

Karin Kortmann
Parlamentarische Staatssekretärin
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung

Soziale Sicherungssysteme in der deutschen
Entwicklungszusammenarbeit

[Beitrag zur DGVN-GTZ-Fachtagung]

18./19.09.2007, GTZ Haus Berlin

Es gilt das gesprochene Wort!

1. Einleitung
2. Soziale Sicherungssysteme - wo stehen wir heute?
3. Soziale Sicherungssysteme - Ausdruck einer sozialen, menschenwürdigen Entwicklung
4. Erfolgreiche Beispiele eigenen Engagements von Entwicklungs- und Schwellenländern
5. Deutsches Engagement im Bereich soziale Sicherungssysteme
6. Soziale Sicherung als Querschnittsthema
7. Schluss

•

Sehr geehrter Herr Griep,

sehr geehrter Herr Dr. Merkle,

sehr geehrte Dame und Herren,

1. Einleitung

- *„Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.“ (Art. 22 Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948.)*
- Meine Damen und Herren, diese Worte sind von knapp 60 Jahren festgehalten worden. Es handelt sich um Artikel 22. der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948.
- In der internationalen Staatengemeinschaft besteht kein Zweifel an der Richtigkeit und Wichtigkeit der UN Menschenrechtscharta.

2. Soziale Sicherungssysteme - wo stehen wir heute?

- Fast 60 Jahre nach Verabschiedung des Art. 22 müssen wir beschämt feststellen:
- Vier von fünf Menschen auf dieser Welt müssen **ohne** die geringste **soziale Sicherung** gegen grundlegende Lebensrisiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Armut und Verlust der Einkommensgrundlagen leben.
- Mehr als 1,3 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu einer ausreichenden oder bezahlbaren **Gesundheitsversorgung**.
- Jahr für Jahr sterben **zehn Millionen Kleinkinder** an Krankheiten, die vermeidbar wären – Krankheiten, an denen sie in reichen Ländern mit sozialer Krankenversicherung nicht gestorben wären.
- Jahr für Jahr fallen **100 Millionen Menschen neu in Armut**, nur weil sie nicht gegen Kosten abgesichert sind, die durch Krankheit entstehen.
- **100 Millionen Menschen!** Das sind 20 Millionen mehr Menschen, als in Deutschland leben. Das sind 100 Millionen Menschen, die ihren Beitrag zu Wachstum und Entwicklung ihres Landes nicht mehr leisten können. Und es sind auch 100

•

Millionen in Armut gefallene Menschen, die wir uns angesichts unseres Anspruchs die **Zahl der absolut Armen bis zum Jahr 2015 weltweit halbieren zu wollen (MDGs)**, nicht erlauben können und nicht erlauben wollen!

- Das ist die Situation am Anfang des 21. Jahrhunderts. Sie ist beschämend. Dagegen *müssen* wir etwas tun. Dagegen *können* wir etwas tun.

3. Soziale Sicherungssysteme - Ausdruck einer sozialen, menschenwürdigen Entwicklung

- Die Globalisierung der vergangenen Jahrzehnte hat zahlreichen Ländern und deren Bevölkerung unbestreitbaren Nutzen gebracht. Nicht zu übersehen ist aber gleichzeitig, dass Wohlfahrtsgewinne international wie innergesellschaftlich ungleich verteilt sind. Und wir müssen feststellen, dass sich Armut und sozialer Ausschluss gegenseitig verschärfen.
- Eine soziale Gestaltung der Globalisierung kann nur Gelingen, wenn grundlegende Rahmenbedingungen universell werden: So beispielsweise die Einhaltung von Normen und Regeln, die bereits international vereinbart: die Charta der Menschenrechte, die ILO - Kernarbeitsnormen , die besonderen Rechte von Frauen und Kindern, d.h. Schutz vor einem Kriegsdienst, vor Misshandlung, Versklavung, Kinderarbeit, Missbrauch oder Prostitution, um nur einige zu nennen.

