



► Die Zukunft des Sozialschutzes für eine am Menschen orientierte Welt der Arbeit gestalten

Internationale Arbeitskonferenz
109. Tagung, 2021



Bericht V

► Die Zukunft des Sozialschutzes für eine am Menschen orientierte Welt der Arbeit gestalten

Eine wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel des Sozialschutzes (soziale Sicherheit) im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008

Fünfter Punkt der Tagesordnung

ISBN 978-92-2-132648-9 (Print)
ISBN 978-92-2-132649-6 (Web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2021

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.

Informationen über Veröffentlichungen und digitale Produkte des IAA finden sich unter: www.ilo.org/publns.

► Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis.....	7
Einleitung und Ziele	9
Einleitung	9
Ziele	10
Gliederung	11
Kapitel 1. Universeller Sozialschutz für Menschenwürde, soziale Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung	13
1.1. Anerkennung der sozialen Sicherheit als Menschenrecht und Erweiterung des Mandats der IAO zur Ausweitung der sozialen Sicherheit auf alle	13
1.2. Mehrere gleichzeitig auftretende Hemmnisse für die Ausweitung der sozialen Sicherheit	15
1.3. Ein erneuertes internationales Bekenntnis zum Sozialschutz.....	16
1.4. Sozialschutz als Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung – die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung	18
1.5. Die Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit – Anerkennung universeller, umfassender und angemessener Sozialschutzsysteme als eines wichtigen Bausteins für die Gestaltung einer nachhaltigen Zukunft	20
1.6. Die Gelegenheit für eine Trendumkehr und die Verwirklichung der Agenda 2030 nutzen	20
Kapitel 2. Trotz aner kennenswerter Fortschritte nach wie vor erhebliche Defizite	23
2.1. Fortschritte beim Aufbau von Sozialschutzsystemen	23
2.2. Trends in Bezug auf eine effektive soziale Absicherung	26
2.3. Angemessenheit von Sozialschutzleistungen.....	36
2.4. Investitionen in den Sozialschutz.....	42
Kapitel 3. Herausforderungen, Chancen und Politiklösungen für die Verwirklichung eines universellen Sozialschutzes	49
3.1. Lücken bei der Absicherung und Angemessenheit schließen und einen universellen Sozialschutz verwirklichen.....	49
3.2. Sozialschutzsysteme stärken.....	61
3.3. Tragfähige Sozialschutzsysteme gewährleisten.....	68

	Seite
Kapitel 4. Unterstützung des IAA für ihre Mitgliedsgruppen zur Verwirklichung der angestrebten Ziele	77
4.1. Politikentwicklung und normenbezogene Tätigkeiten.....	78
4.2. Entwicklung und Austausch von Wissen.....	81
4.3. Nationaler dreigliedriger sozialer Dialog:	87
4.4. Fachberatungsdienste: Unterstützung der Mitgliedsgruppen im Rahmen der DWCP	91
4.5. Kapazitätsentwicklung.....	105
4.7. Schlussfolgerungen	113
Kapitel 5. Sozialschutzsysteme für alle: Neun Jahre, um im Kontext der Agenda 2030 und der Erholung von der COVID-19-Krise Veränderungen zu bewirken	115
Fazit und Optionen für das weitere Vorgehen	115

Tabellen

Tabelle 4.1. ISPA-Instrumente und weitere UN-Instrumente.....	85
Tabelle 4.2. Beispiele wichtiger Ergebnisse der von dem IAA geleisteten fachlichen Unterstützung bei Interventionen zur tragfähigen Finanzierung des Sozialschutzes.....	100
Tabelle 4.3. Beispiele wichtiger Ergebnisse der versicherungsmathematischen Dienste des IAA für beitragsfinanzierte Systeme der sozialen Sicherheit	102

Abbildungen

Abbildung 1.1. Effektive nationale Strategien zur Ausweitung der sozialen Sicherheit: Aufbau umfassender Systeme (Normative Grundlage: Empfehlung Nr. 202).....	17
Abbildung 1.2. Sozialschutz in der Agenda 2030: Einschlägige Ziele und Zielvorgaben	19
Abbildung 2.1. Entwicklung von Sozialschutzprogrammen auf der Grundlage innerstaatlicher Rechtsvorschriften nach Politikbereichen, vor 1900 bis 2020 (prozentualer Anteil der Länder)	24
Abbildung 2.2. Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 102 und weiterer aktueller Übereinkommen zur sozialen Sicherheit.....	25
Abbildung 2.3. Verteilung der angekündigten Maßnahmen nach Art (links) und Funktion (rechts).....	27
Abbildung 2.4. Effektive soziale Absicherung, globale und regionale Schätzungen nach geografischen Gebieten, 2020 (SDG-Indikator 1.3.1).....	29
Abbildung 2.5. Altersrenten, effektive Absicherung: Prozentualer Anteil der Personen im Rentenalter, die eine Rente beziehen, nach Regionen, letztes Jahr, für das Daten vorliegen (SDG-Indikator 1.3.1).....	32

	Seite
Abbildung 2.6. Altersrenten, effektive Absicherung: Prozentualer Anteil der aktiven Beitragszahler der Rentensysteme an den Erwerbspersonen und der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, nach Regionen, letztes Jahr, für das Daten vorliegen.....	33
Abbildung 2.7. Anteil der Männer und Frauen im erwerbsfähigen Alter, die Beiträge zu einer Rentenversicherung leisten, und Anteil der Männer und Frauen im Rentenalter, die eine Rente (beitragsfinanziert und beitragsunabhängig) beziehen, ausgewählte Länder, zuletzt verfügbare Daten	34
Abbildung 2.8. Soziale Absicherung im Bereich Gesundheit (prozentualer Anteil einer Versicherung angehörenden geschützten Personen an der Gesamtbevölkerung).....	35
Abbildung 2.9. Bezahlter Mutterschaftsurlaub: Höhe der Geldleistungen in Prozent des bisherigen Verdiensts und Anzahl der Wochen, letztes Jahr, für das Daten vorliegen.....	37
Abbildung 2.10. Ersatzquoten für dauerhafte und vorübergehende Arbeitsunfähigkeit im Rahmen von Systemen zum Schutz bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, ausgewählte Länder, 2019 oder letztes Jahr, für das Daten vorliegen (in Prozent)	38
Abbildung 2.11. Beitragsunabhängige Renten in Prozent der nationalen Armutsgrenze, alleinstehende Person, letztes Jahr, für das Daten vorliegen.....	39
Abbildung 2.12. Inzidenz ruinöser Gesundheitsausgaben, prozentualer Anteil der Bevölkerung (SDG-Indikator 3.8.2), letztes Jahr, für das Daten vorliegen....	42
Abbildung 2.13. Öffentliche Ausgaben für Sozialschutz im Zusammenhang mit SDG-Indikator 1.a.2 und SDG-Indikator 1.3.1 zur sozialen Absicherung (beide ohne Gesundheit), zuletzt verfügbare Daten	43
Abbildung 2.14. Öffentliche Ausgaben für Sozialschutz (ohne Gesundheit) nach und Einkommensniveau, letztes Jahr, für das Daten vorliegen, in Prozent des BIP	44
Abbildung 2.15. Ausgaben nach Funktionen des Sozialschutzes, letztes Jahr, für das Daten vorliegen.....	45
Abbildung 2.16. Anteil der öffentlichen Ausgaben für Altersrenten in Prozent des BIP und Anteil älterer Menschen in Prozent der Gesamtbevölkerung, letztes Jahr, für das Daten vorliegen	47
Abbildung 3.1(a). Staatliche Ausgaben für Sozialschutz (ohne Gesundheit) in Prozent des BIP (zuletzt verfügbare Daten).....	69
Abbildung 3.1(b). Anteil der durch mindestens eine Sozialschutzleistung (Geldleistung) abgesicherten Bevölkerung (in Prozent, letztes Jahr, für das Daten vorliegen).....	69
Abbildung 3.2. Sozialversicherungsbeiträge in Prozent der öffentlichen Sozialschutzausgaben (einschließlich Gesundheitsversorgung), 2016, ausgewählte Länder	71

Seite

Kästen

Kasten 1.	„Soziale Sicherheit“ und „sozialer Schutz“	12
Kasten 2.1.	Ratifizierung und Anwendung der Normen der IAO zur sozialen Sicherheit.....	25
Kasten 2.2.	Sozialschutzmaßnahmen als Reaktion auf die COVID-19-Krise	26
Kasten 2.3.	Überwachung der Angemessenheit von Rentenleistungen	40
Kasten 4.1.	Zentrale Erkenntnisse der Evaluierung auf hoher Ebene der Strategie und Maßnahmen der IAO zur Schaffung und Ausweitung sozialer Basisschutzniveaus, 2012–17	78
Kasten 4.2.	Leitfäden für bewährte Praxis im Bereich der sozialen Sicherheit	80
Kasten 4.3.	Flaggschiffprodukte der IAA: <i>World Social Protection Report</i> und dazugehörige Datenbank.....	82
Kasten 4.4.	Durchgängige Verankerung eines wirksamen nationalen sozialen Dialogs in der Entwicklung der Sozialschutzpolitik	88
Kasten 4.5.	Beispiele für die Unterstützung der Sozialpartner bei der Stärkung des Sozialschutzes	89
Kasten 4.6.	Unterstützung seitens des IAA bei der Ausweitung des Sozialschutzes in Sambia	93
Kasten 4.7.	Beispiele für die Unterstützung seitens des IAA bei der Ausweitung des Sozialschutzes	94
Kasten 4.8.	Unterstützung seitens des IAA bei der Reaktion der Mitgliedsgruppen auf COVID-19.....	99
Kasten 4.9.	<i>Ecole supérieure de la sécurité sociale</i> in Algerien	107

► Abkürzungsverzeichnis

ABND	Bewertungsbasierter nationaler Dialog
ASEAN	Verband südostasiatischer Nationen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRICS	BRICS-Staaten (Zusammenschluss fünf aufstrebender Weltwirtschaftsnationen): Brasilien, Russische Föderation, Indien, China und Südafrika
CEACR	Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen
DWCP	Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit
FAO	Erährungs- und Landwirtschaftsorganisation
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IOE	Internationale Arbeitgeber-Organisation
ISPA	Bewertung des Sozialschutzes
IVSS	Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SDG	Ziele für nachhaltige Entwicklung
SPIAC-B	Rat für interinstitutionelle Zusammenarbeit im Bereich des sozialen Schutzes
UNCT	Landesteams der Vereinten Nationen
UNDAF	Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen
UNDG	Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNSDCF	UN-Kooperationsrahmen für die nachhaltige Entwicklung
USP 2030	Globale Partnerschaft für einen universellen Sozialschutz zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung
WHO	Weltgesundheitsorganisation

► Einleitung und Ziele

Einleitung

1. 2019 verabschiedete die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 108. Tagung die historische Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit (Jahrhunderterklärung), die das Gründungsmandat der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), eine menschenwürdige Zukunft der Arbeit für alle zu gestalten, bekräftigt und mit neuem Leben erfüllt. Wie bereits 100 Jahre zuvor wird in der Jahrhunderterklärung anerkannt, dass universeller und dauerhafter Frieden nur erreicht werden kann, wenn er auf soziale Gerechtigkeit beruht, und dass die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit weltweit verbesserte Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerrechte, darunter das Recht auf soziale Sicherheit, erfordert. Vor dem Hintergrund der durch die Globalisierung, technologische Innovationen, demografische Verschiebungen sowie Krisen im Zusammenhang mit der öffentlichen Gesundheit und dem Klima bedingten tiefgreifenden Umwälzungen ist der Sozialschutz nach wie vor ein fester Bestandteil des Mandats der IAO und ein Faktor, der maßgeblich zu menschenwürdiger Arbeit, sozialer Gerechtigkeit und nachhaltiger Entwicklung beiträgt.
2. Trotz erheblicher Fortschritte bei der Ausweitung des Sozialschutzes in vielen Teilen der Welt ist, wie die COVID-19-Pandemie eindringlich gezeigt hat, das Menschenrecht auf soziale Sicherheit für die Mehrheit der Weltbevölkerung noch nicht realisiert. Nur 45 Prozent der Weltbevölkerung sind effektiv durch mindestens eine Sozialleistung abgesichert, während die übrigen 55 Prozent – immerhin vier Milliarden Menschen – ohne entsprechenden Schutz sind.¹
3. Die Argumente für den Sozialschutz sind überzeugend. Er ist sowohl ein Recht, das allen Menschen zusteht, als auch eine sozial und wirtschaftlich hoch rentable Investition. Er leistet einen wichtigen Beitrag zur Verringerung von Armut, Verletzlichkeit und Ungleichheit und stärkt zugleich die politische Stabilität und den sozialen Zusammenhalt. Zudem trägt er zum Wirtschaftswachstum bei, indem er die Produktivität steigert, die Fähigkeit der Menschen stärkt, die Chancen einer sich wandelnden Arbeitswelt zu nutzen, und die Gesamtnachfrage stützt, insbesondere bei wirtschaftlichen Abschwüngen. Der Sozialschutz liefert Ergebnisse: Einkommenssicherheit und Zugang zur Gesundheitsversorgung bewirken im Leben der Menschen spürbare Verbesserungen. Aus diesem Grund wurde sein Potenzial für die Verwirklichung der Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) anerkannt und durch die COVID-19-Pandemie eindrucksvoll bekräftigt.
4. Die erste wiederkehrende Diskussion über Sozialschutz (soziale Sicherheit) fand auf der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2011 statt. Sie führte zur Billigung der zweidimensionalen Strategie der IAO für die Ausweitung der sozialen Sicherheit, die auf die Einrichtung und Aufrechterhaltung universeller, umfassender, angemessener und tragfähiger Systeme der sozialen Sicherheit abzielt, und ebnete den Weg für die nahezu einstimmige Annahme der Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, auf der 101. Tagung der Konferenz im Juni 2012. Diese Empfehlung bietet den Mitgliedstaat-

¹ IAA, *World Social Protection Report 2017–19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*, 2017.

ten vor allem eine Orientierungshilfe für die Verwirklichung eines universellen Sozialschutzes durch die Schaffung sozialer Basisschutzniveaus innerhalb von immer umfassenderen Systemen der sozialen Sicherheit.

5. In den auf der 105. Tagung (2016) der Konferenz angenommenen Schlussfolgerungen über die Evaluierung der Auswirkungen der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung wurde die Fortsetzung der wiederkehrenden Diskussionen bekräftigt. Auf seiner 328.² und 331.³ Tagung fasste der Verwaltungsrat einen Beschluss über den nächsten Zyklus wiederkehrender Diskussionen und setzte eine wiederkehrende Diskussion über den Sozialschutz (soziale Sicherheit) auf die Tagesordnung der 109. Tagung (2021) der Konferenz.
6. Diese zweite wiederkehrende Diskussion kommt zur richtigen Zeit, da sie die Weiterentwicklung einer IAO-Strategie für die Verwirklichung des universellen Sozialschutzes im Kontext der Agenda 2030 und Bemühungen um eine umfassende Erholung von den sozioökonomisch verheerenden Folgen der COVID-19-Pandemie entsprechend den Prioritäten der Jahrhunderterklärung erleichtert.
7. Der Verwaltungsrat fasste auf seiner 331. Tagung ferner einen Beschluss über einen überarbeiteten Rahmen für wiederkehrende Diskussionen. Dieser Bericht wurde vom Amt entsprechend den Leitlinien einer aus Vertretern der Zentrale und der Außenämter bestehenden Sonderarbeitsgruppe erstellt. Im März und April 2019 wurden Konsultationen über einen Berichtsentwurf mit den Regierungen sowie der Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmergruppe geführt. Infolge der durch COVID-19 bedingten Verschiebung der 109. Tagung der Konferenz auf 2021 wurden dieselben Gruppen dazu konsultiert, wie der Bericht überarbeitet werden könnte, um den Entwicklungen im Zusammenhang mit COVID-19 Rechnung zu tragen. Auf der Grundlage eines Entwurfs der COVID-bezogenen Änderungen, die im November 2020 Gegenstand von Erörterungen mit den Büros für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (ACTRAV) bzw. für Arbeitgeber (ACT/EMP) waren, wurde der Bericht überarbeitet und innerhalb des Amtes weithin zur Stellungnahme verbreitet.

Ziele

8. Entsprechend den Leitlinien des Verwaltungsrats⁴ soll dieser Bericht den Mitgliedsgruppen der IAO als Informationsgrundlage dienen, indem er:
 - einen Überblick über den derzeitigen Stand der sozialen Sicherheit in aller Welt bietet;
 - die vielfältigen Herausforderungen und Chancen für die Mitglieder im Bereich der sozialen Sicherheit aufzeigt und einen Überblick über nationale Lösungsansätze bietet;
 - einen Überblick über die Maßnahmen bietet, mit denen die IAO die Mitgliedsgruppen bei ihren Bemühungen unterstützt hat, die seit der letzten wiederkehrenden Diskussion 2011 entstandenen Herausforderungen im Bereich der sozialen Sicherheit zu bewältigen und die damit verbundenen Chancen zu nutzen;
 - Vorschläge für die Ausrichtung künftiger Maßnahmen der IAO unterbreitet, die in Programm-, Haushalts- und andere Leitungsentscheidungen einfließen sollen.

² GB.328/INS/5/2 und Beschluss.

³ GB.331/INS/3.

⁴ GB.331/INS/3, Abs. 1 und 6.

9. In diesem Bericht werden die vom Ausschuss für die Durchführung der Normen auf der 108. Tagung (2019) der Konferenz erörterten Ergebnisse der Allgemeinen Erhebung über die Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012 (im Folgenden „Allgemeine Erhebung 2019“) ⁵, sowie die vom Verwaltungsrat im November 2017 erörterten Ergebnisse der unabhängigen Evaluierung der Strategie und Maßnahmen der IAO zur Schaffung und Ausweitung sozialer Basisschutzniveaus für den Zeitraum 2012–17 ⁶ und die Ergebnisse einer 2019 vorgelegten zusammenfassenden Auswertung der Maßnahmen der IAO im Bereich des Sozialschutzes (soziale Sicherheit) ⁷ berücksichtigt.

Gliederung

10. Der Bericht ist in fünf Kapitel gegliedert, die eine Zusammenfassung der aus Evaluierungsberichten gewonnenen Erkenntnisse bzw. der Erfahrungen aus den vom Amt bereitgestellten Fachberatungsdiensten enthalten. In *Kapitel 1* wird auf die zentrale Rolle verwiesen, die der IAO dabei zukommt, das Menschenrecht auf soziale Sicherheit auf eine feste Grundlage zu stellen und die Entwicklung von auf Rechte gegründeten Sozialschutzsystemen, einschließlich eines Basisschutzes, zu unterstützen, und der Paradigmenwandel erörtert, wonach Sozialschutz nicht als Kostenfaktor, sondern als Voraussetzung für Menschenwürde, soziale Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung anzusehen ist. In *Kapitel 2* wird die allmähliche Entwicklung der Sozialschutzsysteme in den letzten Jahren mit besonderem Schwerpunkt auf globalen und regionalen Trends beschrieben. In *Kapitel 3* werden die Trends bewertet, die im Zusammenhang mit den Politiklösungen und Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bewältigung der Herausforderungen bei der Ausweitung der sozialen Sicherheit und dem Aufbau nationaler Sozialschutzsysteme sowie bei der Umsetzung der in der Empfehlung Nr. 202 enthaltenen Leitlinien zutage treten. In *Kapitel 4* werden die Maßnahmen vorgestellt, die das Amt getroffen hat, unter anderem über sein Flaggschiffprogramm, um den vielfältigen Gegebenheiten und Bedürfnissen der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen hinsichtlich der Verwirklichung eines universellen Sozialschutzes für alle gerecht zu werden. In *Kapitel 5* werden wesentliche Feststellungen und Erkenntnisse dargelegt, die aus den Analysen der bisherigen Kapitel und den Ergebnissen der Jubiläumstagung (2019) der Konferenz hervorgehen und als Ausgangspunkt für die Erarbeitung von Vorschlägen für künftige Prioritäten dienen sollen, mit denen das Amt die Mitgliedstaaten dabei unterstützen wird, starke Sozialschutzsysteme, einschließlich eines Basisschutzes, aufzubauen, diese Systeme im Kontext der Zukunft der Arbeit anzupassen und sich besser auf künftige Schocks und Krisen einzustellen.

⁵ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development: General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*, ILC.108/III/B, 2019.

⁶ GB.331/PFA/9.

⁷ IAA, *Social Protection (Social Security) Interventions: What Works and Why? Lessons Learned from a Synthesis Review, 2012–2018*, erstellt vom Evaluierungsbüro des IAA, 2020.

► Kasten 1. „Soziale Sicherheit“ und „sozialer Schutz“

Die Begriffe „soziale Sicherheit“ und „Sozialschutz“ werden in dem Bericht gleichbedeutend verwendet und umfassen alle Maßnahmen, bei denen über beitragsfinanzierte oder beitragsunabhängige Mechanismen (oder eine Kombination aus beiden) Leistungen in Form von Geld- oder Sachleistungen erbracht werden, um das Menschenrecht auf soziale Sicherheit zu verwirklichen und Schutz zu gewährleisten, unter anderem in folgenden Fällen:

- bei fehlendem Arbeitseinkommen (oder unzureichendem Einkommen) infolge von Krankheit, Invalidität, Mutterschaft, Arbeitsunfall, Arbeitslosigkeit, Alter oder Tod eines Familienangehörigen;
- bei fehlendem oder unerschwinglichem Zugang zur Gesundheitsversorgung;
- bei unzureichender familiärer Unterstützung, insbesondere für Kinder oder unterhaltsberechtigte Erwachsene;

In der nationalen Gesetzgebung und Praxis werden die beiden Begriffe nicht einheitlich aufgefasst. Mitunter, jedoch nicht immer, bezeichnet „soziale Sicherheit“ Sozialversicherungsmechanismen, während „Sozialschutz“ in einigen Fällen als breiter angelegt (zusätzliche soziale Dienste und Maßnahmen beinhaltend), in anderen im engeren Sinne (sich nur auf Maßnahmen für die ärmsten und verletzlichsten Mitglieder der Gesellschaft beziehend) verstanden wird.

► Kapitel 1

Universeller Sozialschutz für Menschenwürde, soziale Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung

- 11.** In diesem Kapitel wird ein Überblick über die Entwicklung der internationalen rechtlichen und politischen Architektur gegeben, auf die sich das Menschenrecht auf soziale Sicherheit stützt. Gegenstand der Betrachtung sind das starke Mandat, das der IAO im Laufe ihres hundertjährigen Bestehens erteilt wurde, um die soziale Sicherheit durch einen auf Rechte gegründeten Ansatz auf alle auszuweiten, zugleich aber auch die Umstände, die den Fortschritt in Bezug auf die soziale Sicherheit beeinträchtigt haben, und kritische Momente, die den Auslöser für positive Maßnahmen bildeten. Dabei wird der jüngste Paradigmenwandel erörtert, der den Sozialschutz mit Menschenwürde, sozialer Gerechtigkeit und nachhaltiger Entwicklung verknüpft und dazu geführt hat, dass der Sozialschutz in vielen Ländern als Priorität angesehen wird und in diesem Bereich national wie international mittlerweile deutlich mehr Akteure tätig sind. Abschließend wird die Notwendigkeit einer verstärkten Politikkohärenz und -koordinierung zur Steuerung einer nachhaltigen Entwicklung des Sozialschutzes, auch durch eine gebührende Berücksichtigung der international vereinbarten Normen und Grundsätze, angesprochen.

1.1. Anerkennung der sozialen Sicherheit als Menschenrecht und Erweiterung des Mandats der IAO zur Ausweitung der sozialen Sicherheit auf alle

- 12.** 2018 wurde der 70. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte begangen. In den Artikeln 22 und 25 der Erklärung wird die ambitionierte Feststellung getroffen, dass jeder als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit sowie auf einen Lebensstandard hat, der seine Gesundheit und sein Wohl gewährleistet. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966, der von 170 Ländern ratifiziert wurde, schafft die praktisch weltweit geltende rechtliche Verpflichtung, das Recht auf soziale Sicherheit unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten nach und nach zu verwirklichen (Artikel 2 und 9).
- 13.** Seit 1919 hat die IAO auf der Grundlage ihres Verfassungsauftrags Normen entwickelt, die speziell den Schutz in der Arbeitswelt, darunter bei Mutterschaft, allgemeinen und Berufskrankheiten sowie Arbeitsunfällen, sowie die Bereitstellung von Leistungen bei Alter betreffen. In der Erklärung von Philadelphia (1944) wurde die IAO ausgehend von der Prämisse, dass „Armut, wo immer sie besteht, [...] den Wohlstand aller [gefährdet]“, zum „Ausbau von Maßnahmen der sozialen Sicherheit“ aufgefordert, „um allen, die eines solchen Schutzes bedürfen, ein Mindesteinkommen zu sichern, und um umfassende ärztliche Betreuung zu gewährleisten“ (III f)). Unter Hinweis darauf, dass sämtliche Politikkonzepte das grundlegende Menschenrecht auf Freiheit, wirtschaftliche Sicherheit und Wohlstand für alle gewährleisten sollten, erging zudem die Aufforderung an die IAO, dass „alle [...] internationalen Pläne und Maßnahmen, insbesondere solche wirtschaftlicher und finanzieller Art, unter diesem Gesichtspunkt beurteilt [...] werden [sollten]“.

14. Auf der Grundlage dieses erweiterten Mandats und in dem gemeinsamen Willen, aus früheren Krisen zu lernen, wurde eine umfassende internationale Rechtsarchitektur entwickelt, um das Menschenrecht auf soziale Sicherheit durch einen auf Rechte gegründeten Ansatz zu konkretisieren und umzusetzen. Im Laufe des hundertjährigen Bestehens der IAO haben ihre Mitgliedsgruppen 31 Übereinkommen und 24 Empfehlungen im Bereich der sozialen Sicherheit – mehr als ein Sechstel des gesamten Bestands an internationalen Arbeitsnormen – angenommen, weshalb die soziale Sicherheit als einer der wichtigsten Bereiche der Normensetzungs- und Aufsichtstätigkeit der IAO anzusehen ist.⁸
15. Das umfassende international vereinbarte normative Rahmenwerk, das von den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO entwickelt wurde, ist einzigartig und untermauert die Tätigkeit der IAO sowohl auf politischer als auch auf rechtlicher Ebene, legt klare Leistungskriterien und Grundsätze fest und gibt den Kurs für die schrittweise Verwirklichung des Menschenrechts auf soziale Sicherheit vor. Sein Grundpfeiler, das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, führt das universelle Mandat der Erklärung von Philadelphia fort. Das Übereinkommen ist nach wie vor der einzige internationale Vertrag mit einem systemischen Konzept für soziale Sicherheit, das dem Staat die allgemeine Verantwortung für die Einrichtung und Aufrechterhaltung eines Systems überträgt, das den Schutz seiner Bevölkerung in einer Reihe von benachteiligenden Lebensumständen sichert, denen die Menschen im Laufe ihres Lebens ausgesetzt sind, auch in Fällen, in denen diese aus systemischen Schocks resultieren, und zwar unter Bezugnahme auf zentrale Grundsätze sowie qualitative und quantitative Mindestkriterien und durch eine Kombination von beitragsfinanzierten und beitragsunabhängigen Mechanismen. Im Zusammenhang mit diesen Lebensumständen besteht Bedarf an medizinischer Versorgung und Einkommenssicherheit bei Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Arbeitsunfällen, Mutterschaft, Invalidität und im Überlebensfall sowie für Familien mit Kindern. Insbesondere werden im Übereinkommen Nr. 102 die wichtigsten Grundsätze für die Verwaltung und Finanzierung der entsprechenden Einrichtungen festgelegt, ergänzt durch fortschrittlichere Normen, die ein höheres Schutzniveau für diese Lebensumstände mit Ausnahme von Familienleistungen vorsehen,⁹ sowie durch Normen, die die Situation von Arbeitsmigranten zum Gegenstand haben.¹⁰
16. Zahlreiche Länder haben sich durch die Ratifizierung von Menschenrechtsverträgen und IAO-Instrumenten zum Recht auf soziale Sicherheit bekannt. Selbst wenn diese Normen nicht ratifiziert werden, dienen sie dennoch weiter als Richtschnur für die Entwicklung der nationalen Politik und des Rechtsrahmens für den Sozialschutz sowie für die internationalen Verpflichtungen zur Ausweitung der sozialen Sicherheit, insbesondere die Ziele der Vereinten Nationen (UN) für nachhaltige Entwicklung (SDG).

⁸ IAA, *Social Security and the Rule of Law: General Survey concerning Social Security Instruments in Light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, ILC.100/III/1B (2011), Abs. 22.

⁹ Übereinkommen (Nr. 212) über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964 [Tabelle I in der geänderten Fassung von 1980], 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, und Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, sowie dazugehörige Empfehlungen.

¹⁰ Übereinkommen (Nr. 118) über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962, und Übereinkommen (Nr. 157) über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982, sowie dazugehörige Empfehlungen.

1.2. Mehrere gleichzeitig auftretende Hemmnisse für die Ausweitung der sozialen Sicherheit

17. Trotz dieser bedeutenden rechtlichen Entwicklungen ist die Mehrheit der Weltbevölkerung nach wie vor von jeder Form der sozialen Sicherheit ausgeschlossen. Der Verwirklichung des Menschenrechts auf soziale Sicherheit stehen mehrere Herausforderungen im Wege. Infolge anhaltender informeller Beschäftigung, bei der mehr als 60 Prozent der Erwerbstätigen ihren Lebensunterhalt in der informellen Wirtschaft verdienen, entstehen erhebliche Schutzlücken, vor allem in den Entwicklungsländern.¹¹ Problematische Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, strukturelle Arbeitslosigkeit und fragmentierte Arbeitsmärkte, nicht nur in Ländern mit hohem Einkommen, haben eine Zunahme flexibler, befristeter und atypischer Formen der Beschäftigung bewirkt und Anreize für selbstständige Erwerbstätigkeit und die verstärkte Nutzung von komplexen Unteraufträgen und zivilrechtlichen oder Dienstleistungsverträgen geschaffen, die häufig keinen angemessenen Sozialschutz bieten und zu den am stärksten von Finanz-, Wirtschafts- oder Gesundheitskrisen betroffenen Beschäftigungsformen zählen.¹² Seit der Rezession Mitte der 1970er-Jahre schlugen sich die Bemühungen um eine Erholung oft in einer Wirtschafts- und Strukturanpassungspolitik nieder, die auf Deregulierung, Privatisierung, Flexibilität des Arbeitsmarkts, Reformen der sozialen Sicherheit und einer Senkung der Arbeitskosten und Sozialausgaben beruhte.¹³ Dies hat jedoch in vielen Fällen zu einem spürbaren Rückzug des Wohlfahrtsstaats und zu einer Verlagerung der Verantwortung vom Staat auf den privaten Sektor und die Finanzmärkte und damit zu einer Verlagerung größerer Risiken auf den Einzelnen geführt.¹⁴ Internationale Arbeitsnormen wurden als potenziell hinderlich für Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit dargestellt, wenngleich dies empirisch widerlegt wurde.¹⁵
18. Die Globalisierung hat zweifellos dazu beigetragen, zahlreiche Menschen aus der Armut herauszuführen, geht jedoch auch mit zunehmender Ungleichheit und sozioökonomischer Unsicherheit sowie mit einer ungleichen Verteilung der Vorteile des Wirtschaftswachstums in vielen Teilen der Welt einher, weshalb beim Ausbruch der COVID-19-Pandemie Millionen von Menschen ohne Schutz waren.¹⁶ Dieses Phänomen hatte aus mindestens zwei Gründen erhebliche Auswirkungen auf den Sozialschutz: (1) Sozialversicherung wird weitgehend durch Beiträge finanziert, die sich am Anteil des Arbeitseinkommens bemessen, der seit den 1980er-Jahren stetig rückläufig ist; (2) Sozialschutzsysteme wurden oft zu Unrecht nur als Kostenfaktor und Nebenprodukt des Wirtschaftswachstums anstatt als Investition in die Menschen und als Voraussetzung für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung betrachtet.

¹¹ IAA, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, dritte Auflage, 2018.

¹² IAA, *Non-standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, 2016.

¹³ IAA, *Werte bewahren, Veränderungen fördern: Soziale Gerechtigkeit in einer globalen Wirtschaft: eine Agenda für die IAO*, Bericht des Generaldirektors (Teil I), Internationale Arbeitskonferenz, 81. Tagung, Genf, 1994, S. 71; G. Rodgers et al., *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919–2009* (IAA, 2009), S. 33.

¹⁴ IAA, *Werte bewahren, Veränderungen fördern*, S. 10; IAA, *Social Security and the Rule of Law*, Abs. 119–123; F. Maupain, *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy* (Oxford: Hart Publishing, 2013).

¹⁵ OECD, *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, 1996; IAA, *Werte bewahren, Veränderungen fördern*, S. 69–75.

¹⁶ IAA, *Social protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization*, Bericht der beratenden Gruppe für sozialen Basisschutz (unter dem Vorsitz von Michelle Bachelet), Genf, 2011, S. 1–4.

1.3. Ein erneuertes internationales Bekenntnis zum Sozialschutz

1.3.1. Sich auf die Vorteile des Sozialschutzes als Vorbedingung für nachhaltiges und inklusives Wachstum rückbesinnen

19. Im Gefolge der asiatischen Wirtschafts- und Finanzkrise von 1997 wurde klar, dass der Sozialschutz eine Vorbedingung für die Verwirklichung eines nachhaltigen und inklusiven Wachstums und die Bewältigung der sozialen Folgen der Globalisierung war. Vor dem Hintergrund wachsender Armut, Ungleichheit und sozialer Ausgrenzung in vielen Ländern, weitgehend eine Folge anhaltender und sogar zunehmender Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Informalität sowie Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte, haben die Erfahrungen in den Ländern gezeigt, dass Sozialtransfers und ein effektiver Zugang zur Gesundheitsversorgung eine wirksame Form der Abfederung darstellen.¹⁷
20. Ab 1999 setzte sich zunehmend die Einsicht durch, dass die Ausweitung des Sozialschutzes auf alle eine der vier Komponenten menschenwürdiger Arbeit bildet und im Umgang mit der sozialen Dimension der Globalisierung in einem Kontext zunehmender Deregulierung und Informalität eine entscheidende Rolle spielt.¹⁸
21. Nahezu ein Jahrzehnt später, inmitten der Turbulenzen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008, wurde in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung die zentrale Verantwortlichkeit aller Mitglieder der Organisation betont, zur Verwirklichung der Ziele in Bezug auf menschenwürdige Arbeit beizutragen. Dazu gehört auch, das Ziel des Sozialschutzes zu verwirklichen, und zwar durch „die Ausweitung der sozialen Sicherheit auf alle, einschließlich Maßnahmen zur Bereitstellung eines Grundeinkommens für alle, die eines solchen Schutzes bedürfen, und Anpassung ihres Anwendungsbereichs und Deckungsumfangs, um den neuen Bedürfnissen und Unsicherheiten Rechnung zu tragen, die durch die raschen technologischen, gesellschaftlichen, demografischen und wirtschaftlichen Veränderungen hervorgerufen werden“.
22. Im Gefolge der Krise wurden die Länder im Globalen Beschäftigungspakt von 2009 zur „Einrichtung eines angemessenen sozialen Schutzes für alle, ausgehend von einem grundlegenden Sockel des sozialen Schutzes“ aufgefordert, und „die internationale Gemeinschaft [wurde] eindringlich [ersucht], Entwicklungshilfe, einschließlich von Haushaltshilfen, bereitzustellen, um auf nationaler Grundlage einen grundlegenden Sockel des sozialen Schutzes aufzubauen“. Der Koordinierungsrat der Leiterinnen und Leiter der Organisationen des UN-Systems beauftragte die IAO und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) damit, die Federführung bei der UN-Initiative für einen sozialen Basisschutz zu übernehmen, die im April 2009 als eine von mehreren gemeinsamen Initiativen zur Bekämpfung der globalen Wirtschaftskrise und Beschleunigung der Erholung ins Leben gerufen wurde.

1.3.2. Auf die Verwirklichung eines universellen Sozialschutzes mit Hilfe von Normensetzung als wichtigstem komparativen Vorteil der IAO hinarbeiten

23. Die Erkenntnis, dass das Gebot einer auf Rechte gegründeten Entwicklung des Sozialschutzes nicht durch einmalige Krisenreaktionsmaßnahmen erfüllt werden konnte, sondern dass

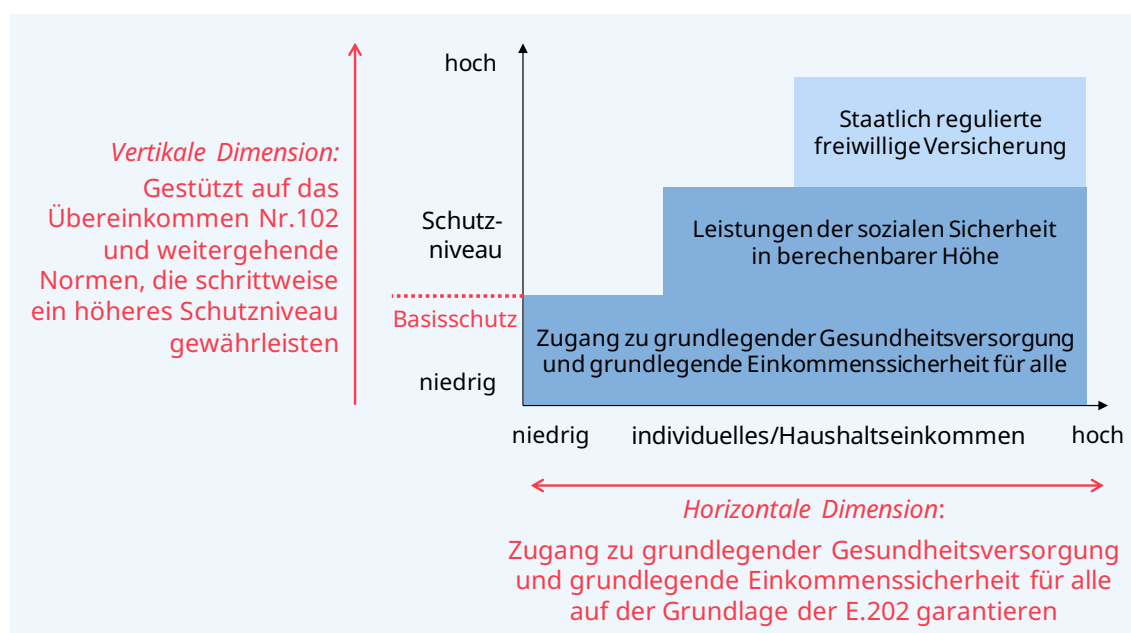
¹⁷ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abs. 19.

¹⁸ IAA, *EINE FAIRE GLOBALISIERUNG: Chancen für alle schaffen*, Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, 2004.

dazu ein langfristig angelegtes Handeln und Bekenntnis zum Aufbau nachhaltiger, umfassender und fortschreitend universeller Systeme erforderlich war, ebnete den Weg für die Annahme der Empfehlung Nr. 202 im Jahr 2012. Die IAO nahm ihre normensetzenden Aktivitäten im Bereich des Sozialschutzes wieder auf, indem sie in diesem neuen richtungsweisenden Instrument die Grundsätze darlegte, die als Richtschnur für die Formulierung von Politikkonzepten und Strategien zum Sozialschutz mit folgenden Zielen dienen: (i) universelle Absicherung in Bezug auf den geschützten Personenkreis, (ii) umfassender Schutz in Bezug auf die abgedeckten Risiken und (iii) Angemessenheit des gewährten Schutzes.

24. Vor allem wurde in der Empfehlung bekräftigt, dass alle Länder prioritär nationale soziale Basisschutzniveaus als grundlegendes Element ihrer Systeme der sozialen Sicherheit einrichten sollten, indem sie eine zweidimensionale Strategie verfolgen, die zumindest grundlegende Einkommenssicherheit und Zugang zu grundlegender Gesundheitsversorgung für alle garantiert (sogenannte horizontale Dimension) und gestützt auf das Übereinkommen Nr. 102 und die weitergehenden Normen schrittweise für möglichst viele Menschen und möglichst rasch ein höheres Schutzniveau gewährleistet (sogenannte vertikale Dimension) (Abbildung 1.1).

► **Abbildung 1.1. Effektive nationale Strategien zur Ausweitung der sozialen Sicherheit: Aufbau umfassender Systeme (normative Grundlage: Empfehlung Nr. 202)**



25. Die Empfehlung Nr. 202 erweist sich als eine im 21. Jahrhundert verankerte Vorlage für die Entwicklung des normativen und grundsatzpolitischen Rahmens für den Aufbau und die Aufrechterhaltung universeller und nachhaltiger Sozialschutzsysteme, die über rein zu Ad-hoc-Zwecken konzipierte, punktuelle oder fragmentierte Ansätze hinausgehen. Die internationale Gemeinschaft trug dem visionären Charakter der Empfehlung umgehend in der Agenda 2030 Rechnung, in der die Länder nachdrücklich aufgefordert werden, „den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle

[umzusetzen], einschließlich eines Basisschutzes“ (SDG-Zielvorgabe 1.3) und „die allgemeine Gesundheitsversorgung [... zu] erreichen“ (SDG-Zielvorgabe 3.8).¹⁹

26. Mit der Annahme der Empfehlung Nr. 202 wurde dem Mandat der IAO im Bereich des Sozialschutzes auch mehr Anerkennung zuteil. In Anbetracht des wachsenden Engagements zahlreicher internationaler Akteure in diesem Bereich, darunter UN-Gremien, internationale Finanzinstitutionen und andere internationale Organisationen, wurden mehrere Initiativen mit dem Ziel eingeleitet, die politischen Orientierungshilfen und die Entwicklungszusammenarbeit im Bereich des Sozialschutzes zu harmonisieren und auf diese Weise die Politikkohärenz zu verbessern, die Koordinierung zu gewährleisten und Doppelarbeit zu vermeiden. Der 2012 eingerichtete Rat für interinstitutionelle Zusammenarbeit im Bereich des sozialen Schutzes (SPIAC-B) und die 2016 gegründete Globale Partnerschaft für einen universellen Sozialschutz zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (USP 2030), die beide unter dem gemeinsamen Vorsitz der IAO und der Weltbank stehen, haben zu einer größeren Politikkohärenz auf dem Gebiet des Sozialschutzes beigetragen. Es muss jedoch noch mehr getan werden, um die Politikrahmen des UN-Systems und der internationalen Finanzinstitutionen entsprechend der EntschlieÙung über die Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit (2016) an international vereinbarten Grundsätzen und Werten auszurichten.²⁰ Angesichts der Dynamik zugunsten einer Ausweitung des Sozialschutzes, auch im Kontext der COVID-19-Pandemie, ist es erforderlich, dass die verschiedenen beteiligten internationalen Akteure ihre Politikberatung und Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit kohärenter gestalten, um einen universellen Sozialschutz zu verwirklichen, der sich auf international vereinbarte Grundsätze und Werte stützt.

1.4. Sozialschutz als Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung – die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

27. In der Erkenntnis, dass der Sozialschutz eine gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Notwendigkeit darstellt, verlieh ihm die internationale Gemeinschaft einen hohen Stellenwert in der Agenda 2030, die seiner Rolle bei der Bewältigung globaler Herausforderungen und der Gestaltung einer besseren und nachhaltigeren Zukunft für alle, in der niemand zurückgelassen wird, in fünf der 17 Ziele ausdrücklich Rechnung trägt (Abbildung 1.2).

¹⁹ In der [Resolution 67/81 der UN-Generalversammlung](#), *Globale Gesundheit und Außenpolitik*, A/RES/67/81 (2012), Abs. 3, wird „die Wichtigkeit einer allgemeinen Versorgung in nationalen Gesundheitssystemen, insbesondere durch Mechanismen der primären Gesundheitsversorgung und des Sozialschutzes, einschließlich eines auf nationaler Ebene festgelegten sozialen Basisschutzes“ unterstrichen.

²⁰ Weitere Informationen finden sich in Kap. 4.

► **Abbildung 1.2. Sozialschutz in der Agenda 2030: Einschlägige Ziele und Zielvorgaben**



28. Insbesondere wird dem Sozialschutz eine zentrale Rolle bei der Beseitigung der Armut durch die Umsetzung von Sozialschutzsystemen für alle (SDG-Zielvorgabe 1.3) zugedacht. Zudem verschafft das UN-System dem Mandat der IAO im Bereich des Sozialschutzes weltweit Anerkennung, indem es der IAO offiziell die Zuständigkeit für die Zusammenstellung von Daten und die Berichterstattung über Fortschritte bei der Erfüllung der SDG-Zielvorgabe 1.3 anhand des damit verbundenen Indikators 1.3.1 überträgt. Darüber hinaus wird in der Zielvorgabe 1.A eine erhebliche Mobilisierung von Ressourcen aus einer Vielzahl von Quellen zur Beendigung der Armut gefordert, speziell unter Berücksichtigung von Staatsausgaben für Gesundheit, Bildung und Sozialschutz (Indikator 1.a.2). Soziale Basisschutzniveaus tragen auch zur Erfüllung der SDG-Zielvorgabe 3.8 (allgemeine Gesundheitsversorgung) bei, da sie den Zugang zu grundlegender Gesundheitsversorgung (Indikator 3.8.1) ohne finanzielle Härten (Indikator 3.8.2) garantieren. Ferner wird in der Agenda 2030 die Rolle des Sozialschutzes als Mittel unterstrichen, eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Wirkung auf globaler Ebene zu erzielen, Geschlechtergleichstellung (SDG 5), menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum (SDG 8) zu erreichen, Ungleichheit zu verringern (SDG 10) sowie friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung zu fördern und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen (SDG 16). Ernsthaft beeinträchtigt wurde die Verwirklichung dieser Ziele durch die COVID-19-Pandemie, die in vielen Fällen neue Schwachstellen und Ungleichheiten offengelegt oder bestehende weiter verschärft hat, weshalb nach der Krise ein neuerliches und starkes Engagement im Hinblick auf 2030 erforderlich ist.

1.5. Die Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit – Anerkennung universeller, umfassender und angemessener Sozialschutzsysteme als eines wichtigen Bausteins für die Gestaltung einer nachhaltigen Zukunft

29. In der anlässlich des hundertjährigen Bestehens der IAO verabschiedeten Jahrhunderterklärung wird die zentrale Rolle des Sozialschutzes für einen am Menschen orientierten Ansatz für Wachstum und Entwicklung betont. Durch Bevölkerungsalterung, Globalisierung, Arbeitsmigration, Digitalisierung und Klimawandel werden die bestehenden Sozialschutzsysteme vor Herausforderungen in Bezug auf ihre Angemessenheit und ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragfähigkeit gestellt. In der Erklärung werden daher sämtliche Mitglieder aufgefordert, die Fähigkeiten aller Menschen zu stärken, die Chancen einer sich wandelnden Arbeitswelt zu nutzen, unter anderem durch „universellen Zugang zu umfassendem und nachhaltigem Sozialschutz“ (Teil III A. iii)), und so Arbeitnehmer und Arbeitgeber bei ihren Übergängen im Privat- und Erwerbsleben besser zu unterstützen und ihnen Schutz zu bieten. Vor allem aber findet die in der Erklärung ergangene Aufforderung an die IAO, ihre Bemühungen darauf auszurichten, „angemessene, nachhaltige und an die Entwicklungen in der Arbeitswelt angepasste Sozialschutzsysteme zu entwickeln und zu verbessern“ (Teil II A. xv)), in Anbetracht der COVID-19-Pandemie und ihrer verheerenden Auswirkungen noch mehr Wiederhall.
30. In einer Resolution der UN-Generalversammlung von September 2019 ²¹ wurde die Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO begrüßt, und die UN-Gremien wurden aufgefordert, die Integration ihrer Politikvorschläge in ihre Arbeit, auch über den UN-Kooperationsrahmen für die nachhaltige Entwicklung (UNSDCF), zu erwägen. ²²

1.6. Die Gelegenheit für eine Trendumkehr und die Verwirklichung der Agenda 2030 nutzen

31. Der Konsens über die dringende Notwendigkeit, effektiv einen universellen Sozialschutz zu garantieren, war in den vergangenen zehn Jahren offenkundiger denn je und hat sich angesichts der entscheidenden Rolle des Sozialschutzes bei der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie noch konsolidiert. Diese bislang einmalige Kombination von Umständen bietet die Möglichkeit, einen integrierten Ansatz für nachhaltige Entwicklung zu fördern und alle Nationen und Entwicklungsakteure zusammenzubringen, damit sie sich an einem gemeinsamen Paradigma orientieren, das sowohl den Wert als auch die Dringlichkeit von Investitionen in den Sozialschutz und die Gewährleistung von Menschenrechten, Würde und sozialer Gerechtigkeit sowie in ein nachhaltiges und inklusives Wachstums anerkennt. Die jüngsten verfügbaren Daten lassen erkennen, dass die Welt bei der Erfüllung der SDG schon vor dem Ausbruch der COVID-Pandemie im Rückstand war: Trotz gewisser Fortschritte lebten 736 Millionen Menschen noch immer in extremer Armut, insbesondere in ländlichen Gebieten, 820 Millionen Menschen litten Hunger, und in vielen Teilen der Welt

²¹ UN-Generalversammlung, Resolution 73/342, Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der Internationalen Arbeitsorganisation für die Zukunft der Arbeit, A/RES/73/342 (2019).

²² Darüber hinaus bestätigte die UN-Generalversammlung, wie wichtig der Sozialschutz dafür ist, in allen UN-Mitgliedstaaten eine allgemeine Gesundheitsversorgung zu erreichen. UN-Generalversammlung, Resolution 74/2, Politische Erklärung der Tagung auf hoher Ebene über allgemeine Gesundheitsversorgung, A/RES/74/2 (2019).

nahm die Ungleichheit zu. Die bisherigen Maßnahmen haben sich eindeutig als unzureichend dafür erwiesen, das universelle Recht auf soziale Sicherheit zu verwirklichen, nicht zuletzt durch die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel. Die COVID-19-Krise hatte in vielfacher Hinsicht erhebliche Rückschritte bei der Verwirklichung der Ziele für 2030 zur Folge, weshalb auf Landesebene ein noch größeres Engagement und eine noch engere Zusammenarbeit im Bereich des Sozialschutzes zwischen den zuständigen Ministerien und Institutionen, darunter den Wirtschafts- und Finanzministerien, Fachministerien sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, erforderlich sind. Ebenso tragen die IAO und andere Entwicklungspartner, darunter die internationalen Finanzinstitutionen, die gemeinsame Verantwortung, ihre Zusammenarbeit zu verbessern und mit vereinten Kräften zu handeln, wobei sie dem Mandat, der Einzigartigkeit und dem Mehrwert der jeweiligen Partner gebührend Rechnung tragen. Dieser Faktor wird den Ausschlag dafür geben, dass Worte und gute Absichten zu einer Realität für alle werden.

► Kapitel 2

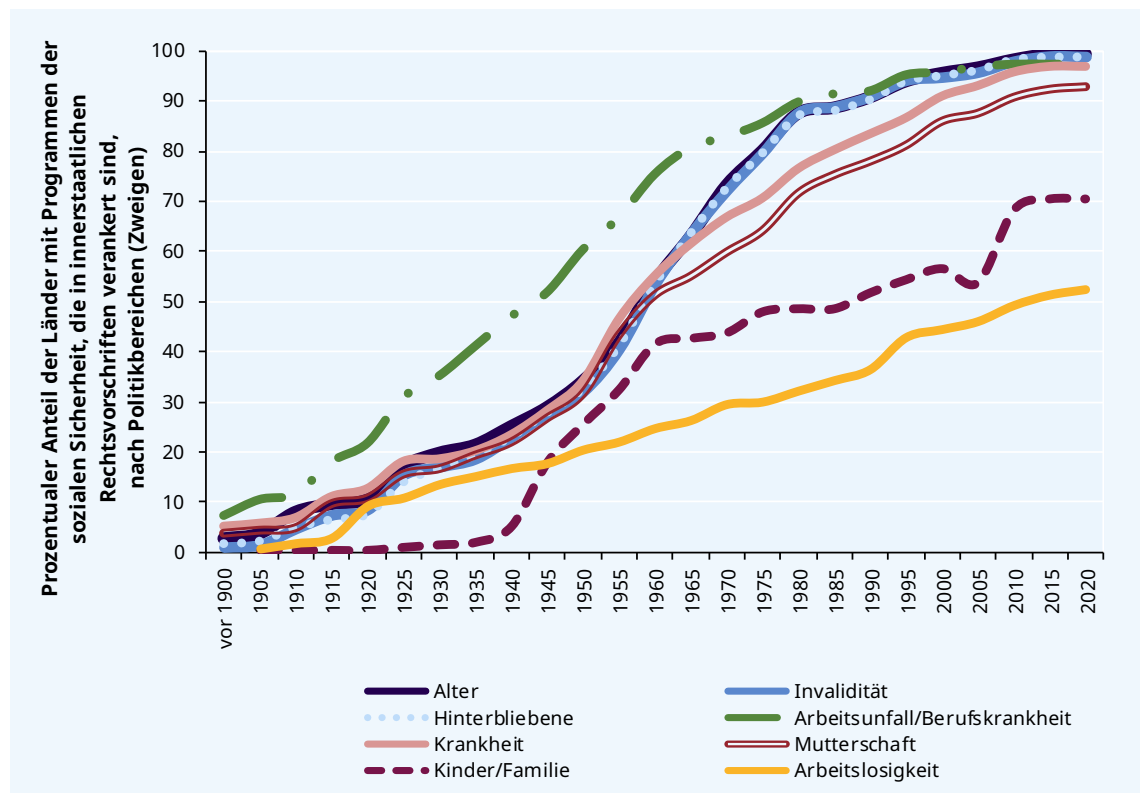
Trotz aner kennenswerter Fortschritte nach wie vor erhebliche Defizite

- 32.** Dieses Kapitel bietet ausgehend von einem Lebenszyklusansatz einen Überblick über den derzeitigen Stand der Sozialschutzsysteme in aller Welt, die von ihnen gebotene Absicherung, ihre Breite und den Umfang der damit verbundenen Leistungen und Ausgaben. Auf der Grundlage von Angaben aus der globalen Datenbank der IAO zum Sozialschutz und der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) sowie der Entwicklungen hinsichtlich der Rechtsvorschriften zum Sozialschutz wird herausgearbeitet, welche Fortschritte in den vergangenen Jahrzehnten bei der Ausweitung des Sozialschutzes, auch in Bezug auf die SDG-Zielvorgabe 1.3, erzielt wurden und wo noch Lücken bestehen.

