



Social Protection Floors

Chancen der Umsetzung

MICHAEL CICHON, CÄCILIE SCHILDBERG, YVONNE THEEMANN

Dezember 2014

- Mit der Verabschiedung der ILO-Empfehlung 202 (*Recommendation Concerning National Floors of Social Protection (SPF)*) besteht ein bis dato einzigartiger sozialpolitische Politikkonsens auf internationaler Ebene.
- Hierdurch werden neue politische Handlungsspielräume geschaffen, die von nationalen Interessengruppen und Akteuren zur Durchsetzung ihrer sozialpolitischen Forderungen genutzt werden können.
- Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen spielen eine wichtige Rolle bei der Initiierung und Aufrechterhaltung von Politiken zur Implementierung von nationalen sozialen Basisschutzsystemen.
- Die Autor_innen beschreiben einen logischen Ablaufplan für nationale Entscheidungs- und Implementierungsprozesse von *Social Protection Floors* und analysieren die Chancen und Risiken, die damit einhergehen.
- Deutlich wird, dass ein zielgerichteter Prozess zum Aufbau eines nationalen *Social Protection Floor* nicht nur machbar ist, sondern auch einen hohen Mehrwert hat: ökonomisch, gesellschaftspolitisch wie auch menschlich.



Abkürzungsverzeichnis	2
1. Günstige internationale Rahmenbedingungen	3
2. Von der Theorie in die Praxis	4
2.1 Ein logischer Ablaufplan für nationale Entscheidungs- und Implementierungsprozesse ...	5
2.2 Methoden und Instrumente	8
2.3 Der politische Prozess und die Rolle der Zivilgesellschaft	9
3. Praxisbeispiel: Die Global Coalition for Social Protection Floors	10
3.1 Politische Forderungen	10
3.2 Aktionsfeld der Coalition: Öffentlichen Druck aufrechterhalten	11
3.3 Aktionsfeld der Coalition: Bereitstellung von Daten und Fakten	12
3.4 Beispiele konkreter Aktivitäten der Coalition	12
4. Chancen, Risiken und notwendige Investitionen	13
4.1 Chancen	13
4.2 Risiken	13
4.3 Notwendige Investitionen	14
5. Fazit	15
Literatur	16



Abkürzungsverzeichnis

CA-Frameworks	Country Assistant Frameworks
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
ILO	International Labour Organisation
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SDG	Sustainable Development Goals
SPF	Social Protection Floors
SPIAC-B	Social Protection Inter-agency Cooperation Board
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework

1. Günstige internationale Rahmenbedingungen

Anhaltende Armut und steigende soziale Ungleichheit in vielen Ländern der Welt sind Ausdruck eines massiven Gerechtigkeitsproblems, dessen Lösung eine der größten Herausforderungen unserer Zeit darstellt. Dabei gibt es aus sozialdemokratischer Perspektive eine Reihe von sinnvollen Ansätzen und Instrumenten, die eine sozial gerechtere Gestaltung heutiger Gesellschaftsstrukturen fördern. Ein zentraler und bewährter Ansatzpunkt zur Verbesserung sozialer Gerechtigkeit stellt der Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme dar. Doch obgleich soziale Sicherung ein Menschenrecht ist, bleibt es für die Mehrheit der Weltbevölkerung bis dato unverwirklicht. Nach wie vor leben ca. 73 Prozent der Weltbevölkerung ohne eine umfassende soziale Absicherung, lediglich rund 28 Prozent der Arbeitnehmer_innen weltweit besitzen nach geltendem Recht einen potenziellen Anspruch auf Sozialleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit, in Niedriglohnländern sind zum Teil sogar 90 Prozent der Arbeitnehmer_innen ohne jegliche Absicherung bei Arbeitslosigkeit. Jeder zweite (48 Prozent) im Rentenalter weltweit besitzt keinerlei soziale Absicherung im Alter (vgl. *ILO World Social Protection Report 2014/2015*). Doch nicht nur die mangelnde Verwirklichung des Menschenrechts auf soziale Sicherung gibt Grund zur Besorgnis, der fehlende Zugang zu sozialer Sicherung stellt auch ein zentrales sozio-ökonomisches Entwicklungshemmnis dar. Hohe und anhaltende Armut, zunehmende Ungleichheit und wirtschaftliche Unsicherheit sowie unzureichende Investitionen in Humankapital stehen in einem engen Zusammenhang mit unzureichender oder nicht vorhandener sozialer Absicherung. Dabei kann der Auf- und Ausbau eines sozialen Sicherungssystems in vielfacher Weise positiv wirken: Armut, soziale Exklusion und Ungleichheit werden reduziert und menschliche Entwicklung, Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern, inklusives Wachstum und politische Stabilität gefördert. Gerade in Krisenzeiten haben sich soziale Sicherungssysteme als ökonomische Stabilisatoren bewährt. Zudem leistet soziale Sicherheit als Investition in Menschen, in den Erhalt ihrer Gesundheit, in ihre Fähigkeit, sich und ihre Kinder zu ernähren und ihnen Bildung zu ermöglichen, einen Beitrag zur Beschäftigungsfähigkeit der Menschen und zum ökonomischen *empowerment*. Das wiederum wirkt sich auf die ökonomische Entwicklung positiv aus, weil strukturelle Wachstumshemmnisse abgebaut wer-

den. Anders formuliert, ein zielgerichteter Prozess zum Aufbau von *Social Protection Floors* trägt dazu bei, die soziale Situation von Menschen real zum Besseren zu verändern, und stellt ein zentrales Instrument zur Armutsbekämpfung und zur Förderung sozialer Gerechtigkeit dar.

Die mannigfachen positiven Funktionen sozialer Sicherung haben auf internationaler Ebene zu zum Teil erheblichen Umdenk- oder Strategieanpassungsprozessen geführt, was sich beispielsweise an der Entwicklung der sozialen Sicherungsprogramme der Weltbank ablesen lässt. Diese einem liberalen Verständnis von sich selbst regulierenden Märkten verhaftete Organisation hat aufgrund der negativen Auswirkungen ihrer Strukturanpassungsprogramme (z.B. Anstieg der Armut) begonnen, Sozialprogramme umzusetzen und sie sukzessive ausgeweitet und ausgebaut. Diese konzentrierten sich jedoch in der jüngeren Vergangenheit weitestgehend auf die Privatisierung von Rentensystemen (in Lateinamerika und Mittel- und Osteuropa) und fokussieren mittlerweile zunehmend auf residuale Programme ohne klare Formulierung eines gesetzlichen Leistungsanspruchs (*Safety Nets +*). Konfrontiert mit der zunehmenden Informalisierung von Arbeitsmärkten insbesondere in Lateinamerika und Asien, hat auch die ILO ihre Strategie im Bereich soziale Sicherung ausgeweitet, um auch die Arbeitnehmer_innen zu erfassen, die informell arbeiten und somit nicht unter die Konvention 102 fallen. Hieraus ist das Konzept eines sozialen Basisschutzes (*Social Protection Floors*) entstanden, das die ILO 2009 offiziell vorgestellt hat.

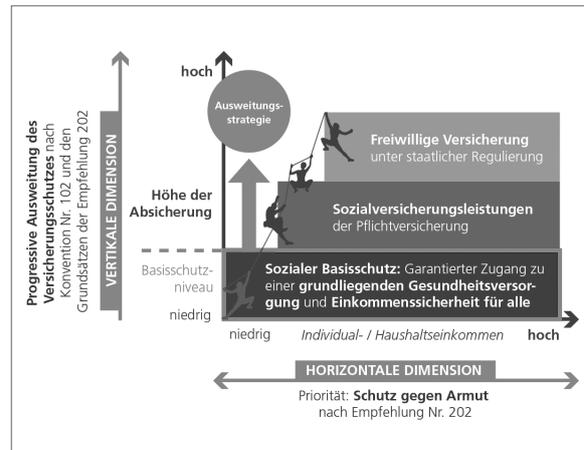
Unter den »günstigen« Bedingungen der Finanz- und Wirtschaftskrise konnte das Konzept sozialer Basisschutzsysteme auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2012 in Form einer Empfehlung (*Recommendation 202 concerning National Floors of Social Protection*) verabschiedet werden. Damit hat sich die internationale Gemeinschaft für die Unterstützung eines universellen, rechtsbasierten und systemischen Ansatzes sozialer Sicherung ausgesprochen, im Gegensatz zu Ansätzen mit eher zeitlich befristeten und zielgruppenorientierten Sozialprogrammen, wie sie zumeist von den internationalen Finanzinstitutionen (IFI) favorisiert werden. Neben den Vereinten Nationen unterstützen auch die G20 und die europäische Kommission die Einführung sozialer Basisschutzsysteme in Entwicklungsländern.