- Und sie verlangt den **Zugang zu sozialer Sicherung für alle Teile der Bevölkerung**. Nur so können wir die Chance bewahren die **Millenniumsentwicklungsziele** auch in den Ländern zu erreichen, in denen bisher zu geringe Erfolge erzielt wurden.
- **Der G8-Gipfel in Heiligendamm hat dies sehr deutlich gemacht**. Es ist gelungen, in der Abschlusserklärung von Heiligendamm zum Thema „Wachstum und Verantwortung“ **Soziale Sicherung als wichtiges Handlungsfeld** in der Zusammenarbeit zwischen Schwellen- und Entwicklungsländern zu verankern.
- Denn gerade in Schwellenländern erleben wir einen **rasanten wirtschaftlichen Aufschwung**, an dem allerdings nach wie vor nicht alle Menschen teilhaben. Vielmehr haben sich in vielen Fällen die **sozialen Ungleichgewichte verschärft**. Wir müssen uns besonders darum bemühen in den Ländern, deren hohes Wirtschaftswachstum die Chancen für nachhaltige Entwicklung bietet, diese auch zu verwirklichen.
- Angesichts des potentiellen **sozialen Sprengstoffs** hat in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern die Diskussion um eine nachhaltige und soziale Entwicklung erheblich an Bedeutung gewonnen - die Menschen erwarten von ihren Regierungen zu Recht, dass wirtschaftlicher Fortschritt auch eine individuelle, ökonomische **Perspektive** mit sich bringt.

- Soziale Entwicklung und Soziale Sicherheit sind zugleich **Herausforderung und Chance**
- **Soziale Sicherungssysteme** sind **kein Luxus!** Studien der ILO haben eindeutig nachgewiesen, dass sie entgegen mancher Vorurteile nicht nur in Mittel- sondern auch in **Niedrigeinkommensländern finanzierbar** sind.
- Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Afrika **hat sich das BMZ für ein klares Bekenntnis der G8 zur Notwendigkeit der Stärkung der Gesundheitssysteme und Begründung der Providing-for-Health-Initiative eingesetzt** und dazu beigetragen, dass diese im G8 Gipfeldokument enthalten ist. Die Initiative ist als internationales Forum konzipiert, um Strategien und Programme einer gerechten Gesundheitssystem-Finanzierung - ein zentrales Element von Sozialpolitik und sozialer Absicherung im Krankheitsfall - voranzubringen.
- **Soziale Sicherungssysteme** sind **Teil des Fundaments einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung**: Die meisten der heutigen OECD-Staaten haben sich für eine Politik der Sozialen Sicherung entschieden und dadurch ihre **Produktivität** steigern und ihr Wachstum sichern und breitenwirksam (pro-poor) umsetzen konnten.
- Davon abgesehen ist mittlerweile Soziale Sicherung - vor allem die Absicherung gegen Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter und

•

Armut – in allen Industrieländern selbst zu einem **bedeutsamen Wirtschaftszweig** geworden, der vielfältige Arbeitsplätze und Wohlstand erzeugt. .

4. Erfolgreiche Beispiele eigenen Engagements von Entwicklungs- und Schwellenländern

- Erfreulicherweise gibt es eine Vielzahl von Entwicklungs- und Schwellenländern, die großes Engagement bei der Erweiterung ihrer sozialen Sicherung zeigen. Ich möchte Ihnen einige Beispiele aus Afrika, Asien, Zentral- und Lateinamerika vorstellen..
- **Südafrika** hat insbesondere nach dem Ende der Apartheid eine **aktive Politik** der Umsetzung wirtschaftlicher und sozialer **Menschenrechte** für alle Bürger eingeschlagen und dabei ein **umfassendes System sozialer Grundsicherung** eingeführt. Hierzu zählen nicht-beitragsbasierte Altersrenten für alle Bürger über 65 Jahren und universelle Kinderbeihilfen für alle Familien mit unter 14jährigen (wobei der ANC gerade die Ausweitung auf alle Familien mit unter 18jährigen Kindern beschlossen hat). Allein Dank der nicht-beitragsbasierten Rente ist die **Altersarmut um 94%** und der **Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung um 12,5% gesunken**.

