issa | INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

Sozialpolitik im Brennpunkt 09

Dynamische soziale Sicherheit für Asien und den Pazifik: die wesentliche Rolle der sozialen Sicherheit

Eine zentrale Erkenntnis aus den jüngsten Erfahrungen in Asien und im Pazifik ist, dass erfolgreiche Systeme der sozialen Sicherheit und Gesundheitssysteme in dieser Region nachdrückliche staatliche Unterstützung benötigen. Häufig muss sich der Staat mit diesem Engagement jedoch aufgrund von Haushaltsengpässen beschränken – weshalb es einer besseren Mittelverwaltung bedarf. Dies machen auch die zusätzlichen Schwierigkeiten deutlich, deren Ursachen die Instabilität der globalen Märkte und der demografische Wandel sind. Trotz dieser Herausforderungen wird soziale Sicherheit zunehmend als wesentlich für die nationale Entwicklung anerkannt. Damit die soziale Sicherheit diesen Anspruch besser erfüllen kann, muss sie die allgemeinen Ziele bezüglich der nationalen Entwicklung ergänzen und in sie integriert werden. Dies ist die Schlussfolgerung, die in dieser Ausgabe von Sozialpolitik im Brennpunkt gezogen wird.

Hans-Horst Konkolewsky, Generalsekretär der IVSS

Der Staat, soziale Sicherheit und Entwicklung

Die Analyse der erfolgreichen Entwicklung einer Reihe von Volkswirtschaften in Asien und im Pazifik in den letzten Jahrzehnten könnte darauf schließen lassen, dass höheres Wirtschaftswachstum leichter zu höherem Einkommen und mehr sozialer Sicherheit für einen immer größeren Teil der Bevölkerung führt. Trotz positiver Gesamttrends in Bezug auf das Wirtschaftswachstum macht eine eingehendere Prüfung jedoch deutlich, dass Einkommenssteigerungen und Verbesserungen der sozialen Sicherheit begrenzt bleiben, wenn nicht der Nutzen des Wachstums gleichmäßig auf alle Bevölkerungsgruppen verteilt und der Zugang zu Programmen der sozialen Sicherheit ausgeweitet wird.

Diese Ausgabe

- fasst die jüngsten Entwicklungen und Trends in Asien und im Pazifik zusammen
- beleuchtet die Rolle des Staates bei der Ausweitung der Deckung
- erörtert nationale Anstrengungen zur Ausweitung der sozialen Sicherheit und der Krankenversicherung
- untersucht Herausforderungen für die Träger der sozialen Sicherheit
- bekräftigt soziale Sicherheit als Stabilisierungs- und Vorsorgefaktor in Krisenzeiten

©IVSS 2009
ISSN 1818-5924
ISSN online 1818-5975
Erste Veröffentlichung
Oktober 2009
Fotos: Getty images; istockphoto; stockvault.net.

Diese Feststellung ist eine zentrale Erkenntnis, die im IVSS-Bericht *Dynamic Social Security for Asia and the Pacific* präsentiert wird.[1]

Wenngleich Wirtschaftswachstum notwendig ist, bleiben – wie der Bericht bekräftigt – zur Verwirklichung von Verbesserungen bei der Einkommenssteigerung und der Ausweitung der sozialen Sicherheit staatliche Interventionen wesentlich.

Ein weiteres zentrales Ergebnis des Berichts ist, dass sich die Auffassungen der Bevölkerung von Systemen der sozialen Sicherheit weiterentwickelt haben: Sie werden nicht mehr nur als – zweifellos wichtige – Instrumente zur Linderung der negativen Auswirkungen von Risikoereignissen betrachtet. Von den Golf-Staaten bis nach Ostasien werden Systeme der sozialen Sicherheit zunehmend auch als aktive soziale und wirtschaftliche Triebkräfte in der Gesellschaft geschätzt. Aufbauend auf früheren Erfahrungen der weiter entwickelten Volkswirtschaften in der Region wird soziale Sicherheit jetzt allgemein als wesentlich für die nachhaltige nationale Entwicklung verstanden.

