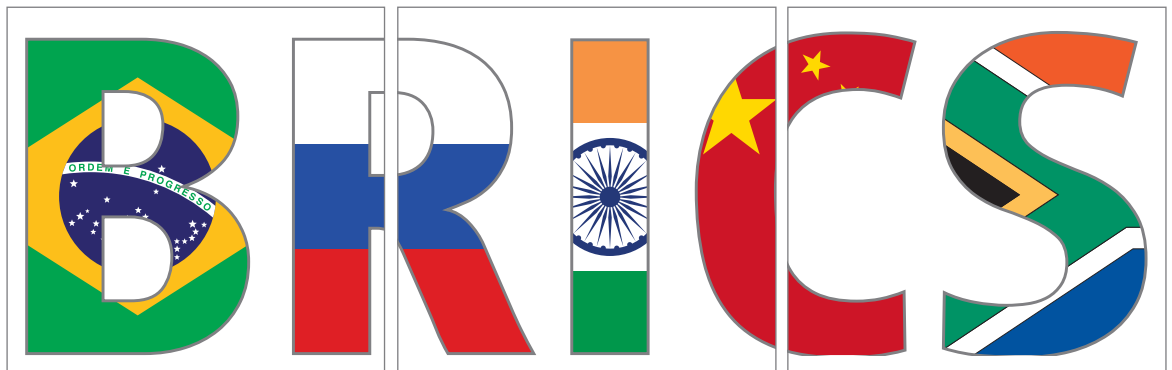




Sozialpolitik im Brennpunkt 30



BRICS-Länder – Dynamische soziale Sicherheit in Aktion

Brasilien, die Russische Föderation, Indien, China und Südafrika – die BRICS-Länder – sind emblematisch für die bedeutenden Veränderungen, die im globalen wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Umfeld im Gange sind. Die Bedeutung dieser Länder geht weit darüber hinaus, dass sie in den letzten zwanzig Jahren ein erhebliches und nachhaltiges Wirtschaftswachstum verzeichnet haben. Wie im großen IVSS-Forschungsbericht *Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit in den BRICS-Ländern* bestätigt wurde, bietet die jüngste Erfahrung der BRICS-Länder weitere positive Lehren – einen Fundus an innovativen Fallstudien und Beispielen guter Praxis in der sozialen Sicherheit, die es verdienen, weiterverbreitet zu werden, auf die aufgebaut werden kann und die sich in anderen Ländern anwenden lassen. Viele der einflussreichsten Entwicklungen betrafen politisch gezielt innovative Initiativen zur Ausweitung der Deckung für Geld- und Sachleistungen und für den Zugang zu Gesundheitsversorgung. Wie der vorliegende *Brennpunkt* unterstreicht, sind verschiedene Maßnahmen zur Deckung von gefährdeten und insbesondere vorher oft ausgegrenzten Gruppen hervorzuheben. Trotz der sich im demografischen, gesundheitspolitischen, sozialen, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsbereich entwickelnden Herausforderungen sind die BRICS-Länder weiterhin beispielgebende Vorbilder. Die Verwaltungen der sozialen Sicherheit in den BRICS-Ländern vertreten mehr als eine strategische Vision, sie sind wirklich dynamische soziale Sicherheit in Aktion.

Hans-Horst Konkolewsky, Generalsekretär der IVSS

Verschiedene Ausgangspunkte, gemeinsame Ziele

Auf die BRICS-Länder entfallen 42 Prozent der Weltbevölkerung und 30 Prozent der Landmasse. 2011 erwirtschafteten diese Länder 25 Prozent des Welt-BIP. Allein schon diese Zahlen erklären, warum die nationale Entwicklung in diesen fünf Ländern weltweit bedeutsam geworden ist. Dass diese Länder auch mit positiven und innovativen Entwicklungen bei der Erbringung und Ausweitung der sozialen Sicherheit aufwarten können, dürfte daher niemanden überraschen.

Diese Ausgabe

- Berichtet über die BRICS-Länder und ihre Bemühungen zur Ausweitung der Deckung
- Vergleicht nationale Fallstudien und Prioritäten
- Beleuchtet die Bedeutung der Verbesserung der Verwaltung der sozialen Sicherheit
- Diskutiert Herausforderungen in der sozialen Sicherheit für alle

Wie die jüngste Forschungsarbeit der IVSS zeigt, haben zielgruppenorientierte Maßnahmen in den BRICS-Ländern zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit auf gefährdete und vorher oft ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen wie Familien mit Kindern (Brasilien, Südafrika), ländliche Bevölkerungsgruppen (Brasilien, China, Indien, Südafrika) und Wanderarbeitnehmer und ihre Familien (China, Indien, Russland) bedeutende Auswirkungen. Zur Verdeutlichung des politischen Willens haben die Personen in Brasilien und Südafrika sogar ein verfassungsmäßig garantiertes Recht auf soziale Sicherheit.

