

**IVSS-Initiative
Forschungsergebnisse
& Standpunkte
Nr. 5**

**Schlussbemerkungen:
Konferenz über die
IVSS-Initiative**

Dalmer D. Hoskins

Oktober 2002

INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

Mehr Sicherheit in der sozialen Sicherheit

**KONFERENZ ÜBER DIE IVSS-INITIATIVE
Vancouver, Kanada, 10. - 12. September 2002**

SCHLUSSBEMERKUNGEN

von

Dalmer D. Hoskins, Generalsekretär der IVSS

Wie sind wir nach Vancouver gekommen?

In den frühen neunziger Jahren wurde deutlich, dass Gestalt und Form des sozialen Sicherheitsschutzes in allen Weltregionen vermehrt diskutiert würden.

Es wurde Kritik laut, dass die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit nicht nur finanziell untragbar sind, sondern zu Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt führen und Mittel in Anspruch nehmen, die sonst für die wirtschaftliche Entwicklung verwendet werden könnten. Die Situation wurde durch den Alterungsprozess in der Bevölkerung und in einigen Ländern durch die AIDS-Plage noch verschärft.

Leider wurde die Diskussion völlig von finanz- und haushaltspolitischen Erwägungen beherrscht. Sie war häufig stark ideologisiert. Und ebenso häufig stimmten die Argumente gemessen an den historischen und gegenwärtigen Fakten einfach nicht.

Unter der Führung des damaligen IVSS-Präsidenten, Karl Gustaf Scherman, lancierte die Vereinigung die Stockholm-Initiative. Er lud nicht nur eine wichtige internationale Konferenz nach Stockholm ein, um die Ergebnisse zu diskutieren, sondern sicherte auch mit Erfolg die notwendige Finanzierung, da sich die Initiative damals und heute aus extrabudgetären Mitteln finanziert.

Wenn wir zurückblicken, vergessen wir leicht, wie besorgt und unsicher wir waren, ob diese Initiative von den IVSS-Mitgliedern mitgetragen wird, da wir das Gefühl hatten, dass diese Art der Diskussion über den Auftrag der Vereinigung hinausgeht, den Mitgliedsinstitutionen bei der Verwaltung ihrer Systeme zu helfen.

So wurde entschieden, ins Zentrum der damals laufenden Diskussion vorzustoßen. Wir konzentrierten uns auf die Frage der Reform der Altersrentensysteme, insbesondere Fragen in Zusammenhang mit der Finanzierung im Umlageverfahren versus Kapitaldeckung, den tatsächlichen Auswirkungen des Alterungsprozesses auf die langfristige Politik der sozialen Sicherheit und die Vor- und Nachteile von privatwirtschaftlichen und staatlichen Ansätzen im Rentenbereich.

Als die Stockholm-Initiative auslief, forderten der neu gewählte IVSS-Präsident, Johan Verstraeten, und andere engagierte Vertreter der Mitgliedsorganisationen, dass die IVSS-Initiative eingeleitet wird und diese, auf der Grundlage der wichtigen Ergebnisse der Stockholm-Initiative, noch grundlegendere Fragen ansprechen sollte, die die Zukunft der sozialen Sicherheit berühren.

Da für diese Aktivität keine regulären Haushaltsmittel zur Verfügung standen, traten einige wenige Mitgliedsorganisationen hervor und gaben diesem Vorhaben ihre zusätzliche Unterstützung: Italien, die Vereinigten Staaten, Frankreich, Japan und Kanada. Sie waren die Pioniere der IVSS-Initiative; später kamen Mitgliedsinstitutionen aus anderen Ländern sowie einige private Sponsoren hinzu.

Der neue Schwerpunkt der IVSS-Initiative

Das ursprüngliche Planungstreffen der Fachleute in Montreal, dessen Gastgeber das Ministerium für die Entwicklung von Humanressourcen Kanadas war, gab der Initiative ihre Orientierung. Der Schwerpunkt wurde auf die **Sicherheit des Einzelnen** gelegt, genauer gesagt auf die Frage, wie die **Sicherheit in der sozialen Sicherheit** gestärkt werden kann, um dem Einzelnen, aber auch der Familie, der Gemeinschaft und der Gesellschaft als Ganzes bessere Lebensbedingungen zu verschaffen. Die Initiative sollte auch die Öffentlichkeit informieren, Argumente zur Diskussion liefern und mehr Gleichgewicht in die nationale und internationale Debatte bringen. Sie wurde somit nie in erster Linie als Forschungsprojekt verstanden.

Mit Hilfe freiwilliger Beiträge begannen das IVSS-Sekretariat und der Beratende Ausschuss der Initiative mit der Ausarbeitung von Projekten und Themen, die auf der Tagesordnung der Vancouver-Konferenz standen.