Der soziale Basisschutz, *Social Protection Floor*, umfasst vier grundlegende Garantien: Erstens soll der Zugang zu einer gesundheitlichen Grundversorgung für alle gewährleistet werden. Zweitens sollen alle Kinder Einkommenssicherheit genießen, wobei das Einkommen ein national festzusetzendes Mindestniveau erreichen soll und aus Geld- oder Sachleistungen bestehen kann, sowie Zugang zu Bildungsmöglichkeiten haben. Drittens soll die Einkommenssicherheit für alle Menschen im erwerbsfähigen Alter gesichert sein, die kein oder ein zu geringes Einkommen durch Erwerbsarbeit erzielen, ebenfalls mindestens in Höhe eines national festzulegenden Einkommensniveaus. Viertens soll die Einkommenssicherheit von Älteren gewährleistet werden.

Der Ansatz schreibt nicht ein bestimmtes Modell sozialer Sicherung vor, sondern soll je nach nationalem Kontext und den bereits vorhandenen Strukturen entwickelt werden. Die Grundabsicherung der Bevölkerung kann somit über sehr unterschiedliche Maßnahmen erfolgen: universelles Grundeinkommen, unbedingte Sozialtransfers, bedarfsorientierte Sozialleistungen sowie Mischformen. Wichtig dabei ist, dass der Staat die Gesamt- und Hauptverantwortung trägt und ein Rechtsanspruch auf Gesundheitsversorgung, Nahrung und Bildung besteht. Die Besonderheit des Konzeptes eines sozialen Basisschutzes liegt neben dieser Offenheit vor allem in der Festschreibung von Prinzipien, die auf jeden Fall eingehalten werden müssen. Dazu zählen beispielsweise die Universalität des Schutzes und die Nichtdiskriminierung von Personen sowie soziale Teilhabe und Kohärenz mit der Sozial-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (Empfehlung 202, S. 3, Absatz: Ziele, Geltungsbereich und Grundsätze). Die Verpflichtung auf diese Prinzipien soll verhindern, dass das Konzept als Legitimation für ungerecht organisierte oder unzureichende soziale Absicherung missbraucht wird. Die insbesondere von den Gewerkschaften einst formulierte Kritik, dass die Einführung eines *floor* bereits bestehende Sozialversicherungsleistungen unterminieren könnte, stellt bei einer korrekten Umsetzung der Empfehlung kein reales Risiko dar. Die Einführung eines *floor* ist nämlich immer Teil einer zweidimensionalen Strategie mit einem dreistufigen Konzept. Die drei aufeinander aufbauenden Stufen sind Grundsicherung (*floor*), Pflichtversicherungen und freiwillige Versicherungen, wobei sich der Schutz mit steigendem Einkommen verstärkt.

Grafik 1: Zweidimensionale Strategie



Quelle: Darstellung in eigener Übersetzung nach ILO (Hg.): *Social Security for all*, Genf 2012

Im Prinzip besteht mit der Empfehlung 202 ein globaler Politikkonsens, der in vielerlei Hinsicht einzigartig ist. Nie zuvor hat sich die Weltgemeinschaft so eindeutig auf ein sozialpolitisches Konzept festgelegt. Dies ist zweifelsfrei unter dem Eindruck der weltweiten finanziellen und fiskalischen Krise geschehen und ist sicherlich von vielen Regierungen eher als politisches Signal oder gar politische Alibiveranstaltung denn als eine konkret umsetzbare Handlungsanweisung für nationale Sozialpolitik gesehen worden. Es darf sogar bezweifelt werden, dass die Empfehlung überhaupt angenommen worden wäre, wenn sich schon im Vorfeld abgezeichnet hätte, dass sich daraus konkrete Zwänge zu nationalem Handeln ergeben könnten.

Nichtsdestoweniger schafft die Empfehlung neuen politischen Handlungsspielraum (*policy space*), indem sie für nationale Interessengruppen und Akteure die Legitimität ihrer sozialpolitischen Forderungen untermauert und damit einen positiven Bezugspunkt darstellt. Vor diesem Hintergrund muss die »zahnlos« wirkende Empfehlung trotz allem als bis dato einmalige Chance angesehen werden, den Auf- und Ausbau nationaler sozialer Sicherungssysteme von unten her zu fördern.

2. Von der Theorie in die Praxis

Um von der Theorie zur praktischen Umsetzung zu kommen, müssen Regierungen in der Regel angestoßen werden. In vielen Ländern ist es eher unwahrscheinlich,

dass die Regierungen von sich aus tätig werden und die bestehenden sozialen Netze durch einen *floor* oder eine verbindliche Langzeitstrategie stärken.

Solche Anstöße gehen in der Regel von Interessengruppen, der Zivilgesellschaft oder den Gewerkschaften aus. Damit solche Initiativen kraftvoll und zielgerichtet lanciert, sozialpolitische Forderungen fundiert formuliert, Regierungspolitik kompetent begleitet und in ihrer Effizienz und Effektivität kritisch beobachtet werden können, müssen Zivilgesellschaft und Gewerkschaften strategisch und technisch aufgerüstet werden. Ohne geeignete Instrumente für unterstützende Öffentlichkeitsarbeit, zur Politikanalyse und -planung können keine realistischen politischen Forderungen aufgestellt und durchgesetzt werden und politische Entscheidungs- und Implementierungsprozesse nicht gesteuert werden. Solche Prozesse laufen selbstverständlich in jedem Land jeweils anders ab – in Abhängigkeit vom Zustand des nationalen sozialen Sicherungssystems, von den politischen Machtverhältnissen, nationalen Werten und Traditionen und vom *governance system*.

Dennoch soll hier versucht werden eine ideale logische Struktur eines nationalen Entscheidungs- und Implementierungsprozesses aufzuzeigen, die dann dem jeweiligen nationalen Kontext angepasst werden muss. In jedem Fall kann eine solche ideale Prozessstruktur als Checkliste dienen, um wichtige Akteure im SPF-Implementierungsprozess bei der Planung ihres politischen Handelns zu unterstützen. Die Struktur lehnt sich stark an den Ansatz des *country operations manual* an, dass die UN *Social Protection Floor Initiative* in einem Arbeitspapier bereits 2009 entwickelt hat und das seitdem weitgehend in Vergessenheit geraten ist (siehe *UN Joint SPF Initiative*, 2009). Es lohnt sich jedoch, diesen logischen Ablaufplan wieder in Erinnerung zu rufen, da er vorhandene Methoden und die Rolle der Zivilgesellschaft an den entscheidenden Stellen gut verdeutlicht.

2.1 Ein logischer Ablaufplan für nationale Entscheidungs- und Implementierungsprozesse

In vielen Ländern mit niedrigem Einkommensniveau verfügen zivilgesellschaftliche Organisationen nicht über Erfahrungen mit der Initiierung und Lenkung von langjährigen politischen Entscheidungs- und Implementierungsprozessen und haben oftmals auch nicht die

technischen Mittel, die notwendig wären, um solche Prozesse in Gang zu setzen. In allen Ländern erfordert die Umsetzung des SPF-Konzepts Zeit, sorgfältige Planung und gut geschultes Personal. Qualifiziertes Personal, einschließlich Ärzten, Lehrern, Aktuarien und anderem Verwaltungspersonal, sowie eine ausreichende Infrastruktur können nicht über Nacht bereitgestellt werden. In einigen Ländern muss möglicherweise der Fokus erst auf einige kleinere, klar definierte und unbedingt notwendige soziale Transfers bei gleichzeitiger Investition in den Aufbau von nationalen Verwaltungskapazitäten (zum Beispiel der Stärkung des Steuereinzugssystems) gelegt werden, bevor ehrgeizigere Pläne zu umfassenderen Sicherungssystemen entwickelt werden können. Denn wenn am Beginn des Prozesses zu viele Erwartungen der Öffentlichkeit geweckt werden, kann es leicht zu Enttäuschungen und Misstrauen kommen, was wiederum die politische Unterstützung für den Aufbau von *Social Protection Floors* oder den Ausbau des sozialen Sicherungssystems grundsätzlich und über Jahre hinweg unterminieren könnte. Solche Risiken können jedoch in nationalen *stocktaking*-Aktivitäten klar identifiziert werden und in langfristige Implementierungsszenarien eingebaut werden.

