



Aspekte 01



Stärke durch Vielfalt: Afrikanische Wege zu einer verbesserten sozialen Sicherheit

Die Anstrengungen zur Verbesserung der Deckung der sozialen Sicherheit afrikanischer Staaten haben eine große Vielfalt an Sozialschutzmechanismen hervorgebracht, die nach Auffassung der IVSS eine große Chance darstellen. Langfristig müssen jedoch weiterhin integrierte und umfassende staatliche Systeme der sozialen Sicherheit das Ziel sein, die auf einer angemessenen Rolle beitragsabhängiger Finanzierungsmodelle beruhen.

Die IVSS hat einen Bericht mit dem Titel *Africa: Strategic approaches to improve social security*¹ (Afrika: Strategien zur Verbesserung der sozialen Sicherheit) veröffentlicht, der als Diskussionsgrundlage für das Regionalforum für soziale Sicherheit für Afrika 2014 vom 3. bis zum 5. Dezember in Casablanca, Marokko, diente. Der Bericht zeigt auf, dass die Länder Afrikas, die meist vor großen wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Herausforderungen stehen, gleichzeitig über eine Vielfalt an Sozialschutzmechanismen verfügen. Durch diese Vielfalt hat der Kontinent, der die soziale Sicherheit seiner wachsenden Bevölkerung auszubauen sucht, die Chance, innovative politische Ansätze und Praktiken „made in Africa“ zu fördern. In zahlreichen Ländern wird diese Vielfalt bereits intensiv genutzt, um das Wohlbefinden der Bevölkerung zu verbessern, wie etwa auf Kap Verde, in Ghana, Mosambik und Südafrika.

Die Herausforderungen Afrikas angehen

Das Deckungsniveau der sozialen Sicherheit in Afrika ist im internationalen Vergleich niedrig, vor allem in Afrika südlich der Sahara, was auf eine Kombination verschiedener Faktoren zurückgeführt werden kann. Zu diesen Faktoren gehören der relativ niedrige Entwicklungsstatus zahlreicher Volkswirtschaften Afrikas, die politische Instabilität, die große Armut, die relativ junge Geschichte der Entwicklung von staatlichen Systemen der sozialen Sicherheit, der große Anteil der ländlichen Bevölkerung, die Vielzahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft und im informellen Sektor, die oft geringen Steuereinnahmen und die dadurch begrenzten finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand. Weitere Faktoren sind die negativen institutionellen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Naturkatastrophen, von Konflikten und von Infektionskrankheiten und deren Epidemien wie HIV/Aids, Malaria und – jüngst in Westafrika – Ebola.

Wichtigste Zahlen und Fakten²

- In Afrika südlich der Sahara beziehen nur 16,9 Prozent der älteren Menschen eine Altersrente und in Nordafrika 36,7 Prozent.
- Die effektive Altersrentendeckung liegt in Afrika südlich der Sahara bei 5,9 Prozent der Arbeitsbevölkerung und in Nordafrika bei 23,9 Prozent.
- Die effektive Deckung durch (sowohl beitragsabhängige als auch nicht beitragsabhängige) Arbeitslosenschutzsysteme in Afrika liegt unter 3 Prozent.
- Eine gesetzliche Deckung durch obligatorische Arbeitsunfallversicherungsprogramme ist für weniger als 20 Prozent aller Beschäftigten in Afrika verfügbar.
- In Afrika südlich der Sahara haben annähernd 80 Prozent der Bevölkerung keinen Zugang zu einer gesetzlichen Krankenversicherungsdeckung.

Gestärkter Glaube an die Politik

Angesichts dieser Herausforderungen hat die hochrangige politische Unterstützung für eine tragfähige Deckungsausweitung durch Geldleistungen und einen Krankenversorgungszugang dazu beigetragen, dass das öffentliche Vertrauen in die soziale Sicherheit gestiegen ist. Durch die Ausweitungsfortschritte einiger Länder, insbesondere bei der Krankenversicherungsdeckung, haben zahlreiche Staaten Afrikas den Wandel von einem Ad-hoc-Sicherheitsnetz zu integrierten und effizienten Sozialschutzprogrammen geschafft. Oft genannt werden diesbezüglich Ruandas Fortschritte in der Gesundheitsversorgung. In vielen Fällen fanden diese Anstrengungen auch Ausdruck in staatlichen Sozialschutzstrategien (wie etwa in Ghana, Mauretanien und Senegal).