Was haben wir gelernt? Wie haben sich die Schwerpunkte in der Diskussion geändert, seit wir vor fast einem Jahrzehnt mit der Stockholm-Initiative anfangen?

- Trotz gelegentlicher Entgleisungen ist die Diskussion in der IVSS-Gemeinschaft weniger ideologisch, pragmatischer, ehrlicher und offener geworden, wenn es um die Suche nach alternativen politischen Lösungen geht. Es wird weitgehend akzeptiert, dass kein nationales System, keine internationale Organisation und keine Berater- oder Expertengruppe eine Ideallösung oder eine allgemeingültige Blaupause gefunden hat, um den Schutz der sozialen Sicherheit unter verschiedenen wirtschaftlichen und kulturellen Voraussetzungen zu sichern.
- Wir freuen uns besonders darüber, dass die Diskussion ausgewogener zwischen den Interessen der Industrie- und der Entwicklungsländer läuft. Wir haben auf der Suche nach dem rechten Gleichgewicht noch nicht den Punkt der Perfektion erreicht, aber, wie wir hier in Vancouver sehen konnten, hat die IVSS in dieser Frage Fortschritte gemacht.

Dank der Beiträge einer eindrucksvollen Liste von Rednern und Panelteilnehmern sowie der aktiven Beteiligung der Kongressteilnehmer, sind wir zu bedeutsamen und nützlichen Ergebnissen gekommen. Ich möchte diese in drei Hauptkategorien einteilen:

- 1) **Die Notwendigkeit, die soziale Sicherheit durch Universalität und Integration zu stärken.**
- 2) **Die Notwendigkeit, die Tragfähigkeit der sozialen Sicherheit durch eine bessere politische Steuerung und verbesserte Verwaltungskapazitäten zu sichern.**
- 3) **Die dringliche Notwendigkeit, die Unterstützung und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die soziale Sicherheit zu gewinnen, und zwar durch mehr Transparenz, bessere Information und die Beteiligung der Versicherten selbst an Entscheidungen über die tatsächlichen Prioritäten.**

Bevor ich kurz auf diese drei thematischen Stränge in unserer Diskussion eingehe, möchte ich zunächst betonen, dass jedes System des Sozialschutzes letztlich von der allgemeinen Wirtschaftsleistung und dem Wirtschaftswachstum abhängt. Ein System der sozialen Sicherheit kann seine Aufgabe nur dann erfüllen, wenn die Volkswirtschaft, insbesondere die Finanzinstitutionen richtig funktionieren. Eine Gesellschaft kann sich nicht sozial entwickeln, wenn kein Wohlstand geschaffen wird. Wie der Präsident in seiner Eröffnungsansprache bereits feststellte, kann es keine Umverteilung geben, wenn es nichts umzuverteilen gibt.

Zweitens sollte man immer daran denken, dass wir wählen können, in welcher Gesellschaft wir leben möchten, und welche Zukunft wir unseren Kindern und Enkelkindern wünschen, da die Gemeinschaft und die Nation sich aus Individuen zusammensetzt.

Wie Elder George bei der Eröffnung der Konferenz sagte, ist jeder Mensch hier auf der Erde, um sein Bestes zu tun. Seine Worte mahnen zur Bescheidenheit und verweisen auf die einfache Tatsache, dass wir nichts anderes tun, als den Lebensunterhalt unserer Brüder und Schwestern zu sichern. Der ehemalige Gesundheitsminister von Frankreich, Bernard Kouchner, betonte in seiner Rede, was für einen wunderbaren Beruf wir haben, da wir den Auftrag haben, den Sozialschutz unserer Mitmenschen zu verbessern.

1. Ein neuer Vorstoß in Richtung Universalität

Bernard Kouchner und die Ministerin für die Entwicklung von Humanressourcen von Kanada, Jane Stewart, führten das Thema der Universalität von Anfang an in unsere Diskussion ein, indem sie die Priorität einer Gesundheitsversorgung gaben, die für jeden Bürger zugänglich und erschwinglich ist.

Die Vorrangigkeit des universellen Zugangs zu den Leistungen wurde nochmals deutlich, als es um die Ansprüche auf soziale Sicherheit ging. Joakim Palme betonte die Vielzahl politischer Maßnahmen – nicht beitragsbezogene staatlich finanzierte Leistungen, soziale Dienstleistungen, beitragsbezogene Sozialversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik, berufsbezogene und individuelle Initiativen –, die nötig sind, um die Ausgrenzung von Randgruppen zu verhindern. Ich war besonders von seinem Argument angetan, dass bestimmte soziale Dienstleistungen unverzichtbar für Familien mit Kindern und Frauen sind, wenn sie gleichberechtigt in der Gesellschaft ihren Platz haben sollen.