Wichtige statistische Angaben

- In der Region Asien und Pazifik leben insgesamt 4,1 Milliarden Menschen oder mehr als 60 Prozent der Weltbevölkerung.
- Die Volksrepublik China und Indien sind die bevölkerungsreichsten Länder auf der Welt mit 1,3 beziehungsweise 1,2 Milliarden Einwohnern. Im Jahr 2009 machten ihre Bevölkerungen zusammengenommen 37 Prozent der Weltbevölkerung aus.
- In der Region liegen auch einige der kleinsten und am wenigsten bevölkerten Länder einschließlich einer Reihe von Inselstaaten mit weniger als 15 000 Einwohnern.
- Etwa 10 Prozent der Bevölkerung in der Region Asien und Pazifik sind 60 Jahre oder älter.
- Etwa 25 Prozent der Bevölkerung in der Region Asien und Pazifik sind 14 Jahre oder jünger.
- In den Ländern der Region reicht die Deckung durch die soziale Sicherheit von allgemeiner Deckung in den OECD-Mitgliedstaaten mit hohem Einkommen bis zu geschätzten 5 bis 10 Prozent der Lohnempfänger in einigen Ländern mit niedrigerem Einkommen.
- In der Region Asien und Pazifik haben nur 20 Prozent der Bevölkerung Zugang zu angemessener Gesundheitsversorgung.
- In einigen Ländern der Region sind etwa 10 Prozent der Bevölkerung in einem extremen Maß von Hunger und Armut betroffen.

Die Herausforderung der Ausweitung der Deckung

Die Region Asien und Pazifik ist gekennzeichnet durch beträchtliche Heterogenität des institutionellen Charakters ihrer nationalen Systeme der sozialen Sicherheit (Sozialversicherungsprogramme, nationale Unterstützungskassen, steuerfinanzierte Programme, Pflichtbetriebsrentensysteme) sowie des Umfangs der Leistungen und der Breite der gebotenen Deckung.

Wenngleich in der Region beträchtliche Fortschritte bei der Ausweitung der Deckung im Rahmen bestehender und neuer Programme gemacht wurden, bleibt in vielen Ländern noch deutlich mehr zu tun. Dies gilt insbesondere für die Länder mit niedrigem Einkommen in der Region, in denen nur etwa 5 bis 10 Prozent der Bevölkerung Deckung durch die soziale Sicherheit genießen. Bezüglich der Krankenversicherung ist die Deckungsthematik nicht weniger wichtig. Angemessene Krankenversicherung haben nur etwa 20 Prozent der 4,1 Milliarden Bewohner der Region.

Trotz dieser Zahlen hat in der letzten Zeit eine Reihe von Ländern die Deckung auf zuvor nicht angemessen geschützte Arbeitnehmer einschließlich selbständig Erwerbstätiger (Jordanien und Islamische Republik Iran), Migranten und dauerhaft im Ausland lebende Arbeitnehmer (Sri Lanka und Vereinigte Arabische Emirate) und die Landbevölkerung (Volksrepublik China; im Folgenden: China) ausgeweitet. Mit anderen Reformen wurde versucht, die Deckung für alle Bürger einschließlich der Älteren zu verbessern (Malediven). Bedeutsamerweise wurden in China, in der Republik Korea (im Folgenden: Korea), auf den Philippinen und in Thailand wichtige Schritte ergriffen, um die allgemeine Krankenversicherung zu verwirklichen.

In diesen letztgenannten Fällen waren wichtige Elemente der Systemgestaltung, die zur Ausweitung der Deckung durch die Krankenversicherung genutzt wurden, pluralistische Systeme und gemischte Finanzierungsmodelle. Die Bedeutung dieser Elemente rührt von dem Umstand her, dass der Bedarf an Gesundheitsversorgung und die Erwartungen in punkto Leistungen zwischen den unterschiedlichen Einkommensgruppen beträchtlich differieren.

In der jüngeren Zeit in China erzielte Fortschritte bei der Ausweitung der Deckung in allen Zweigen der sozialen Sicherheit verdienen besondere Erwähnung in diesem Bericht (siehe die nachstehende Tabelle).[2] Allerdings ist auch China mit grundsatzpolitischen Herausforderungen konfrontiert. Eine davon betrifft die Entwicklung einheitlicher Programme der sozialen Sicherheit, mit denen der Bedarf der riesigen Gruppe der Wanderarbeitnehmer chancengerecht gedeckt werden kann.

