issa | INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

Sozialpolitik im Brennpunkt 18

Internationale Initiativen zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit

Diese Ausgabe von *Sozialpolitik im Brennpunkt* betrachtet zwei internationale Initiativen mit einer gemeinsamen Zielsetzung: Sie wollen beide zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit beitragen. Zuerst richtet sich das Augenmerk auf eine neue, von der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit entwickelte Strategie zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit. Danach wird untersucht, wie diese Strategie die in die gleiche Richtung zielende Initiative der Vereinten Nationen ergänzt, die einen globalen *Social Protection Floor* (SPF) aufbauen will. Wie aus diesem *Brennpunkt* hervorgeht, streben beide Initiativen eine universelle, bezahlbare und nachhaltige soziale Sicherheit an. Damit dies zur Realität wird, ist eine Verbesserung von Governance, Finanzierung und Verwaltung von Programmen der sozialen Sicherheit erforderlich. Nicht weniger wichtig ist ein entschiedener politischer Wille. Hierfür bietet die Teilnahme der IVSS an der regelmäßig wiederkehrenden Diskussion über die soziale Sicherheit im Rahmen der 100. Sitzung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2011 eine bedeutende Plattform, um das Profil der sozialen Sicherheit international weiter zu steigern.

Hans-Horst Konkolewsky, Generalsekretär der IVSS

Die Herausforderungen bei der Deckung durch die soziale Sicherheit

Die Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit ist ein wesentlicher Aspekt der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung.

Als Schutz vor Risiken im Lebenszyklus und als Umverteilungsmechanismus trägt die soziale Sicherheit zu gesellschaftlichem Zusammenhalt, wirtschaftlicher Entwicklung, Stabilität und Solidarität bei. Die soziale Sicherheit ist ebenfalls ein Ausdruck für den Glauben der Gesellschaft an den Wert von sozialer Gerechtigkeit.

Diese Ausgabe

- behandelt die wichtigsten Tatsachen und Zahlen zur globalen Deckung durch die soziale Sicherheit
- stellt die *IVSS-Strategie zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit* und die in die gleiche Richtung zielende Initiative der Uno für einen *Social Protection Floor* vor
- erläutert, wie positive Synergien zwischen den Initiativen die Deckung weiter verbessern könnten
- kommt zum Schluss, dass die Ausdehnung der Deckung auf nationaler Ebene eine grosse Herausforderung bleibt

©IVSS 2011
ISSN online 1818-5975
Erste Veröffentlichung
Mai 2011
Fotos: IAA/Deloche; iStockphoto

Die wichtigsten Zahlen und Fakten

- Soziale Sicherheit ist eines der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 verankerten Menschenrechte.
- Heute haben 80 Prozent der Weltbevölkerung keinen Zugang zu angemessener sozialer Deckung, 33 Prozent haben keinen Zugang zu Krankenversicherungsschutz.
- Während die Deckung der Erwerbsbevölkerung durch die soziale Sicherheit in den Industriestaaten nahezu vollumfänglich ist, beträgt die Deckung in gewissen Länder mit niedrigem Einkommen rund 5 Prozent.
- Weltweit verfügen fast 60 Prozent der Bevölkerung im Arbeitsalter über keine gesetzliche Deckung für eine Altersrente. Diese Arbeitnehmer leben hauptsächlich in Entwicklungsländern. Bis 2040 werden 75 Prozent der weltweiten Bevölkerung im Alter von 65 und darüber in Entwicklungsländern leben.
- Weltweit belaufen sich die Gesamtkosten für die soziale Sicherheit auf 17 Prozent des globalen BIP. Diese Zahl basiert auf durchschnittlich 19 Prozent in den Industriestaaten, aber weniger als 5 Prozent in den Entwicklungsländern.
- Es sind nur 2 Prozent des weltweiten BIP erforderlich, um allen Armen dieser Welt Zugang zu sozialen Grundleistungen zu ermöglichen.
- Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise verlangsamte sich der prognostizierte Rückgang des weltweiten Armutsniveaus, und die Arbeitslosigkeit nahm zu. Mindestens 1,75 Milliarden Menschen sind mit den mehrdimensionalen Problemen der Armut konfrontiert. Ende 2010 waren 205 Millionen Arbeitnehmer arbeitslos, 27,6 Millionen mehr als vor der globalen Krise.
- Besonders Arbeitslosenprogramme spielten für das Abfangen der negativen Folgen der Rezession eine wichtige Rolle. Doch weniger als 70 Länder betreiben eine Arbeitslosenversicherung. Arbeitslosenversicherungen finden sich fast ausschließlich in Ländern außerhalb der am schlimmsten betroffenen Regionen Südasien, Südostasien und Subsahara-Afrika.
- Der Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995, die Annahme der Millenniums-Entwicklungsziele im Jahr 2000 und der Weltgipfel 2005 der Vereinten Nationen verliehen dem Grundsatz Nachdruck, dass jedes Land für die progressive Umsetzung eines Mindestmaßes an sozialem Wohlbefinden seiner Bürger verantwortlich ist.
- Das Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit der IAO von 1952 ist das einzige internationale Übereinkommen, das die Mindeststandards für alle neun Bereiche der sozialen Sicherheit festlegt und die Grundsätze für die Nachhaltigkeit und Good Governance der Sozialversicherungen liefert. Doch es stößt an seine Grenzen bei der Sicherstellung eines festgelegten Mindestleistungspakets, definiert die Prioritäten nicht und verlangt keine universelle Deckung.

