bestehenden Normen der IAO über Soziale Sicherheit ergänzt und den Mitgliedern Orientierungshilfe zur Einrichtung von sozialen Basisschutzniveaus bietet, die an innerstaatliche Umstände und Entwicklungsstadien angepasst sind, als Teil von umfassenden Systemen der Sozialen Sicherheit,

hat beschlossen, verschiedene Anträge anzunehmen betreffend soziale Basisschutzniveaus, eine Frage, die den vierten Gegenstand ihrer Tagesordnung bildet, und dabei bestimmt, dass diese Anträge die Form einer Empfehlung erhalten sollen.

Die Konferenz nimmt heute, am...Juni 2012, die folgende Empfehlung an, die als Empfehlung betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, bezeichnet wird.

I. ZIELE, GELTUNGSBEREICH UND GRUNDSÄTZE

1. Diese Empfehlung bietet den Mitgliedern Orientierungshilfe zur:

- a) je nachdem Einrichtung, Vervollständigung und Aufrechterhaltung von sozialen Basisschutzniveaus als grundlegendem Bestandteil ihrer innerstaatlichen Systeme der Sozialen Sicherheit; und
- b) Verwirklichung von sozialen Basisschutzniveaus im Rahmen von Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit, die möglichst vielen Menschen schrittweise höhere Niveaus der Sozialen Sicherheit gewährleisten, im Einklang mit den Normen der IAO über Soziale Sicherheit.

2. Im Sinne dieser Empfehlung sind soziale Basisschutzniveaus auf innerstaatlicher Ebene festgelegte grundlegende Garantien der Sozialen Sicherheit, durch die ein Schutz sichergestellt wird, der auf die Verhinderung oder Linderung von Armut, Verletzlichkeit und sozialer Ausgrenzung abzielt. Solche Garantien können durch auf Beiträgen oder nicht auf Beiträgen beruhende Systeme verwirklicht werden, gleich ob sie auf Bedürftigkeitsprüfungen beruhen oder nicht.

3. Bei der Durchführung dieser Empfehlung sollten die Mitglieder die folgenden Grundsätze anwenden:

- a) Universalität des Schutzes auf der Grundlage sozialer Solidarität;
- b) Gesetzlich vorgeschriebener Leistungsanspruch;
- c) Nichtdiskriminierung, Gleichstellung der Geschlechter und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse;
- d) Angemessenheit und Vorhersehbarkeit der Leistungen;
- e) gerechtes Verhältnis zwischen den Interessen derjenigen, die die Systeme der Sozialen Sicherheit finanzieren, und denjenigen, denen sie zugute kommen;
- f) Übereinstimmung mit der Sozial-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik;
- g) schrittweise Verwirklichung;
- h) Vielfalt der Methoden und Ansätze, einschließlich der Finanzierungsmechanismen und der Durchführungssysteme;

- i) transparentes und solides Finanzmanagement und transparente und solide Verwaltung;
- j) finanzielle, fiskalische und wirtschaftliche Nachhaltigkeit;
- k) Beteiligung der repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie Beratung mit Vertretern anderer beteiligter Organisationen und Personen; und
- l) Gesamt- und Hauptverantwortung des Staates.

II. INNERSTAATLICHE SOZIALE BASISSCHUTZNIVEAUS

4. Die Mitglieder sollten ihre sozialen Basisschutzniveaus mit grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit so rasch wie möglich einrichten und vervollständigen und diese aufrechterhalten. Durch die Garantien sollte mindestens sichergestellt werden, dass alle Bedürftigen während ihres gesamten Lebens Zugang zu wesentlicher Gesundheitsversorgung und zu einer Grundeinkommenssicherung haben, die zusammen einen effektiven Zugang zu auf innerstaatlicher Ebene als unbedingt erforderlich festgelegten Gütern und Dienstleistungen sicherstellen.

5. Die in Absatz 4 genannten sozialen Basisschutzniveaus sollten mindestens die folgenden grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit umfassen:

- a) Zugang zu einem auf innerstaatlicher Ebene festgelegten Bündel von Gütern und Dienstleistungen als wesentliche Gesundheitsversorgung, einschließlich im Fall der Mutterschaft;
- b) Grundeinkommenssicherung für Kinder, zumindest auf einem auf innerstaatlicher Ebene festgelegten Mindestniveau, die Zugang zu Ernährung, Bildung, Betreuung und allen anderen notwendigen Gütern und Dienstleistungen gewährleistet;
- c) Grundeinkommenssicherung, zumindest auf einem auf innerstaatlicher Ebene festgelegten Mindestniveau, für Personen im erwerbsfähigen Alter, die nicht in der Lage sind, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, einschließlich im Fall von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft und Invalidität; und
- d) Grundeinkommenssicherung, zumindest auf einem auf innerstaatlicher Ebene festgelegten Mindestniveau, für alte Menschen.

