



issa

INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

Technischer Bericht 12

Neue Strategien zur Einkommenssicherheit im Alter in Ländern mit niedrigen Einkommen

Armando Barrientos

Forschungsbeauftragter

Institute of Development Studies (Institut für Entwicklungspolitik)

Universität Sussex

Vereinigtes Königreich

Neue Strategien zur Einkommenssicherheit im Alter in Ländern mit niedrigen Einkommen

Armando Barrientos
Forschungsbeauftragter
Institute of Development Studies (Institut für Entwicklungspolitik)
Universität Sussex
Vereinigtes Königreich

Fachausschuss für Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung Weltforum für soziale Sicherheit, Moskau, 10.-15. September 2007

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. Ein Großteil der IVSS-Aktivitäten zur Förderung guter Praxis wird von den zehn Fachausschüssen geleistet, die sich aus engagierten Mitgliedsorganisationen zusammensetzen und von diesen mit Unterstützung des IVSS-Sekretariats geleitet werden.

Dieser Bericht ist erhältlich unter: <http://www.issa.int/Ressourcen>. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen nicht unbedingt jenen der Herausgeber.

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit neuen Strategien zur Sicherung der Altersversorgung in Ländern mit niedrigen Einkommen. Demografische, soziale und ökonomische Veränderungen sind verantwortlich dafür, dass sich die Formen der Bedürftigkeit im Alter und die Quellen des Schutzes wandeln. Der rasche demografische Wandel wirkt sich belastend auf die Fähigkeit der Haushalte aus, Unterstützung im Alter zu gewähren, während sich die wirtschaftlichen Veränderungen direkt auf die Lebensverhältnisse älterer Menschen auswirken. Die Auswirkungen von HIV/AIDS und Migration unterstreichen die von den älteren Menschen in ihrem Haushalt und der Gemeinschaft übernommene wichtige Rolle und Verantwortung.

In den Entwicklungsländern ist man sich zunehmend bewusst, dass dringend neue Strategien entwickelt werden müssen, um Einkommenssicherheit im Alter für alle zu erreichen. Viele Länder mit mittleren Einkommen haben Institutionen der sozialen Sicherheit geschaffen, die einen erheblichen Teil der Arbeitnehmerschaft und Bevölkerung abdecken, aber in den letzten beiden Jahrzehnten stagnierte diese Deckung oder ging sogar zurück. In Ländern mit niedrigen Einkommen behindert die informelle Beschäftigung die Ausdehnung der beitragsgestützten sozialen Sicherheit über einen kleinen Teil der Arbeitnehmerschaft hinaus. Es ist somit wichtig, neue Strategien zur Ausdehnung der Einkommenssicherheit im Alter in Betracht zu ziehen. Nicht beitragsbezogene Rentensysteme und Programme zur Armutsbekämpfung, die regelmäßige Einkommenstransfers zugunsten der armen und ärmsten Bevölkerungsgruppen vorsehen, zeigten Erfolge bezüglich der Ausdehnung des Schutzes auf ältere Menschen und ihre Haushalte in Ländern mit niedrigen Einkommen.

Nur wenige Entwicklungsländer haben nicht beitragsbezogene Rentensysteme, aber im letzten Jahrzehnt haben einige Länder in Südafrika (Botswana, Lesotho und Swasiland), Lateinamerika (Bolivien) und Südasien (Indien, Bangladesch, Nepal) solche eingeführt. Andere Länder mit bestehenden nicht beitragsbezogenen Rentensystemen haben diese ausgebaut (Argentinien, Brasilien, Chile, Südafrika). Nicht beitragsbezogene Rentensysteme können einen wesentlichen Beitrag im Kampf gegen Armut und Bedürftigkeit älterer Menschen und ihrer Haushalte leisten.

Aufgrund der starken Korrelation zwischen Alter, Armut und Bedürftigkeit können Programme zur Armutsbekämpfung, die auf regulären Einkommenstransfers beruhen und auf die Ärmsten zielen, Einkommenssicherheit im Alter gewähren. Bolsa Familia, ein Programm, das die Bolsa Escola in Brasilien ablöste, erreicht heute alle der ärmsten Haushalte ungeachtet ihrer Zusammensetzung. Oportunidades, ein Programm, das Progresa in Mexico ablöste, führte direkte Subventionen für ältere Menschen in den Empfängerhaushalten sowie Sparsysteme zur Altersvorsorge für jüngere Leistungsempfänger ein.

Armando Barrientos

Drei der Probleme im Zusammenhang mit der Ausdehnung der sozialen Sicherheit in Ländern mit niedrigen Einkommen sind im Rahmen dieses Beitrags von Bedeutung: Es ist notwendig, (i) innovative Strategien zur Mobilisierung der Ressourcen zu finden, (ii) eine umfassende Deckung der Risiken in den nicht beitragsbezogenen Rentensystemen sicherzustellen, einschließlich des Schutzes der Hinterbliebenen, und (iii) beitragsgestützte und nicht beitragsbezogene Systeme zu integrieren.