Nationale Ablaufpläne zur Implementierung des SPF sollten laut UN Joint SPF Initiative alle oder die meisten der folgenden zehn Aktivitäten umfassen¹:

- (1) *Sensibilisierung* von potenziellen Interessengruppen und -vertretern (e.g. NGOs, Gewerkschaften, politische Parteien, Regierungsbehörden) auf nationaler Ebene – Einbringen des SPF-Konzepts und seiner Elemente nach R 202 in den nationalen politischen Diskurs.
- (2) *Einrichtung/Organisation einer gemeinsamen nationalen SPF-Task-Force* oder Arbeitsgruppe aller interessierten Gruppen (Zivilgesellschaft, Gewerkschaften mit oder ohne Regierungsbehörden und politische Parteien) zum Zweck der Analyse des bestehenden sozialen Sicherungssystems.
- (3) *Analyse der sozialen Situation* unter anderem durch Identifizierung von Problemen der Einkommenssicherheit (u.a. Armut- und Arbeitslosigkeit) und des Zugangs zu Gesundheitsleistungen.

1. Die hier aufgezählten Aktivitäten lehnen sich an die ursprüngliche Liste der UNSPF-Initiative an, sind jedoch für dieses Paper überarbeitet und modifiziert worden.



- (4) *Diagnostik des bestehenden Systems* durch eine Bestandsaufnahme der existierenden Institutionen und von bereits vorhandenen nationalen Strategien für den Ausbau des sozialen Schutzes sowie die Entwicklung von Indikatoren für den Zugang zu sozialer Sicherung und der Qualität der Absicherung.
- (5) *Beginn eines nationalen Dialogs zur Ausarbeitung von landesspezifischen Maßnahmen*, die einen nationalen *Social Protection Floor* aufbauen oder komplettieren könnten, der die Grundlage für eine weitergehende Strategie der sozialen Sicherung darstellen könnte.
- (6) *Identifizierung praktikabler Alternativen*, d.h. *policy-Optionen*, und konkreter Vorschläge zur Schließung von Lücken im nationalen *Social Protection Floor*.
- (7) *Ermittlung der Kosten und Einschätzung der langfristigen Finanzierbarkeit* alternativer Politikoptionen, Identifizierung von Finanzierungsmöglichkeiten, einschließlich der Entwicklung von Vorschlägen für die Umschichtung von existierenden Ressourcen oder die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen.
- (8) *Beginn eines iterativen Prozesses zur Anpassung von nationalen SPF-Politikvorschlägen* an nationale fiskalische Spielräume (*fiscal space*) mit dem Ziel, eine politische Entscheidung und Vereinbarung über die erforderlichen legislativen Maßnahmen zu erreichen.
- (9) *Entwicklung und Umsetzung eines Programms zur Schaffung nationaler Planungs-, Verwaltungs- und Managementkapazitäten*.
- (10) *Entwicklung und Umsetzung eines Systems der Evaluierung* der nationalen SPF-Politik (*monitoring and evaluation*).

Die folgende Tabelle beschreibt stichwortartig die wichtigsten Komponenten dieser zehn Handlungskategorien, die idealerweise im Zusammenspiel von nationalen und internationalen Akteuren umgesetzt werden, und kann daher als Checkliste für nationale Ablaufpläne verwendet werden.

Tabelle 1: Grundsätzliche Abfolge von Aktivitäten für die Entwicklung und Umsetzung eines SPF-Konzepts auf Landesebene (logischer Ablaufplan)

Zielsetzung	Zielführende Aktionen	Handelnde Akteure
1. Sensibilisierung und Aufklärung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entwicklung klarer politischer <i>messages</i>, zugeschnitten auf unterschiedliche Zielgruppen ■ gut koordinierte Sensibilisierungsaktionen von UN-Akteuren (im wesentlichen ILO, UNICEF, WHO), I-NGOs (z.B. Helpage, Save-the-Children etc.) und nationalen Partnern (NGOs, Gewerkschaften), Einbindung motivierter nationaler <i>key player</i> (Minister, Parlamentarier, ...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Zivilgesellschaft - Gewerkschaften - Internationale Organisationen - Regierungsstellen
2. Einberufung einer nationalen <i>SPF-Task-Force</i>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identifizierung von <i>key stakeholders</i> in Politik, Regierung und Zivilgesellschaft ■ Deren Mobilisierung zwecks Teilnahme an der nationalen <i>SPF-Task-Force</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Zivilgesellschaft oder nationale Regierungen
3. Analyse der sozialen Situation (durch <i>Task Force</i>)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Regionales, geschlechtsspezifisches und gruppenspezifisches <i>mapping</i> von Defiziten bei der Einkommenssicherheit durch Armutsanalysen (Umfang und Ursachen), Analysen von Umfang und Strukturen der Arbeitslosigkeit und sozialer Exklusion, etc. ■ Regionales, geschlechtsspezifisches und gruppenspezifisches <i>mapping</i> von Defiziten beim Zugang zu essentiellen Gesundheitsleistungen 	<p>Prinzipielle Analyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zivilgesellschaft - Gewerkschaften - Internationale Organisationen <p>Detailanalyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regierung



<p>4. Diagnose des bestehenden Systems der sozialen Sicherheit (durch <i>Task Force</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Funktionale Bestandsaufnahme der vorhandenen Einrichtungen und Programme der sozialen Sicherung (Identifizierung von Deckungslücken, Qualitätsproblemen, Funktionsfähigkeit) durch Bildung von Indikatoren für den Zugang zu sozialem Schutz und für die Qualität der Leistungen gemäß den thematischen Kernbereichen (Einkommenssicherheit und Zugang zu Gesundheitsleistungen) des SPF-Konzepts ■ Analyse der bestehenden nationalen Strategien für den Ausbau der sozialen Sicherung (z.B. Einschätzung des politischen Willens, von bestehenden Interessenkoalitionen und -kollisionen) ■ Alternativ: Politikanalyse von Deckungslücken und politischen Debatten um soziale Sicherungssysteme (z.B. Altersversorgung), öffentliche Nachfrage nach spezifischen Maßnahmen der sozialen Sicherung durch spezielle Gruppen 	<ul style="list-style-type: none"> - Zivilgesellschaft - Gewerkschaften - Internationale Organisationen oder Regierung
<p>5. Entwicklung eines ersten Politikkonzepts für den SPF durch nationalen Dialog</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entwicklung eines SPF-Konzepts durch Identifizierung von <i>policy</i>-Prioritäten und Szenarien zur schrittweisen Umsetzung 	<ul style="list-style-type: none"> - Zivilgesellschaft - Gewerkschaften - Regierung
<p>6. Ermittlung der Kosten dieses Politik Szenarios und Identifizierung von Finanzierungsstrategien</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Demographische, Armuts-, Morbiditätsprojektionen ■ Makroökonomische, Arbeitsmarkt-, Finanz- und Steuer-Projektionen, ■ Sozialbudgetberechnungen, ■ Analyse vorhandener finanzpolitischer Spielräume ,Analyse von Finanzierungsstrategien (Umschichtung der Ausgaben, verbesserte Gebührenerhebung, Effizienzsteigerungen, Erhöhungen von Steuern und Abgaben, internationale Zuschüsse) 	<p>Prinzipiell:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Internationale Organisationen - Zivilgesellschaft - Internationale Organisationen <p>Detailanalyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regierung
<p>7. Überprüfung des SPF-Konzepts aus Schritt 5 im Hinblick auf Schritt 6</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Weiter zu Schritt 8 oder zurück zu Schritt 5 	
<p>8. Politische Entscheidungsfindung</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Unterstützung des politischen Entscheidungsprozesses durch Bereitstellen von Entscheidungsgrundlagen juristischer, sozialwissenschaftlicher, ökonomischer und finanzieller Natur ■ Unterstützung des legislativen Formulierungsprozesses anhand internationaler Beispiele und Erfahrungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Internationale Organisationen - Regierungsstellen
<p>9. Implementierung</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identifizierung und Durchführung von notwendiger finanzieller und administrativer Unterstützung ■ Identifizierung und Durchführung von Trainings- und Ausbildungsmaßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - Internationale Organisationen - Regierungsstellen
<p>10. Monitoring und Evaluation</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Messen von Fortschritten und Defiziten bei der Implementierung von SPF-Politiken und deren Auswirkungen auf die soziale Realität ■ Entwicklung von Neuorientierungen und politischen Korrekturen 	<ul style="list-style-type: none"> - Zivilgesellschaft - Regierungsstellen