6. Vorbehaltlich ihrer bestehenden internationalen Verpflichtungen sollten die Mitglieder die in dieser Empfehlung genannten grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit mindestens allen Einwohnern und Kindern im Sinne der innerstaatlichen Rechtsvorschriften gewährleisten.

7. Bei der Festlegung der grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit sollten die Mitglieder folgendes gebührend berücksichtigen:

- a) Personen, die gesundheitlicher Betreuung bedürfen, sollten aufgrund der finanziellen Folgen der Inanspruchnahme wesentlicher Gesundheitsversorgungsleistungen nicht Härte und einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sein;
- b) die Grundeinkommenssicherung sollte ein Leben in Würde ermöglichen. Die auf innerstaatlicher Ebene festgelegten Mindesteinkommensniveaus können dem Geldwert eines Bündels von unbedingt erforderlichen Gütern und Dienstleistungen, innerstaatlichen Armutsgrenzen, Einkommensschwellen für Sozialhilfe oder anderen vergleichbaren Schwellen entsprechen, die durch die innerstaatliche Gesetzgebung oder Praxis festgelegt worden sind, und können regionalen Unterschieden Rechnung tragen;

- c) die Niveaus der grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit sollten durch ein transparentes, durch die innerstaatlichen Rechtsvorschriften festgelegtes Verfahren regelmäßig überprüft werden; und
- d) die repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und gegebenenfalls die Vertreter anderer beteiligter Organisationen und Personen sollten an der Festlegung und Überprüfung der Niveaus dieser Garantien beteiligt werden.

8. Die grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit sollten gesetzlich festgelegt werden. Die innerstaatlichen Rechtsvorschriften sollten die Bandbreite, die Anspruchsvoraussetzungen und die Niveaus der Leistungen zur Umsetzung dieser Garantien festlegen. Es sollten auch wirksame, einfache, rasche, zugängliche und kostengünstige Beschwerde- und Einspruchsverfahren vorgeschrieben werden.

9. (1) Bei der Bereitstellung der grundlegenden Garantien der Sozialen Sicherheit sollten die Mitglieder verschiedene Ansätze gemäß Absatz 2 in Erwägung zu ziehen, um die unter Berücksichtigung der innerstaatlichen Gegebenheiten wirksamste und effizienteste Kombination von Leistungen und Systemen zu verwirklichen.

(2) Die Leistungen können Kindergeld und Familienleistungen, Krankengeld und Gesundheitsversorgungsleistungen, Mutterschaftsleistungen, Invaliditätsleistungen, Leistungen bei Alter, Leistungen an Hinterbliebene, Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsgarantien und Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie andere Sozialleistungen in Form von Geld- oder Sachleistungen umfassen.

(3) Die Systeme, die solche Leistungen gewähren, können universelle Leistungssysteme, Sozialversicherungssysteme, Sozialhilfesysteme, negative Einkommensteuersysteme, öffentliche Beschäftigungsprogramme und Beschäftigungsförderungsprogramme umfassen.

10. Bei der Gestaltung und Verwirklichung der innerstaatlichen sozialen Basisschutzniveaus sollten die Mitglieder:

- a) Präventiv- und Förderungsmaßnahmen, Leistungen und Sozialdienste miteinander verbinden;
- b) produktive Wirtschaftstätigkeit und die formelle Beschäftigung fördern; und
- c) die Koordinierung mit anderen Politiken sicherstellen, die die Qualifikationen und die Beschäftigungsfähigkeit verbessern, die Prekarität der Beschäftigung verringern und menschenwürdige Arbeit, Unternehmertum und nachhaltige Unternehmen fördern.

11. Die Mitglieder sollten verschiedene Methoden zur Aufbringung der erforderlichen Mittel in Erwägung ziehen, um die finanzielle, fiskalische und wirtschaftliche Nachhaltigkeit der innerstaatlichen sozialen Basisschutzniveaus sicherzustellen, wobei die Beitragskapazitäten verschiedener Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden sollten. Solche Methoden können, einzeln oder in Verbindung, eine bessere Durchsetzung der Steuer- und Beitragspflichten, eine Neupriorisierung der Ausgaben oder eine Erweiterung der Einnahmenbasis umfassen.

