



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

BMZ KONZEPTE 180

Sektorkonzept Soziale Sicherung



Sektorkonzepte in der deutschen Entwicklungspolitik

„Die deutsche Entwicklungspolitik trägt dazu bei, weltweit Armut zu bekämpfen, Frieden zu sichern und Demokratie zu verwirklichen, die Globalisierung gerecht zu gestalten und die Umwelt zu schützen. In dieser Verantwortung orientiert sich das BMZ am Leitbild einer global nachhaltigen Entwicklung, die sich gleichermaßen in wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, politischer Stabilität, sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Tragfähigkeit ausdrückt.

Wir unterstützen aktiv die neue globale Partnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen und die Millenniumsentwicklungsziele [...] bilden den programmatischen Rahmen der deutschen Entwicklungspolitik. Wir arbeiten an der Umsetzung der Verpflichtungen der Bundesregierung, Qualität und Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit (Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005)) zu erhöhen [...].“ (aus: BMZ-Leitbild und Organisationsziele, Oktober 2007).

Die deutsche Entwicklungspolitik bedient sich zur Verwirklichung dieser Ziele unter anderem Sektor- und übersektoraler Konzepte. Sie enthalten wesentliche, entscheidungsrelevante Vorgaben für die Gestaltung der Entwicklungspolitik. Dies betrifft

- a) die Identifikation, Prüfung, Konzeption, Durchführung, Steuerung und Evaluierung sektor- / themenrelevanter Programme und Module. Die Konzepte sind für die Durchführungsorganisationen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit verbindlich. Sie dienen darüber hinaus als Orientierungshilfe für die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen und privatwirtschaftlicher Akteure.
- b) die Entwicklung von Regionalkonzepten, Länderkonzepten und Schwerpunktstrategiepapieren (SSP) der bilateralen Entwicklungspolitik.
- c) die Positionierung der deutschen Entwicklungspolitik in der internationalen Diskussion und Erarbeitung unserer Beiträge zur multilateralen/regionalen Kooperation beziehungsweise Europäischen Entwicklungszusammenarbeit.
- d) die Kommunikation mit der Öffentlichkeit in Deutschland, mit dem Deutschen Bundestag und mit anderen Bundesressorts.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1. Soziale Sicherung: Beitrag zu Armutsbekämpfung und breitenwirksamem Wachstum und zur Verwirklichung von Menschenrechten	6
1.1 Absicherung gegen Lebensrisiken und Bewältigung im Eintrittsfall	6
1.2 Soziale Sicherheit ist ein Menschenrecht	7
1.3 Soziale Sicherung hat positive ökonomische und politische Funktionen	8
2. Herausforderungen beim Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme	9
2.1 Zugang	9
2.2 Finanzierung, Effizienz und Qualität	11
2.3 Verteilungsgerechtigkeit	11
3. Auffangnetz und Sprungbrett: Unsere Ziele im Bereich soziale Sicherung	12
3.1 Lebensrisiken absichern	12
3.2 Komparative Vorteile deutscher Entwicklungspolitik	12
3.3 Soziale Sicherung bietet viele Anknüpfungspunkte	13
4. Armut verhindern, Existenzminimum sichern: Soziale Sicherung bewirkt Entwicklung	14
4.1 Allgemeine Grundsätze und Leitlinien	14
4.2 Eigenverantwortung fördern, Partnerstrukturen stärken	16
4.3 Synergien nutzen, Lösungen entwickeln: Förderinstrumente und Handlungsfelder	17
4.4 Strategische Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen und der EU	21
4.5 Erfahrungen und komparative Vorteile einbringen: Instrumente im Verbund einsetzen	22
Abkürzungen	23
Quellen- und Literaturverzeichnis	24
Anhang	26
Anhang 1: Handlungsfelder und Förderinstrumente deutscher Entwicklungspolitik im Bereich soziale Sicherung	26
Anhang 2: Beiträge sozialer Sicherung zu den Millenniumentwicklungszielen	28

Zusammenfassung

Achtzig Prozent der Menschheit leben weiterhin in sozialer Unsicherheit. Diese Menschen leben ohne jegliche Absicherung vor den vielfältigen Lebensrisiken wie Krankheit, Erwerbslosigkeit, Altersarmut oder dem Verlust von Eigentum und Produktionsmitteln und sind somit dem Risiko weiterer Verarmung, Hunger und einer weiteren Absenkung ihrer Selbsthilfefähigkeit ausgesetzt.

Soziale Sicherheit ist ein Menschenrecht und damit Grundlage nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung und erfolgreicher Armutsbekämpfung. In vielen Entwicklungsländern sind traditionelle Solidargemeinschaften – in erster Linie die Familien – die einzige Form sozialer Absicherung. Doch durch die demografische Entwicklung, die starke Verbreitung von HIV/AIDS und eine zunehmende Migration geraten diese Strukturen immer häufiger an die Grenzen ihrer Belastbarkeit. Vor allem Frauen sind von der Situation besonders betroffen. Ergänzende soziale Sicherungssysteme werden darum – und wegen der wachsenden sozialen Ungleichheit in vielen Ländern – immer wichtiger. Insbesondere armen Menschen helfen sie Notlagen und Lebensrisiken (wie Krankheit, Ernteausfall, Tod eines Angehörigen et cetera) zu bewältigen. Extrem armen Menschen ermöglichen sie durch eine Grundsicherung menschenwürdig zu leben. Einkommenschwachen Haushalten helfen sie, in Gesundheit und Bildung der Haushaltsangehörigen zu investieren. Damit tragen soziale Sicherungssysteme zu gesellschaftlicher Gerechtigkeit bei und helfen so, Stabilität und Frieden zu erhalten.

Soziale Sicherungssysteme in Entwicklungsländern müssen an den Bedürfnissen und Rahmenbedingungen der Partnerländer ausgerichtet sein. Für ihre Ausgestaltung gibt es keine fertigen Vorlagen.

Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass sie nur dann nachhaltig und wirksam sind, wenn Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und Staat eng zusammenarbeiten und sich ergänzen, sowie der Staat die Gesamtverantwortung wahrnimmt. Dadurch können sie ein inklusives soziales Sicherungssystem für die gesamte Bevölkerung schaffen, das die Bedürfnisse aller Beteiligten berücksichtigt.

Ziel der deutschen Entwicklungspolitik im Förderbereich Soziale Sicherheit ist es, Partnerländer dabei zu unterstützen, eine Absicherung aller Teile der Bevölkerung – insbesondere der Armen – in Bezug auf alle relevanten Risiken sicherzustellen. Dabei werden die geförderten Maßnahmen hauptsächlich innerhalb der mit den Partnerländern vereinbarten Schwerpunkte *Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Gesundheit, Gute Regierungsführung und Ländliche Entwicklung* umgesetzt. Hierbei kann die deutsche Entwicklungspolitik auf ein breites Instrumentarium an technischer und finanzieller Zusammenarbeit zurückgreifen, beispielsweise bei Aufbau und Reform von sozialen Krankenversicherungen und Grundsicherungsprogrammen sowie bei der Förderung von Mikroversicherungen. Auch in der Zusammenarbeit mit anderen bilateralen Gebern sowie internationalen und multilateralen Organisationen wie EU, Vereinte Nationen und Weltbank engagiert sich Deutschland für den Aufbau sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern.

Die Erfahrungen Deutschlands bei der Entwicklung und Modernisierung von sozialen Sicherungssystemen im Rahmen einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft bilden eine auch international anerkannte Grundlage für die Umsetzung dieses Konzeptes in der Zusammenarbeit mit den Partnerländern.

„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.“

Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948

„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit an; diese schließt die Sozialversicherung ein.“

Artikel 9 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966

1. Soziale Sicherung: Beitrag zu Armutsbekämpfung und breitenwirksamem Wachstum und zur Verwirklichung von Menschenrechten

Gegenstand dieses Konzeptes ist die Förderung von sozialen Sicherungssystemen in Entwicklungsländern im Rahmen der deutschen Entwicklungspolitik. Es konkretisiert die Grundsätze des BMZ zur sozialen und ökologischen Marktwirtschaft in der deutschen Entwicklungspolitik (2007) für den Förderbereich Soziale Sicherung und ersetzt das bisherige BMZ-Positionspapier Soziale Sicherheit von 2002.

In Entwicklungsländern wandeln sich durch die Auswirkungen der Globalisierung, wie Modernisierung und Urbanisierung, durch die demografische Entwicklung sowie durch die Folgen von HIV/AIDS die Sozialstrukturen grundlegend. Dieser Wandel führt zur Erosion traditioneller Solidarsysteme, die bisher den meisten Menschen Schutz geboten haben. Veränderte Lebensbedingungen, steigende soziale Ungleichheiten und eine Vermehrung der Risiken, zum Beispiel durch den Klimawandel, führen dazu, dass in Entwicklungsländern die Notwendigkeit zum Aufbau sozialer Sicherungssysteme steigt.