Einführung

Die Bevölkerungsentwicklung bestätigt, dass der demografische Wandel sich in den Entwicklungsländern viel schneller vollzieht als in den heutigen Industrieländern. Bevölkerungsprojektionen zeigen, dass bis zum Jahr 2050 auf zehn Europäer im Alter von über 60 Jahren rund 9,2 Afrikaner, 8,2 Lateinamerikaner und 55 Asiaten in der gleichen Altersgruppe kommen werden (VN, 2002). Viele Entwicklungsländer sind durch niedriges Wirtschaftswachstum und langsame ökonomische Entwicklung, anhaltende Armut und Ungleichheit sowie die im Laufe der Zeit angesammelten Defizite bei den grundlegenden Dienstleistungen und in der Regierungsfähigkeit behindert. Im Ergebnis haben die Entwicklungsländer nicht nur viel weniger Zeit als die heute entwickelten Länder zur Verfügung, um die der Alterung der Bevölkerung entgegenkommenden Sozialschutzsysteme einzurichten oder zu stärken, sondern verfügen auch über weniger Ressourcen, um dies zu tun (HAI, 2003). Es erscheint daher vordringlich, geeignete staatliche Maßnahmen zu gestalten und umzusetzen.

Es ist allgemein bekannt, dass das Alter mit sinkendem Lebensstandard für ältere Menschen und ihre Haushalte verbunden ist (Barrientos, Gorman und Heslop 2003). Dies ist in Entwicklungsländern starker ausgeprägt, da die formalen Sozialschutzsysteme nicht in der Lage sind, große Teile der Bevölkerung zu erreichen, während die bestehenden informellen Versorgungssysteme von dem raschen wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Wandel unterlaufen werden. Die hohen Raten von Altersarmut und Bedürftigkeit sprechen eindeutig für staatliche Maßnahmen, um den Lebensstandard im Alter zu stützen und einen angemessenen Schutz gegen die Hauptrisiken sicherzustellen.

In den Industrieländern haben starke Renten- und Gesundheitsversorgungssysteme, die aus Sozialversicherungsbeiträgen finanziert werden, zu einer nachhaltigen Verringerung der Armut und Bedürftigkeit im Alter beigetragen.

Viele Länder mit mittleren Einkommen haben Institutionen der sozialen Sicherheit geschaffen, die einen bedeutenden Teil der Arbeitnehmerschaft und Bevölkerung abdecken, aber in den beiden letzten Jahrzehnten stagnierte deren Deckung oder ging sogar zurück. Was die formalen Systeme zur Altersversorgung angeht, begannen Länder in Lateinamerika und der Karibik mit dem Aufbau formaler Sozialschutzsysteme mit Schwerpunkt bei den Renten

bereits zu Beginn des letzten Jahrhunderts. In den siebziger Jahren war eine Mehrzahl der Arbeitnehmer in den fortgeschritteneren Ländern der Südspitze des Kontinents in beitragsgestützten Rentensystemen versichert. In der Folgezeit ging die Deckung vor allem aufgrund der Liberalisierung des Arbeitsmarktes zurück.

In Ländern mit niedrigen Einkommen verhindert die informelle Beschäftigung eine Ausdehnung der beitragsgestützten sozialen Sicherheit über einen kleinen Teil der Arbeitnehmerschaft hinaus. In Afrika decken die Sozialschutzsysteme bestenfalls eine Minderheit der Arbeitnehmer ab, weniger als 5 Prozent im Afrika südlich der Sahara (Palacios und Pallarés-Millares 2000). In Südasien ist die Mehrheit der Arbeitnehmer informell beschäftigt und die beitragsgestützten Rentensysteme erfassen bestenfalls die staatlichen Bediensteten. In Ostasien und im Pazifikraum ist, mit Ausnahme von stärker industrialisierten Ländern wie der Republik Korea, Taiwan (China) und Malaysia, die erweiterte Familie die Hauptquelle zur Unterstützung. Es ist daher wichtig, nach neuen Strategien zur Ausdehnung der Einkommenssicherheit im Alter zu suchen. Nicht beitragsbezogene Renten und reguläre Einkommenstransfers zu Gunsten der armen und ärmsten Bevölkerungsgruppen zeitigten Erfolge bezüglich der Ausdehnung des Schutzes auf ältere Menschen und ihren Haushalt in Ländern mit niedrigen Einkommen¹.

Der Bericht erörtert neue Strategien zur Altersvorsorge in Ländern mit niedrigen Einkommen und konzentriert sich dabei auf die Ausbreitung von nicht beitragsbezogenen Rentensystemen und die Entwicklung neuer Einkommens-Transfersysteme zu Gunsten der Armen und der Ärmsten. Der Bericht gliedert sich dabei wie folgt. Der folgende Abschnitt beschäftigt sich kurz mit der Häufigkeit von Armut und Bedürftigkeit im Alter in den Entwicklungsländern und kommt zu dem Schluss, dass veränderte Bedürftigkeitsformen im Alter für entsprechende politische Maßnahmen sprechen. Der nachfolgende Abschnitt erörtert die neuen Strategien im Einzelnen und gibt einige Beispiele. Das Schlusskapitel fasst die zentralen Ergebnisse zusammen und verdeutlicht die wichtigsten, von diesen neuen Strategien ausgehenden Herausforderungen.

Altersarmut in Entwicklungsländern

Umfrageergebnisse zur Altersarmut in Lateinamerika und Afrika verweisen auf einen hohen Einkommens- und Konsumverzicht älterer Menschen und ihrer Haushalte (Barrientos 2006a). Da ältere Menschen meist in mehrere Generationen umfassenden Haushalten leben, spiegeln die Armutsraten älterer Menschen weitgehend jene der Gesamtbevölkerung wieder.