Trotz der im letzten Jahrhundert erzielten Fortschritte ist der Zugang zu sozialer Sicherheit weiterhin das Privileg von nur rund einem Fünftel der Weltbevölkerung – eine inakzeptable Situation. Sogar in reicheren Volkswirtschaften, in denen die Deckung durch die soziale Sicherheit am umfassendsten ist, werden Rückschritte befürchtet, da Arbeitslosigkeit und informelle Arbeit zugenommen haben, die staatlichen Budgets für Sozialausgaben dagegen aber gekürzt werden.

Zurzeit gibt es einen wachsenden Konsens unter den internationalen Organisationen für eine erhöhte politische Reformbereitschaft, damit ein besserer Zugang zu nachhaltiger sozialer Sicherheit angeboten werden kann. Dies dürfte eine Reform der bestehenden sozialen Gesetzgebung sowie die Entwicklung neuer Sozialprogramme erfordern. Für die erfolgreiche Umsetzung und die Erfüllung der Initiativen zur Deckungsausweitung ist es ausserdem notwendig, dass die Verwaltungen der sozialen Sicherheit ihre Leistung verbessern.

Die Strategie der IVSS zur Ausweitung der Deckung

Die während des Weltforums für soziale Sicherheit 2010 in Kapstadt lancierte *IVSS-Strategie zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit* definiert die wichtigsten Problembereiche bei der Ausweitung der Deckung, die von den Verwaltungen der sozialen Sicherheit aktive Antworten erfordern. Diese Antworten berücksichtigen notwendigerweise, dass die Verwaltungen der sozialen Sicherheit üblicherweise eher bei der Umsetzung der Politik als bei deren Gestaltung eine Rolle spielen.

Je nach den nationalen Umständen und politischen Prioritäten sieht die IVSS-Strategie vor, dass die Verwaltungen in vier spezifischen Bereichen einen sinnvollen Beitrag zur Ausweitung der Deckung leisten sollten.

Vorrangige Bereiche für Verwaltungen der sozialen Sicherheit

- Verbesserung der Einhaltung der Bestimmungen und des Beitragseinzugs;
- Ausweitung der Deckung auf schwer zu erreichende Bevölkerungsgruppen;
- Förderung der erfolgreichen Verwaltung von steuerfinanzierten Mindestleistungen;
- Förderung der Ausweitung der sozialen Sicherheit auf nationaler Ebene.

Die mit den Mandaten und Kapazitäten der Verwaltungen der sozialen Sicherheit vertraute IVSS will einen Prozess fördern, in dem die Verwaltungen konkrete, realisierbare Ziele zur Förderung der Deckungsausweitung definieren und anschließend über einen vordefinierten Zeitraum Aktionspläne zu ihrer Erreichung umsetzen. In der Schlussphase fördert die IVSS-Strategie einen Prozess, in dem die Verwaltungen der sozialen Sicherheit über die Ergebnisse und die „Gute Praxis"-Erfahrungen berichten und sich austauschen können.