Angesichts dieser Tatsache hat der Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme in den vergangenen Jahren auch in der Entwicklungspolitik erheblich an Bedeutung gewonnen und gilt heute als entscheidender Bestandteil von Strategien zur strukturellen Bekämpfung von Armut. Auch die deutsche Entwicklungspolitik engagiert sich zunehmend in dem Bereich und hat dabei Unterstützung vom Deutschen Bundestag wie in dem Beschluss zur verstärkten Unterstützung von Entwicklungs- und Schwellenländern beim Aufbau und bei Reformen von sozialen Sicherungssystemen (März 2008) zum Ausdruck kommt. In jüngs-

ter Zeit finden soziale Sicherungssysteme zudem zunehmende Beachtung als ein Instrument zur Bewältigung klimabedingter Krisen und durch internationale Preisbewegungen ausgelöster Notlagen (Energie, Nahrungsmittel) sowie als Reaktion auf Wirtschafts- und Finanzkrisen.

Soziale Sicherungssysteme sind Ausdruck und Bestandteil einer menschenwürdigen Entwicklung und tragen zur Umsetzung des Menschenrechts auf soziale Sicherheit bei. Sie helfen den Teufelskreis aus Armut und sozialem Ausschluss zu durchbrechen und sind zudem eine Investition in die soziale und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie die politische Stabilität von Gesellschaften.

1.1 Absicherung gegen Lebensrisiken und Bewältigung im Eintrittsfall

Alle Menschen sind im Laufe ihres Lebens unterschiedlichen **Risiken** ausgesetzt, deren Eintreten hohe Kosten oder Einkommensausfälle verursacht. Dabei handelt es sich um die klassischen **Lebenszyklusrisiken** (Alter, Behinderung, Erwerbsunfähigkeit, vorübergehende Erwerbsunfähigkeit, zum Beispiel durch Schwangerschaft, Tod eines Angehörigen et cetera), **Gesundheitsrisiken** (Krankheit, Unfall, Epidemien) und **ökonomischen Risiken** (Erwerbslosigkeit, Preisschocks), sowie mit zunehmender Häufigkeit und Wirkung auftretende **natürliche und ökologische Risiken** (wie Dürre, Überschwemmung, Sturm, Erdbeben). Diesen Risiken gilt es mit einer nachhaltigen Politik der sozialen Sicherung entgegenzutreten.

Menschen versuchen diesen Risiken zu begegnen indem sie:

- die Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts reduzieren (**Risiko-Prävention**),
- die Folgen ihres Eintritts begrenzen (**Risiko-Minderung**, zum Beispiel durch eine Versicherung, durch Sparen beziehungsweise durch die Diversifikation von Einkommen) oder
- die eingetretenen Folgen durch die Veräußerung von Vermögen, durch Verschuldung oder durch zusätzliche Erwerbstätigkeit auffangen (**Risiko-Bewältigung**).

Diejenigen, denen diese Strategien nur in geringem Umfang zur Verfügung stehen, sind in hohem Maße gefährdet. Für sie ist bei Eintritt eines Risikos die Gefahr der Verarmung beziehungsweise der Vergrößerung der Armut besonders groß.

Systeme der sozialen Sicherung unterstützen Individuen oder Haushalte bei der Risiko-Prävention, -Minderung oder -Bewältigung mit dem Ziel

- (i) ein bestimmtes absolutes Mindestniveau der sozioökonomischen Lebenslagen aller Individuen und Haushalte sicherzustellen, insbesondere auch für Menschen, die aufgrund ihres Alters, einer Behinderung, eines durch Armut geschwächten Selbsthilfepotenzials oder ähnliches physisch nicht in der Lage sind einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.
- (ii) auch für nichtarme Individuen oder Haushalte eine starke relative Verschlechterung der sozioökonomischen Lage oder das Abgleiten in Armut zu verhindern, sowie

- (iii) arme und nichtarme Individuen und Haushalte zu ermutigen, in Bildung, Gesundheit und produktives Sachkapital zu investieren, die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und dadurch ihre sozioökonomische Lage aus eigener Kraft zu verbessern.

Unterschiedliche Akteure können Träger solcher sozialer Sicherungssysteme sein: **informelle Solidargemeinschaften**, die auf Verwandtschaft, Nachbarschaft oder Freundschaft beruhen und deren Angehörige einander im Notfall unterstützen; **kooperative Systeme**, die auf Mitgliedschaft beruhen und mit dem Ziel der Selbsthilfe gegründet werden (Genossenschaften; Selbsthilfvereine auf Gegenseitigkeit et cetera); **kommerzielle Unternehmen** (Versicherungsgesellschaften; Unternehmen, die ihren Beschäftigten Betriebsversicherungen anbieten); und **der Staat beziehungsweise öffentliche Institutionen** (wie Sozialversicherungen und Fürsorgeleistungen). Der Staat gibt hierbei den Rahmen für das Zusammenspiel aller Akteure vor und ist verantwortlich dafür, dass alle Systeme inklusiv auch für die Armen sind.

1.2 Soziale Sicherheit ist ein Menschenrecht

Grundlage der deutschen Entwicklungspolitik ist der so genannte Menschenrechtsansatz, das heißt eine systematische Ausrichtung an den Menschenrechten und menschenrechtlichen Prinzipien. Die Unterzeichnerstaaten des Sozialpakts und verschiedener Menschenrechtskonventionen haben sich zu Achtung, Schutz und Gewährleistung des **Menschenrechts auf soziale Sicherheit** verpflichtet.¹ Die gemeinsam eingegangenen menschenrechtlichen Verpflichtungen bieten

¹ Darüber hinaus wurde das Recht auf Soziale Sicherheit in der Internationalen Frauenrechtskonvention (CEDAW, Artikel 11 und 14), in der Kinderrechtskonvention (Artikel 26) und in der Internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Artikel 28) verankert.

somit einen validen Ansatzpunkt für eine nachhaltige und armutsorientierte Zusammenarbeit zwischen Geber- und Partnerländern.

Der VN-Ausschuss zur Überwachung des Sozialpakts hat Anfang 2008 die Allgemeine Bemerkung Nr. 19 verabschiedet, in der der Inhalt des Rechts auf Soziale Sicherheit verdeutlicht wird. Soziale Sicherungssysteme sollen (i) **verfügbar**, das heißt insbesondere ausreichend vorhanden und funktionsfähig sein, (ii) **grundlegende soziale Risiken** wie extreme Armut, Gesundheitsfürsorge/Krankheit, Erwerbsunfähigkeit, Alter, Arbeitslosigkeit, Berufsunfall, Familien- und Kinderfürsorge, Mutterschutz, Behinderung, Waisen- und Witwenstand abdecken, (iii) **angemessen** in Bezug auf Höhe und Dauer der Leistungen sein, insbesondere die Grundsätze der menschlichen Würde und die Prinzipien der Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit zwischen Beitrag, Verdienst und Leistung berücksichtigen und (iv) physisch und wirtschaftlich **für alle zugänglich** sein: das heißt zum einen müssen die Leistungen **körperlich erreichbar** für alle erbracht werden, zum anderen müssen besonders für die Ärmsten und für die marginalisierten Bevölkerungsgruppen die Beiträge für soziale Sicherungssysteme **erschwinglich** und die Aufnahme **frei von Diskriminierung** unter der Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Frauen sein. Aufgabe des Staates ist auf die Einhaltung dieser Prinzipien zu achten und damit die Umsetzung des Menschenrechts auf soziale Sicherheit zu fördern.

1.3 Soziale Sicherung hat positive ökonomische und politische Funktionen

Neben der menschenrechtlichen Gebotenheit zur Absicherung sozialer Risiken haben Systeme der sozialen Sicherung entwicklungspolitisch wichtige ökonomische und politische Funktionen.

Ihre **ökonomische Funktion** besteht darin, die Leistungsfähigkeit und Risikobereitschaft von

Individuen und Haushalten zu steigern und dadurch deren Selbsthilfepotential zu verbessern. Indem sie Schutz vor den grundlegenden Lebensrisiken bieten, stärken soziale Sicherungssysteme auch in ärmeren Haushalten die Bereitschaft zu weniger sicherheits- und liquiditätsorientierten Investitionen, zum Beispiel in Bildung und produktives Sachkapital. Auf diese Weise ermöglichen sie Haushalten, sich selbst aus der Armut zu befreien und steigern die Investitions- und Einkommenswachstumsquote gerade bei den Beziehern kleinerer Einkommen. Dies gilt insbesondere für Frauen und für die junge Generation, die die Bevölkerungsmehrheit in vielen Entwicklungsgesellschaften ausmachen.

Die ökonomische Funktion sozialer Sicherung wird oft verkannt, da die Ansicht weit verbreitet ist, Ausgaben für soziale Sicherung seien unproduktiv und könnten nur von reicheren Ländern in signifikantem Umfang finanziert werden. Demgegenüber belegen internationale Studien, dass Ausgaben für soziale Sicherung auch Investition in das Humankapital eines Landes sind, die maßgeblich sowohl zur sozialen als auch wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. In der Finanzkrise 2008/2009 zeigt sich, dass soziale Sicherungssysteme auch wichtige ökonomische Stabilisatoren darstellen.