Bei aller Gemeinsamkeit der Bemühungen zur Ausweitung der Deckung unterscheiden sich die BRICS-Länder in ihren nationalen Kontexten. Schon die jeweilige Ausgestaltung der sozialen Sicherheit spiegelt weitgehend die Geschichte des Landes wider und seine Ziele und Einstellungen in Bezug auf die soziale Sicherheit. Ihre kulturellen, institutionellen und demografischen Merkmale unterscheiden sich deutlich.

Gemeinsame Herausforderungen bei der Ausweitung der Deckung

In den BRICS-Ländern gibt es Deckung durch die meisten oder alle Zweige der sozialen Sicherheit. Die Deckungsniveaus sind allerdings unterschiedlich, wobei meist bei Systemen der Gesundheitsversorgung höhere Niveaus zu beobachten sind als bei Alters- und Invalidenrenten und Arbeitslosenleistungen.

Da sich die Bereitstellung von sozialer Sicherheit historisch auf lohnbeziehende Arbeitnehmer konzentriert, mussten sich alle BRICS-Länder mit einer Änderung der Regeln für den Leistungsbezug, der Strukturen und der Finanzierungsmechanismen befassen, um die Deckung einer erheblichen Bevölkerungszahl zu ermöglichen, die nicht in diese Kategorie fällt, wie Selbstständige, Arbeitnehmer im informellen Sektor und ländliche Bevölkerungsgruppen.

Bei den ländlichen Bevölkerungsgruppen gibt es besondere Schwierigkeiten. Diese betreffen die Präsenz von Stellen für Publikumskontakt in entlegenen Gebieten, die Vereinfachung des Beitritts, die Verfahren für Beitrags- und Leistungszahlungen und die Lösung von Bezahlbarkeitsproblemen. Freiwillige Beitragssysteme werden oft als erster Schritt hin zur Deckungsausweitung eingesetzt. Allerdings ist der Erfolg von freiwilligen Systemen bei der Deckungsausweitung unterschiedlich. Die für den freiwilligen Beitritt ausgewählten Zielgruppen haben vielleicht nicht die nötigen finanziellen Mittel oder halten die bereitgestellten Leistungen für unangemessen. So stellt sich die Frage, wie sich die Leistungen besser zuschneiden lassen, um ihren Bedürfnissen gerecht zu werden.

Solange es keine angemessen auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen zugeschnittenen Leistungen gibt, kann die Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit strukturbedingte Ungleichheiten in der jeweiligen Gesellschaft verschärfen. Und die zunehmenden betrieblichen oder privaten Leistungen für lohnbeziehende Arbeitnehmer können Ungleichheiten bei Deckung und Leistungshöhe verschärfen. Eine weitere Ursache für Ungleichheit in den BRICS-Ländern ist die zunehmende Mobilität der Arbeitnehmer – in- und ausländischer Migranten

– die geeignete Antworten und Verwaltungsmaßnahmen erfordert. Umfassender zu behandelnde Fragen sind u.a. die Ausweitung der Deckung auf Familienmitglieder der Wanderarbeitnehmer und die Verbesserung der Koordination und Aufzeichnungen verschiedener Agenturen, wenn es landesweit verschiedene Zuständigkeiten gibt.

Für alle BRICS-Länder spielt die Angemessenheit von Leistungen eine immer größere Rolle. Bei vermehrten finanziellen Zwängen und einem sich wandelnden sozioökonomischen Umfeld kommt es dabei zu Problemen sowohl für steuer- als auch für beitragsfinanzierte Leistungen.

Verbesserung der Verwaltung

Wie Daten aus den BRICS-Ländern belegen, erfordert eine erfolgreiche Ausweitung der Deckung einen Ausbau der Kapazitäten in den Diensten mit Kundenkontakt, mit angemessenen Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), und eine bessere Führung und Ausbildung von Verwaltungsangestellten der sozialen Sicherheit. Da aber Haushaltsbeschränkungen immer geläufiger werden, muss dies durch Verbesserung der Effizienz auf allen Ebenen erreicht werden. Je nach Finanzmodell des Systems der sozialen Sicherheit stellt sich auch die Frage, wie sich angemessene und berechenbare Transfers aus Staatsfinanzen zur Ausweitung der Deckung organisieren lassen. Ein Hindernis in den BRICS-Ländern kann sich durch die formale Aufteilung der Verwaltung auf die Landes-, Regional- und Lokalebene – und eine oft föderale Struktur – ergeben, was häufig die Fragmentierung von Verwaltung und Management der sozialen Sicherheit zur Folge hat. Die Fragmentierung des Systems schränkt die Umverteilungsmöglichkeiten der sozialen Sicherheit ein und erhöht die Verwaltungskosten.