- **Thailand** erzielt große **Erfolge mit der Ausdehnung des Krankenversicherungsschutzes auf die gesamte Bevölkerung**: Dadurch wird die Verarmung im Krankheitsfall massiv verringert. Bereits 1975 wurden in Thailand erste Schritte hin zu einer universellen Absicherung im Krankheitsfall eingeleitet. Heute werden fast 100% der thailändischen Bevölkerung durch adäquate soziale Sicherungsmechanismen erreicht.
- **Brasilien** verfolgt seit vielen Jahren einen breit angelegten sozialpolitischen Ansatz. Die Verfassung von 1988 garantiert das Grundrecht auf Gesundheit. Der „Einheitliche Gesundheitsdienst“ (***Sistema Unitário de Saúde – SUS***) wird aus Steuern finanziert und nach den Prinzipien der **Universalisierung, Zugangsgerechtigkeit, Partizipation und integralen Versorgung betrieben**. Das System **soll die angemessene medizinische Versorgung aller Bürgerinnen und Bürger gewährleisten** und hat u.a. durch die kostenlose Bereitstellung von HIV/AIDS-Medikamenten erheblich zum erfolgreichen Kampf gegen die Pandemie beigetragen. Umfangreiche Grundsicherungsprogramme verbessern die Chancen der Ärmsten auf soziale Integration. Im Rahmen des von der Regierung „Lula“ ins Leben gerufenen sozialpolitischen Projekts Fome Zero (wörtlich „Null Hunger“) erreicht das Programm Bolsa Familia inzwischen etwa 11 Mio. Familien mit Sozialtransfers, deren Auszahlung an den Schulbesuch der

•
Kinder und die Inanspruchnahme von präventiven Gesundheitsdiensten geknüpft sind.

- Seit 2005 bietet das **Sozialtransferprogramm *Red Solidaria*** eine erfolgreiche Unterstützung für extrem arme Familien in **El Salvador** an. Seit der Einführung des Programms nutzen 40% mehr Kinder unter 5 Jahren Gesundheitsdienstleistungen. Gleichzeitig beinhaltet dieses Programm eine Infrastrukturkomponente, die zu einer Verbesserung der Qualität angebotener sozialer Dienstleistungen beiträgt. Heute, erst zwei Jahre nach seiner Initiierung, kann *Red Solidaria* bereits einen massiven Anstieg der Anzahl erreichter armer Haushalte vorweisen. Auch sind seit der Einführung von *Red Solidaria* deutlich mehr Familien in der Lage, ihren Kinder sowohl einen regelmäßigen Schulbesuch als auch eine bessere Gesundheitsversorgung zu ermöglichen.

So könnte ich weitere Beispiele z.B. aus Chile oder Mexiko vorstellen. Sie alle zeigen, dass sich hier ein besonderer Schwerpunktbereich entwickelt.

5. Deutsches Engagement im Bereich Soziale Sicherungssysteme

- Die Beispiele zeigen, dass viele Entwicklungs- und Schwellenländer bereits umfassende Schritte für funktionierende Soziale Sicherungssysteme eingeleitet haben. Andere, vor allem afrikanische Länder, suchen nach Unterstützung und Beratung, um optimale Systeme, zugeschnitten auf ihre speziellen Bedürfnisse, zu entwickeln.
- Hier setzen wir mit unserer deutschen Entwicklungszusammenarbeit an. **Gute Erfahrungen** haben wir bereits beim Auf- und Ausbau nationaler sowie gemeinde-basierter **sozialer Krankenversicherungen gemacht**.
- 2005 haben BMZ, WHO und ILO ein **Konsortium zu „Social Protection in Health“** gegründet. Dieses Konsortium ist eine wichtige Plattform, um unsere Erfahrungen in die internationale Diskussion einzubringen.
- Beratung für Krankenversicherungssysteme bietet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit **in rund 30 Entwicklungs- und Schwellenländern** an.