Social Protection Floor (SPF)

Die Wurzeln der in die gleiche Richtung gehenden Initiative der Vereinten Nationen für einen *Social Protection Floor* reichen ins Jahr 2003 zurück, zur Kampagne „Deckung durch die soziale Sicherheit für alle Menschen" der Internationalen Arbeitsorganisation IAO. Das Konzept hat sich seither weiterentwickelt und umfasst nun ein mehrdimensionales Verständnis von Armut, Anfälligkeit und gesellschaftlichem Ausschluss. Das Konzept bezieht sich auf nationale politische Maßnahmen, die Schutz, Prävention und Mitwirkung vereinen, um einen universellen Zugang zu wenigstens einem Mindestkorb von lebenswichtigen Geld-, Gesundheitsleistungen und -diensten als ein grundlegendes Menschenrecht zu bieten. Speziell für die Sozialleistungen sieht der SPF die Befriedigung von vier grundlegenden Ansprüchen vor.

Garantierte Sozialleistungen als Teil des *Social Protection Floor*

- Sicheres Grundeinkommen für Kinder;
- Zugang zu erforderlicher Sozialhilfe für alle Personen im Arbeitsalter;
- Grundrenten (Alters-/Invaliditätsrenten) für berechtigte Personen;
- Zugang für alle zur grundlegenden Gesundheitsversorgung.

Gemäß der Hauptabteilung Soziale Sicherheit der IAO dürfte der SPF die Anzahl der von Armut betroffenen Personen um rund 40 Prozent senken, ausgehend von 3 bis 4 Prozent des nationalen BIP. Käme die Grundgesundheitsversorgung hinzu, würde die Armut um weitere 20 Prozent verringert. Für die IAO wird die Machbarkeit eines solchen Ergebnisses für die Entwicklungsländer durch die Erfahrungen in Europa belegt, wo 50 Prozent der Armut durch Sozialtransfers gelindert werden.

Das in den Entwicklungsländern gegenwärtig tiefe Niveau von Staatsausgaben für die soziale Sicherheit, oftmals weniger als 5 Prozent des BIP, zeigt auf, dass finanztechnisch Raum für einen Ausbau der Ausgaben vorhanden ist. Die größte Herausforderung für die IAO besteht darin, eine Veränderung der Einstellung zu bewirken und den nötigen politischen Willen zu schaffen. Die wiederkehrende Diskussion über die soziale Sicherheit auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2011 könnte den Weg ebnen zum Abschluss eines internationalen Instruments zur Definierung der vereinbarten Grundsätze für den SPF. Man hofft, dass dies bis 2015 erreicht wird und somit in die Debatte um die Fortschreibung der Millenniums-Entwicklungsziele einfließt.

Synergien zwischen der IVSS-Strategie und dem *Social Protection Floor* der Uno

Eines der Hauptziele der IVSS-Strategie ist es, die Anstrengungen der Verwaltungen der sozialen Sicherheit zu unterstützen, den Einzug von Beiträgen und die Regeleinhaltung zu verbessern. Hier erzielte Verbesserungen dürften das Risiko eines finanziellen Ungleichgewichts in den Beitragsverfahren senken. Sie dürften nicht nur zur Nachhaltigkeit und adäquaten Erbringung der vorgeschriebenen Leistungsniveaus beitragen, sondern könnten auch eine Erweiterung des der versicherten Bevölkerung gebotenen Leistungsumfangs ermöglichen.

Genereller sollte ihr Erfolg den Bedarf nach Steuersubventionen reduzieren und so einen größeren Spielraum schaffen für die Zuweisung der begrenzten Steuereinnahmen an andere wichtige Bereiche wie etwa die steuerfinanzierten Grundeinkommensgarantien und Dienstleistungen. Dieses Potenzial für einen größeren steuerlichen Spielraum ist eine erste Möglichkeit für positive Synergie zwischen den Zielsetzungen der IVSS-Strategie und der UN-Initiative *Social Protection Floor*.