Die **politische Funktion** sozialer Sicherungssysteme ist, für sozialen Ausgleich zu sorgen. Systeme sozialer Sicherung stärken die soziale Kohäsion, erhöhen die Legitimität des politischen Systems und können gesellschaftlichen Konflikten vorbeugen. Damit dieses gelingt, müssen soziale Sicherungssysteme so gestaltet und angelegt sein, dass sie insbesondere armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen zugute kommen.

Soziale Sicherung ist zentrales Handlungsfeld der **Sozialpolitik**. Letztere umfasst zudem auch Aspekte der Arbeitsmarktpolitik, Jugend- und Altenhilfepolitik, Bildungs- und Gesundheitspolitik, Gleichstellungspolitik und Familienpolitik.

Dabei trägt der **Staat die Gesamtverantwortung** für die Verfügbarkeit von Instrumenten der sozialen Sicherung für die gesamte Bevölkerung. Er kann diese Instrumente selbst anbieten und muss darüber hinaus auch positive Anreize und recht-

liche Rahmenbedingungen für das Engagement anderer Träger schaffen sowie sicherstellen, dass er mit seinen eigenen Programmen weder dieses Engagement noch die Eigenverantwortlichkeit der Bürgerinnen und Bürger beeinträchtigt.

2. Herausforderungen beim Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme

In den Partnerländern arbeiten bis zu 85 Prozent der Erwerbstätigen im informellen Sektor und werden damit durch herkömmliche staatliche Sozialversicherungssysteme in der Regel nicht erreicht. Hinzu kommt, dass Modernisierung, Migration und Urbanisierung, sowie seit einigen Jahren besonders die Folgen von HIV/AIDS tiefgreifende Auswirkungen auf die Sozialstrukturen in den Partnerländern haben: informelle beziehungsweise traditionelle Solidarsysteme, die bisher den meisten im informellen Sektor beschäftigten Menschen Schutz vor Risiken geboten haben, erodieren unter dem Druck dieser sich verändernden Lebensbedingungen. Zudem sind die Menschen durch Klimaveränderungen vermehrt natürlichen Risiken wie Dürre, Überflutung et cetera ausgesetzt. Diese Situation stellt soziale Sicherungssysteme vor besondere Herausforderungen und verlangt angepasste Lösungen, die sich von denen in Industrieländern unterscheiden.

Das Hauptproblem der bestehenden sozialen Sicherungssysteme in Entwicklungsländern ist, dass viele Menschen überhaupt keinen **Zugang** dazu haben. Als eine der Ursachen lassen sich häufig Defizite an guter Regierungsführung identifizieren. Grundsätzlich trägt der Staat die Verantwortung für die Verfügbarkeit von Instrumenten der sozialen Sicherung. Gleichzeitig

erfüllt er aber oft nur unzureichend seine Funktion als Vermittler und Erbringer von (sozialen) Dienstleistungen. Es bestehen unklare Mandatsverteilungen, ungeklärte Kompetenzen und/oder intransparente Entscheidungsstrukturen. Als Folge werden weder soziale Sicherungssysteme aufgebaut noch staatliche Kernleistungen in ausreichendem Umfang erbracht. Neben niedrigen Abdeckungsgraden verzeichnen soziale Sicherungssysteme Defizite hinsichtlich **Finanzierung, Effizienz und Qualität** sowie **Verteilungsgerechtigkeit**.

2.1 Zugang

Sozialversicherungen basieren üblicherweise auf formellen Beschäftigungsverhältnissen. Wo sich in den Partnerländern soziale Sicherungssysteme ausschließlich an diesem Modell orientieren, werden die im informellen Sektor Tätigen nicht erreicht. Mehr als drei Viertel aller Menschen in Entwicklungsländern haben keinen Zugang zu angemessener sozialer Absicherung. Nur wenige Länder haben bisher systematisch den Versuch unternommen, Sozialversicherungssysteme auf den informellen Sektor auszuweiten und an die speziellen Herausforderungen der informell Beschäftigten anzupassen.

Den höchsten Abdeckungsgrad weisen in vielen Ländern die Systeme auf, die vor den finanziellen Folgen von **Gesundheitsrisiken** schützen sollen: Krankenversicherungen beziehungsweise steuerfinanzierte Gesundheitssysteme. Dennoch findet sich auch hier eine sehr große Bandbreite von Abdeckungsgraden von unter 10 Prozent und bis hin zu 80 Prozent. Dies zeigt, dass auch die sozialen Krankenversicherungssysteme in einigen Ländern nur eine Minderheit der Bevölkerung erfasst. Viele steuerfinanzierte Gesundheitssysteme sind zudem unterfinanziert und die von ihnen erbrachten Leistungen weisen daher oft keine hohe Qualität auf oder erbringen gar keine Leistungen in ländlichen Gebieten.

Niedriger liegt in der Regel der Abdeckungsgrad der vorhandenen beitrags- beziehungsweise steuerfinanzierten **Rentensysteme**. Während einzelne Länder in Lateinamerika, Nordafrika und Asien Abdeckungsgrade von immerhin mehr als der Hälfte der erwerbstätigen Bevölkerung erreichen, haben in der Mehrheit der Länder höchstens ein Drittel der erwerbstätigen Bevölkerung Zugang zu Rentensystemen, teilweise sind es unter 10 Prozent. Zudem bieten viele Rentensysteme kein ausreichendes Leistungsniveau, um im Alter ein menschenwürdiges Leben zu sichern und es droht Altersarmut.

Arbeitslosenversicherungen existieren nur in wenigen Entwicklungsländern und decken hier meistens einen noch kleineren Teil der Bevölkerung ab als Renten- und Krankenversicherungssysteme.

Jüngste Erfahrungen mit **Mikroversicherungen** zeigen, dass diese den Zugang von Beschäftigten im informellen Sektor zu Versicherungsschutz verbessern und somit einen Beitrag zur sozialen Sicherheit leisten können. Bisher haben allerdings nur drei Prozent der Menschen mit nied-

rigem Einkommen in den ärmsten einhundert Ländern Zugang zu Mikroversicherungen.

Weltweit ist nur ein geringer Anteil der Bevölkerung durch **Grundsicherung** abgedeckt. Vor allem extrem Arme – in ihrer Mehrzahl Frauen, Kinder und Jugendliche – sowie Menschen, die aufgrund fehlender Arbeitsfähigkeit, Krankheit, Behinderung oder Alter sich nicht selbst helfen können, und keinen Zugang zu Sozialversicherungssystemen haben, können durch Grundsicherung vor dem Abrutschen in absolute Armut geschützt beziehungsweise aus der absoluten Armut befreit werden.

Andere Risiken werden kaum abgedeckt, obwohl auch von ihnen eine große Gefahr für beträchtliche Teile der Bevölkerung ausgeht. Dazu zählen Ernteausfallrisiken wie zum Beispiel Dürre, Hagel oder Hochwasser ebenso wie andere natürliche Risiken wie zum Beispiel Wirbelstürme, Flutkatastrophen oder Erdbeben. Dies ist umso gravierender, als die Häufigkeit und Intensität vieler dieser Risiken mit dem Klimawandel noch zunehmen wird.

Neben der horizontalen Abdeckung ist in vielen Fällen die **fehlende Tiefe der Risikoabdeckung** problematisch. In einigen Partnerländern finden sich etwa soziale Krankenversicherungen, die aber faktisch Krankheitsfälle, die für die Betroffenen katastrophale Ausgaben² mit sich bringen, nicht übernehmen. Eine umfassende Risikominderung ist damit nicht gegeben.

Weiterhin ist in vielen Partnerländern **kein umfassendes Risikomanagement gegeben**. Für die einzelnen Haushalte ist die Abdeckung einzelner Risiken zwar möglich, gleichzeitig fehlen jedoch für andere, möglicherweise größere Risiken die entsprechenden öffentlichen oder privaten Angebote. Entsprechend laufen beim Eintritt der nicht

² Die WHO spricht dann von katastrophalen Gesundheitsausgaben, wenn eine von den Betroffenen oder ihren Familien aufzubringende Eigenbeteiligung 40 Prozent oder mehr von deren über die Subsistenzausgaben hinausgehendem Einkommen umfasst.

abgesicherten Risiken die betroffenen Haushalte weiterhin Gefahr zu verarmen.

2.2 Finanzierung, Effizienz und Qualität

Teilweise sind der niedrige Abdeckungsgrad und die begrenzte Leistungsfähigkeit der **Unterfinanzierung der Systeme** geschuldet. Wo ausreichende Finanzmittel staatlicherseits nicht zur Verfügung gestellt beziehungsweise durch öffentliche Institutionen nicht ausreichend eingezogen werden, ist in den sozialen Bereichen die **Qualität der Basisdienste** (primäre Gesundheitsversorgung, Grundschulbildung) oftmals mangelhaft. Erschwerend kommt hinzu, dass nichtintegrierte Strukturen die Nutzungsattraktivität staatlicher Basisdienste für wohlhabende Bevölkerungsteile zusätzlich schmälern. Die Ärmsten, die keinen Zugang zu teuren privaten Angeboten haben, ziehen aufgrund der schlechten Qualität der Behandlung in öffentlichen Gesundheitszentren teilweise die traditionelle oder Heimbehandlung vor, womit sie sich nicht selten einem erheblichen Gesundheitsrisiko aussetzen.

