

Globale soziale Sicherung. Neue Impulse durch die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung

Markus Kaltenborn

Das Thema „Soziale Sicherung“ hat in den vergangenen Jahren eine eindrucksvolle Renaissance in der entwicklungspolitischen Debatte erfahren. Gleich mehrere internationale Organisationen haben ihm besondere Aufmerksamkeit gewidmet: An erster Stelle zu nennen ist die Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization, ILO*) mit ihrer *Social-Protection-Floor-Initiative*. Aber auch in der entwicklungspolitischen Arbeit anderer UN-Sonderorganisationen, der Weltbank und nicht zuletzt auch der Europäischen Union ist die Förderung sozialer Sicherungssysteme – als Instrument der auf Dauer angelegten Armutsbekämpfung – inzwischen deutlich aufgewertet worden. In der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung, die am 25. September 2015 von der UN-Generalversammlung im Konsens verabschiedet worden ist, wird der Aufbau sozialer Sicherungssysteme nun ausdrücklich als eine der neuen globalen Zielsetzungen genannt. Zu der Frage, wie solche Sicherungssysteme insbesondere in den Entwicklungsländern finanziert werden können und welchen Beitrag in diesem Kontext die internationale Gemeinschaft zu leisten hat, sind im Vorfeld des UN-Gipfels bereits differenzierte Vorschläge entwickelt worden. Eine der vordringlichen Aufgaben der nächsten Zeit wird es sein, diese Ideen aufzugreifen und in die entwicklungspolitische Praxis umzusetzen.

Globale soziale Sicherung als neues Ziel für nachhaltige Entwicklung

Seit eine Reihe von Schwellenländern in der jüngeren Vergangenheit durch den Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme bemerkenswerte Fort-

schritte in der Bekämpfung der absoluten Armut erreichen konnte, ist das Thema binnen kurzer Zeit ganz nach oben auf die entwicklungspolitische Agenda gerückt. Beispiele, die in diesem Zusammenhang immer wieder genannt werden, sind Mexiko und Brasilien mit ihren Grundsicherungsprogrammen *Progresas/Oportunidades* bzw. *Bolsa Familia*, außerdem Thailand, wo es innerhalb weniger Jahre gelungen ist, den vom Gesundheitsversorgungssystem erfassten Personenkreis von 40 auf 95,5 Prozent der Gesamtbevölkerung auszuweiten, und nicht zuletzt China mit seinen beeindruckenden Erfolgen beim landesweiten Ausbau der Alterssicherung. Diese Erfolgsmeldungen dürfen jedoch nicht den Blick auf die globale Gesamtsituation verstellen. Die Zahlen, die die ILO in ihrem *World Social Protection Report 2014/15* zusammengestellt hat, zeigen, dass in vielen Regionen der Welt die große Mehrzahl der Menschen immer noch ohne entsprechende Schutzvorkehrungen auskommen muss. 73 Prozent der Weltbevölkerung haben keinen Zugang zu den wichtigsten sozialen Sicherungssystemen. Gerade einmal 48 Prozent aller Menschen im Rentenalter haben einen Anspruch auf regelmäßige, wenn auch oftmals nur bescheidene Unterstützungsleistungen. Nur 12 Prozent der Arbeitslosen weltweit erhalten ein Arbeitslosengeld. Und besonders schlimm steht es um den Zugang zu den elementaren Leistungen der Gesundheitsversorgung: So leben in Ländern mit niedrigem Einkommen mehr als 90 Prozent der Bevölkerung ohne jegliches Recht auf soziale Absicherung im Krankheitsfall.