Eine erfolgreiche Verwaltung und Gewährung der vom SPF vorgesehenen garantierten Leistungen wird in hohem Maße aus dem administrativen Know-how und der Erfahrung der IVSS-Mitgliedsorganisationen schöpfen – der Verwaltungen der sozialen Sicherheit. Zurzeit bestehen Befürchtungen, dass viele Entwicklungsländer nicht über die nötigen Kapazitäten verfügen, um steuerfinanzierte Sozialprogramme auf nationaler Ebene wirksam durchzuführen. Diesbezüglich bietet das Teilen des administrativen Know-hows und der Erfahrung unter den IVSS-Mitgliedsorganisationen und gegebenenfalls unter anderen Verwaltungen der sozialen Sicherheit sowie nationalen Agenturen eine zweite Möglichkeit für positive Synergien.

Ein gemeinsamer Aspekt der Initiativen von IVSS und Vereinten Nationen ist die Ausweitung der Deckung auf schwer zu erreichende Bevölkerungsgruppen. Dass es in Bezug auf die Gestaltung von institutionellen Strukturen und der politischen Stoßrichtung nicht nur einen einzigen besten Weg zur Deckungserweiterung gibt, ist allgemein akzeptiert. In der Praxis steht also ein pluralistischer institutioneller Ansatz zu erwarten, der versucht, die nachhaltige Deckung schrittweise auszubauen, indem er vorrangige Bevölkerungsgruppen ins Auge fasst.

Die IVSS-Strategie konzentriert sich ihrerseits mehr auf die Erneuerung von Beitragsverfahren und auf das Entwerfen von Ansätzen, um insbesondere die Bedürfnisse der informellen Wirtschaft und der Wanderarbeiter zu erfüllen. Doch sie ist ebenfalls bestrebt, die erfolgreiche Verwaltung von steuerfinanzierten Mindestleistungsplänen zu unterstützen. Die Hauptpriorität der Vereinten Nationen ist eine horizontale Ausweitung der Deckung auf die Schutzbedürftigsten, um allen wenigstens einen Mindestschutz zu bieten. Danach sollte die vertikale Deckungsausweitung – die Verbesserung von Umfang und Ausmaß von Leistungen und Diensten – sichergestellt werden. Mit ihrem strukturierten Verfahren als Hilfe beim Aufbau von Kapazitäten in den Verwaltungen und bei der Governance der sozialen Sicherheit eignet sich die IVSS-Strategie für beide Dimensionen der UN-Initiative. Zwar unterscheiden sich die unmittelbaren Prioritäten und Zielbevölkerungen der IVSS zum Teil von denen der Vereinten Nationen, zusammengenommen ergänzen sie sich jedoch.

Ein weiterer Bereich für positive Synergien ergibt sich aus der Zielsetzung der IVSS-Strategie, die Verwaltungen der sozialen Sicherheit zu ermutigen, bei der Deckungsausweitung der sozialen Sicherheit auf nationaler Ebene eine führende Rolle zu übernehmen. Es steht zu erwarten, dass eine solche Fürsprache

sowohl die Beitragsverfahren als auch die steuerfinanzierten Programme positiv unterstützt, darunter die als Teil des SPF vorgesehenen Programme.

Internationale Initiativen in nationale Maßnahmen verwandeln?

Die IVSS-Strategie und der SPF der Uno wollen beide zur Lösung des globalen Problems der tiefen Deckung durch die soziale Sicherheit beitragen. Ihre jeweiligen Zielsetzungen berücksichtigen die politischen Hauptprioritäten und die Fähigkeiten der nationalen Agenturen und Verwaltungen der sozialen Sicherheit, finanziell nachhaltige Leistungen und Dienste umzusetzen und zu gewähren. Die Rolle der IVSS-Mitgliedsorganisationen, also der Verwaltungen der sozialen Sicherheit, wird ausschlaggebend sein dafür, inwieweit sich die beiden Initiativen ergänzen und wie erfolgreich sie sein werden.

Auch wenn die politischen Entscheidungsträger und Finanzministerien anerkennen, dass die soziale Sicherheit wichtig ist für die nationale gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung, so dürfte dies allein nicht ausreichen. Langfristig muss es einen politischen Willen zu konkreten Maßnahmen geben, der auf nationaler Ebene alle Beteiligten involviert (vgl. Kasten).