Mangel an Finanzmitteln ist aber nicht die einzige Ursache für die Schwächen sozialer Sicherungssysteme in Partnerländern. Viele von ihnen wenden nicht unbeträchtliche Mittel für die soziale Sicherung auf, setzen diese aber ineffizient und sozial ungerecht ein.

Zu diesen Ineffizienzen gehört unter anderem, dass Menschen von steuerfinanzierten Sozialleistungen profitieren, die für sie eigentlich nicht bestimmt sind (*targeting*-Ineffizienz). Besonders gravierend ist dies bei der Subventionierung von Lebensmitteln, Energieträgern und anderen Konsumgütern, für die einige Entwicklungsländer bis zu 8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aufwenden. Eigentlich soll dadurch die Kaufkraft der Armen gestärkt werden, tatsächlich profitieren aber die Nichtarmen in den meisten Fällen überdurchschnittlich von den staatlichen Subventionen.

In einigen Partnerländern sind die **Verwaltungs- und Transaktionskosten sozialer Programme sehr hoch**, so dass nur ein kleiner Teil der eigentlichen Kosten dieser Systeme die Zielgruppe erreicht (Transfer-Ineffizienz). Bei Sachmitteltransfers und Grundbedürfnisgütersubventionen ist außerdem Korruption ein Problem. Weiterhin investieren einige Sozialversicherungsträger ihre Rücklagen (beziehungsweise die Einlagen der Versicherten) ineffizient, zum Beispiel zu niedrigen Zinsen, so dass die Rendite der Beiträge für die Mitglieder gering ist.

2.3 Verteilungsgerechtigkeit

Häufig sind **soziale Sicherungssysteme** in den Partnerländern **regressiv ausgestaltet**, das heißt sie verteilen zugunsten wohlhabender Bevölkerungsgruppen um. Zum einen haben in vielen Ländern ohnehin nur formal Beschäftigte Zugang zu Sozialsystemen. Zum anderen gewähren die Systeme für den privilegierten Teil der Bevölkerung oftmals großzügigere Leistungen oder geringere Beitragssätze als die Sozialsysteme, die dem Rest der Bevölkerung zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass viele Sozialversicherungssysteme aus Steuermitteln subventioniert werden, obwohl nur eine vergleichsweise wohlhabende Minderheit Zugang zu ihnen hat. Dies ist insbesondere deshalb problematisch, weil das Gros der Steuereinnahmen von Entwicklungsländern aus indirekten Steuern resultiert, die auch und zum Teil sogar vor allem von Beziehern niedriger Einkommen bezahlt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die meisten Entwicklungsländer zwar Ansätze sozialer Sicherungssysteme aufweisen, diese jedoch den jeweiligen Herausforderungen nicht gerecht werden. Die existierenden Systeme erreichen nur eine privilegierte Minderheit, während das Gros der informell Beschäftigten sowie die Ärmsten nicht abgesichert sind. Der Auf- beziehungsweise Ausbau von auf den jeweiligen Landeskontext an-

gepassten sozialen Sicherungssystemen, die explizit den Ärmsten der Armen zugute kommen, stellt demnach einen Beitrag nicht nur zur sozialen

und wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch einen Beitrag zur Friedensförderung und Konfliktvermeidung in unseren Partnerländern dar.

3. Auffangnetz und Sprungbrett: Unsere Ziele im Bereich soziale Sicherung

3.1 Lebensrisiken absichern

Das übergeordnete Ziel deutscher Entwicklungspolitik im Bereich sozialer Sicherung besteht in der Bekämpfung von Armut. Im Vordergrund stehen daher Maßnahmen, die insbesondere für arme und armutsgefährdete Bevölkerungsgruppen (i) den Schutz vor Risiken verbessern und/oder (ii) dazu beitragen die Befriedigung von Grundbedürfnisse sicherzustellen.

Hauptziele der Maßnahmen deutscher Entwicklungspolitik im Bereich soziale Sicherung sind:

- Absicherung für alle Teile der Bevölkerung, insbesondere der Armen, in Bezug auf alle relevanten Risiken (Steigerung von **Abdeckungsgrad und Abdeckungstiefe**)
- Schaffung von **umfassenden und inklusiven Gesamtsystemen** sozialer Sicherung für die gesamte Bevölkerung, insbesondere für die Armen
- Steigerung der **Effizienz und Qualität** und finanziellen Nachhaltigkeit sozialer Sicherungssysteme
- Verbesserung der **sozialen Gerechtigkeit** der Systeme

3.2 Komparative Vorteile deutscher Entwicklungspolitik

Die deutsche Entwicklungspolitik engagiert sich in der Absicherung gegen Gesundheitsrisiken (unter anderem beim Auf- und Ausbau von sozialen und gruppenbasierten Krankenversicherungen), bei der Förderung von Mikroversicherungen und zunehmend auch in den Bereichen soziale Grundsicherung, Inklusion von besonders benachteiligten Gruppen (insbesondere von Menschen mit Behinderungen) und Alterssicherung.

Viele Partnerländer betrachten das **Konzept der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft als wichtigen Referenzpunkt** für die eigene Entwicklung, da es wettbewerblich funktionierende Märkte mit den Werten sozialer Gerechtigkeit und Solidarität verbindet. Für die deutsche Entwicklungspolitik stellen die Grundsätze der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft – wie im gleichnamigen BMZ-Konzept erläutert – die wichtigsten wirtschaftspolitischen Grundüberzeugungen dar. Der integrierte Einsatz von Instrumenten der technischen und finanziellen Zusammenarbeit, die international anerkannten Erfolge der deutschen Entwicklungspolitik bei Beratung und Aufbau von Partnerkapazitäten sowie die eigenen deutschen Erfahrungen bei der Entwicklung und Modernisierung von sozialen Sicherungssystemen im Rahmen einer sozialen und

ökologischen Marktwirtschaft begründen für die deutsche Entwicklungspolitik komparative Vorteile bei der Unterstützung der Partnerländer im Bereich soziale Sicherung.

Neben Deutschland sind als bilaterale Geber vor allem Großbritannien und Frankreich im Bereich sozialer Sicherung tätig. Des Weiteren sind auch internationale Organisationen in dem Feld engagiert, zu nennen sind UNICEF, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die Weltbank sowie die regionalen Entwicklungsbanken (vor allem die Interamerikanische Entwicklungsbank).

3.3 Soziale Sicherung bietet viele Anknüpfungspunkte

Es bestehen zahlreiche **Anknüpfungspunkte an diverse Schwerpunkte**, was in den jeweiligen Strategie- und Konzeptpapieren zum Ausdruck kommt. Dies gilt vor allem für die Schwerpunkte *Gesundheit (SK)*, *Wirtschaftspolitik (SK)*, *Good Governance (SK)* und *Ländliche Entwicklung (SK)* (vergleiche ausführlich dazu Kapitel 4.3).

Darüber hinaus gibt es auch Anknüpfungspunkte mit den Schwerpunkten beziehungsweise Themen *Bildung (SK Grundbildung, Berufsbildung, Hochschulwesen)*, *Menschen mit Behinderung (Politikpapier)*, *Mikroversicherungen in der Finanzsystementwicklung (Positionspapier)*, *Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt (BMZ Konzept 137)*, *Umsetzung der Kernarbeitsnormen in Entwicklungsländern* (unter anderem „decent work“, BMZ Spezial 85) und dem *Entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2008 – 2010 (BMZ Konzept 155)*, der die Nutzung von und den Verweis auf rechtlich bindende Vorgaben der Menschenrechte als Zielvorgaben für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit definiert. Berührungspunkte bestehen zudem mit den Themenbereichen *Finanzsystementwicklung* (systemische Förderung des Finanzsektors insbesondere im Bereich Rahmenbedingungen und Regulierung), *Not- und Katastrophenhilfe* (Vermeidung und Minderung von natürlichen Risiken wie zum Beispiel Flutkatastrophen, Hochwasser, Sturm, Dürre, Erdbeben), *Umweltschutz* (Vermeidung von ökologischen und natürlichen Risiken).

4. Armut verhindern, Existenzminimum sichern: Soziale Sicherung bewirkt Entwicklung

Maßnahmen zur sozialen Sicherung leisten entscheidende **Beiträge zur Armutsreduzierung und zur Verwirklichung der MDGs**. Insbesondere verringern oder vermeiden sie Einkommensarmut und Hunger und ermöglichen den abgesicherten Haushalten in Bildung, Gesundheit und produktives Sachkapital zu investieren (vergleiche Anhang 2).