Es ist offenkundig, dass die unzureichende, vielerorts sogar völlig fehlende soziale Sicherung ein

drängendes Problem darstellt, das insbesondere in Krisenzeiten nicht nur die Regierungen der betroffenen Staaten, sondern die internationale Gemeinschaft insgesamt vor große Herausforderungen stellt. Vor dem Hintergrund der Weltfinanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2007/2008 hat die ILO daher gemeinsam mit der Weltgesundheitsorganisation (*World Health Organization*, WHO) die sog. *Social-Protection-Floor*-Initiative auf den Weg gebracht. Auf der Grundlage mehrerer Berichte zu den Schwierigkeiten, mit denen viele Schwellen- und Entwicklungsländer bei der sozialen Absicherung vor allem der im informellen Sektor beschäftigten Menschen und besonders vulnerablen Bevölkerungsgruppen konfrontiert sind, wurde im Juni 2012 von der Internationalen Arbeitskonferenz die *Social-Protection-Floor*-Empfehlung (*ILO Recommendation 202*) verabschiedet. In diesem Dokument, das die nahezu einstimmige Unterstützung sowohl von Seiten der Industrienationen als auch der Regierungen des globalen Südens erhielt, werden die ILO-Mitgliedstaaten aufgefordert, zunächst einen sozialen Basisschutz einzuführen, der den Zugang zu medizinischer Grundversorgung und ein Mindestmaß an Einkommenssicherheit für alle Einwohner vorsieht (in der deutschen Übersetzung der ILO-Empfehlung werden solche *Social Protection Floors* als „Basisniveaus für Sozialschutz“ bezeichnet). In einem zweiten Schritt soll diese Basisabsicherung dann kontinuierlich zu umfassenderen Sicherungsprogrammen ausgebaut werden. Eine Festlegung auf bestimmte Schutzsysteme wird dabei bewusst vermieden: Welchen konzeptionellen Ansatz die Staaten wählen, bleibt ihnen überlassen. In Betracht kommen also sowohl beitragsfinanzierte Kranken- oder Rentenversicherungssysteme nach dem Vorbild der Bismarck'schen Sozialversicherung als auch überwiegend staatlich finanzierte Grundsicherungsprogramme auf der Grundlage des britischen Beveridge-Modells (oder aber auch die Kombination beider Modelle). Ebenso zum Einsatz gelangen können öffentliche Beschäftigungsprogramme, private Sicherungssysteme oder neuartige Instrumente wie z.B. Mikroversicherungen.

Der von der ILO entwickelten Empfehlung haben sich inzwischen eine Reihe weiterer internationaler Akteure angeschlossen, u.a. das UN-Kinderhilfswerk (UNICEF), die *Food and Agriculture Organization* (FAO), das *United Nations Development Programme* (UNDP) und nicht zuletzt auch die Regierungschefs der G20 sowie die Europäische Union. In Kooperation mit der Weltbank, die in ihren sozialpolitischen Projekten bislang vornehmlich auf selektive und zeitlich befristete Hilfsprogramme (*social safety nets*) gesetzt hatte, hat die ILO zudem 2015 eine gemeinsame Initiative zur Ausweitung der globalen sozialen Sicherheit gestartet: Die *World Bank Group and ILO Universal Social Protection Initiative* lässt erkennen, dass selbst solche Akteure, die in Fragen der globalen Sozialpolitik bisher klar unterscheidbare Standpunkte eingenommen haben, zunehmend

gewillt sind, bei langfristigen Lösungen zur Überwindung der Armut an einem Strang zu ziehen.

Social Protection Floors – ein Kernelement der 2030-Agenda

Eine weitere zentrale Etappe auf dem Weg zur Verwirklichung globaler sozialer Sicherheit dürfte nunmehr mit der Verankerung des Themas in der 2030-Agenda erreicht sein. Bereits der vom *High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda* im Jahr 2013 vorgelegte Bericht „*A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development*“ hatte deutlich gemacht, dass der weltweite Ausbau der sozialen Sicherungssysteme als notwendig angesehen wird, um der Kernforderung „*Leave no one behind*“ tatsächlich gerecht zu werden. In der 2030-Agenda, die insgesamt 17 Ziele (*Sustainable Development Goals*, SDGs) und 169 Unterziele umfasst, findet sich nun unter der Überschrift „Armut in allen ihren Formen und überall beenden“ die Zielsetzung 1.3: „Den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle umsetzen, einschließlich eines Basisschutzes, und bis 2030 eine breite Versorgung der Armen und Schwachen erreichen.“ Ergänzt wird diese Vorgabe durch die für den Bereich der Gesundheitsversorgung geltende Zielsetzung 3.8 „Die allgemeine Gesundheitsversorgung, einschließlich der Absicherung gegen finanzielle Risiken, (...) für alle erreichen“ sowie durch die Unterziele 5.4 und 10.4, in denen auf die Bedeutung von Maßnahmen der sozialen Sicherung zur Herstellung der Geschlechtergerechtigkeit und generell größerer gesellschaftlicher Gleichheit hingewiesen wird.