2.1. Fortschritte beim Aufbau von Sozialschutzsystemen

- 33.** In den vergangenen 100 Jahren haben die Sozialschutzsysteme eine bemerkenswerte Weiterentwicklung erfahren. Die meisten Länder verfügen nunmehr über Sozialschutzsysteme, die in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften verankert sind und alle oder die meisten Politikbereiche des Sozialschutzes abdecken, auch wenn diese in einigen Fällen nur eine Minderheit ihrer Bevölkerung erfassen. Trotz dieser beachtlichen Fortschritte hinsichtlich des gesetzlichen Schutzes bestehen jedoch nach wie vor erhebliche Umsetzungsdefizite, insbesondere in Asien und Afrika.
- 34.** Zumeist bauen die Länder ihre Systeme je nach ihren Gegebenheiten und Prioritäten schrittweise auf. In der Vergangenheit haben sie sich zunächst mit dem Bereich Arbeitsunfälle befasst und anschließend Altersrenten und Leistungen bei Invalidität sowie für Hinterbliebene eingeführt, gefolgt von Leistungen bei Krankheit, Gesundheitsfürsorge und Mutterschutz. An letzter Stelle stehen in der Regel Leistungen für Kinder und Familien sowie Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Abbildung 2.1).
- 35.** Für einen auf Rechte gegründeten Ansatz sind die Entwicklung des innerstaatlichen Rechtsrahmens und die Ausweitung des gesetzlichen Schutzes unabdingbar. Durch die Ausweitung des gesetzlichen Schutzes allein wird die effektive Absicherung der Bevölkerung durch angemessene Leistungen jedoch nicht in jedem Fall gewährleistet. Vielmehr ist die Ausweitung dieser Absicherung, wie wir in Abschnitt 2.2 sehen, deutlich im Rückstand, und zwar aufgrund von Problemen bei der Um- und Durchsetzung, mangelnder Politikkoordination, unzureichender Finanzierung und schwachen institutionellen Kapazitäten für die wirksame Bereitstellung von Leistungen und Diensten.

► **Abbildung 2.1. Entwicklung von Sozialschutzprogrammen auf der Grundlage innerstaatlicher Rechtsvorschriften nach Politikbereichen, vor 1900 bis 2020 (prozentualer Anteil der Länder)**



Anmerkung: Ausgehend von den für 186 Länder vorliegenden Angaben. Die berücksichtigten Politikbereiche entsprechen denen des Übereinkommens Nr. 102, mit Ausnahme der Gesundheitsversorgung. Die Schätzungen beinhalten alle gesetzlich vorgeschriebenen Programme, einschließlich der Systeme für Arbeitgeberhaftung.

Quelle: Schätzungen auf der Grundlage von IVVS/Social Security Administration (SSA): [Social Security Programs throughout the World](#).

36. Beim Aufbau der Systeme der sozialen Sicherheit, der Ausweitung des gesetzlichen Schutzes und der Verwirklichung eines effektiven Schutzes in den einzelnen Ländern sind die Normen der IAO zur sozialen Sicherheit weiterhin eine wichtige Orientierungshilfe, wie die steigende Zahl der Ratifikationen des Übereinkommens Nr. 102 und anderer Übereinkommen seit 2011 (siehe Kasten 2.1) und die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen auf Landesebene belegen.

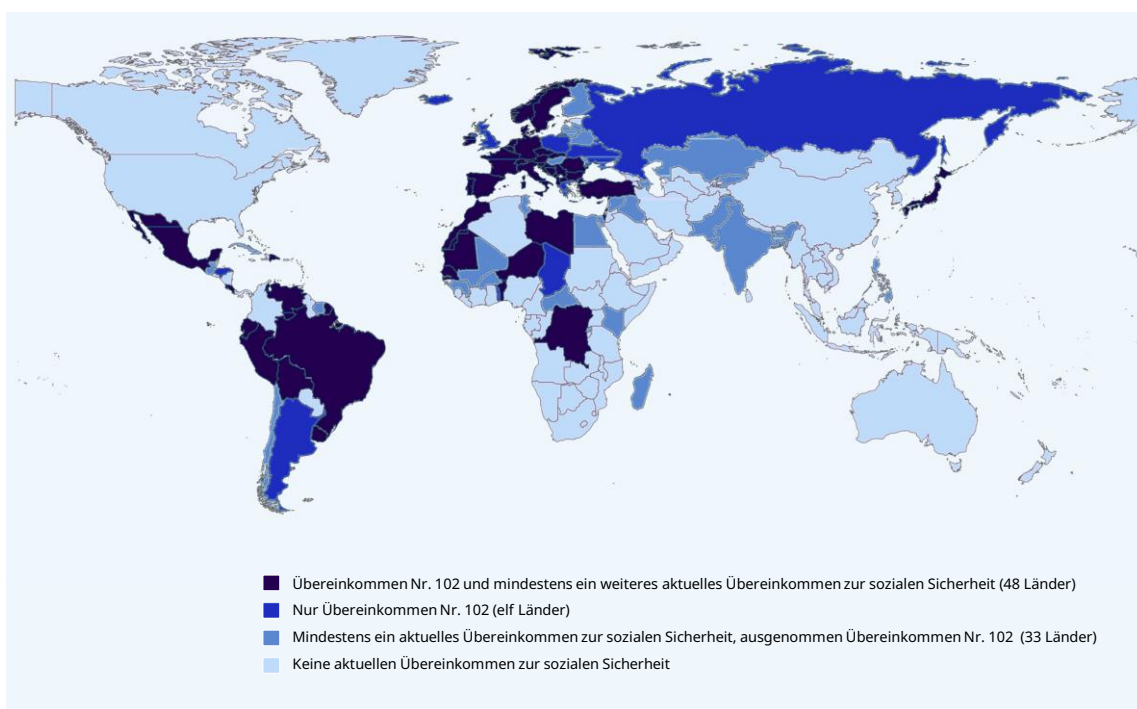
► Kasten 2.1. Ratifizierung und Anwendung der Normen der IAO zur sozialen Sicherheit

Die Ratifizierung und Anwendung des Übereinkommens Nr. 102 und anderer aktueller Übereinkommen im Bereich der sozialen Sicherheit (Abbildung 2.2) bleiben für die Mitgliedstaaten der IAO eine Schlüsselpriorität, wie es in den von der 100. Tagung (2011) der Konferenz angenommenen Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (soziale Sicherheit) (Absatz 29) und zuletzt in der Jahrhunderterklärung hervorgehoben wurde. Seit 2011 haben zwölf Mitgliedstaaten (Argentinien, Benin, Cabo Verde, Dominikanische Republik, Honduras, Jordanien, Marokko, Russische Föderation, St. Vincent und die Grenadinen, Togo, Tschad und die Ukraine) das Übereinkommen Nr. 102 ratifiziert, womit die Zahl der Ratifikationen auf insgesamt 59 gestiegen ist. Darüber hinaus haben 18 Mitgliedstaaten seit 2011 weitere Übereinkommen zur sozialen Sicherheit oder das damit zusammenhängende Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, ratifiziert, darunter Belgien, Burkina Faso, Kasachstan, Mali, Mauritius, Niger, Nordmazedonien, Norwegen, São Tomé und Príncipe und Senegal.

Diese neuen Ratifikationen sind Ausdruck des nachdrücklichen Bekenntnisses der Mitgliedstaaten zu den Normen der IAO und ihrer Anwendung, auch über die entsprechenden Aufsichtsmechanismen. Die Normen der IAO zur sozialen Sicherheit bilden einen weithin akzeptierten internationalen Orientierungsrahmen für nationale Systeme der sozialen Sicherheit, der selbst Ländern, die die einschlägigen Übereinkommen (bislang) nicht ratifiziert haben, sowie den Vereinten Nationen und anderen internationalen oder regionalen Organisationen als wichtiger Bezugspunkt dient.

Quelle: [NORMLEX Information System on International Labour Standards](#).

► Abbildung 2.2. Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 102 und weiterer aktueller Übereinkommen zur sozialen Sicherheit



Quelle: [NORMLEX Information System on International Labour Standards](#).

2.2. Trends in Bezug auf eine effektive soziale Absicherung

2.2.1. Globale und regionale Entwicklungen

- 37.** In vielen Teilen der Welt haben die Länder bedeutende Fortschritte bei der Ausweitung des Sozialschutzes erzielt. Dennoch ist das Menschenrecht auf soziale Sicherheit für den überwiegenden Teil der Weltbevölkerung noch nicht Realität. Nur 29 Prozent der Weltbevölkerung haben Zugang zu umfassenden Systemen der sozialen Sicherheit, die das gesamte Spektrum der Leistungen – vom Kindergeld bis zur Altersrente – umfassen, während der Rest nicht oder nur teilweise abgesichert ist. Nur 47 Prozent der Weltbevölkerung sind effektiv durch mindestens eine Sozialschutzleistung in Form von Geldleistungen abgesichert, während die übrigen 53 Prozent – immerhin vier Milliarden Menschen – ohne entsprechenden Schutz sind (SDG-Indikator 1.3.1) (siehe Abbildung 2.4).²³
- 38.** Die Absicherung älterer Menschen konnte deutlich verbessert werden: Dank der Ausweitung beitragsunabhängiger ebenso wie beitragsfinanzierter Systeme beziehen 78 Prozent der Menschen im Rentenalter eine Altersrente. Allerdings erhalten nur 19 Prozent der Arbeitslosen Geldleistungen bei Arbeitslosigkeit, nur 34 Prozent der Menschen mit schweren Behinderungen beziehen Geldleistungen bei Invalidität, nur 35 Prozent der Arbeitslosen sind durch Leistungen bei Arbeitsunfällen abgedeckt, nur 26 Prozent der Kinder weltweit haben effektiven Zugang zum Sozialschutz, und nur 45 Prozent der Frauen, die ein Kind bekommen, empfangen Geldleistungen bei Mutterschaft. Überdies erhalten gerade einmal 29 Prozent der verletzlichen Personen, darunter Kinder, Menschen im Erwerbsalter und ältere Menschen, die nicht anderweitig durch beitragsfinanzierte Systeme geschützt sind, Geldleistungen der Sozialhilfe.
- 39.** Die COVID-19-Krise hat deutlich gemacht, wie wichtig Sozialschutzsysteme für den Schutz der Gesundheit, des Arbeitsplatzes und des Einkommens der Menschen sind. Allerdings hat sie auch gezeigt, welche Folgen die erheblichen Lücken bei der Absicherung in vielen Ländern haben und wie verletzlich die Bevölkerung ist, die die verheerenden Auswirkungen der Krise auf Gesundheit und Beschäftigung bewältigen muss. Vor diesem Hintergrund haben nahezu alle Länder Sozialschutzmaßnahmen zur Reaktion auf die Krise eingeführt (siehe Kasten 2.2).

► Kasten 2.2. Sozialschutzmaßnahmen als Reaktion auf die COVID-19-Krise

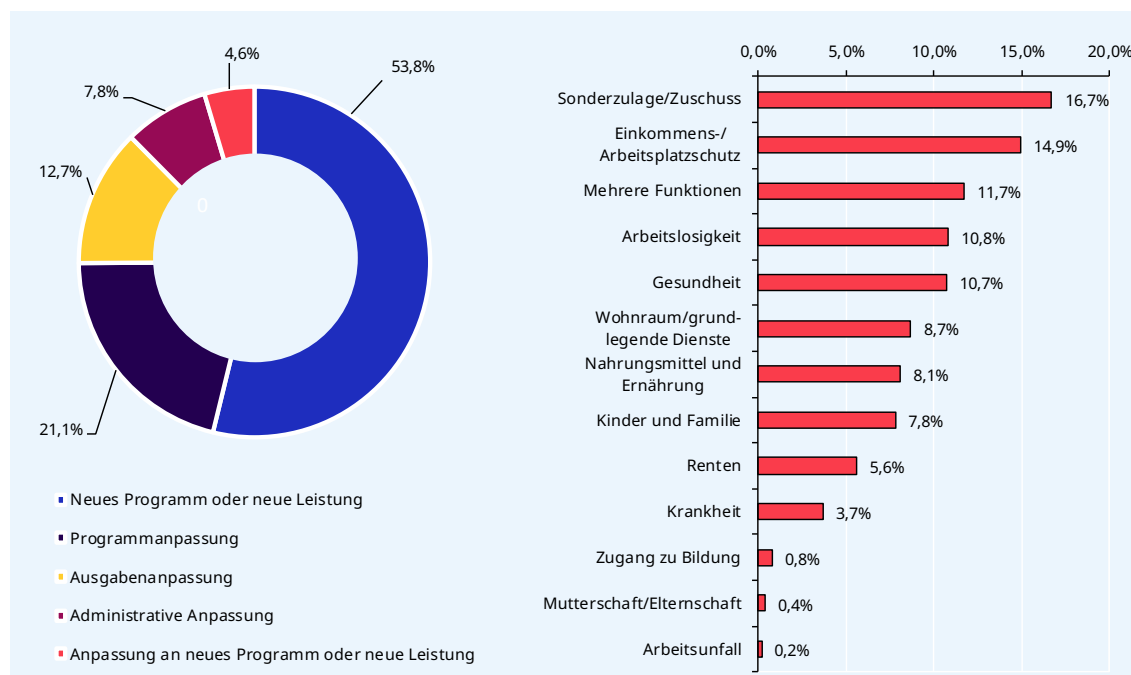
Zwischen dem 1. Februar und dem 30. November 2020 kündigten die Regierungen von 209 Ländern und Gebieten mindestens 1.596 (meist kurzfristige) Sozialschutzmaßnahmen als Reaktion auf die COVID-19-Krise an. Die meisten Maßnahmen betreffen die Einführung neuer Programme oder Leistungen (53,8 Prozent), gefolgt von Anpassungen bestehender Programme (41,6 Prozent), wie in Abbildung 2.3 dargestellt wird. Im zweiten Halbjahr 2020 gab es zudem auch Änderungen neuer Programme oder Leistungen (4,6 Prozent).

Rund 16,7 Prozent der Maßnahmen können als Sonderzulagen eingestuft werden, gefolgt von Maßnahmen zum Einkommens-/Arbeitsplatzschutz (14,9 Prozent), zur Absicherung in mehreren Funktionen gleichzeitig (11,7 Prozent), zum Schutz bei Arbeitslosigkeit (10,8 Prozent) sowie anderen, in der Abbildung jeweils genannten Maßnahmen. Insgesamt sind 75,8 Prozent aller Maßnahmen beitragsunabhängiger Art, insbesondere bei neuen Programmen und Leistungen (90,8 Prozent). Anzumerken ist, dass 81,7 Prozent der Länder in Europa und Zentralasien für ihre Reaktion auf COVID-19 auf beitragsfinanzierte Maßnahmen zurückgreifen konnten, während es weltweit 57,8 Prozent und in Afrika nur 32,7 Prozent waren.

Source: NORMLEX Information System on International Labour Standards.

²³ Sofern nicht anders angegeben, stammen die Schätzungen in diesem Kapitel aus IAA, *World Social Protection Report 2017–19*.

► **Abbildung 2.3. Verteilung der angekündigten Maßnahmen nach Art (links) und Funktion (rechts)**



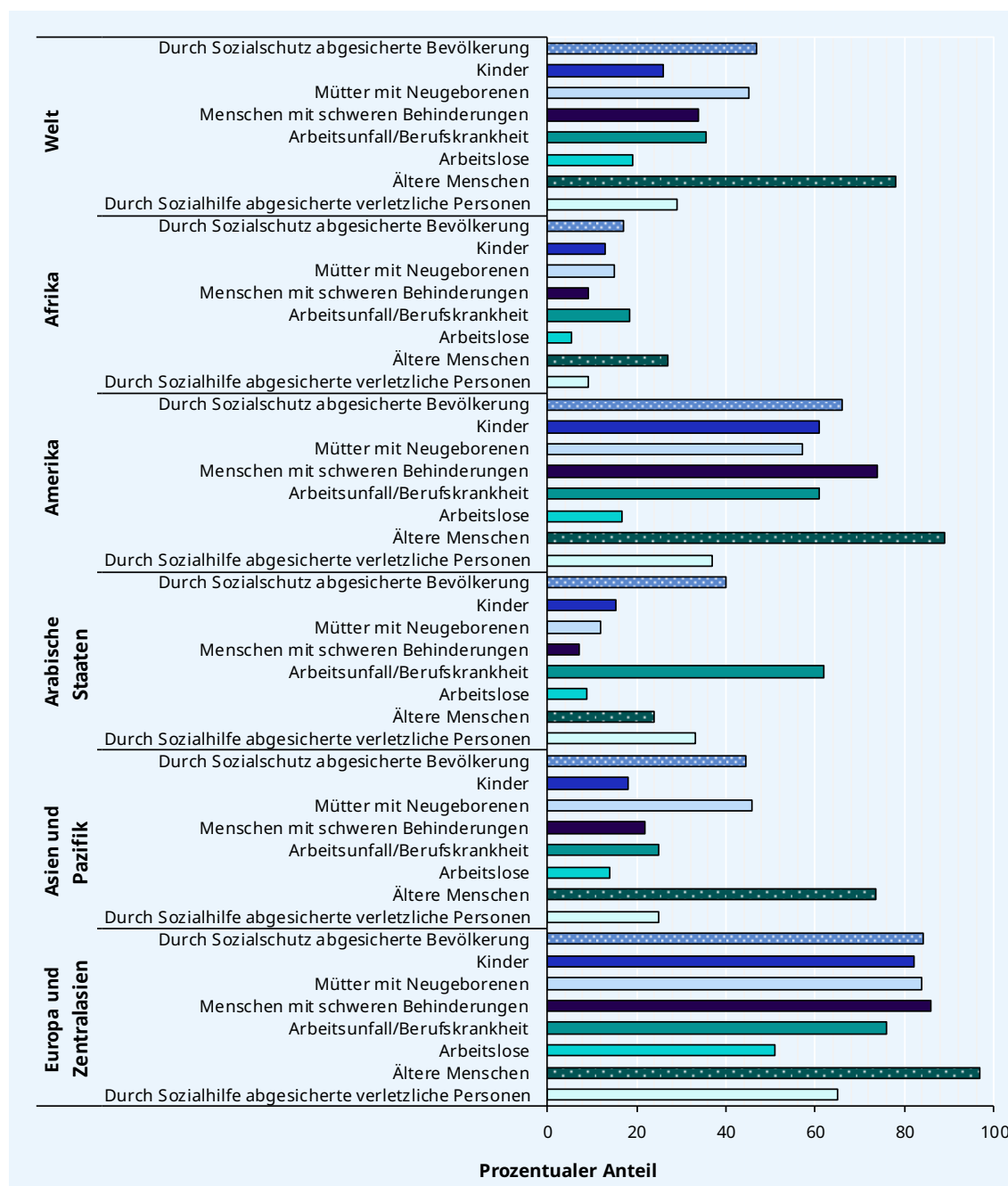
Quelle: IAA, „Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis Around the World“, *Social Protection Monitor*, 2020.

40. In Afrika beziehen trotz erheblicher Fortschritte bei der Ausweitung des Sozialschutzes nur 17 Prozent der Bevölkerung mindestens eine Sozialschutzleistung (Geldleistung), wobei es je nach Land erhebliche Unterschiede gibt. Dank verstärkter Anstrengungen zur Ausweitung der Alterssicherung erhalten jetzt 27 Prozent der älteren Bevölkerung Afrikas eine Rente. Länder wie Botsuana, Cabo Verde, Lesotho, Mauritius und Namibia haben eine universelle Alterssicherung erreicht oder nahezu erreicht. Allerdings bestehen in der gesamten Region nach wie vor erhebliche Lücken bei der Absicherung von Kindern, Müttern mit Neugeborenen, Arbeitslosen, Menschen mit Behinderungen und verletzlichen Bevölkerungsgruppen.
41. In Amerika sind 66 Prozent der Bevölkerung effektiv durch mindestens eine Sozialschutzleistung (Geldleistung) abgesichert, in erster Linie infolge der umfangreichen Anstrengungen zur Ausweitung der Sozialschutzsysteme in den vergangenen Jahrzehnten. Mehr als die Hälfte der Kinder, schwangeren Frauen und Mütter von Neugeborenen sowie älteren Menschen beziehen Sozialleistungen; größere Lücken bestehen aber noch bei den Leistungen im Fall von Behinderung und Arbeitslosigkeit. Einige Länder haben sich mit Erfolg um eine universelle Absicherung von Kindern (Argentinien, Brasilien, Chile), Müttern mit Neugeborenen (Kanada, Uruguay), Personen mit Behinderungen (Brasilien, Chile, Uruguay, Vereinigte Staaten von Amerika) und älteren Menschen (Argentinien, Bolivien, Kanada, Trinidad und Tobago, Vereinigte Staaten) bemüht.
42. In den arabischen Staaten sind rund 40 Prozent der Bevölkerung durch mindestens eine Sozialschutzleistung in Form von Geldleistungen abgesichert. Die Absicherung im Alter ist zwar im Vergleich zu anderen Bereichen des Sozialschutzes gut ausgebaut, fällt jedoch mit 24 Prozent begrenzt aus, und daran dürfte sich aufgrund des geringen Anteils (39 Prozent) der aktiven Beitragszahler der Rentensysteme an der gesamten Erwerbsbevölkerung künftig wenig ändern. Zu den positiven Entwicklungen in der Region gehören die Einführung

einer Arbeitslosenversicherung in Bahrain, Kuwait und Saudi-Arabien und eine Verbesserung des Mutterschutzes in Irak und Jordanien. Mehr als 32 Prozent der verletzlichsten Bevölkerung sind durch eine Vielzahl von Sozialhilfeprogrammen in der Region abgesichert, doch gilt es, den Erfassungsbereich auszuweiten, auch auf Ausländer.

43. In der Region Asien und Pazifik sind 44,1 Prozent der Bevölkerung effektiv durch mindestens eine Sozialschutzleistung in Form von Geldleistungen abgesichert; allerdings wurden bei der Stärkung der Sozialschutzsysteme und beim Aufbau eines sozialen Basisschutzes erhebliche Fortschritte erzielt. Je nach Subregion schwankt die Quote der Absicherung zwischen Werten von lediglich 22,8 Prozent in Südasien und 72,3 Prozent in Ostasien. Große Lücken bei der Absicherung gibt es nach wie vor in den Bereichen Kindergeld und Familienleistungen, Leistungen bei Mutterschaft, Schutz vor Arbeitslosigkeit und Leistungen bei Behinderung. Zu beachten ist allerdings, dass einige Länder eine universelle Absicherung von Kindern erreicht haben (Australien, Mongolei); andere haben die Absicherung bei Mutterschaft ausgeweitet (Bangladesch, Indien, Mongolei) sowie beitragsfinanzierte und beitragsunabhängige Rentensysteme eingeführt und ausgeweitet, um eine universelle Absicherung für ältere Menschen zu erreichen (Mongolei, Neuseeland, Thailand und Timor-Leste). Die Sicherung eines angemessenen Leistungsniveaus bleibt jedoch in vielen Ländern eine Herausforderung.
44. In Europa und Zentralasien haben dank relativ umfassender und ausgereifter Sozialschutzsysteme, einschließlich eines Basisschutzes, 84 Prozent der Bevölkerung Zugang zu mindestens einer Sozialschutzleistung in Form von Geldleistungen. Regionalen Schätzungen zufolge beziehen 80 Prozent Kindergeld und Familienleistungen, Geldleistungen bei Mutterschaft und Behinderung sowie Rentenleistungen, wobei mehrere Länder eine universelle Absicherung aufweisen. Allerdings sind vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und makroökonomischer Zwänge weitere Fortschritte bei der Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit und bei der Angemessenheit der Renten und anderer Sozialschutzleistungen erforderlich.
45. Wenngleich eine höhere Absicherung durch Sozialschutz in der Regel mit wirtschaftlich hoch entwickelten Ländern in Verbindung gebracht wird, lassen Länder wie Botsuana, China, Cabo Verde und Timor-Leste erkennen, dass nachhaltige Bemühungen um eine Ausweitung des Schutzes auf jeder Entwicklungsstufe erfolgreich sein können (siehe auch Abschnitt 3.2).
46. Trotz erheblicher Fortschritte bei der Ausweitung der Absicherung durch beitragsfinanzierte Systeme bleiben viele Menschen ohne Schutz, zum großen Teil aufgrund einer hohen Informalität, insbesondere in ländlichen Gebieten. Weltweit erhält knapp ein Drittel (29 Prozent) der als verletzlich anzusehenden Bevölkerung – Kinder und Personen im Erwerbsalter sowie ältere Menschen, die nicht sozialversichert sind – eine beitragsunabhängige Leistung, etwa Sozialhilfe (SDG-Indikator 1.3.1 zu verletzlichsten Personen). Während in Europa und Zentralasien rund zwei Drittel dieser Bevölkerungsgruppe beitragsunabhängige Leistungen beziehen (65 Prozent), trifft dies in Amerika nur auf 37 Prozent, in Asien und Pazifik auf 25 Prozent und in Afrika auf 9 Prozent zu.

► **Abbildung 2.4. Effektive soziale Absicherung, globale und regionale Schätzungen nach geografischen Gebieten, 2020 (SDG-Indikator 1.3.1)**



Anmerkungen: Die globalen und regionalen Schätzungen sind nach den entsprechenden Bevölkerungsgruppen gewichtet. Aufgrund von Verbesserungen der Methodik, erweiterter Datenverfügbarkeit und länderspezifischen Überarbeitungen sind die Schätzungen nur eingeschränkt mit den regionalen Schätzungen von 2016 vergleichbar.

Durch *Sozialschutz* abgesicherte Bevölkerung: Anteil der Gesamtbevölkerung, der eine beitragsfinanzierte oder beitragsunabhängige Leistung bezieht oder in mindestens einem Teilbereich des Systems der sozialen Sicherheit versichert ist. *Kinder*: Verhältnis von Kindern/Haushalten, die Kindergeld/Familienleistungen beziehen, zur Gesamtzahl der Kinder/Haushalte mit Kindern. *Mütter mit Neugeborenen*: Verhältnis von Frauen, die Geldleistungen bei Mutterschaft erhalten, zur Gesamtzahl der Frauen, die im gleichen Jahr ein Kind bekommen. *Menschen mit schweren Behinderungen*: Verhältnis von Personen, die Leistungen aufgrund von Behinderung beziehen, zur Gesamtzahl der Menschen mit schweren Behinderungen. *Arbeitslose*: Verhältnis von Bezieher von Leistungen bei Arbeitslosigkeit zur Gesamtzahl arbeitsloser Personen. *Ältere Menschen*: Verhältnis von Personen über dem gesetzlichen Rentenalter, die eine Altersrente (einschließlich beitragsfinanzierter und beitragsunabhängiger Leistungen) beziehen, zur Gesamtzahl der Personen über dem gesetzlichen Rentenalter. *Durch Sozialhilfe abgesicherte verletzte Personen*: Verhältnis von Sozialhilfeempfängern zur Gesamtzahl ver-

letzlicher Personen (definiert als alle Kinder zuzüglich der Erwachsenen im Erwerbsalter, die nicht durch beitragsfinanzierte Leistungen abgesichert sind, und der Personen im Rentenalter, die keine beitragsfinanzierten Leistungen (Renten) beziehen).

Quellen: IAA, [World Social Protection Database](#) auf der Grundlage der Erhebung des IAA über die soziale Sicherheit (SSI); ILOSTAT; nationale Quellen.

2.2.2. Eine universelle Absicherung erreichen

47. In Bezug auf die Absicherung der Bevölkerung räumen die Länder in der Regel zwei großen Gruppen Priorität ein. So beginnt die Entwicklung beitragsfinanzierter Mechanismen zumeist mit den Beschäftigten im öffentlichen und privaten Sektor, insbesondere denjenigen, die einer stabilen Vollzeitbeschäftigung nachgehen. Am anderen Ende der Einkommensskala steht die Einführung beitragsunabhängiger Sozialhilfeprogramme, die sich üblicherweise an die ärmsten Segmente oder bestimmte Kategorien der Bevölkerung (etwa Kinder unter 5 Jahren oder ältere Personen) richten. Diese zweigleisige Strategie führt allerdings tendenziell dazu, dass die breite Mehrheit der Bevölkerung ohne Schutz ist, und dies gilt insbesondere für Arbeitnehmer in prekären Beschäftigungsformen und Selbstständige – die sogenannte „fehlende Mitte“. Einige Länder weiten die Absicherung jedoch allmählich auf diese ungeschützten Gruppen aus, indem sie einen universellen Schutz durch eine Kombination von Sozialversicherung und Sozialhilfe (siehe Abschnitt 3.1.1) anstreben.

Kinder

48. In Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen haben Transferzahlungen für Kinder zugenommen, und mehr als 23 Länder haben eine universelle soziale Absicherung für Kinder erreicht, entweder durch eine Kombination von Sozialversicherungs- und Sozialhilfeleistungen oder durch die Zahlung von universellem Kindergeld (etwa Argentinien, Brasilien, Chile und die Mongolei). Allerdings fallen die Leistungen oft nicht hoch genug aus. Geldleistungen für Kinder haben zur Verringerung der Kinderarbeit beigetragen.²⁴

Bevölkerung im Erwerbsalter

49. Sozialschutz für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter umfasst Leistungen bei Mutterschaft, Vaterschaft und Elternschaft, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfällen und Invalidität.²⁵
50. In den meisten Ländern Westeuropas, Kanada, der Mongolei, der Ukraine und Uruguay wurde eine universelle Absicherung bei Mutterschaft erreicht, während andere Länder, darunter Argentinien, Kolumbien und Südafrika, in dieser Hinsicht erheblich vorangekommen sind.
51. Der Schutz bei Arbeitslosigkeit ist ein zentraler Bestandteil der Reaktion auf die COVID-19-Krise, vor allem in den Ländern, die die Absicherung in den letzten Jahren verbessert haben.²⁶ Dazu gehören Länder mit mittlerem und niedrigem Einkommen, die Arbeitslosenversicherungen eingeführt oder ausgeweitet und im Rahmen eines integrierten Pakets mit beschäftigungsfördernden und anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kombiniert haben, etwa Cabo Verde, Malaysia, Thailand, Tunesien und Vietnam.

²⁴ IAA, OECD, IOM und UNICEF, [Ending Child Labour, Forced Labour and Human Trafficking in Global Supply Chains](#), 2019.

²⁵ Einige Leistungen (z. B. bei Invalidität) können als Leistungen betrachtet werden, die sich über den gesamten Lebensverlauf erstrecken.

²⁶ IAA, [Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations](#), 2020.

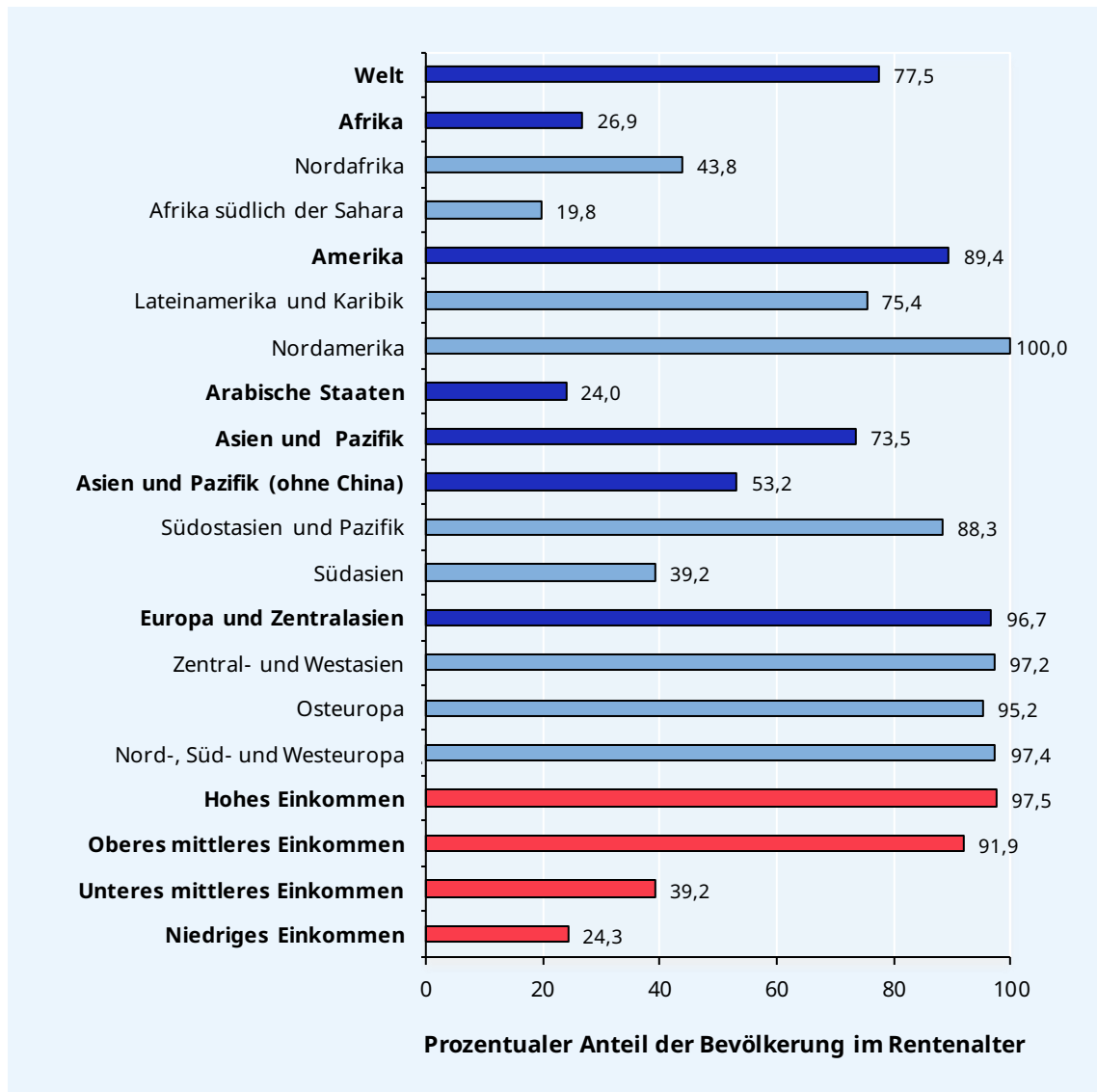
52. Was Leistungen bei Arbeitsunfällen betrifft, so bemühen sich einige Entwicklungsländer darum, Arbeitsunfallversicherungen anstelle von Systemen für Arbeitgeberhaftung einzurichten, damit alle Arbeitnehmer adäquat geschützt sind und alle verletzten Arbeitnehmer oder Angehörigen verstorbener Arbeitnehmer ihrem Bedarf entsprechend eine angemessene Entschädigung erhalten. In Asien können einige Länder, etwa Japan, Malaysia, die Republik Korea, die Philippinen und Thailand, langjährige Bemühungen um die Ausweitung des Schutzes bei Arbeitsunfällen vorweisen, während andere wie Kambodscha und die Demokratische Volksrepublik Laos unlängst Arbeitsunfallversicherungen eingeführt haben. Bangladesch ist entschlossen, eine nationale Versicherung einzurichten, die Schutz und Rehabilitation im Zusammenhang mit Arbeitsunfällen gewähren soll. Eine Reihe von Ländern prüft derzeit, wie sich die Absicherung auf Selbstständige ausweiten lässt. Darüber hinaus hat die COVID-19-Krise gezeigt, dass Länder mit einer Arbeitsunfallversicherung die Absicherung schneller ausweiten konnten als Länder, in denen Regelungen zur Arbeitgeberhaftung gelten.²⁷
53. Während einige Länder, darunter Kirgisistan, Nepal und Südafrika, derzeit ihre Leistungen aufgrund von Behinderung auf alle ausweiten, haben Brasilien, Chile, die Mongolei und Uruguay eine universelle Absicherung erreicht.

Rententalter

54. Mehr als 20 Länder aller Regionen haben eine universelle Alterssicherung erreicht, und viele weitere stehen kurz davor. Weltweit beziehen 78 Prozent aller Menschen über dem gesetzlichen Rententalter eine beitrags- oder steuerfinanzierte Rente (Abbildung 2.5).

²⁷ IAA, *State Practice to Address COVID-19 Infection as a Work-related Injury*, 2021.

► **Abbildung 2.5. Altersrenten, effektive Absicherung: Prozentualer Anteil der Personen im Rentenalter, die eine Rente beziehen, nach Regionen, letztes Jahr, für das Daten vorliegen (SDG-Indikator 1.3.1)**

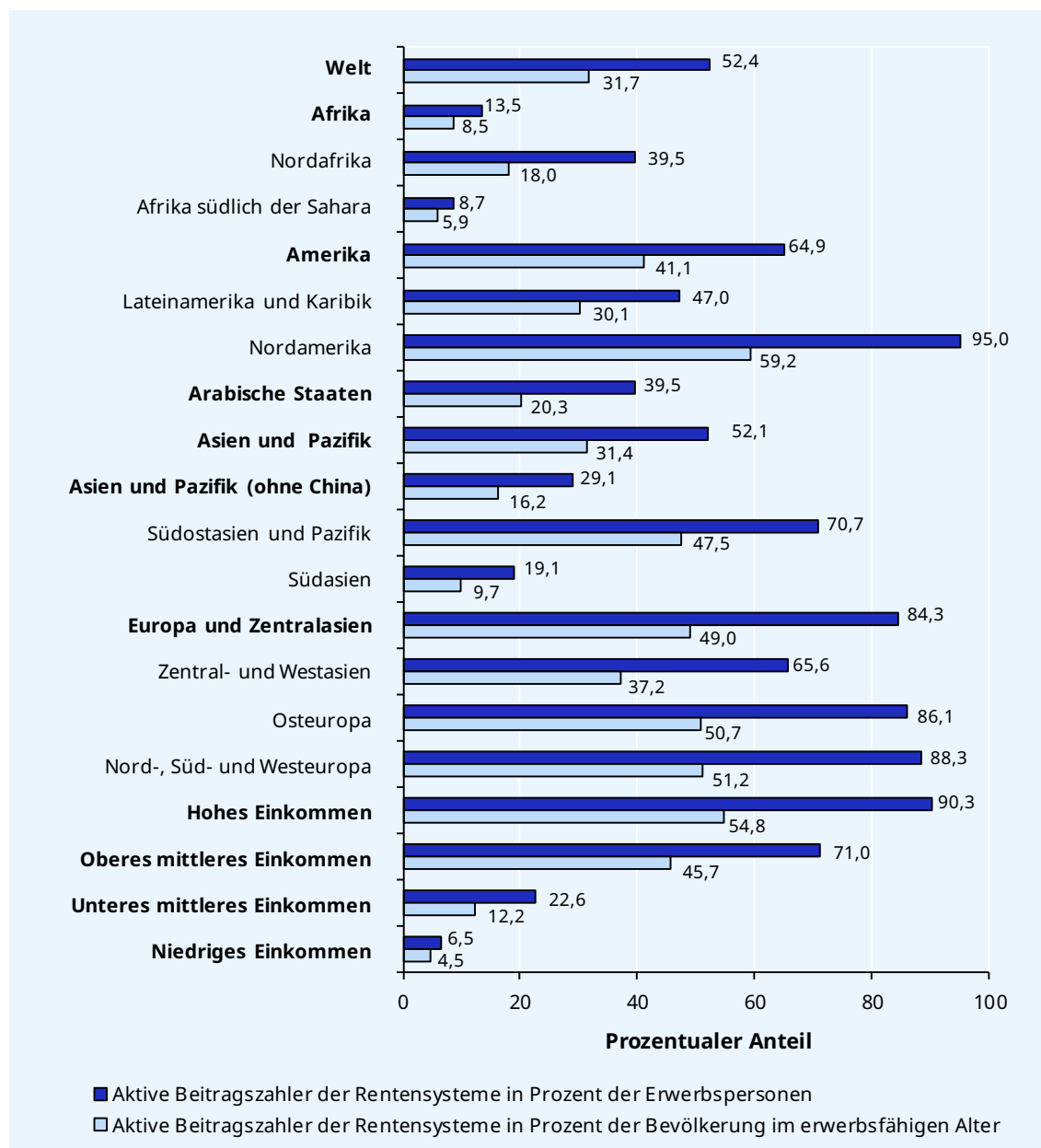


Anmerkung: Anteil älterer Menschen, die eine Rente beziehen: Verhältnis von Personen über dem gesetzlichen Rentenalter, die eine Altersrente beziehen, zur Gesamtzahl der Personen über dem Rentenalter. Regionale und globale Schätzungen, gewichtet nach der Bevölkerung im Rentenalter.

Quellen: IAA, [World Social Protection Database](#), auf der Grundlage der SSI; ILOSTAT; OECD-Datenbank zu Sozialleistungsempfängern (SOCR); nationale Quellen.

55. Aufgrund eines hohen Anteils informeller Beschäftigung leisten nur die Hälfte der globalen Erwerbsbevölkerung bzw. 32 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter Beiträge an eine Rentenversicherung, die einen höheren Schutz als steuerfinanzierte Renten bieten würde; in Afrika südlich der Sahara sind es nur 9 Prozent der Erwerbspersonen, in Südasien 19 Prozent und in den arabischen Staaten, Nordafrika sowie Lateinamerika und der Karibik erheblich weniger als die Hälfte (Abbildung 2.6).

► **Abbildung 2.6. Altersrenten, effektive Absicherung: Prozentualer Anteil der aktiven Beitragszahler der Rentensysteme an den Erwerbspersonen und der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, nach Regionen, letztes Jahr, für das Daten vorliegen**



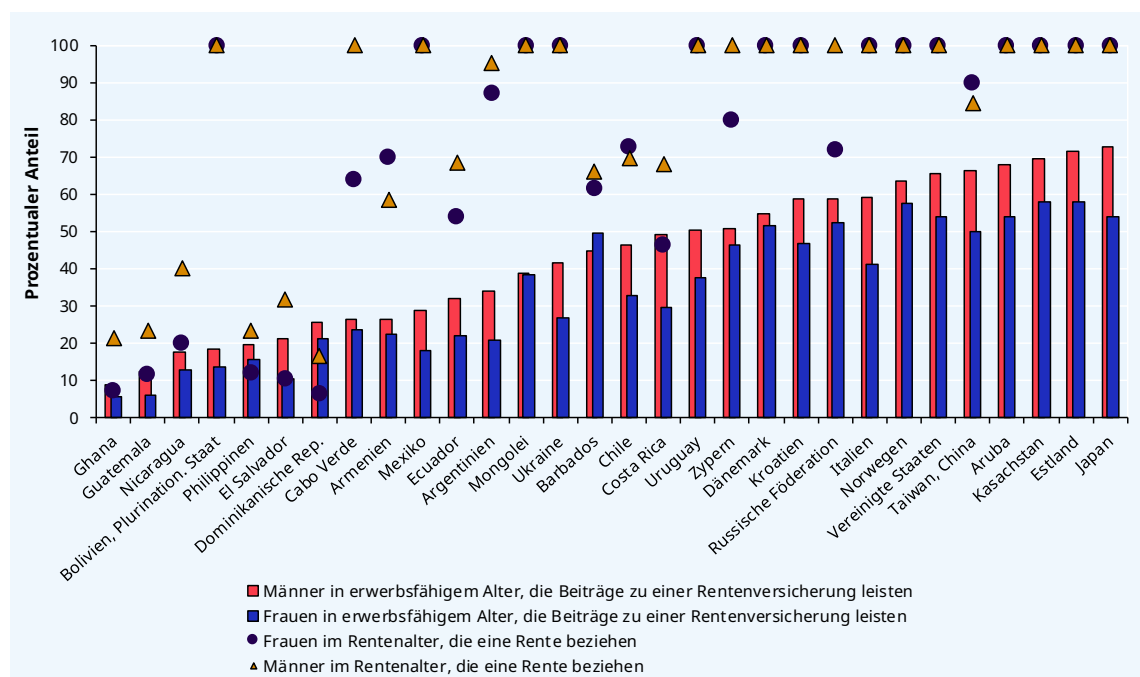
Anmerkung: Regionale und globale Schätzungen, gewichtet nach der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

Quellen: IAA, [World Social Protection Database](#), auf der Grundlage der SSI; ILOSTAT; nationale Quellen.

56. Einkommenssicherheit im Alter und Zugang zu Rentenleistungen sind eng mit den Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt und bei der Beschäftigung verknüpft. Frauen sind in beitragsfinanzierten Systemen tendenziell unterrepräsentiert, oft weil sie weniger verdienen, stärker in Teilzeitarbeit vertreten sind, ihre berufliche Laufbahn aus Betreuungsgründen häufiger unterbrechen und in prekären und informellen Arbeitsverhältnissen, auch in der Landwirtschaft, überrepräsentiert sind. In insgesamt 55 Ländern gilt für Frauen noch

immer ein niedrigeres Rentenalter oder es fehlen Mechanismen zur Anrechnung von Beiträgen für Betreuungszeiten.²⁸ Beitragsunabhängige Renten können eine zentrale Rolle spielen, wenn es darum geht, den Zugang von Frauen zumindest zu einer Grundrente zu gewährleisten, jedoch sind die Leistungen oft niedrig und reichen nicht aus, um den Grundbedarf vollständig zu decken, sodass die fehlende Abdeckung oft nur teilweise durch beitragsabhängige Systeme ausgeglichen wird. Wie Abbildung 2.7 zeigt, liegt der Anteil der Männer im erwerbsfähigen Alter, die Beiträge zu einer Rentenversicherung leisten, oft über dem der Frauen, weshalb ältere Frauen oft in geringerem Umfang durch Renten abgesichert sind.

► **Abbildung 2.7. Anteil der Männer und Frauen im erwerbsfähigen Alter, die Beiträge zu einer Rentenversicherung leisten, und Anteil der Männer und Frauen im Rentenalter, die eine Rente (beitragsfinanziert und beitragsunabhängig) beziehen, ausgewählte Länder, zuletzt verfügbare Daten**



Quellen: IAA, [World Social Protection Database](#), auf der Grundlage der SSI; ILOSTAT; nationale Quellen.

Sozialschutz im Bereich Gesundheit

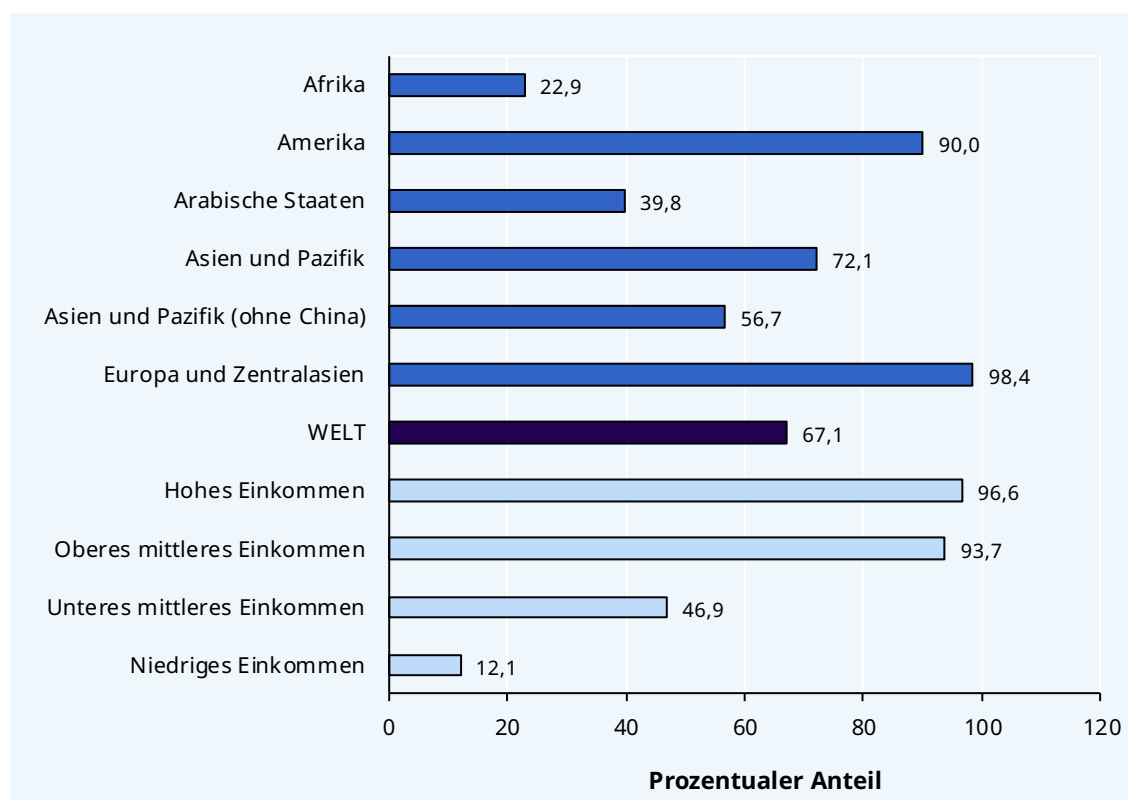
57. Im Bemühen um einen universellen Sozialschutz im Bereich Gesundheit²⁹ haben zahlreiche Länder aller Einkommenskategorien aner kennenswerte Fortschritte bei der Ausweitung der Zugehörigkeit zu entsprechenden Systemen (beitragsfinanziert, beitragsunabhängig oder eine Kombination davon) erzielt, weshalb zwei Drittel der Weltbevölkerung in einem solchen System versichert sind (Abbildung 2.8). Eine universelle Absicherung der Bevölkerung wurde unter anderem in Kolumbien, Ruanda und Thailand erreicht.
58. Die COVID-19-Pandemie hat jedoch erhebliche Lücken bei der Absicherung zutage treten lassen, was Leistungen im Krankheitsfall und den Sozialschutz im Bereich Gesundheit

²⁸ Auf Angaben der IVSS beruhende Schätzungen.

²⁹ Ein universeller Sozialschutz im Bereich Gesundheit beinhaltet den Zugang zu einer erschwinglichen und qualitativ hochwertigen Gesundheitsversorgung und finanziellen Schutz im Krankheitsfall. Siehe IAA, [Social health protection: An ILO Strategy Towards Universal Access to Health Care](#), Social Security Policy Briefings, Paper 1, 2008.

betrifft, und deutlich gemacht, dass Maßnahmen zur Schließung der Lücken sowohl bei der Absicherung als auch bei der Angemessenheit erforderlich sind. Als Reaktion auf die Krise haben 104 Länder dringende kurzfristige Maßnahmen in Bezug auf Gesundheitsschutz und Leistungen bei Krankheit getroffen.³⁰

► **Abbildung 2.8. Soziale Absicherung im Bereich Gesundheit (prozentualer Anteil einer Versicherung angehörenden geschützten Personen an der Gesamtbevölkerung)**



Quellen: IAA, [World Social Protection Database](#), auf der Grundlage der SSI; ILOSTAT; nationale Quellen.

59. Langzeitpflege wird zumeist von Menschen mit schweren Behinderungen benötigt, so auch von älteren Menschen, die aufgrund von körperlichen oder psychischen Erkrankungen nur begrenzt für sich selbst sorgen können. Weltweit haben nur 5,6 Prozent der Bevölkerung Zugang zu Leistungen der Langzeitpflege, während in den meisten Ländern zahlreiche Menschen aufgrund strenger Bedürftigkeitsprüfungen oder des Fehlens entsprechender Rechtsvorschriften davon ausgeschlossen sind. Das Fehlen eines Versicherungsschutzes für Langzeitpflege hat häufig zur Folge, dass Familienmitglieder, insbesondere Frauen, unbezahlte Pflegearbeit leisten, was ihr Wohlbefinden und ihre Erwerbsbeteiligung beeinträchtigt.³¹
60. COVID-19 hat den globalen Pflegenotstand verschärft und die chronischen Unterinvestitionen in Pflegeleistungen sowie die Defizite im Zusammenhang mit der geringen Bezahlung und den unbefriedigenden Arbeitsbedingungen des überlasteten Pflegepersonals sehr deutlich aufgezeigt. Insbesondere Langzeitpflegeeinrichtungen waren während der Pandemie Umfelder mit hohem Risiko, sowohl für ältere Menschen, die deutlich häufiger

³⁰ Zwischen Februar 2020 und Januar 2021; Schätzungen auf Basis der IAA-Veröffentlichung [Social Protection Monitor](#).

³¹ IAA, [Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work](#), 2018.

schwer erkrankten und starben, als auch für die Pflegekräfte, die einem hohen Infektions- und Sterberisiko ausgesetzt waren.³²

2.3. Angemessenheit von Sozialschutzleistungen

61. Über die Absicherung hinaus sind die Breite und die Angemessenheit des Sozialschutzes entscheidend wichtig für die Verwirklichung des SDG 1 zur Beendigung der Armut. Trotz bedeutender Fortschritte stehen die Länder noch immer vor der Herausforderung, einen umfassenden und angemessenen Schutz zu gewährleisten.