Maßnahmen zur Ausweitung der Deckung

Während jedes Land seine eigenen Antworten gibt, zeigen die von den BRICS-Ländern getroffenen Maßnahmen innovative Ansätze bei der Suche nach Lösungen für die Deckungsausweitung:

- Große Fortschritte gab es bei der Deckung von ländlichen Bevölkerungsgruppen und Migranten. Erfolgreich erwies sich die Kombination einer angemessenen Leistungs- und Finanzierungsstruktur (z.B. in Brasilien) mit einem verbesserten Zugang (z.B. die Ausweitung elektronischer Dienstleistungen in China oder die Arbeit mit anderen Interessengruppen in Indien, durch eine Gesetzesreform für Migranten in Russland oder den Einsatz mobiler Büros in Südafrika).
- Verwaltung und Management von Programmen der sozialen Sicherheit wurden verbessert durch die Anwendung moderner Managementtechniken, den wirksamen Einsatz von IKT (z.B. Einführung von ID-Karten der sozialen Sicherheit in China und SmartCards in Indien und Südafrika) und die Ausbildung und Entwicklung des Personals.
- Die Verwaltungen der sozialen Sicherheit haben sich bei der Anpassung von Verfahren und Abläufen an die Bedürfnisse vorher nicht abgedeckter Bevölkerungsgruppen als flexibel erwiesen. Durch eine umfassendere Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten schließen die Entwicklungen die Vereinfachung des Beitritts, sich ändernde Leistungsstrukturen und die Erleichterung der Zahlung von Beiträgen und Leistungen ein.

Brasilien

Brasiliens Verfassung von 1988 fordert die Universalität der Deckung und Dienstleistungen und die Gleichbehandlung der städtischen und der ländlichen Bevölkerung. Von 2005 bis 2009 stieg die Zahl der Empfänger von Sozialversicherungsrenten um 11 Prozent, während die Zahl der Sozialhilfeempfänger um 25 Prozent zunahm. Die meisten seit 2009 unternommenen Anstrengungen zur Ausweitung der Deckung konzentrierten sich auf Geldtransferprogramme, darunter *Bolsa Família* und Familienleistungen. Der Erfolg solcher Programme zeigt sich daran, dass der Anteil der Erwerbsbevölkerung ohne Zugang zur Sozialversicherung oder Sozialhilfe von 39,6 Prozent 1998 auf 35,1 Prozent 2008 abnahm. Nur 2 Prozent der Personen ab 65 haben überhaupt keine Deckung. Die steuerfinanzierte Sozialrente für ländliche Arbeitnehmer hat die Armut aller Altersgruppen deutlich gesenkt, insbesondere unter älteren Menschen. Aber es bleiben auch noch Probleme: 50 Prozent der Erwerbsbevölkerung zahlen keine regelmäßigen Beiträge an die soziale Sicherheit.

Russische Föderation

Die Russische Föderation unterscheidet sich von den anderen BRICS-Ländern insofern, als sie zwar auf das universelle System der sozialen Sicherheit aus Sowjetzeiten aufbauen konnte, aber eindeutig größere soziale, wirtschaftliche und demografische Veränderungen bewältigen muss. Da die russische Bevölkerung seit den 1990er Jahren um mehr als 5 Millionen geschrumpft ist, lag der Fokus auf der Förderung der Geburtenrate, einschließlich erheblicher Verbesserungen bei Mutterschafts- und Familienleistungen wie höheres Kindergeld. Ein weiterer Schwerpunkt wurde bei der Verbesserung der Angemessenheit von Gesundheitsdiensten und Rentenleistungen gesetzt. Eine russische Besonderheit ist die hohe Zahl von Arbeitnehmern, die Sonderleistungen in Anspruch nehmen können; dazu zählen Arbeitnehmer in sogenannten „gefährlichen Berufen“ und jene, die im hohen Norden Russlands arbeiten. Es wird zusehends eingeräumt, dass Bemühungen zur Ausweitung der Deckung auf informell beschäftigte Wanderarbeiter nur in Koordination mit Maßnahmen zur Formalisierung dieses Sektors Wirkung zeigen werden. Trotz Wirtschaftswachstum und Leistungsbilanzüberschuss bleibt es eine Herausforderung, die langfristige Nachhaltigkeit von Systemen der sozialen Sicherheit in Russland sicherzustellen.