Maßnahmen zur sozialen Sicherung befördern die entscheidenden Faktoren für breitenwirksames Wachstum und eine gerechtere Verteilung der Wohlfahrtsgewinne: So kommen etwa ihre Leistungen in vielen Fällen gezielt Frauen und **benachteiligten, armen oder armutsgefährdeten Sozialgruppen** (ältere Menschen, Kinder, insbesondere Waisen, informell Beschäftigte, Menschen mit Behinderung et cetera) zu, stützen deren finanzielle Unabhängigkeit und ermöglichen **Empowerment**.

Funktionen und Prinzipien sozialer Sicherung wie Zugang, Mindestschutz und -standards, Nutzersouveränität und Rechenschaftspflichtigkeit verkörpern gleichzeitig **Kernthemen von Good Governance**. Darüber hinaus stärken Maßnahmen zur sozialen Sicherung die innere **Kohäsion der Gesellschaft** und die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit dem Staat. In Situationen fragiler Staatlichkeit können Ansätze sozialer Sicherung (dann meist nicht in staatlicher Trägerschaft) gleichzeitig ein Beitrag zur Konflikt- und Krisenprävention sein.

4.1 Allgemeine Grundsätze und Leitlinien

Entwicklungspolitische Zusammenarbeit im Bereich soziale Sicherung ist dann sinnvoll, wenn

ein Partnerland sozialen beziehungsweise sozialpolitischen Problemen gegenüber steht und entschlossen ist, diese auch mit eigenen Mitteln anzugehen. Externe Unterstützung kann nötig sein aufgrund von finanziellem, technologischem, personellem oder sonstigem Ressourcenmangel, aber auch aufgrund von fehlendem Know-how hinsichtlich der Gestaltung sozialer Sicherungssysteme. Entwicklungspolitik sollte genau dort ansetzen, wo im konkreten Fall der entscheidende Engpass ist.

Institutionelles Leitbild der deutschen Entwicklungspolitik ist ein inklusives, kohärentes soziales Sicherungssystem, das menschenrechtlichen Kriterien folgt und für alle Zugang zu unterschiedlichen Optionen der sozialen Absicherung sicherstellt.

Die **Initiative** zum Auf-, Aus- oder Umbau von sozialen Sicherungssystemen **muss vom jeweiligen Partnerland getragen werden**. Deutschland will **keine europäischen Modelle der sozialen Sicherung exportieren**. Abhängig von den bereits vorherrschenden traditionellen Systemen sozialer Sicherung, von historischen Erfahrungen, von den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen sowie den kulturellen Werten und sozialen Normen entscheidet jedes Land selbst in Übereinstimmung mit internationalen Konventionen über seine Politik der sozialen Sicherung. Daher orientiert sich die deutsche Entwicklungspolitik an den Vorstellungen und Planungen des Partnerlandes. Nur so kann sichergestellt werden, dass das Land auch mittel- bis langfristig hinter den Reformen steht. Zudem sollten nicht nur Regierung, Verwaltung und Parlament, sondern auch die (Zivil-)Gesellschaft (Parteien, Interessengruppen auch Frauen- und Menschenrechtsor-

ganisationen sowie Jugendverbände, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, Berufsverbände) in die Ausgestaltung der Reformen einbezogen werden. Oft ist der gezielte Auf- und Ausbau von Kapazitäten erforderlich, um diese Akteure in die Lage zu versetzen, alternative Reformationen zu bewerten und an den politischen Konsultationen darüber teilzunehmen. Die Arbeit im Förderbereich soziale Sicherung zielt damit auf die nachhaltige Gestaltung von Strukturen im Partnerland.

Die deutsche Entwicklungspolitik orientiert sich in ihrer Arbeit an den fünf zentralen **Grundsätzen von aid effectiveness** gemäß der Paris-Erklärung von 2005 und der Accra Agenda for Action (2008). Diese Grundsätze (*Ownership*, Partnerorientierung, Geberharmonisierung, Wirkungsorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht) sollen sich deshalb auch in der Arbeit im Bereich sozialer Sicherung widerspiegeln. Gemeinsame Vorhaben beruhen auf der Initiative der Partnerländer und unterstützen diese in der eigenständigen Gestaltung sozialer Sicherungssysteme (*Ownership*). Die Erarbeitung von Optionen und Szenarien zum Ausbau sozialer Sicherung und zur Gestaltung von Sozialpolitik erfolgt bedarfsorientiert, länder- und kontextbezogen (Partnerorientierung). Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat im Förderbereich Soziale Sicherung und Sozialpolitik bisher die Umsetzung der Paris-Erklärung proaktiv vorangetrieben und Mechanismen wie das Konsortium zu Sozialer Absicherung im Krankheitsfall, die Providing for Health Initiative und die Geberabstimmung im OECD DAC POVNET Task Team on Social Protection and Empowerment entwickelt und unterstützt (Geberharmonisierung). Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt sowohl den Ausbau eigener Analysekapazitäten in den Partnerländern, als auch überregionale Instrumente zur Politikfolgenabschätzung (etwa PSIA) und zum Monitoring von Wirkungen (wie etwa über den *Social Protection Index* der ADB), die auch eine Vergleichbarkeit im Fortschritt der

Wirkungserreichung über Ländergrenzen hinweg erlauben (Wirkungsorientierung). Die Förderung von Trägern und Selbstverwaltungsorganisationen bildet und stärkt institutionelle Strukturen, die der öffentlichen Transparenz und Rechenschaftslegung zugute kommen (gegenseitige Rechenschaftspflicht).

Die von der Entwicklungspolitik geförderten Maßnahmen müssen sich außerdem an den Kriterien der Effizienz, der sozialen Gerechtigkeit und deren Nachhaltigkeit orientieren. Nicht selten stehen diese Ziele in einem Spannungsverhältnis zueinander. Im konkreten Fall des Förderbereichs soziale Sicherung besteht das Spannungsfeld darin, Ergebnissgerechtigkeit zu erreichen und gleichzeitig Leistungsgerechtigkeit (Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen) sowie Verteilungsgerechtigkeit und Solidarität nicht zu verletzen. Deshalb muss jeweils ein dem Länderkontext angepasster, konsensfähiger Kompromiss ausgehandelt werden.

Deutsche Entwicklungspolitik bringt sich – wo immer möglich – in Prozesse und Strukturen von Programmbasierten Ansätzen (PBA) wie *sector-wide approaches* (SWAPs) ein (insbesondere im Gesundheitsbereich). Wo es keine solchen Initiativen gibt, koordiniert Deutschland seine Entwicklungspolitik eng mit anderen Gebern.

Auf allen Ebenen und in allen Phasen sollten sich Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung und deren **Förderung durch Entwicklungspolitik an den von ihnen erhofften Ergebnissen orientieren und messen** lassen. Daher wirbt Deutschland für den Einsatz von überregionalen Methoden der Politikfolgenabschätzung (wie beispielsweise PIA/PSIA) und *monitoring*-Instrumenten im Bereich der sozialen Sicherung (wie beispielsweise dem *Social Protection Index* der ADB).

Die **Beteiligung nichtstaatlicher Akteure** an Planung, Umsetzung und Monitoring von Vorhaben ist eine wichtige Voraussetzung, um die Be-

rücksichtigung der Belange der Bevölkerung zu gewährleisten und um **Transparenz** herzustellen. Transparenz ist notwendig, um gegenüber der Öffentlichkeit im Entwicklungsland als auch gegenüber den Steuerzahlern im Geberland Rechenschaft abzulegen beziehungsweise sie ermöglicht, die Rechenschaftspflicht des Staates einzufordern.

4.2 Eigenverantwortung fördern, Partnerstrukturen stärken

Entwicklungspolitik will zur Verbesserung der Effektivität, Effizienz und sozialen Gerechtigkeit von sozialen Sicherungssystemen und deren Nachhaltigkeit beitragen. Zwangsläufig bedingt dies, die Kapazitäten der unterschiedlichen Träger sozialer Sicherungssysteme sowie derjenigen, die für die Gestaltung der Rahmenbedingungen zuständig sind zu stärken, und den Zielgruppen zu ermöglichen, ihre Bedürfnisse und Interessen einzubringen. Diese Stärkung wiederum muss auf allen Ebenen ansetzen: der **supranationalen Ebene** (auf der der Austausch über gute Beispiele erfolgt und regionale Integration vorangetrieben wird), der nationalen **Makro-Ebene** (auf der die Rahmenbedingungen sozialer Sicherungssysteme definiert werden), der **Meso-Ebene** (auf der insbesondere die verbandliche Selbstorganisation sozialer Sicherungssysteme stattfindet) und der **Mikro-Ebene** (auf der die Leistungen sozialer Sicherungssysteme erbracht werden).

Hauptzielgruppe deutscher Entwicklungspolitik im Bereich sozialer Sicherung sind arme und armutsgefährdete Menschen. Armutsgefährdet sind insbesondere Kinder (vor allem Waisen) und marginalisierte Jugendliche (zum Beispiel solche, die aufgrund des Todes der Elterngeneration die Verantwortung für die Familie, das heißt jüngere Geschwister, übernehmen müssen), minderjährige Mütter, allein erziehende Frauen, Minderheiten (unter anderem indigene Bevölkerungsgruppen, Migrantinnen und Migranten), Wit-

wen, alte Menschen, Kranke, und Menschen mit Behinderung. Stets können aber auch Menschen beziehungsweise gesellschaftliche Gruppen in die Förderung einbezogen werden, die nicht unmittelbar zu den Risikogruppen gehören, mit ihnen aber eine Solidargemeinschaft bilden und so die Aufrechterhaltung des Systems gewährleisten, so zum Beispiel bei nationalen Renten- und Krankenversicherungen. Grundsätzlich ist auf den Schutz bestehender und funktionierender informeller Solidargemeinschaften oder kollektiver Systeme zu achten.