Familienleistungen

62. Trotz positiver Trends in vielen Ländern, was die Ausweitung der Absicherung von Kindern betrifft, stehen die Sozialschutzprogramme vor Problemen im Zusammenhang mit unzureichenden Leistungen, einer Fragmentierung und einer schwach ausgeprägten Institutionalisierung. Eine Reihe von Ländern hat im Zuge von finanzpolitischen Konsolidierungsmaßnahmen Leistungen gekürzt, wodurch 385 Millionen Kinder in extreme Armut gedrängt wurden.³³ Die COVID-Krise hat die Notwendigkeit verdeutlicht, angemessene Leistungen für Kinder und Familien zu gewährleisten; 73 Länder haben den Umfang und die Dauer bestehender Leistungen angepasst oder zusätzliche Sach- oder Geldleistungen eingeführt.³⁴

Mutterschaft und Vaterschaft

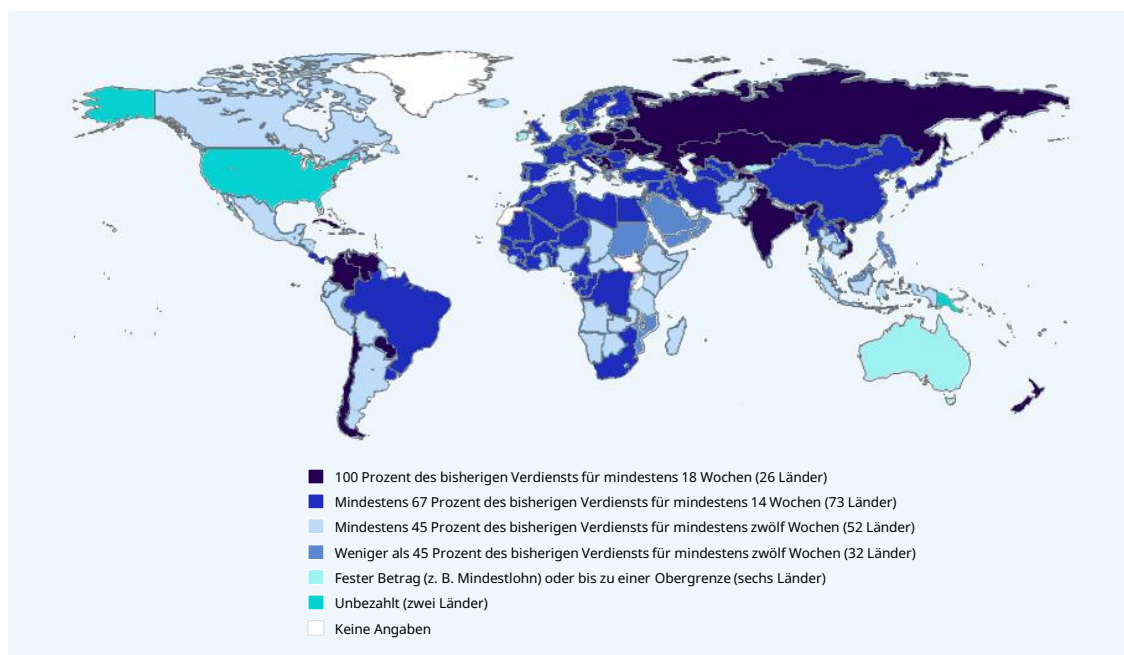
63. Wie angemessen die Geldleistungen bei Mutterschaft sind, hängt von ihrer Höhe und Dauer ab und ist je nach Land sehr verschieden (Abbildung 2.9). In 26 Ländern haben Frauen im Einklang mit der Empfehlung (Nr. 191) betreffend den Mutterschutz, 2000, für eine Dauer von mindestens 18 Wochen Anspruch auf Leistungen in Höhe von 100 Prozent ihres regulären Gehalts. In 73 von 191 Ländern haben Frauen entsprechend den Anforderungen des Übereinkommens Nr. 183 einen mindestens 14-wöchigen Anspruch auf Mutterschaftsurlaub mit Geldleistungen im Umfang von wenigstens zwei Dritteln ihres regulären Gehalts. In 52 Ländern können Frauen mindestens 12 Wochen lang Geldleistungen in Höhe von wenigstens 45 Prozent ihres bisherigen Verdiensts beanspruchen, was den Mindestanforderungen des Übereinkommens Nr. 102 entspricht. Unter diesem Standard liegen die Geldleistungen bei Mutterschaft allerdings in 32 Ländern, wo für einen Mindestzeitraum von 12 Wochen weniger als 45 Prozent des früheren Einkommens gezahlt werden. Weitere sechs Länder gewähren Leistungen zu einem festgesetzten Satz (beispielsweise in Höhe des Mindestlohns).

³² Mary Daly, „COVID-19 and Care Homes in England: What Happened and Why?“, *Social Policy and Administration*, Vol. 54(7) (2020).

³³ IAA und UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*, 2019. ILO–UNICEF Joint Report on Social Protection for Children, 2019.

³⁴ Mit Stand vom Februar 2020, Schätzungen auf der Grundlage von IAA, „Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World“, *Social Protection Monitor*, 2020.

► **Abbildung 2.9. Bezahlter Mutterschaftsurlaub: Höhe der Geldleistungen in Prozent des bisherigen Verdiensts und Anzahl der Wochen, letztes Jahr, für das Daten vorliegen**



Anmerkung: Bei gestaffelten Leistungen (hypothetisches Beispiel: für die ersten vier Wochen 100 Prozent und anschließend 80 Prozent des bisherigen Verdiensts) wird die durchschnittliche Höhe der Leistungen während des gesamten Mutterschaftsurlaubs verwendet.

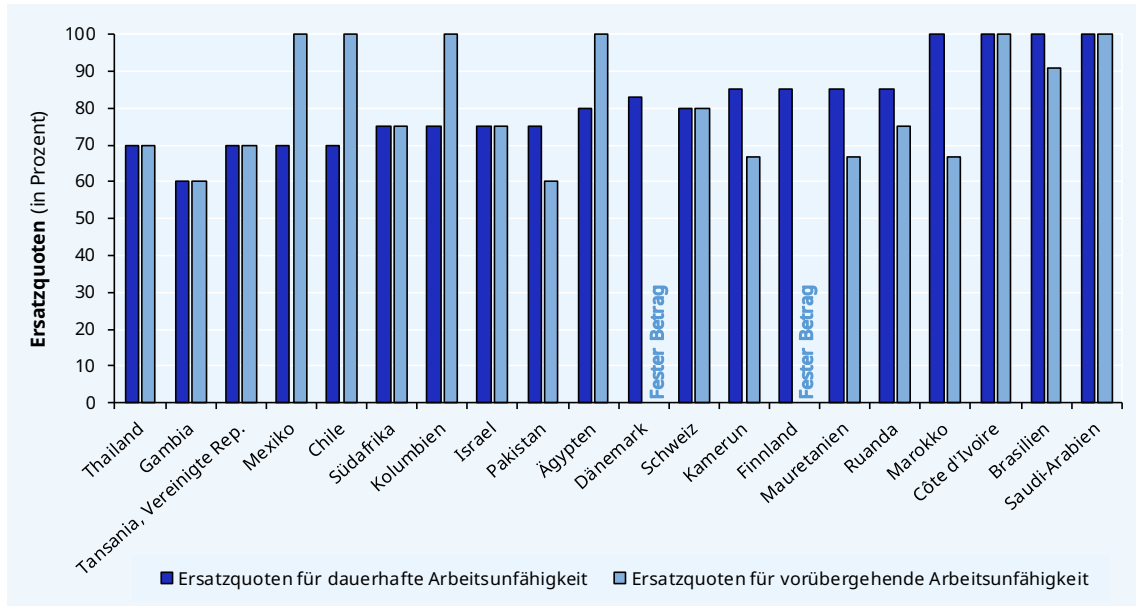
Quellen: IAA, [World Social Protection Database](#); IVSS/SSA, [Social Security Programs Throughout the World](#).

64. Im Zuge der Annahme des Übereinkommens Nr. 183 im Jahr 2000 haben mehrere Länder die Dauer des bezahlten Mutterschaftsurlaubs gesetzlich verlängert, um dem Übereinkommen zu entsprechen, darunter auch China, Kolumbien und Malta, die es noch nicht ratifiziert haben. Bangladesch, Chile, Indien und Vietnam sind sogar noch weiter und über die Auflagen des Übereinkommens hinaus gegangen. Einige weitere Länder (darunter Finnland und Irland) haben den Mindestbetrag der Leistung erhöht.

Schutz bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten

65. Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten werden in der Regel in Form von Renten gewährt, d. h. als regelmäßige, an die Lebenshaltungskosten angepasste Zahlungen. Die Ersatzquote, definiert als prozentualer Anteil des Einkommens vor Eintritt der Arbeitsunfähigkeit, variiert erheblich (Abbildung 2.10). Entsprechend dem Übereinkommen (Nr. 121) über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964 [Tabelle I in der geänderten Fassung von 1980], sollten die regelmäßigen Leistungen bei vorübergehender oder dauerhafter Arbeitsunfähigkeit mindestens 60 Prozent des früheren Verdiensts und bei Tod des Ernährers für den überlebenden Ehegatten mit zwei Kindern mindestens 50 Prozent des früheren Verdiensts betragen.

► **Abbildung 2.10. Ersatzquoten für dauerhafte und vorübergehende Arbeitsunfähigkeit im Rahmen von Systemen zum Schutz bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, ausgewählte Länder, 2019 oder letztes Jahr, für das Daten vorliegen (in Prozent)**



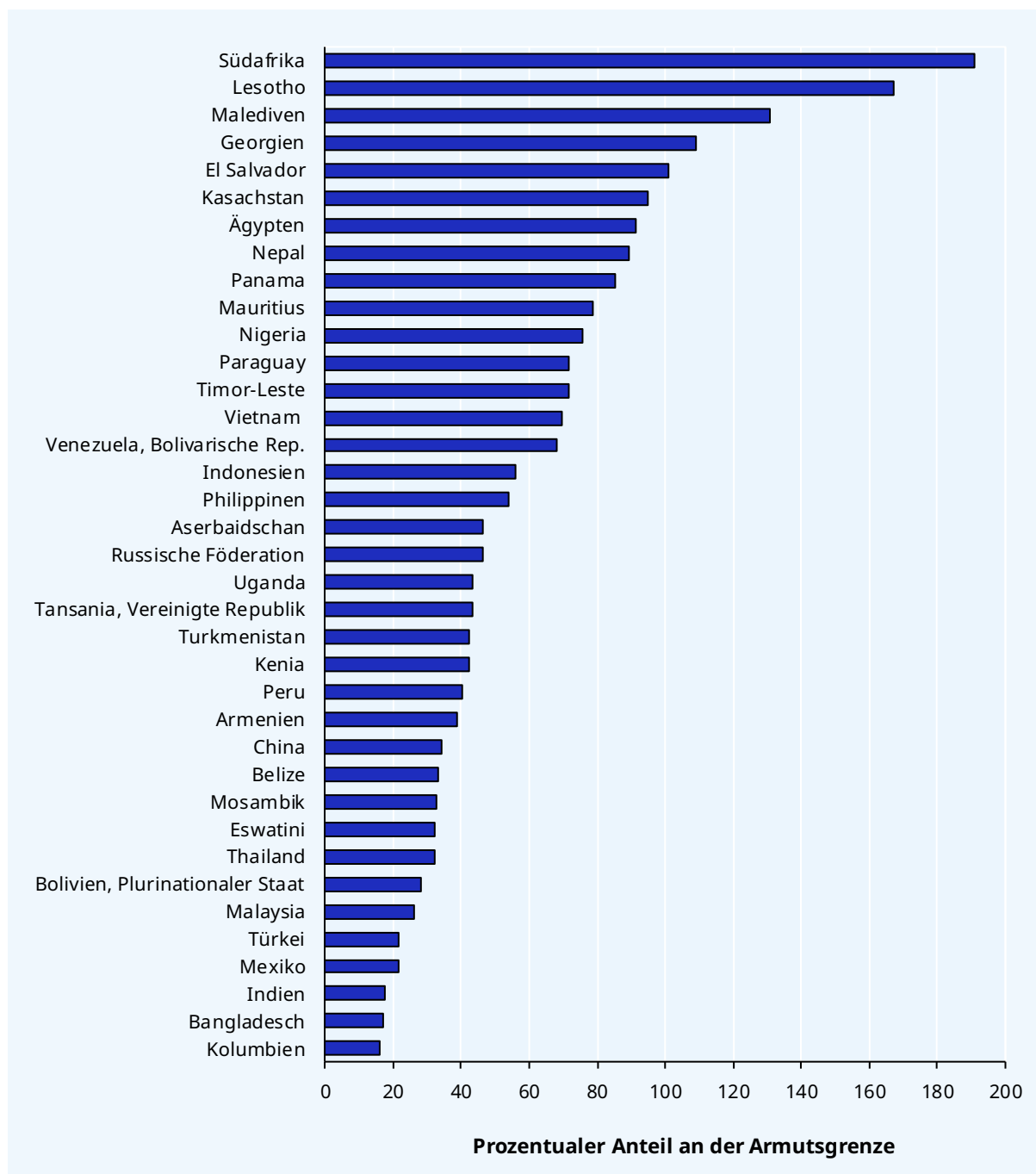
Quellen: IAA, [World Social Protection Database](#); IVSS/SSA, [Social Security Programs Throughout the World](#).

66. Die Länder vollziehen derzeit den Übergang von Mechanismen der Arbeitgeberhaftung zur Einführung und Umsetzung von Versicherungen für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten entsprechend den in den Übereinkommen Nr. 102 und Nr. 121 dargelegten Grundsätzen der sozialen Sicherheit; dies dürfte die effektive Absicherung verbessern, die Berechenbarkeit erhöhen und den Schutz steigern.

Altersrenten

67. Trotz globaler Fortschritte bei der sozialen Absicherung älterer Menschen stellt die Angemessenheit der Leistungen weiter eine große Herausforderung dar. In vielen Ländern liegen die beitragsunabhängigen Renten nach wie vor weit unter der nationalen Armuts- und unterschreiten die Mindestvorgaben des Übereinkommens Nr. 102 und des Übereinkommens (Nr. 128) über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967 (Abbildung 2.11).

► **Abbildung 2.11. Beitragsunabhängige Renten in Prozent der nationalen Armutsgrenze, alleinstehende Person, letztes Jahr, für das Daten vorliegen**



Quellen: IAA, [World Social Protection Database](#), auf der Grundlage der SSI; HelpAge International; nationale Quellen.

68. Sind die Leistungen der Altersrentensysteme nicht hoch genug, um ein Existenzminimum – wenigstens in Höhe der nationalen Armutsgrenze – zu garantieren, können sie ihre Aufgabe, Altersarmut zu verhüten und zu lindern, nicht erfüllen. Darüber hinaus spielen Renten

in einigen Ländern eine wichtige Rolle bei der Armutsminderung in Haushalten, in denen ältere Menschen mit Kindern und Enkeln leben (etwa in Mosambik und Usbekistan ³⁵).

69. Trotz ausreichender Daten für eine Bewertung des Umfangs der Absicherung sind vergleichende Bewertungen der Angemessenheit der Altersleistungen problematisch, da kaum eine Methodik und Mindestvorgabe verfügbar sind, die für globale Vergleichszwecke herangezogen werden können (siehe Beispiele in Kasten 2.3).

► Kasten 2.3. Überwachung der Angemessenheit von Rentenleistungen

In einigen Ländern haben Rentenreformen zu einer Erhöhung der Leistungen geführt, während die Leistungen in anderen gekürzt wurden. Anzumerken ist, dass jüngste Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung in vielen Ländern negative Auswirkungen auf die Angemessenheit der Rentenleistungen haben.

Um die Angemessenheit der Renten für Geringverdiener zu verbessern, hat das **Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland** die einheitliche Grundrente und eine verdienstbezogene Zusatzrente zu einer neuen pauschalen Grundrente zusammengelegt, mit der eine verbesserte Mindestrente gewährt wird.

In der **Slowakei** wurden die Renten 2018 durch eine neue Indexierungsformel vom durchschnittlichen Wachstum des Einkommens abgekoppelt. Ähnliche Anpassungen der Indexierungsformel wurden in **Aserbaidschan, Honduras, Spanien** und der **Tschechischen Republik** im Rahmen umfassenderer Reformen der innerstaatlichen Rentensysteme vorgenommen.

Belarus, China, Georgien, Irland, Mauritius, Namibia, Nicaragua, Panama, die Philippinen, Portugal, die Russische Föderation, die Seychellen, Simbabwe und die **Türkei** kündigten unlängst Anhebungen der Rentenleistungen an. Das innerstaatliche Sozialrentensystem **Armens** stockte die Rentenleistungen 2014 und 2015 ebenfalls um 15 Prozent auf.

Spanien baute einen Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenanpassungsformel ein, der seit 2019 für eine automatische Anpassung der Leistungen für neue Rentner unter Berücksichtigung ihrer höheren Lebenserwartung sorgt. Im Zuge einer ähnlichen Anpassung der staatlichen Rentenversicherung in **Finnland** werden die Rentenleistungen dort bis 2060 voraussichtlich um 21 Prozent sinken.

Quelle: IAA, „Social Protection Measures Throughout the World: January to June 2019“, *Social Protection Monitor*, 2019.

70. Während sich die meisten Entwicklungsländer in erster Linie mit der Ausweitung der Absicherung befassen, kreist die Debatte in den Ländern der hohen und der mittleren Einkommensgruppe (oberer Bereich) darum, ein Gleichgewicht zwischen der Angemessenheit der Renten und der finanziellen Tragfähigkeit ausgereifter Rentensysteme vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung zu sichern. ³⁶ Viele Industrieländer ³⁷ haben aus finanzpolitischen Gründen Reformen zur Kosteneinsparung eingeführt, indem sie das Renteneintrittsalter erhöht, die Rentenanpassungsformeln überarbeitet und die Höhe der Leistungen insgesamt gesenkt sowie die Finanzierungsquellen für die Sicherung der Alterseinkommen diversifiziert haben, darunter Strukturreformen wie die Einführung von Einzelkonten. Die Debatte über die Rentensysteme wird von einer Politik der Haushaltskonsolidierung geprägt, die den Schwerpunkt auf die finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme häufig

³⁵ IAO, UNICEF und Weltbank, *An Assessment of the Social Protection System in Uzbekistan, based on the Core Diagnostic Instrument (CODI)*, 2020.

³⁶ Ein nationales Rentensystem ist dann ausgereift, wenn sich seine demografische Struktur hinsichtlich der Zahl der Beitragszahler und der Zahl der Rentner in einem Umfeld stabilisiert, in dem ein hoher Anteil der Bevölkerung im System erfasst ist.

³⁷ IAA, „Social Protection Measures throughout the world: January to June 2019“, *Social Protection Monitor*, 2019.

zulasten anderer in den Normen der IAO zur sozialen Sicherheit verankerter Grundsätze, etwa Universalität, Solidarität, kollektive Finanzierung, Angemessenheit und Berechenbarkeit der Leistungen, legt. Diese anderen Grundsätze sorgen maßgeblich dafür, dass die Rentensysteme die Einkommenssicherheit für ältere Menschen garantieren können, die das Hauptziel eines jeden Rentensystems ist und bleiben sollte.

Sozialschutz im Bereich Gesundheit, einschließlich Schwangerenvorsorge und Mutterschaftsbetreuung

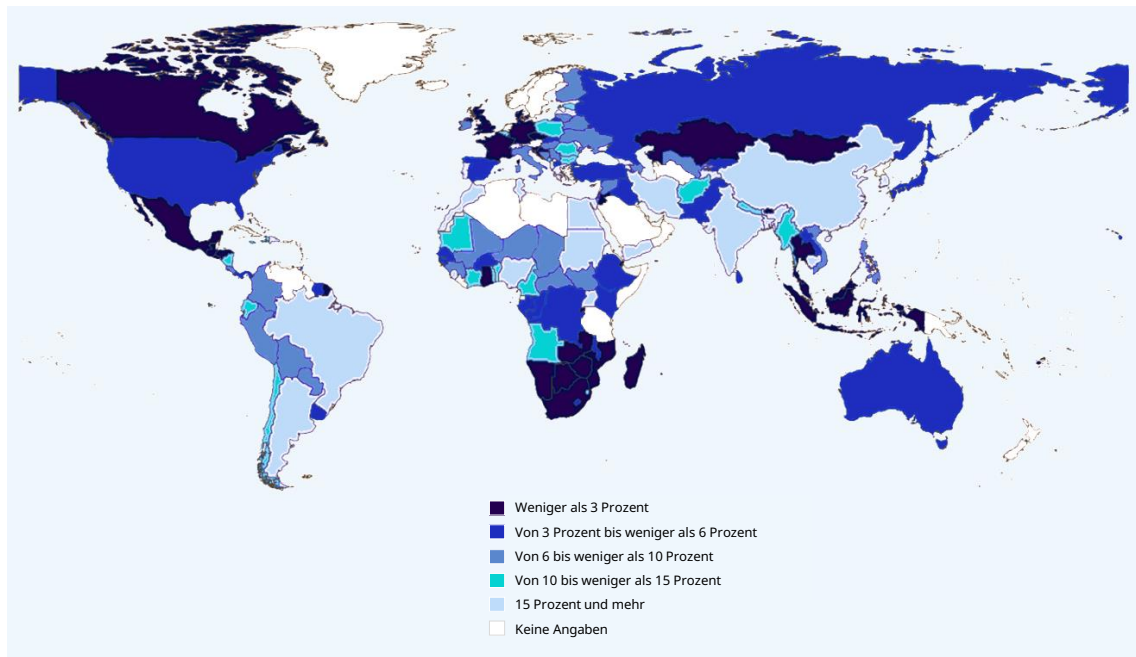
71. Die Angemessenheit von Leistungen der Gesundheitsversorgung umfasst: (i) den Umfang der benötigten Gesundheitsleistungen, zu denen effektiv Zugang besteht, und (ii) den Anteil der Kosten von Gesundheitsleistungen, der aus eigener Tasche bezahlt werden muss, wie es durch die SDG-Indikatoren 3.8.1 und 3.8.2 abgebildet wird.
72. Weltweit erhält jeder zweite Mensch nicht die unentbehrlichen Leistungen, die er benötigt, wobei je nach Land erhebliche Unterschiede hinsichtlich des effektiven Zugangs zu unentbehrlichen Gesundheitsinterventionen auftreten.³⁸ In den meisten Ländern hat sich der effektive Zugang zu Angeboten in den Bereichen reproduktive Gesundheit und Gesundheit von Müttern, Neugeborenen und Kindern sowie zur Behandlung und Prävention von Infektionskrankheiten (insbesondere Tuberkulose, HIV/Aids und Malaria) verbessert.³⁹ Ein zentraler Aspekt der Verfügbarkeit von Gesundheitsleistungen ist die Einstellung und Bindung von Gesundheitsfachkräften. Dies beinhaltet auch die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze im Gesundheitswesen, wo gegenwärtig ein Defizit von 17,4 Millionen Arbeitskräften (2018) herrscht, das bis 2030 weiter steigen dürfte.
73. Jedes Jahr müssen weltweit 808 Millionen Menschen (Schätzung von 2018) ruinöse Gesundheitsausgaben – definiert als Zahlungen aus eigener Tasche in Höhe von mehr als 10 Prozent des gesamten jährlichen Haushaltskonsums oder -einkommens – leisten, die ein wesentliches Armutsrisiko darstellen (Abbildung 2.12). Neuere Analysen lassen erkennen, dass selbst nicht ruinöse Gesundheitsausgaben in erheblichem Umfang zu Verarmung führen, insbesondere in ländlichen Gebieten.⁴⁰ Aus dieser Situation ergeben sich sowohl Herausforderungen als auch Chancen für eine an Förderung des Sozialschutzes im Bereich Gesundheit, die sich an den Grundsätzen der Gleichheit und Solidarität orientiert. Insbesondere die Menschen im untersten Einkommensquintil und in ländlichen Gebieten sind noch immer benachteiligt und sollten prioritär erreicht werden. Die Förderung des Gesundheitsschutzes innerhalb der Sozialschutzsysteme und in Abstimmung und Verbindung mit anderen Garantien des Sozialschutzes im gesamten Lebensverlauf bietet die Möglichkeit, den wichtigsten Determinanten von Gesundheit noch stärker Rechnung zu tragen.

³⁸ Daniel R. Hogan et al., „Monitoring Universal Health Coverage within the Sustainable Development Goals: Development and baseline data for an index of essential health services“, *Lancet Global Health* 6, Nr. 2 (2018), S. e152-e168.

³⁹ WHO und Weltbankgruppe, *Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report*, 2017.

⁴⁰ Adam Wagstaff et al., „Progress on Impoverishing Health Spending in 122 Countries: A Retrospective Observational Study“, *Lancet Global Health* 6, Nr. 2 (2018), S. e180-e192.

► **Abbildung 2.12. Inzidenz ruinöser Gesundheitsausgaben, prozentualer Anteil der Bevölkerung (SDG-Indikator 3.8.2), letztes Jahr, für das Daten vorliegen**



Anmerkung: Ruinöse Gesundheitsausgaben: Gesundheitsausgaben in Höhe von mehr als 10 Prozent des Haushaltskonsums oder -einkommens.

Quelle: WHO und Weltbankgruppe, *Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report*, 2017.

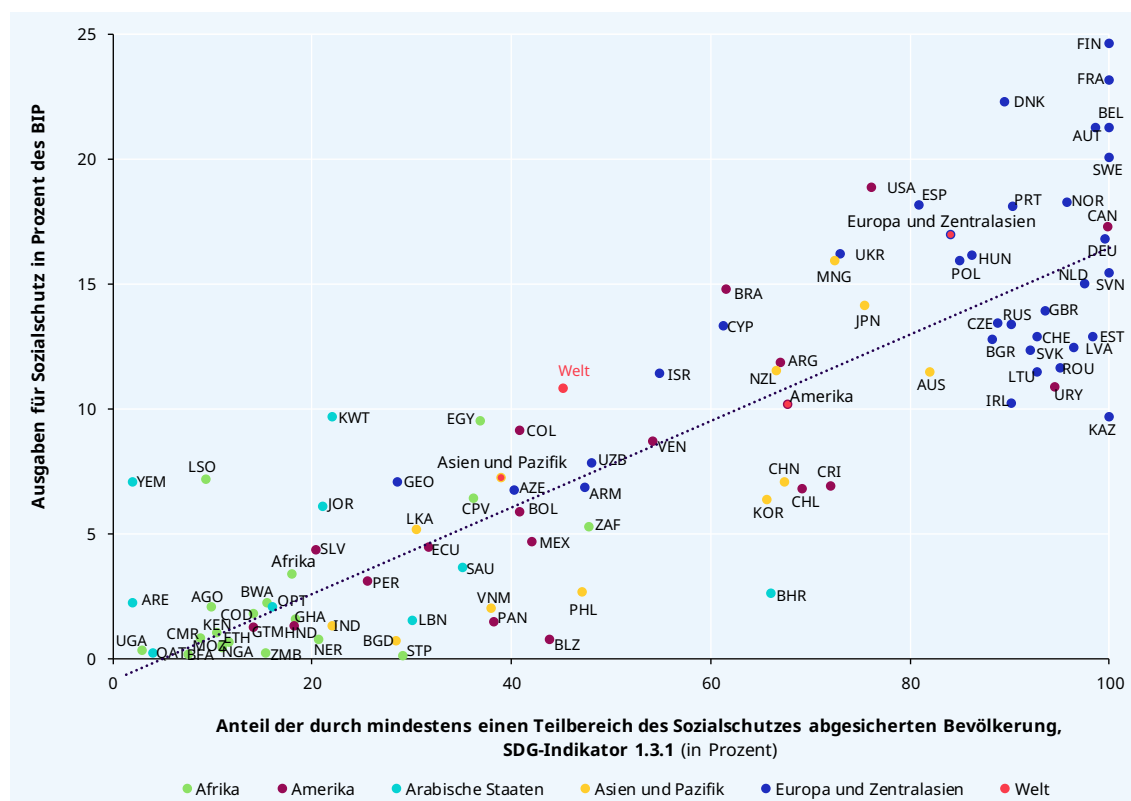
2.4. Investitionen in den Sozialschutz

- 74.** Um Lücken bei der sozialen Absicherung und der Angemessenheit zu schließen und zugleich die finanzielle Tragfähigkeit des Systems zu gewährleisten, müssen die benötigten Ressourcen bereitgestellt werden (Abbildung 2.13). Unterinvestitionen in den Sozialschutz, insbesondere in Afrika, Asien und den arabischen Staaten, stellen eines der Hindernisse für inklusives Wachstum und die Verwirklichung der SDG dar.⁴¹ Die COVID-19-Krise hat die dramatischen Folgen von unannehmbar großen Lücken bei der Absicherung und geringen Investitionen in den Sozialschutz veranschaulicht. Die Entwicklungsländer sahen sich daher gezwungen, zusätzlich 1,2 Billionen US-Dollar – das entspricht 3,8 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) – zu investieren, um 2020 die jährliche Finanzierungslücke bei der Verwirklichung der nationalen Basisschutzniveaus zu schließen. Auf Länder mit niedrigem Einkommen entfallen 77,9 Milliarden US-Dollar dieser gesamten Finanzierungslücke bzw. 15,9 Prozent ihres BIP.⁴²

⁴¹ IAA, *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*, 2014; IAA, *World Social Protection Report 2017–19*.

⁴² IAA, *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond*, 2020.

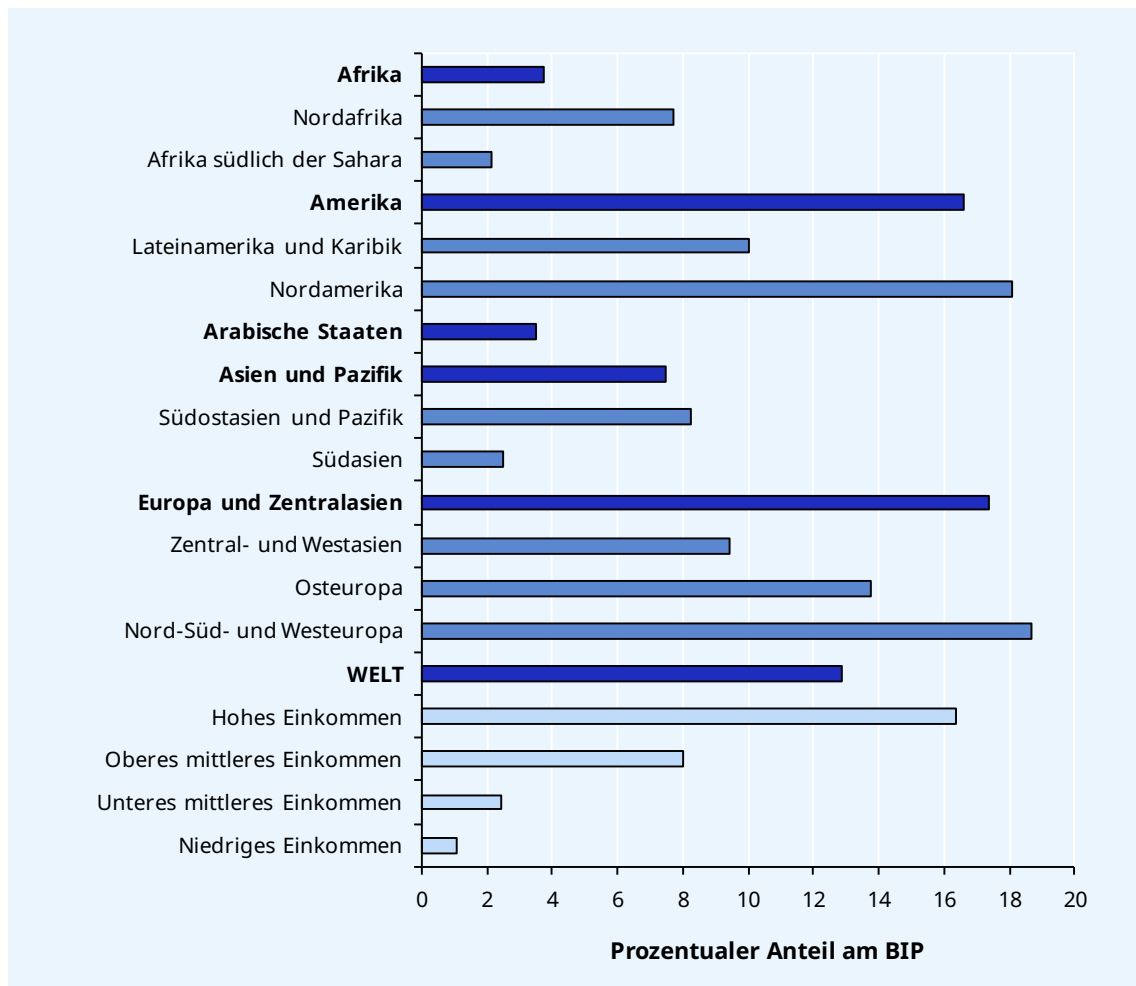
► **Abbildung 2.13. Öffentliche Ausgaben für Sozialschutz im Zusammenhang mit SDG-Indikator 1.a.2 und SDG-Indikator 1.3.1 zur sozialen Absicherung (beide ohne Gesundheit), zuletzt verfügbare Daten**



Quelle: IAA, [World Social Protection Database](#), auf der Grundlage der SSI; IWF.

75. Zwar wenden die Länder im Durchschnitt 12,8 Prozent ihres BIP für den Sozialschutz (ohne Gesundheit) auf, doch ist die Höhe der Ausgaben je nach Region und Stand der wirtschaftlichen Entwicklung sehr unterschiedlich (Abbildung 2.14). Während Länder mit hohem Einkommen im Schnitt 16,4 Prozent des BIP investieren, wenden Länder der mittleren Einkommensgruppe (oberer Bereich) etwa die Hälfte dieses Betrags (8 Prozent) und Länder der mittleren Einkommensgruppe (unterer Bereich) sowie Länder mit niedrigem Einkommen nur 2,5 bzw. 1 Prozent auf.

► **Abbildung 2.14. Öffentliche Ausgaben für Sozialschutz (ohne Gesundheit) nach Regionen und Einkommensniveau, letztes Jahr, für das Daten vorliegen, in Prozent des BIP**



Anmerkung: Regionale und globale Schätzungen, gewichtet nach dem BIP.

Quellen: IAA, [World Social Protection Database](#), auf der Grundlage der SSI; IWF.

In den Sozialschutz für Kinder investieren

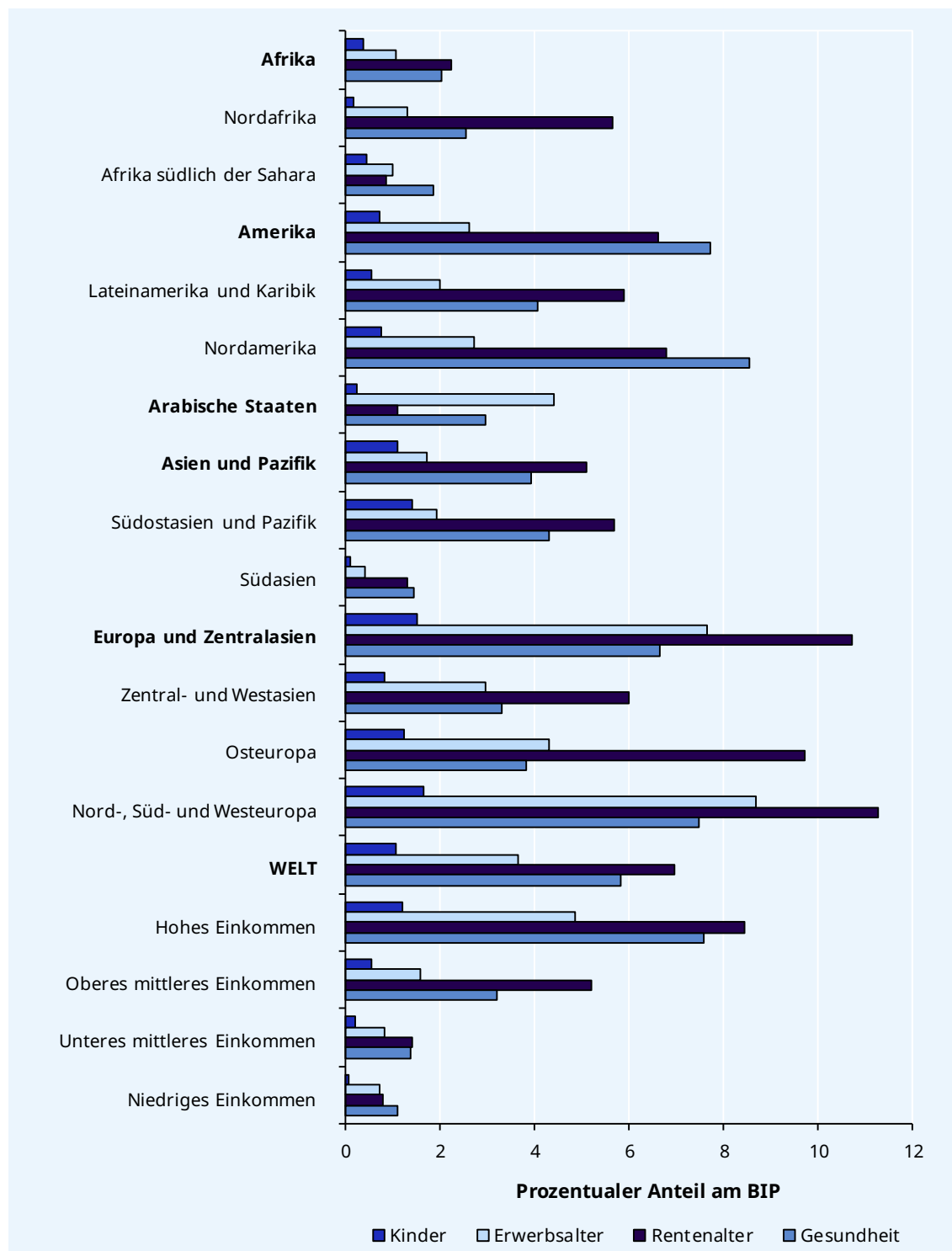
- 76.** Im Durchschnitt werden 1,1 Prozent des BIP für Familienleistungen zugunsten von Kindern im Alter von unter 14 Jahren ausgegeben, was auf erhebliche Defizite bei Investitionen in Kinder hindeutet, die nicht nur das allgemeine Wohlbefinden der Kinder (jedes fünfte Kind ist von in extremer Armut betroffen)⁴³ und die langfristige Entwicklung beeinträchtigen, sondern auch die künftige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Länder, in denen sie leben, auch im Hinblick auf die Beendigung der Kinderarbeit.⁴⁴ Während Nord-, Süd- und Westeuropa und Länder des Pazifik rund 2 Prozent ihres BIP für Kindergeld bereitstellen, liegen die Ausgabenquoten in den meisten anderen Teilen der Welt und insbesondere in Ländern der mittleren Einkommensgruppe (unterer Bereich) und Ländern mit niedrigem

⁴³ IAA und UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*, 2019.

⁴⁴ Transferzahlungen für Kinder und Familien sind einer der Faktoren, die maßgeblich zur Verringerung von Kinderarbeit beitragen. Siehe IAA, *Ending Child Labour by 2025: A Review of Policies and programmes*, zweite Auflage, 2018.

Einkommen deutlich unter 1 Prozent, obwohl Kinder einen großen Anteil an der Bevölkerung ausmachen (Abbildung 2.15).

► **Abbildung 2.15. Ausgaben nach Funktionen des Sozialschutzes, letztes Jahr, für das Daten vorliegen**



Anmerkung: Regionale und globale Schätzungen, gewichtet nach dem BIP.

Quellen: IAA, [World Social Protection Database](#), auf der Grundlage der SSI; WHO, [Global Health Expenditure Database](#).

In den Sozialschutz für die Bevölkerung im Erwerbsalter investieren

- 77.** Weltweit entfällt weniger als ein Drittel der gesamten nicht gesundheitsbezogenen öffentlichen Ausgaben für Sozialschutz in Höhe von 3,6 Prozent des BIP auf Menschen im erwerbsfähigen Alter (Abbildung 2.15). Dazu gehören Mutterschaftsleistungen, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Leistungen bei Invalidität und allgemeine Sozialhilfe.⁴⁵ Hinter diesem Durchschnitt verbergen sich allerdings erhebliche regionale Unterschiede mit Werten, die von 0,4 Prozent in Südasien bis zu 8,7 Prozent in Nord-, Süd- und Westeuropa reichen. Die Sozialschutzausgaben für Menschen im erwerbsfähigen Alter betragen zwischen einem Viertel der nicht gesundheitsbezogenen Sozialschutzausgaben in Afrika und der Hälfte in Lateinamerika und im Nahen Osten.

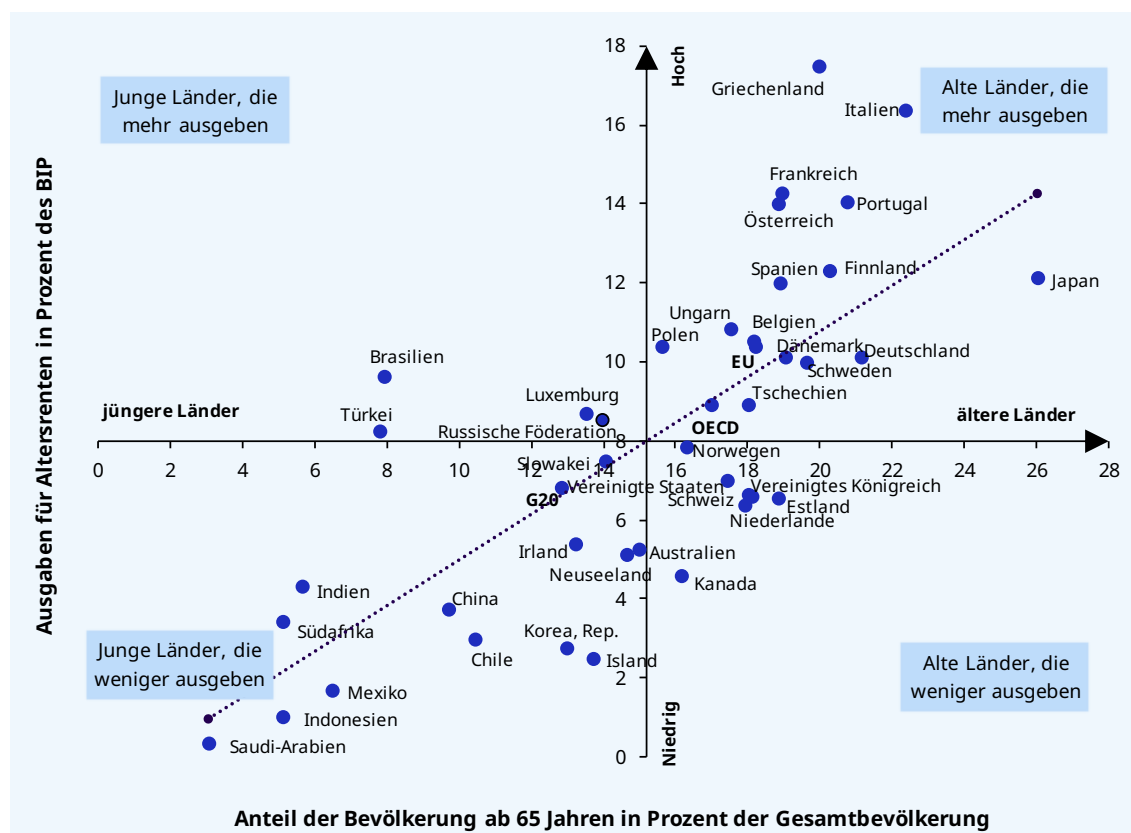
In den Sozialschutz für Menschen im Rentenalter investieren

- 78.** Die im Rahmen des Sozialschutzes geleisteten öffentlichen Ausgaben für Renten und andere nicht gesundheitsbezogene Leistungen speziell für ältere Menschen belaufen sich auf weltweit durchschnittlich 6,9 Prozent des BIP (Abbildung 2.15), wobei die Werte von weniger als 1 Prozent in Ländern mit niedrigem Einkommen bis zu mehr als 8 Prozent in Ländern mit hohem Einkommen reichen. Die Höhe der nationalen öffentlichen Rentenausgaben unterliegt der Einwirkung komplexer Faktoren, darunter demografische Struktur, effektive Absicherung, Angemessenheit der Leistungen, relative Größe im Verhältnis zum BIP und Unterschiede hinsichtlich der Kombination öffentlicher und privater Angebote zur Erbringung von Renten- und Sozialleistungen.⁴⁶
- 79.** Die Rentenausgaben korrelieren stark mit dem Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung (Abbildung 2.16). In einigen Fällen sind relativ niedrige Ausgaben ein Indiz für Lücken bei der Absicherung und Angemessenheit, die im Kontext der Bevölkerungsalterung noch zunehmen dürften.

⁴⁵ Daten zu den Ausgaben für Krankengeld liegen nicht vor.

⁴⁶ Die Daten beinhalten Renten und, soweit möglich, andere Geld- und Sachleistungen für ältere Menschen, nicht jedoch Ausgaben für Langzeitpflege.

► **Abbildung 2.16. Anteil der öffentlichen Ausgaben für Altersrenten in Prozent des BIP und Anteil älterer Menschen in Prozent der Gesamtbevölkerung, letztes Jahr, für das Daten vorliegen**



Quellen: IAA, [World Social Protection Database](#), auf der Grundlage der SSI; OECD; IWF; UN, World Population Prospects.

In den Sozialschutz im Bereich Gesundheit investieren

80. Unzureichende Finanzierung ist die Hauptursache für Defizite bei der gesundheitlichen Grundversorgung. Sie hat zur Folge, dass das Risiko finanzieller Härten steigt und kein effektiver Zugang zu angemessenen Gesundheitsleistungen besteht.
81. Der Sozialschutz im Bereich Gesundheit wird durch zwei wichtige Finanzierungsmechanismen realisiert: Beiträge zur sozialen Krankenversicherung (Bulgarien, Japan und Surinam) und Steuern (Neuseeland, Usbekistan und Bolivarische Republik Venezuela). In der Praxis haben Länder, die erfolgreich eine universelle oder nahezu universelle Absicherung erreicht haben, häufig auf eine Mischung verschiedener Finanzierungsquellen zurückgegriffen, bei der Sozialversicherungsbeiträge und Steuern kombiniert wurden (Philippinen, Ruanda, Thailand, Vietnam und Länder in Westeuropa).
82. In den Entwicklungsländern sind inländische öffentliche Mittel die wichtigste Quelle der Gesundheitsfinanzierung, ihr prozentualer Anteil an den Gesamtausgaben für Gesundheit ist gestiegen. Infolgedessen ging der relative Anteil der von den Haushalten direkt beim Anbieter geleisteten Zahlungen aus eigener Tasche zwischen 2000 und 2016 zurück, wobei der größte Rückgang in der Region Südostasien zu verzeichnen war, gefolgt von der Region Afrika. Allerdings sind die Zahlungen aus eigener Tasche (mit durchschnittlich 44 Prozent der aktuellen Gesundheitsausgaben) noch immer relativ hoch, was die Notwendigkeit weiterer Investitionen in die öffentliche und inländische Gesundheitsfinanzierung verdeutlicht.

Im gleichen Zeitraum sank der Anteil der Gesundheitsausgaben an den öffentlichen Ausgaben insgesamt, weshalb es umso notwendiger ist, sich für einen größeren haushaltspolitischen Spielraum für den Sozialschutz im Bereich Gesundheit zu engagieren und innovative Wege zur Mobilisierung inländischer Mittel zu beschreiten.⁴⁷ Besonders niedrig ist der Anteil der inländischen Finanzierung in Ländern der mittleren Einkommensgruppe (unterer Bereich) und Ländern mit niedrigem Einkommen, wo er weniger als 1,5 Prozent des BIP beträgt (Abbildung 2.14).

- 83.** Obwohl der Anteil der Zahlungen aus eigener Tasche an den Gesamtausgaben für Gesundheit zurückgeht, steigt ihr Geldwert, und somit steigen auch die Kosten der Gesundheitsversorgung. Diese Entwicklung macht deutlich, dass sich die Gesundheitsversorgung in vielen Ländern verbessert hat und dass die Beschaffungspolitik der Sozialschutzsysteme im Bereich Gesundheit angepasst werden muss, und zwar unter gebührender Berücksichtigung der Chancengleichheit beim Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Gesundheitsversorgung.⁴⁸

⁴⁷ Ke Xu et al., *Public Spending on Health: A Closer Look at Global Trends* (WHO, 2018).

⁴⁸ Xu et al., *Public Spending on Health; Global Health Expenditure Database* (WHO, 2020).

► Kapitel 3

Herausforderungen, Chancen und Politiklösungen für die Verwirklichung eines universellen Sozialschutzes

84. Auf der Grundlage einer Untersuchung der jüngsten Trends werden in diesem Kapitel die Politikkonzepte und Maßnahmen der Mitglieder bewertet und die wichtigsten Herausforderungen, Chancen, Defizite und Bedürfnisse der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen im Hinblick auf die Stärkung ihrer Sozialschutzsysteme und die Verwirklichung eines universellen Sozialschutzes herausgearbeitet. Im Mittelpunkt stehen drei große Herausforderungen: (1) die Lücken bei der Absicherung und Angemessenheit schließen, (2) die nationalen Sozialschutzsysteme stärken und (3) die Tragfähigkeit der nationalen Sozialschutzsysteme gewährleisten.
85. Aufbauend auf den Ergebnissen der Allgemeinen Erhebung von 2019 und der Überwachung der Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise wird in diesem Kapitel insbesondere betrachtet, wie die Länder die in der Empfehlung Nr. 202, dem Übereinkommen Nr. 102 und anderen internationalen Normen zur sozialen Sicherheit enthaltenen Leitlinien in ihren nationalen Politikkonzepten und Rechtsrahmen angewandt haben, und zudem erörtert, welchen Herausforderungen sich die Länder bei der Anwendung dieser Normen gegenübersehen. Dabei wird besonderes Gewicht auf die Rolle des sozialen Dialogs und die Einbindung der Sozialpartner in die Entwicklung und Umsetzung von Sozialschutzsystemen, einschließlich eines Basisschutzes, gelegt.
86. Vor dem Hintergrund der Jahrhunderterklärung wird die wichtige Rolle hervorgehoben, die die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit bei einer am Menschen orientierten Erholung und der Reaktion auf anhaltende Herausforderungen spielen, etwa indem sie den Strukturwandel im Zusammenhang mit demografischen Veränderungen, dem Klimawandel, der Globalisierung, dem technologischen Fortschritt und den damit einhergehenden Umbrüchen in der Arbeitswelt erleichtern. Dies schließt die zentrale Rolle ein, die dem Sozialschutz dabei zukommt, die Menschen bei der Bewältigung von Übergängen im Privat- und Erwerbsleben zu unterstützen und einen am Menschen orientierten Ansatz für die Zukunft der Arbeit und die nachhaltige Entwicklung zu verwirklichen, bei dem niemand zurückgelassen wird.

3.1. Lücken bei der Absicherung und Angemessenheit schließen und einen universellen Sozialschutz verwirklichen

87. Trotz der Fortschritte hat COVID-19 die nachteiligen Folgen anhaltender Lücken bei der Absicherung und Angemessenheit offengelegt, die in vielen Sozialschutzsystemen aufgrund hoher und in einigen Fällen zunehmender Informalität und Ungleichheit, eines begrenzten finanzpolitischen Spielraums, institutioneller Fragmentierung, widerstreitender Prioritäten und neuer Herausforderungen wie Klimawandel, digitale Transformationen und demografische Verschiebungen bestehen. Der Wandel der Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse hatte nicht nur die Arbeitsmarktinstitutionen geschwächt, sondern in vielen Teilen der Welt auch zu wachsender Ungleichheit und Unsicherheit beigetragen und in vielen Gesellschaften den impliziten Sozialvertrag ausgehöhlt. Zugleich verdeutlichten die schlagkräftigen Sozialschutzmaßnahmen, mit denen auf COVID-19 reagiert wurde, die entscheidende Rolle des Sozialschutzes bei dem Schutz der öffentlichen Gesundheit, der Minderung

und Verhütung von Armut und der Bekämpfung von Ungleichheit, die so relevant wie eh und je ist (SDG-Zielvorgaben 1.3, 5.4 und 10.4).

3.1.1. Lücken in der Absicherung schließen

- 88.** Viele Länder haben Lücken in der Absicherung geschlossen, indem sie nationale soziale Basisschutzniveaus eingerichtet, den Schutz gezielt auf Beschäftigte in der informellen und ländlichen Wirtschaft ausgeweitet, soziale Sicherheit für Arbeitsmigranten gewährleistet, geschlechtsspezifische Unterschiede beseitigt und die Absicherung von Arbeitnehmern in allen Formen der Beschäftigung, einschließlich einer über digitale Plattformen vermittelten Tätigkeit, gewährleistet haben.

Die Absicherung auf Beschäftigte in der informellen und ländlichen Wirtschaft ausweiten

- 89.** COVID-19 hat uns eindringlich daran erinnert, dass die soziale Sicherheit sowohl Arbeitnehmern und Arbeitgebern als auch der Gesellschaft allgemein zugutekommt, in Krisenzeiten und darüber hinaus. Arbeitnehmer genießen effektiven Zugang zu Gesundheitsversorgung und Einkommenssicherheit, die dazu beitragen, den Teufelskreis von Verletzlichkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung zu durchbrechen und ihre Menschenrechte, ihre Würde und ihr Wohlergehen zu fördern. Arbeitgeber profitieren dank einer verbesserten Gesundheit der Arbeitnehmer, geringeren Fehlzeiten, einem längeren Verbleib am Arbeitsplatz und einer höheren Motivation von einer gesteigerten Arbeitsproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und Selbstständige, die ihr Unternehmen nur mit Mühe am Leben erhalten, sowie für Landwirte – insbesondere Kleinbauern – kann ein angepasster Sozialschutz dazu beitragen, Risiken besser zu bewältigen, Widerstandsfähigkeit aufzubauen und produktive Investitionen zu tätigen.⁴⁹ Für Arbeitgeber mindert die Sozialversicherung auch die finanziellen Risiken, die mit ihrer Haftung bei Arbeitsunfällen und Krankheit, wie die COVID-19-Krise gezeigt hat,⁵⁰ sowie bei Mutterschaft und Entlassungen eines Mitarbeiters.⁵¹ Für die Gesellschaft allgemein trägt die Ausweitung des Sozialschutzes zur Erleichterung des Übergangs von der informellen zur formellen Wirtschaft bei, unterstützt den strukturellen Umbau der Wirtschaft zugunsten einer höheren Produktivität, schafft mehr und bessere Arbeitsplätze und fördert einen gerechten Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft.
- 90.** Die während der COVID-19-Krise geleistete Unterstützung hat deutlich gemacht, dass Beschäftigte in der informellen Wirtschaft erreicht werden können und sollten, damit sie den benötigten Schutz erhalten und ihr Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft erleichtert wird.⁵² Beim Übergang von Sofortmaßnahmen zu einer nachhaltigen Ausweitung der Absicherung auf diese Beschäftigten muss eine wirksame Strategie verfolgt werden, die an den verschiedenen Hindernissen ansetzt, die ihrem Schutz im Wege stehen, darunter der Ausschluss vom gesetzlich vorgesehenen Schutz, Schwachstellen bei der Ein-

⁴⁹ Die Mehrzahl der Beschäftigten (rund 70 Prozent) arbeitet in Kleinst- und kleinen Unternehmen (KKU), von denen viele nicht oder nur unzureichend durch Gesetze oder formelle Regelungen abgedeckt sind, siehe IAA, *Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-employed, Micro-enterprises and SMEs*, 2019.