Es ist strategisch sinnvoller, SPF-Prozesse nicht in neuen Parallelstrukturen zu starten, sondern sie an bereits bestehende nationale politische Planungsprozesse oder an bereits etablierte Arbeitsprozesse zur Umsetzung bestehender internationaler Berichtspflichten »anzuhängen«. Viele Länder haben noch keine umfassende Strategie zur sozialen Sicherheit entwickelt und haben eher separate Strategien für einen oder mehrere Einzelbereiche der sozialen Sicherheit oder bestimmte Personengruppen erarbeitet, wie etwa für Gesundheit, Bildung, Wohnen, Nahrungssicherheit, Wasser, Hygiene, Arbeitslosigkeit,

Alterssicherung, für Menschen mit Behinderungen, Familien, Mutterschutz, Frauen, Kinder, Menschen mit HIV/AIDS. SPF-Aktivitäten sind eng mit allen diesen Einzelbereichen verflochten. Die Besonderheit nationaler SPF-Politiken besteht darin, diese unterschiedlichen Planungsprozesse in einer umfassenden und kohärenten sozialen Entwicklungsplanung zusammenzuführen. Hierdurch wird in erheblichem Maße die rationale Priorisierung und Sequenzierung der Sozialschutzpolitiken erleichtert und zugleich werden Synergien zwischen den einzelnen Sektoren hergestellt.



Grafik 2: Integrierte und interagierende sozialpolitische Ziele zum Schutz und *empowerment* von Menschen über den gesamten Lebenszyklus



Quelle: Eigene Darstellung in enger Anlehnung an den *Report der Advisory Group* (2011:11)

Ideale Hilfsmittel für die Entwicklung einer zusammenhängenden Sozialpolitik sind nationale mittel- und langfristige Entwicklungspläne. Viele Länder erstellen diese routinemäßig und haben bereits ihre eigenen Konsultations- und Ressortabstimmungsroutinen entwickelt. Die Aktivitäten einer *SPF Task Force* mit solchen Prozessen zu synchronisieren dürfte den Widerstand von Regierungen gegen *SPF Task Forces* herabsetzen.

Gleichzeitig sind die meisten Länder bereits in ein umfangreiches internationales Berichtssystem eingebunden. Die wichtigsten Beispiele sind MDG Reports, UNDAFs und CCA Frameworks sowie PRSPs. Alle diese Berichte enthalten *policy matrices*, also politische Programme, die innerhalb von Regierungen in zunehmend etablierten Verfahren abgestimmt werden. Zwar werden große Teile dieser Berichte in vielen Ländern immer noch von internationalen Experten geschrieben, auch wenn das oft negiert wird. Es ist jedoch davon auszugehen, dass das Phänomen im Laufe der nächsten Jahre an Bedeutung verliert und nationale Abstimmungs- und Konsultationsprozesse an Bedeutung gewinnen. Solche Prozesse können zur Formulierung von kohärenten SPF-Politiken genutzt werden und *SPF Task Forces* können dabei zuarbeiten.

2.2 Methoden und Instrumente

Die Umsetzung der zehn Aktivitäten des obigen Ablaufplans erfordert ein nicht geringes Maß an politischer Erfahrung, aber auch eine Reihe von rein technischen Kompetenzen und Instrumenten.

Die gute Nachricht in diesem Zusammenhang ist: Das Rad muss nicht neu erfunden werden.

Es gibt bereits eine ganze Reihe von Instrumenten, die überwiegend in den Internationalen Organisationen entwickelt worden sind und bei Bedarf für nationale SPF-Prozesse genutzt werden können. Die meisten dieser Instrumente dienen der Analyse der sozialen Situation oder der Diagnose der Funktion bestehender sozialer Sicherungssysteme. Dazu kommt eine Reihe von Instrumenten, die es erlauben, die finanzielle Entwicklung und die Verteilungswirkungen bestehender Systeme zu prognostizieren oder die alternativer Systeme zu simulieren. Die Instrumente, die von UN-Organisationen entwickelt wurden, können daher die Schritte 3, 4 und 6 des oben skizzierten Ablaufplans unterstützen. Auf längere Sicht sollte eine der Prioritäten in der Bereitstellung technischer Hilfe liegen, um die Zielländer von externer Hilfe und Beratung unabhängig zu machen und eigene Kapazitäten für die Verwendung dieser Instrumente zu schaffen. Die Fähigkeit zu klarer und nüchterner quantitativer Analyse bestehender Situationen und Systeme sowie der potenziellen Auswirkungen alternativer Politiken ist eine der Grundvoraussetzungen für die Entwicklung von rationalen, finanzierbaren, sozial effizienten und effektiven sowie nachhaltigen Systemen der sozialen Sicherung.²

Dazu kommt in naher Zukunft eine Reihe von detaillierten Instrumenten, die der *Social Protection Inter-agency Cooperation Board (SPIAC-B)*, der von der ILO und der Weltbank gemeinsam geleitet wird und sich aus Vertretern der wichtigsten UN-Organisationen, Internationalen NGOs und Geberländer zusammensetzt, im Augenblick entwickelt. Eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe der *Global Coalition* arbeitet an einem *SPF monitoring instrument* für die Zivilgesellschaft.

2. Eine Liste mit Beispielen existierender und nutzbarer UN Instrumente gibt es im *Civil Society Guide for Social Protection Floors*.



Die ILO hat im Laufe der letzten Jahre ein Verfahren für ein robustes erstes Assessment von nationalen *Social Protection Floors* entwickelt (ABND: *Assessment Based National Dialogue*, ILO, 2012, 2013), das es erlaubt, relativ schnell eine grundsätzliche Evaluierung der bestehenden nationalen SPF-Politiken und Kostenrechnungen für die Schließung etwaiger Deckungslücken durchzuführen. Dieses Verfahren stellt keine großen Anforderungen an Detailinformationen zu einzelnen Systemen und benutzt ein einfaches, aber aussagekräftiges Modell zur Kostenschätzung und Simulation der Verteilungswirkungen neuer SPF-Politiken. Es mag nicht genug Informationen liefern, um damit detaillierte Änderungen nationaler Leistungsgesetze vorschlagen zu können, aber es liefert genug Informationen, die als faktisch solide Grundlage eines nationalen Dialoges über die soziale Sicherheit dienen können. Ein solches Assessment kann nach Erfahrungen der ILO – bei Vorliegen einer Mindestdatenbasis – von ein bis zwei Experten in etwa einem Monat erstellt werden. Das Instrument eignet sich daher besonders gut, um eine unabhängige Analyse von Systemen und Politiken durch die Zivilgesellschaft vorzunehmen.

2.3 Der politische Prozess und die Rolle der Zivilgesellschaft

Im Idealfall können nationale Ablaufpläne und entsprechende Vorgänge in Zusammenarbeit von politischen Parteien, Regierungsstellen, Internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft entwickelt, angestoßen und abgearbeitet werden. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der Anstrengung zur Initiierung und zur Aufrechterhaltung des Prozesses von der nationalen Zivilgesellschaft geleistet werden muss. Einer der grundlegenden Bestandteile des in Tabelle 1 skizzierten Prozesses ist der soziale Dialog. Ohne funktionierende soziale Dialoge ist kein nachhaltiger gesellschaftlicher Konsens zu nationalen Sozialsystemen herzustellen. Diese Systeme sollten zumindest in ihren Grundzügen und grundlegenden strukturellen Elementen über Jahrzehnte bestehen bleiben. Die Implementierung solcher Systeme braucht einen gesellschaftlichen Grundkonsens, der weit über kurzfristige politische Mehrheitsverhältnisse hinausreicht. Politische Parteien und Regierungen sind nur selten in der Lage, einen solchen Grundkonsens aus dem politischen Tagesgeschäft heraus zu entwickeln.