12. Die innerstaatlichen sozialen Basisschutzniveaus sollten grundsätzlich aus inländischen Mitteln finanziert werden. Mitglieder, deren wirtschaftliche und fiskalische Kapazitäten nicht ausreichen, um das gesamte Bündel von Garantien zu verwirklichen, können sich um vorübergehende internationale Unterstützung bemühen.

III. INNERSTAATLICHE STRATEGIEN ZUR AUSWEITUNG DER SOZIALEN SICHERHEIT

13. (1) Die Mitglieder sollten auf der Grundlage innerstaatlicher Konsultationen und eines wirksamen sozialen Dialogs Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit formulieren und umsetzen. Die innerstaatlichen Strategien sollten:

- a) die Verwirklichung innerstaatlicher sozialer Basisschutzniveaus priorisieren; und
- b) bestrebt sein, so vielen Menschen wie möglich und so bald wie möglich höhere Schutzniveaus zu gewährleisten.

(2) Zu diesem Zweck sollten die Mitglieder schrittweise umfassende und angemessene Systeme der Sozialen Sicherheit, die mit den innerstaatlichen Politikzielen im Einklang stehen, aufbauen und unterhalten.

14. Bei der Formulierung und Umsetzung der innerstaatlichen Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit sollten die Mitglieder:

- a) Ziele setzen, die die innerstaatlichen Prioritäten widerspiegeln;
- b) Lücken im Schutz ermitteln;
- c) bestrebt sein, Lücken im Schutz durch geeignete und wirksam koordinierte, auf Beiträgen oder nicht auf Beiträgen beruhende Systeme zu schließen, auch durch die Ausweitung von bestehenden auf Beiträgen beruhenden Systemen auf alle betroffenen Personen mit Beitragskapazität; und
- d) den Finanzbedarf und die Mittel sowie den Zeitrahmen und die zeitliche Abfolge für die schrittweise Verwirklichung der Ziele festlegen.

15. Die Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit sollten das Wachstum der formellen Beschäftigung unterstützen und sollten mit der Umsetzung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungspläne der Mitglieder in Einklang stehen und diesen förderlich sein.

16. Die Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit sollten insbesondere benachteiligte Gruppen und Menschen mit besonderen Bedürfnissen unterstützen.

17. Beim Aufbau umfassender Systeme der Sozialen Sicherheit, die innerstaatlichen Zielen, Prioritäten und wirtschaftlichen und fiskalischen Kapazitäten Rechnung tragen, sollten die Mitglieder darauf abzielen, die Breite und Höhe der Leistungen zu erreichen, die in dem Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, oder in anderen Übereinkommen und Empfehlungen der IAO mit weitergehenden Normen festgelegt sind.

18. Die Mitglieder sollten die Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, in Erwägung ziehen, sobald die innerstaatlichen Gegebenheiten es gestatten. Außerdem sollten die Mitglieder die Ratifizierung bzw. Durchführung anderer Übereinkommen und Empfehlungen der IAO über Soziale Sicherheit, in denen weitergehende Normen festgelegt sind, in Erwägung ziehen.

IV. ÜBERWACHUNG

19. Die Mitglieder sollten die Fortschritte bei der Verwirklichung der sozialen Basisschutzniveaus und beim Erreichen anderer Ziele der innerstaatlichen Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit durch geeignete, auf innerstaatlicher Ebene festgelegte Mechanismen unter Beteiligung der repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitneh-

mverbande und gegebenenfalls der Vertreter anderer beteiligter Organisationen und Personen überwachen.

20. Für den Zweck von Absatz 19 sollten die Mitglieder regelmäßig vollständige Daten, Statistiken und Indikatoren der Sozialen Sicherheit erheben, zusammenstellen und veröffentlichen.

21. Bei der Entwicklung oder Überarbeitung der Konzepte, Definitionen und Methoden, die bei der Erstellung der Daten, Statistiken und Indikatoren der Sozialen Sicherheit verwendet werden, sollten die Mitglieder die einschlägigen Leitlinien der Internationalen Arbeitsorganisation, insbesondere die von der 9. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker angenommene EntschlieÙung über die Entwicklung von Statistiken der Sozialen Sicherheit, und gegebenenfalls anderer internationaler Organisationen berücksichtigen.

22. Die Mitglieder sollten Informationen, Erfahrungen und Sachwissen über Strategien, Politiken und Praktiken untereinander und mit dem Internationalen Arbeitsamt austauschen.