

Die IAO-Kampagne zum Aufbau einer elementaren sozialen Absicherung für Alle

Von Assane Diop

Internationales Arbeitsamt

1. Soziale Sicherheit ist zunächst einmal ein Menschenrecht

Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte stellt dazu fest: *„Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf soziale Sicherheit“*. Selbst nach fast sechzig Jahren bleibt dies für 80% der Weltbevölkerung noch immer ein Traum.

Die IAO-Kampagne für den Ausbau der sozialen Absicherung für alle verfolgt letztlich nur ein Ziel: sicher zu stellen, dass alle Menschen dieses Recht auch verwirklichen können. Um dieses Ziel so bald wie möglich zu erreichen, setzen wir uns für die frühzeitige Einführung einiger elementarer Sozialleistungen bescheidenen Umfangs für alle Bewohner der Erde ein. Das ist nun die Kernbotschaft der Kampagne.

Für Viele entscheiden solche elementaren Leistungen darüber, ob sie ein lebenswertes oder ein erbärmliches Leben führen, wenn nicht sogar über Leben oder frühzeitigem Tod. Jedes Jahr sterben allein in Afrika Millionen Kinder unter fünf Jahren, weil sie keinen Zugang zu angemessener medizinischer Versorgung haben und es an Einkommen fehlt, um ihnen etwas zu essen zu kaufen. Wir dürfen nicht länger warten. Jeder Tag, den wir verstreichen lassen, bedeutet für Menschen den Tod. Vor allem können wir nicht darauf warten, bis die Wirkungen wirtschaftlichen Wachstums wundersam und ganz von allein zu den Armen „durchsickern“. Wir müssen „Kanäle“ bauen, die diese „Rinnsale“ zu verlässlichen Strömen anschwellen lassen, die die Bedürftigen auch wirklich erreichen.

Beispiele aus Afrika, Lateinamerika und Asien, wie eine allgemeine soziale Absicherung bescheidenen Umfangs erfolgreich eingeführt werden kann. Z.B. hat in Südafrika, Namibia und Mauritius eine allgemeine Grundrente positive Auswirkungen bei der Bekämpfung der Armut gezeigt. In Ländern wie Brasilien und Mexiko sowie in Teilen Indiens hat man beachtenswerte Erfahrungen gemacht, wie sich soziale Transferleistungen zur Armutsbekämpfung nutzen lassen. Immer wieder zeigt die Erfahrung, dass das erste Millennium-Entwicklungsziel, nämlich die Halbierung der Armut bis 2015, erheblich leichter zu erreichen ist, wenn es in einkommensschwachen Ländern eine elementare soziale Absicherung gibt. Eine solche soziale Grundversorgung kann sich aus vier Elementen zusammen setzen:

2. Die Elemente einer sozialen Grundsicherung für Alle

Aus der langjährigen Erfahrung der OECD-Länder wissen wir, dass sozialer Schutz ein wirkungsvolles Instrument zur Bekämpfung von Armut und Ungleichheit darstellt. Es gibt auch gute und positive

- Zugang zu lebenswichtigen medizinischen Leistungen,
- Kindergeld, damit Kinder zur Schule anstatt zur Arbeit gehen,
- eine bescheidene Sozialhilfe für Bedürftige aus der arbeitenden Bevölkerung und
- Rentenleistungen für alle älteren und behinderten Menschen.

Unserer Meinung nach sind damit die Bestandteile einer weltweiten sozialen Mindestversorgung umrissen. Angesichts der Globalisierung sollten solche Mindestleistungen gerecht verteilt sein, damit Alle und nicht nur einige wenige Glückliche davon profitieren. Eine Mindestversorgung stärkt die Solidarität innerhalb von Gesellschaften und verbessert die Bedingungen für die Organisation der Beschäftigten und Tarifverhandlungen um bessere Arbeitsbedingungen und gerechtere Löhne, da sie die Abhängigkeit der Beschäftigten von einzelnen Arbeitgebern vermindert.