Indien

Indien ist ein junges Land mit einer günstigen demografischen Situation mit hohen Geburtenraten, was bedeutet, dass es wesentlich weniger schnell altern wird als die anderen BRICS-Länder (außer Südafrika). Die wichtigste Herausforderung für Indien ist die Ausweitung der Deckung auf einen großen informellen oder „unorganisierten“ Sektor, dem mehr als 90 Prozent der Arbeitnehmerschaft angehören. Eine signifikante Ausweitung der Deckung in diesem großen Sektor muss sich mit verschiedenen Problemen befassen. In den vergangenen zehn Jahren wurden hierzu eine Reihe von Initiativen mit beitragsfreien und beitragspflichtigen Programmen gestartet: z.B. im staatlichen Altersrentensystem und im universellen Krankenversicherungssystem. Trotz der Dominanz des

unorganisierten Sektors versichert der Vorsorgefonds für Arbeitnehmer für den formellen Sektor immerhin etwa 50 Millionen Arbeitnehmer. 2009 wurde das System auf freiwilliger Basis für alle Arbeitnehmer geöffnet. Aber da es keine ergänzenden Arbeitgeberbeiträge vorsieht, wurde dieses freiwillige Angebot wenig genutzt.

China

In den letzten zehn Jahren nutzte China seine derzeit günstige demografische Situation, den politischen Willen und seine soliden Staatsfinanzen, um die Deckung durch die Einführung und Ausweitung verschiedener Programme der sozialen Sicherheit zu erhöhen. Es ging das Problem der sozioökonomisch großen regionalen Unterschiede an und befasste sich mit der erheblichen Landflucht. So wurde eine fast 100-prozentige Deckung für medizinische Versorgung erreicht und mehr als die Hälfte der Bevölkerung für Altersrenten versichert. Trotz der allmählichen Entwicklung zu einem universellen System gibt es nach wie vor Schwierigkeiten bei der Verteilung der Renten auf die vielen Programme, die auf Landes- oder Lokalebene von verschiedenen Behörden verwaltet werden. Dabei geht es um doppelte Renten, die Zusammenführung von Rentenprogrammen und Beschäftigungspolitik und in einigen Gebieten um den Mangel an qualifiziertem Personal und Fachwissen. Das schrittweise Vorgehen bei der Programmgestaltung mit anschließender Ausweitung der Deckung steuert auf die Schaffung eines echt universellen Systems zu.

Südafrika

Südafrikas Verfassung garantiert den Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherheit. Die Deckung betrifft viele Bereiche, und theoretisch sind alle Risiken durch eine Kombination aus beitragspflichtigen und beitragsfreien Systemen plus Geldtransferprogrammen abgedeckt. Aber einige Arbeitnehmergruppen haben nicht zu allen Leistungen Zugang, darunter Selbstständige, Hausangestellte und Arbeitnehmer des informellen Sektors. Die Bereitstellung der Leistungen erfolgt vorwiegend durch ein beitragsfreies Finanzierungssystem, das u.a. für Altersrenten, Familienleistungen und Invalidenrenten gilt und als Voraussetzung einen Mindestaufenthalt oder die Staatsangehörigkeit und ein Mindestalter verlangt. Es handelt sich um Pauschalleistungen mit Abklärung der Bedürftigkeit: Die verbreitete Armut hat zur Folge, dass der Zugang zu Geldleistungen sehr breit gefasst ist. Es gibt eine universelle öffentliche Gesundheitsversorgung; in der Praxis besteht jedoch ein großer Unterschied zwischen den Leistungen für Personen, die das öffentliche System in Anspruch nehmen, und den Leistungen für lohnbeziehende Arbeitnehmer, die Zugang zu umfassenderen privaten Gesundheitsplänen haben. Die dringendsten Fragen betreffen die Ausweitung der Deckung auf Bevölkerungsgruppen, die derzeit ausgeschlossen sind, die Verringerung der Ungleichheiten im System und die Verbesserung der Dauer und Angemessenheit von Leistungen in bestimmten Zweigen. Eine weitere Herausforderung ist die Stärkung der Arbeitslosenversicherung mit wirksamen Wiedereingliederungsmaßnahmen.

