
Finanzierungsmöglichkeiten für soziale Sicherung

Zusammenfassung eines Vortrags im Rahmen der Konferenz "Soziale Sicherung in Entwicklungs- und Schwellenländern: Utopie oder Strategie zur Armutsbekämpfung und Friedenssicherung?", veranstaltet von DGVN und GTZ, 18.-19. September 2007, Berlin

Christina Behrendt, International Labour Organisation (ILO), Genf

Soziale Sicherheit wurde lange als Luxus wahrgenommen, der nur in reichen Ländern erschwinglich sei. Diese Vorstellung wurde in jüngster Zeit aus mehreren Perspektiven in Frage gestellt. Aus einer wirtschaftlichen Perspektive setzt sich zunehmend die Überzeugung durch, dass Wachstums- und Anti-Armuts-Politiken nicht voneinander zu trennen sind und sich auch in Entwicklungsländern gegenseitig verstärken. Das Fehlen von Mechanismen der sozialen Sicherung in vielen Entwicklungsländern verstärkt die Verwundbarkeit der Bevölkerung gegenüber wirtschaftlichen Schocks und den Unwägbarkeiten des Lebenslaufs, wie Krankheit, Alter, Behinderung oder Mutterschaft. Wo keine verlässlichen Sicherungsmechanismen existieren, schaffen diese Risiken Armutfallen, aus denen sich arme Haushalte nicht oder nur schwer befreien können. Das Fehlen an grundlegender Einkommenssicherheit hindert Männer und Frauen daran, sich in produktiver Weise wirtschaftlich zu betätigen (und damit Risiken einzugehen) und zwingt sie, sich nur auf das blanke Überleben zu konzentrieren.

Die heutigen Industrieländer haben ihr wirtschaftliches Wachstum parallel zur Expansion der sozialen Sicherheit verfolgt. Soziale Sicherheit half, den wirtschaftlichen und sozialen Wandel zu polstern und fortzuführen, und hatte (und hat) sehr positive Effekte auf die Vermeidung von Armut, die Verbesserung der Lebenslagen, wie auch auf die Qualität des Humankapitals und den sozialen Zusammenhalt. Schnell wachsende Länder, wie die Republik Korea nach der Asienkrise und in jüngster Zeit auch China, haben erkannt, dass nachhaltiges Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung eine solide Grundlage an sozialer Sicherung benötigen und haben daher Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Sicherheit in ihren Ländern ergriffen.

Auch aus Ländern auf niedrigem Einkommensniveau kommen Beispiele von den positiven Auswirkungen von Programmen der sozialen Sicherung auf wirtschaftliche Aktivität und Produktivität.

Zudem wurde in letzter Zeit zunehmend auf die Rechtsansprüche hingewiesen, die sich aus dem Menschenrecht auf soziale Sicherung ableiten lassen, wie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderen internationalen Instrumenten festgelegt. Die Regierungen einiger Niedrigeinkommensstaaten haben in jüngster Zeit sich auf die Ausweitung der sozialen Sicherung verpflichtet.

Ergebnisse aus ILO Kostenschätzungen

Die ILO hat in jüngster Zeit eine Reihe von Kostenschätzungen von sozialer Sicherheit unternommen, die die Finanzierbarkeit von sozialer Sicherung in einem Entwicklungskontext untersuchen sollen. Diese Studien schätzen die Kosten eines Paketes von sozialen Grundleistungen für zwölf Niedrigeinkommensländer in

Afrika und Asien, und überprüfen die Finanzierbarkeit eines solchen Pakets unter verschiedenen Annahmen durch eine Mischung aus nationalen Ressourcen und von internationalen Gebern geleistete Mittel.

Die Ergebnisse dieser Kostenschätzungen zeigen, dass auch sehr arme Länder zumindest ein bescheidenes Niveau an sozialer Sicherheit leisten könnten, indem sie ein Paket aus elementaren Gesundheitsleistungen für die gesamte Bevölkerung sowie Geldleistungen für ältere Menschen und Familien mit Kindern bieten. Mit dem Erreichen von höheren Entwicklungsniveaus können soziale Sicherungssysteme sich parallel ausdehnen, indem die Reichweite, das Niveau und die Qualität der Leistungen erhöht werden kann. Ein solches grundlegendes Paket an sozialer Sicherheit ist finanzierbar, wie die hier diskutierten Modelle zeigen. Dies erfordert allerdings die gemeinsame Anstrengung der Entwicklungsländer selbst (Reallokation existierender Ressourcen und Ausdehnung der Steuerbasis) und der internationalen Gebergemeinschaft, welche mehr Mittel in die direkte Finanzierung von Sozialleistungen, die Stärkung der administrativen Kapazitäten der Sozialen Sicherungsinstitutionen, die Bereitstellung technischer Hilfen etc. investieren müsste. Diese Schritte wurden bereits in einer Reihe von Entwicklungsländern in Afrika und anderswo unternommen (z. B. in Tansania, Sambia, Mosambik und Nepal), und es gibt einige Anzeichen dafür, dass sich diese Entwicklung in nächster Zeit beschleunigen wird.

Können es sich Entwicklungsländer leisten, keine soziale Sicherheit zu bieten?

Die eigentliche Frage ist nicht, ob sich Entwicklungsländer soziale Sicherheit leisten können, sondern ob sie sich es leisten können, ihrer Bevölkerung *keine* soziale Sicherheit zu bieten. Soziale Sicherheit ist eins der effektivsten Instrumente, um Armut zu reduzieren. Eine jüngste Mikrosimulation der ILO zeigt, dass ein Paket aus einer bescheidenen universellen Altersrente und einer Leistung für Kinder im Schulalter sowie Waisen die Armutsquoten in Senegal und Tansania um ca. 40 Prozent reduzieren würde, bei Kosten von ca. 3 Prozent des BIP.

Koordinierte zukunftsorientierte nationale Strategien zur Ausdehnung der sozialen Sicherheit sollten die Implementierung von verschiedenen sozialen Programmen und Instrumenten vorsehen, und sicherstellen, dass sie in breite Entwicklungspläne eingebettet sind. Solide Kostenrechnungen und umfassende Sozialbudgets sind für die politische Planung und eine nachhaltige Finanzierung unverzichtbar.

Die Erfahrungen mit verschiedenen nicht-beitragsfinanzierten Bartransferleistungen in einer Reihe von Entwicklungsländern zeigt, dass diese Programme nicht nur sinnvoll, effektiv und finanzierbar sind, sondern sich auch administrativ verwirklichen lassen.

Die Garantie eines grundlegenden Niveaus sozialer Sicherheit für ungeschützte Gruppen der Bevölkerung sollte einer der Eckpfeiler nationaler Sozialpolitik auch in Entwicklungsländern sein. Zusätzlich sind andere Instrumente, wie Sozialversicherungen, notwendig um das Grundniveau sozialer Sicherheit zu ergänzen. Auch wenn ein grundlegendes Niveau sozialer Sicherheit nicht von heute auf morgen realisiert werden kann, so wird selbst ein inkrementeller Ansatz doch unmittelbare Wirkungen im Hinblick auf die Reduzierung von Armut, breitenwirksames Wachstum und soziale Entwicklung zeitigen.