Lassen Sie mich beispielhaft Indonesien erwähnen, dass ich vorletzte Woche besuchte und mit dem wir übernächste Woche Regierungsverhandlungen haben.

- **Indonesien** hat im Jahre 2004 ein umfassendes Gesetz zu Sozialer Sicherung verabschiedet. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit berät die Regierung im Rahmen der nationalen Gesetzgebung und folgt dabei einem "Sandwich-Approach": Auf Ebene des Fachministeriums wird fachliche Unterstützung geleistet, u.a. im Gesundheitsprogramm in einem Beratungsvorhaben zur Sozialer Krankenversicherung; gleichzeitig wird auf höchster politischer Ebene (im Planungsministerium, das direkt dem Präsidenten unterstellt ist) politische Strategieberatung zur Steuerung des Reformprozesses geleistet.
- Der Bereich **Grundsicherung** hingegen ist in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit **relativ neu** und wird erst seit kurzer Zeit exemplarisch aufgebaut.
- Grundsicherungsprogramme sollen extrem armen Haushalten sowie **besonders gefährdeten Gruppen wie Frauen, Kindern, alten Menschen oder auch behinderten Menschen zugute kommen**. Beispielsweise versuchen wir Sozialtransfers an Gesundheits- und Bildungskonditionen zu knüpfen, wenn dies sinnvoll möglich ist .
- Solche Transfers stärken die **Selbsthilfefähigkeit** der Menschen für produktive Beschäftigung und tragen damit nachhaltig zu **breitenwirksamem Wachstum** bei. Sie zielen insbesondere darauf ab, eine Vererbung von Armut über

•

Generationen hinweg zu verhindern. Sie können damit auch - u.a. durch die Folgen von HIV/AIDS - überlastete familiäre Netze stützen.

- **In Indien** unterstützen wir die Self Employed Women's Association (SEWA) beim Aufbau von **Gruppenversicherungssysteme** für weibliche Beschäftigte und ihre Familien im informellen Sektor. Das Angebot umfasst die Absicherung der vorrangigen Sicherheitsbedürfnisse von mittlerweile über 250.000 Personen. Eingeschlossen sind u.a. eine Risiko-Lebensversicherung, eine Krankenversicherung zur Deckung der stationären Grundversorgung und Invalidität und eine Schadensversicherung für Haus und Produktionsmittel.
- **Obwohl** wir eine sehr gute deutsche Beratung in den Bereichen Soziale Krankenversicherung und Grundsicherung anbieten können, sehe ich noch starken Ausbaubedarf. Wir werden deshalb das deutsche Engagement im Bereich Soziale Absicherung im Krankheitsfall ebenso stärken wie die Bereiche **soziale Grundsicherung und Alterssicherung**.
- Trotz der aktuellen Schwierigkeiten beim Umbau des deutschen Sozialversicherungssystems wird unserem System eine **hohe Kompetenz und Vorbildfunktion zugeschrieben** – auch und gerade wegen der vielen schwierigen Fragen und Probleme bei der Anpassung an den demographischen Wandel.

- Auch aus dem parlamentarischen Raum werden wir unterstützt: Ende November letzten Jahres hat sich der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AWZ) des Deutschen Bundestages** auf Initiative von Walter Riester in einer öffentlichen Anhörung mit dem Thema "Soziale Sicherung in Entwicklungs- und Schwellenländern" befasst.
- Sachverständige haben die Mitglieder des AWZ über Ansätze zur nachhaltigen Armutsbekämpfung durch den Aufbau sozialer Sicherungssysteme informiert. Ein für mich besonders wichtiger Punkt ist, dass auch wenn Menschen in Schwellen- und Entwicklungsländern nicht arbeiten, müssen sie in Sicherungssysteme involviert sein - zum Beispiel über gemeindebasierte Kleinstversicherungen oder über Genossenschaften. Solche Ansätze steigern die Solidarität untereinander und vermindern das Risiko jedes Einzelnen in Armut zu fallen.