¹ Nicht beitragsbezogene Renten sind regelmässige Einkommenstransfers, die an behinderte oder ältere Menschen gezahlt werden. In einigen Systemen werden die Renten unabhängig von ihren Ressourcen an alle ältere Personen ausgezahlt und als universelle Systeme bezeichnet, in anderen Fällen gehen die Renten nur an bedürftige ältere Menschen. Armutbekämpfungsprogramme wie *Bolsa Familia* oder *Oportunidades* sehen regelmässige Transfers in Bargeld oder Sachleistungen an die armen und ärmsten Haushalte vor.

Allerdings zeigt sich auch, dass ältere Menschen in vielen Ländern unter den Armen überrepräsentiert sind, d.h. ihre Armutsraten liegen noch über dem der Gesamtbevölkerung (Barrientos, Gorman und Heslop 2003). In einer Studie, die 18 Länder Lateinamerikas erfasste, waren die Armutsraten älterer Menschen in zehn von diesen Ländern höher als für die gesamte Bevölkerung (Bourguignon, Cicowiez, Dethier et al. 2004); und in einer Studie an 14 afrikanischen Länder zeigten ebenfalls zehn einen höheren Anteil von älteren Menschen unter den Armen (Kakwani und Subbarao 2005).

Das Vorhandensein von gut entwickelten Systemen der sozialen Sicherheit und die wirtschaftliche Entwicklung sind die wichtigsten Faktoren, die niedrige Raten von Altersarmut begünstigen. In Lateinamerika waren Chile, Uruguay, Argentinien und Brasilien die Pioniere bei den Sozialversicherungssystemen in der Region. Sie sind vergleichsweise besser wirtschaftlich und sozial entwickelt und haben niedrige Armutsquoten in der älteren Bevölkerung. In Ekuador z.B. ist die Wahrscheinlichkeit, dass ältere Menschen arm sind, anderthalbmal so hoch wie bei zufällig ausgewählten Personen aus der Gesamtbevölkerung, während in Brasilien und Uruguay die Wahrscheinlichkeit, dass ältere Menschen in Armut leben, im Vergleich zur restlichen Bevölkerung weniger als halb so groß ist.

Der rasche ökonomische und soziale Wandel trägt zu veränderten Formen der Bedürftigkeit im Alter in den Entwicklungsländern bei. Die demografischen Veränderungen reflektieren eine höhere Lebenserwartung und sinkende Fertilitätsraten. Der wirtschaftliche Wandel ist mit raschen Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur verbunden, weg von der Landwirtschaft und hin zu Industrie und Dienstleistungen mit Folgen für die Beschäftigung und Lebensbedingungen älterer Arbeitnehmer. In China führte der wirtschaftliche Transformationsprozess z.B. zu einem raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit bei den älteren Arbeitnehmern, während gleichzeitig der aus der Ein-Kind-Politik resultierende, beschleunigte demografische Wandel die traditionellen Institutionen der Altersvorsorge untergräbt. Die inländische und internationale Migration ist ein anderer Faktor, der die Form der Bedürftigkeit im Alter verändert. Während die Überweisungen der Migranten die Haushalte im Heimatland unterstützen, reichen sie in vielen Fällen nicht aus, die Zersplitterung und den Verlust von Familien- und sozialen Netzwerken zu kompensieren. In Afrika und Teilen Asiens hat HIV/AIDS dafür gesorgt, dass viele ältere Menschen erhebliche und vielleicht unerwartete Aufgaben bei der Versorgung der Betroffenen und ihrer Kinder übernehmen. Haushalte, die sich aus älteren Menschen und ihren Enkelkindern zusammensetzen, sind in vielen Ländern Afrikas und Asiens die bedürftigsten und bieten Anlass zu großer Sorge.

Veränderte Formen der Bedürftigkeit im Alter untergraben auch informelle Einrichtungen der Altersversorgung und unterstreichen die wichtige Rolle, die ältere Menschen in ihrem Haushalt und in der Gemeinschaft spielen. Altersarmut sowie veränderte Formen der Bedürftigkeit machen es umso notwendiger, Institutionen zu schaffen und politische Maßnahmen zu ergreifen, die in den Entwicklungsländern Einkommenssicherheit im Alter

gewähren können. Im folgenden Abschnitt erörtern wir bestehende und neue Strategien in diesen Ländern.

Ausdehnung der sozialen Sicherheit auf alle Menschen: neue Strategien für Länder mit niedrigen Einkommen

Wie lässt sich die Einkommenssicherheit im Alter auf alle ausdehnen, insbesondere in Ländern mit niedrigen Einkommen? In diesem Abschnitt werfen wir einen Blick auf neuere Entwicklungen in beitragsgestützten und nicht beitragsbezogenen Systemen, die ältere Menschen und ihre Haushalte unterstützen, um positive Trends und Beispiele aus der Praxis zu finden.

Beitragsgestützte Rentensysteme

Eine Erhebung zu internationalen Formen der Altersversorgung, die auf Daten aus den neunziger Jahren beruht, kommt zu dem Ergebnis, dass aus Beiträgen zur sozialen Sicherheit finanzierte Rentensysteme in den Industrieländern die Hauptquelle der Altersversorgung darstellen. In den Entwicklungsländern sind diese jedoch nur selten anzutreffen und ihre Deckung der Arbeitnehmerschaft ist gering (Palacios und Pallarés-Millares 2000). Die regionalen Deckungsunterschiede der Rentensysteme fallen wie folgt aus:

- In allen Mitgliedsländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, OECD) mit hohem Einkommen sind mit Ausnahme von Irland und Portugal 85 Prozent der Arbeitnehmer durch Rentensysteme abgedeckt. Dies steht in einem deutlichen Gegensatz zu anderen Regionen.
- Die Länder Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion hatten einen hohen Deckungsgrad bei den Renten, der Mitte der neunziger Jahre in den meisten Ländern zwischen 50 und 75 Prozent lag, obwohl es Anzeichen gibt, dass dieser zwischenzeitlich gesunken ist.
- In Lateinamerika und der Karibik kennt nur eine Hand voll von Ländern Deckungsquoten über 40 Prozent: Argentinien, Chile, Uruguay, Costa Rica und Panama. In den meisten Ländern der Region erstreckt sich die Deckung der Rentensysteme auf rund ein Drittel der Arbeitnehmer. Es gibt zudem Hinweise, dass sich die Deckungsquoten in der Region im letzten Jahrzehnt beständig verschlechtert haben.
- Länder in Nordafrika und dem Nahen Osten haben mit Ausnahme von Israel und Ägypten ebenfalls niedrige Deckungsquoten ihrer Rentensysteme, die rund ein Drittel der Arbeitnehmer erreichen.
- In Asien sind Rentensysteme selten und dort wo es sie gibt, ist der Deckungsgrad niedrig. In Südasien decken die Rentensysteme nur einen Bruchteil der Arbeitnehmer ab, 3,5 Prozent in Bangladesch und Pakistan sowie 10 Prozent in Indien. Nur eine

Hand voll von Ländern in Ostasien (Südkorea, Singapur und Malaysia) erreichen eine Deckung von über 50 Prozent. In Sri Lanka und auf den Philippinen ist rund ein Viertel der Arbeitnehmer abgedeckt, während Indonesien und Vietnam Deckungsraten von unter 10 Prozent ausweisen.

- Im südlich der Sahara gelegenen Afrika haben die Rentensysteme nur eine marginale Bedeutung und decken im Schnitt 5 Prozent der Arbeitnehmer ab.

Es gibt eine Reihe von Faktoren, welche die begrenzte Deckung von beitragsbezogenen Rentensystemen in Entwicklungsländern erklären, aber der wichtigste ist die informelle Beschäftigung. Die Deckung der Rentensysteme spiegelt den Umfang des informellen Sektors wieder. Länder, in denen viele Arbeitnehmer in diesem tätig sind, haben niedrige Deckungsraten und umgekehrt. In den lateinamerikanischen Ländern z.B. erklärt primär die zunehmende Zahl von informell tätigen Arbeitnehmern in den beiden letzten Jahrzehnten den Rückgang der Deckung durch die Rentensysteme. Die informelle Beschäftigung wird zunehmend am Anteil der Arbeitnehmer bemessen und definiert, die keine Beiträge an die Systeme der sozialen Sicherheit leisten (Internationale Arbeitsorganisation (IAO), 2001a).

Während es bezüglich der Notwendigkeit der Ausdehnung der Deckung durch die soziale Sicherheit in Entwicklungsländern einen Konsens gibt, besteht weniger Einvernehmen in der Frage, welche Mittel verfügbar und effektiv sind, um dieses Ziel zu erreichen (Internationales Arbeitsamt (IAA), 2001b). In diesem Bericht konzentrieren wir uns auf neue Strategien zur Einkommenssicherheit im Alter in den Entwicklungsländern, insbesondere in solchen mit niedrigem Einkommen. Im folgenden Teil dieses Abschnitts geht es daher um zwei Politikbereiche: nicht beitragsbezogene Renten als Mittel gegen die Armut älterer Menschen und ihrer Haushalte sowie Maßnahmen bzw. Programme zur Armutsbekämpfung, die auf ältere Menschen ausgedehnt werden können.

Nicht beitragsbezogene Renten²

Hierzu gehören eine Reihe von staatlichen Transferleistungen an arme ältere Menschen und ihre Haushalte (Barrientos, 2003). Obwohl nur wenige Entwicklungsländer nicht beitragsbezogene Rentensysteme haben, nimmt deren Zahl zu (Willmore 2001). Im letzten Jahrzehnt wurden nicht beitragsgestützte Systeme in Bolivien, Lesotho, Nepal und Bangladesch eingeführt, während in Brasilien, Argentinien und Indien die bestehenden Systeme erheblich ausgeweitet wurden.

In Brasilien erkennt die Verfassung von 1988 das Recht auf Sozialschutz an, was zu einer Reihe von Reformen führte, die ab 1991 umgesetzt wurden, um die Deckung der Rentensysteme auszudehnen. Dies bezog sich auf die ländliche Altersrente, die sogenannte

² Ausgewählte nicht beitragsgestützte Rentensysteme sind in der Tabelle 1 enthalten.

Prêvidencia Rural und das Rentensystem der städtischen Sozialhilfe. Die brasilianische Previdencia Rural bietet ein seltenes Beispiel für ein nicht beitragsgestütztes Rentensystem für Arbeitnehmer im informellen Sektor in ländlichen Gebieten, das die Einkommensunterstützung für ältere Menschen mit einer Stärkung der wirtschaftlichen Aktivität der Haushalte kombiniert. In diesem System haben Arbeitnehmer im informellen Sektor in der Landwirtschaft, im Bergbau und in der Fischerei Anspruch auf Transferleistungen, Frauen ab 55 und Männer ab 60 Jahren. Die Leistung entspricht dem Mindestlohn, der die Mindestleistung für alle staatlichen Systeme in Brasilien festlegt, und wird in der Praxis aus Steuern finanziert³. Im Jahre 2002 hatte das System 4,6 Millionen Leistungsempfänger. Ungewöhnlich für ein nicht beitragsbezogenes System ist, dass die Prêvidencia Rural keine Nichtbeschäftigungs- oder Bedürftigkeitsprüfung kennt und auf diese Weise nachweislich kleingewerbliche Aktivitäten fördert. Delgado et al. kommen zu dem Ergebnis, dass viele Leistungsempfänger einen Teil der Transferleistungen zum Erwerb von Samen und Werkzeugen nutzen, um wirtschaftlichen Aktivitäten nachzugehen, und eine fortgesetzte Beschäftigung ist bei den Leistungsempfängern der *Prêvidencia Rural* häufiger gegeben als bei anderen Rentensystemen in Brasilien (Delgado und Cardoso 2000).