⁵⁰ IAA, *Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID-19*, 2020.

⁵¹ IAA, *World Social Protection Report 2017–19*; Arvo Kuddo et al., *Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits* (Washington, Weltbankgruppe, 2015).

⁵² IAA, *Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020.

haltung der Vorschriften, begrenzte Beitragskapazitäten, geringe und schwankende Einkünfte, fehlende Anreize für einen Beitritt und komplexe Verwaltungsverfahren. Um den Zugang der Beschäftigten in der ländlichen Wirtschaft zur sozialen Sicherheit zu gewährleisten, müssen Lösungen gefunden werden, die die Saisonabhängigkeit ihres Einkommens, ihren abgelegenen Standort und die Subsistenzwirtschaft berücksichtigen.⁵³ Indigene und in Stämmen lebende Arbeitnehmer sind darüber hinaus möglicherweise mit kulturellen Barrieren konfrontiert.⁵⁴ Die Strategien müssen der Vielfalt der Situationen in der informellen Wirtschaft und der begrenzten Beitragskapazität einiger Kategorien von Arbeitnehmern Rechnung tragen.

91. Bei erfolgreichen Beispielen für die Ausweitung des Sozialschutzes auf Beschäftigte in der informellen Wirtschaft wurden in erster Linie zwei einander ergänzende Politikansätze verfolgt.⁵⁵

Ausweitung des Schutzes durch Sozialversicherungen und andere beitragsfinanzierte Mechanismen

- Viele Länder haben den Sozialversicherungsschutz auf zuvor ungeschützte Arbeitnehmer ausgeweitet, indem sie schrittweise weitere Kategorien von Arbeitnehmern in den Geltungsbereich der arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen aufgenommen, die Einhaltung der Vorschriften gefördert und die Anmeldeverfahren, Beitragserhebungsmechanismen und sonstigen Verwaltungsverfahren an ihre spezifischen Gegebenheiten angepasst haben.
- Beispiele hierfür sind Maßnahmen zur Berücksichtigung der Saisonabhängigkeit bei der Gestaltung der Beitragsmodalitäten für ländliche Arbeitskräfte und Erzeuger im Rentensystem für die ländliche Bevölkerung in Brasilien, Partnerschaften mit Genossenschaften und Berufsverbänden in Costa Rica und den Philippinen, die Einführung von Beitragskategorien zur Erleichterung des Sozialversicherungsschutzes für Selbstständige in Cabo Verde und in der Mongolei, die Einrichtung eines Systems für selbstständig Beschäftigte in Algerien, Maßnahmen zur Erleichterung der Erfassung von Hausangestellten in der Mutterschafts- und Arbeitslosenversicherung in Südafrika, die Ausweitung des Gesundheitsschutzes durch angepasste Beiträge in Ruanda sowie die Erleichterung der Registrierung von Kleinstunternehmen und der Steuer-/Beitragserhebung durch Mechanismen zur Zahlung von Einmalbeiträgen (Monotributo) in Argentinien, Brasilien und Uruguay.
- Während bei diesen Beispielen die Pflichtversicherung im Vordergrund steht, haben andere Länder die Sozialversicherung für Beschäftigte in der informellen Wirtschaft und Kleinstunternehmer auf freiwilliger Basis geöffnet, jedoch mit eher begrenztem Erfolg.
- Eines der zentralen Elemente einer Ausweitungstrategie ist die Sensibilisierung für die Bedeutung der sozialen Sicherheit und die damit verbundenen Rechte und Pflichten. In Uruguay etwa ist die Aufklärung über soziale Sicherheit in den Lehrplänen der Primar-, Sekundar- und Tertiärbildung sowie in der Berufsausbildung und in Unternehmerprogrammen verankert. Auch Partnerschaften mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, darunter mit Verbänden der ländlichen Arbeitskräfte, spielen eine entscheidende Rolle.

⁵³ FAO und IAO, *Extending Social Protection to Rural Populations: Perspectives for a Common FAO and ILO Approach*, 2021; IAA, *Extending Social Protection to the Rural Economy*, 2019.

⁵⁴ IAA, *Social Protection for Indigenous Peoples*, 2018.

⁵⁵ IAA, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*, 2019.

- Die Ausweitung der Sozialversicherungsmechanismen auf größere Gruppen von bislang nicht abgesicherten Arbeitnehmern trägt auch zu einer nachhaltigeren und gerechteren Finanzierung des Sozialschutzsystems bei, indem die Finanzierungslast entsprechend den Beitragskapazitäten aufgeteilt und die schrittweise Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage durch die Formalisierung der Wirtschaft auf lange Sicht unterstützt wird. Kurzfristig könnte es jedoch notwendig sein, Finanzmittel bereitzustellen, um die Eingliederung von Arbeitnehmern mit begrenzter Beitragskapazität zu unterstützen.

Ausweitung des Schutzes durch steuerfinanzierte Systeme und andere Mechanismen

- Viele Länder haben den Schutz durch steuerfinanzierte Leistungen ausgeweitet, vor allem durch Staatseinkünfte aus Steuern, Einnahmen aus Bodenschätzen und externe Beihilfen. Während viele Beschäftigte in der informellen Wirtschaft nicht für strikt auf Armutsminderung ausgerichtete Programme in Betracht kommen, können stärker inklusiv angelegte Programme, die in den nationalen Rechtsvorschriften verankert sind und große Bevölkerungsgruppen erfassen, die Einkommensunterstützung und den Zugang zur Gesundheitsversorgung bieten, die beide so dringend benötigt werden.
 - Beispiele hierfür sind Leistungen für Kinder und Familien in Argentinien, Brasilien und der Mongolei, Sozialrenten in Lesotho, Mauritius, Namibia, Nepal, Südafrika und Timor-Leste, die Ausweitung des Gesundheitsschutzes durch eine Kombination von Steuer- und Beitragsfinanzierung in Gabun, Ghana, Kolumbien, Mexiko, Ruanda und Thailand sowie öffentliche Beschäftigungsprogramme in Äthiopien und Indien. Darüber hinaus stellten viele Länder im Rahmen ihrer Reaktion auf COVID-19 Unterstützung für Beschäftigte in der informellen Wirtschaft bereit.⁵⁶
 - Diese Ansätze sind Ausdruck der Erkenntnis, dass Investitionen in Menschen in Form von Sozialschutz zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung beitragen und es Arbeitnehmern und Unternehmern ermöglichen, die Chancen einer sich wandelnden Arbeitswelt zu nutzen.
- 92.** Im Einklang mit der Empfehlung Nr. 202 und der Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015, haben die meisten Länder, die den Schutz für Beschäftigte in der informellen Wirtschaft erheblich ausweiten konnten, beide Ansätze kombiniert, und zwar als Bestandteil einer eigenständigen Sozialschutzpolitik sowie im Rahmen einer breiter angelegten Strategie zur Erleichterung des Übergangs von der informellen zur formellen Wirtschaft.⁵⁷ Diese umfassenderen Strategien sind entscheidend wichtig für ein Umfeld, das die Formalisierung von Unternehmen und Beschäftigung, die Förderung von Produktivitätsgewinnen, die Qualifizierung, den technologischen Wandel, eine inklusive Gestaltung des ländlichen Wandels, einen besseren Zugang zu Märkten und Wertschöpfungsketten, insbesondere für Kleinunternehmen und Selbstständige, sowie die Verbesserung der Politikkohärenz zwischen dem Sozialschutz, der ländlichen Entwicklung und der Sektorpolitik begünstigt.

⁵⁶ IAA, *Towards Solid Social Protection Floors? The Role of Non-contributory Provision during the COVID-19 Crisis and Beyond*, 2021.

⁵⁷ IAA, *Towards Solid Social Protection Floors?*, Kasten 2; IAA, *Independent High-level Evaluation: ILO's Strategy and Actions towards the Formalization of the Informal Economy, 2014–2018*, Evaluierungsbüro, 2019.

Soziale Sicherheit für Arbeitsmigranten gewährleisten

93. Arbeitsmigranten und ihre Familien stehen hinsichtlich des Zugangs zum Sozialschutz vor besonderen Herausforderungen, die durch restriktive Rechtsrahmen und Verwaltungsvorschriften sowie eine mangelnde Koordinierung zwischen und innerhalb von Herkunfts- und Zielländern bedingt sind. Darüber hinaus sind viele Migranten, insbesondere Frauen, in Wirtschaftsbereichen mit einem in der Regel relativ schwachen Sozialversicherungsschutz tätig, etwa Hausarbeit oder Landwirtschaft, wo Teilzeit-, befristete oder Saisonarbeit weit verbreitet sind, was dazu beigetragen hat, dass sie unverhältnismäßig stark von der COVID-19-Krise betroffen sind.⁵⁸
94. Die Gleichbehandlung von Arbeitsmigranten und Staatsangehörigen in den Systemen der sozialen Sicherheit ist überaus wichtig für den Schutz ihres Rechts auf soziale Sicherheit und die Vermeidung negativer Arbeitsmarkteffekte. Die IAO-Normen bieten einen internationalen Rechtsrahmen für den Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten im Bereich der sozialen Sicherheit im Einklang mit den Grundprinzipien.⁵⁹ Zwar haben zahlreiche Aufnahme- und Herkunftsländer bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit geschlossen, um die Übertragbarkeit von Rechten und Leistungen im Bereich des Sozialschutzes zu gewährleisten, doch ist der Geltungsbereich der bestehenden Abkommen noch immer relativ begrenzt.⁶⁰ In jüngsten international vereinbarten Dokumenten wurde die Bedeutung des Sozialschutzes für Migranten ausdrücklich hervorgehoben und die Forderung nach einer Verbesserung des Zugangs zum Sozialschutz und der Übertragbarkeit erneuert.⁶¹ Ergänzende Maßnahmen zur Beseitigung praktischer Hindernisse, darunter Kommunikationskampagnen, Sozial- und Rechtsdienste, die Erleichterung der Registrierung, migrationsgerechte Gesundheitsangebote, Schulungen vor der Ausreise und Materialien in den relevanten Sprachen sind ebenfalls äußerst wichtig.
95. Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit und wirtschaftliche Not gehören zu den wichtigsten Triebkräften der Migration. Durch die Stärkung der Systeme der sozialen Sicherheit, einschließlich des Basisschutzes, in den Herkunfts- wie Zielländern ist es daher möglich, nicht nur Verletzlichkeit und soziale Ausgrenzung zu verringern, sondern auch eine der Grundursachen der Migration anzugehen. Die Rolle und Wirkung menschenwürdiger Arbeit (einschließlich des Sozialschutzes) und die Auswirkungen einer geordneten, sicheren und regulären Migration auf die nachhaltige Entwicklung sind weithin anerkannt und spiegeln sich in den SDG-Zielvorgaben 8.8 und 10.7 wider.
96. Auch wenn die nächsten Schritte möglicherweise nicht leicht sind, kann nur durch den Dialog zwischen und innerhalb von Regionen, dreigliedrige Konsultationen, gestärkte institutionelle Kapazitäten sowie bessere Daten- und Informationstechnologien eine Politik entwickelt und umgesetzt werden, die letztlich in einem effektiven Zugang zum Sozialschutz für alle – Staatsangehörige und Migranten gleichermaßen – resultiert.

⁵⁸ IAA, *Social Protection for Migrant Workers: A Necessary Response to the Covid-19 Crisis*, 2020.

⁵⁹ Diese Prinzipien lauten wie folgt: Gleichbehandlung, Wahrung erworbener Ansprüche, Zahlung der Leistungen auch im Ausland (Übertragbarkeit) und anschließende Kontinuität der Versorgung, Bestimmung der anzuwendenden Gesetzgebung, Wahrung der Anwartschaften (Zusammenrechnen) und Amtshilfe.

⁶⁰ Clara van Panhuys et al., *Migrant Access to Social Protection Under Bilateral Labour Agreements: A Review of 120 Countries and Nine Bilateral Arrangements*, Extension of Social Security (ESS) – Working Paper Nr. 57 (IAA, 2017).

⁶¹ IAA, *Entschließung über eine faire und wirksame Arbeitsmigrationssteuerung*, Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, Genf (2017), *Resolution 71/1 der UN-Generalversammlung*, *New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten*, A/RES/71/1 (2016), und Aktionsagenda von Addis Abeba: *Monitoring Commitments and Actions*, Inaugural Report, 2016.

Lücken in der Absicherung von Frauen schließen

97. Die besonders drastischen Auswirkungen von COVID-19 auf Frauen haben einige der Faktoren ins Blickfeld gerückt, die noch immer für erhebliche Lücken in ihrer sozialen Absicherung sorgen. Einer dieser Faktoren ist ein höheres Maß an Teilzeit- und befristeter Arbeit sowie informeller Beschäftigung (insbesondere informeller Selbstständigkeit) in Wirtschaftsbereichen, die stark von der Ausbreitung des Virus betroffen und durch ein niedriges Lohnniveau und einen unverhältnismäßig hohen Anteil unbezahlter Arbeit geprägt sind, was eine geringere Erwerbsbeteiligung, unzureichende Chancen auf eine menschenwürdige Beschäftigung und geschlechtsspezifische Lohnunterschiede zur Folge hat, Ergebnisse, die ihrerseits zu einem großen Teil mit anhaltenden Mustern von Ungleichheit, Diskriminierung und struktureller Benachteiligung verbunden sind.⁶²
98. Dank der Ausweitung steuerfinanzierter Renten in vielen Teilen der Welt kann vielen älteren Frauen, die im Erwerbsalter nicht die Möglichkeit hatten, Beiträge zu leisten, zumindest eine grundlegende Einkommenssicherheit garantiert werden (z. B. in Kenia, Namibia, Nepal und Südafrika). Frauen, die ausschließlich steuerfinanzierte Renten beziehen, müssen jedoch häufig mit gering bemessenen Leistungen auskommen. Darüber hinaus können in Fällen, in denen die steuerfinanzierte Rente einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegt, viele ältere Frauen aufgrund von engen Anspruchsvoraussetzungen oder Angst vor Stigmatisierung noch immer nicht auf diese Einkommensquelle zurückgreifen.⁶³ Geschlechtergerechte Beitragsrenten auf der Grundlage von kollektiver Finanzierung und Solidarität spielen eine zentrale Rolle bei einer angemessenen Alterssicherung für Frauen, insbesondere wenn sie Gutschriften beinhalten, mit denen Zeiten der Betreuung von Kindern oder anderen Familienangehörigen anerkannt und honoriert werden, und Mindestrenten im Einklang mit den internationalen Normen zur sozialen Sicherheit garantieren.⁶⁴
99. Die Ausweitung von Geldleistungen und der Gesundheitsversorgung auf Frauen, die diese bislang nicht erhalten, ist von zentraler Bedeutung für die Gesundheit und das Wohlergehen von Frauen und ihren Neugeborenen, jedoch sind viele Frauen, insbesondere selbstständig erwerbstätige Frauen und Frauen in prekären Beschäftigungsverhältnissen, nicht ausreichend abgesichert. Mehrere Länder haben Fortschritte bei der Schließung von Lücken in Bezug auf die Absicherung und Angemessenheit und bei der Förderung der Geschlechtergleichstellung im Erwerbsleben erzielt, beispielsweise mit der Ersetzung von Mechanismen der Arbeitgeberhaftung durch Sozialversicherung in Jordanien, der Ausweitung des Sozialversicherungsschutzes auf zusätzliche Kategorien von Arbeitnehmern in Südafrika und Vietnam und der Stärkung von Sozialhilfeleistungen für nicht sozialversicherte Personen in Mosambik.⁶⁵ Darüber hinaus trägt die Einführung des Vaterschafts-

⁶² IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abs. 28; IAA, *A Quantum Leap for Gender Equality: For a Better Future of Work for All*, 2019; UN-Wirtschafts- und Sozialrat, *Social Protection Systems, Access to Public Services and Sustainable Infrastructure for Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls*, vereinbarte Schlussfolgerungen der 63. Tagung der Kommission für die Rechtsstellung der Frau (E/CN.6/2019/L.3), 2019.

⁶³ IAA, *World Social Protection Report 2017–19*, S. 85–88; IAA, *Women at Work: Trends 2016*, 2016.

⁶⁴ Elaine Fultz, *Pension Crediting for Caregivers: Policies in Finland, France, Germany, Sweden, the United Kingdom, Canada, and Japan* (Washington, Institute for Women's Policy Research, 2011); Christina Behrendt und John Woodall, „Pensions and Other Social Security Income Transfers“, Janine Berg (Hrsg.), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century* (Edward Elgar, 2015), S. 242–262.

⁶⁵ IAA, *World Social Protection Report 2017–19*, Kap. 3.2; IAA, *Maternity Cash Benefits for Workers in the Informal Economy*, Social Protection for All Issue Brief, 2016; IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abs. 441–444.

urlaubs und einer geschlechtergerecht verteilten Elternzeit auch zu einer stärkeren Einbindung der Väter in die Kindererziehung und zu einer ausgewogeneren Verteilung der familiären Pflichten bei.

100. Beim Sozialschutz im Bereich Gesundheit wurden aner kennenswerte Fortschritte erzielt, und mehrere Länder haben der Bereitstellung einer kostenlosen oder erschwinglichen hochwertigen Versorgung vor und nach der Geburt Priorität eingeräumt. Dennoch haben Frauen beim effektiven Zugang zur Gesundheitsversorgung mit Hindernissen zu kämpfen, insbesondere dort, wo keine ausreichenden Regelungen getroffen werden, um die Versorgung unabhängig vom Beschäftigungsstatus zu gewährleisten und Menschen mit eingeschränkter Beitragsfähigkeit einzubeziehen, und wo sie vor dem Hintergrund sozialer Normen nicht selbst Entscheidungen in Bezug auf ihre Gesundheit treffen können.
101. Darüber hinaus betreffen Lücken bei der Absicherung im Bereich der Langzeitpflege Frauen tendenziell unverhältnismäßig stark, da sie zum einen infolge ihrer höheren Lebenserwartung einen größeren Anteil der Pflegebedürftigen ausmachen und zum anderen einen größeren Anteil an zusätzlicher unbezahlter Pflegearbeit übernehmen, was ihre Teilhabe an bezahlter Arbeit und an sozialer Absicherung weiter hemmt.

Den Schutz von Arbeitnehmern in allen Formen der Beschäftigung gewährleisten

102. Die Diskussion über die Zukunft der Arbeit und COVID-19 hat eine Debatte über die dringende Notwendigkeit angestoßen, Lücken bei der Absicherung und Angemessenheit für Arbeitnehmer, auch bei einer über digitale Plattformen vermittelten Tätigkeit, und ganz allgemein für Personen in einer befristeten Beschäftigung, Teilzeitarbeit, Zeitarbeit und anderen Beschäftigungsverhältnissen mit mehreren Beteiligten oder in selbstständiger Erwerbstätigkeit zu schließen. Zwar bieten diese Formen der Beschäftigung Unternehmen und Arbeitnehmern möglicherweise eine größere Flexibilität, doch gehen sie oft mit niedrigeren und schwankenden Verdiensten und einer höheren Einkommensunsicherheit, unangemessenen Arbeitsbedingungen sowie fehlenden oder begrenzten Sozialversicherungsansprüchen einher. Das Arbeitskostengefälle zwischen verschiedenen Formen der Beschäftigung kann negative Anreize dafür schaffen, Arbeitnehmer in scheinbar billigeren Beschäftigungsverhältnissen einzustellen, die auch den fairen Wettbewerb zwischen Unternehmen untergraben können. Zudem entsteht durch Lücken im Sozialversicherungsschutz eine höhere Belastung für die laufenden und künftigen Ausgaben für Sozialhilfe- und Armuts-minderungsprogramme, die langfristig möglicherweise nicht mehr tragfähig sind.
103. Derzeit werden verschiedene Politikoptionen dafür erörtert, wie die Sozialschutzsysteme und -politik sich an die verändernde Natur der Arbeit anpassen und die Lücken in Bezug auf Absicherung und Angemessenheit schließen können. Einige Beobachter argumentieren, dass der Sozialschutz von der Beschäftigung „entkoppelt“, auf Sicherheitsnetze für Arme beschränkt und durch ein universelles Grundeinkommen und/oder Kranken- und Rentenversicherungen oder andere individuell angepasste Regelungen ersetzt werden sollte.⁶⁶ Fraglich ist allerdings, ob eine solche Entkopplung eine machbare Alternative wäre.⁶⁷ Steuerfinanzierte Systeme spielen zwar eine wichtige Rolle bei der Armutsminderung, doch sind ihre Leistungen moderat bemessen und nur begrenzt geeignet, Arbeitnehmern die

⁶⁶ Siehe beispielsweise Weltbankgruppe, *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*, 2019.

⁶⁷ IAA, *Für eine bessere Zukunft arbeiten*, Globale Kommission der IAO zur Zukunft der Arbeit, 2019; IAA, *Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work*, Issue Brief Nr. 12, erstellt für die 2. Tagung der Globalen Kommission der IAO zur Zukunft der Arbeit, Genf, 2018.

Aufrechterhaltung ihres Lebensstandards zu ermöglichen, zur Glättung von Einkommensschwankungen beizutragen und die Gesamtnachfrage zu stabilisieren. Die Schwächung bestehender Formen der Absicherung zugunsten individuell angepasster Regelungen (Einzelkonten, private Versicherungen) mit ihrem begrenzten Potenzial für Risikostreuung und -umverteilung bewirkt tendenziell eine Verschärfung der Ungleichheit, auch des Geschlechtergefälles, und ein erhöhtes Armutsrisiko. Um den Bedürfnissen der Menschen im Bereich der sozialen Sicherheit umfassend zu entsprechen und die SDG-Zielvorgaben 1.3, 5.4 und 10.4 zu erreichen, sollten daher inklusive Sozialversicherungssysteme, die auf den Grundsätzen von Risikostreuung, solidarischer Finanzierung und Chancengleichheit beruhen, im Verbund mit steuerfinanzierten Leistungen weiterhin eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung eines angemessenen Schutzes und einer angemessenen Absicherung spielen.

- 104.** Für die Erholung von der COVID-19-Krise und die Zukunft der Arbeit sind faire, inklusive und tragfähige Sozialschutzsysteme, einschließlich eines Basisschutzes, vonnöten, mit denen sich eine Wirtschaft aufbauen lässt, die inklusiver und stärker ist und so künftigen Schocks widerstehen kann. Viele Länder haben sich verpflichtet, ihre Systeme an die sich wandelnden Formen von Arbeit und Beschäftigung anzupassen, indem sie einen angemessenen Schutz der Arbeitnehmer in allen Beschäftigungsformen gewährleisten, die Übertragbarkeit von Ansprüchen erleichtern sowie durch eine Kombination aus Steuern und Beiträgen die Tragfähigkeit und eine ausreichend hohe Umverteilung sichern, und entsprechende Maßnahmen getroffen, und sie haben erkannt, dass diese Bemühungen in Anbetracht der COVID-19-Krise umso dringender verstärkt werden müssen.⁶⁸ So haben sich die G20 gemeinsam dazu bekannt, einen angemessenen Sozialschutz und eine soziale Absicherung für alle Arbeitnehmer, darunter Arbeitnehmer in atypischen Formen der Beschäftigung, zu fördern und Beschäftigungsverhältnisse richtig einzustufen.⁶⁹ In der Empfehlung des Rates der Europäischen Union vom 8. November 2019 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, „allen Arbeitnehmern und Selbstständigen [...] Zugang zu einem angemessenen Sozialschutz zu gewähren“, was den Verpflichtungen im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte entspricht.⁷⁰ Als Bestandteil ihrer Reaktion auf COVID-19 haben viele Länder Leistungen im Fall von Krankheit oder Arbeitslosigkeit und andere Einkommensunterstützung vorübergehend auf bislang davon ausgeschlossene Arbeitnehmer, darunter auch Beschäftigte digitaler Plattformen⁷¹, ausgeweitet und erkunden derzeit längerfristige Lösungen. Schon vor COVID-19 hatten mehrere Länder, darunter Algerien, China, Frankreich, Indonesien, die Slowakei und Uruguay, angepasste Mechanismen eingeführt, um die Absicherung auf Selbstständige und andere Kategorien verletzlicher Arbeitnehmer auszuweiten, etwa durch:

- vereinfachte Steuer- und Beitragserhebungsmechanismen, die den Schutz aller Arbeitnehmer und einen fairen Wettbewerb für die Unternehmen gewährleisten;

⁶⁸ Siehe beispielsweise OECD, *OECD Employment Outlook, 2019: The Future of Work*, 2019; IAA, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*.

⁶⁹ G20, *Towards an Inclusive Future: Shaping the World of Work*, Ministererklärung, abgegeben auf dem Treffen der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister 2017; G20 Labour and Employment Ministers, *Ministerial Declaration*, 2020.

⁷⁰ Europäische Union, „Empfehlung des Rates vom 8. November 2019 zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige (2019/C 387/01)“, *Amtsblatt der Europäischen Union*; Europäische Kommission, *Die europäische Säule sozialer Rechte in 20 Grundsätzen dargestellt*, Grundsatz 12.

⁷¹ IAA, „Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World“, *Social Protection Monitor*, 2020. IAA, *Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID-19*, 2020; IAA, *Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020.

- Maßnahmen, die eine falsche Einstufung von Beschäftigungsverhältnissen verhindern und den Beschäftigten so einen angemessenen Arbeitnehmer- und Sozialschutz bieten;⁷²
 - Maßnahmen, mit denen die Mechanismen für Registrierung, Beitragserhebung und Leistungsauszahlung an die Umstände und Bedürfnisse bestimmter Kategorien von Arbeitnehmern angepasst werden;
 - Maßnahmen, mit denen die Koordinierung verstärkt und die Fragmentierung der Systeme der sozialen Sicherheit verringert und so auch die Übertragbarkeit von Ansprüchen für geografisch oder beruflich mobile Arbeitnehmer gewährleistet wird;
 - Maßnahmen, durch die Arbeitnehmer mit mehreren Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf digitalen Plattformen durch angepasste Lösungen abgesichert werden.
- 105.** Die Jahrhunderterklärung bietet aufbauend auf den bestehenden IAO-Normen zur sozialen Sicherheit einen soliden Rahmen, mit dem die IAO-Mitgliedstaaten derartige koordinierte Politiklösungen erarbeiten und umsetzen und so ihre Systeme der sozialen Sicherheit für eine am Menschen orientierte Erholung und die Zukunft der Arbeit stärken können. Für den Aufbau von inklusiveren und widerstandsfähigeren Systemen der sozialen Sicherheit, einschließlich eines Basisschutzes, sind die folgenden Grundsätze besonders relevant:
- Universalität des Schutzes, der Absicherung und des effektiven Zugangs: sicherstellen, dass Arbeitnehmer in allen Beschäftigungsformen effektiv einen auf ihre Situation und Bedürfnisse abgestimmten Zugang haben, und zugleich bekräftigen, dass soziale Sicherheit ein integraler Bestandteil der Arbeitskosten ist und in dieser Hinsicht keine Steuer darstellt.
 - Angemessenheit: sicherstellen, dass die Sozialschutzsysteme nicht nur effektiv Armut verhindern, sondern auch geeignete Einkommensersatzleistungen und finanziellen Schutz im Zusammenhang mit der Gesundheit bieten, und zwar auf gerechte und nachhaltige Weise.
 - Übertragbarkeit: sicherstellen, dass die Sozialschutzsysteme die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt positiv unterstützen und dem Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft Rechnung tragen.
 - Transparenz: sicherstellen, dass alle Akteure ihre Rechte und Pflichten genau kennen, dass die Rechtsrahmen eindeutige und berechenbare Ansprüche vorsehen und dass die Verwaltungsverfahren möglichst einfach und klar sind, und dabei das Potenzial der digitalen Technologie voll ausschöpfen, zugleich aber auch personenbezogene Daten schützen und die Privatsphäre achten.
 - Risikoteilung: eine angemessene Risikoteilung im Sozialschutzsystem gewährleisten, auch in Bezug auf solidarische Finanzierung durch kollektive Finanzierungsmechanismen, die eine ungebührliche Belastung einzelner Arbeitnehmer durch finanzielle und wirtschaftliche Risiken verhindern.
 - Geschlechtergleichstellung: sicherstellen, dass die Sozialschutzsysteme die Gegebenheiten, mit denen Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt, bei der Beschäftigung und in der Gesellschaft konfrontiert sind, berücksichtigen und die Gleichstellung der Geschlechter fördern.

⁷² IAA, *Promoting Employment and Decent Work in a Changing Landscape*, Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (Artikel 19, 22 und 35 der Verfassung), 2020.

- Finanzielle Tragfähigkeit und verantwortungsbewusste Steuerung: sicherstellen, dass die Sozialschutzsysteme nachhaltig und ausgewogen finanziert sowie effizient geführt und verwaltet werden.
- 106.** Die Erkenntnisse aus der COVID-19-Krise verdeutlichen die dringende Notwendigkeit, verstärkt auf eine koordinierte Politiklösung hinarbeiten, die gewährleistet, dass die Schutzmechanismen sorgfältig auf die Umstände und Bedürfnisse der Arbeitnehmer abgestimmt sind und dass Lücken bei der Absicherung und Angemessenheit geschlossen werden. Zugleich hängt die Wirkung solcher Maßnahmen auch von der Effektivität der allgemeinen arbeitsrechtlichen Vorschriften ab, insbesondere wenn es darum geht, eine falsche Einstufung von Beschäftigungsverhältnissen, Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen zu verhindern.

3.1.2. Einen angemessenen Schutz gewährleisten

- 107.** Wenngleich viele Länder die Absicherung deutlich ausweiten konnten, ist die Aufgabe, die Angemessenheit der Leistungen zu gewährleisten, nach wie vor sehr anspruchsvoll. Die Verwirklichung der SDG bis 2030, insbesondere der Zielvorgaben 1.3 und 3.8, wird nur möglich sein, wenn die Leistungen der sozialen Sicherheit angemessen sind und den Bedürfnissen der Menschen im Einklang mit den IAO-Normen entsprechen. Dies betrifft nicht nur die Höhe und Qualität der Leistungen, sondern auch die Fähigkeit der Sozialschutzsysteme, nachhaltig auf neu entstehende Bedürfnisse und Herausforderungen zu reagieren.
- 108.** Die Sozialschutzsysteme sollten zumindest ein soziale Grundsicherung – einen sozialen Basisschutz – garantieren, um Einkommenssicherheit und einen effektiven Zugang zur Gesundheitsversorgung ohne finanzielle Härten zu ermöglichen, und schrittweise ein höheres Schutzniveau erreichen, damit das Menschenrecht auf soziale Sicherheit für alle voll verwirklicht wird, und zwar auf der Grundlage einer regelmäßigen Überprüfung mit dreigliedriger Beteiligung und Beratung mit anderen repräsentativen Organisationen betroffener Personen. In vielen Ländern kann die Höhe der Leistungen noch nicht als angemessen im Sinne der IAO-Normen angesehen werden.⁷³ Einige Länder mit niedrigem Einkommen verbessern angesichts des globalen Wettbewerbs noch immer nur zögerlich den Schutzzumfang und die Angemessenheit der Leistungen. In einigen Fällen wurden die Leistungen durch eine Politik der Haushaltskonsolidierung oder dadurch, dass sie nicht regelmäßig an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten angeglichen wurden, ausgehöhlt, d. h. sie reichen nicht mehr aus, um Armut zu verhindern, und sind häufig nicht mehr berechenbar genug. So wird die Debatte über die Rentensysteme oft von Zielen der Haushaltskonsolidierung bestimmt, deren Schwerpunkt auf der finanziellen Tragfähigkeit der Rentensysteme zulasten anderer in den internationalen Normen der IAO zur sozialen Sicherheit verankerter Grundsätze, etwa Universalität, Solidarität, kollektive Finanzierung, Angemessenheit und Berechenbarkeit der Leistungen, liegt. Diese anderen Grundsätze sorgen jedoch maßgeblich dafür, dass die Rentensysteme die Einkommenssicherheit für ältere Menschen garantieren können, die das Hauptziel eines jeden Rentensystems ist und bleiben sollte. Wie beim dreigliedrigen Runden Tisch zu Rententrends und -reformen im Dezember 2020 unterstri-

⁷³ Dazu gehören Mindestanforderungen in Bezug auf die Höhe regelmäßiger Geldleistungen für die verschiedenen Arten von Systemen (darunter Sozialversicherung und Sozialhilfe) sowie das Spektrum an Gesundheitsleistungen, die ohne oder mit geringen Zuzahlungen übernommen werden, ergänzt durch andere IAO-Übereinkommen und -Empfehlungen, die höhere Mindestvorgaben enthalten. Siehe IAA, *World Social Protection Report 2017–19*, Anhang III.

chen wurde, ist es wichtig, alle IAO-Grundsätze gebührend zu beachten, da sonst die finanzielle, soziale, wirtschaftliche und politische Tragfähigkeit des gesamten Rentensystems gefährdet werden kann.⁷⁴

109. Wenngleich es entscheidend wichtig ist, dass die Sozialschutzsysteme den vielfältigen Bedürfnissen im Bereich des Sozialschutzes gerecht werden und einen umfassenden Schutz bieten, sind sie in vielen Ländern nicht vollständig ausgeprägt; so gewähren sie möglicherweise Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu Altersrenten, jedoch keinen Schutz für die Bevölkerung im Erwerbsalter im Fall von Mutterschaft, Krankheit und Arbeitslosigkeit, wie uns die COVID-19-Krise schmerzhaft vor Augen geführt hat.
110. Selbst in vergleichsweise wohlhabenden Ländern nehmen viele Menschen die Sozialschutzsysteme als nicht bedarfsgerecht wahr. Entsprechend einer unlängst in den Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) durchgeführten Umfrage gab in den 21 einbezogenen Ländern weniger als jeder vierte der Befragten an, bei Bedarf problemlos öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen zu können, und lediglich eine Minderheit beschrieb den Zugang als einfach.⁷⁵ Die Ergebnisse der Umfrage ließen allerdings auch erkennen, dass Länder mit relativ hohen Investitionen in den Sozialschutz in der Regel ein höheres Maß an Zufriedenheit erreichen als Länder mit vergleichsweise niedrigen Ausgaben, wenngleich in dieser Hinsicht erhebliche Schwankungen auftreten.
111. Zwar können die Reichweite und Geltung der Bestimmungen zum Sozialschutz und das als sozial akzeptabel angesehene Mindestmaß je nach Gesellschaft variieren, doch ist die Sicherung eines angemessenen und umfassenden Schutzes im Einklang mit den IAO-Normen unerlässlich dafür, Armut zu beseitigen und Ungleichheit nachhaltig zu verringern, die Solidarität zwischen den Generationen zu fördern und den Sozialvertrag mit neuem Leben zu erfüllen.

3.1.3. Übergänge im Privat- und Erwerbsleben besser unterstützen

112. In Anbetracht der künftig steigenden Anforderungen an die Systeme der sozialen Sicherheit müssen die Politik und die Systeme den Bedürfnissen der Menschen besser gerecht werden und sie in die Lage versetzen, Übergänge im Privat- und Erwerbsleben besser zu meistern, auch im Kontext von strukturellen Umbrüchen, wirtschaftlichen Schocks und Katastrophen.
113. Angesichts der Bevölkerungsalterung ist die Bewältigung des Bedarfs an Langzeitpflege für viele Länder eine zentrale Herausforderung, die während der COVID-19-Krise besonders offenkundig geworden ist. Während die Langzeitpflege in einigen Ländern (z. B. Costa Rica und Schweden) Bestandteil der nationalen Gesundheits- und Pflegesysteme ist, haben andere Länder diesen Bereich als zusätzlichen Zweig der Sozialversicherung etabliert (z. B. Deutschland, Japan und die Republik Korea) oder entwickeln derzeit entsprechende Politiklösungen (z. B. China).⁷⁶ Ein besserer Zugang zu angemessenen Langzeitpflegeleistungen und -diensten ist unerlässlich dafür, den Bedürfnissen der Menschen zu entsprechen, und hat weitergehende Konsequenzen für das Gesundheitssystem ebenso wie für die men-

⁷⁴ IAA, *Report on the Tripartite Round Table on Pension Trends and Reforms*, 30. November bis 4. Dezember 2020, erscheint demnächst.

⁷⁵ OECD, *Risks that Matter: Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey*, 2019; und online [Annex 2 – A2.1.1 und A2.1.3](#).

⁷⁶ IAA, *World Social Protection Report 2017–19*, Kap. 5; und IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*.

schenwürdige Arbeit. Durch bessere Regelungen zur Langzeitpflege wird eine höhere Qualität der Leistungen gefördert, indem die Verantwortung von unbezahlten betreuenden Angehörigen (zumeist Frauen) auf Fachkräfte verlagert wird. Zudem werden dadurch unnötige Krankenhausaufenthalte in Einrichtungen der sekundären und tertiären Gesundheitsversorgung für Personen vermieden, die keine anderen Optionen haben. Zugleich besteht im Pflegesektor in den kommenden Jahren ein erhebliches Potenzial für die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze, insbesondere für Frauen. Nach Schätzungen der IAO könnten im Langzeitpflegebereich bei ausreichenden Investitionen der Länder 30 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.⁷⁷

- 114.** Größere Investitionen in Kindergeld und Familienleistungen sind unabdingbar dafür, Kindern einen guten Start ins Leben zu ermöglichen.⁷⁸ Der Sozialschutz führt zu besseren Ergebnissen bei der Bildung und Ernährung von Kindern und hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die Kinderarbeit zwischen 2000 und 2016 um 38 Prozent zurückging. Dennoch besteht angesichts dessen, dass noch immer 152 Millionen Kinder Kinderarbeit verrichten, ein dringender Bedarf an verstärkten Investitionen in den Sozialschutz von Kindern, insbesondere in Regionen, in denen geringe Investitionen mit einer hohen Prävalenz von Kinderarbeit einhergehen.⁷⁹
- 115.** Hochwertige Betreuungsangebote für Kinder stellen eine wichtige Ergänzung von Kindergeld oder Familienleistungen dar, indem sie den Zugang von Kindern zur frühkindlichen Erziehung erleichtern und die Schranken beseitigen, die Eltern, insbesondere Frauen, an einer menschenwürdigen und produktiven Beschäftigung in der formellen Wirtschaft hindern. Darüber hinaus tragen auch die Einführung von Vaterschaftsleistungen (z. B. Islamische Republik Iran) und sorgfältig geplanten Elternleistungen, die die Inanspruchnahme durch Väter fördern (z. B. Deutschland und Schweden), zu einer ausgewogeneren Verteilung der Betreuungsaufgaben zwischen den Eltern bei, und zwar in der Erkenntnis, dass entsprechend der SDG-Zielvorgabe 5.4 zur Geschlechtergleichstellung und der Empfehlung (Nr. 165) betreffend Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981, sowohl Mütter als auch Väter Pflichten als Ernährer und Betreuer haben.
- 116.** Um Übergänge im Privat- und Erwerbsleben zu unterstützen und einen gerechten Umbau der Wirtschaft im Lichte des technologischen Fortschritts und des Klimawandels zu erleichtern, müssen die Sozialschutz- und die Beschäftigungspolitik wirksam koordiniert werden. So bietet ein Schutz bei Arbeitslosigkeit dringend eine erforderliche Einkommenssicherheit und versetzt Arbeitnehmer in die Lage, bei Bedarf eine Umschulung zu absolvieren und den Arbeitsplatz zu wechseln, sofern dies mit Arbeitsvermittlungs- und Qualifizierungsangeboten und anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verknüpft wird.⁸⁰ Viele Länder haben ihre Systeme zum Schutz bei Arbeitslosigkeit ausgebaut (z. B. die Republik Korea und Vietnam) oder solche Systeme eingeführt (z. B. Malaysia und Philippinen) und sie mit den Arbeitsverwaltungen verknüpft.⁸¹

⁷⁷ IAA, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, 2018.

⁷⁸ IAA und UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*.

⁷⁹ IAA, *Global Estimates of Child Labour: Results and Trends, 2012–2016*, 2017.

⁸⁰ IAA, *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, 2015; IAA, *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with Jobs*, 2018.

⁸¹ IAA, *World Social Protection Report 2017–19*; C. Peyron Bista and John Carter, *Unemployment Protection: A Good Practices Guide and Training Package: Experiences from ASEAN* (IAA, 2017).

117. Sozialschutzsysteme, die Menschen mit Behinderungen einbeziehen, können diesen Personenkreis zu einer umfassenderen Beteiligung am Arbeitsmarkt befähigen, das Leben in der Gemeinschaft unterstützen und behinderungsbedingte Kosten angemessen ausgleichen.⁸²
118. Zur Anpassung der Altersrentensysteme an den Wandel der Arbeitswelt und die Alterung der Bevölkerung ist es erforderlich, die Übertragbarkeit von Ansprüchen und Anwartschaften im Kontext der Arbeitskräftemobilität zu erleichtern, etwa indem die Rentensysteme harmonisiert werden, ihre finanzielle Tragfähigkeit gesichert und zugleich die Angemessenheit der Renten gewährleistet wird und notwendige Anhebungen des Rentenalters mit Maßnahmen einhergehen, die darauf gerichtet sind, das aktive Altern zu erleichtern und so negative Auswirkungen auf die Arbeitnehmer und die Wirtschaft insgesamt zu vermeiden.
119. Die Politik zur Förderung einer geschlechtergerechten Beschäftigung und die Sozialschutzpolitik müssen Hand in Hand gehen, um eine robustere Erholung von der Krise zu ermöglichen und eine am Menschen orientierte Zukunft der Arbeit zu gewährleisten, auch für junge Frauen und Männer, die neu auf den Arbeitsmarkt gelangen. Da die Menschen häufiger Übergänge im Privat- und Erwerbsleben vollziehen müssen, benötigen sie ein ganzheitliches Paket von Sozialschutzleistungen, Qualifikationen, Beschäftigungschancen sowie Arbeitsmarktprogrammen und -maßnahmen, etwa Stellenvermittlung, Ausbildung und Umschulung, Berufsberatung und Unterstützung im Bereich Unternehmertum, sowie Zugang zu hochwertigen Betreuungsangeboten und anderen sozialen Dienstleistungen, die auch eine wichtige Quelle für menschenwürdige Beschäftigung darstellen.

3.2. Sozialschutzsysteme stärken

120. Die Stärkung der nationalen Sozialschutzsysteme ist äußerst wichtig dafür, allen Menschen universellen Zugang zu einem umfassenden und nachhaltigen Sozialschutz im Kontext einer sich wandelnden Arbeitswelt zu gewähren. Als direkte Schnittstelle zwischen den Staaten und ihren Bürgern stellen die Sozialschutzsysteme ein wichtiges Element einer leistungsfähigen, rechenschaftspflichtigen und inklusiven institutionellen Struktur dar, die das Vertrauen der Menschen verdient und friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördert (SDG 16). Ihre Wirksamkeit hängt wesentlich von der effektiven Umsetzung nationaler Konzepte und Strategien für den Sozialschutz auf der Grundlage klarer und kohärenter Rechtsrahmen ab.
121. Für den Ausbau der Sozialschutzsysteme und ihre Anpassung an neue Erfordernisse ist es notwendig, wirksame nationale Konzepte und Strategien für den Sozialschutz auf der Grundlage des sozialen Dialogs zu entwickeln, ihre Steuerung und Verwaltung zu stärken, sie besser mit anderen wirtschafts- und sozialpolitischen Konzepten zu koordinieren sowie ihre Widerstandsfähigkeit und Fähigkeit zur Krisenreaktion zu steigern.

3.2.1. Nationale Konzepte und Strategien für den Sozialschutz auf der Grundlage des nationalen sozialen Dialogs formulieren, umsetzen und überwachen

122. In ihrer zweidimensionalen Strategie zur Ausweitung des Sozialschutzes betont die IAO, wie wichtig es ist, nationale Konzepte und Strategien für den Sozialschutz auf der Grundlage des nationalen sozialen Dialogs zu formulieren. In den vergangenen Jahren haben viele

⁸² IAA und International Disability Alliance (IDA), *Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems Supporting the Full and Effective Participation of Persons with Disabilities*, 2019.

Mitgliedstaaten unter Beteiligung der Sozialpartner und anderer Akteure derartige Strategien formuliert und umgesetzt und damit einen klaren Fahrplan für die Ausweitung des Sozialschutzes (sowohl horizontal als auch vertikal) und für eine größere Kohärenz und Breite der nationalen Sozialschutzsysteme vorgegeben.⁸³ Im Vergleich zu eher begrenzten Strategien, die auf die Schaffung von Sicherheitsnetzen oder die Verringerung von Armut abzielen, tragen solche umfassenden und systemischen Sozialschutzkonzepte, die die Systeme der sozialen Sicherheit in ihrer ganzen Bandbreite erfassen, zu einem stärker strategisch ausgerichteten Ansatz für die Verringerung von Lücken bei der Absicherung und Angemessenheit bei, sorgen für Politikkohärenz durch eine verstärkte Koordinierung und die Vermeidung von Überschneidungen und lassen Synergien mit anderen wirtschafts- und sozialpolitischen Konzepten entstehen.⁸⁴

123. Durch die Beteiligung der Sozialpartner an der Formulierung, Umsetzung und Überwachung der nationalen Sozialschutzkonzepte wird maßgeblich sichergestellt, dass die Konzepte den Bedürfnissen und Gegebenheiten der Menschen entsprechen und von einem hohen Maß an Eigenverantwortung und Konsens geprägt sind.⁸⁵ Die Qualität des sozialen Dialogs ist in dieser Hinsicht ein entscheidender Faktor, wie die Erfahrungen Australiens, Deutschlands und Südafrikas veranschaulichen, und ohne sozialen Dialog wird die Entwicklung inklusiver, ausgewogener und tragfähiger Sozialschutzsysteme beeinträchtigt.⁸⁶ Eine neuere Überprüfung der nationalen Konzepte und Strategien für den Sozialschutz lässt erkennen, dass in nur neun von 52 betrachteten Dokumenten die Beteiligung der Sozialpartner gewürdigt wird.⁸⁷ Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) hob unter Hinweis auf einen oft unzulänglichen institutionellen Rahmen für hinreichend repräsentative und wirksame Prozesse des nationalen Dialogs hervor, dass die Bemühungen um die Organisation und Durchführung eines partizipatorischen, inklusiven und sinnvollen sozialen Dialogs eine lohnende Investition darstellen, die zu breitem sozialem und politischem Rückhalt und Konsens in Bezug auf die sich daraus ergebenden Politikoptionen führt, und somit auch substantielle positive wirtschaftliche Ergebnisse hervorbringen.⁸⁸ Die Erfahrungen mehrerer Länder, darunter Belize, Kirgisistan, die Mongolei, Myanmar, Senegal, Tadschikistan, Thailand, Togo und Vietnam, mit dem bewertungsbasierten nationalen Dialog (ABND) haben gezeigt, dass die Beteiligung der Sozialpartner sowie anderer maßgeblicher und repräsentativer Organisationen betroffener Personen eine reibungslosere Umsetzung und größeren Erfolg beim Erreichen politischer Zielsetzungen ermöglicht hat.⁸⁹

3.2.2. Steuerung und Verwaltung von Sozialschutzsystemen

Die Steuerung und Verwaltung von Sozialschutzsystemen verbessern

124. Eine verantwortungsvolle Steuerung und effiziente Verwaltung bilden eine wesentliche Voraussetzung für die wirksame Umsetzung der Sozialschutzsysteme und ihre Ausweitung

⁸³ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abs. 573.

⁸⁴ Ebd. Abs. 581.

⁸⁵ IAA, *A Synthesis Review*.

⁸⁶ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abs. 566.

⁸⁷ IAA und UN-Women, *Towards Universal, Gender-Responsive Social Protection? A Global Review of National Social Protection Policies*, 2019.

⁸⁸ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abs. 568–569.

⁸⁹ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abs. 566.

auf bislang nicht abgesicherte Gruppen.⁹⁰ Die Förderung von Rechenschaftslegung und Transparenz trägt zu mehr Rückhalt in der Öffentlichkeit und mehr Vertrauen in das System bei. Viele Mitgliedstaaten haben in den letzten Jahren ihre Rechtsrahmen verbessert, unter anderem durch die Schaffung einer Rechtsgrundlage für steuerfinanzierte Leistungen, die Stärkung und Ausweitung der Sozialversicherungsleistungen und die Sicherung ihrer Nachhaltigkeit sowie eine stärkere Koordinierung zwischen Sozialversicherungen und steuerfinanzierten Systemen sowie Geld- und Sachleistungen.⁹¹

- 125.** Deutlich erleichtert wurde die verantwortungsvolle Steuerung und effiziente Verwaltung durch den Einsatz digitaler Technologien für die Verwaltung der Sozialschutzsysteme, darunter Management- und Informationssysteme und neue Modelle für die Leistungserbringung, die durch COVID-19 einen zusätzlichen Schub erhalten haben. Technologische Verbesserungen, etwa digitale Kommunikation und automatisierte Verfahren, können in hohem Maß dazu beitragen, Verwaltungsabläufe zu optimieren, den Zugang zu erleichtern und Leistungen näher an die Menschen heranzubringen. Dabei ist es jedoch wichtig, personenbezogene Daten zu schützen und die Privatsphäre zu wahren, insbesondere in Ländern, in denen der Rechtsrahmen für den Datenschutz noch nicht voll ausgereift ist, und eine nicht-digitale Option der Leistungserbringung beizubehalten, damit Personen mit begrenztem oder ohne Internetzugang und Personen mit geringen digitalen Fähigkeiten nicht ausgeschlossen werden.⁹²

Die Fragmentierung verringern, die Koordinierung verstärken und für eine effektivere Leistungserbringung sorgen

- 126.** In vielen Ländern besteht eine der zentralen Herausforderungen für die Sozialschutzsysteme in der starken Fragmentierung in Form mehrerer, von verschiedenen Institutionen verwalteter Sozialversicherungs- und Sozialhilfesysteme und oft schwach ausgeprägten Koordinierungsmechanismen. Es ist unerlässlich, durch eine wirksame Koordinierung zwischen diesen Mechanismen und Institutionen interne Kohärenz und einen systemischen Ansatz für eine effektive Leistungserbringung zu garantieren, die Übertragbarkeit von Ansprüchen zwischen den Systemen zu erleichtern sowie Doppelarbeit und Lücken in der Absicherung zu vermeiden.⁹³ Viele Länder, darunter Bangladesch, Ghana, Kanada und Kroatien, haben sich darum bemüht, die Fragmentierung zu verringern, die Mechanismen für die interne Abstimmung zwischen verschiedenen Institutionen und zwischen der zentralen und der lokalen Verwaltungsebene auszubauen und einen stärker integrierten und umfassenderen Ansatz zu gewährleisten. In Ghana etwa werden die Teilnehmer des Programms „Livelihood Empowerment Against Poverty“ (LEAP), das durch Transferzahlungen ein existenzsicherndes Einkommen gegen Armut gewährt, automatisch im nationalen Krankenversicherungssystem registriert und haben so leichter Zugang zur Gesundheitsversorgung. So haben Aserbaidschan, China, Indien, die Mongolei, Südafrika und Tadschikistan neben anderen Ländern integrierte Mechanismen für die Leistungserbringung eingerichtet, etwa „Dienstleistungen aus einer Hand“ oder „Komplettanbieter“, um den Zugang zu erleichtern, insbesondere für die ländliche Bevölkerung, eine umfassendere Palette an

⁹⁰ IAA, *World Social Protection Report 2017–19*; ISSA, *ISSA Guidelines: Good Governance*, 2013.

⁹¹ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abs. 173.

⁹² Magdalena Sepúlveda Carmona, *Is Biometric Technology in Social Protection Programmes Illegal or Arbitrary? An Analysis of Privacy and Data Protection*, ESS – Working Paper Nr. 59 (IAA, 2018).

⁹³ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abschn. 11.2; Vereinte Nationen, *Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights: Digital Welfare States and Human Rights* (A/74/493), 2019.