3. Eine Grundsicherung für Alle ist machbar

Auch wenn wir von einer universellen Absicherung träumen, sind wir doch keine Träumer. Wir müssen auch zeigen, dass es machbar ist. Dazu müssen wir deutlich machen, dass solche Systeme sowohl bezahlbar als auch wirtschaftlich sind, die Leistungen zum einen finanziert werden können und zum anderen die Bedürftigen auch erreichen. Schauen wir uns an, wie das im Einzelnen aussieht.

Die Frage, ob die Leistungen erbracht werden können, lässt sich recht schnell abhaken. Wer schon einmal gesehen hat, wie das System der *Bolsa Familiar* in Brasilien Familien mit Bargeld unterstützt, wenn die Kinder zur Schule und nicht zur Arbeit gehen, und wie über das allgemeine Rentensystem in Namibia Renten an die ländliche Bevölkerung gezahlt werden, der weiß, dass wir es schaffen können, wenn wir bereit sind, in eine angemessene Verwaltungsstruktur zu investieren.

Finanzierbarkeit

Ein zweites zentrales Thema bleibt die Finanzierbarkeit. Unsere Versicherungsmathematiker haben immer wieder vorgerechnet, dass elementare Sozialleistungen für alle Menschen, die von weniger als einem Dollar pro Tag leben müssen, unter 2% des globalen BIP kosten würden. Es mangelt nicht an globalen Ressourcen, mit denen soziale Sicherheit zum zentralen Instrument der Armutsbekämpfung gemacht werden könnte. Es mangelt jedoch an poli-

tischem Willen oder der Einsicht auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene.

Trotz ihrer möglichen positiven Wirkungen auf die Lage der Armen waren Investitionen in ein soziales Netz bisher kein Bestandteil der Entwicklungsstrategien in einkommensschwachen Ländern. Viele Entwicklungsplaner gingen viel zu lange einfach davon aus, dass der steuerliche Spielraum in einkommensschwachen Ländern für Leistungen im Sozialbereich nicht ausreiche und dass sich sehr arme Länder folglich keine – noch so bescheidene – soziale Sicherheit leisten könnten. Letzteres erweist sich aber zunehmend als Fehlschluss, da vieles dafür spricht, dass ein minimales Leistungspaket selbst in den ärmsten Ländern finanzierbar ist, wie jüngste Untersuchungen des IAA über die Kosten einer sozialen Mindestversorgung in Subsahara-Afrika und Asien belegen. Aus Afrika und Lateinamerika liegen auch ernst zu nehmende Beweise dafür vor, dass Grundrentensysteme finanzierbar sind. Wir haben das für Länder in Afrika durchgerechnet und gezeigt, dass eine bescheidene pauschale Rentenzahlung zusammen mit einem allgemeinen Kindergeld – möglicherweise abhängig vom Schulbesuch – die Zahl der Armen in armen Entwicklungsländern um 40 Prozent senken könnte, wobei sich die Kosten auf 3–4 Prozent des BIP belaufen würden¹. Indiens Programm garantierter Beschäftigung, das den Armen eine Mindestzahl an Arbeitstagen im öffentlichen Sektor zu einem Mindestlohn garantiert, kostet schätzungsweise 1 Prozent des BIP. Die Größenordnung dieser Kosten scheint überschaubar zu sein. Schon in den 1990er Jahren gab Afrika mehr als 4% des BIP für Sozialleistungen aus und gegenwärtig belaufen sich die gesamten Staatsausgaben in vielen Ländern auf ungefähr 14% des BIP.

Wirtschaftlichkeit

Damit komme ich zur Wirtschaftlichkeit – der vielleicht schwierigsten Frage in der neoklassischen Welt. Will man Regierungen und Gesellschaften von der Notwendigkeit von Investitionen im sozialen Bereich überzeugen, müssen bestehende Mythen konventioneller Entwicklungspolitik in Frage gestellt werden, die besagen: „Zunächst müssen Länder wach-

1 Cf. ILO: Cash benefits in low income countries: Simulating the effects on Poverty reductions for Senegal and Tanzania, Discussion paper 15, August 2006

sen, bevor sie sich Sozialtransfersysteme oder soziale Absicherung leisten können, die sich unmittelbar auf die Armutssituation auswirkt.“ Es muss deutlich gemacht werden, dass Länder auch wachsen können, wenn Gerechtigkeit herrscht.