Deutsche Entwicklungspolitik verfolgt auch im Bereich sozialer Sicherung einen institutionen übergreifenden Mehrebenenansatz und hat daher oft **mehrere Partner**.

Auf **supranationaler Ebene** wird mit internationalen und regionalen Organisationen kooperiert, die regionale Integration und Regulierung organisieren, regionalen Erfahrungsaustausch fördern oder beraten (zum Beispiel ASEAN, EAC, AU, CEPAL, ADB, IADB).

Auf der **nationalen Ebene** ist die Regierung im des jeweiligen Partnerlandes im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung für soziale Sicherheit erster Ansprechpartner.

Konkrete Kooperationen können hingegen auf staatlicher und nicht-staatlicher Ebene erfolgen mit

- Ministerien (unter anderem für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Finanzen, Planung, Statistik, Sozialentwicklung, Gender und/oder Frauen, Familie und Jugend) (Makro);
- Behörden und öffentlichen Körperschaften (unter anderem Sozialverwaltung, Sozialversicherungsanstalten, Krankenkassen, Sozialentwicklungsfonds, Versicherungsaufsicht) (Makro und Mikro);

- Kontroll- und Beschwerdeinstanzen (unter anderem Gerichtsbarkeit, nationale Menschenrechtsstrukturen, Ombudsstellen) (Makro);
- gesellschaftlichen und ökonomischen Interessenvertretern (unter anderem Gewerkschaften, Arbeitgebervereinigungen, Kirchen, Berufsverbände, Wohlfahrtsverbände, Versicherungsvereinigungen, Nichtregierungsorganisationen) (Meso);
- kommerziellen und kooperativen Versicherungen, Mikrofinanzinstitutionen, Netzwerken von Mikroversicherungen, Forschungs- und Trainingsinstituten, Genossenschaften, Wohlfahrtsverbänden und lokale Sozialentwicklungsfonds (Meso und Mikro);

Wichtige Dialogpartner und Mittler bei der Unterstützung der Zielgruppen sind zudem Nichtregierungsorganisationen inkl. Frauenorganisationen, Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen, religiöse Gemeinschaften und Gewerkschaften.

4.3 Synergien nutzen, Lösungen entwickeln: Förderinstrumente und Handlungsfelder

Die folgenden Ansätze und Instrumente in den genannten Schwerpunkten und Handlungsfeldern bieten lediglich den Orientierungsrahmen für die Aktivitäten der deutschen Entwicklungspolitik im Sektor soziale Sicherung. Weitere Optionen sind grundsätzlich denkbar. Die konkrete Ausgestaltung der Kooperation erfolgt im Dialog mit der Partnerregierung und oftmals im Rahmen von Programmansätzen, die mit dem Partner und anderen Gebern abgestimmt sind. Für die deutsche Entwicklungspolitik stehen dabei besonders der Armutsbezug der Maßnahmen sowie die Ausweitung auf den informellen Sektor im Vordergrund. Dabei ist stets zu prüfen, auf welchen Feldern Deutschland komparative

Vorteile vorweisen kann und welche Förderinstrumente die größtmöglichen gewünschten Wirkungen erwarten lassen.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass sich nach Region und Ländertyp Unterschiede in der inhaltlichen Schwerpunktsetzung ergeben. In **fortgeschritteneren Entwicklungsländern** (einschließlich Schwellenländer) lässt sich eine wichtige Rolle für Sozialversicherungen feststellen, da es dort vielfach eine bedeutende Anzahl von formell Beschäftigten gibt. Entsprechend bieten Ausbau und Reform bestehender sozialer Sicherungssysteme in Verbindung mit ergänzenden Grundsicherungsmaßnahmen wichtige Ansätze für die Zusammenarbeit. In **ärmeren Entwicklungsländern** hingegen ist ein großer Anteil der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft oder im nichtlandwirtschaftlichen informellen Sektor tätig ist. Hier müssen zum einen angepasste Lösungen sozialer Sicherung für den informellen Sektor gefunden werden, und zum anderen besonders arme und vulnerable Gruppen über Grundsicherung abgesichert werden (etwa über steuerfinanzierte Grundrenten oder Sozialtransfers). Wieder anders ist die Lage in **fragilen Staaten**, in denen der Staat nicht über die Kapazitäten beziehungsweise die Bereitschaft verfügt, angemessene öffentliche soziale Sicherungssysteme aufzubauen und zu unterhalten. Hier ist eine Unterstützung über zivilgesellschaftliche Strukturen sinnvoll, etwa in der Förderung von Sozialtransfers über nationale und internationale NROs oder durch die Unterstützung von Selbsthilfeinitiativen, zum Beispiel im Bereich Mikroversicherung (etwa gemeindebasierte Krankenversicherungen/Selbsthilfevereine auf Gegenseitigkeit). In den **Transformationsländern** schließlich ist der Anspruch auf staatliche Versorgung häufig so fest im öffentlichen Bewusstsein verankert, dass ein Übergang zu mehr Eigenverantwortung und individuell finanzierten Formen der sozialen Sicherung nur allmählich vollzogen werden kann. Entsprechend steht hier die effizienzorientierte Reform der bestehenden Systeme im Vordergrund.

Der Förderbereich soziale Sicherung ist ein **Querschnittsthema** im Rahmen der deutschen Entwicklungspolitik, das maßgeblich innerhalb der mit den Partnerländern vereinbarten Schwerpunkte *Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Gesundheit, Gute Regierungsführung und Ländliche Entwicklung* umgesetzt wird.

In dem **Schwerpunkt Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung** werden Vorhaben sozialer Sicherung unter anderem über systemische Beratung, über Förderansätze im Bereich Sozialpolitik oder in Form von *public private partnerships* in Zusammenarbeit mit der Versicherungswirtschaft durchgeführt. Im Bereich der Finanzsystementwicklung werden eine Reihe von Mikroversicherungsvorhaben durchgeführt, die gegen verschiedenste Risiken absichern. Darüber hinaus sind Arbeitslosenversicherungen und auch Grundsicherungsprogramme möglich und sinnvoll, die besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen die gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe erleichtern und wichtige Komponenten einer Strategie breitenwirksamer Wirtschaftsentwicklung sein können.

In dem **Schwerpunkt Gesundheit** geschieht dies insbesondere im Handlungsfeld soziale Absicherung im Krankheitsfall. Die technische und finanzielle Zusammenarbeit kann dabei den Aufbau sozialer oder gemeindebasierter Mikro-Krankenversicherungen umfassen, sowie Gutscheine für Gesundheitsdienstleistungen für besonders benachteiligte Gruppen, *public private partnerships* oder Unterstützung bei der Reform von Gesundheitsfinanzierungssystemen.

Im **Schwerpunkt Gute Regierungsführung** sind unter anderem Vorhaben zur Beratung der Partnerregierung bei der Einführung oder der Reform von sozialen Sicherungssystemen angesiedelt. Darüber hinaus werden Grundsicherungsprogramme entwickelt, deren Vorhandensein und Verfügbarkeit einerseits ein wichtiger Indikator von Guter Regierungsführung (im Sinne

von sozialer Kohäsion, Zugang zu Recht, partizipativer Teilhabe) sein kann, und die gleichzeitig durch ihre leistungsfähige und transparente Ausgestaltung zur weiteren Verankerung zentraler Elemente Guter Regierungsführung beitragen können.

Im **Schwerpunkt Ländliche Entwicklung** kommt vor allem die Absicherung von Risiken durch Naturkatastrophen und Ernteausfälle zum Tragen. Hinzu kommen Grundsicherungsvorhaben zur Verbesserung der sozialen Absicherung und der Ernährungssituation insbesondere der ländlichen Bevölkerung (zum Beispiel durch Gutscheine oder Sozialtransfers).

In Ländern, in denen **Budgethilfe** geleistet wird, soll die Notwendigkeit sozialer Sicherungssysteme im Rahmen des Politikdialogs betont und – wo möglich – in die Ausgabenprogramme aufgenommen. Dieses Engagement sollte durch Beratung flankiert werden. Als Anschubfinanzierung, zur Generierung von Evidenzen und in Ländern, in denen der Staat nicht die Kapazitäten beziehungsweise finanziellen Mittel hat, können leitlinienkonform und degressiv auch Kosten für den Zugang zu Basisdiensten übernommen werden.