Soziale Dialoge zur sozialen Sicherung sollten daher ein Kernanliegen der Zivilgesellschaft und der Gewerkschaften sein. Im SPF-Ablaufplan kommt ihnen damit eine Schlüsselrolle zu. Mit ihnen können und müssen die gekennzeichneten Aktivitäten des Ablaufplans verantwortungsvoll gestaltet werden. Insbesondere sollten sie den Prozess in Gang bringen und die Regierung auffordern, eine nationale *Task Force* einzuberufen. Um den Prozess weiterhin voranzutreiben und auf solide faktische Grundlagen zu stellen, sollten sie auch dazu beitragen, Politikanalysen und die dahinterliegenden quantitativen Analysen der sozialen Situation und der Sozialsysteme zumindest in Form einer ersten Grobanalyse vornehmen zu können. Ohne belastbare Fakten zu Kosten und Wirkung und zu fiskalischen Spielräumen wird der Prozess wahrscheinlich schnell mit dem Totschlagargument der Nichtfinanzierbarkeit abgebrochen. Der globale Konsens zum *Social Protection Floor* wurde auch erst möglich, nachdem die ILO den Kardinalvorbehalt der Nichtfinanzierbarkeit durch einfache und klare Rechnungen entkräftet hatte.

Es ist somit offensichtlich, dass die Zivilgesellschaft und die Gewerkschaften entscheidende Verantwortung übernehmen müssen, und zwar für

- den Beginn des Prozesses, indem sie politische Forderungen formulieren,
- die Aufrechterhaltung des Prozesses, indem sie für das politische Engagement und den öffentlichen Druck sorgen, der den Prozess vorantreibt, und
- für die Bereitstellung von klaren Daten und Fakten, die den Abbruch des Prozesses aus vermeintlich unüberwindbaren finanziellen oder technischen Gründen oder wegen zu großer Informationsdefizite verhindern.

Um dies leisten zu können, müssen nationale Zivilgesellschaften und die internationale Zivilgesellschaft politisch, strategisch und technisch aufgerüstet werden. Das ist viel Arbeit, aber nicht unmöglich.

3. Praxisbeispiel: Die *Global Coalition for Social Protection Floors*

Ein erfolgreiches Beispiel zivilgesellschaftlichen Engagements auf internationaler Ebene ist die 2012 gegründete *Global Coalition for Social Protection Floors*.

Kurz vor der Beratung der ILO-Entscheidungsträger war noch nicht klar, ob sich Staaten, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften dazu durchringen würden, für den *Social Protection Floor* zu stimmen. Kritische Töne gab es aus allen Lagern. Umso wichtiger erschien es, den Druck von außen zu erhöhen und damit die Annahme der Empfehlung zu befördern. Dies konnte unter anderem mit Hilfe der Zivilgesellschaft erreicht werden, denn NGOs sind weitaus mehr als bloße Organisationen, die je nach Gutdünken ihrer Finanziere für bestimmte Werte oder Maßnahmen werben. Viele NGOs verfügen über ein ausgewiesenes Expertenwissen, leisten wertvolle Unterstützungsarbeit vor Ort und sind meist nur in den Fachkreisen wirklich bekannt. Da sie die »Szenen« ihres Arbeitsfokus bestens kennen, können NGOs wichtige Akteure auf hohem technischem Niveau sein.

Im Frühjahr 2012 lud FES-Genf mit Hilfe ihrer Partner vor Ort wie auch zahlreicher FES-Länderbüros 14 NGO-Vertreter_innen zu einem zweitägigen Workshop ein. Sie sollten nicht nur über SPF informiert werden, sondern möglichst auch eigene Aktivitäten entwickeln. Wouter van Ginneken von *ATD4World Movement* brachte die Idee ein, eine gemeinsame Erklärung der NGOs mit einer starken Empfehlung zum SPF zu verfassen. Innerhalb weniger Wochen und rechtzeitig zur Beratung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2012 war die Erklärung fertig und von weltweit 59 NGOs unterzeichnet worden. In Genf selbst wurde das Lobbying in koordinierter Form intensiv betrieben; vor allem von *ATD4World Movement*, *HelpAge International*, dem ICSW sowie der *International Disability Alliance*. Mit der Annahme der Empfehlung 202 beschlossen die NGOs, ihre gemeinsame Aktion nicht als Eintagsfliege verkommen zu lassen, sondern gründeten im Sommer 2012 die *Global Coalition for Social Protection Floors*.

Inzwischen verfügt die *Coalition* über eine Satzung, einen ersten Informationsbrief, ein Logo und seit Herbst 2014 über eine eigene Website. Das sogenannte *core team*, bestehend aus derzeit 16 Organisationen, traf sich im April und November 2013 erneut in Genf und Berlin.

Im *core team* werden u.a. die Strategien und Events der *Coalition* besprochen, wobei der Kontakt in die Gewerkschaften über *Solidar*, *PSI* und auch *ITUC* sichergestellt wird. Die beiden Erstgenannten sind zudem Mitglieder des *core teams*.

In ihrer Satzung³ gibt sich die *Coalition* vier Ziele:

- die internationalen Debatten zum sozialen Basisschutz zu beeinflussen und das Bewusstsein für die ILO-Empfehlung auf Grundlage der gemeinsamen Erklärung zur 101. Internationalen Arbeitskonferenz (insbesondere in Bezug auf die Post-2015-Entwicklungsagenda) zu befördern,
- eine Plattform zum Lern- und Erfahrungsaustausch für zivilgesellschaftliche Organisationen weltweit zu etablieren und einen Beitrag zur Entwicklung von Instrumenten der sozialen Sicherheit zu leisten,
- mit nationalen und regionalen Plattformen und/oder Koalitionen im Bereich soziale Sicherheit zusammenzuarbeiten, insbesondere mit solchen, die sich für die Implementierung von *Social Protection Floors* einsetzen,
- und, wo diese nicht vorhanden sind, die Bildung von Koalitionen zur Förderung der Planung, Durchführung, Überwachung und Bewertung von sozialen Basisschutzsystemen zu unterstützen.

Die Arbeit der *Coalition* lässt sich grob in drei Aktionsfelder aufteilen: Erstens politische Forderungen, zweitens öffentlicher Druck und drittens Daten und Fakten.

3.1 Politische Forderungen

Wie zu Beginn beschrieben, müssen Gewerkschaften und NGOs oftmals politische Forderungen stellen, um Prozesse seitens staatlicher Akteure überhaupt erst in Gang zu setzen. Die Bekenntnisse auf internationaler Ebene führen seitens der Regierungen nicht zwangsläufig zu konkreten Aktionen im eigenen Land.

3. Eigene Übersetzung der Satzung der *Global Coalition for Social Protection Floors*, 2012:1, vgl. http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/SPF/Terms%20of%20References_revised_201209.pdf (29.10.2014), weitere Informationen über die *Coalition* sind zu finden unter: <http://www.fes-globalization.org/geneva/GCSPF.htm>.



Die *Coalition*, in der Zwischenzeit auf 82 Mitglieder angewachsen, hat bereits in zwei verschiedenen Dokumenten politische Forderungen gestellt und für deren Umsetzung in unterschiedlichen Foren um Unterstützung innerhalb der Staatengemeinschaft geworben.

Das erste Dokument ist die bereits erwähnte »*Autonomous Recommendation on the Social Protection Floor – Joint statement by a group of NGOs*«,⁴ auf das sich im Vorfeld und vor allem während der ILO-Jahreskonferenz 2012 das Hauptaugenmerk der NGOs richtete. Im *Joint Statement* wurde nicht nur die schlichte Annahme der ILO-Empfehlung gefordert, vielmehr wurden ganz konkrete Formulierungsänderungen im Verhandlungstext verlangt. Nicht alle Änderungswünsche finden sich in dem Abschlusstext wieder. Insbesondere den Adressatenkreis eines sozialen Basisschutzniveaus wollten die NGOs weitergefasst wissen. Die ILO-Empfehlung 202 bezieht sich auf »*at least all residents and children, as defined in national laws and regulations*«. Die NGO-Forderung wollte diese Formulierung ersetzen durch »*all individuals within its territory and subject to its jurisdiction*«. Juristisch eine nicht unerhebliche Änderung, da der Begriff »*residents*« nur jene Personen in einem Staatsgebiet umfasst, die dort auch von der jeweiligen Regierung als Bewohner anerkannt werden.