Wir sind überzeugt, dass sich Entwicklungsländer eine Bekämpfung der Armut durch soziale Leistungen zu einem sehr viel früheren Zeitpunkt in ihrer Wirtschaftsentwicklung leisten können als bisher vielfach angenommen wurde. Von einem historischen und globalen Standpunkt aus betrachtet wird deutlich, dass jene Länder am erfolgreichsten nachhaltiges Wachstum und eine langfristige Reduzierung der Armut erreichten, die ein umfangreiches soziales Netz geknüpft hatten. Vielleicht lässt sich ja ein ursächlicher Zusammenhang zwischen sozialer Sicherheit und Wirtschaftsleistung nicht unmittelbar mathematisch belegen, wir wissen aber, dass in allen erfolgreichen Ländern beides gleichzeitig vorherrscht. Und es gibt keinen Zweifel, dass sich Länder der OECD schon zu einem Zeitpunkt, als sie noch arm waren, für umfangreiche Investitionen im Sozialbereich (heute im Allgemeinen mehr als 20 Prozent ihres BIP) als Teil ihrer langfristigen Wachstums- und Armutsreduktionsstrategien entschieden haben. Sie haben – mit Erfolg – versucht, unter Bedingungen der Gerechtigkeit zu wachsen.

Wir müssen deutlich machen, dass soziale Sicherheit nicht eine ständige Belastung der Wirtschaft nach sich zieht. Elementare Versorgungsprogramme können nur gefördert werden, wenn wir überzeugend darstellen, dass sie auch eine Investition in den sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozess bedeuten. Zum Glück haben wir gute wirtschaftliche Argumente, die für Investitionen im Sozialbereich sprechen. Selbst die Weltbank (WB) vertritt in ihrem Weltentwicklungsbericht 2005 die Meinung, dass Armut ein Sicherheitsrisiko darstelle und dass fehlende Sicherheit das Investitionsklima beeinträchtige. Außerdem sind Menschen mit einem Mindestmaß materieller Absicherung eher bereit, unternehmerische Risiken einzugehen, und nur gesunde und nicht hungernde Menschen können produktiv sein, und gut ausgebildete Menschen sind produktiver als andere.

Wir glauben auch, dass frühzeitige Investitionen zugunsten einiger elementarer Sozialleistungen am Ende nichts kosten. Außerdem sind wirtschaftlich

positive Auswirkungen zu erwarten. Rechnen wir das einmal kurz durch. Bekannt ist, dass Mexikos *Oportunidades*-Programm, das – an Bedingungen geknüpfte – Barauszahlungen vorsieht, die Anzahl der Krankentage bei Erwachsenen um ca. 19% reduziert und damit einen erheblichen Produktivitätsschub auslöst. Das Programm „Bares für Bildung“ aus Bangladesch erhöht das Lebens Einkommen der Begünstigten um 25%, auch das ein Indikator für einen Produktivitätsschub. Angenommen, wir erreichen eine Erhöhung des BIP-Niveaus insgesamt um nur 10% aufgrund wachsender Produktivität, die sich aus elementaren Sozialleistungen ergibt, dann finanzieren sich solche bescheidenen Programme in kürzester Zeit von selbst. Langfristig – nach einigen Investitionen bei den Steuereinzugsverfahren – nähmen die Steuereinnahmen mit dem Wachstum zu und schafften finanziellen Spielraum zur Bezahlung solcher Leistungen.

Eine elementare soziale Absicherung für Alle ist also verwaltungstechnisch, steuerlich und wirtschaftlich möglich.

4. Was ist erforderlich, um weiter zu kommen?

Was sind die Voraussetzungen für die Förderung einer Grundversorgung? Im Wesentlichen geht es um vier Dinge:

- (a) Internationale Normen, die Mindestleistungen für einzelne Entwicklungsstufen festschreiben, auf die sich nationale Interessengruppen berufen können, um den Aufbau nationaler Programme voranzutreiben; die Normen sollten in internationale entwicklungspolitische Agenden einfließen.
- (b) Nationale Aktionspläne für sozialen Schutz, die einen glaubwürdigen und pragmatischen „Fahrplan“ für die Entwicklung von Sozialleistungen und Einführung neuer Steuereinzugs- und Budgetbewilligungsverfahren vorsehen, um den erforderlichen finanziellen Spielraum zu erhalten. Die IAO-Kampagne bietet Ländern Unterstützung bei der Entwicklung solcher Pläne an.
- (c) Wahrscheinlich auch internationale Finanzmittel zum Aufbau nationaler Kapazitäten zur Planung und Verwaltung und voraussichtlich vorübergehenden Teilfinanzierung bei der Umsetzung solcher Entwicklungspläne.