Sozialschutzleistungen und -diensten zu geringeren Kosten bereitzustellen und die Leistungsempfänger an ergänzende Beschäftigungs- und sonstige Dienste zu verweisen. Der CEACR hob die wichtige Rolle einer koordinierenden Einrichtung hervor, die in der Lage sein sollte, Prioritäten für das Sozialschutzsystem zu setzen und sich entsprechend dem Vorschlag in Absatz 15 der Empfehlung auch an der Integration der Politik und Praxis des Sozialschutzes in den breiteren Rahmen der Entwicklungsplanung zu beteiligen.⁹⁴

Den Fortschritt beim Aufbau umfassender Systeme der sozialen Sicherheit überwachen

127. Der Aufbau umfassender Systeme der sozialen Sicherheit erfordert wirksame Mechanismen zur Überwachung der Fortschritte bei der Ausweitung der Absicherung und der Gewährleistung der Angemessenheit der Sozialschutzleistungen im Einklang mit der Empfehlung Nr. 202 (Teil IV), auch was die Beteiligung der Sozialpartner und anderer Akteure, die Notwendigkeit einer Aufschlüsselung der Daten nach Geschlecht sowie die Schaffung eines Rechtsrahmens zur Sicherung und zum Schutz der in den Systemen für Daten sozialen Sicherheit enthaltenen privaten personenbezogenen Informationen betrifft. Unterstützend dazu sollte ein Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten der IAO und mit dem Amt stattfinden.
128. Wenngleich die Rahmen zur Überwachung der Systeme der sozialen Sicherheit in vielen Mitgliedstaaten der IAO erheblich gestärkt werden konnten, bestehen noch immer Herausforderungen in Bezug auf die begrenzte Verfügbarkeit vergleichbarer Daten für bestimmte Systeme und Programme (insbesondere beitragsunabhängige Systeme), eine starke Fragmentierung der Daten und begrenzte Vergleichbarkeit sowie das Fehlen von Koordinierungsmechanismen und standardisierten Methoden.⁹⁵ Darüber hinaus verfügen relativ wenige Länder über angemessene analytische Kapazitäten zur systematischen Bewertung der Fähigkeit des Systems der sozialen Sicherheit, die nationalen politischen Zielsetzungen und die Bedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen, sowie seiner sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen, etwa hinsichtlich der Verringerung von Armut, Verletzlichkeit und sozialer Ausgrenzung. Aufgrund dieser Herausforderungen sind die Mitgliedstaaten weniger gut in der Lage, die Fortschritte im Zeitverlauf systematisch zu verfolgen, um Lücken zu erkennen, angemessene Politikoptionen für den Sozialschutz zu formulieren und die Auswirkungen der Politikreformen zu bewerten.
129. Ein Problem für viele Mitgliedstaaten ist die Verfügbarkeit von Daten über Beitragszahler und Leistungsempfänger, die nach Geschlecht, Altersgruppe sowie ländlichem und städtischem Wohnsitz aufgeschlüsselt sind, sowie von Ausgabendaten mit einer Aufschlüsselung nach Funktion und Art der Ausgaben. Ohne diese disaggregierten Daten ist es kaum möglich, eine detaillierte Wissensgrundlage für die Politikgestaltung auf nationaler Ebene sowie die für den SDG-Überwachungsrahmen notwendige Datenbasis bereitzustellen. Die 1957 von der Neunten Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker angenommene Entschließung über die Entwicklung von Statistiken der sozialen Sicherheit enthält nützliche detaillierte Leitlinien zur Klassifizierung und Aufschlüsselung von Daten, die für diesen Zweck besser genutzt werden können.⁹⁶

⁹⁴ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abs. 661.

⁹⁵ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abschn. 11.2.

⁹⁶ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abschn. 12.3.

- 130.** Es ist entscheidend wichtig, die Daten zum Sozialschutz fortlaufend zu harmonisieren und die damit zusammenhängenden Konzepte und Definitionen zu vereinheitlichen, insbesondere in Anbetracht der Veränderungen des internationalen Überwachungsrahmens, die sich aus der Annahme der SDG ergeben haben. Dazu ist es erforderlich, gemeinsame Standards für die Datenerhebung zu entwickeln, die Daten zu systematisieren und zu klassifizieren sowie einen gemeinsamen Statistikrahmen festzulegen, der die Vergleichbarkeit der Daten gewährleistet und die Nutzung der Statistiken durch Regierungen, Sozialpartner und andere Akteure erleichtert.⁹⁷ Eingedenk der wichtigen Rolle der IAO als der für die SDG-Zielvorgabe 1.3 zuständigen internationalen Organisation regte der CEACR an, dass die Mitgliedsgruppen der IAO es für notwendig und angebracht halten könnten, erste Überlegungen darüber anzustellen, wie die IAO auch künftig die Entwicklung von Statistiken der sozialen Sicherheit lenken könnte, und wies auf das hohe Potenzial hin, das ein aktualisierter und harmonisierter internationaler Statistikrahmen im Hinblick auf das Ziel hat, umfassendere und angemessenere universelle Sozialschutzsysteme aufzubauen.⁹⁸

3.2.3. Koordinierung mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik

- 131.** Die Reaktion auf COVID-19 hat deutlich gemacht, wie wichtig eine Koordinierung zwischen der Sozialschutzpolitik und anderen wirtschafts- und sozialpolitischen Konzepten, darunter der Beschäftigungspolitik und sektorspezifischen Konzepten, insbesondere in Zeiten des Wandels, ist, um für mehr Politikkohärenz, Synergien und Wirkung zu sorgen. Vor COVID-19 waren in Belgien, Kambodscha, den Philippinen und Portugal beachtliche Fortschritte dabei erzielt worden, sicherzustellen, dass die Wirtschafts- und Sozialpolitik sich gegenseitig stützt, um auf den Wandel in der Volkswirtschaft und Gesellschaft zu reagieren.⁹⁹ Der CEACR betont insbesondere, wie wichtig es ist, bereits in der Phase der Konzeption der Politik klare, im rechtlichen und institutionellen Rahmen verankerte Mechanismen für die Koordinierung zu berücksichtigen, und welche zentrale Rolle der dreigliedrigen Beteiligung und Beratung mit anderen maßgeblichen und repräsentativen Organisationen betroffener Personen zukommt.
- 132.** Eine bessere Koordinierung kann zu besseren Ergebnissen beitragen, doch sollten die Länder sicherstellen, dass die Verknüpfungen nicht zu Diskriminierung, Ausgrenzung oder anderen unbeabsichtigten Nebenwirkungen führen. So wurden im Zusammenhang mit Programmen, die an Bedingungen geknüpfte Transferzahlungen vorsehen, Bedenken geäußert, was die verhaltensbezogenen Auflagen hinsichtlich des Schulbesuchs betrifft, die das Recht auf soziale Sicherheit, insbesondere für die ärmsten Mitglieder der Gesellschaft, untergraben und traditionelle Geschlechterrollen verstärken können.¹⁰⁰ Aufgrund solcher Bedenken bevorzugten viele Länder Programme ohne entsprechende Bedingungen, die dennoch sorgfältig mit komplementären Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zu Dienstleistungen koordiniert werden.
- 133.** Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, darunter öffentliche Beschäftigungsprogramme, spielen eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, Arbeitsuchenden den Eintritt oder die Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. In einigen Fällen gab es allerdings

⁹⁷ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abs. 694.

⁹⁸ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abs. 696.

⁹⁹ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abschn. 11.3.

¹⁰⁰ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abschn. 11.3.3; siehe auch IAA, *World Social Protection Report 2014/15*, und IAA, *World Social Protection Report 2017–19*.

Bedenken in Bezug auf unangemessene Beschränkungen des effektiven Zugangs zu Leistungen, die gegen erworbene Rechte im Bereich der sozialen Sicherheit verstoßen und nicht mit den Grundsätzen entsprechend den internationalen Normen zur sozialen Sicherheit übereinstimmen. Eine wirksame Sozialschutz- und Beschäftigungspolitik muss so beschaffen sein, dass die Gewährleistung von Einkommenssicherheit und die Erleichterung der Rückkehr in den Arbeitsmarkt in einem ausgewogenen Verhältnis stehen und zugleich die in den Menschenrechten und internationalen Arbeitsnormen verankerten Grundsätze eingehalten werden. Dazu gehören insbesondere die Freiheit der Wahl der Beschäftigung und das Konzept der zumutbaren Beschäftigung, wobei sicherzustellen ist, dass das Menschenrecht auf soziale Sicherheit nicht der Verpflichtung zur Ausübung einer Arbeitstätigkeit unterworfen wird.¹⁰¹

- 134.** Wenngleich durch eine bessere Koordinierung und Kohärenz zwischen Geldleistungen, aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und dem Zugang zu Dienstleistungen den Bedürfnissen der Menschen besser entsprochen werden kann, sollten die Mechanismen für die Politikkonzeption und Leistungserbringung sorgfältig entwickelt werden, damit sie zum vollen Genuss des Menschenrechts auf soziale Sicherheit beitragen und mit den internationalen Arbeitsnormen in Einklang stehen.

3.2.4. Die Widerstandsfähigkeit steigern

- 135.** Wie die COVID-19-Pandemie deutlich gemacht hat, sind umfassende Sozialschutzsysteme, einschließlich eines Basisschutzes, ein wichtiges Element nationaler Strategien zum Katastrophenrisikomanagement, denn sie tragen dazu bei, Krisen vorzubeugen, die Erholung zu fördern und Resilienz im Zuge von Schocks aufzubauen.¹⁰² Die wichtige Rolle des Sozialschutzes in dieser Hinsicht schlägt sich in der Empfehlung Nr. 205 betreffend Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für Frieden und Resilienz, 2017, nieder, in der es heißt: „Die Mitglieder sollten bei der Reaktion auf Krisensituationen so rasch wie möglich: (a) sich bemühen, insbesondere Personen, die ihre Beschäftigung oder Existenzgrundlage durch die Krise verloren haben, eine grundlegende Einkommenssicherung zu gewährleisten; (b) umfassende Systeme der sozialen Sicherheit und sonstige Sozialschutzmechanismen entwickeln, wiederherstellen oder verbessern, wobei die innerstaatliche Gesetzgebung und internationalen Übereinkünfte berücksichtigt werden sollten; (c) sich bemühen, einen effektiven Zugang zu wesentlichen Gesundheitsversorgungs- und anderen grundlegenden Sozialdiensten sicherzustellen, insbesondere für Bevölkerungsgruppen und Einzelpersonen, die durch die Krise besonders verletztlich geworden sind. (Absatz 21). Der Empfehlung Nr. 205 zufolge sollten die Mitglieder zudem „Basisniveaus für Sozialschutz einrichten, wieder einrichten oder aufrechterhalten und sich bemühen, die Deckungslücken zu schließen“, und zwar unter Berücksichtigung des Übereinkommens (Nr. 102), der Empfehlung (Nr. 202) und anderer einschlägiger internationaler Arbeitsnormen (Absatz 22).
- 136.** In Krisensituationen und Situationen der Fragilität sind strategische Verknüpfungen zwischen Soforthilfe, einschließlich humanitärer Hilfe, und langfristiger Entwicklungsarbeit unerlässlich dafür, einen kontinuierlichen und abgestuften mehrgleisigen Ansatz zu fördern,

¹⁰¹ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, Abs. 11.3.

¹⁰² IAA, *World Social Protection Report 2017–2019*; IAA, [ILO Standards and COVID-19 \(Coronavirus\) FAQ](#), 2020.

der die Ressourcen und institutionellen Mechanismen zur Bewältigung der Risiken und Auswirkungen von Katastrophen besser nutzt. Sozialschutzsysteme werden mittlerweile weithin als Element anerkannt, das sich fest in diese Kontinuität der Ansätze einfügt.¹⁰³

- **Bestehende Sozialschutzsysteme anpassen, um ihre Kapazität und Widerstandsfähigkeit zu erhöhen, damit sie rasch und angemessen auf künftige Schocks reagieren können.** Die Entwicklung und Nutzung von Betriebskontinuitäts- und Notfallplänen ist von entscheidender Bedeutung dafür, sicherzustellen, dass die Sozialschutzsysteme rasch und angemessen auf unerwünschte Ereignisse und Nachfragesteigerungen reagieren können, indem Verzögerungen verringert und die von den Ländern selbst gesteuerten Reaktionsmaßnahmen effizienter gestaltet werden. Mexiko und Mosambik haben ihre Fähigkeit gestärkt, im Fall von Schocks zusätzliche und ergänzende Leistungen zu erbringen und die Absicherung effizient auf neue Leistungsempfänger auszuweiten. Infolgedessen müssen möglicherweise die für den Sozialschutz zugewiesenen Haushaltsmittel aufgestockt und die Verwaltungskapazitäten aktualisiert werden, wie dies beispielsweise in Nepal nach dem Erdbeben von 2015 der Fall war.
- **Bestehende Sozialschutzsysteme für Hilfemaßnahmen nach Schocks nutzen.** In Ländern, die bereits über ein Sozialschutzsystem verfügen, können die bestehenden Regelungen und Programme im Hinblick auf die Verteilung von Hilfe in Form von Geld- und Sachleistungen an die betroffene Bevölkerung angepasst werden. Externe Unterstützung, die über das bestehende System geleitet wird, kann auch für die Weitergabe neuer Technologien und die Verbesserung der Kapazitäten genutzt werden, wie es etwa in El Salvador der Fall ist, wo die Estrategia de Erradicación de la Pobreza in Dürreperioden vertikal und horizontal ausgeweitet wurde.
- **Die Entwicklung eines tragfähigen, vom Staat schrittweise institutionalisierten nationalen Sozialschutzsystems unterstützen.** Im Gefolge einer unvorhergesehenen Krise resultieren die Hilfemaßnahmen möglicherweise in disparaten Programmen, die von mehreren internationalen Gebern finanziert werden. Durch eine bessere Koordinierung kann die Grundlage für ein tragfähiges, in nationaler Eigenverantwortung stehendes Sozialschutzsystem geschaffen werden, das möglicherweise vom Staat betrieben wird. In Somalia etwa wird die als Soforthilfe gewährte Barleistung derzeit zu einem längerfristigen staatlichen Sozialschutzmechanismus weiterentwickelt.
- **Den Sozialschutz oder die Sozialdienste auf vertriebene Bevölkerungsgruppen ausweiten.** 2015 waren mehr als 65 Millionen Menschen entweder Flüchtlinge oder auf der Suche nach Asyl im Ausland oder im eigenen Land Vertriebene. Humanitäre Hilfe für vertriebene Bevölkerungsgruppen deckt den Sofortbedarf, kann jedoch, wenn sie mit anderen Formen der Unterstützung gekoppelt wird, auch nachhaltigere Lösungen hervorbringen. Es bedarf längerfristiger Politiklösungen, die die Soforthilfe durch andere Formen der Unterstützung ergänzen, darunter Qualifizierungsangebote und die Teilnahme an ausgewählten nationalen Sozialschutzprogrammen. Darüber hinaus steht die Ausweitung der Sozialschutzsysteme für Flüchtlinge im Einklang mit dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967¹⁰⁴, die den Staaten die Verantwortung für die Ausweitung des

¹⁰³ Europäische Union, *Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus: A Game Changer in Supporting People through Crises*, European Commission Tools and Methods Series – Referenzdokument Nr. 26, 2019.

¹⁰⁴ Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), *Abkommen und Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*.

Schutzes und der Unterstützung übertragen, damit Flüchtlinge in gleichem Maß wie die Bevölkerung der Aufnahmeländer Zugang zu Gesundheitsdiensten und sozialer Sicherheit haben.

3.3. Tragfähige Sozialschutzsysteme gewährleisten

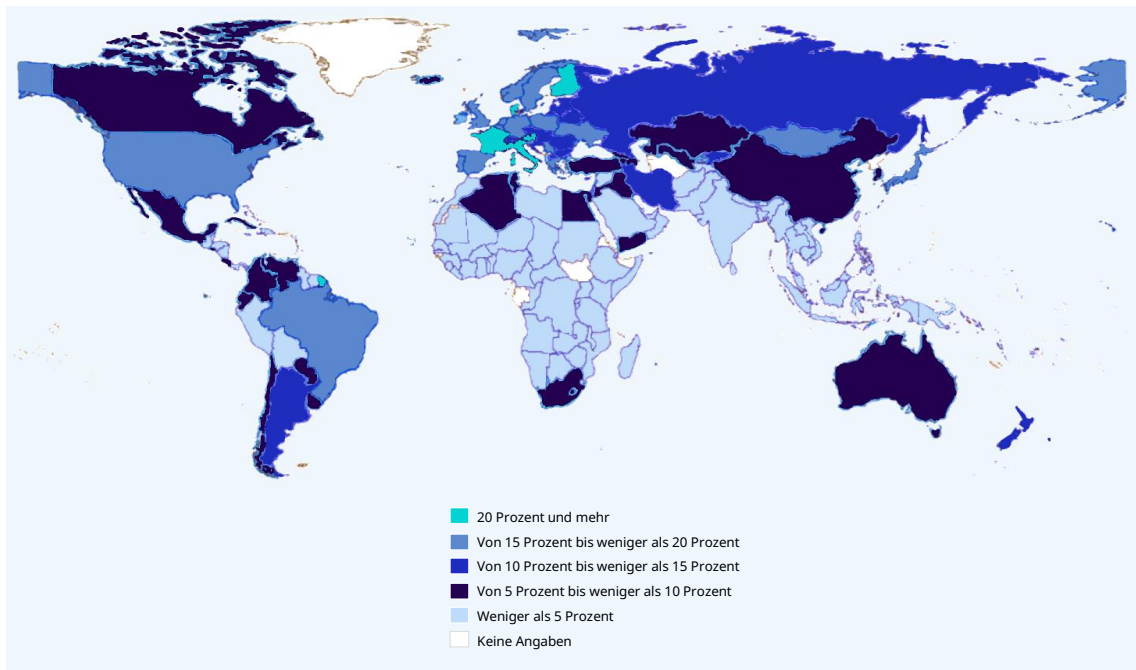
- 137.** Bei der Konzeption oder Reform der Systeme der sozialen Sicherheit ist es wichtig, die Absicherung, die Angemessenheit der Leistungen, die finanzielle Tragfähigkeit und solidarische Aspekte sorgfältig zu prüfen. Eine solidarische Finanzierung ist nicht nur ein ethisches Gebot, sondern auch das effizienteste Mittel, gleichzeitig Universalität der Absicherung, Angemessenheit der Leistungen und finanzielle Tragfähigkeit des Sozialschutzsystems zu erreichen.

3.3.1. Tragfähige Finanzierung

- 138.** Ausgaben für Sozialschutzsysteme stellen eine langfristige Investition in die Menschen dar, und wenn derartige Investitionen ausbleiben, kann dies den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt untergraben und somit zu einem Mangel an gesunden und produktiven Arbeitskräften, sozialen Unruhen, sozialer Ausgrenzung und wirtschaftlicher Unsicherheit führen, wie die COVID-19-Krise der Welt erneut vor Augen geführt hat. Für Investitionen in die Menschen in Form von Sozialschutzsystemen sind Ressourcen vonnöten, die von Unternehmen, Arbeitnehmern, Haushalten und anderen Akteuren in ihrer Eigenschaft als Beitrags- und Steuerzahler bereitgestellt werden müssen. Nach der Empfehlung Nr. 202 der IAO sollten die Mitgliedstaaten „verschiedene Methoden zur Aufbringung der erforderlichen Mittel in Erwägung ziehen, um die finanzielle, fiskalische und wirtschaftliche Nachhaltigkeit“ der innerstaatlichen Sozialschutzsysteme sicherzustellen; diese Finanzierungsmethoden können, einzeln oder kombiniert, eine wirksame Durchsetzung der Steuer- und Sozialbeitragspflichten oder eine breitere und ausreichend progressive Einnahmenbasis ¹⁰⁵ sowie eine Neupriorisierung der Ausgaben oder eine Steigerung ihrer Qualität umfassen.

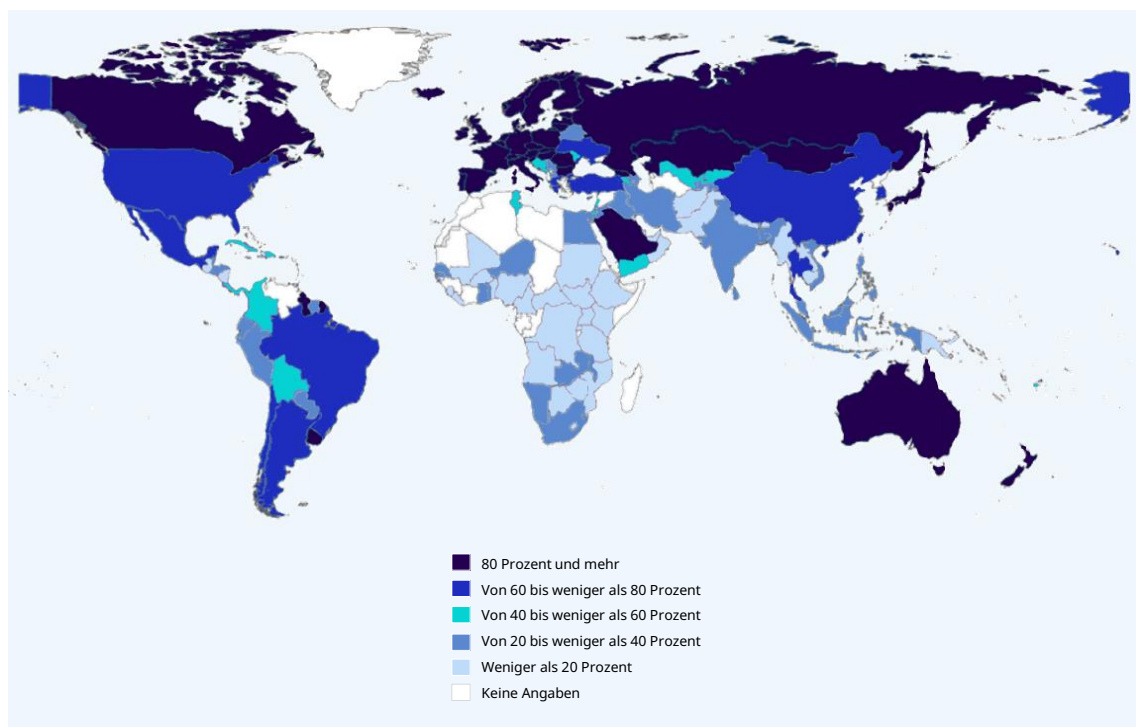
¹⁰⁵ Empfehlung Nr. 202, Abs. 11. Diese Bestimmung verkörpert die Verpflichtung der Vertragsstaaten entsprechend dem [Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte](#), nach und nach mit allen geeigneten Mitteln und unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten die volle Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit zu erreichen, bei Bedarf durch internationale Zusammenarbeit (Art. 2).

► **Abbildung 3.1(a). Staatliche Ausgaben für Sozialschutz (ohne Gesundheit) in Prozent des BIP (zuletzt verfügbare Daten)**



Quellen: IAA, [World Social Protection Database](#), auf der Grundlage der SSI; OECD; ILOSTAT; IWF.

► **Abbildung 3.1(b). Anteil der durch mindestens eine Sozialschutzleistung (Geldleistung) abgesicherten Bevölkerung (in Prozent, letztes Jahr, für das Daten vorliegen)**



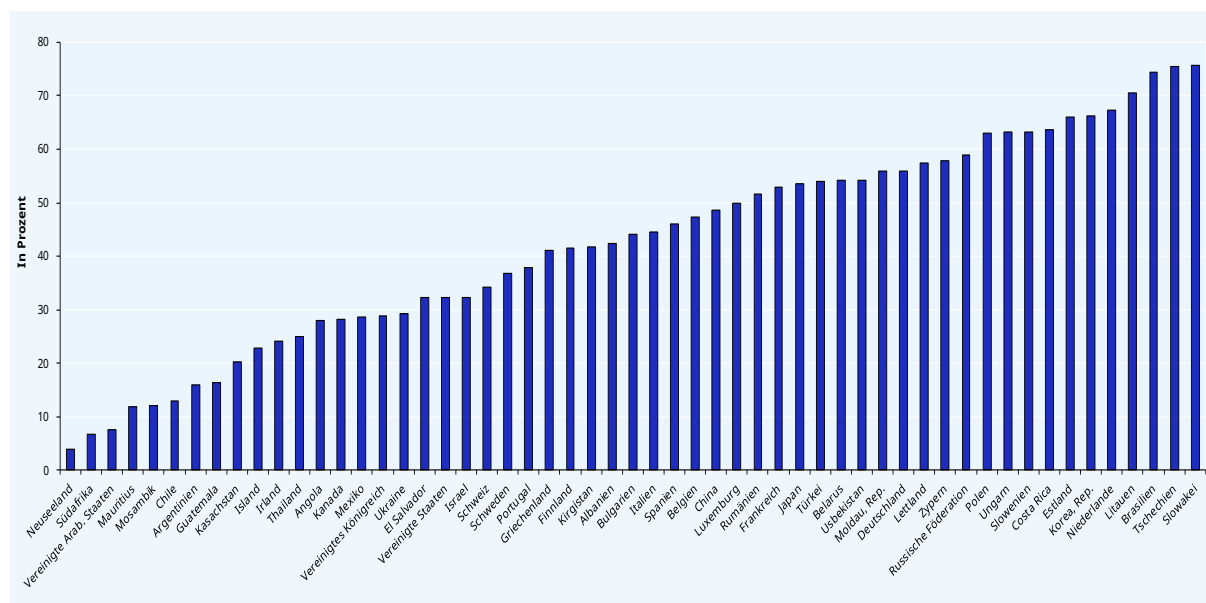
Quellen: IAA, [World Social Protection Database](#), auf der Grundlage der SSI; OECD; ILOSTAT; IWF.

139. Trotz gewisser Fortschritte bestehen noch immer erhebliche Lücken sowohl hinsichtlich der Finanzierung des Sozialschutzes als auch hinsichtlich der dadurch gebotenen Absicherung,

und diese Lücken sind eng miteinander verflochten (Abbildungen 3.1(a) und 3.1(b)). Zur Bewältigung dieser Herausforderung sollte verstärkt darauf geachtet werden, in den Entwicklungsländern finanzpolitischen Spielraum zu schaffen, um den Sozialschutz zu finanzieren und einen sozialen Basisschutz zu garantieren.

140. Zur Schaffung des finanzpolitischen Spielraums für den Sozialschutz haben die Länder mehrere Ansätze verfolgt, die nachstehend beschrieben werden.
141. **Erhöhung der Steuereinnahmen** durch die Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage, den verstärkten Einsatz effizienterer Methoden der Steuererhebung und die verbesserte Einhaltung der Vorschriften, eine gerechtere Besteuerung verschiedener Arten von Einnahmen (Unternehmensgewinne, Finanzaktivitäten, Vermögen, Importe/Exporte und natürliche Ressourcen) und die Progressivität des Steuersystems. Der Plurinationalstaat Bolivien, die Mongolei und Sambia finanzieren ihre universelle Alterssicherung, ihr Kindergeld und andere Systeme aus Steuern auf Bergbau und Erdgasförderung; Liberia und die Malediven haben eine Tourismussteuer zur Unterstützung von Sozialprogrammen eingeführt; Gabun hat Einnahmen aus der Besteuerung der Gewinne von Mobilfunkunternehmen zur Finanzierung seines Gesundheitssystems für arme und verletzte Menschen genutzt; Algerien, Mauritius und Panama haben neben anderen Ländern ihre Einnahmen aus der Sozialversicherung durch hohe Tabaksteuern ergänzt; ebenso haben Ghana, die Philippinen und Thailand zweckgebundene Steuern auf Tabak und Alkohol genutzt, um die Ausweitung der sozialen Krankenversicherung zu subventionieren; Brasilien hat eine zeitweilige Steuer auf Finanztransaktionen eingeführt, um die soziale Absicherung auszuweiten. Andere Länder wie China und Spanien ergänzen ihre Sozialversicherungsausgaben durch Einnahmen aus Lotterien. Regressive Steuern wie die Mehrwertsteuer können allerdings eine zusätzliche Belastung für die Bevölkerung darstellen, darunter für arme und verletzte Gruppen, die die Sozialschutzprogramme möglicherweise nicht immer in Anspruch nehmen können (z. B. im Fall von ganz gezielten Transferzahlungen).
142. **Die Ausweitung der sozialen Absicherung** und der Beitragseinnahmen ist ein zuverlässiges Mittel zur Finanzierung des Sozialschutzes. Viele Länder finanzieren ihre nationalen Sozialschutzsysteme vorrangig aus Beiträgen (Abbildung 3.2), was verdeutlicht, wie wichtig diese Option für die Schaffung von finanzpolitischem Spielraum ist, ungeachtet der Höhe ihres Nationaleinkommens. In vielen Ländern, etwa Brasilien, Costa Rica, Deutschland, Japan, den Niederlanden, der Republik Korea, der Russischen Föderation, der Slowakei, der Türkei und Zypern machen Sozialversicherungsbeiträge mehr als die Hälfte der gesamten Mittelzuweisungen für den Sozialschutz aus.

► **Abbildung 3.2. Sozialversicherungsbeiträge in Prozent der öffentlichen Sozialschutzausgaben (einschließlich Gesundheitsversorgung), 2016, ausgewählte Länder**



Quellen: IAA, [World Social Protection Database](#); IWF, [Government Finance Statistics](#); OECD.

- 143.** In einigen der wenigen Ländern, die sich weniger auf Beiträge stützen, dominiert traditionell die Steuerfinanzierung (etwa in Kanada, Schweden und dem Vereinigten Königreich), während in anderen (wie Guatemala oder Mosambik) das beitragsfinanzierte System der sozialen Sicherheit aufgrund seines noch relativ frühen Entwicklungsstadiums nur Arbeitnehmer in formeller Beschäftigung erreicht. Die Anpassung und Ausweitung der beitragsfinanzierten Mechanismen auf die informelle Wirtschaft (wie es etwa in Argentinien, Brasilien und Uruguay geschieht) setzt Ressourcen aus der Sozialhilfe frei und trägt zur Formalisierung von Arbeitnehmern und Unternehmen und zur Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage bei, was sich in doppelter Hinsicht auf die Schaffung von finanzpolitischem Spielraum für den Sozialschutz auswirkt.¹⁰⁶
- 144. Illegale Finanzströme beseitigen.** Durch diese Ströme, die mehr als das Zehnfache des Gesamtvolumens der gewährten offiziellen Entwicklungshilfe betragen dürften, werden den Entwicklungsländern jedes Jahr gewaltige Ressourcen auf illegalem Weg entzogen. Zunehmend gibt es Bestrebungen, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen, der OECD und anderer internationaler Foren (wie der G20 und der G24), größere Aufmerksamkeit auf die Bekämpfung von Geldwäsche, Bestechung, Steuerhinterziehung, Preismanipulationen beim Handel und anderer Finanzdelikte zu verwenden, die nicht nur rechtswidrig sind, sondern den Regierungen auch die für den Sozialschutz und die Verwirklichung der SDG erforderlichen Einnahmen vorenthalten.
- 145. Umverteilung öffentlicher Ausgaben** auf der Grundlage von: Überprüfungen der öffentlichen Ausgaben, Sozialbudgets und anderen Arten von Haushaltsanalysen, Ersetzung kostenintensiver, wenig wirksamer Investitionen durch Investitionen mit größerer sozio-

¹⁰⁶ IAA, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*; und IAA, *Simple National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs: Experiences from Brazil*, 2019.

ökonomischer Wirkung, Stärkung des Rahmens für die öffentliche Finanzverwaltung, Verbesserung der finanziellen Steuerung der Sozialschutzsysteme zugunsten von Einsparungen und zur Beseitigung von Ineffizienzen bei den Ausgaben, Bekämpfung von Betrug und Korruption. Costa Rica und Thailand haben für das Militär gedachte Ausgaben in den gesundheitsbezogenen Sozialschutz umgeleitet; Ägypten, Ghana, Indonesien und viele andere Entwicklungsländer haben Subventionen für Brennstoffe gesenkt oder abgeschafft und die Erlöse ganz oder teilweise zur Ausweitung von Sozialschutzprogrammen verwendet.

146. **Verwendung von Haushaltsreserven und von Devisenreserven der Zentralbank**, z. B. durch die Entnahme von Haushaltsreserven und anderen in Staatsfonds hinterlegten staatlichen Einnahmen und/oder Verwendung überschüssiger Devisenreserven in der Zentralbank für die inländische und regionale Entwicklung. Neben anderen Ländern haben Chile und Norwegen auf Haushaltsreserven für soziale Investitionen zurückgegriffen; der norwegische Staatliche Pensionsfonds Global ist vielleicht der bekannteste Fall.
147. **Management der Staatsschulden:** Kreditaufnahme und Umstrukturierung bestehender Verbindlichkeiten durch aktive Suche nach in- und ausländischen Kreditmöglichkeiten zu niedrigen Kosten, darunter Kredite zu Vorzugsbedingungen, nach sorgfältiger Prüfung der Schuldentragfähigkeit, einschließlich Neuverhandlung/Reduzierung des Schuldendienstes. 2017 führte Kolumbien als erstes Entwicklungsland einen Sozialen Wirkungskredit ein, und Südafrika gab Kommunalanleihen zur Finanzierung grundlegender Dienste und städtischer Infrastruktur aus. In den letzten Jahren haben mehr als 60 Länder ihre Verbindlichkeiten erfolgreich umgeschuldet, und über 20 (darunter Ecuador und Island) haben ihre Staatsverschuldung nicht bedient oder erklärt, die Bedienung zu verweigern, und die Einsparungen aus dem Schuldendienst in den Sozialschutz gelenkt.
148. **Annahme eines flexibleren, beschäftigungsfreundlichen makroökonomischen Rahmens.** Dies bedeutet, dass höhere Haushaltsdefizite und/oder höhere Inflationsraten ohne Gefährdung der makroökonomischen Stabilität zugelassen werden und dass menschenwürdige und produktive Beschäftigung gefördert wird, auch durch eine öffentliche Investitionspolitik mit einem klaren Beschäftigungsziel. Während der weltweiten Rezession griff eine beträchtliche Zahl von Entwicklungsländern auf Defizitfinanzierung („deficit spending“) und einen flexibleren makroökonomischen Rahmen zurück, um in einer Phase der Wachstumsschwäche dringenden Anforderungen nachzukommen und die sozioökonomische Erholung zu unterstützen.
149. **Erhöhung der internationalen finanziellen Unterstützung zur Ergänzung inländischer Ressourcen**, sofern diese noch nicht hoch genug sind, um den Bedarf der Bevölkerung in Bezug auf Sozialschutz zu decken. In der Empfehlung Nr. 202 wird vorgeschlagen, dass Länder, „deren wirtschaftliche und fiskalische Kapazitäten nicht ausreichen, um die Garantien zu verwirklichen, [...] sich in Ergänzung ihrer eigenen Anstrengungen um internationale Zusammenarbeit und Unterstützung bemühen [können]“. ¹⁰⁷ Madagaskar, Namibia, Pakistan, Simbabwe und Tadschikistan wurden von internationalen Partnern im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe und auf anderen Wegen bei der Finanzierung ihrer Sozialschutzsysteme unterstützt. Auch die Regierung Burkina Fasos setzt bei ihrer nationalen Strategie für sozialen Basisschutz auf internationale Zusammenarbeit. In der Tschechischen

¹⁰⁷ Empfehlung Nr. 202, Abs. 12.

Republik wurde die Umsetzung der nationalen Pläne zum Teil mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert.¹⁰⁸ Die Mobilisierung nationaler und internationaler Ressourcen zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Krise reicht bei weitem nicht aus, um die Finanzierungslücke im Sozialschutz in den Entwicklungsländern zu schließen. Zum Aufbau eines widerstandsfähigen sozialen Basisschutzes müssen diese Anstrengungen weiter verstärkt und gegen die Sparmaßnahmen abgesichert werden, die sich mit dem Nachlassen der Krise bereits abzeichnen. Eine neuere Studie des IAA über Kosten und Finanzierungslücken im Zusammenhang mit den SDG-Zielvorgaben 1.3 und 3.8 lässt erkennen, dass für Länder mit niedrigem Einkommen jährlich zusätzliche Investitionen in Höhe von 77,9 Milliarden US-Dollar bzw. 15,9 Prozent ihres BIP erforderlich wären, um in diesen Ländern einen sozialen Basisschutz zu schaffen.¹⁰⁹ Bei Ländern mit unzureichenden fiskalischen Kapazitäten müsste die Mobilisierung inländischer Mittel durch internationale Mittel ergänzt werden, unter anderem indem bislang nicht erfüllte Zusagen für öffentliche Entwicklungshilfe eingehalten und weitere globale und solidarische Finanzierungsmechanismen geprüft werden.¹¹⁰

150. In der Strategie, an der sich der Internationale Währungsfonds (IWF) bei seiner Arbeit im Bereich der Sozialausgaben orientiert¹¹¹, wird die wichtige Rolle des Sozialschutzes bei der Förderung eines nachhaltigen und inklusiven Wachstums anerkannt. Bei der Umsetzung dieses strategischen Rahmens kommt es vor allem darauf an, dass inländische Sozialausgaben sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern als Hauptquelle der Ressourcen für den Sozialschutz aufrechterhalten und ausgeweitet werden. Gerade in Krisenzeiten wirken antizyklische ökonomische Maßnahmen wirtschaftlich und sozial stabilisierend und tragen zur Stützung des Inlandsverbrauchs bei. Dennoch werden selbst inmitten der aktuellen Krise eine Politik der Haushaltskonsolidierung und andere kurzfristige Haushaltsmaßnahmen zur Senkung der Sozialausgaben als Antwort auf Haushaltszwänge diskutiert. Erfahrungsgemäß führt eine solche Politik jedoch häufig zu geringerer Wirtschaftstätigkeit und niedrigerer Beschäftigung, wodurch die Situation weiter verschärft wird, da die Zahl der Personen, die Beiträge leisten können, zurückgeht, während die Zahl der schutzbedürftigen Personen steigt.
151. In Anbetracht des demografischen Wandels muss sich die Finanzierung der Sozialschutzsysteme am Wachstum der Bevölkerung in den Entwicklungsländern, einschließlich der Zahl älterer Menschen, ausrichten. 2050 werden weltweit drei Viertel der Menschen im höheren Alter, darunter viele Frauen, in den Entwicklungsländern leben, jedoch gibt es gleichzeitig bevölkerungsstarke Kohorten junger Menschen im Erwerbsalter, die weiter wachsen. Davon geht eine Chance für die Entwicklung und Finanzierung eines beitragsgestützten Sozialschutzes aus. Länder mit hohem Einkommen müssen sich auf die Bevölkerungsalterung einstellen, unter anderem indem sie die Bedürfnisse der „ältesten Alten“ (über 80-Jährige), deren Zahl sich in den nächsten vier Jahrzehnten vervierfachen wird, befriedigen und parallel dazu die notwendigen Investitionen für Kinder und Jugendliche sicherstellen.

¹⁰⁸ IAA, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*.

¹⁰⁹ IAA, *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond*, 2020.

¹¹⁰ IAA, *Financing Gaps in Social Protection*, 2020.

¹¹¹ IWF, *Policy Paper: A Strategy for IMF Engagement on Social Spending*, 2019.

3.3.2. Solidarische Finanzierung

- 152.** Die effektive Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit hängt davon ab, dass die notwendigen finanziellen Mittel zur Deckung der Kosten der Leistungen für alle Bevölkerungsgruppen, auch für Personen mit unzureichender oder fehlender Erwerbsfähigkeit, vorhanden sind. In den IAO-Normen zur sozialen Sicherheit wird empfohlen, bei beitragsfinanzierten Systemen die Sozialversicherungsbeiträge gerecht zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufzuteilen und die Arbeitnehmerbeiträge auf höchstens 50 Prozent der Beiträge insgesamt zu begrenzen sowie angemessene Sozialschutzgarantien für diejenigen bereitzustellen, die nicht in der Lage sind, ausreichende Beiträge zu leisten.
- 153.** Wenngleich die Sozialschutzsysteme weltweit sehr unterschiedlich konfiguriert sind, beruhen sie überwiegend auf dem Grundsatz der „solidarischen Finanzierung“. Um Umverteilungsziele zu erreichen, kombinieren viele Länder eine Reihe verschiedener Instrumente, etwa Sozialversicherung, steuerfinanzierte universelle oder an eine Bedürftigkeitsprüfung geknüpfte Leistungen, Systeme für Beschäftigungsgarantien und Konzepte für eine negative Einkommensteuer. So stützen sich Länder, die steuerfinanzierte Sozialschutzleistungen für breite Bevölkerungsgruppen (z. B. ein universelles Kindergeld oder eine universelle Alterssicherung) bereitstellen, in der Regel auf eine progressive Besteuerung, auch indem sie im Rahmen ihrer Umverteilungspolitik Transferleistungen über die Einkommensteuer zurückfordern („Clawback“).

3.3.3. Verantwortungsvolle Finanzsteuerung in staatlicher Zuständigkeit

- 154.** Die Regierungen sind dafür zuständig, die Solvenz, Wirtschaftlichkeit und Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme zu gewährleisten und für Kohärenz zwischen den verschiedenen Komponenten des Sozialschutzsystems auf normativer wie operativer Ebene sowie mit anderen wirtschafts- und sozialpolitischen Konzepten zu sorgen. Zur allgemeinen und primären Verantwortung des Staates gehört, ausreichende Mittel zur Finanzierung der Verwirklichung der grundlegenden Garantien der sozialen Sicherheit in Form von angemessenen und berechenbaren gesetzlichen Leistungen und Systemen zu sichern, Beitrags- und Steuersätze festzusetzen, die hoch genug sind, um die Kosten der Leistungen zu finanzieren, ohne die verletzlichen Personen allzu stark zu belasten, eine gerechte Verteilung der Kosten zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und dem Staat zu gewährleisten, um „ein optimales Verhältnis zwischen den Verantwortlichkeiten und Interessen derjenigen zu erreichen, die die Systeme der Sozialen Sicherheit finanzieren, und jenen, denen sie zugutekommen“, ein „transparentes, rechenschaftspflichtiges und solides Finanzmanagement und [eine] entsprechende Verwaltung“ zu schaffen, um das System in einem relativ stabilen finanziellen Gleichgewicht zu halten, und dafür zu sorgen, dass Systeme vorhanden sind, „durch die die Einhaltung der innerstaatlichen Rechtsrahmen verbessert wird“, um die Möglichkeit des Missbrauchs, Verlusts oder Diebstahls von Mitteln der sozialen Sicherheit zu minimieren.¹¹²
- 155.** Während die meisten Länder eine verantwortungsvolle Finanzsteuerung unter Nutzung verschiedener Mechanismen betreiben, werden viele Systeme der sozialen Sicherheit, vor allem in Entwicklungsländern, mangelhaft geführt und verwaltet, was das Vertrauen sowohl der Arbeitgeber als auch der geschützten Personen untergräbt und oft eine unzureichende Einhaltung der Vorschriften, darunter Beitragshinterziehung, zur Folge hat. Dadurch wiederum wird die Fähigkeit der Systeme eingeschränkt, effizient zu arbeiten und die Absicherung auf bislang nicht erfasste Personen auszuweiten. Es ist daher dringend notwendig,

¹¹² Empfehlung Nr. 202., Abs. 3 und 7.

durch eine Verbesserung der Finanzsteuerung sicherzustellen, dass Transparenz besteht und die gesetzlichen und sonstigen Vorschriften eingehalten werden, damit die Mittel für die Erfüllung aller Leistungsansprüche ausreichen.

- 156.** Die Finanzsteuerung lässt sich unter anderem durch folgende Maßnahmen verbessern: zentrale Datenbanksysteme zum Abgleich von Angaben der Arbeitsaufsicht, der Sozialversicherungsbeiträge und anderer Informationen (etwa Energieverbrauch), automatische Zahlungen von Sozialversicherungsbeiträgen, die Anforderung von Bescheinigungen über die Einhaltung von Steuer- und Sozialversicherungspflichten bei öffentlichen Beschaffungen, die Information der Arbeitnehmer über die für sie abgeführten Beiträge sowie Sensibilisierungskampagnen mit dem Ziel, eine Kultur des Sozialschutzes zu schaffen und den Zugang zu den Diensten zu erleichtern, auch durch Online- und mobile Angebote. In Algerien etwa erleichtert die beim Fonds für die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer eingerichtete zentrale Anlaufstelle (*guichet unique*) den Zugang zu Sozialleistungen und verbessert die Finanzverwaltung. In Jordanien und Saudi-Arabien wurden elektronische Anwendungen eingeführt, um den Zugang zu Informationen und die Erhebung von Beiträgen zu erleichtern. In Marokko wurden im Zuge der Verwaltungsreformen beim Nationalen Pensionsfonds unter anderem Regelungsausschüsse eingesetzt. Die staatliche Behörde für Sozialversicherung in Oman führte ein System für intelligente Aufsicht ein, während der nationale Fonds für soziale Sicherheit in Tunesien durch den Einsatz von Technologie den Datenaustausch mit seinen Nutzern verbessert.
- 157.** Die Parameter müssen rechtzeitig so angepasst werden, dass die langfristige Stabilität und Tragfähigkeit des Systems gesichert wird und dass es einen angemessenen Schutz garantieren kann. Im Fall von steuerfinanzierten Sozialhilfeleistungen müssen Maßnahmen getroffen werden, die über einen längeren Zeitraum hinweg einen Anspruch auf berechenbare und angemessene Leistungen sichern. Zum Abbau von Defiziten im Sozialschutz haben die Länder verschiedene Strategien verfolgt, zum einen beispielsweise die Erhöhung der öffentlichen Haushaltszuweisungen (Lettland und Sri Lanka), die Verbesserung der Finanzsteuerung (Belgien) und die Überprüfung des Gleichgewichts zwischen Beiträgen und Leistungen (Lettland und Schweiz), zum anderen den Abbau von Leistungen, etwa durch die Anhebung des Rentenalters (Belarus, Brasilien, Lettland, Senegal und Vietnam) und der Beitragssätze (Marokko), sowie durch Ausgabenkürzungen (Litauen).
- 158.** Zu beobachten sind auch bewährte Verfahren, die den Grundsatz der dreigliedrigen Beteiligung und seine Relevanz für eine solidarische Finanzierung veranschaulichen. So wurden am Runden Tisch für sozialen Dialog, der den langfristigen Bestand der Rentenversicherung im Fonds für soziale Sicherheit Costa Ricas fördern soll, 33 Vorschläge zur Verbesserung der Tragfähigkeit des nationalen öffentlichen Rentensystems vorgelegt.

► Kapitel 4

Unterstützung des IAA für ihre Mitgliedsgruppen zur Verwirklichung der angestrebten Ziele

- 159.** Gemäß der EntschlieÙung über Bemühungen mit dem Ziel, Basisniveaus für Sozialschutz weltweit auf nationaler Ebene Wirklichkeit werden zu lassen, und den Folgemaßnahmen zur Diskussion über soziale Sicherheit auf der 100. Tagung (2011) der Konferenz: Aktionsplan, die vom Verwaltungsrat 2012 gebilligt wurden ¹¹³ und ihre Bestätigung mit der EntschlieÙung und den Schlussfolgerungen der 100. Tagung (2011) der Konferenz betreffend die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit) und mit dem vom Verwaltungsrat 2011 angenommenen Aktionsplan für Soziale Sicherheit fanden ¹¹⁴, setzte das Amt den Schwerpunkt darauf, die Länder bei der Entwicklung und Stärkung tragfähiger Sozialschutzsysteme, einschließlich nationaler sozialer Basisschutzniveaus, zu unterstützen. Mit der Billigung des Flaggschiffprogramms durch den Verwaltungsrat im Jahr 2015 verfügt das Amt zudem über eine kohärente Struktur, mit der sie Unterstützung in Form von Fachberatung leisten sowie Ressourcen mobilisieren und kanalisieren kann. ¹¹⁵
- 160.** Eine 2017 auf hoher Ebene durchgeführte unabhängige Evaluierung der Strategie und der Maßnahmen der IAO zur Schaffung und Ausweitung sozialer Basisschutzniveaus für den Zeitraum 2012–17 („Evaluierung auf hoher Ebene von 2017“) ¹¹⁶ lieferte zusätzliche Hinweise für die weitere Verbesserung der Unterstützung, die das Amt den Mitgliedsgruppen gewährt (Kasten 4.1).
- 161.** Die Gliederung dieses Kapitels folgt den sechs miteinander verknüpften Aktionsbereichen ¹¹⁷, die vom Verwaltungsrat gebilligt wurden, und entspricht damit den 2011 von der Konferenz festgelegten Prioritäten für die Tätigkeit der IAO. ¹¹⁸ Das Amt stellt Unterstützung zu den neun im Übereinkommen Nr. 102 definierten Zweigen des Sozialschutzes bereit, und zwar in Bezug auf Politikentwicklung, Rechtsrahmen, Finanzierung, Statistiken, versicherungsmathematische Analysen, Steuerung und Verwaltung. In dem Kapitel werden ausgewählte Beispiele vorgestellt, die einen Eindruck davon vermitteln sollen, wie die IAA die Mitgliedsgruppen im Rahmen der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCP) unterstützt.
- 162.** In diesem Kapitel wird auch beleuchtet, wie die IAO auf die COVID-19-Pandemie und -Krise reagierte. Als übergreifende Politikmaßnahme des auf vier Säulen beruhenden Politikrahmens der IAO für die Reaktion auf die Krise ¹¹⁹ und als Säule des UN-Rahmens für die unmittelbare sozioökonomische Reaktion auf COVID-19 steht der Sozialschutz im Zentrum der

¹¹³ GB.312/POL/2 und Ergebnis.

¹¹⁴ GB.316/INS/5/1(&Corr.) und Beschluss.

¹¹⁵ GB.325/POL/7.

¹¹⁶ IAA, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors, 2012–2017*, Evaluierungsbüro, 2017.

¹¹⁷ Der nationale soziale Dialog ist von grundlegender Bedeutung für den Aufbau tragfähiger Sozialschutzsysteme und wird daher als Kernbereich der Tätigkeit der IAO einbezogen.

¹¹⁸ Die in Anhang I aufgelisteten Tätigkeiten: Aktionsplan für soziale Sicherheit – Tätigkeitsmatrix 2011–19 in GB.312/POL/2 beziehen sich auf die darin enthaltenen Überschriften; so bezieht sich z. B. PAI.1 auf den Aktionsplan, Tätigkeitskategorie I, Tätigkeit 1.

¹¹⁹ IAA, *A Policy Framework for Tackling the Economic and Social Impact of the COVID-19 Crisis*, 2020.

nationalen Reaktionsmaßnahmen und Wiederaufbaubemühungen. Die IAO hat ihre Mitgliedsgruppen über ihr Globales Fachteam unterstützt, und zwar in Beratung mit den Sozialpartnern und in Zusammenarbeit mit den UN-Organisationen.

► **Kasten 4.1. Zentrale Erkenntnisse der Evaluierung auf hoher Ebene der Strategie und Maßnahmen der IAO zur Schaffung und Ausweitung sozialer Basisschutzniveaus, 2012–17**

Wichtigste Erkenntnisse:

- Relevanz der Arbeit der IAO weltweit, in den Ländern und in den Regionen entsprechend den globalen Ergebnisvorgaben der IAO, den nationalen Prioritäten und den von den Mitgliedsgruppen geäußerten Bedürfnissen;
- breite Akzeptanz der sozialen Basisschutzniveaus nach Annahme der Empfehlung Nr. 202 und Einbeziehung eines universellen Sozialschutzes in die Entwicklungsagenda, einschließlich der Agenda 2030;
- erweiterte geografische Ausrichtung durch das Flaggschiffprogramm und Anerkennung des Konzepts der sozialen Basisschutzniveaus auf der Grundlage von strategischen und faktengestützten Rahmen der IAO;
- strategische Relevanz, Führungsrolle und Mehrwert der IAO bei der Überzeugungsarbeit und bei Partnerschaften;
- komparative Vorteile, über die die IAO aufgrund ihrer internationalen Arbeitsnormen, der Dreigliedrigkeit, des länderübergreifenden Wissensaustauschs und ihrer spezialisierten Fachberatungsdienste und dank einer integrierten und langfristigen Perspektive verfügt;
- Nachhaltigkeit der Resultate der IAO-Tätigkeiten, insbesondere durch sozialen Dialog, institutionellen Kapazitätsaufbau und Wissenstransfer.

Wichtigste Erkenntnisse:

- Entwicklung eines langfristigen Ansatzes für den Aufbau von Kapazitäten zur Unterstützung der Mitgliedsgruppen;
- Erhöhung der Kontinuität des Engagements auf Landesebene über einen längeren Zeitraum hinweg;
- Ausweitung der Unterstützung für integrierte Sozialschutzsysteme;
- weitere Stärkung von Partnerschaften;
- systematischer Ausbau der komparativen Vorteile der IAO durch die Entwicklung, Annahme und Umsetzung von Politikkonzepten;
- Verbesserung des Leistungsangebots des IAA durch innovative Modelle der Leistungserbringung;
- anhaltende Bemühungen um den Ausbau und die Verbreitung des Wissens.

4.1. Politikentwicklung und normenbezogene Tätigkeiten

- 163.** Während das IAA ihre konzeptionelle Unterstützung in früheren Jahrzehnten überwiegend auf die Weiterentwicklung der Sozialversicherung für Arbeitnehmer in der formellen Wirtschaft ausrichtete und innovative Möglichkeiten zur Ausweitung des Versicherungsschutzes auf die informelle Wirtschaft erkundete, markierten der Start der UN-Initiative für einen sozialen Basisschutz im Jahr 2009 sowie die Annahme der zweidimensionalen Ausweitungstrategie der IAO (2011) und der Empfehlung Nr. 202 im Jahr 2012 einen Wendepunkt hinsichtlich der Priorität, die der Ausweitung des Versicherungsschutzes mittels der Entwicklung von national festgelegten sozialen Basisschutzniveaus (PAI.1) eingeräumt wurde.