Als Teil solcher Strategien haben beitragsfreie Systeme dazu beigetragen, Deckungslücken zu schließen, insbesondere für den weiblichen Teil der Bevölkerung. Bemerkenswerte Fortschritte wurden diesbezüglich in Botswana, Lesotho, Mauritius, Namibia, Südafrika und Swasiland erzielt. Allgemein sind jedoch weitere innovative und ergänzende Maßnahmen nötig. Die Deckungsstrategien müssen intensiviert werden durch eine aktive Beschäftigungsförderung, einen erleichterten Übergang in die formelle Wirtschaft, einen garantierten Mindestsozialschutz, höhere Steuereinnahmen und eine anhaltende Förderung der Einhaltung und Durchsetzung der Beitragspflicht.

Die geringen Ausgaben für die soziale Sicherheit belegen, warum eine noch größere politische Unterstützung für Investitionen in die soziale Sicherheit Afrikas nötig ist. Der für öffentliche Sozialschutzausgaben zur Einkommenssicherung der afrikanischen Arbeitsbevölkerung aufgewendete Anteil des BIP beträgt im Durchschnitt 0,5 Prozent. Die Regierungen Afrikas wenden durchschnittlich nur 0,2 Prozent ihres BIP für Kinder- und Familienleistungen auf. Global liegen die Durchschnittswerte für diese zwei Ausgabenposten mit 2,3 Prozent und 0,4 Prozent deutlich höher².

Die gesamten öffentlichen Ausgaben für die soziale Sicherheit, ohne die Gesundheitsausgaben, machen in Afrika nur 1,3 Prozent des BIP aus. Dies ist um einiges weniger als der globale Durchschnitt von 3,3 Prozent. Die durchschnittlichen Gesamtausgaben für Gesundheit der afrikanischen Länder betragen 2011 umgerechnet 135 USD pro Kopf. Verglichen mit den 3150 USD pro Kopf eines durchschnittlichen Hoch-Einkommens-Landes ist das nicht viel³. Höhere Gesundheitsinvestitionen müssen in Afrika eine größere Priorität erhalten, denn in der Hälfte der Länder des Kontinents werden noch immer mindestens 40 Prozent der gesamten Gesundheitsausgaben durch private Zahlungen bestritten. Diese Belastung führt bei den Familien und insbesondere bei den ärmsten Familien verbreitet zu gesundheitsbedingten Ungleichheiten².

Innovative Finanzierungsmechanismen wie etwa die Verwendung von Steuereinnahmen aus Telekommunikationsgewinnen in Gabun oder die Schaffung eines Haushaltsspielraums durch die Reallokation von Ausgaben für die Sozialpolitik sind zu einer wichtigen Priorität geworden.

Die Beitragskapazitäten landwirtschaftlich und informell Beschäftigter

In vielen sich entwickelnden Volkswirtschaften, einschließlich in Afrika, müssen herkömmliche Vorkehrungen der sozialen Sicherheit die Beitragskapazitäten und die Bedürfnisse der sozialen Sicherheit von Beschäftigten der Landwirtschaft und des informellen Sektors besser berücksichtigen.

In Afrika wie auch anderswo wird nämlich erwartet, dass die Systeme der sozialen Sicherheit für die Arbeitsbevölkerung möglichst durch beitragspflichtige Einkommen finanziert werden. Es gibt wichtige Gründe, warum dies so sein soll (gegenseitige Unterstützung, Selbsthilfe, Arbeitsmarktanreize, Gerechtigkeit usw.). Abgesehen davon ist die Wahrscheinlichkeit volatiler Staatsfinanzen ein weiterer pragmatischer Grund dafür, dass ein größerer Anteil der derzeitigen Arbeitsbevölkerung an der Finanzierung der sozialen Sicherheit beteiligt werden sollte.