(d) Und wahrscheinlich am wichtigsten: es bedarf mächtiger nationaler Befürworter des Wandels. Wir brauchen soziale Bewegungen, die das Thema einer nationalen sozialen Mindestversorgung für Alle auf die politische Tagesordnung setzen und den politischen Willensbildungsprozess anführen. In den meisten Ländern stellen die Gewerkschaften die größten und glaubwürdigsten Interessengruppen dar und sollten deshalb logischerweise diese Rolle übernehmen. Gewerkschaften haben die meiste Erfahrung in der Kampagnenarbeit und als Verhandlungspartner für Sozialreformen.

5. Schlußfolgerungen

Einige Investitionen finanzieller Art wie auch bezüglich eines Wandels der Einstellungen und Haltungen sind notwendig, um eine soziale Grundsicherung für Alle zu gewährleisten. Wir würden die volle Unterstützung der Gewerkschaften in diesem Prozess des Wandels brauchen. Langfristig entstehen bei der Umsetzung keine wirklichen wirtschaftlichen Kosten. Und wie die Erfahrung zeigt, stehen die Chancen für ein schnelleres Wachstum gut, wenn man solche elementaren Versorgungsprogramme schnellstmöglich in den Entwicklungsländern einführt. Der „trickle down“-Effekt könnte sich tatsächlich umkehren, indem sozialer Fortschritt wachstumsfördernd wirkt. Und eine solche soziale Absicherung würde den Menschen gleichzeitig die Chance auf ein menschenwürdiges Leben eröffnen.

Mit der sozialen Sicherheit gewinnen alle.

Anmerkung

Der Text entstammt einer leicht abgewandelten Rede von Assane Diop anlässlich der Podiumsdiskussion der Friedrich-Ebert-Stiftung zu „Sozialer Schutz für menschenwürdige Arbeit für Alle – wo sind die

Gewerkschaften gefordert?“ während des Weltsozialforums in Nairobi im Januar 2007.

Zum Autor:

Assane Diop ist Exekutivdirektor des „Arbeitsbereiches Sozialer Schutz“ beim Internationales Arbeitsamt (IAA), Genf.

Literaturhinweise:

- Cichon, M. and W. Scholz (2006). Social security, social impact and economic performance: A farewell to three famous myths. Paper for DFID/GTZ/ILO Seminar on Challenging the development paradigm: Rethinking the role of social security in state building, Geneva, September 2006.
- Gassmann, F. and C. Behrendt (2006). Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania. *International Labour Office, ILO, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 15. Geneva.*
- ILO (2007), Towards Globalization for the People: The role of social protection in shaping the Social Dimension of Globalization, ILO Background Note to the Intervention of G8 Labour and Employment Ministers Conference, Dresden, Germany, 6 to 8 May 2007.
- Mizunoya, S., Behrendt, C., Pal, K., & Léger, F. (2006). Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modeling exercise. *International Labour Office ILO, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 17. Geneva.*
- 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. Geneva: ILO, Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 13.
- Townsend, P. (2006). The Right to Social Security and National Development: Lessons from OECD experience for low-income countries. International Labour Organization, Social Security Department, Discussion Paper 18.

Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Globale Gewerkschaftspolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung, Division for International Cooperation, Global Trade Union Program
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228 883-575

Sie finden die Kurzberichte zum Herunterladen auf <http://www.fes.de/gewerkschaften>
To download the briefing papers please use: <http://www.fes.de/gewerkschaften>

Dr. Rudolf Traub-Merz, Tel: 0228 883-582; e-mail: Rudolf.Traub@fes.de
Lisette Klöppel, Tel. 0228 883-517, e-mail: Lisette.Kloepfel@fes.de