Die spannendste Diskussion entstand allerdings, als Guy Standing, David Stanton, René Valladon und Paul Hewitt alternative Modelle des Sozialschutzes vorstellten. Jeder hob die jeweiligen Vorteile seines Ansatzes hervor, Pauschalleistungen für die Bürger, gezielte bedürftigkeitsabhängige Sozialhilfe, Sozialversicherung oder privates Sparen und Versichern, aber keiner würde meiner Ansicht nach behaupten können, dass ein einziges Modell universellen und angemessenen Schutz garantiert. Die Ansätze müssen kombiniert werden, um der unterschiedlichen Situation der Individuen in einer Gesellschaft gerecht zu werden, vom informellen Sektor bis hin zum formellen, von den abhängig Beschäftigten bis zu den Selbständigen, von den Erwerbstätigen hin zu den Arbeitslosen und Behinderten.

In der komplexen Diskussion über Deckungsfragen in Industrie- und Entwicklungsländern wurde deutlich, wie schwierig die Gestaltung eines umfassenden Systems der sozialen Sicherheit ist, wenn es trag- und funktionsfähig sein und alle einschließen soll.

Eines der wichtigsten Ergebnisse der Initiative ist in meinen Augen die Notwendigkeit, ein integriertes System des Sozialschutzes zu entwerfen. Wir stimmen darin überein, dass die Sozialversicherung, wie sie zuerst in Europa und dann anderenorts erweitert und verbessert wurde, als Modell für die Arbeitnehmer im formellen Sektor weiterhin Gültigkeit besitzt. Aber wir müssen auch zugeben, dass es keine geeignete Lösung für den riesigen

landwirtschaftlichen und informellen städtischen Sektor ist, der zwischen 60 und 90 Prozent der Bevölkerung in den meisten Entwicklungsländern stellt.

Wie können wir die Deckungslücke schließen? Welche neuen Ansätze? Mikroversicherung, Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit und Genossenschaften oder pauschale staatliche Leistungen, wie sie uns auf der Konferenz vom Minister für soziale Vorsorge und Sozialhilfe von Brasilien, José Cechin, vorgestellt wurden, kommen in Frage?

In welcher Beziehung stehen sie zu den bestehenden Systemen der sozialen Sicherheit? Sollten die Mitgliedsorganisationen der IVSS sich beteiligen und neue Leistungen für den informellen Sektor erbringen? Und wenn die Mittel auf nationaler Ebene nicht ausreichen, kann diese Universalität durch internationale und zwischenstaatliche Finanzierungsbemühungen erreicht werden, damit die Kranken und Bedürftigen den Schutz bekommen, den sie sich sonst nicht leisten könnten?

Diese Fragen stellen eine Herausforderung dar und führen uns in bisher praktisch unbekanntes Neuland.

2. Institutionelle Kapazität und Steuerung

Die Botschaft der Konferenz von Vancouver ist laut und deutlich zu vernehmen gewesen: Man sollte sich nicht auf abenteuerliche Experimente einlassen, die die Chance zukünftigen Fortschritts schmälern und das Konzept der sozialen Sicherheit in Verruf bringen, es sei denn, dass die Leistungen wirklich erbracht werden können.

Dies gilt für staatliche und private Ansätze im Sozialschutz. Wie Nicholas Barr uns so beredt dargelegt hat, dürfte es ironischerweise gerade dort besonders gefährlich sein, den Sozialschutz zu privatisieren und sich auf den Privatsektor in diesem Bereich zu stützen, wo die institutionelle Infrastruktur besonders schwach ausgebildet ist. Dies liegt eben genau daran, dass der Staat institutionell nicht in der Lage ist, die notwendige Steuerung und Regulierung sicherzustellen.

Soweit, so gut, aber wie verbessern wir die Verwaltungskapazitäten? Wie stellen wir sicher, dass ein System so gestaltet ist, dass es staatliche oder private Institutionen in die Lage versetzt, die Erwartungen zu erfüllen?

Hier kann die IVSS eine einzigartige Funktion wahrnehmen, da sie die einzige internationale Organisation ist, die umfassende Informationen über die administrativen Stärken und Schwächen von Institutionen der sozialen Sicherheit in aller Welt besitzt, ganz gleich, ob es sich um OECD-, Reform- oder Entwicklungsländer handelt.

3. Die entscheidende Frage der Unterstützung und des Verständnisses der Ziele der sozialen Sicherheit in der Öffentlichkeit

Bernard Kouchner kritisierte heftig, dass die soziale Sicherheit in der Öffentlichkeit neben der Nuklearpolitik wohl der am wenigsten verstandene aller politischen Bereiche ist. Ich denke, er wollte damit ein wenig übertreiben.