Das Thema wird also in immerhin vier der insgesamt 169 Unterziele explizit angesprochen. Dennoch wird man sich fragen müssen, ob nicht die Gefahr besteht, dass der Aufruf zu verstärkten Bemühungen beim Aufbau von *Social Protection Floors* in der Vielzahl der Appelle, die der neue „Weltzukunftsvertrag“ (so der deutsche Entwicklungsminister Gerd Müller) enthält, allzu schnell wieder verhallt. In der Tat wird in manchen aktuellen Stellungnahmen deutliche Kritik an der Fülle der Zielsetzungen geübt, die der Nachfolgekatalog der (sehr viel knapper formulierten) Millenniums-Entwicklungsziele auflistet: Es seien keine Prioritäten gesetzt und die Agenda unnötig aufgebläht worden, nur damit die Interessen möglichst vieler Beteiligter bedient werden konnten. Dem lässt sich freilich entgegenhalten, dass das Ergebnis der Post-2015-Verhandlungen gerade deshalb als ein bedeutender Erfolg gewertet werden kann, weil es gelungen ist, Konsens über eine so große Zahl an ambitionierten, teilweise durchaus kontrovers diskutierten globalen Zielen zu erreichen.

Doch ganz gleich, ob man sich nun eher in den Chor der skeptischen Stimmen einreihen will oder doch zu einer insgesamt positiveren Bewertung der 2030-Agenda gelangt – viel spricht dafür, dass jedenfalls das neue Ziel 1.3, die Implementierung eines sozialen Basisschutzes weltweit, im Kontext der anderen Zielsetzungen einen hohen Stellenwert genießt und insofern auch eine breite Unterstützung erfahren sollte. Schließlich nimmt es in der neuen Agenda eine Art „Brückenfunktion“ ein: *Social Protection Floors* sind nicht nur ein unverzichtbares Instrument im Kampf gegen die Armut (SDG 1.1, 1.2) – und insofern zugleich die Basis für eine angemessene Gesundheits- und Ernährungssicherung sowie Wohnungsversorgung vor allem der besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppen (SDG 1.5, 2.1, 2.2, 3.4, 3.8, 11.1) –, sie dienen vielmehr auch dem Abbau von Ungleichheit (SDG 10.1., 10.4) und der Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (SDG 10.2). Sie leisten darüber hinaus einen wichtigen Beitrag dazu, Menschen wieder in Arbeit zu bringen (SDG 8.5, 8.6), bieten eine Grundlage für mehr Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern (SDG 4.5, 5.1, 5.4) und sind eine der Voraussetzungen dafür, dass Eltern ihren Kindern auch in Zeiten wirtschaftlicher Krisen den Schulbesuch ermöglichen können (SDG 4.1., 8.7). Im *World Social Protection Report 2014/15* wird zudem zu Recht darauf hingewiesen, dass Maßnahmen der sozialen Sicherung auch produktivitätssteigernde Effekte haben: Durch Absicherung der Haushaltseinkommen erhöhen sie den privaten Konsum, stützen die Inlandsnachfrage und sind damit letztlich zu einem wichtigen Element für transformierende nationale Entwicklung geworden.