Das *Joint Statement* schweißte nicht nur die NGOs zusammen, die an der Formulierung des Textes mitgewirkt hatten. Der Zuspruch von anderen NGOs wie auch der gelungene Schulterschluss mit den Gewerkschaften waren deutliche Zeichen für den Erfolg ihrer Initiative. Schließlich ist das Verhältnis zwischen beiden Gruppen, NGOs und Gewerkschaften, innerhalb der ILO-Welt nicht per se konfliktfrei. Zudem hinterlässt eine Forderung im Namen von knapp 60 weltweiten NGOs auch bei Regierungen und Arbeitgebern einen wesentlich gewichtigeren Eindruck.

Das zweite Dokument der *Coalition*, in dem politische Forderungen gestellt wurden, entstand über den Jahreswechsel 2013/2014 unter dem Titel »*A social protection floor for everyone: a universal rights-based development goal*«⁵. Im Hinblick auf die internationalen Debatten rund

um die neugefassten Millenniumsentwicklungsziele setzt sich die *Coalition* für ein übergeordnetes Ziel zur sozialen Sicherung ein. Ein Ziel, das zwar vermutlich nicht erreicht werden kann, dennoch aber eine quantitative und qualitative Verbesserung internationaler Entwicklungspolitik darstellen würde.

Die parallel stattfindenden SDG- und post-2015-Debatten führten deutlich vor Augen, dass Kohärenz – unter dem Titel »*Delivering as One*« innerhalb des UN-Systems bekannt – immer noch nicht die Stärke des internationalen politischen Systems geworden ist. Zwar wird auf den *Social Protection Floor* im sogenannten *Outcome Document* der SDGs (Stand Juli 2014) unter dem ersten Oberziel Bezug genommen, ein eigenes Ziel zu SPF hätte aber eine wesentlich höhere Verpflichtung zur Umsetzung (inklusive der Berichtspflichten) mit sich gebracht. Einzelne Aspekte sozialer Sicherung finden sich verteilt im gesamten Text unter verschiedenen Oberzielen, was die verteilte Zuständigkeit für einzelne Bereiche zwischen den UN-Sonderorganisationen widerspiegelt. Letztlich wird damit die Besonderheit des SPF-Konzeptes, eine kohärente und abgestimmte Politik sozialer Sicherung auf nationaler Ebene zu initiieren, wieder unterminiert.

Die *Coalition* hält nach wie vor daran fest, dass das zweidimensionale Konzept des SPF weltweit umgesetzt wird. Und zwar unabhängig davon, wer an der Implementierung beteiligt ist. Es gilt zu vermeiden, dass unterschiedliche Institutionen gemäß ihren Traditionen einzelne Maßnahmen im Sinne der sozialer Sicherung durchführen und damit womöglich inkohärente Teilsysteme aufbauen. Der *Social Protection Floor* bietet ausreichend Flexibilität, dass mehrere Institutionen sehr wohl zu einzelnen Bausteinen ihre Beratungsleistungen auf nationaler Ebene anbieten können und sollten. Es gilt lediglich vorauszusetzen, dass eine gezielte Koordination stattfindet. Genau das ist ein weiterer Bereich, indem die *Coalition* gefragt ist.

3.2 Aktionsfeld der *Coalition*: Öffentlichen Druck aufrechterhalten

Den öffentlichen Druck auf Regierungen aufrechtzuerhalten ist ein Kernanliegen der *Coalition*. Und das versucht sie auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlichen Foren. Denn je mehr Regierungsvertreter an

4. Vgl. http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/SPF/NGO%20SPF%20statement_FINAL_version_June2012.pdf (29.10.2014).

5. Vgl. http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/2013_04_08-09%20SPF-NGO%20Coalition/SPF%20for%20EveryoneENG.pdf (29.10.2014).



die Existenz oder gar die Umsetzung des *Social Protection Floors* erinnert werden, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, einen nennenswerten Erfolg zu erzielen.

Der *Social Protection Floor* gilt derzeit als ILO-Instrument, wengleich er ursprünglich als gemeinsame Initiative von ILO und WHO gedacht war. Die WHO zog sich recht schnell aus der Kooperation zurück und verfolgt mit der *Universal Health Coverage* nun ihre eigene Strategie. Die *Coalition* setzt sich dafür ein, dass das zweidimensionale Konzept des *Social Protection Floor* ein international anerkanntes Ziel wird, unabhängig von einzelnen institutionellen Kompetenzen. Um dies zu erreichen, genügt es nicht, die für die ILO zuständigen Regierungsvertreter an ihre Hausaufgaben zu erinnern. Vielmehr müssen für andere Organe und Institutionen zuständige Diplomaten über SPF aufgeklärt werden. Nur so lässt sich eine kohärente Umsetzung im internationalen System ermöglichen.

Auf nationaler Ebene gilt das Gleiche. Ein Ministerium wird in den seltensten Fällen ausreichen. Selbst in Deutschland betrifft es unmittelbar sowohl das Bundesministerium für Gesundheit als auch das für Arbeit und Soziales. In manchen Entwicklungsländern könnten es noch ein paar mehr sein.

3.3 Aktionsfeld der *Coalition*: Bereitstellung von Daten und Fakten

Ein Kernanliegen aller NGOs und Gewerkschaften in der *Coalition* ist und bleibt die Umsetzung der SPFs in den Ländern. In Zukunft wird es wichtig, Daten und Fakten zu sozialen Basisschutzniveaus vor allem in Entwicklungsländern bereitstellen zu können. Eine Arbeitsgruppe der *Coalition* arbeitet bereits an einem SPF-Index, der dazu dienen soll, auf recht einfache Weise die drängendsten Schwachstellen in den bestehenden Systemen/Programmen sozialer Sicherung zu identifizieren und hierdurch geeignete Regierungsmaßnahmen sowie die Unterstützung internationaler Organisationen anzukurbeln.

FES plant in Kooperation mit der *Coalition* und einzelnen Mitgliedsorganisationen der *Coalition* für die kommenden Jahre ein stärkeres Engagement in ausgewählten Ländern zur Umsetzung von SPFs, wobei durch die unabhängige Bestandsaufnahme der vorhandenen Komponenten sozialer Sicherung zunächst einmal nötiges Faktenwissen bereitgestellt werden soll.

3.4 Beispiele konkreter Aktivitäten der *Coalition*

Genf

Hier liegt das derzeitige Hauptaugenmerk auf dem Menschenrechtssystem. Das Konzept des SPF hat von vornherein einen klaren Brückenschlag zu den Menschenrechten geschaffen. Diesen gilt es aufrechtzuerhalten und auszubauen. Im November 2014 wird ein offizieller *side event* zur Sitzung des UN-Komitees zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten stattfinden. Ziel wird es sein, dass das Komitee in einer offiziellen Erklärung die ILO-Empfehlung 202 als wertvolles Instrument für die Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherung anerkennt.

Einige der in Genf ansässigen *Coalition*-Mitglieder sind zudem in die Debatten um die neugefassten Millenniumsentwicklungsziele eingebunden.

New York

Im Februar 2014 fanden anlässlich des *Civil Society Forum for the Commission on Social Development* zwei Veranstaltungen unterschiedlicher Mitgliedsorganisationen der *Coalition* statt. Beide mit dem Ziel, das Thema SPF in die Arbeit der Kommission zu tragen. Ein Ziel, das bestens gelang, wie die *Draft Resolution (E/CN.5/2014/L.8)*⁶ verdeutlicht. Mitglieder der *Global Coalition* sind zudem in dem NGO *Committee for Social Development* engagiert, das sich ebenfalls für eine kohärente Umsetzung des SPF stark macht, sowie im SPIAC-B vertreten.