Leider hat er aber nicht ganz unrecht.

Die Öffentlichkeit muss informiert sein, wenn die Deckung erweitert, Reformen durchgeführt und die Finanzierung geändert werden soll. Wenn dies nicht der Fall ist, können sich daraus eine Reihe von unerwünschten Folgen ergeben. Dazu gehören die Nichteinhaltung von Bestimmungen, die Zunahme der illegalen Arbeit, Vertrauensverluste in das nationale System aufgrund falscher Informationen etc.

An dieser Stelle taucht eine der schwierigsten, auf dieser Konferenz behandelten Fragen auf: Wer ist tatsächlich für Information der Öffentlichkeit über die soziale Sicherheit zuständig? Wer sind die Akteure? Ist es zunächst einmal die Aufgabe der politischen Führung, die Ziele der sozialen Sicherheit festzulegen und wie diese finanziert und umgesetzt werden? Die Zukunft der sozialen Sicherheit und der Wohlfahrt ist nicht nur eine technische oder finanzielle Frage – es geht zunächst um eine politische Entscheidung, die vom politischen Willen abhängig ist.

Welche Rolle spielen die Mitgliedsorganisationen der IVSS, die für das Erbringen der Leistungen zuständig sind, bei der Aufklärung der Öffentlichkeit? Haben sie eine andere separate Funktion gegenüber den Politikern oder ziehen sie mit ihnen an einem Strang? Gibt es bisweilen von den Regierungen ausgehende, politische Zwänge, die die Institutionen der sozialen Sicherheit davon abhalten, ihrer Informationsfunktion gerecht zu werden?

Meiner Erfahrung zufolge haben die meisten IVSS-Mitglieder relativ wenig Erfahrung in der Öffentlichkeitsarbeit. Sie sehen sich nicht als Fachleute in diesem Bereich und sie fühlen sich auch nicht wohl dabei, eine Sozialphilosophie oder ein politisches Programm zu vertreten. Sollte dies auch in Zukunft so sein?

Wenn man die Entwicklung der sozialen Sicherheit rund um den Erdball betrachtet, ist eine der am meisten verwirrenden Fragen sicher die, warum es einigen Ländern gelingt, ihre soziale Sicherheit zu reformieren und anderen nicht. Eine der Erklärungen ist sicher der Grad des Verständnisses und der Unterstützung in der Öffentlichkeit für diesen Wandel. Wie konnten sie einen neuen Konsens erzielen? Was wissen wir darüber, wie Unterstützung und Verständnis in der Öffentlichkeit für ein System mit verschiedenen, staatlichen und privaten Teilen geschaffen werden können?

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich abschließend sagen, wie anregend diese Konferenz gewesen ist. Die schwierigen Fragen kamen auf den Tisch. Viele von ihnen traten mit bemerkenswerter Deutlichkeit im letzten Panel hervor, der von Santiago Levy Algazi, Generaldirektor der Sozialversicherungsanstalt Mexikos, moderiert wurde, der geschickt die wichtigsten Punkte den anderen teilnehmenden politischen Entscheidungsträgern entlockte. Wir geben nicht vor, die Antworten gefunden zu haben, aber dank der Initiative sind wir besser in der Lage, die zentralen Fragen wie Integration/Ausgrenzung, institutionelle Kapazität und öffentliches Vertrauen in die Zukunft der sozialen Sicherheit zu behandeln.

Es bleibt noch viel für uns zu tun, die Initiative weiter voranzubringen, damit wir zu einem guten Endergebnis kommen, wenn wir uns in Beijing zur Generalversammlung treffen und anschließend die Ergebnisse an ein breites Publikum außerhalb des Kreises der IVSS-Mitgliedsinstitutionen verbreiten.

Heute wird das Leitungsgremium der Initiative sofort nach Abschluss der Konferenz zusammentreten, um den Fortgang nach Vancouver und sogar über Beijing hinaus zu erörtern. Was sollte die Vereinigung nach 2004 tun, um die schwierige Frage der Anpassung der sozialen Sicherheit an eine sich rasch verändernde Welt zu behandeln? Die Konferenz hat gezeigt, dass viele Fragen noch genauer definiert und untersucht werden müssen, um mehr Sicherheit in der sozialen Sicherheit zu schaffen.

Wir müssen uns für die Schwerpunkte entscheiden; wir müssen erörtern, wie wir unsere Arbeit gestalten, die Ergebnisse verbreiten sowie die finanzielle und materielle Unterstützung für diese wichtige Aufgabe erhalten.