Zudem werden die meisten Beschäftigungsmöglichkeiten in Afrika kurz- bis mittelfristig im landwirtschaftlichen und im informellen Bereich zu finden sein; durchschnittlich sind über 70 Prozent der Erwerbstätigen Afrikas informell oder in der Landwirtschaft beschäftigt. Derzeit mangelt es in den meisten Ländern Afrikas vor allem in diesen zwei Sektoren an einer Deckung durch die soziale Sicherheit. Sie sind darum ein guter Bereich für Anstrengungen zur Deckungsausweitung und – trotz ihrer nicht einheitlichen Beitragskapazitäten – zur verbesserten Finanzierung der sozialen Sicherheit.

Schrittweise Deckungsausweitung birgt großes Veränderungspotenzial

Eine nationale Studie über den informellen Sektor Senegals hat gezeigt, dass in diesem Land 2012 außerhalb der Landwirtschaft insgesamt 2,2 Millionen Menschen informell beschäftigt waren (82 Prozent davon Selbstständige). Den formellen beitragsabhängigen Systemen der sozialen Sicherheit, die keine Selbstständigen abdecken, sind annähernd 25 000 Arbeitgeber angeschlossen. Die Einführung eines Systems der sozialen Sicherheit, das die Bedürfnisse des informellen (nicht landwirtschaftlichen) Sektors berücksichtigen würde, begleitet von anderen politischen Maßnahmen, hätte eine deutliche Steigerung des Deckungsgrads durch die soziale Sicherheit zur Folge: Allein der Beitritt von 1 Prozent dieser sehr umfangreichen Gruppe bisher ausgeschlossener informell Beschäftigter würde zu einer Verdoppelung des nationalen Deckungsgrads durch die soziale Sicherheit in Senegal führen.

Paradigmenwandel hin zur Deckungsausweitung

Immer mehr Studien belegen, dass die soziale Sicherheit einen großen Beitrag zu individuellem Wohlbefinden, allgemeiner wirtschaftlicher Entwicklung und gesellschaftlichem Zusammenhalt leistet. In den vergangenen Jahren hatte dieser globale Paradigmenwandel vor allem auf drei Ebenen eine positive Auswirkung auf die Anstrengungen zur Ausweitung der sozialen Sicherheit in Afrika:

- Erstens setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass die soziale Sicherheit eine Investition und kein Kostenfaktor ist.
- Zweitens wird erkannt, dass es weder nötig noch angeraten ist, auf ein bestimmtes Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung zu warten, bevor mit der Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit begonnen wird.
- Drittens haben sich die Systeme der sozialen Sicherheit als wirksame Instrumente zur Anpassung an äußere Veränderungen erwiesen, und sie werden bei den zu erwartenden zunehmenden wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Schocks kaum an Bedeutung verlieren.

Positive soziale und wirtschaftliche Auswirkungen von Systemen der sozialen Sicherheit

Dass die Systeme der sozialen Sicherheit positive soziale und wirtschaftliche Auswirkungen für die Einzelnen, die Familien, die Gemeinden, die Unternehmen und die Gesellschaften haben, wird also immer breiter anerkannt. Obwohl die tatsächliche Deckung durch die soziale Sicherheit in vielen afrikanischen Staaten niedrig ist, können sich die meisten Länder dennoch eine tragfähige Form einer grundlegenden sozialen Sicherheit für ihre gesamte Bevölkerung leisten.

Zwar ist man sich einig, dass einige Faktoren (wie etwa politische, demografische, arbeitsmarktbezogene, wirtschaftliche Strukturen und Produktionsprozesse, institutionelle Strukturen, die Umwelt usw.) die Entwicklung der Systeme der sozialen Sicherheit weiterhin behindern werden, ebenso die Steuereinnahmen und die staatliche Umverteilung. Dennoch hoffen die afrikanischen Staaten, die Herausforderungen einer wirksamen Deckungsausweitung zu bewältigen und das soziale und wirtschaftliche Potenzial ihrer staatlichen Systeme der sozialen Sicherheit zum Nutzen aller voll ausschöpfen zu können. Es überrascht kaum, dass in den weniger entwickelten Volkswirtschaften eine soziale Grundsicherung vorrangig ist, bevor umfassendere Risikoabdeckungen ins Auge gefasst werden. In jüngster Zeit wurden in einigen Ländern wie Marokko und Südafrika allerdings bereits umfassendere Leistungsangebote eingeführt.