In den städtischen Gebieten ist die Gewährung von nicht beitragsbezogenen Renten begrenzt. Eine Sozialrente, die Renda Mensual Vitalícia, wurde 1974 eingeführt und zahlt eine Pauschalleistung in Höhe der Hälfte des Mindestlohnes an die über 70jährigen oder Behinderte, die nicht für sich selbst sorgen können. Die Reformen von 1993 ersetzten dieses System durch den Benefício de Prestação Continuada, der die Zahlung des Mindestlohnes ab 67 Jahren oder an Behinderte in Haushalten mit einem Pro-Kopf-Einkommen, das weniger als ein Viertel des Mindestlohnes beträgt, vorsieht. Die Bedürftigkeitsprüfung wird alle zwei Jahre durchgeführt. In der Folge wurde die Grenze für das Anspruchsalter auf 65 Jahre reduziert. Rund 0,7 Millionen Haushalte erhalten Sozialrenten.

Die Sozialrente in Südafrika beziehen rund 2 Millionen Leistungsempfänger. Bis zur kürzlich erfolgten Einführung von Kinderbeihilfen (Child Support Grants), bildete die Sozialrente die wichtigste Einkommensquelle für arme Haushalte. Sie sieht eine monatliche Leistung in Höhe von rund 70 US-Dollar für Frauen im Alter von 60 Jahren und darüber sowie für Männer im Alter von 65 Jahren und darüber vor. Die Sozialrente unterliegt einer Bedürftigkeitsprüfung und wird aus Steuern finanziert. Obwohl die Rentner die Hauptempfänger sind, wird allgemein anerkannt, dass die Sozialrente die ärmsten Haushalte unterstützt (Ardington und Lund 1995). Sie hat sich auch als ausgesprochen effizient erwiesen, um von HIV/AIDS betroffene Haushalte zu unterstützen, in denen die Großeltern für ihre Enkel sorgen müssen.

Das Beispiel der Sozialrente Südafrikas hat andere Länder im Süden des Kontinents ermutigt, ähnliche Systeme zur Einkommenssicherung im Alter einzuführen, darunter Namibia,

³ Offiziell wird das System aus einer Verkaufssteuer für landwirtschaftliche Produkte (die tatsächlich weniger als 10 Prozent der Kosten des Systems deckt) und einer Subvention aus der Sozialversicherung finanziert. Da letztere defizitär ist, wird das Programm de facto jedoch aus Steuern finanziert (Schwarzer und Querino, 2002).

Botswana, Swasiland und Lesotho. Die Regierung von Lesotho führte 2004 ein Sozialrentensystem ein. Sie entschied sich für eine universelle Rente ab 70 Jahren und eine Transferleistung in Höhe von rund 25 US-Dollar für die 3,6 Prozent der Bevölkerung (schätzungsweise 70 000 Personen) in dieser Altersgruppe. Die Sozialrente wird aus Steuermitteln finanziert und dürfte rund 2 Prozent des BIP in Anspruch nehmen.

Die Auswirkungen nicht beitragsbezogener Renten auf die Lebensbedingungen dürften in Ländern mit niedrigen Einkommen, die weitgehend auf die Landwirtschaft bauen, noch potenziert werden. Bangladesch hat im letzten Jahrzehnt zwei verwandte Systeme eingeführt, die Altersbeihilfe (Old Age Allowance Scheme) und die Beihilfe für Witwen und mittellose Frauen (Widows and Destitute Women's Allowance), die einen regelmäßigen Transfer von 2,50 US-Dollar monatlich an 1,6 Millionen Empfänger vorsehen (Barrientos und Holmes 2006). Die Lokalbehörden erhalten einen Festbetrag und ein Ausschuss bestimmt den Empfängerkreis für die Altersbeihilfe aus dem Kreis der Ärmsten und Ältesten. Die Systeme prüfen nicht die Beschäftigungslosigkeit. Forschungsergebnisse zeigen bisher, dass die Systeme die Ärmsten erreichen.

Regelmäßige Einkommenstransfers für die Ärmsten

Die oben behandelten, nicht beitragsgestützten Rentensysteme wählen die Leistungsempfänger nach Alter und Behinderung aus. Einkommenstransfersysteme, die auf die Armen oder die Ärmsten zielen, neigen aufgrund der starken Korrelation zwischen Armut und Alter auch dazu, ältere Menschen und ihre Haushalte zu selektieren. Diese Maßnahmen wirken sich im Prinzip daher ähnlich aus, wenn es um Einkommenssicherheit im Alter geht.