- 164.** Mit der UN-Initiative für einen sozialen Basisschutz wurde der IAO außerdem eine neue Aufgabe im Rahmen des UN-Systems übertragen. Als für die Initiative mitverantwortliche Organisation entwickelte die IAO einen Ansatz nach dem UN-Konzept „Einheit in der Aktion“, darunter neue Methoden und Instrumente, um die Situation in Bezug auf den Sozialschutz zu bewerten, den finanzpolitischen Spielraum für den Sozialschutz zu erweitern und die Umsetzung der sozialen Basisschutzniveaus zu unterstützen. Dadurch boten sich der IAO auch Möglichkeiten zur Erneuerung ihrer Fähigkeit, verschiedene Akteure an einen Tisch zu bringen, und Ansatzpunkte für die Förderung ihrer Vision und Grundsätze bei ihren Mitgliedsgruppen, bei Planungs- und Finanzministerien und bei Ämtern von Regierungschefs.
- 165.** Gleichzeitig förderte das Amt weiterhin die Ratifizierung und Anwendung des Übereinkommens Nr. 102 (PAI.4) sowie höherer Standards, indem es entsprechende Sensibilisierungsmaßnahmen durchführte und vergleichende Bewertungen der nationalen Rechtsvorschriften und Systeme im Bereich des Sozialschutzes mit den einschlägigen IAO-Normen erleichterte (Kasten 2.1).
- 166.** In der Erkenntnis, dass der Aufbau nationaler Sozialschutzsysteme, einschließlich eines Basisschutzes, Kohärenz mit der Sozial-, Wirtschafts-, Sektor-, Qualifizierungs- und Beschäftigungspolitik erfordert, waren die Maßnahmen des Amtes auf eine stärkere Verknüpfung dieser Bereiche gerichtet, z. B. indem sichergestellt wird, dass die Garantien für einen sozialen Basisschutz für alle Menschen ungeachtet ihres Arbeitsmarktstatus zugänglich sind, während gleichzeitig die Formalisierung der Beschäftigung gefördert wird. Die Entwicklung koordinierter Ansätze (z. B. die Verknüpfung zwischen dem Schutz bei Arbeitslosigkeit, Qualifizierungsangeboten und Arbeitsvermittlungsdiensten; Dienstleistungen aus einer Hand) ist besonders wichtig dafür, Übergänge im Privat- und Erwerbsleben im Kontext der Zukunft der Arbeit zu unterstützen.
- 167.** Mit der Aufnahme des Sozialschutzes in fünf internationale Arbeitsnormen, die seit 2011 von der Internationalen Arbeitskonferenz verabschiedet wurden, nämlich das Übereinkommen (Nr. 189) über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, 2011, und die dazugehörige Empfehlung (Nr. 201), die Empfehlung (Nr. 203) betreffend ergänzende Maßnahmen zur effektiven Beseitigung von Zwangsarbeit, 2014, und die Empfehlungen Nr. 204 und Nr. 205, wurde die Politikkohärenz gestärkt, insbesondere im Hinblick auf neue Herausforderungen für den Sozialschutz im Kontext der Zukunft der Arbeit.
- 168.** Darüber hinaus wurde bei der Aussprache, die auf der Konferenz 2013 über Beschäftigung und Sozialschutz im neuen demografischen Kontext geführt wurde, die wechselseitige Abhängigkeit zwischen derzeitigen und künftigen demografischen Verschiebungen, Beschäftigung, Arbeitsmigration, Sozialschutz und wirtschaftlicher Entwicklung hervorgehoben. Zu diesem Zweck fördert das Amt weiter mehr Kohärenz zwischen sozialschutz- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen, etwa in Burkina Faso, Honduras und Kambodscha.¹²⁰
- 169.** Zur Standardisierung seiner Politik- und Fachunterstützung, zum Wissensaustausch und zur Förderung des Lernens im Rahmen der Süd-Süd-Zusammenarbeit hat das Amt eine Reihe von modularen Leitfäden entwickelt (Kasten 4.2) (PAI.3). Sie wurden unter Berücksichtigung der Ländererfahrungen erstellt, und ihre Nutzung durch die Experten und Mitgliedsgruppen der IAO bildet die Grundlage für die Entwicklung neuer Politikkonzepte. Die Leit-

¹²⁰ IAA, *ILO/EC Project: Improving Social Protection and Promoting Employment: Final Independent Evaluation*, 2013.

fäden sind als „lebende“ Dokumente anzusehen, die um neue Beispiele und vor Ort entwickelte Methoden bereichert werden. Sie sind Teil eines umfassenden Pakets, das außerdem Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen verschiedener Akademien und Kurse im Internationalen Ausbildungszentrum der IAO (ITC-ILO) umfasst (PAIV.2(ii)).

► Kasten 4.2. Leitfäden für bewährte Praxis im Bereich der sozialen Sicherheit

- *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide.*¹
- *Unemployment protection: A good practices guide and training package.*²
- Leitfaden – und zugleich elektronische Plattform – *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience.*³
- *Fiscal space for social protection handbook.*⁴
- Leitfaden *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families* (erscheint 2021).
- *Legal drafting guide* (erscheint 2021) und online verfügbares *Toolkit on ILO Social Security Standards.*⁵
- *UNDG Social Protection Coordination Toolkit.*⁶
- *Handbook on social health protection for refugees: Approaches, lessons learned and practical tools to assess coverage options.*⁷

¹ IAA, *Social Protection Assessment-based National Dialogue: A Global Guide*, 2015. ² IAA, *Unemployment Protection: A Good Practices Guide and Training Package, Experiences from ASEAN*, 2017. ³ IAA, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*, 2019. ⁴ IAA, *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*, 2019. ⁵ IAA, *Toolkit on ILO Social Security Standards: Learn, Ratify and Apply*, 2019. ⁶ IAA und UN: *UNDG Social Protection Coordination Toolkit*, 2016. ⁷ IAA und UNHCR: *Handbook on Social Health Protection for Refugees*, 2020.

Gewonnene Erkenntnisse

- 170.** Seit der letzten wiederkehrenden Diskussion im Jahr 2011 ist der Sozialschutz zu einem festen Bestandteil der internationalen Entwicklungsagenda geworden, weshalb zahlreiche Länder mit der Formulierung oder Überprüfung ihrer nationalen Politikkonzepte, Strategien oder Systeme zum Sozialschutz begonnen haben. Der Start der UN-Initiative für soziale Basisschutzniveaus und die Annahme der Empfehlung Nr. 202 erfolgten zum passenden Zeitpunkt und ermöglichten es der IAO, eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung von Politikkonzepten auf der Grundlage solider Fakten und im Rahmen dreigliedriger partizipatorischer Prozesse zu spielen.¹²¹
- 171.** Als für diese Initiative mitverantwortliche Organisation konnte die IAO außerdem ihren in der Empfehlung Nr. 202 verankerten, auf Rechte gegründeten Ansatz für den Sozialschutz in die grundsatzpolitische und fachliche Arbeit vieler UN-Organisationen integrieren. Infolgedessen entwickelte sich der Sozialschutz zu einer vorrangigen Säule der Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF) und dürfte in den neuen UNSDF ähnliche Priorität erhalten. Mehrere Organisationen nahmen den Sozialschutz in ihren strategischen Rahmen auf (beispielsweise die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) und andere). Mehr Anstrengungen auf globaler und nationaler Ebene sind vonnöten, um die IAO-Normen, einschließlich des sozialen Dialogs, stärker in der Arbeit und dem Ansatz anderer UN-Organisationen zu verankern und sicherzustellen, dass die Leitlinien der internationalen Finanzinstitute nicht im Widerspruch zu den Bestimmungen der internationalen Arbeitsnormen stehen.

¹²¹ IAA, *A Synthesis Review*, Kap. 3.

- 172.** COVID-19 erforderte Sofortmaßnahmen zur Bereitstellung von Hilfe und Unterstützung für Arbeitnehmer und ihre Familien sowie für Unternehmen, weshalb das Amt gefordert war, seine Reaktion auf Schocks zu stärken. Zu diesem Zweck stellte es sicher, dass die von den Ländern getroffenen Sofortmaßnahmen den Leitprinzipien der IAO, insbesondere den Empfehlungen Nr. 202 und 205, Rechnung trugen und zur Entwicklung langfristiger Sozialschutzsysteme führen würden. So unterstützte das Amt die Einführung neuer Leistungen und Systeme in Ländern wie Cabo Verde, Peru, Sambia und Timor-Leste, die Ausweitung bestehender Systeme, darunter Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, in Ländern wie Ecuador; Kambodscha und Nigeria und die Verknüpfung von Lohnsubventionen mit der Entwicklung von Systemen für den Schutz bei Arbeitslosigkeit in Ländern wie Äthiopien und Bangladesch.
- 173.** Die Jahrhunderterklärung fördert die zweidimensionale Strategie der IAO im Kontext der Zukunft der Arbeit, in der ein Anstieg der Zahl von Arbeitnehmern in ungeschützten Beschäftigungsformen die Verwirklichung eines universellen, umfassenden und angemessenen Sozialschutzes weiter erschweren könnte. Diese Strategie, die auf einer Kombination von steuerfinanzierten Leistungen und Sozialversicherung beruht, wurde durch die Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit bestätigt.

4.2. Entwicklung und Austausch von Wissen

- 174.** Gemäß seiner Wissensstrategie 2010–15 und 2018–21 hat das Amt seine empirische Wissensbasis zur Unterstützung der Politik- und Fachberatung der Mitgliedsgruppen strategisch aufgebaut. Dies hat dazu beigetragen, dass die IAO ihre Stellung als weltweit führende Wissensorganisation im Bereich des Sozialschutzes stärken konnte, die Mitgliedsgruppen und Akteure besser in der Lage waren, die soziale Gerechtigkeit voranzubringen, und der Sozialschutz für alle gefördert wurde. Ihre hochwertigen Wissensprodukte, etwa der Flaggschiffbericht *World Social Protection Report* (Kasten 4.3) und die Regionalberichte ¹²², bilden die Grundlage für eine vorgelagerte Politikberatung und stellen sicher, dass die Werte und Grundsätze der IAO weltweit gefördert werden.

¹²² Zum Beispiel Wirtschafts- und Sozialkommission der UN für Asien und den Pazifik (ESCAP) und IAA, *The Protection We Want: Social Outlook for Asia and the Pacific* (2020).

► **Kasten 4.3. Flaggschiffprodukte der IAA: *World Social Protection Report* und dazugehörige Datenbank**

Der *World Social Protection Report* ist eine globale Referenzveröffentlichung zum Stand der Sozialschutzsysteme. Er stellt die umfassendste Quelle für vergleichbare Statistiken zum Sozialschutz dar und beleuchtet Fortschritte und Lücken, die Organisation der Sozialschutzsysteme, die Absicherung und Leistungen, die sie bieten, sowie die damit verbundenen öffentlichen Aufwendungen. Seit 2010 sind drei Ausgaben des Flaggschiffberichts erschienen. Die neueste Ausgabe (2017–19), die sich mit dem universellen Sozialschutz zur Verwirklichung der SDG befasst, wurde in fünf Sprachen übersetzt und fast 70.000 Mal heruntergeladen (Dezember 2020) (PAII.2(iii)).

Die World Social Protection Database stützt sich auf die regelmäßig durchgeführte Erhebung über die soziale Sicherheit (SSI) (PAII.2(iv)) und dient als Quelle für die Fortschrittsüberwachung und -berichterstattung im Zusammenhang mit dem SDG-Indikator 1.3.1, für den die IAO die zuständige Organisation ist, darunter auch für den Bericht des UN-Generalsekretärs zur Überwachung der SDG.¹ Allerdings wird die Arbeit an der Datenbank trotz ihrer Bedeutung aufgrund der unzureichenden Zuweisung von Mitteln für ihre laufende Aktualisierung und Verbesserung beeinträchtigt. Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass es für viele Länder noch immer schwierig ist, genaue, verlässliche und qualitativ hochwertige Daten zum Sozialschutz, darunter auch nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten, zu erstellen, hauptsächlich aufgrund begrenzter Ressourcen und technischer Kapazitäten der nationalen Statistiksysteme.

¹ Siehe zum Beispiel: UN, *Ziele für nachhaltige Entwicklung – Bericht 2019*, 2019 (New York, NY).

- 175.** In den vergangenen zehn Jahren hat das Amt einen umfassenden Grundstock an Informationsmaterialien zusammengetragen, um die Umsetzung der Empfehlung Nr. 202 zu unterstützen und um neuen und sich abzeichnenden Erfordernissen für die Politikentwicklung – wie Konzeption, Berechnung der Kosten und Finanzierung eines sozialen Basisschutzes, Langzeitpflege, Sozialschutz und Klimawandel, Sozialschutz für Arbeitnehmer in neuen Beschäftigungsformen und Sozialschutz für Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften – Rechnung zu tragen. Dazu gehörten Leitfäden für bewährte Praxis (Kasten 4.2) sowie eine Reihe von Arbeitspapieren, Grundsatzdossiers und Landesdossiers, die weiter unten aufgeführt sind.
- 176.** Als Folgemaßnahme zur 102. Tagung (2013) der Konferenz untersuchte das Amt die Trends und Auswirkungen der demografischen Alterung auf die Sozialschutzsysteme, indem es eine Studie über die Langzeitpflege in 46 Ländern mit 80 Prozent der Weltbevölkerung durchführte.¹²³ Diese Arbeit floss auch in die Ergebnisse der Tätigkeit der Hochrangigen Kommission der Vereinten Nationen für Beschäftigung im Gesundheitswesen und Wirtschaftswachstum im Jahr 2016 ein¹²⁴ und bildete die Grundlage für das IAA/OECD-Papier für die G20-Arbeitsgruppe für Beschäftigung¹²⁵ und die 2020 angelaufene UN-Dekade des gesunden Alterns.

¹²³ Xenia Scheil-Adlung, *Long-term Care Protection for Older Persons: A Review of Coverage Deficits in 46 Countries*, ESS – Working Paper Nr. 50, xi (IAA, 2015).

¹²⁴ WHO, *Working for Health and Growth: Investing in the Health Workforce*, Bericht der Hochrangigen Kommission für Beschäftigung im Gesundheitswesen und Wirtschaftswachstum, 2016.

¹²⁵ IAA und OECD, *New Job Opportunities in an Ageing Society*, erstellt für die 1. Tagung der G20-Arbeitsgruppe für Beschäftigung, Februar 2019.

- 177.** Um die Herausforderungen anzugehen, die sich für die Mitgliedsgruppen im Zuge der Umwälzungen in der Arbeitswelt ergeben, entwickelte das IAA politikorientierte Forschungsarbeiten zum Sozialschutz ¹²⁶, die in am Menschen ausgerichtete, von der Kommission zur Zukunft der Arbeit geförderte Lösungskonzepte für die Zukunft der Arbeit ¹²⁷ und in die Beratungen der G20 und der BRICS-Staaten (Brasilien, Russische Föderation, Indien, China und Südafrika) einfließen. ¹²⁸ Diese Forschungsarbeiten bilden die Grundlage für weitere Politikunterstützung auf Landesebene.
- 178.** Um den dringenden Erfordernissen der Mitgliedsgruppen in Bezug auf den Schutz ihrer Bevölkerung und die Abfederung ihrer nationalen Sozialschutzsysteme gegen klimabedingte Schocks Rechnung zu tragen, hat das IAA Wissen zur Rolle des Sozialschutzes bei der Bewältigung des Klimawandels und der Gewährleistung eines gerechten Übergangs aufgebaut. ¹²⁹ Dazu gehört die Dokumentation der Erfahrungen der Länder in Zusammenarbeit mit der französischen Agentur für Entwicklung (AFD), auf deren Grundlage weitere Politikunterstützung geplant ist. ¹³⁰
- 179.** Um rasch auf die COVID-19-Krise und die dringenden Herausforderungen zu reagieren, denen sich die Mitgliedsgruppen gegenübersehen, hat das IAA eine Reihe von Veröffentlichungen erstellt, in denen dokumentiert wird, wie die Länder mit Sozialschutzmaßnahmen auf die Krise reagiert haben, und in denen grundsatzpolitische Überlegungen zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaften und der Menschen gegenüber künftigen Schocks angestellt werden. Diese Veröffentlichungen werden zusammen mit anderen praktischen Instrumenten über ein gesondertes Online-Portal zu COVID-19 verbreitet. ¹³¹
- 180.** Im Rahmen der bei den UN geführten Debatte zum Thema Entwicklungsfinanzierung legte das IAA 2019 erstmals eine Schätzung der Finanzierungslücke für die Verwirklichung der SDG-Zielvorgabe 1.3 vor und aktualisierte diese Schätzungen 2020 unter Berücksichtigung der Auswirkungen von COVID-19. Zur Deckung der Finanzierungslücke für die SDG-Zielvorgaben 1.3 und 3.8 müssten jährlich zusätzlich 707,4 Milliarden bzw. 484,2 Milliarden US-Dollar bereitgestellt werden, was im Durchschnitt 2,2 bzw. 1,5 Prozent des BIP von Entwicklungsländern entspräche. ¹³² Dieser Befund untermauert die weltweite Forderung, den notwendigen finanzpolitischen Spielraum für den Sozialschutz durch nationale Anstrengungen, bei Bedarf ergänzt durch internationale Solidarbeiträge (siehe Absatz 232), zu schaffen und die bestehenden Sozialschutzsysteme von Ausgabenkürzungen im Rahmen finanzpolitischer Konsolidierungsmaßnahmen auszunehmen. ¹³³
- 181.** Das Amt hat zudem kürzlich sein Instrumentarium an umfassenden generischen quantitativen Modellen für Grundsatzanalysen (PAII.2(i)) aktualisiert und erweitert. Diese werden derzeit zur

¹²⁶ Christina Behrendt und Quynh Anh Nguyen, *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work* (IAA, 2018); Isabel Ortiz et al., *Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing*, ESS – Working Paper Nr. 62 (IAA, 2018); Behrendt et al., „*Social Contract and the Future of Work: Inequality, Income Security, Labour Relations and Social Dialogue*“, *The Future of Work Centenary Initiative*, Issue Note Series 4 (IAA, 2016).

¹²⁷ IAA, *Für eine bessere Zukunft arbeiten*.

¹²⁸ Zum Beispiel IAA und OECD, *Promoting Adequate Social Protection and Social Security Coverage for All Workers, Including Those in Non-standard Forms of Employment*, auf der 1. Tagung der G20-Arbeitsgruppe für Beschäftigung 2018 vorgelegtes Papier.

¹²⁹ IAA, *World Employment and Social Outlook 2018*.

¹³⁰ IAA, „*Social Protection and Climate Change: Greener Economies and Just Societies*“, o.D.

¹³¹ Siehe Website „*Social Protection Response to the COVID-19 Crisis*“.

¹³² IAA, *Financing Gaps in Social Protection*, 2020.

¹³³ IAA, *Global Social Protection Week: A Call to Achieving SDG 1.3 and Universal Social Protection in the Context of the Future of Work*, 2019.

Beratung der Mitgliedsgruppen eingesetzt und auch von nationalen Experten genutzt, die vom damit verbundenen Wissenstransfer profitieren. So werden beispielsweise die Modelle der IAO für die Renten- und Krankenversicherung aktuell in zahlreichen nationalen Systemen der sozialen Sicherheit, unter anderem in Ecuador, Eswatini, Mosambik und Peru, angewandt. Darüber hinaus entwickelte das Amt einen Schnellrechner für den Sozialschutz („Rapid Social Protection Calculator“), um die Mitgliedsgruppen bei der Bewertung der Frage zu unterstützen, wie im Bereich des Sozialschutzes auf die Krise reagiert werden kann. Das Instrument wurde ins Russische übersetzt und über 60 Mitgliedsgruppen aus der Subregion Zentralasien vorgestellt.¹³⁴ Diese Tools sind online verfügbar¹³⁵, und 2021 soll eine spezielle Online-Plattform für quantitative Modelle in Betrieb genommen werden, um die Reichweite versicherungsmathematischer und anderer quantitativer Instrumente zu erhöhen.

- 182.** Seit dem Start der UN-Initiative für soziale Basisschutzniveaus und zur Unterstützung einer koordinierten Politikberatung leistet die IAO einen aktiven Beitrag zu den Instrumenten für die interinstitutionelle Bewertung des Sozialschutzes (ISPA) (Tabelle 4.1), um gemeinsame Analyse-rahmen für die Leistungsfähigkeit von Sozialschutzsystemen zu entwickeln, und hat auch zu den themenbezogenen Koalitionen der UN zum Sozialschutz beigetragen, um gemeinsame strategische und regionale Ansätze zu erarbeiten (Themenpapiere¹³⁶ und Koordinierungs-Toolkit¹³⁷ der Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen (UNDG)). Da die IAO bei der Entwicklung dieser Instrumente die Federführung übernommen hat, kann sie ihre Normen und Grundsätze, unter anderem den dreigliedrigen sozialen Dialog, durchgängig in den Instrumenten und der auf „Einheit in der Aktion“ gestützten UN-Arbeit verankern, was im Kontext der laufenden Reform der UN besonders wichtig ist. In einer aktuellen Befragung zu den ISPA-Instrumenten, auf die 83 Antworten eingingen, erklärten 87 Prozent der Nutzer, sie würden wieder darauf zurückgreifen. Genutzt werden die Instrumente von UN-Organisationen, Entwicklungsakteuren (darunter von der Weltbank) und nationalen Interessenträgern.

¹³⁴ IAA, *Subregionales Webinar „Social Protection Response to Impact of COVID-19 Crisis“*, 2020.

¹³⁵ IAA, *Quantitative Platform on Social Security (QPSS)*.

¹³⁶ UNDG für Europa und Zentralasien, *Issue-based Coalition on Social Protection: UNDG Europe and Central Asia: Joint Advocacy Messages*, 2018; UNDG und IAA, *UNDG Asia-Pacific: Social Protection Issues Brief*, 2014; und UNDG, *UNDG Eastern and Southern Africa: Social Protection Issues Brief*, 2016.

¹³⁷ IAA und UNDG Asien-Pazifik, *UNDG Social Protection Coordination Toolkit: Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defined Social Protection Floors*, 2016.

► **Tabelle 4.1. ISPA-Instrumente und weitere UN-Instrumente**

Instrument	Stand
Core Diagnostic Instrument (CODI)	Veröffentlicht
Social protection payments (Geldleistungen im Rahmen des Sozialschutzes)	Veröffentlicht
Social protection public works programmes (Im Rahmen des Sozialschutzes aufgelegte Programme für öffentliche Arbeiten)	Veröffentlicht
Identification systems for social protection (Identifizierungssysteme für Sozialschutz)	Veröffentlicht
Social protection coordination toolkit (Koordinierungs-Toolkit für Sozialschutz)	Veröffentlicht
Food security and nutrition (Nahrungsmittelsicherheit und Ernährung)	Veröffentlicht
Social Protection Policy Options Tool (SPPOT) (Instrument für Politikoptionen zum Sozialschutz)	Vorentwurf liegt vor
Social assistance cash transfers (Transferzahlungen im Rahmen der Sozialhilfe)	In Entwicklung
Social informations systems (Soziale Informationssysteme)	In Entwicklung
Social protection financing (Finanzierung des Sozialschutzes)	In Entwicklung
Gender-responsive social protection (Geschlechtergerechter Sozialschutz)	In Entwicklung
Disability-inclusive social protection (Behinderte einbeziehender Sozialschutz)	In Entwicklung

- 183.** Um den Wissensaustausch zwischen den Ländern und das gegenseitige Lernen zu unterstützen und neue Politikentwicklungen anzuregen, dokumentiert das Amt auch Ländererfahrungen im Rahmen von Veranstaltungen der Süd-Süd-Zusammenarbeit.¹³⁸ Diese Länderstudien behandeln universelle Systeme, Innovationen zur Ausweitung des Schutzzumfangs des sozialen Basisschutzes sowie die Steuerung und Finanzierung des sozialen Basischutzes (2017), darunter auch Fragen des universellen Sozialschutzes in Partnerschaft mit der Weltbank und anderen Partnern.¹³⁹ Ein Band mit 50 Fallstudien wurde anlässlich des hundertjährigen Bestehens der IAO veröffentlicht, ein zweiter Band erscheint 2021.¹⁴⁰
- 184.** Durch den Social Protection Monitor der IAO informiert das Amt zudem über Reformtrends (beispielsweise Sparmaßnahmen) und ihre Auswirkungen.¹⁴¹ Im Kontext von COVID-19 wurde ein neuer Monitor entwickelt, der die nationalen Sozialschutzmaßnahmen zur Reaktion auf COVID-19 verfolgen soll und seit seinem Start im März 2020 die am häufigsten aufgerufene Website auf social-protection.org ist.¹⁴²
- 185.** Im Dezember 2020 fand ein vom Amt moderierter dreigliedriger Runder Tisch zu Rententrends statt, auf dem dreigliedrige Vertreter aus 13 Ländern Gelegenheit hatten, Trends, Systeme und Reformen im Bereich der Renten auf der Grundlage der IAO-Leitprinzipien zu erörtern. Die Beratungen machten einmal mehr deutlich, dass die in den internationalen Normen zur sozialen Sicherheit verankerten Grundsätze einen wesentlichen Bezugspunkt

¹³⁸ IAA, *ILO-China-ASEAN South-South Cooperation for the Promotion of Social Protection Floors* (2016).

¹³⁹ IAA und Weltbankgruppe, *Universal Social Protection: Country Cases*, Globale Partnerschaft für einen universellen Sozialschutz (USP 2030), 2016.

¹⁴⁰ Isabel Ortiz et al., *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors, Volume I: Country Cases* (IAA, 2019).

¹⁴¹ IAA, „Social Protection Measures throughout the world: January to December 2019“, *Social Protection Monitor*, 2019.

¹⁴² IAA, „Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis Around the World“, *Social Protection Monitor*, 2020.

für die Gestaltung der nationalen Politik und die Verwirklichung von Systemen der sozialen Sicherheit darstellen, wobei unterstrichen wurde, dass es keine für alle passende Einheitslösung gibt.

186. Das Wissen und die Veröffentlichungen des Amtes werden regelmäßig über die Plattform des IAA zum Sozialschutz ¹⁴³ sowie über andere Plattformen verbreitet, unter anderem das ITC-ILO, die gemeinsame UN-Plattform für Sozialschutz und Menschenrechte, die Website USP 2030 und die Website der UNDG. Auch der Austausch im Rahmen der Süd-Süd-Zusammenarbeit und Dreieckskooperation wurde über diese Plattformen und die Plattform socialprotection.org erleichtert (PAII.3). Durch die Übertragung im Internet konnte die Reichweite der 2019 von dem IAA organisierten globalen Aktionswoche für Sozialschutz um ein Vielfaches erhöht werden. Politische Entscheidungsträger, Sozialpartner und Interessengruppen werden über die neuesten Veröffentlichungen über den Newsletter „Social Protection Outlook“, der mehr als 6.000 Abonnenten hat, und über soziale Netzwerke informiert. Die Entwicklung und der Austausch von Wissen und das Lernen im Rahmen der Süd-Süd-Zusammenarbeit werden durch Partnerschaften weiter verstärkt, beispielsweise durch die Regionalstelle für den Sozialschutz im Bereich Gesundheit in Asien, an der Forschungsinstitute, Regierungen und Hochschulen beteiligt sind. 2020 wurden zahlreiche Veranstaltungen aufgrund von COVID-19 komplett online abgehalten, darunter ein vom ITC-ILO angebotener E-Coaching-Kurs zum Thema Sozialschutz, eine Reihe von Webinaren zur COVID-19 in Zusammenarbeit mit socialprotection.org und anderen Partnern und die vierte Tagung des Netzwerks für Sozialschutz, Freiheit und Gerechtigkeit für Arbeitnehmer.
187. Insgesamt kann das Amt seit 2011 folgende Veröffentlichungen vorweisen: 106 zur Vorlage an die Regierungen bestimmte Berichte über die Entwicklungszusammenarbeit, 55 Dokumente in der Reihe *Extension of Social Security*, zwei Ausgaben des *World Social Protection Report*, 36 Berichte und Grundsatzpapiere, 25 Kurzdossiers, 95 Landesdossiers sowie eine Vielzahl von Artikeln (PAII.2(vi)). Die Datenbank mit Publikationen zum Sozialschutz verzeichnet pro Jahr durchschnittlich 133.000 Dokumenten-Downloads. Eine Erhebung, die für die Evaluierung auf hoher Ebene (2017) durchgeführt wurde, ergab, dass über 96 Prozent der befragten UN-Partner und -Geldgeber die globalen Produkte der IAO kannten und dass 90 Prozent der UN-Organisationen und -Geldgeber sowie der Bediensteten, Mitgliedsgruppen und sonstigen Partner der IAO die Qualität der globalen Produkte der IAO zum Sozialschutz (beispielsweise Websites, Handbücher, Leitlinien, Grundsatzdossiers und sonstige Veröffentlichungen) mit gut bis sehr hoch bewerteten. ¹⁴⁴

Gewonne Erkenntnisse

188. Eine solide Faktenbasis sowie einschlägige Wissensprodukte und fachliche Instrumente bilden eine wesentliche Grundlage für die Politikentwicklung, ermöglichen die Bereitstellung verlässlicher Fachberatungsdienste und tragen zum Kapazitätsaufbau der Mitgliedsgruppen bei. Durch die Verbreitung von Forschungsergebnissen und Ländererfahrungen wird die Sensibilisierung von politischen Entscheidungsträgern, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern sowie der breiten Öffentlichkeit weithin verstärkt.
189. Die Evaluierungsbefunde haben gezeigt, dass die Tätigkeiten der IAO zur Unterstützung des Austauschs und der Netzwerke im Rahmen der Süd-Süd-Zusammenarbeit zu gestärkten Partnerschaften, mehr Wissensaustausch und besseren Schulungserfahrungen zum

¹⁴³ Bisher bekannt unter der Bezeichnung „Global Extension of Social Security (GESS) platform“.

¹⁴⁴ IAA, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, S. 48 und Abb. 13.

Thema Entwicklung oder Ausweitung des Sozialschutzes geführt haben.¹⁴⁵ Die Landesdosiers wurden im Süd-Süd-Austausch verwendet und beim ITC-ILO verbreitet und haben dem Amt den Ausbau seiner faktengestützten Beratungsdienste ermöglicht. Kurzdarstellungen zum universellen Sozialschutz wurden genutzt, um zu zeigen, dass das Recht auf soziale Sicherheit tatsächlich verwirklicht werden kann.

- 190.** Es bedarf weiterer Ländererfahrungen und Forschungsergebnisse, um die Entwicklung angemessener Strategien zu unterstützen, mit denen es möglich ist, die im Hinblick auf die Verwirklichung eines universellen Sozialschutzes bestehenden Lücken bei der Absicherung und Finanzierung zu schließen und den Sozialschutz an die Welt der Arbeit, die Volkswirtschaften und die Gesellschaften anzupassen. Das Amt muss seine besondere Wissenskompetenz bewahren, die Faktengrundlage zum Sozialschutz als Investition ausbauen und für mehr und bessere Investitionen in den Sozialschutz im Wege einer nationalen und internationalen Finanzierung werben. Die Leitprinzipien der IAO sollten weiter bekannt gemacht werden als Instrumente für die Bewertung von Sozialschutzsystemen und den Aufbau eines universellen Sozialschutzes und als Richtschnur für die Anpassung der Sozialschutzsysteme an neue Gegebenheiten, auch im Kontext von Klimawandel, ökologischen Schocks und Pandemien, um den Weg für gerechte Übergänge zu bereiten.

4.3. Nationaler dreigliedriger sozialer Dialog:

- 191.** In den Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit), die die Konferenz auf ihrer 100. Tagung (2011) annahm, und in der Empfehlung Nr. 202 wird das Amt aufgefordert, den sozialen Dialog bei der Konzeption, Steuerung und Umsetzung von Systemen der sozialen Sicherheit, einschließlich eines Basisschutzes, zu fördern¹⁴⁶ (PAI.5). Zu diesem Zweck hat das Amt die durchgängige Verankerung des sozialen Dialogs in seiner gesamten Tätigkeit zur Priorität gemacht. In den letzten fünf Zweijahresperioden war der nationale soziale Dialog eine zentrale Komponente des Rahmens für die Programm- und Haushaltsergebnisse.
- 192.** Das Amt hat mit Beteiligung anderer UN-Organisationen und Entwicklungspartner den nationalen Dialog (Kasten 4.4) zur Unterstützung eines nationalen Konsenses für die Entwicklung von tragfähigen Sozialschutzsystemen gefördert und dabei verschiedene Ministerien, die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände sowie die Zivilgesellschaft einbezogen.

¹⁴⁵ IAA, *A Synthesis Review*, Abschn. 4.4.

¹⁴⁶ IAA, [Entschlieung über die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz \(Soziale Sicherheit\)](#), Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011, Unterabs. 35 h).

► **Kasten 4.4. Durchgängige Verankerung eines wirksamen nationalen sozialen Dialogs in der Entwicklung der Sozialschutzpolitik**

Die Methodik eines bewertungsbasierten nationalen Dialogs (ABND-Methodik)¹, die von dem IAA entwickelt und von UN-Organisationen und Mitgliedern der UN-Initiative für soziale Basisschutzniveaus gebilligt wurde, fördert die Entwicklung, Berechnung der Kosten und Finanzierung nationaler Strategien für den Sozialschutz, einschließlich eines Basisschutzes, durch dreigliedrige Beteiligung. Die Methodik wurde daraufhin systematisch in das ISPA-Instrumentarium integriert und bietet den UN-Organisationen eine einzigartige Möglichkeit, die mit dem UN-Ansatz der „Einheit in der Aktion“ verbundenen Synergien für mehr Effizienz und größere Wirkung zu nutzen. Über 25 UNCT haben bereits darauf zurückgegriffen. In der zusammenfassenden Auswertung wurde die ABND-Methodik als „nützliches Instrument zur Förderung der Dreigliedrigkeit“ und „positiver Bestandteil verschiedener Projekte“ bezeichnet.²

In **Tadschikistan** wirkte die ABND-Methodik als treibende Kraft bei der Förderung des partizipatorischen nationalen Multi-Akteur-Dialogs zur Ermittlung der wichtigsten mittel- bis langfristigen nationalen Prioritäten im Bereich des Sozialschutzes und erwies sich als nützlich für die Mobilisierung und Konsolidierung der Bemühungen der Akteure im Zusammenhang mit Sozialschutzfragen. Vergleichbare Ergebnisse waren in **Kirgisistan** festzustellen, wo der Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf nationaler Ebene gestärkt wurden.³

¹ Siehe Online-Ressourcenpaket unter IAA, „[Social protection assessment based national dialogue: A good practices guide](#)“, o.D., und IAA, [Social protection assessment-based national dialogue: A global guide](#), 2015. ² IAA, *A Synthesis Review*, S. 5. ³ IAA, *A Synthesis Review*, S. 5.

- 193.** Um den sozialen Dialog zugunsten der Ausweitung der sozialen Sicherheit mit den relevanten nationalen Akteuren zu fördern, vertiefte die IAO ihre Partnerschaft mit der Internationalen Vereinigung der Wirtschafts- und Sozialräte und vergleichbarer Einrichtungen (AICESIS), unter anderem durch Kapazitätsaufbau, was die AICESIS dazu bewog, sich verstärkt für die Förderung eines sozialen Basisschutzes durch die Erklärung von Seoul über die Förderung eines innerstaatlichen sozialen Basisschutzes für alle durch Wirtschafts- und Sozialräte und vergleichbare Einrichtungen einzusetzen, die 2014 angenommen wurde.¹⁴⁷ In der Erklärung vereinbarten die Partner aus aller Welt, sich vorrangig für den Sozialschutz im Einklang mit der Empfehlung Nr. 202 zu engagieren und Konsultationsprozesse zu fördern, wenn im Rahmen finanzpolitischer Anpassungen Reformen der sozialen Sicherheit vorgenommen werden, um angemessene Leistungen und die Aufrechterhaltung fairer Systeme des sozialen Schutzes zu gewährleisten.
- 194.** Unter Berücksichtigung der institutionellen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern wirkte das Amt darauf hin, die Sozialpartner für eine effektive Mitarbeit an den nationalen sozialschutzpolitischen Konzepten und Reformen zu rüsten (Kasten 4.5). Die Unterstützung des Amtes war ferner darauf ausgerichtet, die Kapazitäten der Mitgliedsgruppen durch maßgeschneiderte, in Zusammenarbeit mit dem ITC-ILO konzipierte Schulungen zu stärken (siehe auch Abschnitt 4.5). Ein Modul zum sozialen Dialog im Kontext der Gestaltung und Reform des Sozialschutzes wurde in die Akademie des ITC-ILO zur sozialen Sicherheit und die dazugehörigen Programme integriert und wird derzeit vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen (etwa Umbrüchen in der Arbeitswelt, der COVID-19-Krise) angepasst. Desgleichen wurde ein Modul Sozialschutz in die Akademie zu den Themen sozialer Dialog und Arbeitsbeziehungen aufgenommen, was die wichtige Rolle des sozialen Dialogs bei der

¹⁴⁷ Siehe Pressemitteilung und Erklärung von Seoul (in englischer Sprache) [hier](#).

Förderung nachhaltiger Politikkonzepte zur sozialen Sicherheit und einer vernünftigen Steuerung von Systemen der sozialen Sicherheit verdeutlicht.

195. Das Amt hat auch darauf hingewirkt, dass die Sozialpartner bei der Erarbeitung und Durchführung von Sofortmaßnahmen zur Bewältigung von COVID-19 konsultiert werden. Über ein von der Regierung Deutschlands finanziertes Projekt gewährt die IAO Einkommensunterstützung für über 260.000 Beschäftigte in der Bekleidungsbranche in Äthiopien, Bangladesch, Indonesien, Kambodscha und der Demokratischen Volksrepublik Laos. Die IAO hat sichergestellt, dass dreigliedrige Partner eine zentrale Rolle bei der Konzeption und Abwicklung der Auszahlung von Mitteln spielen.

► Kasten 4.5. Beispiele für die Unterstützung der Sozialpartner bei der Stärkung des Sozialschutzes

Argentinien: Die IAO unterstützte die Einrichtung des Koordinierungsausschusses und der Überwachungsgruppe für die Ausarbeitung des DWCP im Rahmen einer dreigliedrigen Vereinbarung, womit sie auch sicherstellen wollte, dass der Strategieplan des Ministeriums für Arbeit, Beschäftigung und soziale Sicherheit auf den DWCP abgestimmt wird. Diese Plattform wurde als entscheidender Faktor dafür angesehen, dass Ergebnisse im Bereich Sozialschutz erreicht wurden, etwa die Ausweitung des Sozialschutzes auf verletzbare Gruppen, die Unterzeichnung eines binationalen Abkommens über migrantische Hausangestellte mit Paraguay und die Ratifizierung der Übereinkommen Nr. 102 und Nr. 189.

Kambodscha: Die IAO unterstützte die Einführung der obligatorischen Krankenversicherung, indem sie einen kontinuierlichen Dialog zwischen der Regierung, der kambodschanischen Vereinigung der Arbeitgeber und Wirtschaftsverbände sowie dem kambodschanischen Gewerkschaftsbund und anderen Arbeitnehmervertretern förderte. Durch dieses Verfahren konnte sich während einer siebenjährigen Pilotphase (2009–16) schrittweise ein Konsens über die Gestaltung des Systems herausbilden, das 2016 per Unterdekret vollständig eingeführt wurde. Seit 2020 sind 2,6 Millionen Beschäftigte, darunter Selbstständige, krankenversichert. Das Verfahren kam auch beim Rentensystem zur Anwendung, dessen Einführung für Anfang 2021 erwartet wird.²

Kamerun: In Zusammenarbeit mit den Arbeitgeberverbänden – konkret mit dem Groupement inter-patronal du Cameroun (GICAM) – wurde ein Leitfaden zur sozialen Sicherheit für KMU erarbeitet, verbreitet und in Schulungen eingesetzt. Dieser Leitfaden wird derzeit auch von Arbeitnehmerverbänden und dem Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit verwendet und verteilt. Ähnliche Leitfäden unter Beteiligung der Arbeitgeberverbände sind in anderen Nachbarländern geplant. Außerdem wurden im Zuge der Einführung des Systems für allgemeine Gesundheitsversorgung Arbeitnehmerverbände dabei unterstützt, der Regierung Empfehlungen zur Funktionsweise des Systems und insbesondere zu einem 2018 vorgelegten Gesetzesentwurf zur Krankenversicherung zu unterbreiten; dies ermöglichte ihnen eine Vertretung im Verwaltungsrat des Fonds für allgemeine Gesundheitsversorgung.

Demokratische Republik Kongo: Entsprechend einem über den dreigliedrigen Nationalen Arbeitsrat vermittelten Ersuchen des kongolesischen Unternehmerverbands (FEC) und des Arbeitnehmerverbands (Intersyndicale des travailleurs) trug die IAO dazu bei, die Differenzen zwischen dem Nationalen Institut für soziale Sicherheit (INSS) und den Sozialpartnern in Bezug auf die Methode zur Rentenberechnung beizulegen. In diesem Zusammenhang wirkte das IAA an einer dreigliedrigen Tagung im Mai 2016 und einer versicherungsmathematischen Studie über das INSS mit. Die von ihm vorgeschlagenen Reformen wurden vom dreigliedrigen Nationalen Arbeitsrat im Juli 2018 angenommen, und die Empfehlungen traten im Januar 2019 zur Zufriedenheit aller Beteiligten in Kraft.

Ecuador: 2017 ersuchten die ecuadorianischen Gewerkschaften Frente Único de Trabajadores (FUT), Unión Nacional de Educadores (UNE) und Internacional de Servicios Públicos (ISP) das Amt aufgrund ihrer Bedenken hinsichtlich der finanziellen und versicherungsmathematischen Tragfähigkeit des Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) um fachliche Unterstützung. Den Sozialpartnern war es so möglich, sich auf der Grundlage von soliden Fakten und Empfehlungen

des Amtes am Dialog zu beteiligen und in die Beschlüsse des Verwaltungsrats des IESS über Abhilfemaßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Tragfähigkeit der vom IESS verwalteten Systeme einzubringen.

Mexiko: 2016 wurde die Kapazität für den sozialen Dialog durch eine neunteilige Schulungsreihe zur sozialen Sicherheit und zur Formalisierung von Beschäftigung gestärkt, die in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit und der Gewerkschaft Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) für 470 Gewerkschaftsführer aus 27 Bundesstaaten veranstaltet wurde. 2017 wurde ebenfalls in Zusammenarbeit mit der CROC ein zweiter Zyklus von acht Schulungen abgehalten, an denen rund 400 weitere Sektionsleiter teilnahmen. Dank dieser Schulungen konnten die Gewerkschaftsführer die Interessen der Arbeitnehmer kompetent vertreten und sie zu einem verbesserten Anmeldeverhalten bewegen, was dazu beitrug, dass die Zahl der Anmeldungen beim mexikanischen Institut für Soziale Sicherheit (IMSS) von 17,6 Millionen (Dezember 2016) auf 20,4 Millionen (Juli 2019) stieg.

¹ IAA, *A Synthesis Review*, S. 25. ² IAA, *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors*, Genf, 2018.

Gewonnene Erkenntnisse

196. In der zusammenfassenden Auswertung wurden die positiven Ergebnisse dokumentiert, die der soziale Dialog als wesentliches Element bei der Entwicklung von Politikkonzepten und Programmen zum Sozialschutz erbringt. Ferner konnten die Mitglieder dank sozialer Dialoge Konsenslösungen erarbeiten und ihre Anstrengungen und Ressourcen zusammenführen, um die soziale Absicherung auszuweiten.¹⁴⁸ Von dem IAA geförderte Dialogprozesse haben die nationale Prioritätensetzung für die Sozialschutzpolitik stark beeinflusst. Die dreigliedrige Vertretung sollte jedoch durch die effektive Beteiligung der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter an der Steuerung der Sozialschutzsysteme, einschließlich des Basisschutzes, weiter ausgebaut werden.
197. Während die Tätigkeiten des Amtes zur Förderung des sozialen Dialogs über den Sozialschutz in einigen Ländern, wie oben gezeigt, von Erfolg gekrönt waren, erwiesen sie sich andernorts als relativ anspruchsvolle Aufgabe. Die mit Unterstützung des Amtes eingerichteten oder mit neuem Leben erfüllten nationalen Institutionen für den sozialen Dialog stoßen immer noch auf Schwierigkeiten, wenn es um die Förderung dreigliedriger Diskussionen und Konsultationen zum Thema Sozialschutz geht, vor allem im Hinblick auf Reformen der Renten- und Gesundheitssysteme, die Konzeption und Einführung sozialer Basisschutzniveaus und die Überwachung der Ausweitung des Sozialschutzes. Es wäre erforderlich, den durch die ABND initiierten gesamtstaatlichen Ansatz bei der Durchführung von Rentenreformen oder Diskussionen über finanzpolitische Spielräume für den Sozialschutz zu verstärken, da diese in manchen Ländern immer noch als ausschließliches Vorrecht der Finanzminister ohne Einbindung der Sozialpartnern betrachtet werden. Eine ähnliche Tendenz war beim Umgang mit Sofortmaßnahmen zur Bewältigung von COVID-19 erkennbar, wo die Beiträge der Sozialpartner aus Gründen der Zweckdienlichkeit oft nicht beachtet wurden.¹⁴⁹ Es ist entscheidend wichtig, sicherzustellen, dass die Sozialpartner konsultiert und ihre Kapazitäten aufgebaut werden, um kurzfristige Maßnahmen mit der längerfristigen Entwicklung nachhaltiger Sozialschutzsysteme zu verknüpfen.

¹⁴⁸ IAA, *A Synthesis Review*, Abschn. 4.3.

¹⁴⁹ IAA, „*The Role of Social Dialogue in Formulating Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis*“, 2020.

4.4. Fachberatungsdienste: Unterstützung der Mitgliedsgruppen im Rahmen der DWCP

- 198.** Die vom Amt auf Anfrage bereitgestellten Fachberatungsdienste sind eine wesentliche Dienstleistung zur Deckung der Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen, darunter derjenigen, die in der Allgemeinen Erhebung von 2019 ermittelt wurden, und tragen den Empfehlungen der Aufsichtsorgane (insbesondere des CEACR und des Ausschusses für die Durchführung der Normen) Rechnung. Das Amt war bestrebt, den Mitgliedsgruppen im Einklang mit den DWCP und den UNDAF/UNSDCF zeitgerechte und hochwertige fachliche Unterstützung bei der umfassenden Überprüfung ihrer Systeme der sozialen Sicherheit oder bei speziellen Reformen zur Stärkung bestehender bzw. der Einführung neuer Systeme oder Programme bereitzustellen.
- 199.** Angesichts der Notwendigkeit, bei der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Sozialschutz einen kohärenten und zielgerichteten Ansatz zu verfolgen, führte das IAA 2016 ihr Flaggschiffprogramm ein.¹⁵⁰ Das Programm beruht auf vier Pfeilern: (1) Unterstützung im Land selbst bei der Entwicklung von nationalen Sozialschutzstrategien, der Gestaltung und Reform von Sozialschutzsystemen und deren Umsetzung bzw. der Verbesserung ihrer Funktionsweise; (2) themenbezogene Unterstützung durch spezifische fachliche oder grundsatzpolitische Beratungsdienste „auf Anfrage“; (3) Entwicklung praktischer Kenntnisse, um die Kapazitäten der Mitgliedsgruppen zu verbessern, den Ansatz des Amtes zu standardisieren und dessen Wirkung zu steigern; (4) Aufbau strategischer Partnerschaften, um die Maßnahmen der IAO um ein Vielfaches auszuweiten. Mit dem Flaggschiffprogramm konnten in weniger als fünf Jahren 100 Millionen US-Dollar mobilisiert werden, und zwar über globale und dezentrale Partnerschaften mit traditionellen und neuen Gebern (44 Prozent), der Europäischen Union (16 Prozent), gemeinsamen UN-Fonds (31 Prozent) und dem Privatsektor (4 Prozent), inländische Mittel und Entwicklungsbanken (jeweils 3 Prozent). Dadurch war es möglich, den einschlägigen Sachverstand über das Globale Fachteam auszuweiten, das die Mitgliedsgruppen direkt unterstützte, und eine Fachstelle mit verschiedenen Kompetenzbereichen einzurichten: versicherungsmathematische Dienste, Sozialschutz im Bereich Gesundheit, öffentliche Finanzverwaltung, Politik- und Rechtsentwicklung, Ausweitung auf die informelle Wirtschaft, Managementinformationssysteme und andere. In der Region Asien und Pazifik wurden 2019 ein Kompetenzzentrum für Sozialschutz im Gesundheitsbereich und eine regionale Fachstelle für versicherungsmathematische Dienste zur Unterstützung der Mitgliedstaaten des ASEAN eingerichtet.
- 200.** Durch ihr Flaggschiffprogramm hat das IAA zu institutionellen Veränderungen beigetragen, die die Absicherung der Menschen in den Programmländern verbessert haben. Zu ihrer Messung und Konsolidierung wird ein Online-Instrument verwendet, das den Beitrag der IAO zur Verwirklichung der den Sozialschutz betreffenden SDG belegen kann. Das Programm ermöglichte außerdem die Mobilisierung von Ressourcen über ihre vorrangigen Länder hinaus; dazu zählen auch Landesprogramme nach dem UN-Ansatz der „Einheit in der Aktion“ in 30 Ländern.
- 201.** 2016 legte das IAA das Globale Programm für Versicherung und Schutz bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten auf, das die Mitgliedsgruppen im Gefolge der Rana-Plaza-Tragödie in Bangladesch unterstützen soll, bei der die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten sowie

¹⁵⁰ IAA, „Building Social Protection Floors for All: ILO Global Flagship Programme“, o.D.

der mangelnde Zugang zu angemessenen Leistungen finanzieller wie medizinischer Art und anderen relevanten Versorgungsangeboten zutage getreten waren.

4.4.1. Strategien zur Ausweitung der sozialen Sicherheit

- 202.** Die Entwicklung von Sozialschutzstrategien ist ein Prozess mit folgenden wiederkehrenden Schritten: fachliche Arbeiten zur Analyse der gesetzlichen und effektiven Absicherung sowie der Angemessenheit von Leistungen, Ermittlung von Regelungslücken und Durchführungsproblemen, Konsensbildung zu den Szenarien für die Gestaltung oder Reform von Systemen, Bewertung ihrer Kosten und Wirkung, Ermittlung von Finanzierungsoptionen, Anpassung der Szenarien und letztlich Annahme der Strategie. Das IAA profilierte sich unter den Entwicklungspartnern durch die Förderung ihrer zweidimensionalen Strategie (siehe Abbildung 1.1), die sich einer Mischung von Ansätzen und Finanzierungsmechanismen (beitragsabhängige und steuerfinanzierte Maßnahmen) bedient, um greifbare Ergebnisse bei der Ausweitung der Absicherung zu erzielen und den Zugang zu umfassendem und angemessenem Schutz für mehr Menschen zu gewährleisten. Zu diesem Zweck hat das Amt nationale Anstrengungen zur Entwicklung nationaler Strategien und Fahrpläne für den Sozialschutz unterstützt.

Geschlechtergleichstellung und Fähigkeit, auf spezielle Bedürfnisse einzugehen

- 203.** Als Beitrag zur Bewältigung der Herausforderungen für Frauen, die sehr oft einen unverhältnismäßig hohen Anteil an den Beschäftigten in der informellen Wirtschaft ausmachen, weniger verdienen als Männer und aufgrund ihres größeren Anteils an unbezahlter Pflegearbeit ihre berufliche Laufbahn häufiger unterbrechen, müssen die Sozialschutzsysteme sowohl konzeptionell als auch hinsichtlich der Leistungserbringung geschlechtergerecht sein. Das Amt hat die Länder dabei unterstützt, ihre steuerfinanzierten Systeme ebenso wie ihre Sozialversicherungssysteme zu stärken, unter anderem durch Änderungen der Rentenformeln, die Aufnahme von Betreuungsgutschriften und Mindestleistungen, die Ausweitung des Mutterschutzes, die Einführung von Vaterschafts- und Elternurlaub und die Stärkung der Garantien für einen sozialen Basisschutz.¹⁵¹
- 204.** Das Amt hat unter anderem zu folgenden Ergebnissen beigetragen: Ausarbeitung von Konzepten zum Mutterschutz, z. B. in Ghana (2015) und Sambia (2015), Einführung von Systemen für Leistungen bei Mutterschaft, wie in Nepal durch das 2017 verabschiedete Gesetz Nr. 2074 über beitragsfinanzierte soziale Sicherheit oder in Lesotho (2012) mit der Gründung der Organisation für soziale Sicherheit von Lesotho, Ausweitung der Systeme für Leistungen bei Mutterschaft durch Politik- und Rechtsberatung zu entsprechenden Regelungen, beispielsweise in Argentinien auf Hausangestellte (Gesetz Nr. 26.844 von 2014), Verbesserung der Bestimmungen zu Leistungen bei Mutterschaft, wie in Vietnam mit der Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs auf sechs Monate und der Einführung von Vaterschaftsurlaub, Umwandlung eines Systems für Arbeitgeberhaftung in eine Sozialversicherung, wie in Jordanien (2016–17) und Ruanda (2015), Entwicklung von Regelungen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung, wie die Angleichung des Renteneintrittsalters, die die Beitragszeit von Frauen verlängert, etwa in Polen (2012), und Einführung einer Vaterschaftszulage, wie in Zypern (2017).

¹⁵¹ Elaine Fultz, *Strengthening Gender Mainstreaming in the International Labour Organization's Social Protection Advisory Services* (2017), vervielfältigt.

Ausweitung auf Beschäftigte in der informellen Wirtschaft und in ländlichen Gebieten

- 205.** Durch ihre Interventionen auf Landesebene leistete das IAA spezielle Unterstützung zur Ausweitung der Absicherung auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber in der informellen Wirtschaft, darunter in KMU, und zur Erleichterung ihres Übergangs zur formellen Wirtschaft im Einklang mit der Empfehlung Nr. 204. Dabei werden Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft durch entsprechende Interventionen in den Geltungsbereich der gesetzlichen Bestimmungen aufgenommen und die Systeme an ihre besondere Situation angepasst, insbesondere unter Berücksichtigung ihrer begrenzten Beitrags- und Verwaltungskapazitäten (Kasten 4.6).