Brüssel

2013 entstand dank solidar ein Video mit Olivier de Schutter, damaliger UN-Sonderbeauftragter für das Recht auf Ernährung, für die Einrichtung eines globalen Fonds zum Aufbau und Erhalt von sozialen Sicherungssystemen in den am wenigsten entwickelten Ländern. Ein Vorschlag, den de Schutter gemeinsam mit Magdalena Sepulveda, der damaligen UN-Sonderbeauftragten für extreme Armut und Menschenrechte, entwickelte. Ende Oktober 2014 fand in Brüssel eine *Universal Social*

6. Vgl. <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/CN.5/2014/L.8>.



Protection Advocacy Tour der Coalition statt. Ziel ist es, die europäischen Entscheidungsträger zur tatsächlichen Umsetzung von *Social Protection Floors* in ihrer Entwicklungspolitik zu bewegen und gleichzeitig soziale Sicherung als eine Priorität in der Post-2015-Agenda zu verankern.

4. Chancen, Risiken und notwendige Investitionen

Jede politische Initiative bietet Chancen wie auch Risiken und benötigt eine Reihe von Investitionen, die die notwendigen Voraussetzungen für ihren Erfolg schaffen.

4.1 Chancen

Zivilgesellschaftliches und gewerkschaftliches Engagement für nationale *Social Protection Floors* bietet zweifelsfrei die Chance, die Sozialpolitik und das *social governance* eines Landes entscheidend zugunsten größerer sozialer Gerechtigkeit zu verbessern. Ein Engagement bietet folglich die Chance die soziale Situation von einer großen Anzahl von Menschen real und langfristig zu verbessern. Dabei muss die Nutzung des Instruments sozialer Dialog den Prozess der Politikanalyse und -formulierung mit einschließen, um administrativ und fiskalisch umsetzbare Lösungen zu erarbeiten, die dann in weiteren Entscheidungsprozessen nur schwer abzulehnen sind.

4.2 Risiken

Ein Risiko besteht sicherlich, wenn ein einmal angefangener Prozess zur Implementierung des SPF abgebrochen wird und die Idee des *floors* oder eines Systems der sozialen Sicherheit in einem Partnerland an sich als undurchführbar oder gescheitert angesehen wird. Damit kann ein politischer Schaden für viele Jahre entstehen. Die Wahrscheinlichkeit dafür dürfte allerdings gering sein, wenn der soziale Dialog faktisch klar und politisch transparent geführt wird. Es ist nahezu unvorstellbar, dass es absolut keine Spielräume gibt, ein bestehendes System der sozialen Sicherheit hinsichtlich seiner Deckung oder der Qualität seines Schutzes zu verbessern. Denkbar ist, dass der soziale Dialog zu der Erkenntnis führt, dass vor Verbesserungen der sozialen Absiche-

rung eine grundsätzliche Überholung des *governance system* zu erfolgen hat, wie z.B. durch Investitionen in die Mechanismen des Steuereinzugs oder eine gerechtere Ausgestaltung des Steuersystems. Diese Erkenntnis dürfte aber zu einer langfristigen Verbesserung der sozialen Realität führen und könnte nicht als Scheitern des Dialogprozesses angesehen werden.

Ein größeres Risiko ist nach wie vor, dass der *floor* ausschließlich als »sozial vorrangige und eilige« Grundsicherung interpretiert wird und dass der Dialogprozess auf die Errichtung eines Mindestsystems beschränkt werden soll und von Stakeholder Gruppen, die bereits besseren sozialen Schutz genießen, abgelehnt und desavouiert wird. Dies kann nur dadurch verhindert werden, dass der volle Umfang der Empfehlung 202 auf die Tagesordnung des nationalen Dialogs gesetzt wird. Das bedeutet, dass die Schaffung eines *floor* für alle als Fundament für höherwertige Sicherungssysteme für möglichst viele einer sozialen Sicherungsstrategie erfolgt, die dem Kanon der insgesamt 19 Prinzipien⁷ genügt, wie z.B. dem Prinzip des universellen Schutzes, der Angemessenheit, der Rechtssicherheit usw..⁸

Ein weiteres Risiko von landesspezifischen SPF-Projekten besteht darin, dass möglicherweise nicht in allen teilnehmenden Ländern ein formaler nationaler politischer Dialog eingeleitet werden kann. Aber auch in diesem Fall wird ein SPF-Projekt, auch wenn es zu früh endet, zu lohnenden Investitionen in die Entwicklung nationaler Kapazitäten für das Design, die Umsetzung, das Management und das Controlling von nationaler Sozialpolitik führen, die ohne Zweifel auch allen weiteren nationalen sozialpolitischen Vorhaben zugutekommen. Entscheidend dabei ist, dass jedes landesspezifische Projekt, egal ob es von nationalen Zivilgesellschaften alleine oder in Zusammenarbeit mit internationalen Partnern durchgeführt wird, auch der Verbreitung von technischem, politischem und strategischem Know-how dient. Die Einbindung von Wissensmultiplikatoren, d.h. nationale Ausbildungszentren oder Universitäten, wie etwa *Schools of Governance*, in die Projekte ist unbedingt notwendig, damit einmal eingeführtes technisches Wissen auch über das Projekt hinaus erhalten und nutzbar bleibt.

7. Siehe Paragraph 3 der Empfehlung (ILO,2012).

8. Vgl. Text der Empfehlung 202 unter: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r202_de.pdf (29.10.2014).



4.3 Notwendige Investitionen

Auf Seiten der nationalen NGOs und der Gewerkschaften ist die Bereitschaft zur Schaffung ernsthafter und dauerhafter analytischer, politikwissenschaftlicher, ökonomischer und finanztechnischer Kompetenz auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit unumgänglich. In vielen nationalen NGOs, aber auch vielen nationalen Gewerkschaften erfordert dies erhebliche Investitionen in Ausbildung der Mitarbeiter wie auch u.U. eine Erweiterung des politischen Mandats oder der bislang besetzten Politikfelder. Die Ausweitung von institutionellen Kompetenzen auf kohärente Sozialpolitik und die dazu benötigten technischen Fähigkeiten wird nicht immer von allen Beteiligten begrüßt werden.

Die internationale Zivilgesellschaft auf der anderen Seite muss nationale sozialpolitische Handlungsspielräume, die durch die Empfehlung 202 eröffnet wurden, durch mindestens drei Kernaktivitäten zu verteidigen oder sogar auszuweiten suchen. Dies sind Ausbildung, Beratung und Öffentlichkeitsarbeit.

Ausbildung und Beratung

Die internationale Zivilgesellschaft muss in der Lage sein, nationale NGOs und Gewerkschaften, ohne diese dominieren zu wollen, technisch und strategisch zu unterstützen. Dies kann systemisch nur durch Ausbildungsaktivitäten und durch Vorhaltung von Beratungskapazität erreicht werden. Ausbildungsaktivitäten können relativ kostengünstig durch Nutzung bereits bestehender Programme organisiert werden, wie etwa der jährlichen *Social Security Summer School* der ILO in Turin, von Ausbildungsaktivitäten, die von den Mitgliedern der *Coalition* bereits durchgeführt werden, oder verschiedener Programme der *Global Labour University*, oder von SP orientierten Master Programmen einiger Universtitäten, wie etwa das der *Graduate School of Governance* der *United Nations University* in Maastricht. Die Einrichtung und Suche nach Sponsoring von *fellowship*-Programmen könnte eine Möglichkeit des Engagements sein.

Ausbildung ist eine unverzichtbare, langfristige Investition. Strategisch braucht die SPF-Initiative jedoch kurzfristige nationale Erfolge, um ihre globale Akzeptanz zu sichern. Dazu braucht es für nationale NGOs und Ge-

werkschaften abrufbare Beratungskapazität, die nicht politisch, finanziell oder organisatorisch von Regierungen oder internationalen Organisationen abhängig ist. Wegen der Kosten von internationaler Beratung böte sich am ehesten die Schaffung einer Internationalen Gruppe von »Freiwilligen Experten« der sozialen Sicherung an, die sich dieser Aufgabe verschreibt.

Gezielte strategische Öffentlichkeitsarbeit

Der SPF kann durch Veröffentlichung eines relativ einfachen, aber aussagefähigen nationalen SPF-Indexes sowie eines Rankings von Ländern im Fokus der internationalen und nationalen Öffentlichkeit gehalten werden. Eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe der *Coalition* arbeitet bereits daran. Dennoch, dieser Index wird wohl eher von Interesse für sozialpolitische Experten als für eine größere Öffentlichkeit sein. Immerhin wird das Thema auf diese Weise in der akademischen Debatte gehalten – aber es braucht mehr.