Die Finanzierung der *Social Protection Floors*

Für eine solide Finanzierung des sozialen Basisschutzes zu sorgen, ist in erster Linie eine Aufgabe der jeweiligen nationalen Regierungen. In der *Social-Protection-Floor*-Empfehlung wird den ILO-Mitgliedern geraten, auf unterschiedliche Methoden zur Aufbringung der erforderlichen Mittel zurückzugreifen (etwa auf eine effektivere Durchsetzung der Steuer- und Beitragspflichten zu achten oder eine Prioritätenänderung in der Ausgabenpolitik anzustreben). Gleichwohl ist es nicht unwahrscheinlich, dass manche Niedrigeinkommensländer mittel- und langfristig nicht in der Lage sein werden, die notwendigen Ressourcen zur Umsetzung des SDG 1.3 aufzubringen. In diesem Fall ist die internationale Gebergemeinschaft gefragt: Sowohl die *Social-Protection-Floor*-Empfehlung als auch die 2030-Agenda (SDG 1.a) verweisen darauf, dass zur Finanzierung des sozialen Basisschutzes auch auf Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zurückgegriffen werden soll. Auf der Dritten Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung, die im Juli 2015 in Äthiopien stattgefunden hat, ist in das Schlussdokument

(*Addis Ababa Action Agenda*) sogar eine als „new social compact“ bezeichnete entsprechende Selbstverpflichtung der Staatengemeinschaft aufgenommen worden.

Eine Idee, wie die Finanzierung des sozialen Basisschutzes international sichergestellt werden könnte, ist bereits vor einigen Jahren entwickelt worden. Olivier De Schutter, ehemaliger UN-Sonderberichterstatte für das Recht auf Nahrung, und Magdalena Sepulveda, ehemalige UN-Sonderberichterstatte für Menschenrechten und extremer Armut, haben die Einrichtung eines *Global Fund for Social Protection* vorgeschlagen, dessen Mittel sowohl von den ärmeren als auch den reicheren Mitgliedern der Staatengemeinschaft aufgebracht werden müssten. Im Wesentlichen würde der Fonds aus zwei Komponenten bestehen: Einerseits soll eine Grundfazilität eingerichtet werden, um Finanzierungslücken beim Aufbau von *Social Protection Floors* zu schließen. Andererseits sollen über eine Rückversicherungsfazilität solche Situationen abgesichert werden, in denen in Entwicklungsländern bei unerwarteten größeren Krisen – z.B. Naturkatastrophen, dem plötzlichen Wegfall von Exportmärkten oder globalen Wirtschaftskrisen – der Zusammenbruch einzelner Sozialschutzsysteme droht.

Dieser Vorschlag, dem sich u.a. das Europäische Parlament und im Grundsatz auch die ILO angeschlossen haben, hat zwar in der *Addis Ababa Action Agenda* und in der 2030-Agenda keine explizite Erwähnung gefunden. Dennoch dürfte er in den nun anstehenden Überlegungen, wie man die Umsetzung des SDG 1.3 organisatorisch und finanziell bewältigen will, durchaus eine wichtige Rolle spielen. Auch Varianten dieser Fondslösung werden derzeit diskutiert, etwa die Übertragung der entsprechenden administrativen Aufgaben auf bereits bestehende internationale Einrichtungen (die ILO bietet sich hierfür naturgemäß an; darüber hinaus hat Michael Cichon, ehemaliger Direktor der ILO-Abteilung für Soziale Sicherheit, in diesem Zusammenhang auch den 2002 von den UN gegründeten, bislang weitgehend ungenutzten Weltsolidaritätsfonds in die Diskussion eingebracht). Denkbar ist auch, dass mehrere gesonderte Fonds – finanziert durch unterschiedliche Gebergemeinschaften, individuell organisiert oder aber auch unter einem gemeinsamen institutionellen Dach – für einzelne, auf internationale Unterstützung in besonderem Maße angewiesene Länder konzipiert werden.

Armutsbekämpfung über *Social Protection Floors* – welche Aufgaben stehen nun an?