Deckung durch die soziale Sicherheit in China

Zweig der sozialen Sicherheit	Deckung 2003 (Millionen)	Deckung 2008 (Millionen)	Verbesserung der Deckung von 2003 bis 2008 (%)
Renten	116	165	42
Krankenversicherung	189	1 123	494
Arbeitslosigkeit	103	124	20
Arbeitsunfälle	46	138	200
Mutterschaft	37	93	151

Quelle: Zhu (2009)

Soziale Sicherheit reagiert auf die Krise

Eine Konsequenz der Auswirkungen des jüngsten weltweiten wirtschaftlichen Abschwungs besteht darin, dass die Aufgabe der Bewältigung der Deckungsproblematik noch dringender und komplexer geworden ist. Wenngleich die wirtschaftlichen Aktivitäten in manchen asiatischen Volkswirtschaften gerade Zeichen der Belebung zu zeigen scheinen, bleiben die Folgen von Arbeitsplatzverlusten in der jüngeren Vergangenheit und die daraus resultierende Zunahme von Armut und Unsicherheit für die Bevölkerung spürbar. Von daher besteht die Notwendigkeit verbesserten Schutzes durch die soziale Sicherheit fort. Insofern kann die kürzlich erfolgte Einführung der Arbeitslosenversicherung für Arbeitnehmer im formellen Sektor in Bahrain und Vietnam als zeitgerecht und angemessen betrachtet werden. Dies gilt auch für bestimmte Maßnahmen wie die jüngst vorgenommene Senkung der Beitragssätze in Thailand oder die Einführung zusätzlicher Maßnahmen zur Linderung der Armut in mehreren Ländern.

Die Auswirkungen des wirtschaftlichen Abschwungs waren insbesondere für Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft unmittelbar zu spüren und gravierend. In vielen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen in der Region machten die Erwerbstätigen im informellen Sektor bereits 40 bis 80 Prozent der Gesamterwerbsbevölkerung aus. In den meisten Ländern bilden Frauen einen großen Teil dieser Erwerbstätigen. Der Umstand, dass bei Erwerbstätigen im informellen Sektor die Wahrscheinlichkeit geringer ist, angemessene oder überhaupt Deckung durch die soziale Sicherheit zu haben, ist ein weiterer wichtiger Grund, warum noch größere Anstrengungen zur Ausweitung der Deckung unternommen werden müssen.

Bislang waren sozialpolitische Reaktionen auf den Abschwung weitgehend von der Finanzierung aus Steuermitteln abhängig. Dieser zunehmende Druck auf die Haushaltsressourcen wird wahrscheinlich die Forderungen nach größerer operativer Effizienz bei der Leistungserbringung lauter werden lassen. Dies gilt umso mehr, weil die mittelfristigen Wachstumsraten wahrscheinlich recht niedrig sein werden und sich manche Regierungen in dem Bemühen, die wirtschaftliche Erholung anzuschieben, zu Konjunkturpaketen verpflichtet haben.

Alterung in der Region Asien und Pazifik

Asien und der Pazifik bilden die bevölkerungsreichste Region auf der Welt. Demografische Gegebenheiten und insbesondere die Bevölkerungsalterung stellen die Träger der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsversorgung in der Region vor sehr konkrete Herausforderungen.

Bei steigender Lebenserwartung gestaltet sich die Finanzierung und Bereitstellung des Schutzes für die prognostizierte sehr hohe Zahl der ab 60-Jährigen (einschließlich der Hochbetagten ab 80 Jahren) schwierig. Beispielsweise dürfte in China die Zahl der über 60-Jährigen zwischen 2008 und etwa 2030 von ungefähr 166 Millionen auf 342 Millionen steigen. In Indien dürfte die Zahl der über 60-Jährigen im Jahr 2030 die 180-Millionen-Marke überschreiten.

In den weiter entwickelten Volkswirtschaften Australien, Hongkong (China), Japan, Korea, Neuseeland, Singapur und Taiwan (China) ist der Anteil der ab 65-Jährigen bereits heute zweistellig. Dennoch werden zunehmende Ressourcen für die Älteren bereitgestellt werden müssen. Dies gilt sogar für Länder mit vergleichsweise jüngeren Bevölkerungen.

Veränderungen von Familienstrukturen, Arbeitsmustern und überlieferten kulturellen Werten dürften dazu führen, dass innovative, integrierte und kohärente grundsatzpolitische staatliche Reaktionen dringend erforderlich sein werden, um den Bedarf alternder Bevölkerungen an sozialer Sicherheit und Gesundheitsversorgung zu decken. Als eine mögliche Reaktion wurden in Japan und Korea staatliche Systeme für die Langzeitpflegeversicherung eingeführt. Ein solcher institutioneller Ansatz kann jedoch in anderen Ländern nicht umsetzbar oder nicht angemessen sein. Wie jedoch nochmals betont werden muss, wird allgemein erwartet, dass die Bevölkerungsalterung die bestehende Konkurrenz um den Zugang zu beschränkten staatlichen Mitteln weiter verschärfen wird.