Es braucht vor allem einen politischen Katalysator, der Regierungen, Sozialpartner und Zivilgesellschaften dazu zwingt, sich mit dem SPF auf lange Sicht auseinanderzusetzen. Der zurzeit wichtigste Katalysator ist wohl der Prozess zur Definition der neuen *Sustainable Development Goals* (SDGs). Dieser Prozess wird im September 2015 abgeschlossen sein, aber in Anschluss daran werden die meisten Länder in einen Prozess regelmäßiger Berichterstattung zu den SDGs eintreten und ihre Politik an den von den SDGs gesetzten Zielen messen lassen.

Aus den Veröffentlichungen der *open working group* zu den SDGs in New York ist ersichtlich, dass die soziale Sicherung wohl kaum ein eigenständiges Ziel wird, wie die *Global Coalition* der 82 NGOs und Gewerkschaftsverbänden (GC 2014) derzeit fordert. Es gibt einfach zu wenige Regierungen, die Interesse an der Verfolgung dieses (u.U. zu direkten fiskalischen Kosten führenden) Ziels haben, und die UN-Organisationen sind zu sehr damit beschäftigt, ihre eigenen singulären Mandate in den Zielen zu verankern, anstatt ein gemeinsames Ziel für umfassende und kohärente soziale Sicherung für alle zu verteidigen. Somit wird die UN die einmalige Gelegenheit, eine kohärente und gemeinsame UN-Strategie zur sozialen Sicherung in ihren Entwicklungszielen zu verankern, wohl wieder einmal verpassen. Die Zivilgesellschaft muss folglich die Rolle des Hauptsponsors der sozialen



Sicherung in den SDGs übernehmen. Zurzeit besteht Hoffnung, dass dies zumindest in Form einiger weniger – der im Augenblick mehr als 200 – *targets* des *zero*-Entwurfs der SDGs, gelingen könnte (s. OWG 2014).

Je nach Ausgang des SDG-Prozesses muss die Zivilgesellschaft einen Plan B zur weiteren Beförderung des SPF-Konzepts entwickeln. Eine politische Lokomotive dafür könnte die Forderung nach einer UN-Konvention zum *Social Protection Floor* darstellen. Das würde sicherlich das Thema auf der politischen Agenda halten. Nach den Erfahrungen mit dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus dem Jahr 2006⁹ ist das Erreichen eines solchen Ziels nicht unmöglich, wäre aber sicherlich ein *long shot*. Das war die Forderung nach einer ILO-Empfehlung zum *Social Protection Floor* vor gut zehn Jahren allerdings auch.

5. Fazit

Der globale Politikkonsens der mit der Verabschiedung der Empfehlung 202 zu nationalen *Social Protection Floors* erreicht werden konnte, stellt ohne Zweifel eine große Chance zum Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme dar. Dafür bedarf es aber des politischen Willens und des Engagements von Regierungen, Sozialpartner und Zivilgesellschaft. Beides sollte sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene generiert werden. Auf internationaler Ebene stellen vor allem die derzeitigen UN-Prozesse zur Definition eines neuen entwicklungspolitischen Referenzrahmen, den so genannten *Sustainable Development Goals*, eine Chance zur Umsetzung von SPFs dar. Könnte erreicht werden, dass

SPFs Eingang in das Abschlusddokument erhält, würde dies einen wichtigen, legitimierenden Ansatzpunkt für Forderungen nach nationalen SPFs darstellen. Doch auch ohne eine solche Erwähnung gibt es bereits die Chance von Seiten der Zivilgesellschaft, ihren sozialpolitischen Forderungen mit dem Verweis auf die Empfehlung 202 stärkeren Druck zu verleihen und von ihren Regierungen sozialpolitisches Handeln einzufordern. Bei einer planvollen und zielgerichteten Vorgehensweise sind die Chancen hoch über einen sozialen Dialog zu sozialer Sicherung Verbesserungen in bestehenden nationalen Sozialschutzpolitiken zu erreichen und die Entwicklung langfristiger Strategien zum Aufbau universeller sozialer Sicherungssysteme anzustoßen. Dies würde bedeuten, dass die realen Lebensbedingungen von Menschen nachhaltig verbessert werden können, was sich positiv auf die ökonomische und gesamtgesellschaftliche Entwicklung auswirkt. Es besteht die Gefahr, dass sich das auf internationaler Ebene geöffnete Möglichkeitsfenster zur Durchsetzung von Forderungen nach sozialen Basisschutzsystemen bald wieder schließen könnte. In dem Moment als die Wirtschafts- und Finanzkrise in eine Fiskalkrise überging, standen plötzlich Austeritätspolitiken wie sie vom – tot geglaubten - Washingtoner Konsensus befürwortet wurden, wieder ganz oben auf der Tagesordnung. Umso wichtiger erscheint es nun, die Initiative zu ergreifen – sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene – und einen Rückfall in alte Politikmuster zu verhindern. Dazu muss SPFs auf der internationalen politischen Agenda gehalten und auf nationale politische Agenden gebracht werden. Hierzu bedarf es des beherzten Engagements von Gewerkschaften, Parteien und Zivilgesellschaft, die sich für soziale Gerechtigkeit weltweit einsetzen wollen.

9. Veröffentlicht im Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008 Teil II Nr. 35, ausgegeben zu Bonn am 31. Dezember 2008.



Literatur

Bachelet, M. et al (2011): Report of the SPF Advisory Group: Social Protection Floor – for a fair and inclusive Globalization, Genf.

Global Coalition for Social Protection Floors (2014): A social protection floor for everyone: a universal rights-based development goal, Mimeo.

Bonnet, F., Cichon, M., Galian, C., Mazelkaite, G., Schmitt, V. (2012): Analysis of the Viet Nam National Social Protection Strategy (2011-2020) in the context of Social Protection Floor objectives - A rapid assessment, ESS (Extension of Social Security), Paper N° 32, International Labour Organisation.

Schmitt, V./Satriana, S. (2012): Social protection assessment based national dialogue: Towards a nationally defined social protection floor in Indonesia, International Labour Organisation Bangkok.

Schmitt, V., Chadwick, R. (2013): Assessment-Based National Dialogue Exercises and Social Protection Floors in East and Southeast Asia: methodology and findings In Social Space Six, International Labour Organisation.

International Labour Organisation (2014): World Social Protection Report - Building economic recovery, inclusive development and social justice 2014-2015, Genf.

International Labour Organisation (2012): Social Security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems, Genf.

International Labour Organisation (2012): Social Security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems, Genf.

Open Working Group for sustainable development Goals (OPW) (2014): Introduction and Proposed Goals and Targets on Sustainable Development for the Post2015 Development Agenda, June 2014, [Http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html](http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html).

Satzung der Global Coalition for Social Protection Floors (2012): siehe unter: http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/2013_04_08-09_SPF-NGO_Terms%20of%20References_revised.pdf, Genf.

Schildberg, Cäcilie (2015): Civil Society Guide for Social Protection Floors, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin (im Erscheinen).

Social Protection Floor Initiative (2009): The sixth initiative of the CEB on the Global financial and economic crisis and its impact on the work of the UN system, Manual and strategic framework for joint UN country operations, Mimeo, International Labour Organisation.



Über die Autoren

Michael Cichon ist Präsident des International Council on Social Welfare (ICSW) und lehrt an der Maastricht Graduate School of Governance.

Dr. Cécilie Schildberg ist Referentin für die entwicklungspolitischen Themenbereiche Gender und Soziale Gerechtigkeit im Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Yvonne Theemann ist Referentin für die entwicklungspolitischen Themenbereiche Handels-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik im Genfer-Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Cécilie Schildberg | Soziale Gerechtigkeit und Gender

Tel.: +49-30-269-35-7461 | Fax: +49-30-269-35-9246
www.fes.de/gpol

Bestellungen/Kontakt:
Sandra.Richter@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Soziale Gerechtigkeit«, verantwortlich: Dr. Cécilie Schildberg, Caecilie.Schildberg@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-95861-046-0