Brasiliens Bolsa-Familia-Programm

Das 2003 in Brasilien eingeführte Bolsa-Familia-Programm zur Senkung von Armut und Ungleichheit und zur Bekämpfung der Übertragung von Armut von Generation zu Generation kommt zurzeit etwa 13 Millionen Haushalten zugute. Da die Leistungen vorzugsweise dem weiblichen Oberhaupt der Familie ausgezahlt werden, liegt die Betonung auf der Unterstützung von Müttern und Kindern und dem Ausbau des Zugangs zu Bildung und Gesundheit. Positive Auswirkungen des Programms sind eine bessere Ernährung und höhere Schulbesuchszahlen, die steigende Nutzung von Gesundheitsdiensten, der Rückgang von extremer Armut und Ungleichheit sowie eine höhere Beteiligung von Frauen innerhalb der Erwerbsbevölkerung. Diese Auswirkungen sind das Ergebnis einer landesweiten Zusammenarbeit und koordinierten Strategie zwischen den staatlichen Stellen (wie das Ministerium für Sozialversicherung) und regionalen/lokalen Organisationen (darunter mehr als 5000 Stadträte). Infolge der geschrumpften Bürokratie und eines standardisierten Verwaltungsverfahrens stellt es nun eines der größten bedingungsabhängigen Sozialhilfeprogramme der Welt dar.

Um eine wirklich nachhaltige Gesellschaft aufzubauen, ist ebenfalls die auf der fundamentalen Wertvorstellung fußende Überzeugung nötig, dass die soziale Sicherheit für den sozialen Zusammenhalt, die Stabilität und Solidarität wesentlich ist. Und will die internationale Gemeinschaft das Menschenrecht der sozialen Sicherheit für alle verwirklichen, müssen alle Staaten gemeinsam die anhaltende Bedeutung der sozialen Gerechtigkeit wirklich anerkennen.

Die wichtigsten politischen Schlussfolgerungen

- Erstens: die erfolgreiche Ausweitung des Zugangs zu nachhaltiger Deckung erfordert anhaltende Verbesserungen in Governance, Finanzierung und Verwaltung von Programmen der sozialen Sicherheit. Der Aufbau eines nachhaltigen *Social Protection Floor* erfordert, dass Entscheidungen über die Umverteilung des Volksvermögens nicht im Rahmen einer kurzfristigen Parteipolitik gefällt werden.

- Zweitens: die Initiativen von internationalen Organisationen, die eine Deckungsausweitung anstreben, können zur Festlegung der Prioritäten in der nationalen Politik beitragen. Gerade für die Entwicklungsländer verfügen solche Initiativen über das Potenzial, zu pluralistischen, institutionellen Ansätzen beizutragen, die auf die vorrangigen Sozialschutzbedürfnisse der Bevölkerungsgruppen und die Kapazitäten der nationalen Agenturen zugeschnitten sind und den Verwaltungen der sozialen Sicherheit bei der Erfüllung helfen.

- Drittens: die IVSS spielt eine strategisch wichtige Rolle bei der Umsetzung des SPF, indem sie die Entwicklung von gut geführten, dynamischen Verwaltungen der sozialen Sicherheit fördert – eine Aufgabe, die vom professionellen Leitfaden der IVSS für Verwalter der sozialen Sicherheit untermauert und durch die von den weltweiten IVSS-Mitgliedern gesammelten Nachweise der Guten Praxis gestützt wird.

- Viertens: das Erreichen der sozialen Sicherheit für alle als Menschenrecht erfordert eine gemeinsame, tiefe Überzeugung, dass die soziale Gerechtigkeit von anhaltender Bedeutung ist.

Quellen

IAA. 2011. *Social security and the rule of law* (Konferenzbericht, International Labour Conference, 100th Session, Report III – Part 1B). Genf, Internationales Arbeitsamt. Auch erhältlich in Französisch und Spanisch.

IVSS. 2010. *IVSS-Strategie zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit*. Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

IVSS. 2010. *Programm Bolsa Familia: eine Praxis des Ministeriums für soziale Vorsorge* (Gute Praxis in der sozialen Sicherheit). Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.

Vereinte Nationen. 2010. „UN study finds most people worldwide have no social security", in *UN News Services*, 16. November. Auch erhältlich in Französisch.

Vereinte Nationen. 2011. „UN pushes for social schemes to protect poor at mere fraction of national wealth", in *UN News Services*, 14. Februar. Auch erhältlich in Französisch.

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**