Finanzierung der Altersversorgung

In der Region Asien und Pazifik bietet wie anderswo die Notwendigkeit, angemessene Leistungen für längere Ruhestandszeiten bieten zu müssen, Anlass zu besonderer Sorge im Bereich der sozialen Sicherheit.

Bei der Definition der Angemessenheit von Leistungen sollten Ruhestandseinkommen aus allen Quellen, aber auch wahrscheinliche Ausgaben einschließlich der Kosten für die Gesundheitsversorgung einbezogen werden. Aus diesem Grund unterstreichen viele aktuelle Entwicklungen in Asien und Pazifik, wie wichtig es ist, zuerst die Komplementaritäten zwischen allen Altersversorgungssystemen einschließlich beitragsgestützter staatlicher und privater Pflichtsysteme, steuerfinanzierter Systeme, Pflichtbetriebsrentensysteme und Pensionssysteme für Beamte zu berücksichtigen.

Ein zusätzliches Element, das beachtet werden muss, sind die wahrscheinlichen Auswirkungen von Reformen der staatlichen Altersversorgung auf die Finanzierung und Funktionsfähigkeit aller Ruhestandsprogramme. Zwei verbreitete Aspekte einer Reihe nationaler Entwicklungen sind der Übergang zu einer stärkeren Nutzung von Rentensystemen mit „Säulen“ oder „Stufen“ (auf der Grundlage beitragsgestützter und steuerfinanzierter Ansätze sowie obligatorischer und freiwilliger Komponenten) und die zunehmende Bedeutung, die der Verbesserung der Anlagerendite von Altersvorsorgevermögen beigemessen wird.

Ausgehend von Belegen aus der Region Asien und Pazifik für Maßnahmen mit dem Ziel, die angemessene Finanzierung von Ruhestandsleistungen besser sicherzustellen, werden in dem IVSS-Bericht die folgenden Themen und Herausforderungen aufgeführt:

– Der Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung in allen Ländern in Asien und im Pazifik erfordert mehr finanzielle Ressourcen, um die Auszahlung angemessener Ruhestandsleistungen für längere Bezugszeiträume sicherzustellen.

– Die Notwendigkeit von mehr finanziellen Ressourcen für bestehende Programme muss sorgfältig gegen Forderungen nach ausgeweiteter Deckung und angemesseneren Leistungen abgewogen werden.
– In vielen Ländern kommt steuerfinanzierten Leistungen eine größere Bedeutung zu. Deren Kosten verringern den fiskalischen Spielraum für andere Ausgaben. Um der Forderung nach gerecht verteilten Ruhestandsleistungen zu genügen, müssen bei der Verteilung begrenzter Ressourcen alle Altersversorgungssysteme einschließlich derjenigen für den öffentlichen Dienst berücksichtigt werden.
– Die Finanzierung längerer Ruhestandszeiten und die Ausweitung der Deckung implizieren eine Reihe möglicher Reaktionen. Dazu zählen die Verzögerung des Zugangs zu Leistungen und Ersparnissen, die Verlängerung der aktiven Beitragszeit, die Verbesserung der Effizienz von Investitionen und Verwaltung, die Begrenzung von Leistungen, die Festlegung von Prioritäten für Staatsausgaben und die Ergänzung der Ruhestandseinkommen aus innovativen und freiwilligen Einkommensquellen.

Operative Herausforderungen für Träger der sozialen Sicherheit

Zusätzlich zur Beschreibung der Herausforderungen in Verbindung mit der Finanzierung der Deckung durch die soziale Sicherheit und die Krankenversicherung über längere Zeiträume geht der Bericht *Dynamic Social Security for Asia and the Pacific* auch auf die Herausforderungen für die Systeme der sozialen Sicherheit in der Region im Hinblick auf Verwaltung, Kapitalanlage und Führung ein.

Angemessenheit und Qualität von Leistungen und Dienstleistungen
Die Verwirklichung von Verbesserungen der Angemessenheit und Qualität von Leistungen betrifft nicht nur den monetären Wert von Zahlungen, sondern auch die Rechtzeitigkeit, Regelmäßigkeit und Relevanz der Leistungen und der erbrachten Dienstleistungen.