Mit der Implementierung eines weltweiten sozialen Basisschutzes, wie es SDG 1.3 fordert, wird keineswegs völliges Neuland betreten. Die meisten Länder

haben bereits einschlägige Erfahrungen gesammelt, auch in der multi- und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit ist das Thema seit Jahren fest verankert. Dennoch wird man dieser Zielsetzung, die trotz der Fortschritte in der jüngeren Vergangenheit immer noch als außerordentlich ambitioniert angesehen werden muss, wohl nur gerecht werden können, wenn die Impulse der 2030-Agenda nun auch für zusätzliche internationale Initiativen genutzt werden.

Auf der Grundlage der Vorschläge, die im Vorfeld des SDG-Gipfels zur Unterstützung der ärmeren Entwicklungsländer im Bereich der sozialen Sicherung diskutiert worden sind, sollten daher nun recht bald neue – multi- oder bilaterale – Finanzierungsmechanismen entwickelt werden. Dabei gilt es zunächst, den *Aid-Effectiveness*-Prinzipien von Paris, Accra und Busan ausreichende Beachtung zu zollen (hierzu zählen u.a. die Eigenverantwortung der Partnerländer, der Aufbau von Verantwortlichkeitsstrukturen, die Geberharmonisierung und die Einbeziehung auch „neuer“ Geber). Zudem muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass es sich bei der Implementierung des sozialen Basis-schutzes nicht nur um ein politisch, sondern auch rechtlich gefordertes Anliegen handelt: Der UN-Sonderberichterstatter zu Menschenrechten und extremer Armut, Philip Alston, hat in seinem Bericht an die Generalversammlung aus dem Jahr 2014 aufgezeigt, dass sich das Recht auf sozialen Schutz aus einer Zusammenschau der bereits seit langem anerkannten Rechte auf soziale Sicherheit und auf einen angemessenen Lebensstandard ergibt. Aus diesen Menschenrechten lassen sich auch extraterritoriale Verpflichtungen der Industrienationen zur Beteiligung an neuen internationalen Initiativen zur Umsetzung des SDG 1.3 ableiten.

Insbesondere aber wird es notwendig sein, nun auch ausreichende Mittel für eine tragfähige Finanzierung der *social protection floors* in den Haushalten für Entwicklungszusammenarbeit einzuplanen. Selbstverständlich sind es viele Aufgaben, die nun mit Umsetzung der 2030-Agenda auf die Staatengemeinschaft zukommen und die in Zukunft zusätzliche Ressourcen in beträchtlichem Umfang beanspruchen werden. Angesichts der Brückenfunktion, die SDG 1.3 in der 2030-Agenda im Verhältnis zu zahlreichen anderen globalen Zielsetzungen einnimmt, sind die Geber jedoch gut beraten, einen substanziellen Teil dieser Mittel für Maßnahmen der globalen sozialen Sicherung zur Verfügung zu stellen.

Autor

Prof. Dr. Markus Kaltenborn | Professor für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum und Direktor des Bochumer Instituts für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (IEE).

Weitere Informationen

Alston, Philip: Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights on the implementation of the right to social protection through the adoption of social protection floors, UN Doc. A/69/297 vom 11.8. 2014 (<http://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2015/06/A-69-2972.pdf>).

Cichon, Michael: A Global Fund for Social Protection Floors: Eight Good Reasons Why It can Easily be Done, UNRISD Blogs and Think Pieces, 2015 (<http://www.unrisd.org/UNRISD/website/newsview.nsf/%28httpNews%29/534394C84B10238AC1257E76004D04F9?OpenDocument>).

International Labour Organization: World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice, 2014 (<http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/lang--en/index.htm>).

De Schutter, Olivier/Magdalena Sepúlveda: Underwriting the Poor. A Global Fund for Social Protection, Briefing note, 2012 (http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/20121009_GFSP_en.pdf).

United Nations Sustainable Development Summit 2015 (<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit>).

World Bank Group/International Labour Organization: The World Bank Group and ILO Universal Social Protection Initiative. A Shared Mission for Universal Social Protection. Concept Note, 2015 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms_378996.pdf).

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef.)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873