Good Governance und administrative Exzellenz

Die IVSS weist auf das große Engagement hin, mit dem das Management und die Verwaltung der Leistungs- und Dienstleistungserbringung in Afrika derzeit verbessert werden. Das schrittweise Erreichen von Good Governance, hoher Leistungsfähigkeit und verbesserter Dienstleistungsqualität ist genau das, was von der IVSS „Exzellenz in der Verwaltung der sozialen Sicherheit“ genannt wird.

Allgemein beziehen sich diese Erfolge nicht nur auf Länder mit umfassenden Systemen der sozialen Sicherheit, sondern auch auf solche mit weniger entwickelten Systemen, die das staatliche Dienstleistungsangebot weiterzuentwickeln und zu stärken suchen. In den Augen der IVSS ist „Exzellenz in der Verwaltung“ nicht mehr bloß eine Option, sondern eine Verpflichtung. Aus diesem Grund bietet das Exzellenzzentrum der IVSS eine umfassende Beratung, ein breites Instrumentarium und viele Kommunikationsmöglichkeiten, damit die Verwaltungen der sozialen Sicherheit ihre Leistungsfähigkeit verbessern

und durch den Austausch von Beispielen guter Praxis andere Institutionen in derselben Situation zu ähnlichen Schritten ermutigen können.

Diese Verpflichtung mag für viele Systeme der sozialen Sicherheit Afrikas umso dringlicher erscheinen, als die Einhaltung der Beitragspflicht und das öffentliche Vertrauen in die Institutionen der sozialen Sicherheit nicht überall optimal und teilweise auch verbesserungsfähig sind. Entsprechende Studien haben gezeigt, dass die afrikanischen Länder derzeit umfangreiche Investitionen in Humanressourcen, IKT-Lösungen, Kommunikation und vor allem in solide Managementstrukturen auf der Grundlage von Transparenz und Mitwirkung tätigen.

Vorreiter bei administrativen Verbesserungen

Während die Anstrengungen zum Erreichen von Verwaltungsexzellenz für die meisten afrikanischen Mitgliedsorganisationen der IVSS eine zentrale Priorität geworden sind, möchte die IVSS auf einige hervorragende Beispiele hinweisen. In Nordafrika etwa hat das marokkanische Kollektivsystem für Altersbeihilfen ein Programm zur Verbesserung des Managementsystems lanciert und hierfür das höchst anspruchsvolle Modell des „Umfassenden Qualitätsmanagements“ gewählt. Im südlichen Afrika entwickelte der Landesvorsorgefonds Swasilands ein Modell zur strategischen Planung, mit dem Mängel bei Managementstruktur und -methoden behoben werden sollen. Die Einführung eines Strategischen Managementrahmens durch die Landeskasse für soziale Sicherheit Ugandas zeigt, dass für die Verbesserung des Wohlbefindens der Bevölkerung ein robustes Verwaltungskonzept nötig ist. Ein Projekt der Landeskasse für Sozialversicherung Kameruns (CNPS), „Bemessung der Beitragssätze“, zeigt, wie eine intensivierte Aufmerksamkeit für die Preise von Dienstleistungen zu einer messbaren Kostensenkung vieler dieser Dienstleistungen und damit zum Freiwerden von Ressourcen für andere strategische Tätigkeiten führen kann.

Langfristige Herausforderungen machen strategische Ansätze nötig

Langfristig wird für eine erfolgreiche Entwicklung der sozialen Sicherheit Afrikas die wirksame Vorwegnahme und Bewältigung von Schocks und allgemeinen Trends entscheidend sein. Der IVSS-Bericht beschreibt einige dieser Ungewissheiten und Risiken: demografische Herausforderungen, Ressourcenknappheit, zunehmende Migration und Verstädterung, Arbeitsmarktprobleme und die starke Wirtschaftskonzentration auf wenige Sektoren (wie etwa nationale Ressourcen und Landwirtschaft).