► Kasten 4.6. Unterstützung seitens des IAA bei der Ausweitung des Sozialschutzes in Sambia

Das IAA unterstützt die Regierung Sambias seit vielen Jahren bei der Ausweitung der sozialen Absicherung, darunter auf Beschäftigte in der informellen Wirtschaft. In Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit und dem sambischen Bund der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie im breiteren Rahmen der UN, der Organisationen der Zivilgesellschaft und anderer Interessengruppen leistete die IAO 2014 und 2015 Hilfestellung bei der Ausarbeitung der nationalen Sozialschutzpolitik im Einklang mit den in den internationalen Arbeitsnormen, einschließlich der Empfehlungen Nr. 202 und Nr. 204, verankerten Grundsätzen. 2017 wurde ein Gesetzesentwurf zur nationalen Sozialschutzpolitik mit Unterstützung des IAA fertiggestellt. Er sieht die Einführung und institutionelle Reform eines beitragsunabhängigen grundlegenden Sozialschutzes und eines gesetzlichen beitragsfinanzierten nationalen Systems der sozialen Sicherheit, darunter Renten, Einkommensschutz bei Mutterschaft, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und eine soziale Absicherung im Krankheitsfall, sowie die Ausweitung des Schutzes auf Beschäftigte in der informellen Wirtschaft, darunter Hausangestellte, vor. Zudem hat die IAO speziell auf die Arbeitgeber von Hausangestellten ausgerichtete Kommunikationsaktivitäten unterstützt. Diese Maßnahmen haben dazu geführt, dass die Alterssicherung entsprechend dem überarbeiteten Rahmen des nationalen Amtes für Rentenversicherung (NAPSA) auf 850.000 Beschäftigte im formellen Sektor und 30.000 Beschäftigte in der informellen Wirtschaft ausgeweitet wurde.

Darüber hinaus leistete das IAA rechtliche Unterstützung bei der Abfassung des nationalen Krankenversicherungsgesetzes, was 2018 letztlich zum Erlass des Gesetzes führte. Mit dem nationalen Krankenversicherungsgesetz soll die Gesundheitsversorgung ausgeweitet werden, darunter auch auf Beschäftigte in der informellen Wirtschaft.

Zudem erleichterte das IAA die Ausarbeitung des integrierten Rahmens für Programme eines grundlegenden Sozialschutzes (IFBSPP). Er wurde 2019 eingeführt und dient als erstes Politikkonzept der Regierung zur Ausweitung und Koordinierung staatlich betriebener Sozialhilfeprogramme in Sambia.

Als Reaktion auf die COVID-19-Krise hat die Regierung mit Unterstützung des IAO und der UN ein Sofortprogramm für Transferzahlungen für 249.200 Haushalte (etwa 1,2 Millionen Menschen) aufgelegt, das sich speziell an verwaiste und schutzbedürftige Kinder, ältere Menschen, Behinderte und Beschäftigte in der informellen Wirtschaft richtet.

- 206.** Einer der entscheidenden Schritte zur Ausweitung der Absicherung besteht darin, Arbeitnehmer und KMU in die Regelungen zur sozialen Sicherheit und zum Arbeitsrecht einzubeziehen. Zu der umfassenden Unterstützung, die geleistet wurde, zählen auch zusätzliche Maßnahmen zur Vereinfachung der Verwaltungsabläufe, zur Anpassung der Beitragserhebung und zur Sensibilisierung. Indem das Amt die Koordinierung der Beschäftigungs-, Steuer- und Sozialschutzpolitik unterstützte, förderte es die Herausbildung eines beschäftigungsfreundlichen makroökonomischen Politikrahmens, der die Schaffung formeller

Arbeitsplätze fördern, den Übergang zur Formalität erleichtern und die finanzielle Tragfähigkeit der beitragsfinanzierten Sozialschutzsysteme erhöhen soll (Kasten 4.7).¹⁵²

- 207.** Die COVID-19-Pandemie hat deutlich gemacht, dass es dringend notwendig ist, Lücken in der sozialen Absicherung zu schließen und Sozialschutzsysteme zu konzipieren, auszuweiten und zu stärken. Insbesondere treffen viele Länder derzeit Maßnahmen zur Einführung eines Schutzes bei Arbeitslosigkeit oder zu seiner Ausweitung und koordinieren diese mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Arbeitsvermittlungsdiensten, die die Arbeitsplatzförderung unterstützen. Das Amt hat von den Ländern 23 Ersuchen um Unterstützung bei diesen Bemühungen erhalten, was die Möglichkeit bietet, kurzfristige Maßnahmen mit einer längerfristigen Entwicklung des Sozialschutzes zu verbinden. Beispiele für aktuelle IAO-Maßnahmen sind: Unterstützung Mexikos bei der Entwicklung eines integrierten Ansatzes, der kurzfristige Sofortmaßnahmen im Bereich des Sozialschutzes mit langfristigen Lösungen zur Erleichterung eines gerechten Übergangs kombiniert; Unterstützung Armeniens bei der Erarbeitung einer integrierten beschäftigungs- und sozialschutzpolitischen Reaktion zur Bewältigung der Auswirkungen von COVID-19; Unterstützung Tadschikistans bei der Kombination und Formulierung von Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung, Sozialschutz und Formalisierung; Unterstützung Usbekistans, das sein Programm für öffentliche Arbeiten derzeit ausweitet und es mit der Anmeldung von Arbeitnehmern im Sozialschutzsystem verknüpft; Entwicklung einer Arbeitslosenversicherung in Eswatini.

► **Kasten 4.7. Beispiele für die Unterstützung seitens des IAA bei der Ausweitung des Sozialschutzes**

In **Peru** nahm das Arbeitsministerium die sektorspezifische Strategie zur Formalisierung der Beschäftigung für 2014–16 an, mit der die informelle Erwerbstätigkeit im Privatsektor reduziert werden soll. Das IAA trug zur Festlegung der Strategie bei. Parallel dazu unterstützte sie die Ausarbeitung der nationalen Politik für soziale Sicherheit (2015), die der Notwendigkeit Ausdruck verlieh, geeignete Bedingungen für die Schaffung produktiver Beschäftigung mit sozialer Sicherheit zu fördern. Darüber hinaus wurden die Kapazitäten der Mitgliedsgruppen, insbesondere der im nationalen Rat zur Förderung von Arbeit und Beschäftigung vertretenen dreigliedrigen Akteure, gestärkt.

In **Mexiko** leistete das IAA 2017 und 2018 Beiträge zu den Strategien der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen zur Formalisierung von KMU im Einzelhandel. Die aus der praktischen Arbeit mit 1.000 KMU gewonnenen Erkenntnisse zeigten, wie wichtig die Koordinierung zwischen Unternehmensregistern, Steuerbehörden und Systemen der sozialen Sicherheit ist.

In **Kamerun** wurden mit der Hilfe des IAA die Verwaltungsverfahren für die Anmeldung und Prämienzahlung vereinfacht und Verbindungen zwischen dem System für soziale Sicherheit und den Verbänden und Genossenschaften der Beschäftigten im informellen Sektor hergestellt, um die Anmeldung von Beschäftigten in der informellen Wirtschaft und der Landwirtschaft zu erleichtern. In diesem System sind nun mehr als 200.000 Beschäftigte im informellen Sektor erfasst.

In **Thailand** trug das IAA zur Überarbeitung des Gesetzes über soziale Sicherheit (2015) bei, mit dem der Absicherung bei Krankheit und Unfällen, Mutterschaft, Tod, Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit durch entsprechende Leistungen auf 3 Millionen Selbstständige und Beschäftigte in der informellen Wirtschaft ausgeweitet wurde.

¹⁵² In IAA, *A Synthesis Review*, wurde auf die positiven Ergebnisse der Tätigkeiten des Amtes zur Ausweitung sozialer Basisschutzniveaus mit der Feststellung hingewiesen, dass die Produkte des IAA nützliche Erkenntnisse zu den verschiedenen Instrumenten, Praktiken, Normen und Gesetzen geliefert hätten, die potenziell zur Ausweitung sozialer Basisschutzniveaus in den Projektländern und darüber hinaus beitragen könnten.

In **Vietnam** wurden 2019 im Rahmen einer Studie analysiert, warum Arbeitnehmer in KMU mit geringerer Wahrscheinlichkeit sozialversichert sind. Auch in Vietnam und Indonesien wurden Studien durchgeführt, um die Auswirkungen einer sozialen Absicherung auf die Produktivität von KMU zu erforschen. Diese Studien fließen in die Politikdebatte ein, die in Vietnam über die Ausweitung des Versicherungsschutzes geführt wird

- 208.** Die Verwirklichung einer allgemeinen Gesundheitsversorgung und die Schließung von Lücken in der Gesundheitsversorgung, insbesondere in der informellen Wirtschaft, hat in vielen Mitgliedstaaten einen hohen Stellenwert. Die Notwendigkeit, die Lücken in der Absicherung zu schließen, ist infolge der COVID-19-Pandemie noch dringlicher geworden. Die fachliche Unterstützung seitens des IAA erstreckte sich unter anderem auf die Standortbestimmung des Sozialschutzes im Gesundheitsbereich auf Landesebene, die Gestaltung allgemeiner Krankenversicherungssysteme, Überzeugungsarbeit und Schulungen der Mitgliedsgruppen. In Kamerun beispielweise leitet das IAA die Bemühungen einer Gruppe von Partnern (WHO, Weltbank, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), französische Agentur für Entwicklung und Internationale Entwicklungsbehörde der Vereinigten Staaten (USAID)) im Bereich Gesundheitsversorgung. Mit seiner breiteren Palette an fachlicher Unterstützung erleichterte das Amt die dreigliedrigen Konsultationen während des gesamten Prozesses und förderte so die zunehmende Übernahme von nationaler Eigenverantwortung. Mit der Annahme des neuen Systems durch die Regierung und seiner effektiven Umsetzung ab Januar 2021 wird ein enormer Schritt zur Verwirklichung der SDG-Zielvorgaben 1.3 und 3.8 geleistet.
- 209.** In der Demokratischen Volksrepublik Laos unterstützte das IAA die Entwicklung des nationalen Krankenversicherungssystems durch Machbarkeitsstudien, Sensibilisierungsmaßnahmen, Rechtsgutachten zu dem 2012 verabschiedeten Erlass über die nationale Krankenversicherung und die Erarbeitung von Leitlinien für die Durchführung eines Pilotprojekts. Auf der Grundlage dieser und anderer erfolgreicher Entwicklungen richtete das IAA eine regionale Fachstelle ein, welche die ASEAN-Länder, die sich zur Verwirklichung einer allgemeinen Gesundheitsversorgung bekennen, durch fachliche und grundsatzpolitische Beratungsdienste unterstützen soll. Die Fachstelle leistet Unterstützung im Land und stellt Lernangebote im Rahmen der Süd-Süd-Zusammenarbeit bereit, die auf den Aufbau der institutionellen Kapazitäten und die finanzielle Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme im Bereich Gesundheit in der Demokratischen Volksrepublik Laos, Myanmar und Vietnam gerichtet sind. Zudem entwickelt sie eine regionale Wissensgrundlage für Sozialschutz im Gesundheitsbereich. Nach ihrer vollständigen Inbetriebnahme in der ASEAN-Region soll sie in Afrika und anderen Regionen repliziert werden.
- 210.** Eine Priorität der Unterstützung, die die IAO gewährt, ist der Zugang zu HIV-sensitivem Sozialschutz, wofür sie auf ihr umfassendes Ressourcenpaket, darunter ihren Leitfaden zu HIV/Aids in der Welt der Arbeit (2011) und die Initiative VCT@WORK (2013) zurückgreift. In Kenia zum Beispiel führten der Verband kenianischer Arbeitgeber und die Zentrale Organisation der Gewerkschaften in Zusammenarbeit mit dem Gemeinsamen Programm der Vereinten Nationen zu HIV/Aids (UNAIDS) zwischen 2013 und 2019 ein innovatives Programm durch, das den Zugang zu HIV-Tests in der informellen Wirtschaft verbessern und den Zugang zu nationalen Sozialschutzsystemen erleichtern sollte und auch Aufklärung über HIV und Sensibilisierung für die Bedeutung der Anmeldung bei dem nationalen Krankenversicherungsfonds und dem nationalen Fonds für soziale Sicherheit beinhaltete. Durch die vereinfachte Anmeldung am Schalter oder online konnten über 100.000 Arbeitnehmer

erreicht werden, was maßgeblich dazu beitrug, den Zugang zu Pflege und Behandlung für HIV-positive Menschen zu verbessern.¹⁵³

Ausweitung auf Arbeitsmigranten

- 211.** Ein Schwerpunkt der grundsatzpolitischen Unterstützung, die das IAA leistet, besteht darin, die Gleichbehandlung von Arbeitsmigranten und Staatsangehörigen zu gewährleisten und die Ausweitung des Sozialschutzes sowie den effektiven Zugang dazu zu fördern, und zwar durch die Koordinierung der sozialen Sicherheit und Maßnahmen zur Erleichterung der Übertragbarkeit von Rechten und Leistungen im Bereich des Sozialschutzes.
- 212.** Die Unterstützung erstreckte sich unter anderem auf die Förderung der Ratifizierung und Umsetzung einschlägiger IAO-Übereinkommen, was dazu beitrug, dass Marokko 2019 das Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, ratifizierte und Madagaskar und Mauretanien ebenfalls 2019 das Übereinkommen (Nr. 143) über die Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, ratifizierten.
- 213.** Das Amt unterstützte die Ausarbeitung von bilateralen/multilateralen Vereinbarungen über soziale Sicherheit zwischen Herkunfts- und Zielländern, die die Gleichbehandlung und Übertragbarkeit von Ansprüchen und Leistungen im Bereich der sozialen Sicherheit gewährleisten sollen (PAIII.2). In der Republik Moldau beispielsweise trug die IAO zur Erarbeitung, Aushandlung und Umsetzung solcher Vereinbarungen mit Deutschland, Lettland, Litauen und Ungarn bei, unter anderem durch Sensibilisierungskampagnen und Ausbildungsmaßnahmen. Um Verpflichtungen auf regionaler Ebene herbeizuführen, die den Anstoß für Maßnahmen auf Landesebene geben, half das Amt 2018 und 2019 bei der Ausarbeitung eines Fahrplans für die Fertigstellung des Entwurfs einer Richtlinie des Rates der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) zur Koordinierung von Leistungen der sozialen Sicherheit im Gemeinsamen Markt der EAC (ein EAC-Instrument zur Koordinierung und Übertragbarkeit im Bereich der sozialen Sicherheit), der von den Partnerstaaten der EAC angenommen werden soll, und bei der Abfassung der Leitlinien zur Übertragbarkeit von Leistungen der sozialen Sicherheit in der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC), die von den Ministern für Arbeit und Beschäftigung und den Sozialpartnern im März 2020 angenommen wurden. Um den Sozialschutz von Arbeitsmigranten in ASEAN-Ländern zu verbessern, wurden 2017 gemeinsam mit dem ASEAN Empfehlungen erarbeitet, die als Verhandlungsgrundlage für bilaterale Abkommen zur sozialen Sicherheit gedacht sind. In den Golfstaaten wurde im Rahmen des Abu-Dhabi-Dialogprozesses mit Herkunfts- und Zielländern über Alternativoptionen für die Ausweitung der Absicherung auf Arbeitsmigranten diskutiert. Dabei wurde die Einrichtung einer internationalen Clearing-Stelle für soziale Sicherheit vorgeschlagen, mit der die Rechte im Bereich der sozialen Sicherheit in allen Ländern gewahrt und die Grenzen der aktuellen Regelungen zur Entschädigung bei Beschäftigungsende überwunden werden könnten. Ebenso stellte das Amt durch seine Beiträge sicher, dass der Zugang von Arbeitsmigranten zum Sozialschutz im Rahmen bilateraler Arbeitskräfteabkommen in die Ziele des Globalen Migrationspakts (2018)¹⁵⁴ aufgenommen wurde. Darüber hinaus leistet es Beiträge zu den Leitlinien der UN für bilaterale Vereinbarungen über Arbeitsmigration, was den Sozialschutz für Arbeitsmigranten betrifft.
- 214.** Ferner fördert das Amt weiter die Ausweitung der Absicherung auf Arbeitsmigranten und ihre Familien. In El Salvador trug das Amt 2017 zur Schaffung des Régimen de Salvadoreños

¹⁵³ UNAIDS und IAA, [VCT@WORK: Voluntary Confidential Counselling and HIV Testing for Workers](#), 2016.

¹⁵⁴ UN-Migrationspakt, [Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration](#), 2018.

en el Exterior (SALEX) bei, das den Familien von Arbeitnehmern im Ausland Versicherungsschutz bietet und schrittweise die Erfassung von 2 Millionen im Ausland lebenden und arbeitenden Salvadorianern durch das Institut für soziale Sicherheit El Salvadors gewährleisten soll. In Malaysia leistete das Amt auf Empfehlung des CEACR Unterstützung für die Organisation für soziale Sicherheit im Zusammenhang mit dem Übereinkommen (Nr. 19) über die Gleichbehandlung (Betriebsunfälle), 1925. Diese führte 2019 zur Verabschiedung eines Gesetzes, das Leistungen bei Arbeitsunfällen auf Arbeitsmigranten mit gültigen Papieren ausweitet und anderen Ländern als Modell dienen kann.

- 215.** COVID-19 ließ die eklatanten Lücken im Sozialschutz für Arbeitsmigranten und die nachteiligen Folgen eines unzureichenden Schutzes noch deutlicher zutage treten. In Honduras zum Beispiel wird derzeit im Wege einer Bestandsaufnahme zu der Frage, ob zurückkehrende Migranten und Binnenvertriebene in das Sozialschutzsystem einbezogen sind oder nicht, ein Plan zur Stärkung der nationalen integrierten Reaktion im Bereich des Sozialschutzes entwickelt. Im Rahmen der Aktivitäten des von der Europäischen Kommission finanzierten Projekts zur Steuerung der Migration im südlichen Afrika und in Zusammenarbeit mit Gewerkschaften und nichtstaatlichen Organisationen stellte das IAA rund 1.000 migrantischen Hausangestellten in Botsuana und Südafrika Bargeld und Nahrungsmittel zur Verfügung.¹⁵⁵
- 216.** Durch gemeinsame Beratungstätigkeiten zum Gesundheitsschutz ermittelten die IAO und das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) Wege zur Einbeziehung von Flüchtlingen in das nationale Sozialschutzsystem im Bereich Gesundheit in neun Ländern Afrikas: Burkina Faso, Dschibuti, Guinea, Kamerun, Demokratische Republik Kongo, Mauretanien, Ruanda, Senegal und Sudan. Machbarkeitsstudien führten zur Ausarbeitung von Vorschlägen für die Einbeziehung von Flüchtlingen in das nationale Sozialschutzsystem im Bereich Gesundheit und zur Veröffentlichung eines aktualisierten Handbuchs von IAO/UNHCR über diese Form des Schutzes für Flüchtlinge.

Sozialschutzsysteme, die Menschen mit Behinderungen einbeziehen

- 217.** Aus einem von der IAO und der International Disability Alliance moderierten Prozess ging eine gemeinsame Erklärung mit dem Ziel hervor, Sozialschutzsysteme entsprechend dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen so zu gestalten, dass sie diesen Personenkreis einbeziehen.¹⁵⁶ Ein gemeinsames Projekt der International Disability Alliance, der IAO und von UNICEF, das von der Partnerschaft der UN zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen finanziert wird, fördert die Ausarbeitung eines umfassenden Bündels praxisorientierter Leitfäden und Ausbildungsmaterialien auf der Grundlage von Ländererfahrungen. Diese Materialien werden derzeit in sieben Ländern erprobt und sollen auch in die ISPA-Instrumente integriert werden.

Ausweitung im Kontext von Krisen und Fragilität

- 218.** Das IAA ist in einer wachsenden Zahl von humanitären Kontexten tätig, in denen die staatlich organisierte soziale Sicherheit und Sozialhilfe starken Belastungen unterliegt, da infolge von Konflikten und anderen Schocks die Verwaltungskapazitäten geschwächt sind, die Nachfrage jedoch zugenommen hat. Der Ansatz des IAA zielt darauf ab, in Zusammen-

¹⁵⁵ In Südafrika arbeitete die IAO mit dem Bündnis der Hausangestellten IZWI und der Organisation zur Vernetzung der Rechte behinderter Migranten (DMRN) und in Botsuana mit der Gewerkschaft der Hausangestellten und ähnlicher Arbeitnehmer Botsuanas (BODAU) zusammen.

¹⁵⁶ IAO und IDA, *Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems*.

arbeit mit den zuständigen nationalen und internationalen Institutionen bestehende Systeme zu nutzen – nicht zu ersetzen –, um Leistungen und Dienste zu erbringen und humanitäre Maßnahmen an langfristigeren Zielen auszurichten, d. h. auf Rechte gegründete Ansprüche aus Sozialschutz und Beschäftigung einzuführen, lokale und institutionelle Kapazitäten aufzubauen und die Sozialschutzsysteme widerstandsfähiger gegenüber künftigen Schocks zu machen. Dies schlägt sich auch in verschiedenen Ausbildungs- und Beratungsinstrumenten nieder, beispielsweise im Sozialschutzmodul des offenen Massen-Online-Kurses (MOOC) der IAO zu Empfehlung Nr. 205.

- 219.** Zudem reagiert das Amt rasch auf unerwartete Notsituationen. Nach dem Ebola-Ausbruch in Westafrika 2014 übernahmen die IAO und UNICEF gemeinsam die Leitung der Arbeitsgruppe für Infrastruktur und Grundversorgung. Anhand der Bewertung des Wiederaufbaus nach der Ebolaepidemie speziell in den Bereichen Infrastruktur und Grundversorgung konnte aufgezeigt werden, dass die Schaffung eines nationalen sozialen Basisschutzes ein nachhaltiges Mittel zur Vermeidung derartiger Krisen darstellt, insbesondere in Ländern, die von Fragilität betroffen sind. Im Gefolge des Taifuns Haiyan in den Philippinen 2013 unterstützte das IAA eine integrierte Reaktion – im Rahmen des integrierten Programms für Existenzsicherung und Beschäftigung in Notlagen (DILEEP) –, die den Begünstigten des Programms für Beschäftigung in Notlagen eine soziale Absicherung über das nationale System der sozialen Sicherheit und die philippinische Anstalt für Krankenversicherung bot.¹⁵⁷ Die COVID-19-Krise hat gezeigt, dass das IAA in der Lage ist, ihre Fachunterstützung an den Bedarf der Mitgliedsgruppen anzupassen. In Ländern, in denen bereits Sozialschutzsysteme vorhanden waren, unterstützte das IAA die Institutionen der sozialen Sicherheit bei der Anpassung und dem Ausbau von Konzepten und Regelungen zur Ausweitung der Absicherung oder zur Erhöhung des Umfangs oder der Dauer der Leistungen. In Sri Lanka leitet die IAO ein aus dem Multi-Partner-Treuhandfonds der UN für die Bekämpfung und Überwindung von COVID-19 finanziertes Projekt zum Schutz von Arbeitsplätzen und Einkommen in Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen.
- 220.** Die COVID-19-Krise hat deutlich gemacht, wie wichtig ein mit anderen UN-Organisationen und Entwicklungspartnern koordiniertes Vorgehen im Hinblick auf eine wirksame Unterstützung der Länder ist. Das IAA reagierte erfolgreich auf die 2019 und 2020 ergangenen Aufforderungen des SDG-Fonds der UN zur Einreichung von Vorschlägen und sicherte so die Finanzierung von 31 neuen IAO-Projekten im Bereich des Sozialschutzes, die gemeinsam mit anderen UN-Organisationen umgesetzt wurden und den Beitrag der IAO zur sozio-ökonomischen Reaktion auf COVID-19 auf Landesebene erleichterten (siehe Kasten 4.8). Auf regionaler Ebene war das IAA in Asien und im Pazifik im Rahmen der themenbezogenen Koalition für Inklusion und Stärkung der Selbstbestimmung federführend an zwei Regionalberichten über COVID-19 und Sozialschutz beteiligt: an einem zu Beginn der Krise veröffentlichten Bericht mit einer Bestandsaufnahme der Sofortmaßnahmen in der Region und an einem weiteren, zukunftsorientierten Bericht zu den über die Sofortmaßnahmen hinaus erforderlichen Politikkonzepten. Diese Berichte dienten den UNCT als Orientierung für ihre Interventionen gegen COVID-19.

¹⁵⁷ IAA, *A Review of Social Protection Practices Through Health Insurance and Social Security Enrolment under the Emergency Employment and Livelihood Recovery Project for Typhoon Haiyan of the ILO*, 2015.

► Kasten 4.8. Unterstützung seitens des IAA bei der Reaktion der Mitgliedsgruppen auf COVID-19

Timor-Leste rief ein Programm für Transferzahlungen ins Leben, bei dem mehr als 214.000 Haushalte drei Monate lang monatlich 100 US-Dollar erhielten. Das Programm, dessen Volumen das Zehnfache aller vorangegangenen Programme betrug, konnte mit Unterstützung und Koordinierung von Entwicklungspartnern erfolgreich eingeführt werden. Das IAA war maßgeblich daran beteiligt, indem sie die Abstimmung zwischen den Organisationen steuerte und die flächen-deckende Einführung des Programms unterstützte.

In **Cabo Verde** wurde ein Solidaritätszuschuss in Form einer einmaligen Zahlung von 90 Euro für 30.000 Beschäftigte in der informellen Wirtschaft und für Beschäftigte mit einem Verdienst von monatlich weniger als 200 Euro eingeführt. Das IAA unterstützte die Umsetzung des Programms, indem sie Kriterien zur Ermittlung der Leistungsempfänger festlegte und das entsprechende Managementinformationssystem auswählte. Die Regierung war in der Lage, rasch auf die Auswirkungen von COVID-19 zu reagieren, vor allem dank der bisherigen Arbeit, die in Partnerschaft mit UN-Organisationen geleistet wurde, um das einheitliche Sozialregister einzurichten und die Methoden für die Durchführung sämtlicher Sozialhilfeprogramme zu verbessern.

In Ländern ohne ein umfassendes Sozialschutzsystem wurde Unterstützung bei der Einführung von Ad-hoc-Mechanismen zur Bereitstellung von Sofortprogrammen für Transferzahlungen geleistet. In **Kambodscha** unterstützte das IAA über das von der Generaldirektion Internationale Partnerschaften (GD INTPA) der Europäischen Kommission finanzierte Projekt für Sozialschutz und öffentliche Finanzverwaltung und im Rahmen der UN-Initiative für einen sozialen Basisschutz die Konzeption des COVID-19-Sofortprogramms für Transferzahlungen für Haushalte mit einer Ausweiskarte „IDPoor“. Über das im Juni 2020 eingeleitete Programm wurde mehr als eine halbe Million kambodschanischer Haushalte unterstützt, die im Besitz einer IDPoor-Karte sind.

In **Malawi** trug das IAA zur Konzeption des COVID-19-Finanzbeihilfeprogramms für städtische Haushalte (CUCI) bei, insbesondere zur Festlegung der Fallzahlen und zur Gestaltung der Auswahlkriterien, Mechanismen für die Zielgruppenauswahl und Koordinierungsstrukturen. CUCI wird 185.000 Haushalten in den wichtigsten städtischen Zentren des Landes zugutekommen. Um die längerfristige Bereitstellung von Sozialschutz zu stärken, verbessert die IAO zudem in Zusammenarbeit mit der GIZ die Fähigkeit der Bediensteten auf Bezirksebene zur Verwaltung von Sozialschutzprogrammen, und zwar unter Verwendung des im Rahmen der Süd-Süd-Zusammenarbeit angebotenen Peer-Learning-Pakets TRANSFORM.

In **Pakistan** wurde die von der IAO durchgeführte Analyse der Auswirkungen der Pandemie auf die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt von der Regierung genutzt, um ein Sofortprogramm für Transferzahlungen zu konzipieren und umzusetzen, das 144 Milliarden PKR an 12 Millionen Arbeitnehmer in prekären Arbeitsverhältnissen (Tagelöhner, informelle Wirtschaft) verteilte.

4.4.2. Die Bezahlbarkeit und tragfähige Finanzierung der sozialen Sicherheit gewährleisten

- 221.** Zur Verwirklichung eines universellen Sozialschutzes ist es unerlässlich, die Kosten der Ausweitung von Sozialschutzleistungen zu bestimmen, Finanzierungsmöglichkeiten zu ermitteln und ihre tragfähige, effiziente und sorgfältig koordinierte Umsetzung zu gewährleisten. Damit die Länder diese Analyse durchführen können, stellt das IAA von ihr entwickelte Instrumente zur Ausgabenanalyse, versicherungsmathematische Bewertung und Ermittlung von Finanzierungsstrategien für tragfähige Sozialschutzsysteme zur Verfügung (Tabelle 4.2). Darüber hinaus hat die IAO zur Entwicklung und Anwendung interinstitutioneller Instrumente für die Berechnung der Kosten und Finanzierung des Sozialschutzes beigetragen.

- 222.** Ein wichtiger Schritt im ABND-Prozess besteht in der Abschätzung der finanziellen Verpflichtungen, die für die Umsetzung der Empfehlungen zur Ausweitung des sozialen Basisschutzes eingegangen werden müssen. Das Kostenschätzungstool „Kurzevaluierungsprotokoll“ und ein Rahmen zur Analyse des finanzpolitischen Spielraums wurden entwickelt, damit die Länder ermitteln können, welche Finanzierungsoptionen ihnen zum Ausbau ihrer Sozialschutzsysteme und zur Umsetzung der Empfehlung Nr. 202 zu Gebote stehen.

► **Tabelle 4.2. Beispiele wichtiger Ergebnisse der von dem IAA geleisteten fachlichen Unterstützung bei Interventionen zur tragfähigen Finanzierung des Sozialschutzes**

Land	Fachberatungsdienste der IAO	Wichtige Ergebnisse der IAO-Unterstützung
Kambodscha	ABND einschließlich Kostenberechnung.	Aufnahme eines sozialen Basisschutzes in den nationalen Haushalt für den Zeitraum bis 2020.
Ägypten	Kostenberechnung und Analyse des finanzpolitischen Spielraums.	Informationsgrundlage für staatliche Maßnahmen zur Ausweitung des Sozialschutzes als Teil der Sozialschutzinitiative von 2017.
Mongolei	ABND einschließlich Kostenstudie.	Der Nachweis der Bezahlbarkeit eines sozialen Basisschutzes führte dazu, dass sich die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen zu seiner Einführung verpflichteten.
Thailand	ABND einschließlich einer Kostenstudie und ersten Analyse des finanzpolitischen Spielraums.	Unterstützung bei der Umsetzung der Empfehlungen des ABND-Berichts in Zusammenarbeit mit dem UNCT. Eine zweite ABND-Runde zur Bewertung von Fortschritten und Ermittlung anhaltender Lücken ist geplant.

Quelle: Verschiedene IAA-Berichte.

- 223.** Dank der IAO-Methodik für Sozialbudgets, die die Überprüfung der Ausgaben für den Sozialschutz und seiner Leistungsfähigkeit umfasst, konnte in vielen Mitgliedstaaten die Verwaltung der öffentlichen Finanzen für den Sozialschutz verbessert werden (PAII.1). In Burkina Faso zeigte die 2011 anhand dieser Methode durchgeführte Analyse Wege zur Schaffung eines nationalen Sozialschutzprogramms auf, das auch einen sozialen Basischutz für Jugendliche und ein Programm für die Verbesserung und Ausweitung des Sozialschutzes für Beschäftigte in der formellen und der informellen Wirtschaft vorsieht.
- 224.** Um die Kostenanalyse weiter zu vereinfachen, entwickelte das IAA 2015 den Kostenrechner für sozialen Basisschutz (PAII.(2i)). Der im Internet verfügbare Rechner ¹⁵⁸ lieferte die Angaben für ein 2017 von der IAO veröffentlichtes Grundsatzpapier ¹⁵⁹, aus dem hervorging, dass ein sozialer Basisschutz in den meisten Entwicklungsländern realisierbar ist. Die Ergebnisse

¹⁵⁸ Zum Kostenrechner für sozialen Basisschutz siehe [hier](#).

¹⁵⁹ Isabel Ortiz et al., *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*, ESS – Working Paper Nr. 58 (IAA, 2017), xi, Abs. 1.

von Simulationen können für eingehendere finanzielle, versicherungsmathematische und grundsatzpolitische Analysen verwendet werden.

- 225.** Das Amt erstellte ein Handbuch zum finanzpolitischen Spielraum, das den Mitgliedstaaten einen Rahmen für entsprechende Analysen bieten soll (Kasten 4.2), sowie mehrere Veröffentlichungen.¹⁶⁰ In Mosambik wird seit 2013 gemeinsam mit UNICEF jährlich eine Broschüre zum Thema „Haushalt in Kürze“ herausgegeben, die sich an Abgeordnete, politische Parteien, das Finanzministerium und die Medien richtet und wesentlich zur Vertiefung der Debatten über den finanzpolitischen Spielraum für den Sozialschutz beigetragen hat.¹⁶¹ Außerdem leistete das Amt im Kontext der weltweiten Diskussion zu Fortschritten bei der Verwirklichung der SDG regelmäßig Beiträge zum Bericht Financing for Sustainable Development Report der Interinstitutionellen Arbeitsgruppe für Entwicklungsfinanzierung. Mit den oben erwähnten neuen globalen Schätzungen der Finanzierungslücken beim Sozialschutz soll die weltweite Überzeugungsarbeit zugunsten einer größeren nationalen und internationalen Solidarität für den Sozialschutz und die Verwirklichung der SDG-Zielvorgaben 1.3 und 3.8 unterstützt werden.
- 226.** Im Hinblick auf eine vernünftige finanzielle Steuerung und Planung war das Amt den Mitgliedstaaten durch versicherungsmathematische Unterstützung und durch die Stärkung der Kapazitäten von Regierungen und/oder Einrichtungen der sozialen Sicherheit behilflich. Seit 2011 hat die IAA in 32 Ländern 52 Projekte für beitragsfinanzierte Systeme, insbesondere Rentensysteme, unterstützt (Tabelle 4.3). Sämtliche versicherungsmathematischen Berichte des IAA enthalten Empfehlungen zu Änderungen der Parameter der Systeme und sehr häufig auch zur Investitionspolitik und zur Verwaltung oder Steuerung im Einklang mit den in einschlägigen Normen dargelegten Grundsätzen. In vielen Berichten sind Kosten- und Gestaltungsoptionen sowie Empfehlungen und Ratschläge zur Ausweitung des Schutzzumfangs auf Selbstständige enthalten. In vielen Fällen resultierten diese Projekte in Gesetzesänderungen, mit denen die langfristige finanzielle Tragfähigkeit der Systeme verbessert wurde, und in der Einführung neuer Systeme. In Nepal beispielsweise trug das Amt zur Ausarbeitung des Gesetzes Nr. 2074 über die beitragsfinanzierte soziale Sicherheit von 2017 bei, mit dem acht Systeme der sozialen Sicherheit eingerichtet wurden. Die IAA unterstützte die Sensibilisierung der Interessenträger, lieferte Informationen für den sozialen Dialog, trug zur Abfassung des Gesetzes bei und führte die versicherungsmathematische Bewertung von fünf neuen Systemen durch, darunter das beitragsfinanzierte Rentensystem für privatwirtschaftliche Beschäftigte für die Angestellten-Vorsorgekasse, wo es bei der Abfassung der Regelungen behilflich war.

¹⁶⁰ Isabel Ortiz et al., *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*, ESS – Working Paper Nr. 48 (IAA, 2017).

¹⁶¹ UNICEF et al., *Mozambique – Budget Brief 2018: Social Action*, 2018.

► **Tabelle 4.3. Beispiele wichtiger Ergebnisse der versicherungsmathematischen Dienste des IAA für beitragsfinanzierte Systeme der sozialen Sicherheit**

Land und Jahr	Wichtiges Ergebnis, zu dem das IAA beigetragen hat
Arabische Staaten	
Jordanien (2012–14)	Reform des jordanischen Rentensystems, die zur Verabschiedung des neuen jordanischen Gesetzes Nr. 1 von 2014 über die soziale Sicherheit führte
Saudi-Arabien (2014)	Annahme gesetzlicher Bestimmungen zur Arbeitslosenversicherung für den Privatsektor und Schaffung eines neuen Systems für Arbeitslosenunterstützung
Asien	
Timor-Leste (2016)	Einrichtung des ersten nationalen Rentensystems für öffentliche Bedienstete
Thailand (2016)	Reformen, die zu einer größeren Tragfähigkeit des Systems führten (z. B. Erhöhung des Rentenalters)
Afrika	
Ägypten (2018–19)	2019 Annahme einer Rentenreform, die die langfristige finanziellen Tragfähigkeit des Rentensystems und zugleich die Beibehaltung der festgelegten Leistungen in angemessener Höhe gewährleistet
Lesotho (2013)	Einrichtung eines Systems der sozialen Sicherheit zur Verwaltung beitragsfinanzierter Sozialleistungen für Beschäftigte im Privatsektor und ihre Familien
Malawi (2018)	Umwandlung des Systems für Arbeitgeberhaftung bei Arbeitsunfällen in ein Versicherungssystem
Lateinamerika	
Costa Rica (2017)	Annahme einer Reform des Rentensystems zur Verbesserung seiner finanziellen und versicherungsmathematischen Tragfähigkeit während eines Zeitraums von 25 Jahren mit Auswirkungen auf knapp 1,6 Millionen aktive Beitragszahler und ihre Familien
Mexiko (2019)	Einrichtung eines universellen beitragsunabhängigen Rentensystems für 8 Millionen Leistungsempfänger ab Juli 2019

Quelle: IAA, „[Reporting on Results: Programme Implementation Reports](#)“, o.D.

- 227.** Vor dem Hintergrund finanzpolitischer Zwänge und des damit verbundenen Drucks, Leistungen drastisch zu reduzieren oder Sozialversicherungssysteme gänzlich abzuschaffen und durch eine Kombination aus einem garantierten Mindesteinkommen und Systemen mit festen Beiträgen zu ersetzen, trug die von dem IAA gewährte Unterstützung für Regierungen und Sozialpartner dazu bei, dass die Länder finanziell und sozial tragfähige Rentensysteme mit festgelegten Leistungen aufrechterhalten und so der Verpflichtung des Staates nachkommen konnten, Leistungen entsprechend den erworbenen Ansprüchen bereitzustellen.

4.4.3. Steuerung der sozialen Sicherheit

- 228.** Eine verantwortungsvolle Steuerung ist unabdingbar für ein tragfähiges Sozialschutzsystem, das seine sozialen und wirtschaftlichen Ziele erfüllt. Zur Steuerung gehören die Gestaltung der institutionellen Regelungen, der dem System zugrunde liegende Rechtsrahmen, das Finanzmanagement und die Finanzverwaltung, darunter Sensibilisierung und Aufklärung zum Sozialschutz, die Umsetzung und Überwachung der Systeme und Programme und das diesbezügliche Beschwerdemanagement sowie das System als Ganzes. Die Tätigkeiten des IAA in diesem Bereich finden in enger Zusammenarbeit mit der IVSS statt und beruhen auf einer Kombination aus IAO-Normen und damit zusammenhängenden IVSS-Leitlinien.¹⁶² Dank der Unterstützung des IAA war es möglich, die Verwaltung des Sozialschutzes durch einen integrierten Ansatz mit folgenden Elementen zu stärken: (i) Verbesserung der Anmeldung und, sofern erforderlich, der Beitragszahlung, (ii) Verbesserung der Koordinierung, z. B. durch eine zentrale Anlaufstelle oder integrierte Überweisungssysteme, (iii) Verbesserung von Managementinformationssystemen, (iv) Stärkung der Durchführungsmechanismen und v) Stärkung der Überwachung.
- 229.** In Indonesien unterstützt das Amt seit 2011 die Entwicklung eines integrierten Überweisungssystems bestehend aus einer integrierten Datenbank zu Leistungsempfängern und Programmen und einem Managementinformationssystem, das die Anmeldung, das individuelle Fallmanagement, den Zugang zu bestehenden Sozial- und Beschäftigungsprogrammen und die Systemüberwachung erleichtert. Die gestaffelte landesweite Einführung begann im Januar 2015. In Timor-Leste unterstützte das IAA die Gestaltung der Arbeitsabläufe und den institutionellen Aufbau des neu geschaffenen nationalen Instituts für soziale Sicherheit, das derzeit mit der Umsetzung des 2016 eingerichteten Systems der sozialen Sicherheit befasst ist. In Mosambik leistete das IAA zwischen 2012 und 2019 fachliche Unterstützung bei der Konzeptualisierung, Gestaltung, Entwicklung und Einführung des Managementinformationssystems für die Programme des nationalen Instituts für soziale Maßnahmen (INAS). Dieses „e-INAS“ ist seit Juli 2019 auf zentraler und dezentraler Ebene voll einsatzfähig.¹⁶³ Darüber hinaus beteiligte sich das IAA 2019 an der Einrichtung eines integrierten und umfassenden Überwachungs- und Evaluierungssystems für alle INAS-Programme, unter anderem durch entsprechende Ausbildungsmaßnahmen.

In Bezug auf die Fachberatungsdienste des IAA gewonnene Erkenntnisse

- 230.** Das IAA-Flaggschiffprogramm hat dazu beigetragen, die den Ländern gebotene fachliche Unterstützung auf der Grundlage eines dreistufigen Ansatzes zu strukturieren: dreigliedrige Gestaltung nationaler Strategien und Politikkonzepte zum Sozialschutz, Entwicklung und Reform von Sozialschutzsystemen und ihre Verankerung im Recht sowie Umsetzung von Sozialschutzsystemen, einschließlich der Verbesserung der Steuerung. Dank großer Anstrengungen zur Ressourcenmobilisierung konnte über die Projekte in den Ländern vor Ort fachliche und grundsatzpolitische Unterstützung bereitgestellt werden. Auf Anfrage wird fachliche Unterstützung für Rechts-, Gesundheits- und Managementinformationssysteme, versicherungsmathematische Arbeit, Finanzierung und Kommunikation über eine Fachstelle mit entsprechenden Spezialisten bereitgestellt. Das IAA hat ihre Erfahrung außerdem dazu genutzt, das praxisrelevante Wissen zu vertiefen, mit dem vielen weiteren Ländern geholfen und somit größere Wirkung erzielt werden kann. Auch durch den Aufbau

¹⁶² IVSS, „Die Leitlinien der IVSS“, o.d.

¹⁶³ Victoria Arboleda et al., *Best Practices: The Case of e-INAS in Mozambique: Development of Management Information System for Social Protection* (IAA, 2019).

strategischer Partnerschaften mit den Vereinten Nationen und anderen Akteuren auf nationaler und globaler Ebene konnte die Wirkung verstärkt werden.

- 231.** Mit ihrer Erfahrung hat das IAA dazu beigetragen, das universelle Recht auf soziale Sicherheit sowohl in innerstaatlichen Politikkonzepten, Gesetzen sowie Lenkungs- und institutionellen Strukturen als auch in globalen und regionalen Rahmenwerken zu verankern. Mit der Aufnahme des Sozialschutzes als Zielvorgabe für die Verwirklichung der Agenda 2030 wurde die Verpflichtung der Mitgliedsgruppen der IAO, dieses Recht für alle Wirklichkeit werden zu lassen, weiter bekräftigt. Allerdings muss noch mehr Evidenz aufgebaut werden – auch durch praxisorientierte Forschung in Verbindung mit Projekten der Entwicklungszusammenarbeit –, um den Nachweis zu erbringen, dass der Sozialschutz auch eine sinnvolle Investition mit beträchtlichen sozialen und wirtschaftlichen Vorteilen darstellt.
- 232.** Lücken in der Absicherung hängen mit Finanzierungslücken zusammen. Über das von der Generaldirektion Internationale Partnerschaften der Europäischen Kommission finanzierte Projekt für Sozialschutz und öffentliche Finanzverwaltung und andere Projekte muss das IAA ihre Mitgliedsgruppen weiter dabei unterstützen, mit Finanzministerien und internationalen Finanzinstitutionen zusammenzuarbeiten, um den finanzpolitischen Spielraum für den Sozialschutz zu erweitern sowie Finanzierungs- und Politikoptionen zu entwickeln, die auf dem Grundsatz der Solidarität beruhen. Sie muss die Zuweisung zusätzlicher internationaler Finanzhilfe für den Sozialschutz und deren Verwendung zur Stärkung einer nachhaltigen Mobilisierung inländischer Ressourcen weiter fördern. Zudem muss das IAA weiter für die Anwendung internationaler Leitprinzipien zur sozialen Sicherheit eintreten, damit diese als Richtschnur für die koordinierte finanzielle und fachliche Unterstützung der Länder beim Aufbau national festgelegter und in nationaler Eigenverantwortung stehender Sozialschutzsysteme dienen, die die gesamte Bevölkerung schützen und niemanden zurücklassen, finanziell tragfähig und sozial gerecht sind und sich auf eine solide Verwaltung und Steuerung stützen. Die fachliche Unterstützung des IAA für die Länder in den Bereichen Sozialschutz und öffentliche Finanzverwaltung liefert nützliche Erkenntnisse für die laufende Debatte über die Notwendigkeit eines Globalen Fonds für Sozialschutz.
- 233.** Bei den Bemühungen der Länder um eine tragfähige und angemessene Finanzierung besteht eine der größten Herausforderungen darin, dass sie von einigen internationalen Akteuren unter Druck gesetzt werden, ihre Finanzpolitik zu konsolidieren und die Verschuldung des Staates zu senken, was mitunter auch die Kürzung der Ausgaben für den Sozialschutz nach sich zieht. Politik- und reformbezogene Entscheidungen sollten daher auf einer fundierten Kostenberechnung und Analyse des finanzpolitischen Spielraums beruhen. Darüber hinaus wäre es hilfreich, wenn die IAO auch mit den Finanzministerien interagieren könnte – zum Beispiel während der Verhandlungen mit dem IWF im Rahmen der Konsultationen nach Artikel IV des IWF-Übereinkommens oder in der Phase, in der Programme ausgehandelt werden – um Erkenntnisse zu den makro- und sozioökonomischen Auswirkungen der Aufrechterhaltung und Erhöhung von Investitionen in den Sozialschutz zu liefern. Programme der Entwicklungszusammenarbeit in den Bereichen Sozialschutz und öffentliche Finanzverwaltung werden dem Amt helfen, diesbezüglich Ergebnisse zu erzielen.
- 234.** Der jeweilige politische und wirtschaftliche Kontext im Land, das nationale Engagement und die Kapazitäten der Interessenträger wirken sich direkt auf die Ergebnisse der IAA-Interventionen aus, weshalb eine systematischere Risikobewertung in der konzeptionellen Phase der Projekte ebenso notwendig ist wie die systematische Entwicklung der praxisbezogenen Kapazitäten von Regierungen sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden zur

Politikgestaltung und zur Umsetzung von Sozialschutzsystemen, einschließlich eines Basis-schutzes.¹⁶⁴

- 235.** Die Stärkung der Sozialschutzsysteme ist auch eine Frage des Aufbaus von Institutionen, der mehrere Jahrzehnte in Anspruch nehmen kann und ein langfristiges Engagement erfordert. Eine Herausforderung für das Amt besteht darin, dass sich der lange, in der Regel 10- bis 15-jährige Planungshorizont für Sozialschutzstrategien nicht mit dem Planungs- und Berichterstattungszyklus deckt, der die Vorlage von Ergebnissen innerhalb der Zweijahresperioden der IAO vorsieht. Das von der IAA im Rahmen ihres Flaggschiffprogramms entwickelte Instrument für die Ergebniskontrolle liefert über längere Zeiträume hinweg Belege für die Beiträge der IAO zur Verwirklichung von Strategien und Politikkonzepten im Bereich des Sozialschutzes und die Umsetzung von Systemen, die letztlich Auswirkungen auf das Leben der Menschen haben.

4.5. Kapazitätsentwicklung

- 236.** Initiativen zur Weiterentwicklung der Kapazitäten der Mitgliedsgruppen und anderer relevanter Interessenträger werden in sämtliche Interventionen des Amtes integriert.
- 237.** Um der Empfehlung der Evaluierung auf hoher Ebene von 2017 Rechnung zu tragen, wonach umfassende langfristige Ansätze für den Kapazitätsaufbau, die den Bedürfnissen der Mitgliedsgruppen auf Landesebene entsprechen, notwendig sind, nahm das ITC-ILO eine Prüfung der IAO-Strategie in diesem Bereich vor.¹⁶⁵ Ziel des dreigleisigen Ansatzes der IAO im Bereich Kapazitätsentwicklung¹⁶⁶ ist es, mit einer systemischen Antwort auf den Qualifizierungsbedarf von Einrichtungen der sozialen Sicherheit, dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und Entwicklungspartnern einzugehen, aber auch die breitere Öffentlichkeit zu schulen. Der Ansatz umfasst selbstständiges Lernen, Präsenzunterricht und Ausbildung am Arbeitsplatz.
- 238.** Um eine möglichst große Reichweite und einen kostengünstigen Zugang zu gewährleisten, erleichtert das Amt selbstständiges Lernen durch Wissensaustausch und andere einschlägige Instrumente, die über verschiedene Plattformen verbreitet werden. Dazu gehört die vom Amt entwickelte Toolbox, die wichtige Lernmaterialien wie die Rentenfibel, das Ratifizierungs-Toolkit und die Datenbank der IAO zum Sozialschutz (World Social Protection Database) enthält. Außerdem erarbeitet die IAO derzeit begleitend zu den modularen Leitfäden für bewährte Praxis (Kasten 4.2) eine Reihe von Online-Kursen.
- 239.** Auch unsere Partner, darunter Bedienstete der UN-Organisationen und anderer Entwicklungspartner, müssen in den Arbeitsnormen und Grundsätzen geschult werden, an denen sich die Unterstützung für die Länder orientieren sollte. Durch die 2009 gestartete UN-Initiative für einen sozialen Basisschutz trug die IAO dazu bei, den sozialen Basisschutz und die Empfehlung Nr. 202 stärker ins Bewusstsein zu rücken. Dies wurde im Kontext der UN-Reform noch wichtiger. Infolgedessen arbeitete die IAO 2018 mit dem Wissenszentrum für nachhaltige Entwicklung der UN-Fortbildungsakademie zusammen und entwickelte einen Online-Lehrgang für UN-Bedienstete zum Thema Sozialschutz für nachhaltige Entwicklung im Rahmen der Agenda 2030. Darüber hinaus arbeitet das Amt derzeit gemeinsam mit der SDG-Akademie des UN-Netzwerks „Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung“ an einem

¹⁶⁴ IAA, *A Synthesis Review*, S. 40.

¹⁶⁵ ITC-ILO, *ILO Social Protection Capacity Building Strategy* (2018).

¹⁶⁶ ITC-ILO, *ILO Social Protection Capacity Building Strategy*.

offenen Massen-Online-Kurs (MOOC) mit großer Reichweite (4.000 Teilnehmer) zum SDG 8, der auch ein Kapitel zum Sozialschutz enthält.

- 240.** Im Sinne einer Vertiefung der Qualifikationen wurden in Zusammenarbeit mit dem ITC-ILO verschiedene Präsenzlehrgänge entwickelt, um der Nachfrage der Mitgliedsgruppen nach speziellen Schulungen, unter anderem zur Politik, Steuerung und Finanzierung der sozialen Sicherheit, zu entsprechen (PAIV.1(ii)). In Partnerschaft mit dem P4H-Netzwerk für Sozialschutz im Bereich Gesundheit wurde ein Kurs zum Thema Gesundheitsschutz entwickelt. Die jährlich stattfindende zweiwöchige Akademie für soziale Sicherheit bietet ein breit gefächertes Schulungspaket in englischer und französischer Sprache zur Steuerung, Finanzierung, Reform und Ausweitung von Sozialschutzsystemen. Seit 2016 haben mehr als 4.700 Vertreter von Mitgliedsgruppen und Partnern an über 190 vom ITC-ILO durchgeführten Schulungsmaßnahmen teilgenommen, davon 400 an der Akademie für soziale Sicherheit. Mit dem neuen Zertifikat des ITC-ILO für Analytiker im Bereich Sozialschutz, das 2019 eingeführt wurde, soll alljährlich eine Vielzahl von Spezialisten für quantitative Analysen mit Sachverstand in den notwendigen quantitativen Aspekten der Gestaltung, Finanzplanung und Steuerung nationaler Sozialschutzsysteme ausgestattet werden, um die Abstimmung der Ressourcen auf die nationalen Prioritäten zu ermöglichen. Seit Programmbeginn wurden bereits 412 Spezialisten geschult. Während der COVID-19-Pandemie wurden 47 Aktivitäten für über 1.300 Teilnehmer, darunter E-Coaching- und Zertifikatskurse, virtuell durchgeführt.
- 241.** Um konkret auf die Bedürfnisse der Sozialpartner einzugehen (PAIV.2(i)), wurden in Zusammenarbeit mit dem ITC-ILO spezielle Lehrgänge ausgearbeitet, z. B. die jährliche Schulung zur Rolle von Arbeitnehmerverbänden bei der Entwicklung und Umsetzung von Systemen der sozialen Sicherheit ¹⁶⁷, die auf Englisch und Spanisch stattfindet und auf dem 2012 entwickelten Programm beruht. Seit 2015 wird in Partnerschaft mit dem ITC-ILO und der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (IOE) jährlich ein Lehrgang für Arbeitgeberverbände veranstaltet, der eine stärkere Einbindung der Arbeitgeber in die Politikdebatte über den Sozialschutz zum Gegenstand hat. Dieses Ausbildungspaket wird von der Sanya-Universität in China repliziert, und ein generisches Ressourcenpaket wird derzeit zusammengestellt.
- 242.** Die Entwicklung von Ausbildungspaketen speziell für den Bedarf in einer bestimmten Region dient als Ausgangspunkt für die Replizierung in anderen regionalen Kontexten. Im März 2017 wurde das Lernpaket TRANSFORM zur Verwaltung des sozialen Basisschutzes in Afrika, eine interinstitutionelle Initiative von IAO, UNICEF und UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen), präsentiert. Das Paket wurde auch für die Zwecke eines E-Kurses angepasst, der vom International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) angeboten wird. ¹⁶⁸ Bislang wurden im Rahmen von TRANSFORM in zwölf Ländern und online 50 Lehrgänge mit über 1.250 Teilnehmern durchgeführt, von denen mehr als 80 angaben, sie würden den Kurs mit hoher Wahrscheinlichkeit anderen empfehlen. TRANSFORM verfügt nun über ein Netzwerk von über 40 englisch- und portugiesischsprachigen akkreditierten Ausbildern aus 13 Ländern Afrikas, die langfristig zum Aufbau von Kapazitäten beitragen werden. Es ist in arabischer, englischer, französischer und portugiesischer Sprache verfügbar. Das Ausbildungspaket TRANSFORM wird derzeit für die Regionen Westafrika und Asien angepasst.