Programme der Armutsbekämpfung, die auf Einkommenstransfers beruhen, dehnen sich in den Entwicklungsländern rasch aus und bieten eine weitere Quelle der Altersversorgung. Das System zur Sicherung des Mindestlebensstandards in China z.B. unterstützt alle armen Haushalte und erreicht 24 Millionen von ihnen in den städtischen Gebieten. Einkommenstransfers zu Gunsten der Ärmsten kombinieren zunehmend Maßnahmen, welche die menschliche Entwicklung in diesen Haushalten fördern, z.B. durch Subventionen für den Schulbesuch der Kinder. In vielen Fällen schloss diese Fokussierung auf die menschliche Entwicklung ältere Menschen aus. Bolsa Escola in Brasilien, Progresá in Mexiko oder Cash/Food for education in Bangladesch konzentrieren sich auf Haushalte mit Kindern im schulpflichtigen Alter und schließen daher ältere alleinstehende oder mit anderen Erwachsenen lebende ältere Menschen aus. Im Zuge der Ausdehnung dieser Programme wurden ältere Menschen und ihre Haushalte explizit eingeschlossen. Bolsa Familia ersetzte Bolsa Escola in Brasilien und erreicht alle armen Haushalte ungeachtet ihrer Zusammensetzung. Oportunidades in Mexiko, das Progresá ersetzte, hat im Jahre 2006 Maßnahmen zur Einkommenssicherung im Alter eingeleitet. Es sieht nun eine Transferzahlung von rund 25 US-Dollar monatlich an alle Personen im Alter von 70 Jahren und darüber in den Empfängerhaushalten vor (Secretaría de Desarrollo Social 2003).

Zusätzlich wird ein Rentensparsystem für Leistungsempfänger im Alter von 30 bis 69 Jahren angeboten. Im Rahmen dieses Systems können die Leistungsempfänger von Oportunidades, die keinen Zugang zu den Sozialversicherungssystemen haben, regelmäßig und staatlich abgesichert ihre Altersversorgung ansparen. Die Regierung von Mexiko wird ihren Beitrag zu diesen Sparsystemen leisten. De facto bedeutet dies eine Ausdehnung des Subventionssystems für das Rentensparen, das vorher nur den in den Rentensystemen der sozialen Sicherheit versicherten Arbeitnehmern offenstand, auf die Ärmsten, die Leistungsempfänger von Oportunidades.

Regelmäßige Einkommenstransfers werden in den Ländern mit niedrigen Einkommen zunehmend genutzt, um Armut und Bedürftigkeit entgegenzutreten. Ein Pilotprojekt eines solchen Transfersystems, das regelmäßige Transferleistungen in Höhe von rund 7 US-Dollar monatlich an die ärmsten 10 Prozent der Haushalte vorsieht, wurde im Kalomo Distrikt in Sambia im Jahre 2004 eingeführt. Es wird von der Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) finanziert und vom Ministerium für Gemeinschaftsentwicklung und soziale Dienste verwaltet. Es erreicht 1027 Haushalte im Distrikt. Die Auswahl der Leistungsempfänger erfolgt durch Ausschüsse in den Dörfern, welche eine Rangfolge der Haushalte nach im voraus bestimmten Kriterien erstellen: fehlende Erwerbsfähigkeit der Haushaltsmitglieder, Vorhandensein von Kindern, insbesondere Waisen, sowie das Fehlen anderer Einkommensquellen oder eines Vermögens. Nach einer Bestätigung der Rangfolgen durch die Gemeinschaft und auf Distriktebene werden die ärmsten 10 Prozent ausgewählt und erhalten Leistungen. Die meisten der auf diese Weise selektierten Haushalte sind solche, denen ältere Menschen oder Behinderte vorstehen (Schubert 2005).

Einige Programme zur Armutsbekämpfung schließen ältere Menschen aus

Andere häufig in Entwicklungsländern anzutreffende Maßnahmen zur Armutsbekämpfung wie öffentliche Arbeiten, Mikroversicherungen oder Mikrokreditsysteme haben Altersgrenzen, die ihre Effektivität bezüglich der Bekämpfung von Armut und Bedürftigkeit im Alter einschränken. Bei den öffentlichen Arbeiten führt in erster Linie die Art der normalerweise vorgesehenen Tätigkeiten, die vor allem auf die Verbesserung und den Erhalt der Infrastruktur zielen, zum Ausschluss älterer Menschen. Mikrokredit- und Mikroversicherungssysteme schließen in der Regel ältere Menschen und Arbeitnehmer als potentielle Leistungsempfänger aus. Das integrierte Versicherungssystem von der SEWA (*Self Employed Women's Association*) z.B. steht nur Frauen im Alter von 18 bis 55 Jahren offen. In den meisten Fällen können ältere Menschen von diesen Maßnahmen nur als Angehörige der direkten Leistungsempfänger profitieren. Einige dieser Ausschlüsse werden mit der Arbeitsfähigkeit oder altersbedingten Risiken bei der Kreditrückzahlung begründet, aber sie beruhen letztlich auf Annahmen bezüglich des potentiellen Beitrags, den ältere Menschen in ihrem Haushalt und für die Gemeinschaft leisten können (Barrientos, Gorman und Heslop 2003).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die beitragsgestützten Systeme der sozialen Sicherheit in Ländern mit niedrigem Einkommen relativ unterentwickelt sind. Die informelle Beschäftigung stellt die beitragsgestützten Rentensysteme überall in der Dritten Welt vor erhebliche Probleme. Die Ausdehnung der Einkommenssicherheit im Alter erfordert daher innovative neue Strategien. Die Erweiterung der nicht beitragsgestützten Rentensysteme und der Armutsbekämpfungsprogramme bieten effektive Strategien zur Bekämpfung von Armut und Bedürftigkeit im Alter. Im nächsten Abschnitt fassen wir die wichtigsten Ergebnisse zusammen und skizzieren einige der auf uns zukommenden Herausforderungen.