Anlagepolitik und Anlageerfolg
Weil es in vielen Ländern in der Region vollständig oder teilweise kapitalgedeckte Programme der sozialen Sicherheit gibt, sind der Schutz der Mittelbestände und ihre erfolgreiche Anlage wichtig, um zukünftige Leistungen angemessen finanzieren zu können. Unabhängig davon, ob Bestände durch den öffentlichen oder den privaten Sektor verwaltet werden, sind die Etablierung geeigneter Führungs- und Regulierungsstrukturen und deren regelmäßige Überprüfung von großer Bedeutung.

Führung und Management
Um die fortgesetzte Legitimation von Verwaltungen und Programmen zu gewährleisten, müssen sich Träger der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsversorgung kontinuierlich bemühen, alle Aspekte ihrer operativen Leistung und ihrer Methoden zur Kommunikation mit Versicherten und Partnern zu verbessern.

Der Blick in die Zukunft: zentrale grundsatzpolitische Aussagen

Systeme der sozialen Sicherheit müssen zugänglich und tragfähig sein. Sie müssen auch einen aktiven Beitrag dazu leisten, dass sozial inklusive und wirtschaftlich produktive Gesellschaften besser verwirklicht werden. Diese Elemente bilden den Kern des konzeptionellen Rahmens der „dynamischen sozialen Sicherheit“ der IVSS.

Auf dieser Grundlage sowie unter Berücksichtigung jüngerer Entwicklungen und Trends in Asien und im Pazifik lassen sich vier grundsatzpolitische Aussagen für die Region formulieren.

Erstens werden Systeme der sozialen Sicherheit zunehmend als wesentlich für die soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklung von Ländern erachtet. Infolgedessen dürfte die Rolle des Staates bei der Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der sozialen Sicherheit wachsen. Für alle Länder besteht die Herausforderung fort, wie die Mittel zur Wahrnehmung dieser Rolle beschafft und die verfügbaren Ressourcen angemessen verteilt werden.

Zweitens muss die wirksame Reform von Systemen der sozialen Sicherheit durch allgemeine grundsatzpolitische Reformen ergänzt werden. Solche Reformen stellen eine große Herausforderung dar, aber die innovativen Erkenntnisse aus Entwicklungen im Bereich der sozialen Sicherheit können vielleicht dazu beitragen, den Weg zu weisen, der beschritten werden muss. Beispielsweise sollte eine ausgeweitete Rolle steuerfinanzierter Leistungen der sozialen Sicherheit mit Reformen der staatlichen Systeme zur Erbringung von Dienstleistungen und mit Maßnahmen zur Entwicklung einer tragfähigeren fiskalischen Basis in Übereinstimmung gebracht werden.

Drittens muss die Reform der sozialen Sicherheit mit Bemühungen verknüpft werden, die komplementären Rollen anderer legitimer Sozialschutzakteure im öffentlichen, privaten und privaten nicht gewinnorientierten Sektor zu entwickeln und besser zu integrieren. Auf dieser Grundlage sollte ein besserer Sozialschutz möglich sein, selbst für schwer erreichbare Segmente der Bevölkerung.

Viertens sind politischer Wille sowie starke Führung und Verwaltung unverzichtbare Elemente für die Entwicklung leistungsstarker und nachhaltiger Systeme der sozialen Sicherheit. Während Träger der sozialen Sicherheit aktiv zur Verbesserung ihrer eigenen Leistung beitragen können, muss auch der notwendige politische Wille vorhanden sein.

Um weitere Fortschritte auf dem Weg zu dynamischer sozialer Sicherheit in Asien und im Pazifik zu machen, müssen also alle Akteure bei der Durchführung tragfähiger und kontextspezifischer Programme, die auf den Bedarf an sozialer Sicherheit und Gesundheitsversorgung von Bevölkerungen zugeschnitten sind, kohärent zusammenarbeiten. Genauso wichtig ist, dass diese Grundsatzmaßnahmen und Programme in allgemeine nationale Entwicklungsziele integriert werden und diese ergänzen.

Quellen

[1] IVSS. 2009. *Dynamic Social Security for Asia and the Pacific: Integrated responses for more equitable growth*. Genf, Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit. Verfügbar unter www.issa.int.

[2] Zhu, Y. 2009. *A case study on social security coverage extension in China*. 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: issacom@ilo.org | **www.issa.int**