¹⁶⁷ ITC-ILO, „Trade Union Training on Social Security“, o.D.

¹⁶⁸ Socialprotection.org, „The Knowledge-sharing Platform on Social Protection“, o.D.

- 243.** Um dem Bedarf der Mitgliedstaaten an qualifizierten Fachkräften im eigenen Land gerecht zu werden, unterstützt das Amt mit der Initiative QUATRAIN seit Anfang 2000 in verschiedenen Ländern die Entwicklung und Umsetzung von universitären Bildungsgängen. Angeboten werden Master-Abschlüsse in der Politik, Finanzierung und Steuerung des Sozialschutzes sowie stärker fachbezogene Programme für Versicherungsmathematiker (PAIV.1(ii)) (Kasten 4.9). Wie die Erfahrung gezeigt hat, erweisen sich die Absolventen dieser Kurse als engagierte Verfechter der Grundsätze und Werte der IAO in ihrer jeweiligen Einrichtung der sozialen Sicherheit (unter anderem in Ecuador, Ghana, Oman, Sambia, Simbabwe, der Vereinigten Republik Tansania und Thailand) und auf globaler Ebene (etwa bei HelpAge International, der GIZ und UNICEF). Viele von ihnen spielten bei den Diskussionen über den Sozialschutz auf den Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz 2011, 2012 und 2013 eine Schlüsselrolle. Aufbauend auf dem Erfolg dieser Master-Studiengänge und den im Laufe der Jahre gesammelten Erfahrungen arbeitet das Amt derzeit an einem Kernlehrplan für einen Master-Abschluss in Sozialschutz, der den nationalen Universitäten zur Akkreditierung vorgelegt werden soll.

► **Kasten 4.9. *Ecole supérieure de la sécurité sociale* in Algerien**

Im April 2012 gründete die algerische Regierung die *Ecole supérieure de la sécurité sociale* (ESSS), um der regionalen Nachfrage nach akademischen Studiengängen im Bereich Sozialschutz gerecht zu werden. Im Studienjahr 2015–16 wurden Zertifizierungsprogramme und vier zweijährige Master-Studiengänge eingeführt. Die Master-Studiengänge bauten auf den gemeinsamen Programmen der IAO/Universität Maastricht und der IAO/Universität Lausanne auf. Unter anderem unterstützte das IAA die Ausarbeitung des Betriebskonzepts der ESSS, die Ausgestaltung der Master-Programme, die Ausbildung von Lehrkräften und Studierenden und die Bereitstellung von Büchern für die Bibliothek der ESSS. Die Tatsache, dass die ersten 56 Master-Absolventen der ESSS sämtlich eine Anstellung bei einem nationalen Träger der sozialen Sicherheit fanden, ist ein klarer Beleg für die zunehmende Nachfrage nach Fachkompetenz.

- 244.** Bestandteil aller fachlichen Beratungsdienste ist die Stärkung der langfristigen institutionellen Kapazitäten auf nationaler Ebene durch eine Ausbildung am Arbeitsplatz. Im Rahmen eines gemeinsamen Projekts mit dem nationalen Fonds für soziale Sicherheit (NSSF) der Vereinigten Republik Tansania führte das IAA in Zusammenarbeit mit dem Team für Versicherungsmathematik und Statistik des NSSF 2013 und 2016 jeweils eine versicherungsmathematische Bewertungen des NSSF durch. Dadurch wurde die Fähigkeit der Mitarbeiter des NSSF zur Erhebung und Validierung von Daten für versicherungsmathematische Bewertungen gestärkt. Derzeit führen die Mitarbeiter des NSSF mit der Hilfe und Unterstützung des IAA die versicherungsmathematische Bewertung des Systems ab dem 30. Juni 2018 durch. Ebenso hatte in Thailand die Einrichtung einer regionalen versicherungsmathematischen Organisationseinheit innerhalb des Amtes für soziale Sicherheit (SSO) 2019 mit Unterstützung des IAA zur Folge, dass den Mitarbeitern des SSO Wissen und Fachkompetenz vermittelt werden konnte.

Gewonnene Erkenntnisse

- 245.** Der hohe Ausbildungsbedarf zeigt, dass bei der Fähigkeit zur Planung und Umsetzung von Sozialschutzsystemen überall auf der Welt nach wie vor Lücken bestehen. Aufgrund knapper Ressourcen ist das Amt nur eingeschränkt in der Lage, dieser überwältigenden Nachfrage gerecht zu werden. Durch den weiteren Ausbau des Fachwissens auf lokaler Ebene wäre es möglich, die Wirkung der fachlichen Unterstützung des IAA und der Analysearbeit im Land sowie die Übernahme von nationaler Eigenverantwortung in dieser Hinsicht zu

verbessern ¹⁶⁹, ein Aspekt, dem derzeit durch Ausbildung am Arbeitsplatz, die Schaffung regionaler, von nationalen Einrichtungen betreuter Kompetenzzentren, die Entwicklung eines Akkreditierungsprogramms, Partnerschaften mit nationalen Ausbildungseinrichtungen im Bereich der sozialen Sicherheit und den Fachkursen des ITC–ILO Rechnung getragen wird. Um eine längerfristige Wirkung sicherzustellen und zu messen, ist jedoch ein systematischerer Ansatz erforderlich.

- 246.** Da die öffentlichen Verwaltungen, die in den Aufbau der Kapazitäten ihrer Mitarbeiter investiert haben, Schwierigkeiten bei der Bindung von Fachkräften haben, müssen die nationalen Sozialschutzeinrichtungen eine langfristige Vision für ihr Personalmanagement verfolgen.
- 247.** Wie aus der Evaluierung auf hoher Ebene von 2017 hervorging, zeigten die Maßnahmen der IAO zur Kapazitätsentwicklung zwar nachweislich eine Wirkung, jedoch sollte das Amt die Mechanismen zur Überwachung dieser Tätigkeiten und zur Messung der evidenzbasierten Wirkung und Effektivität stärken, idealerweise als Bestandteil einer Strategie des Amtes zur Kapazitätsentwicklung im Bereich Sozialschutz.
- 248.** Die Einbindung der Mitarbeiter von Entwicklungspartnern und UN-Organisationen in die Lehrgänge des IAA trägt dazu bei, dass sich die Werte und Grundsätze der IAO auch in anderen Organisationen verbreiten und der Sozialschutz gemäß dem UN-Ansatz der „Einheit in der Aktion“ durchgängig berücksichtigt wird.

4.6. Aufbau und Stärkung von Partnerschaften für universellen Sozialschutz und die Rolle der IAO

- 249.** Für den Aufbau umfassender, angemessener und tragfähiger Sozialschutzsysteme zur Verwirklichung der Agenda 2030 ist ein konzertiertes Vorgehen auf nationaler und internationaler Ebene erforderlich. Zudem sind Partnerschaften für die IAO ein effizientes Mittel, ihren Einfluss und ihre Wirkung auf nationaler und internationaler Ebene zu verstärken, indem sie ihren Grundsätzen konsequent Geltung verschafft. Im Mittelpunkt der Bemühungen stand daher der Aufbau von Partnerschaften auf allen Ebenen unter dem Dach der Multi-Akteur-Partnerschaft für die SDG-Zielvorgabe 1.3. In der Evaluierung auf hoher Ebene von 2017 wurde allgemein Wertschätzung für die Effektivität der IAO in Multi-Akteur-Partnerschaften bekundet, die den Angaben zufolge zur Reichweite der IAO auf globaler und nationaler Ebene beigetragen hat, und die Rolle der IAO bei der Verbesserung der Koordination der Geber anerkannt, zugleich jedoch auf die noch immer uneinheitliche Abstimmung auf Landesebene hingewiesen. ¹⁷⁰
- 250.** Strategische Partnerschaften sind eine zentrale Strategie zur Ausweitung der gemeinsamen Aktivitäten der IAO mit den UN, Entwicklungsbanken, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, Entwicklungspartnern und der Wissenschaft auf nationaler, regionaler und globaler Ebene. Die Jahrestagung der Entwicklungspartner des Flaggschiffprogramms bietet allen Partnern die Gelegenheit, mit den nationalen Mitgliedsgruppen und Bediensteten der IAA zusammenzukommen und sich über erzielte Fortschritte und künftige Prioritäten auszutauschen.
- 251.** Als wichtiger Impulsgeber für die Verstärkung der gemeinsamen koordinierten Arbeit der UNCT zum sozialen Basisschutz im Sinne der „Einheit in der Aktion“ stieß die UN-Initiative

¹⁶⁹ IAA, *A Synthesis Review*, S. 7.

¹⁷⁰ IAA, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, S. 50 und S. 53.

für soziale Basisschutzniveaus die Entwicklung gemeinsamer Programme an, die dem Sozialschutz Priorität als zentralem Interventionsbereich einräumen. Die gemeinsam von der IAO und der WHO geleitete Initiative leistete einen entscheidenden Beitrag zum Aufbau strategischer Allianzen mit den anderen UN-Organisationen und den Bretton-Woods-Institutionen, darunter dem IWF. Auf ihrer gemeinsamen Konferenz 2010 in Oslo vereinbarten die IAO und der IWF, das Konzept eines sozialen Basisschutzes im Rahmen mittel- bis langfristig angelegter nachhaltiger makroökonomischer Politikkonzepte und Entwicklungsstrategien zu erkunden¹⁷¹, insbesondere in El Salvador, Mosambik und Vietnam. In Mosambik wurde durch diese Kooperation die schrittweise Entwicklung eines nationalen sozialen Basisschutzes mit inländischen Finanzmitteln unterstützt.¹⁷² In Vietnam ermöglichte die Zusammenarbeit die Abstimmung der Kostenszenarien und -projektionen für den sozialen Basisschutz auf die IWF-Prognosen und -Empfehlungen im Rahmen der Konsultationen nach Artikel IV des IWF-Übereinkommens. Gegenwärtig laufen Bemühungen zur Wiederaufnahme dieser Zusammenarbeit im Kontext der neuen Strategie des IWF für seine Arbeit im Bereich der Sozialausgaben, in der die Bedeutung von Sozialausgaben (definiert als öffentliche Ausgaben für Sozialschutz, Gesundheit und Bildung) für inklusives Wachstum, die Verwirklichung der SDG und die Bewältigung der neuen Herausforderungen in der Arbeitswelt anerkannt wird.

- 252.** Die UN-Initiative für soziale Basisschutzniveaus trägt derzeit entscheidend dazu bei, den Sozialschutz durchgängig als zentrales Thema im Rahmen der UNDAF/UNSDCF zu verankern. In den Leitlinien der UNDG sowie in einem Aufruf der UNDG-Vorsitzenden und des IAA-Generaldirektors von 2014¹⁷³ wurden die UNCT angewiesen, die Schaffung eines nationalen sozialen Basisschutzes verstärkt zu unterstützen¹⁷⁴ (PAV.3). Die Initiative fand auch auf regionaler Ebene großen Widerhall, wo die UN-Organisationen im Rahmen von themenbezogenen Koalitionen zum Sozialschutz in Asien und Pazifik, den arabischen Staaten und Europa-Zentralasien gemeinsam Überzeugungsarbeit leisteten sowie Orientierungshilfen und Kurzdossiers als Informationsgrundlage für die UNCT erstellten.¹⁷⁵ Als direkte Folge der auf „Einheit in der Aktion“ gestützten Arbeit der UN zum sozialen Basisschutz war die erste Mittelzuweisung aus dem im März 2019 eingerichteten gemeinsamen SDG-Fonds, die sich auf 70 Millionen US-Dollar belief, dem Ziel gewidmet, durch wirksamen Sozialschutz niemanden zurückzulassen. Die IAO ist an 27 der 35 genehmigten Landesvorschläge beteiligt. Damit bietet sich eine Gelegenheit, die IAO-Normen, den sozialen Dialog und die Agenda für menschenwürdige Arbeit systematisch in die Aktivitäten der Organisationen des gesamten UN-Systems zu integrieren, zusätzliche Mittel zu mobilisieren und die Präsenz vor Ort zu erhöhen. Spezifische bilaterale Partnerschaften zum Thema Sozialschutz wurden mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) (zu den Themen Steuerung des Sozialschutzes, Ausweitung auf die informelle Wirtschaft und Verknüpfung von Sozialschutz und Klimawandel), der FAO (zur Ausweitung auf ländliche Arbeitskräfte) und UNICEF (zu Sozialschutz und Verwaltung öffentlicher Finanzen) aufgebaut.

¹⁷¹ IWF, „Press Release: Oslo Conference Calls for Commitment to Recovery Focused on Jobs“, 13. September 2010.

¹⁷² Nuno Cunha et al., *Towards a Mozambican Social Protection Floor – Consolidating a Comprehensive Social Protection System in Mozambique: Analysis of Policy Alternatives and Costs*, ESS – Paper Nr. 41 (IAA, 2013).

¹⁷³ Das Schreiben der UNDG, unterzeichnet von Helen Clark und Guy Ryder, ist [hier](#) abrufbar.

¹⁷⁴ UNDG, „The Social Protection Floor Initiative (SPF-I)“, o.D.

¹⁷⁵ UNDG, *Issue-based Coalition on Social Protection*; UNDG und IAO, *UNDG Asia-Pacific*; UNDG, *UNDG Eastern and Southern Africa*; Vereinte Nationen, *Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis in the MENA/Arab States Region* (2020); UNDG Europa und Zentralasien, *Issue-based Coalition on Social Protection*; und UNDG Europa und Zentralasien, *COVID-19 and Social Protection in Europe and Central Asia* (2020).

- 253.** Angesichts der zunehmenden Zahl der im Sozialschutz tätigen Entwicklungspartner wurde der Bedarf an einer besseren Koordinierung immer dringender, und dieser Notwendigkeit wurde 2012 mit der Einrichtung des SPIAC-B Rechnung getragen (PAV.1). Unter dem gemeinsamen Vorsitz der IAO und der Weltbank bietet der Rat ein Forum für die Erörterung von Trends im Sozialschutz, die gemeinsame Überzeugungsarbeit (z. B. Agenda 2030, Strategie für Entwicklungsfinanzierung), die Harmonisierung von Datensätzen und Indikatoren und die Entwicklung von ISPA-Instrumenten. Wenngleich diese Plattformen zu einer besseren Koordinierung und Politikkohärenz beigetragen haben ¹⁷⁶, wurden in zwei neueren Veröffentlichungen der Weltbank ¹⁷⁷ Bedenken hinsichtlich der Anerkennung der internationalen Arbeitsnormen und Grundsätze und widersprüchlicher Politikberatung geäußert. Dies macht deutlich, dass auch künftig Dialog, evidenzbasierte Forschung und strategische Partnerschaften auf globaler wie nationaler Ebene notwendig sind.
- 254.** In der Erkenntnis, wie wichtig es ist, Vertreter der Länder an einen Tisch zu bringen und eine globale Bewegung aufzubauen, die sich gezielter für einen universellen Sozialschutz engagiert, begründeten die IAO und die Weltbank 2016 die Partnerschaft USP 2030. Im Handlungsappell der Partnerschaft (2019) werden die Länder und internationalen Partner nachdrücklich zur Unterstützung für die globale Verpflichtung aufgefordert, bis 2030 den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle umzusetzen, einschließlich eines Basisschutzes (SDG-Zielvorgabe 1.3), und zwar in folgenden fünf Handlungsfeldern: (1) Schutz im gesamten Lebensverlauf, (2) universelle Absicherung, (3) nationale Eigenverantwortung, 4) tragfähige und gerechte Finanzierung und 5) Mitsprache und sozialer Dialog. Die erste Mitgliederversammlung der USP 2030 fand im November 2019 während der globalen Aktionswoche der IAO für Sozialschutz statt, und die Zahl der Mitglieder aus Entwicklungsländern nimmt stetig zu.
- 255.** Durch die derzeitige Stärkung der Allianzen und strategischen Partnerschaften mit Regionalbanken, der G20, den BRICS-Ländern, dem ASEAN und der Afrikanischen Union und Fortsetzung des Dialogs mit dem IWF und der OECD soll der Ausweitung des Sozialschutzes, einschließlich eines Basisschutzes, weiterhin ein hoher Stellenwert auf der globalen, regionalen und nationalen Agenda verschafft werden. Zu den wichtigsten Partnerschaften gehört die Partnerschaft mit der IVSS, die durch eine 2012 unterzeichnete Absichtserklärung verstärkt wurde, in der es darum geht, die Dienstleistungen der IAO und der IVSS für ihre jeweiligen Mitglieder durch bessere Koordinierung aufzuwerten (PAV.2). So betreut die IVSS gemeinsam mit der IAO das virtuelle Verbindungsbüro des BRICS-Kooperationsrahmens für soziale Sicherheit ¹⁷⁸, das für den Informationsaustausch zwischen den BRICS-Ländern zuständig ist.
- 256.** Seit 2007 hat die IAO neben der WHO und der Weltbank den Ko-Vorsitz des P4H-Netzwerks für Sozialschutz im Bereich Gesundheit inne, das eingerichtet wurde, um die Ausweitung des gesundheitsbezogenen Sozialschutzes innerhalb integrierter Sozialschutzsysteme mit vereinten Kräften zu betreiben. In diesem Rahmen koordiniert die IAO die Politikberatung auf subregionaler und nationaler Ebene. Ferner unterstützte sie die UN-weiten Bemühungen um einen internationalen Konsens zur allgemeinen Gesundheitsversorgung durch Fachbeiträge zur globalen Partnerschaft UHC 2030 und zu zwei wichtigen Prozessen auf hoher Ebene (i) die von der UHC 2030 mitorganisierte Multi-Akteur-Anhörung zur Vorbereitung der

¹⁷⁶ IAA, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, S. 54.

¹⁷⁷ Weltbankgruppe, *World Development Report 2019*; und Truman Packard et al., *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work* (2019).

¹⁷⁸ IVSS, *BRICS-Kooperationsrahmen für soziale Sicherheit, virtuelles Verbindungsbüro*, o.D.

Tagung auf hoher Ebene über allgemeine Gesundheitsversorgung während der der UN-Generalversammlung am 23. September 2019 und (ii) die Hochrangige Kommission für Beschäftigung im Gesundheitswesen und Wirtschaftswachstum und die Ausarbeitung eines fünfjährigen Aktionsplans sowie die Einrichtung des gemeinsamen Programms von IAO, OECD und WHO „Working for Health“ zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission. 2020 schloss sich die IAO dem Globalen Aktionsplan für ein gesundes Leben und Wohlergehen für alle an und trägt zu mehreren der darin festgelegten Bereiche für eine beschleunigte Verwirklichung der SDG („Accelerators“) bei.

- 257.** Gemeinsam mit dem Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB) und der IOE hat die IAO Netzwerke speziell für Arbeitgeber und Arbeitnehmer eingerichtet. Das Globale Unternehmensnetzwerk für soziale Basisschutzniveaus wurde 2015 ins Leben gerufen, um den Privatsektor stärker in die Ausweitung des Sozialschutzes einzubinden. Seine Arbeitsbereiche umfassen die Entwicklung von Sozialschutzgarantien für Arbeitnehmer, die Formulierung wirtschaftlicher Argumente für den Sozialschutz im Wege der Forschung und die Entwicklung nationaler Sozialschutzsysteme. Es hat bislang fünf Jahrestagungen unter Beteiligung von über 50 multinationalen Unternehmen und Arbeitgeberverbände abgehalten und die Netzwerke für die Frankophonie bzw. für Pakistan begründet. Unter anderem wurden folgende Ergebnisse erzielt: Das frankophone Netzwerk veröffentlichte 2018 und 2019 jeweils einen Leitfaden für bewährte Praktiken zur Entwicklung länderübergreifender betrieblicher sozialer Basisschutzniveaus, und die dem Globalen Unternehmensnetzwerk angehörende Einzelhandelskette Auchan trug über ihre Stiftung „Weave Our Future“ 2017–18 und in Partnerschaft mit der IAO zur Erarbeitung einer öffentlichen Informationskampagne über die Ausweitung des Sozialschutzes in Kambodscha bei, wodurch die Zahl der Leistungsempfänger verdoppelt werden konnte. In der Folge wird sich das Globale Unternehmensnetzwerk eine Struktur geben müssen, um seine Zusammensetzung und Steuerung auf eine formale Grundlage zu stellen. Außerdem wird es Erkenntnisse aus den ersten fünf Jahren seiner Tätigkeiten ableiten und eine neue Strategie erarbeiten müssen, um den Privatsektor verstärkt in die Verwirklichung der SDG im Bereich Sozialschutz einzubinden.
- 258.** Das 2017 in Zusammenarbeit mit dem ITUC und Mitgliedern der Globalen Koalition für sozialen Basisschutz initiierte Netzwerk für Sozialschutz, Freiheit und Gerechtigkeit für Arbeitnehmer fungiert als Plattform für den Wissensaustausch und unterstützt Arbeitnehmerverbände durch die Stärkung ihrer Kapazitäten, das Recht auf soziale Sicherheit zu fördern und auf Leistungskürzungen ausgerichtete finanzpolitische Konsolidierungsmaßnahmen und Strukturreformen zu bekämpfen. Zu diesem Zweck wurde eine gesonderte Webseite für den Austausch von Grundsatzdokumenten, Schulungsmaterialien, Instrumenten und Nachrichten zum Thema Sozialschutz mit besonderer Relevanz für Arbeitnehmerverbände eingerichtet, auf der auch ein Newsletter angeboten wird.¹⁷⁹ Seit seiner Gründung hat das Netzwerk vier Jahrestagungen abgehalten, bei denen eine Vielzahl von Gewerkschaftsvertretern aus aller Welt zusammenkam, die daran interessiert waren, ihre Erfahrungen und Strategien zur Förderung und Verteidigung des Sozialschutzes auszutauschen und voneinander zu lernen. Die Erfahrungen in Ländern, in denen Gewerkschaften eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung oder Reform der Sozialschutzpolitik gespielt haben, sollten vermehrt dokumentiert und ausgetauscht werden. Über ihr Projekt mit der Generaldirektion Internationale Partnerschaften der Europäischen Kommission wird die IAO in vier Ländern eng mit Gewerkschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft in den Bereichen Sozialschutz und öffentliche Finanzverwaltung zusammenarbeiten.

¹⁷⁹ IAA, [Social Protection, Freedom and Justice for Workers Network](#), o.D.

- 259.** Im Rahmen der Feierlichkeiten zum hundertjährigen Bestehen der IAO fand vom 25. bis 28. November 2019 in Genf die globale Aktionswoche für Sozialschutz statt, die über 600 Teilnehmer anzog und von rund 6.000 Personen im Internet mitverfolgt wurde. Die Schlussfolgerungen der auf hoher und auf fachlicher Ebene geführten Erörterungen könnten als Referenz für künftige Diskussionen über den Sozialschutz dienen.¹⁸⁰

Gewonnene Erkenntnisse

- 260.** Mit ihrem Flaggschiffprogramm hat das IAA erfolgreich dafür gesorgt, dass Entwicklungspartner, darunter auch neu aufkommende Partner, die Vereinten Nationen, Regierungen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände und die Zivilgesellschaft Beiträge zur Gestaltung, Umsetzung und Finanzierung eines kohärenten und koordinierten Ansatzes für die Entwicklung nationaler Sozialschutzsysteme, einschließlich eines Basisschutzes, leisten konnten. Zudem hat es die Außendienstpräsenz der IAO und ihre Fähigkeit gesteigert, auf die UNCT im Bereich Sozialschutz Einfluss zu nehmen und in vielen Fällen das auf „Einheit in der Aktion“ gestützte Portfolio zu leiten.¹⁸¹ Zwar müssen weiter Ressourcen mobilisiert werden, jedoch muss die IAO auch mehr Aufmerksamkeit auf die Einstellung und Ausbildung internationaler und lokaler Mitarbeiter im Bereich Sozialschutz und die fachlich-konzeptionelle Begleitung von Projekten richten, um Ergebnisse und Wirkung zu erzielen. Das Globale Fachteam für Sozialschutz trägt zu diesen Bemühungen durch regelmäßigen Kapazitätsaufbau und Austausch bei.
- 261.** Die Nutzung strategischer Allianzen ist unabdingbar, wenn gewährleistet werden soll, dass das Recht auf soziale Sicherheit verstanden und durch gemeinsame Anstrengungen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene zu einer Realität wird. Die Führungskompetenz der IAO in den damit verbundenen Partnerschaften trägt maßgeblich dazu bei, eine auf Rechte gegründete Agenda voranzubringen, und die Aufnahme des Sozialschutzes in die Agenda 2030 ist ein wesentliches Ergebnis dieser Zusammenarbeit. Es gilt jedoch, mehr Überzeugungsarbeit zu leisten, Zusammenarbeit zu betreiben und Evidenz aufzubauen, damit die Normen der IAO – die eine Orientierungshilfe zur Konkretisierung der Menschenrechtsbestimmungen mit Bezug zur Arbeitswelt bieten – durchgängig in die Strategien und Rahmen für Entwicklungszusammenarbeit der UN-Organisationen und der internationalen Finanzinstitutionen integriert werden.
- 262.** Ein Konsens auf globaler Ebene ist oft unerlässlich dafür, die politischen Entscheidungsträger auf nationaler Ebene für ein Bekenntnis zur Ausweitung des Sozialschutzes zu gewinnen. Aus einer starken Position der IAO und einer robusten interinstitutionellen Zusammenarbeit auf globaler Ebene ergibt sich allerdings nicht automatisch eine ebenso starke interinstitutionelle Dynamik auf nationaler Ebene. Dies ist eine Herausforderung, insbesondere in Ländern, in denen die IAO im Bereich des Sozialschutzes nicht präsent ist.
- 263.** Auf nationaler und globaler Ebene ist die Stärkung der Partnerschaften mit den Finanzministerien und internationalen Finanzinstitutionen besonders wichtig, damit die Ergebnisse der Länder bei der Ausweitung ihrer Sozialschutzsysteme nicht durch die von diesen Institutionen auferlegten Sparmaßnahmen zunichte gemacht werden, sondern damit im Gegenteil die Länder den finanzpolitischen Spielraum für die schrittweise Verwirklichung eines universellen Sozialschutzes ermitteln und schaffen.

¹⁸⁰ IAA, *Global Social Protection Week: A Call to Achieving SDG 1.3*.

¹⁸¹ IAA, *A Synthesis Review*, S. 29.

4.7. Schlussfolgerungen

- 264.** Das Amt war in der Lage, den Mitgliedsgruppen wesentliche Unterstützung beim fortschreitenden Aufbau von Sozialschutzsystemen, einschließlich eines Basisschutzes, in seinen sechs oben genannten Arbeitsbereichen zu gewähren. Wie zu erkennen war, hat das Amt flexibel und zeitnah reagiert, um die im Rahmen des Sozialschutzes geleisteten nationalen Bemühungen zur Bewältigung der sozioökonomischen Folgen der COVID-19-Krise zu unterstützen. Dadurch konnte Wirkung auf nationaler und globaler Ebene erzielt werden, jedoch mangelt es an schlüssigerer Evidenz.¹⁸² Das Amt wird die Wirkung seiner Interventionen, die zu institutionellen Veränderungen und auch zu positiven Veränderungen im Leben der Menschen führen, systematischer überwachen müssen.
- 265.** Die Normen der IAO für soziale Sicherheit bieten eine klare und systematische Orientierungshilfe auf der Grundlage einer dreigliedrigen Übereinkunft. Darüber hinaus ist die IAO als UN-Gremium mit einem Mandat für den Sozialschutz die einzige Organisation, die sich mit dem Aufbau und der Stärkung von beitragsfinanzierten wie beitragsunabhängigen Sozialschutzsystemen und ihren Verflechtungen befasst und die Fähigkeit besitzt, in allen Zweigen der sozialen Sicherheit und für alle Zielgruppen tätig zu werden. Darüber hinaus betrachtet sie den Sozialschutz aus einer einzigartigen Arbeitsmarktperspektive und kann Zugang zu Sozialschutz und Formalisierung wirksam miteinander verknüpfen. Schließlich ist die IAO unter den internationalen Organisationen die einzige, die aufgrund ihrer Dreigliedrigkeit politische Entscheidungen und ihre Umsetzung durch partizipatorische Prozesse und sozialen Dialog fördert. Diese sind die wichtigsten komparativen Vorteile, über die die IAO bei ihrer Arbeit im Bereich Sozialschutz im Vergleich zu anderen Akteuren verfügt.

¹⁸² IAA, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, S. 59.

► Kapitel 5

Sozialschutzsysteme für alle: Neun Jahre, um im Kontext der Agenda 2030 und der Erholung von der COVID-19-Krise Veränderungen zu bewirken

Fazit und Optionen für das weitere Vorgehen

- 266.** Die IAO muss dringend aktiv werden, um vor dem Hintergrund einer sich wandelnden und krisengeschüttelten Welt allen Menschen Zugang zu umfassendem und nachhaltigem Sozialschutz zu ermöglichen. Dies wird dazu beitragen, die in der Jahrhunderterklärung und den SDG dargelegte Vision zu verwirklichen und eine inklusive Erholung von der COVID-19-Pandemie zu gewährleisten. In der heutigen, von Unsicherheit und tiefgreifenden Umwälzungen geprägten Welt sind das Mandat und der Ansatz der IAO für den Sozialschutz wichtiger denn je dafür, den Weg in die Zukunft zu weisen, die wir uns vorstellen.
- 267.** Ein am Menschen orientierter Ansatz für die Zukunft der Arbeit erfordert einen universellen Zugang zu umfassenden, angepassten und tragfähigen Sozialschutzsystemen, die allen Menschen im gesamten Lebensverlauf und zur Bewältigung kovariater Schocks ein angemessenes Leistungsniveau bieten. Es bleiben nur noch neun Jahre, um die Agenda 2030, darunter die Zielvorgabe 1.3., zu verwirklichen. In einer Welt, in der die Mehrheit der Bevölkerung keinen oder nur unzureichenden Zugang zum Sozialschutz hat und in einem Teufelskreis von Verletzlichkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung gefangen bleibt, muss sich die IAO zwingend verstärkt darum bemühen, das Recht auf soziale Sicherheit für alle Wirklichkeit werden zu lassen. Die Gesellschaften insgesamt stehen heute vor tiefgreifenden Umwälzungen. Im Zusammenspiel mit den anderen wichtigen Bereichen der öffentlichen Politik ist der Sozialschutz ein Mittel, den Wandel abzufedern, und Investitionen in den Sozialschutz tragen dazu bei, Übergänge im Privat- und Erwerbsleben und den Strukturwandel zu meistern, Arbeitnehmer und Unternehmen zu schützen und sie in die Lage zu versetzen, die nachteiligen sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Krise zu überwinden. Vor diesem Hintergrund ist es entscheidend wichtig, die nationalen Konzepte und Systeme für den Sozialschutz an die neuen globalen Gegebenheiten anzupassen, um ihre Schutzfunktion aufrechtzuerhalten und zu verbessern und diese Transformationen zu unterstützen. Zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen bis 2030 bedarf es eines starken politischen Willens und eines sozialen Dialogs zugunsten von effektiven Konzepten und entsprechenden Umsetzungsstrategien, umfassenden Rechtsrahmen und tragfähigen Finanzierungsmechanismen.¹⁸³
- 268.** Der fest in ihrem Normensetzungsmandat und in der Dreigliedrigkeit verankerte zweidimensionale Ansatz, mit dem die IAO die Ausweitung der sozialen Sicherheit verfolgt, ist fundiert und zweckdienlich. Viele Länder richten soziale Basisschutzniveaus ein, die zumindest eine grundlegende soziale Absicherung für alle als Ausgangspunkt für ein höheres Maß an Formalität, Produktivität und Schutz garantieren. Zugleich haben viele Länder höhere Schutzniveaus bewahrt und weiter ausgeweitet, um einen möglichst großen Perso-

¹⁸³ IAA, *Global Social Protection Week: A Call to Achieving SDG 1.3.*

nenkreis zu erfassen, und passen ihre Systeme der sozialen Sicherheit unter Berücksichtigung der IAO-Normen in diesem Bereich an neue Herausforderungen an. Allerdings werden diese Bemühungen bislang durch unzureichende Kapazitäten für die Umsetzung einer umfassenden nationalen Sozialschutzpolitik, die der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik gleichgestellt ist, einen unzureichenden und durch Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung noch stärker eingeschränkten finanzpolitischen Spielraum für den Sozialschutz, institutionelle Fragmentierung, eine unzulängliche Einbeziehung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden und eine mitunter widersprüchliche Politikberatung, auch seitens der internationalen Entwicklungspartner, gehemmt. Die COVID-19-Pandemie hat den Bedarf an leistungsfähigeren Sozialschutzsystemen deutlich gemacht. Daher sollten die während dieser Krise beschlossenen zeitweiligen Maßnahmen zur Schließung von Lücken in der Absicherung als Bausteine für den Aufbau von auf Rechte gegründeten nationalen Sozialschutzsystemen genutzt werden.

269. Insgesamt machen die Erkenntnisse in diesem Bericht deutlich, dass wir konzertierte Anstrengungen mit dem Ziel benötigen:

- eine umfassende Sozialschutzpolitik zu formulieren, die auf einem gemeinsamen Verständnis des Sozialschutzes als einer hoch rentablen Investition zur Beendigung von Armut, zum Abbau von Ungleichheiten und als Grundpfeiler eines mit neuem Leben erfüllten Sozialvertrags beruht, und diese Politik wirksam umzusetzen;
- den universellen Sozialschutz zu einer politischen Priorität zu machen und die Anstrengungen zur Verwirklichung der SDG-Zielvorgaben 1.3 und 3.8. sowie anderer SDG bis 2030 voranzutreiben;
- durch die Schaffung des nötigen finanzpolitischen Spielraums für den Sozialschutz die Lücken bei der Absicherung und die entsprechenden Finanzierungslücken zu schließen;
- ein besseres Verständnis dafür zu entwickeln, wie wichtig Solidarität bei der Schließung von Lücken bei der Absicherung und Finanzierung und der Stärkung der finanziellen Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme ist;
- die Sozialschutzsysteme so anzupassen, dass sie auf neue und sich rasch wandelnde Gegebenheiten, Schocks und bedeutende Umbrüche in den nationalen Volkswirtschaften und Gesellschaften reagieren können;
- die Politikkohärenz auf nationaler, regionaler und globaler Ebene zu steigern und Partnerschaften zu stärken, um eine koordinierte und kohärente Unterstützung weltweit und für die Länder bereitzustellen;
- die institutionelle Fragmentierung zu verringern, die mit einer ineffizienten Nutzung knapper Ressourcen, Lücken bei der Absicherung und Überschneidungen einhergeht, und zugleich eine verantwortungsvolle Steuerung zu fördern und zu stärken;
- die Anwendung der internationalen Arbeitsnormen bei den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO und darüber hinaus zu fördern und angemessene Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen der Aufsichtsorgane zu gewährleisten;
- den sozialen Dialog und die Vertretung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu stärken und zugleich ihre institutionellen Kapazitäten auszubauen;
- ein festes Bekenntnis zu einem am Menschen orientierten Ansatz herbeizuführen, der nachhaltigen und langfristigen Lösungen für neue und anhaltende Herausforderungen

auf der Grundlage menschenrechtlicher Werte und Prinzipien den Vorrang vor kurzfristigen Maßnahmen gibt, die den Gesellschaftsvertrag gefährden könnten.

- 270.** Diese Politikziele können einen Weg in die Zukunft weisen, die wir uns vorstellen, eine Zukunft, die von dauerhaftem Frieden und sozialer Gerechtigkeit geprägt ist. Solide Sozialschutzsysteme tragen dazu bei, die Wirtschaft zu formalisieren, die ländliche Wirtschaft neu zu beleben, einen ökologischen und gerechten Übergang zu vollziehen, nach Naturkatastrophen, Pandemien und Konflikten eine Erholung zu ermöglichen und in Krisenzeiten die Gesamtnachfrage zu stabilisieren. Die Werte und Normen der Organisation bieten die Vorlage für die Gestaltung sozial gerechter und wirtschaftlich tragfähiger Übergänge und die Erholung von systemischen Krisen. Da diese aktuellen Herausforderungen nur durch das gemeinsame Handeln mehrerer Akteure angegangen werden können, sind Politikkohärenz sowie starke nationale, regionale und globale Partnerschaften bei den Bestrebungen, Sozialschutzsystemen für das kommende Jahrhundert aufzubauen und zu stärken, mittlerweile eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg.
- 271.** Ausgehend von den gewonnenen Erkenntnissen, Herausforderungen und Chancen und eingedenk der im Programm und Haushalt für 2020–21 unter Ergebnisvorgabe 8¹⁸⁴ aufgeführten Prioritäten könnte sich die Organisation auf dem Weg ins Jahr 2030 an den acht folgenden zentralen Aktionen orientieren:¹⁸⁵
- 272. Aktion 1: Die Absicherung und Angemessenheit durch leistungsfähige nationale Politikkonzepte und Rechtsrahmen zum Sozialschutz verbessern.** Wie die COVID-19-Krise klar gezeigt hat, ist die zweidimensionale Strategie der IAO für die Ausweitung der Absicherung besonders relevant im Kontext derzeitiger und künftiger Krisen, der Zukunft der Arbeit und der Verwirklichung der SDG zum Sozialschutz, insbesondere der Zielvorgabe 1.3. Die IAO wird sich bemühen, die Mitgliedstaaten verstärkt bei der Gestaltung und Umsetzung einer Sozialschutzpolitik zu unterstützen, die mit der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik koordiniert wird und in Rechtsrahmen verankert ist, die geschlechtergerecht sind und Menschen mit Behinderungen einbeziehen, auf dem sozialen Dialog beruhen und den Empfehlungen der Aufsichtsorgane der IAO Rechnung tragen. Dazu gehört auch die Unterstützung dreigliedriger Mitgliedsgruppen bei ihren Bemühungen, die Absicherung auf noch nicht angemessen geschützte Arbeitnehmer, darunter Arbeitnehmer in ländlichen Gebieten, Beschäftigte in KMU, Selbstständige und Arbeitsmigranten, auszuweiten, die Angemessenheit der Leistungen und Dienste zu verbessern und dem Bedarf an Kinderbetreuung und Langzeitpflege besser gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang wird sich die IAO zudem an Bewertungen der Situation in Bezug auf den Sozialschutz nach dem UN-Ansatz „Einheit in der Aktion“ und an strategischen Empfehlungen für Länder im Kontext der UNSDCF beteiligen oder diese leiten.

¹⁸⁴ Erhöhte Fähigkeit der Mitgliedstaaten, neue oder reformierte tragfähige nationale Strategien, Politikkonzepte oder Rechtsrahmen zum Sozialschutz zu entwickeln, um dessen Erfassungsbereich auszuweiten und die Angemessenheit der Leistungen zu verbessern (zu erbringende Leistung 8.1.); erhöhte Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Verwaltungsführung und der Tragfähigkeit von Sozialschutzsystemen (zu erbringende Leistung 8.2.); und erhöhte Fähigkeit der Mitgliedstaaten, den Sozialschutz in umfassende Politikmaßnahmen zu integrieren, um Arbeitnehmer und Arbeitgeber während ihrer Arbeits- und Lebensübergänge zu unterstützen und zu schützen (zu erbringende Leistung 8.3.).

¹⁸⁵ Diese Aktionen stehen im Einklang mit früheren Diskussionen des Verwaltungsrats über die Ergebnisvorgabe 8: Umfassender und nachhaltiger Sozialschutz für alle und mit den Empfehlungen der 2017 veröffentlichten *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*.

- 273. Aktion 2: Finanzierungslücken schließen, indem eine angemessene und tragfähige Finanzierung gewährleistet wird,** die auf den Grundsätzen der Solidarität, der kollektiven Finanzierung und einer breiten Risikostreuung beruht und soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit gebührend berücksichtigt. Angesichts der anstehenden Herausforderungen und der Finanzierungslücken für die Verwirklichung der SDG-Zielvorgabe 1.3, die 1,2 Billionen US-Dollar jährlich betragen, wird das Amt sich verstärkt darum bemühen, sicherzustellen, dass ausreichend in den Aufbau tragfähiger und gerechter Sozialschutzsysteme, einschließlich eines Basisschutzes, investiert wird – in erster Linie mit inländischen Mitteln, aber auch im Wege der internationalen Finanzierung, einschließlich der Entwicklungszusammenarbeit. Unter anderem wird das Amt die Mitgliedsgruppen bei der Zusammenarbeit mit Finanzministerien und internationalen Finanzinstitutionen unterstützen, um in ausgewogener Weise finanzpolitischen Spielraum für Investitionen in universelle, umfassende und tragfähige Sozialschutzsysteme zu schaffen, insbesondere im Zuge der Überwindung der COVID-19-Krise in den Ländern. Dazu könnte auch gehören, einen gemeinsamen Politikrahmen mit den Vereinten Nationen und internationalen Finanzinstitutionen zu entwickeln oder innovative Finanzierungsquellen für den Sozialschutz zu analysieren. Zudem wird das Amt Nachweise über die Bedeutung von Solidarität für die Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme, insbesondere im Kontext der Zukunft der Arbeit, erbringen.
- 274. Aktion 3: Die Steuerung und Tragfähigkeit der nationalen Sozialschutzsysteme stärken.** Das Amt wird seine Mitgliedsgruppen bei der Stärkung der Steuerung und Verwaltung der Sozialschutzsysteme im Einklang mit den Grundsätzen und Normen der IAO und auf der Basis des sozialen Dialogs unterstützen. Dies umfasst Unterstützung beim Aufbau wirksamer Überwachungssysteme mit regelmäßigen versicherungsmathematischen Überprüfungen, umfassenden Managementinformationssystemen und aussagekräftigen Statistiken, die dazu dienen, den Fortschritt bei der Verwirklichung eines universellen Sozialschutzes und der einschlägigen SDG-Zielvorgaben zu verfolgen und die Politikgestaltung und -umsetzung zu verbessern. Dazu gehört auch, den Menschen den Wert von Sozialschutzmaßnahmen vor Augen zu führen und dadurch Vertrauen in das System aufzubauen und eine Kultur des Sozialschutzes zu fördern. Das Amt wird fachliche Zusammenarbeit anbieten, um die nationalen Kapazitäten für die administrative und finanzielle Steuerung der Sozialschutzsysteme, auch durch den Einsatz digitaler Technologien und einer Online-Plattform für versicherungsmathematische Zwecke, sowie die institutionelle Koordinierung, beispielsweise mit Finanzministerien, Steuerbehörden und Arbeitsaufsichtsämtern, zu verbessern. Darüber hinaus wird das Amt Unterstützung bei der Verbesserung der Finanzverwaltung und der fiskalischen, finanziellen und wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit, einschließlich der Rentenreformen, leisten, damit sie angemessen und an den Entwicklungen in der Arbeitswelt ausgerichtet sind und zur Realisierung anderer Politikkonzepte (z. B. aktives Altern, gerechter Übergang, Formalisierung) beitragen.
- 275. Aktion 4: Den sozialen Dialog** als zentrales Element der Gestaltung, Umsetzung, Überwachung und Reform der Sozialschutzpolitik und ihrer Anpassung an neue Herausforderungen **ausbauen.** Das Amt wird weiterhin die Fähigkeit der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen stärken, sich an nationalen sozialen Dialogen über Sozialschutz und an dreigliedrigen Steuerungsmechanismen zu beteiligen. Die Kapazitäten der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen sollten gestärkt werden, um sie in die Lage zu versetzen, an Erörterungen mit Finanzministerien und internationalen Finanzinstitutionen über die fiskalische, finanzielle, wirtschaftliche und soziale Tragfähigkeit von Sozialschutzsystemen und -reformen teilzunehmen. Die nationalen Dialoge sollten zudem Beratungen mit anderen maßgeblichen und repräsentativen Organisationen betroffener Personen, auch außerhalb formeller Beschäfti-

gungsverhältnisse, beinhalten. Dreigliedrige Überprüfungen der nationalen Sozialschutzsysteme sollten ferner dazu dienen, ihre Übereinstimmung mit den Normen und Grundsätzen der IAO zu bewerten und Orientierungshilfe für die Politikberatung im Hinblick auf die Umsetzung der Empfehlungen der Aufsichtsorgane der IAO und ihre Anpassung an neue Herausforderungen zu geben. Ausgehend von den bisherigen Aktivitäten des Globalen Unternehmensnetzwerks für soziale Basisschutzniveaus und des Netzwerks für Sozialschutz, Freiheit und Gerechtigkeit für Arbeitnehmer in den Bereichen Kapazitätsaufbau und Überzeugungsarbeit würden zusätzliche Anstrengungen mit dem Ziel, den nationalen sozialen Dialog und die dreigliedrige Vertretung bei der Politikgestaltung und Steuerung sowie bei den Vereinten Nationen und anderen Entwicklungspartnern zu fördern, die Sozialschutzpolitik auf nationaler, regionaler und globaler Ebene weiter verbessern.

- 276. Aktion 5: Die Wissensgrundlage für Sozialschutzsysteme verbessern.** Dies beinhaltet die Stärkung der nationalen Überwachungskapazitäten, mit denen die Fortschritte beim Ausbau der nationalen Sozialschutzsysteme, auch in Bezug auf den SDG-Indikator 1.3.1 und andere einschlägige SDG-Indikatoren, gemessen werden, und zwar auf der Grundlage harmonisierter Definitionen, Konzepte und Quellen und unter Einhaltung der IAO-Normen zur sozialen Sicherheit. In diesem Zusammenhang liefern die Datenbank der IAO zum Sozialschutz (World Social Protection Database) sowie das vom Amt konzipierte Instrument für die Ergebniskontrolle, das dazu dient, die Wirkung der von dem IAA geleisteten Unterstützung zu messen, wichtige zusätzliche Informationen zum SDG-Rahmen. Das Instrument für die Ergebniskontrolle wird durchgängig integriert, um bewährte Praktiken in der Entwicklungszusammenarbeit zu ermitteln und Nachweise für den Beitrag der IAO zur Verwirklichung der Agenda 2030 zu erbringen. Das Amt wird seine besondere Wissenskompetenz weiter aufrechterhalten, indem es seinen regelmäßigen Flaggschiffbericht *World Social Protection Report* und andere einschlägige politikorientierte Forschungsarbeiten erstellt, unter anderem zur Rolle des sozialen Dialogs bei der Gestaltung, Finanzierung und Umsetzung tragfähiger Sozialschutzsysteme, zur Leistungs- und Tragfähigkeit der nationalen Rentensysteme, zu den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von Investitionen in geschlechtergerechte Sozialschutzsysteme, zur Schließung der Lücken in Bezug auf Absicherung und Finanzierung, die der Verwirklichung der SDG im Wege stehen, und zu Möglichkeiten der Anpassung der Sozialschutzsysteme an die sich verändernde Arbeitswelt. Das Amt wird auch künftig seine Erfahrungen und seine Politikberatung durch den Süd-Süd-Austausch, Kurzdossiers, Leitfäden für bewährte Praxis und gemeinsame interinstitutionelle Instrumente verbreiten und bewährte Praktiken durch Veröffentlichungen in der Reihe der Landesdossiers dokumentieren.
- 277. Aktion 6: Die Wirkung der internationalen Normen zur sozialen Sicherheit** als Kernelement des von der IAO erbrachten Mehrwerts **verstärken**, indem ihr Potenzial voll ausgeschöpft wird. Das Amt wird weiter die Ratifizierung und Anwendung des Übereinkommens Nr. 102 und anderer aktueller IAO-Normen zur sozialen Sicherheit als Rückgrat des Aufbaus von auf Rechte gegründeten Systemen der sozialen Sicherheit fördern, wozu auch gehört, Mitgliedstaaten, die veraltete Übereinkommen ratifiziert haben, beim Übergang zu aktuellen Übereinkommen im Kontext des Normenüberprüfungsmechanismus und bei der Umsetzung der Empfehlungen der Aufsichtsorgane zu unterstützen. Das Amt wird Forschungsarbeiten durchführen, um aufzuzeigen, wie die mit der Empfehlung Nr. 202 festgelegten grundsatzpolitischen Leitlinien für den Aufbau und die Aufrechterhaltung von Sozialschutzsystemen von nationalen wie internationalen Akteuren eingehalten werden. Zudem wird sich das Amt bemühen, den internationalen Normen zur sozialen Sicherheit auf globaler, regionaler und nationaler Ebene mehr Wirkung zu verleihen, indem es über die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen hinaus weitere Akteure, etwa andere

Ministerien und Entwicklungspartner, einbindet. Wenngleich die bestehenden aktuellen Normen zur sozialen Sicherheit, insbesondere das Übereinkommen Nr. 102 und die Empfehlung Nr. 202, ihre anhaltende Relevanz und Wirkung bewiesen haben, sollte die IAO sicherstellen, dass sie mit ihrem Normenwerk gut dafür gerüstet ist, auf neue Herausforderungen zu reagieren und die Politikkohärenz in einem sich verändernden Umfeld zu fördern.

- 278. Aktion 7: Die Sozialschutzsysteme im Gefolge der Krise und im Kontext der Zukunft der Arbeit anpassen**, um Arbeitnehmer und Arbeitgeber bei ihren Übergängen im Privat- und Erwerbsleben zu unterstützen und sie zur Nutzung neuer Chancen zu befähigen, während die Erholung von der COVID-19-Krise unterstützt wird. Besonderes Augenmerk wird auf Übergängen von der Schule in den Beruf und von der Arbeit in den Ruhestand, Arbeitsmarktübergängen und Arbeitskräftemobilität, Arbeitsmigration, Elternschaft und Betreuung, Rehabilitation und Rückkehr ins Erwerbsleben, gerechten Übergängen zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Übergängen von der informellen zur formellen Wirtschaft liegen. Darüber hinaus wird das Amt den Mitgliedsgruppen auch dabei behilflich sein, größere Kohärenz mit anderen Politikbereichen, etwa der Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt-, Sektor-, Qualifizierungs-, Lohn-, Haushalts- und sonstigen Sozialpolitik, zu fördern. Dies könnte Folgendes beinhalten: die Umwandlung von ad hoc beschlossenen Sofortmaßnahmen im Bereich des Sozialschutzes in nachhaltige Sozialschutzsysteme; die Erarbeitung von Leitlinien, die die Konformität digitaler Plattformen mit den nationalen Rechtsvorschriften zur sozialen Sicherheit im Wohnsitz- oder Beschäftigungsland der Arbeitnehmer gewährleisten; die Unterstützung von Unternehmen bei der Sicherung des Zugangs zum Sozialschutz für die in ihren Lieferketten tätigen Arbeitnehmer; Sozialschutzkonzepte und -maßnahmen zum Schutz der von wirtschaftlichen, natürlichen, gesundheitspolitischen und anderen Schocks, darunter Klimawandel und Umweltzerstörung, betroffenen Arbeitnehmer und ihrer Familien; sozialschutzpolitische Konzepte und Maßnahmen, die einen gerechten Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften erleichtern; die Entwicklung und Umsetzung von bilateralen und multilateralen Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit, die Verstärkung einseitiger Maßnahmen und die Aufnahme von Sozialschutzbestimmungen in bilaterale Arbeitskräfteabkommen.
- 279. Aktion 8: Die von der IAO im multilateralen System wahrgenommene Führungsrolle im Bereich des Sozialschutzes verstärken**, und zwar ausgehend von ihrem Verfassungsauftrag im Kontext der UN-Reform und der Reaktion der UN auf COVID-19, mit dem Ziel, die Politikkohärenz bei der Verfolgung ihres am Menschen orientierten Ansatzes für die Zukunft der Arbeit zu fördern.¹⁸⁶ Angesichts der rasch wachsenden Zahl von Akteuren im Bereich des Sozialschutzes sollte sich die IAO noch stärker darum bemühen, ihre Grundsätze und Normen, einschließlich der Dreigliedrigkeit, bei der Gestaltung und Umsetzung von Politikkonzepten, Strategien und Systemen in diesem Bereich und ihrer ausgewogenen und tragfähigen Finanzierung, auch mit den zuständigen Ministerien, den Vereinten Nationen und den internationalen Finanzinstitutionen, zu fördern. Die IAO wird ihre Partnerschaften und Zusammenarbeit mit anderen UN-Organisationen, internationalen Finanzinstitutionen und sonstigen Partnern auf nationaler, regionaler und globaler Ebene weiter ausbauen, auch im Rahmen der USP 2030 und des SPIAC-B, um den universellen Sozial-

¹⁸⁶ IAA, *Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit*, angenommen von der Konferenz auf ihrer 108. Tagung, Teil IV(D); und IAA, *Entschliebung über die Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit*, Internationale Arbeitskonferenz, 105. Tagung, 2016.

schutz zu fördern, und sich dabei auf ihre Normen und Grundsätze und ihren sozialen Dialog stützen. Dies könnte die Entwicklung eines gemeinsamen operativen Rahmens auf UNEbene umfassen, der in anerkannten Grundsätzen entsprechend den international vereinbarten Normen zur sozialen Sicherheit verankert ist und das Ziel hat, umfassende, tragfähige und auf Rechte gegründete Sozialschutzsysteme, einschließlich eines Basisschutzes, zu fördern und so raschere Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Organisation und der SDG bis 2030 zu ermöglichen.

- 280.** Zur Umsetzung dieser Aktionen wird die IAO ihre Handlungsmittel auf globaler, regionaler und nationaler Ebene verstärken. Sie wird ihr **Flaggschiffprogramm zur Schaffung von sozialen Basisschutzniveaus für alle** weiterentwickeln und an der neuen Aktionsagenda ausrichten, die Anstrengungen zur Ressourcenmobilisierung verstärken und die Qualität und Bedarfsgerechtigkeit ihrer Unterstützung für die Mitgliedsgruppen durch Unterstützung im Land selbst, die Entwicklung und den Austausch von praxisrelevantem Wissen sowie strategische Partnerschaften verbessern. Zudem wird sie einen umfassenden und langfristigen Ansatz für den Kapazitätsaufbau verfolgen.