Im Folgenden werden die **Förderinstrumente innerhalb der einzelnen Handlungsfelder** im Sektor soziale Sicherung genauer benannt, in denen die deutsche Entwicklungspolitik besondere Beiträge anbieten kann. Um der Vielzahl der Anknüpfungspunkte und Interventionsmöglichkeiten, die das Thema soziale Sicherung bietet, gerecht zu werden, sind an dieser Stelle unter dem Begriff „Handlungsfeld“ sowohl Unterbereiche sozialer Sicherung wie auch einzelne Instrumente und bestimmte Zielgruppen gesondert aufgeführt. Dabei ist zu bedenken, dass viele Handlungsfelder eng ineinander greifen. So ist die Grundsicherung beispielsweise ein wichtiges Handlungsfeld sowohl für die Alterssicherung als auch für Menschen mit Behinderungen.

Handlungsfeld soziale Absicherung im Krankheitsfall

Mittels des Aufbaus und der Reform von sozialen Krankenversicherungssystemen und steuerfinanzierten Gesundheitssystemen soll der Zugang ärmerer Bevölkerungsgruppen zu Gesundheitsdienstleistungen verbessert werden.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert die soziale Absicherung im Krankheitsfall mit folgenden Ansätzen: (i) Beratung, Fortbildung und Kapazitätsentwicklung, (ii) Austausch von Erfahrungen, (iii) Finanzierung von Strukturaufbau und -reform von Gesundheitsfinanzierungssystemen und (iv) Zugang zu Basisgesundheitsdiensten für vulnerable Gruppen, zum Beispiel durch die Bereitstellung von Gutscheinen für Gesundheitsdienstleistungen.

Handlungsfeld Alterssicherung

Die Absicherung alter Menschen kann über spezielle Sozialversicherungssysteme mit angepassten Zahlungs- und Leistungskonditionen, über kapitalgedeckte Systeme unter Beteiligung des Privatsektors, über steuerfinanzierte universelle Grundrentensysteme, sowie über die Kombination dieser Ansätze erfolgen.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert Alterssicherung über: (i) Beratung, Fortbildung und Kapazitätsentwicklung, (ii) Austausch von Erfahrungen und (iii) Finanzierung von Strukturaufbau und -reform von Alterssicherungssystemen. Dabei stehen nicht nur die monetären Leistungen der Sicherungssysteme im Vordergrund, es muss darüber hinaus berücksichtigt werden, wie ärmere alte Menschen verbesserten Zugang zu sozialen Grunddiensten erhalten können.

Handlungsfeld Menschen mit Behinderung

Moderne Konzeptionen sozialer Sicherung sind auf die aktive gesellschaftliche Inklusion von

Menschen mit Behinderungen (zum Beispiel physischen, sensorischen, intellektuellen oder psychischen Behinderungen) gerichtet. Hierzu gehören unter anderem Maßnahmen zur Eingliederung in Beschäftigung (berufliche Rehabilitation) sowie Maßnahmen, die eine möglichst umfassende gesellschaftliche Teilhabe dieser Menschen gewährleisten sollen. Unterstützung und Leistungen sollen Familienmitglieder beziehungsweise die jeweiligen Unterstützungspersonen einbeziehen.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert die Inklusion von Menschen mit Behinderungen über einen *twin-track approach*. Das bedeutet, es werden einerseits spezifische Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen durchgeführt, andererseits wird die Bekämpfung struktureller sozialer Ungleichheiten in alle strategisch wichtigen Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit integriert. Grundsätzlich geht es um (i) Beratung, Fortbildung und Kapazitätsentwicklung aller Akteure, (ii) Datenerhebung, Bereitstellung von Information und Austausch von Erfahrungen, (iii) Maßnahmen, die den Zugang für Menschen mit Behinderungen zu sozialen (Dienst-) Leistungen gewährleisten und (iv) Finanzierung von Strukturaufbau und -reform der entsprechenden Systeme. Konkret wird eine Einbindung von behinderten Menschen in die landesüblichen Systeme sozialer Sicherung angestrebt, unter der gleichzeitigen Berücksichtigung behinderungsbedingter Zusatzaufwendungen.

Handlungsfeld Absicherung gegen Naturkatastrophen und Ernteausfallrisiken

Für viele Menschen in Entwicklungsländern – insbesondere im ländlichen Raum – sind natürliche Risiken wie zum Beispiel Dürre und Ernteausfall, Sturm, Überschwemmung oder Erdbeben mindestens ebenso bedrohlich wie die Risiken Alter oder Krankheit.

Im Rahmen der Förderung von Mikroversicherungsansätzen erprobt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Ansätze zur Absicherung dieser Risiken. Beispiele sind Überflutungs- oder Wetter-Versicherungen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen und die soziale Absicherung der Haushalte erhöhen. Es ist weitere konzeptionelle Arbeit nötig, um besser abschätzen zu können, welche komplementären Instrumente der sozialen Sicherung sich eignen, um diese zum Teil sehr unterschiedlichen Risiken abzusichern. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert durch (i) Beratung, Fortbildung, Anschubfinanzierung insbesondere von Pilotansätzen und (ii) die Bereitstellung von Rücksicherungsfonds.

Handlungsfeld Sozialpolitik

Im Rahmen von Sozialpolitik wird die soziale Dimension nachhaltiger Entwicklung realisiert. Dabei sollte die Kohärenz und Abstimmung von verschiedenen sozialpolitischen Handlungsfeldern untereinander sowie mit anderen relevanten Politikbereichen, wie beispielsweise der Wirtschafts- und Fiskalpolitik, der Rechtspolitik und der Jugendpolitik gewährleistet werden.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert (i) sektorübergreifende Politikberatung mit einem Fokus auf die Einschätzung der sozialen und ökonomischen Wirkungen von Reformprozessen (Instrumente der Politikfolgenabschätzung wie PIA und PSIA befassen sich mit dem Verteilungsaspekten, der Anpassung des institutionellen Umfelds und den notwendigen strategischen Reformschritten), (ii) Beratung zu bürgerorientierter Sozialpolitik, die mit Verfahren der sozialen Rechenschaftslegung (Social Accountability) unterstützt wird und (iii) Ausbau der Methodenkompetenz in der Sozialpolitik (Verbesserung der Informationsbasis für Sozialpolitik, Professionalisierung von Verfahren des sozialen Ausgleichs und der friedlichen Bewältigung sozialer Konflikte und die Professionalisierung von Ausbildungsgängen der Sozialarbeit).

Handlungsfeld systemische Beratung zu Aufbau, Reform und Monitoring sozialer Sicherung

Viele Partnerländer benötigen Beratung, um die fiskalischen, gesetzlichen, regulatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen der sozialen Sicherung zu verbessern und den Gesamtkomplex der vorhandenen Sicherungssysteme systemisch zu gestalten. Gerade im Bereich soziale Sicherung soll ein Partnerland dauerhaft befähigt werden, die Situation und Bedarfe einer nachhaltigen Risikoabsicherung der Bevölkerung richtig einzuschätzen.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert in diesem Handlungsfeld (i) Fach- und Organisationsberatung, um den Bereich soziale Sicherung neu und umfassend zu gestalten, das heißt effizientere, transparentere, sozial und geschlechtergerechtere Strukturen zu schaffen, (ii) Fortbildung von Fach- und Führungskräften und internationale Dialogveranstaltungen, und (iii) einen sektorübergreifenden nationalen Politikdialog, der es ermöglicht, durch Einbeziehung relevanter Akteure mögliche politische Widerstände zu überwinden und umfassende Reformen zu erreichen.

Handlungsfeld Mikroversicherungen

Mikroversicherungen sind spezielle Finanzdienstleistungen für Arme und wirken komplementär zu öffentlichen Systemen der sozialen Sicherung, insbesondere dort, wo der Staat nicht in der Lage oder bereit ist, die öffentlichen Systeme sozialer Sicherung auf eine Mehrheit der Bevölkerung auszuweiten. Sie sind ein geeignetes Instrument der Absicherung von informell Beschäftigten und können auch von vergleichsweise armen Bevölkerungsgruppen in Anspruch genommen werden.

Für die Förderung von Mikroversicherungen gelten die folgenden Qualitätsmerkmale: (1) Finanzielle Tragfähigkeit, das heißt Versicherer und Vermittler operieren effizient und mittelfristig

ohne Unterstützung von außen, wodurch ein nachhaltiges Angebot garantiert wird. (2) Nachfrageorientierung, das heißt Mikroversicherungen werden gemäß der Nachfrage entwickelt sowie vertrieben und verbessern die Lebenssituation der Versicherten nachweisbar. (3) Breitenwirksamkeit, das heißt breite Bevölkerungsteile haben Zugang zu Mikroversicherungen.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert Kleinstversicherungen unter anderem durch: (i) Beratung, Austausch von Ideen und Know-how und Kapazitätsentwicklung, (ii) Finanzierung von Durchführbarkeits-, Produktplanungs- und Organisationsstudien für Träger von Kleinstversicherungssystemen, (iii) Fonds zur Gründung von Mikroversicherungen und Finanzierung der Kosten von *start-ups* und (iv) Risikoausgleichsfonds zu marktnahen Konditionen.