Neben staatlichen Ansätzen müssen aber auch vermehrt informelle familiäre, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftlich organisierte Ansätze (z.B. Public Private Partnerships mit der privaten Versicherungswirtschaft) zum tragen kommen, denn weder unsere Partnerländer noch wir können diese riesige Aufgabe allein bewältigen.

•

6. Soziale Sicherung als das Zukunftsthema

- Längst können wir das Thema Soziale Sicherung nicht mehr als **sektorales Einzelthema** betrachten. Zu viele Bereiche sind unmittelbar berührt: Den Bereich „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ hatte ich eingangs schon erwähnt, der „Gesundheitssektor“ liegt nahe. Soziale Sicherung berührt aber auch die Bereiche „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“, „Bildung“ und „Sicherung der Ernährung und Landwirtschaft“. **Soziale Sicherung ist ohne Frage mehr als ein Querschnittsthema! Es ist ein Zukunftsthema!**
- Lassen Sie mich das anhand eines aktuellen Beispiels verdeutlichen: Im BMZ arbeiten wir derzeit an einem umfassenden **Konzept für die Entwicklungszusammenarbeit mit Asien**. Besonders wichtig ist, dass die Wirksamkeit und das Profil unserer Arbeit in den Schwerpunkten nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Bildung und Gesundheit erhöht bzw. geschärft werden. Das Konzept wird der Handlungsrahmen für die Ausgestaltung der Zusammenarbeit im jeweiligen Landeskontext sein.
- Hier haben wir besonders darauf geachtet, dass **Soziale Sicherung als Querschnittsthema** in die genannten Bereiche hineinreicht. Denn, der aktive Aufbau von sozialen Sicherungssystemen in Asien trägt dazu bei, dass das enorme Wachstum der Region **ausgewogen, nachhaltig**, und vor allem auch **gerecht** gestaltet wird.

-
- Ein besonders wichtiger Akteur ist China. Die Volksrepublik hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahre 2010 ihr Rechtssystem zu vervollständigen. Neben der Entwicklung moderner Gesetze zur Sozialen Sicherung ist auch deren Anwendung und Umsetzung wichtig. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt im Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung seit 2005 die Reform des Sozialhilfegesetzes und die Vorbereitung einer Verordnung zur Sicherung des Existenzminimums für Stadtbewohner.

7. **Schluss**

- Meine Damen und Herren, ein erfolgreiches soziales Sicherungssystem ist kein Hemmnis, sondern die Voraussetzung für eine **wirtschaftlich erfolgreiche**, friedliche Entwicklung.
- Die **deutschen und die europäischen Erfahrungen** auf dem Gebiet sozialer Sicherheit können auf vielfältige Weise zum Aufbau sozialer Sicherungssysteme in Afrika, Asien und Lateinamerika beitragen und dazu helfen, dass wirtschaftlicher Erfolg und soziale Balance einander ergänzen.
- Wir dürfen bei all den technischen Ansätzen unserer Arbeit nicht vergessen: Soziale Sicherung ist ein Menschenrecht! Soziale

-

Sicherung ist eine Pflicht! Soziale Sicherung ist der Schlüssel zur Erreichung der MDGs.

- Soziale Sicherung muss ganz oben auf unserer Agenda stehen. Denn: Es stellt sich heute nicht mehr die Frage des „Ob“, sondern des „Wie“ des Auf- und Ausbaus entsprechender Systeme.
- Ich bin sicher, dass diese Tagung der DGVN dazu weitere Erkenntnisse und Empfehlungen ergeben wird und wünsche uns allen in diesem Sinne einen interessanten, fruchtbaren und ergiebigen Verlauf.