Megatrends und Vorkehrungen der sozialen Sicherheit in Afrika

Ungewissheiten und Risiken im Zusammenhang mit prognostizierten Megatrends machen eine innovative Gestaltung und Finanzierung der sozialen Sicherheit in Afrika nötig, die folgende Punkte berücksichtigt:

- Die Formalisierung zahlreicher Arbeitsmärkte Afrikas wird kurzfristig nicht zu erreichen sein.
- Die afrikanischen Volkswirtschaften werden sich weiterhin vorwiegend auf Agrarwirtschaft und Primärproduktion stützen, und lange und schwierige Übergänge der Jugendlichen von der Schule in die Arbeitswelt werden die Regel sein.
- Laut demografischen Trends werden auch die Bevölkerungen Afrikas altern, allerdings bleiben die Fruchtbarkeitsziffern in Afrika vergleichsweise hoch.
- In Zukunft werden sich die Migrationsströme (von Land zu Stadt, grenzüberschreitend) verstärken.
- Umweltprobleme können die übrigen Megatrends weiter verstärken.

Die Verwaltungen der sozialen Sicherheit – die IVSS-Mitgliedsorganisationen – werden also mit anderen Akteuren zusammenarbeiten müssen, damit die Gestaltung und Erbringung ihrer Leistungen weiterhin der wahrscheinlichen Entwicklung der äußeren Faktoren und der Beitragskapazitäten der verschiedenen Bevölkerungsgruppen entsprechen.

Wenn zum Beispiel informelle Arbeitsmärkte die Norm bleiben, dann können Finanzierungs- und Gestaltungsansätze, die dies nicht berücksichtigen, nicht nur dazu führen, dass die Deckungsziele nicht erreicht werden, sondern auch dazu, dass das soziale und wirtschaftliche Potenzial der Systeme der sozialen Sicherheit nicht voll ausgeschöpft wird. Dieses Beispiel stellt zwar nur einen einzigen Risikofaktor dar, es zeigt aber dennoch, dass eine Arbeitsbevölkerung mit prekären Arbeitsbedingungen und ohne einen grundlegenden Sozialschutz immer stärker marginalisiert und dadurch sozial unterstützungsbedürftiger werden könnte. Auch kann dies dazu führen, dass eine gut ausgebildete Jugend letztlich keinen Zugang zu Arbeitsstellen und Weiterbildungsmöglichkeiten hat, die ihrem Bedarf oder Ehrgeiz entsprechen. Und zahlreiche Haushalte könnten beim Auftreten gesundheitlicher Problemen ins Straucheln geraten. Ohne Leistungen der sozialen Sicherheit werden Haushaltsmitglieder im arbeitsfähigen Alter dem Druck ausgesetzt sein, ihre Erwerbstätigkeit ruhen zu lassen, um sich um gebrechliche oder kranke Familienmitglieder kümmern zu können.

Letztlich braucht es, wie der IVSS-Bericht zusammenfasst, für weitere Fortschritte und ein erfolgreiches Operieren der afrikanischen Systeme der sozialen Sicherheit, die immer breitere Bevölkerungsteile abdecken und sich dadurch positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt auswirken, vor allem Exzellenz in den strategischen Tätigkeiten sowie fristgerechte und angemessene Maßnahmen der politischen Entscheidungsträger und der Verwaltungen der sozialen Sicherheit.

Quellen

¹ **IVSS.** 2014. *Africa: Strategic approaches to improve social security*. Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. Auch erhältlich auf Französisch.

² **IAA.** 2014. *World Social Protection Report: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Genf, Internationales Arbeitsamt.

³ **Musango, L. et al.** 2013. *State of health financing in the African region*. Brazzaville, Weltgesundheitsorganisation – Regionalbüro für Afrika.

Erfahren Sie mehr unter: www.issa.int/africa/introduction

Die **Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit** ist die weltweit führende internationale Organisation für Institutionen, Regierungsstellen und Behörden, die sich mit der sozialen Sicherheit befassen. Die IVSS fördert Exzellenz in der Verwaltung der sozialen Sicherheit durch fachliche Leitlinien, Expertenwissen, Dienstleistungen und Unterstützung, die ihre Mitglieder weltweit befähigen, dynamische Systeme der sozialen Sicherheit und eine entsprechende Politik zu entwickeln.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genf 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int