Wichtigste Ergebnisse und neue Herausforderungen

Der vorliegende Bericht konzentrierte sich auf neue Strategien zur Einkommenssicherheit im Alter in Ländern mit niedrigem Einkommen. Demografische, soziale und ökonomische Veränderungen sind für sich wandelnde Formen der Bedürftigkeit im Alter und des Schutzes verantwortlich. Der rasche demografische Wandel wird sich nachteilig auf die Fähigkeit der Haushalte auswirken, eine Altersversorgung bereitzustellen, was im Falle Chinas besonders deutlich wird. Schwere Krankheiten, insbesondere HIV/AIDS und die Migration werden ähnliche Wirkungen zeitigen.

In den Entwicklungsländern wird man sich zunehmend bewusst, wie dringlich staatliche Maßnahmen zur Einkommenssicherung im Alter sind. Die informelle Beschäftigung behindert die Ausweitung der beitragsgestützten Systeme der sozialen Sicherheit über einen kleinen Teil der Arbeitnehmerschaft hinaus. Es sind neue Strategien erforderlich, um die Einkommenssicherheit im Alter in Ländern mit niedrigem Einkommen sicherzustellen. Nicht beitragsbezogene Renten und Programme zur Armutsbekämpfung, die regelmäßige Einkommenstransfers zu Gunsten der armen und ärmsten Bevölkerungsgruppen vorsehen, haben sich bezüglich der Ausdehnung des Schutzes auf ältere Menschen und ihre Haushalte in Ländern mit niedrigem Einkommen bewährt. Der Bericht hat die Chancen aufgezeigt, die diese neuen Strategien bieten. Aber sie sind auch mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden.

In den heute entwickelten Ländern wurde die Ausdehnung der Einkommenssicherheit im Alter vor allem aus Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber finanziert. In Ländern mit niedrigem Einkommen ist eine umfassendere Mischfinanzierung erforderlich. Die Finanzierung aus Steuermitteln ist ebenfalls problematisch. Die gleichen Faktoren, welche die Entwicklung der beitragsgestützten Sozialversicherungssysteme behindern, d.h. der Anteil des Agrarsektors und die informelle Beschäftigung, beschränken auch die Fähigkeit des Staates, Steuern einzuziehen. Forschung zu innovativen Formen der Mobilisierung von Ressourcen zur Ausdehnung der sozialen Sicherheit wird dringend benötigt (Atkinson, 2005). In Ländern mit sehr niedrigem Einkommen spielt die internationale Hilfe in der Anfangsphase ebenso eine wichtige Rolle. Detaillierte Simulationen der Abteilung für soziale Sicherheit der IAA zeigen, dass die Kosten für ein grundlegendes

nicht beitragsgestütztes Rentensystem in einer Reihe von afrikanischen Ländern rund ein Prozent des BIP erfordern würden (Pal, Behrendt, Léger et al. 2005).

Während der Schwerpunkt dieses Beitrags bei der Ausdehnung der Deckung der Bevölkerung durch die Altersversorgung lag, sollte auch die Deckung der Risiken berücksichtigt werden. Beitragsgestützte Rentensysteme umfassen normalerweise Leistungen im Alter, bei Invalidität und für die Hinterbliebenen. Was letztere angeht, geht es darum, die Angehörigen des Rentners in gewissem Umfang zu schützen. Wie bereits im Zusammenhang mit den Auswirkungen von HIV/AIDS und Migration festgestellt, ist dies ein wichtiger Gestaltungsaspekt des Systems, der die Rolle und Verantwortung älterer Menschen in Ländern mit niedrigem Einkommen unterstreicht. Nicht beitragsbezogene Renten bieten keinerlei Schutz für die Hinterbliebenen. Programme zur Armutsbekämpfung zu Gunsten der Armen und der Ärmsten gewähren den Hinterbliebenen einen gewissen Schutz, da sie stärker auf den Haushalt als die einzelnen Leistungsempfänger zielen.

Die Integration beitragsgestützter und nicht beitragsbezogener Systeme zur Einkommenssicherung im Alter ist von grundlegender Bedeutung, nicht nur für die Entwicklung dieser Systeme, sondern auch für die Zukunft der Systeme der sozialen Sicherheit in Entwicklungsländern. Hier sind technische Fragen zu berücksichtigen, wie z.B. der Umfang und der Zeitpunkt des Anspruchs in aus Steuermitteln finanzierten Systemen und die Auswahl der Leistungsempfänger (Barrientos 2006b). Dies würde eine Betrachtung der Einzelheiten erfordern, die über die Zielsetzung dieses Berichts hinausginge. Es gibt erste Anzeichen für eine vielversprechende Entwicklung in dem bisher Gesagten, z.B. im Ansatz von Oportunidades, der inzwischen die Einkommenssicherheit im Alter berücksichtigt. Obwohl wir dies in diesem Bericht nicht näher ausgeführt haben, erkennen die beitragsgestützten Institutionen der sozialen Sicherheit in Entwicklungsländern zunehmend die Notwendigkeit an, innovative Ansätze zu entwickeln, um die ungeschützten Arbeitnehmer und ihre Haushalte zu erreichen. Wie bereits zu Beginn des Berichts gesagt, haben die Entwicklungsländer weniger Zeit und weniger Mittel zur Verfügung als die heute entwickelten Länder, ihre Institutionen zu stärken, um sich an die Alterung der Bevölkerung anzupassen. So ist es dringend nötig, geeignete und effektive Institutionen zu schaffen, um das Ziel der Einkommenssicherheit im Alter in Ländern mit niedrigem Einkommen zu erreichen.