- Die Erbringung und Bereitstellung der Leistungen wird mithilfe von IKT besser koordiniert. Dies verringerte Doppelzahlungen, verbesserte die Dienstleistungsqualität und ermöglichte es den Verwaltungen, die zunehmende Migration besser zu bewältigen.
- In einigen BRICS-Ländern ist ein proaktiverer und präventiverer Ansatz zu erkennen. Zum Beispiel wird die Arbeitslosenversicherung mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen (wie Umschulung) verbunden, und die Rehabilitation nach Unfällen (z.B. Verletzungen bei Straßenverkehrsunfällen in Südafrika) wird stärker betont, um künftige Gesundheitskosten zu senken und die Rückkehr zur Arbeit zu erleichtern.
- Die Information der Bevölkerung über ihre Rechte auf soziale Sicherheit wurde durch den Einsatz von IKT-gestützten Informationskampagnen und durch die enge Zusammenarbeit mit Gruppen der Zivilgesellschaft und Arbeitnehmervertretungen verbessert. Dies kam auch anderen Maßnahmen zur Ausweitung des Sozialschutzes auf schwer abzudeckende Gruppen zugute.

Künftige Herausforderungen für die BRICS-Länder

Trotz der Fortschritte bei der Ausweitung der Deckung bleiben noch eine Reihe von Problemen für die BRICS-Länder. Die Bekämpfung von Armut gehört dazu. Die Gewährleistung der künftigen Angemessenheit bereitgestellter Leistungen ebenso, wobei auch gewisse Einkommensungleichheiten zu bewältigen sind. Eine weitere Frage lautet, wie sich die Ineffizienzen der Verwaltung in fragmentierten Systemen minimieren lassen.

In Zukunft müssen sich die Systeme der sozialen Sicherheit in den BRICS-Ländern sechs großen Problemen stellen:

1. Demografische Veränderungen werden wohl den stärksten Einfluss auf alle Aspekte der Leistungen haben – die steigende Lebenserwartung und niedrigere Geburtenraten bedeuten, dass die BRICS-Länder altern werden, wenn auch nicht gleich schnell. Die Frage lautet, wie sich die Transfers unter den Generationen und im Lebenszyklus ausgewogen gestalten und so Prioritäten bei den Bemühungen um die Deckungsausweitung festlegen lassen.
2. Wachsende in- und ausländische Migrantenströme werden angemessene Antworten bei der Gestaltung, Finanzierung und Verwaltung der Leistungen erfordern.
3. Sich ändernde Familienstrukturen werden den sozialen Zusammenhalt beeinflussen, traditionelle Unterstützungsmechanismen beeinträchtigen und die Nachfrage nach Schutz durch die soziale Sicherheit erhöhen. Ohne angemessene Finanzierungsmechanismen werden Systeme der sozialen Sicherheit Mühe haben, ihre Ziele zu erreichen.
4. Die Systeme der sozialen Sicherheit haben zunehmend künftige Schocks zu bewältigen wie Wirtschaftsabschwünge und

Naturkatastrophen. Der Klimawandel dürfte mehr „extreme Ereignisse“ zur Folge haben. Zusätzlich wird das häufigere Auftreten nichtübertragbarer Krankheiten wie Fettleibigkeit und Diabetes die Systeme der Gesundheitsversorgung zunehmend beanspruchen und präventive und proaktive Maßnahmen sowie die Notwendigkeit von mehr entsprechenden Investitionen stärker in den Vordergrund rücken.

5. Eine immer stärker durch wechselseitige Verknüpfungen und Abhängigkeiten geprägte Welt könnte zu wachsenden Ungleichheiten führen. Diesen kann zwar durch wirksame Leistungsmaßnahmen begegnet werden, die aber durch Maßnahmen zur Stärkung der positiven Wahrnehmung von Systemen der sozialen Sicherheit in der Öffentlichkeit flankiert werden sollten.
6. Der doppelte Anspruch auf Deckung durch die soziale Sicherheit für alle und auf Bereitstellung angemessener Leistungen wird immer wichtiger werden.

Für die IVSS verdienen die Erfolge und der politische Willen der BRICS-Länder bei deren Streben nach Ausweitung der Deckung mehr internationale Aufmerksamkeit – die Verwaltungen der sozialen Sicherheit in den BRICS-Ländern geben das Tempo für die dynamische soziale Sicherheit in Aktion vor. Und indem sie sich aufmachen, die im demografischen, gesundheitspolitischen, sozialen, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsbereich zu erwartenden Herausforderungen zu lösen, werden die BRICS-Länder voraussichtlich weiterhin beispielgebende Vorbilder bleiben.

Quelle

IVSS. 2013. *Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit in den BRICS-Ländern: eine vergleichende Studie über die Ausweitung der Deckung in Brasilien, der Russischen Föderation, Indien, China und Südafrika.* Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit.

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