Literaturverzeichnis

Ardington, E.; Lund, F. 1995. "Pensions and development: social security as complementary to programmes of reconstruction and development", in *Development Southern Africa*, Bd. 12, Nr. 4.

Atkinson, A.B. (Hrsg.). 2005. *New sources of development finance*. Oxford, Oxford University Press.

Barrientos, A. 2003. "Pensions and development in the South", in *Geneva papers on risk and insurance*, Bd. 28, Nr. 4.

- . 2006a. *Ageing, poverty and public policy: New survey evidence* (FISS Annual Seminar, Sigtuna) .
- . 2006b. "Pensions for development and poverty reduction", in G.L. Clark, A.H. Munnell und M. Orszag (Hrsg.), *Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*. Oxford, Oxford University Press.
- Barrientos, A.; Gorman, M.; Heslop, A. 2003. "Old age poverty in developing countries: contributions and dependence in later life", in *World Development*, Bd. 3, Nr. 3.
- Barrientos, A.; Holmes, R. 2006. *Social assistance in developing countries database*. Brighton, Institute of Development Studies.
- Bourguignon, F.; Cicowiez, M.; Dethier, J.-J.; Gasparini, L.; Pestieau, P. 2004. *Alleviating old age poverty in Latin America*. Washington, DC, Weltbank.
- Delgado, G.C.; Cardoso, J.C. (Hrsg.). 2000. *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. Brasília, IPEA.
- HelpAge International. 2003. *Population ageing and development: New strategies for social protection* (Report). London.
- IAA. 2001b. *Social security. a new consensus*. Genf, Internationales Arbeitsamt.
- IAO. 2001a. *Panorama Laboral 2001*. Lima, Internationale Arbeitsorganisation.
- Kakwani, N.; Subbarao, K. 2005. *Ageing and poverty in Africa and the role of social pensions* (Working Paper, No. 8). Brasília, International Poverty Centre, UNDP.
- Pal, K.; Behrendt, C.; Léger, F.; Cichon, M.; Hagemeyer, K. 2005. *Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise* (Discussion paper, No. 13). Genf, Internationales Arbeitsamt - Abteilung für soziale Sicherheit.
- Palacios, R.; Pallarés-Millares, M. 2000. *International patterns of pension provision* (Pension Primer Paper). Washington, DC, Weltbank.
- Schubert, B. 2005. *The pilot social cash transfer scheme, Kalomo District, Zambia* (Working Paper, No. 52). Manchester, Chronic Poverty Research Centre.
- Schwarzer, H.; Querino, A.C. 2002. *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction* (ESS Paper, No. 11). Genf, Internationales Arbeitsamt - Social Security Policy and Development Branch.
- Secretaría de Desarrollo Social. 2003. *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006* (Informe). Mexico City, Government of Mexico - Secretaría de Desarrollo Social.
- Vereinte Nationen. 2002. *World Population Ageing 1950-2050*. New York, NY, Department of Economic and Social Affairs – Population Division.
- Willmore, L. 2001. *Universal Pensions in Low-Income Countries*. New York, NY, Vereinte Nationen - Department of Economic and Social Affairs.

Tabelle 1. Ausgewählte, nicht beitragsbezogene Rentensysteme in Entwicklungsländern

Land	Alter für Anspruchsberechtigung	(U)niversell oder (S)elektiv	Monatlicher Betrag in USD und Lokalwährung	Prozent der Bevölkerung über 60	Prozent der Bezieher einer Sozialrente über 60	Kosten in % des BIP	Land mit niedrigen (N) oder mittleren (M) Einkommen
Bangladesch	57+	S	USD 2,00 165 Taka	6	16 ¹	0,03	N
Bolivien ²	65+	U	USD 18,00 150 Bolivianos	7	69	1,3	M
Botswana	65+	U	USD 27,00 166 Pula	5	85	0,4	M
Brasilien - <i>Benefício de Prestação Continuada</i>	67+	S	USD 140,00 300 Real	9	5	0,2	M
Brasilien - <i>Previdência Rural</i>	60+ Männer 55+ Frauen	S	USD 140,00 300 Real	9	27 ³	0,7	M
Indien	65+	S	USD 4,00 200 Rupie	8	13	0,01	N
Lesotho	70+	U ⁴	USD 21,00 150 Maloti	8	53	1,43	N
Mauritius	60+	U	USD 60,00 1,978 Rupie	10	100	2	M
Namibia	60+	S	USD 28,00 200 Dollar	5	87	0,8	M
Nepal	75+	U	USD 2,00 150 Rupie	6	12	Unbekannt	N
Südafrika	65+ Männer 60+ Frauen	S	USD 109,00 780 Rand	7	60	1,4	M

Quelle: Pension Watch , <http://www.helpage.org>.

¹ Prozentanteil der Bezieher von Sozialrenten über 57 Jahren;

² Jährliche Zahlung;

³ Einschl. von Frauen über 55 Jahren;

⁴ Universell mit einigen wenigen Ausnahmen, insbesondere Personen, die bereits eine substantielle staatliche Rente beziehen (rund 4 Prozent der normalerweise Anspruchsberechtigten).