Handlungsfeld soziale Grundsicherung

Unter sozialen Grundsicherungssystemen versteht man Programme, die Transfers an alle Bewohnerinnen und Bewohner einer Region („universelle Transfers“) beziehungsweise an alle Bedürftigen („bedarfsgeprüfte Transfers“) auszahlen, um sicherzustellen, dass jede Bürgerin und jeder Bürger ihre/seine materiellen Grundbedürfnisse befriedigen kann. Grundsicherungsprogramme können als Sach- oder Geldleistungen erfolgen. Grundsicherungssysteme sollen insbesondere auf Personengruppen ausgerichtet sein, die von vorsorgebasierten Systemen der Risikoabdeckung nicht erfasst werden und/oder die nicht in der Lage sind, sich aus eigener Kraft aus der Armut zu befreien, wie zum Beispiel Kinder (Waisen) und Jugendliche, extrem Arme, Frauen aus armen und benachteiligten Verhältnissen, Menschen mit Behinderung und ältere Menschen. Grundsicherung kommt deshalb eine wichtige Rolle im Gesamtsystem der sozialen Sicherung zu.

Die Unterstützung durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit erfolgt durch (i) Beratung,

Fortbildung und Kapazitätsentwicklung, (ii) den Austausch von Erfahrungen, auch im Zuge von Dreieckskooperationen und (iii) in begrenztem Rahmen in der Finanzierung von Sozialtransfer-systemen und deren Infrastruktur. Als Anschubfinanzierung, zur Pilotierung und Generierung von Evidenzen und in Ländern, in denen der Staat nicht die Kapazitäten beziehungsweise finanziellen Mittel hat, können dabei auch leitlinienkonform und degressiv Kosten für Transfers übernommen werden. Dies gilt auch für *failing states*, die schnell stabilisiert werden sollen.

4.4 Strategische Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen und der EU

Der Aufbau umfassender, nachhaltiger Systeme sozialer Sicherung in unseren Partnerländern kann nur in enger, strategischer **Zusammenarbeit mit multilateralen und regionalen Organisationen** und der Europäischen Union erfolgen. Durch aktive Mitarbeit in der Europäischen Union, den Vereinten Nationen (insbesondere WHO und ILO), der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbank und der OECD macht die deutsche Entwicklungspolitik ihren Einfluss geltend und setzt sich sowohl im Sinne eines *agenda settings* wie auch in Abstimmungen über bestimmte Prozesse der Zusammenarbeit dafür ein, dass multilaterale Geber die Förderung sozialer Sicherung in ihren Mandaten und Instrumenten verstärken.

Neben den bereits genannten VN-Konventionen haben zahlreiche andere multilaterale Organisationen sich in **Konventionen und Erklärungen zur Förderung sozialer Sicherungssysteme** bekannt. Handlungsleitend sind unter anderem die ‚Konvention zu Sozialer Sicherheit (Mindeststandards)‘ von 1952 und ‚Equality of Treatment (Social Security) Convention‘ von 1962 der ILO. Diese Konventionen finden ihren Niederschlag in der 2001 verabschiedeten ‚Campaign on Social Security for All‘ und den ‚Social Security Resolu-

tion and Conclusions' der ILO von 2001. Die Resolution der Weltgesundheitsversammlung zu ‚Sustainable health financing, universal coverage and social health insurance' von 2005 ist ein spezifisches Regelwerk zur sozialen Absicherung im Krankheitsfall. 2007 haben zudem die G8 in der Gipfelerklärung von Heiligendamm zum Thema *Growth and Responsibility in the World Economy* beschlossen, soziale Sicherung als prioritäres entwicklungspolitisches Thema zu behandeln und Partnerländer beim Aufbau von angepassten Systemen der sozialen Sicherung zu unterstützen.

Einige **multilaterale Geber** haben ihr **Engagement im Bereich der sozialen Sicherung** in den letzten Jahren bereits deutlich ausgebaut. Die Weltbank und die regionalen Entwicklungsbanken fördern vor allem Gesundheits- und Rentenreformen sowie (konditionierte) Sozialtransferprogramme technisch und finanziell. Der United Nations Children's Fund (UNICEF) setzt sich seit einigen Jahren verstärkt für Sozialtransferprogramme für arme Familien in Entwicklungsländern ein, mit denen Kindern der Zugang zu Schule und Bildung ermöglicht werden soll. ILO und WHO verfügen über exzellente Expertise. ILO arbeitet umfassend zu sozialer Sicherung, die WHO zu sozialer Absicherung im Krankheitsfall.

Wichtig ist zudem die Kohärenz der Geberansätze zu stärken. Hierbei setzt sich die deutsche Entwicklungspolitik auch für eine **effiziente Vernetzung von bi- und multilateraler Entwicklungspolitik** vor allem in den Partnerländern selber ein. Besonders gefördert werden deshalb Initiativen zur Geberharmonisierung wie die Providing for Health (P4H) Initiative für soziale Absicherung im Krankheitsfall. Die deutsche Entwicklungspolitik ist gemeinsam mit Frankreich, der WHO, ILO und Weltbank bei der Umsetzung der P4H Initiative aktiv und strebt ihren Ausbau an.

4.5 Erfahrungen und komparative Vorteile einbringen: Instrumente im Verbund einsetzen

Der Bereich Soziale Sicherung ist für **alle Instrumente** der deutschen Entwicklungspolitik relevant. Eine komparative Stärke hat sie vor allem durch das Zusammenwirken **von Technischer und Finanzieller Zusammenarbeit**. So kann im Bereich Soziale Absicherung im Krankheitsfall die Beratung zur Ausweitung einer nationalen Krankenversicherung (TZ) mit der Subventionierung von bestimmten Leistungen für arme Bevölkerungsgruppen kombiniert werden (FZ). Im Bereich Grundsicherung kann etwa die Beratung zum Auf- und Ausbau eines konditionierten Sozialtransferprogramms (TZ) verknüpft werden mit einer Anschubfinanzierung von Sozialtransfers und dem Ausbau von sozialer Infrastruktur (FZ); letzteres ist notwendig weil soziale Dienste aufgrund der Nachfragestärkung durch Sozialtransfers vermehrt in Anspruch genommen werden.

Entwicklungspolitische **Akteure der Zivilgesellschaft** wie Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen und Kirchen, sind sehr aktiv bei Aufbau und Unterstützung sozialer Sicherungssysteme und verfügen zudem über gute Kanäle zu zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Partnerländern und deren Aktivitäten im Bereich der sozialen Sicherung. Sie sollten deshalb eng einbezogen werden. Eine zielgerichtete Kooperation bietet sich unter anderem in den Bereichen der gemeindebasierten Krankenversicherung und der sozialen Grundsicherung an.

Abkürzungen

ADB	Asian Development Bank
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	African Union
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CEPAL	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
DAC	Development Assistance Committee
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EAC	East African Community
EU	Europäische Union
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
G8	Gruppe der Acht
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
HIV	Human Immunodeficiency Virus
IADB	Inter-American Development Bank
IDS	Institute of Development Studies
ILO	International Labour Office
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDG	Millenium Development Goal
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
P4H	Providing for Health Initiative
PBA	Programmbasierter Ansatz
PPP	Public Private Partnership
PIA	Poverty Impact Analysis
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis
SK	Sektorkonzept
SSP	Schwerpunktstrategiepapier
SWAP	Sector-wide Approach
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
VN	Vereinte Nationen
WHO	World Health Organization

Quellen- und Literaturverzeichnis

ADB (2001): Social Protection Strategy, Manila.

BMZ (2007): Grundsätze der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft in der deutschen Entwicklungspolitik. BMZ Konzepte 157, Bonn.

BMZ (2008): Soziale Sicherungssysteme in Entwicklungsländern stärken. Armut bekämpfen – Globalisierung gerecht gestalten, Bonn.

GTZ (2005): Soziale Krankenversicherung. Beitrag zur internationalen entwicklungspolitischen Diskussion über umfassende Systeme der sozialen Sicherheit, Diskussionspapier, GTZ im Auftrag des BMZ, Eschborn.

GTZ (2006): Behinderung und Entwicklung. Ein Beitrag zur Stärkung der Belange von Menschen mit Behinderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Politikpapier, GTZ im Auftrag des BMZ, Eschborn.

GTZ (2006): Grundsicherung als globale Herausforderung, GTZ im Auftrag des BMZ, Eschborn.

GTZ (2008): Making Poverty Reduction Inclusive. Experiences from Cambodia, Tanzania and Vietnam. GTZ im Auftrag des BMZ, Eschborn.

GTZ-BAPPENAS (2008): Options for Social Protection Reform in Indonesia, Jakarta.

Human Rights Council of the United Nations (2009): Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Geneva.

ILO (2006): Changing the paradigm in social security. From fiscal burden to investing in people, Geneva.

ILO (2008): Can low-income countries afford basic social security? Social Security Policy Briefings, Paper 3, Geneva.

KfW (2007): Gutscheinsystem im Gesundheitsbereich. Erfahrungen der finanziellen Zusammenarbeit, Frankfurt am Main.

KfW (2008): Förderung der Entwicklungsländer. Soziale Sicherung, Frankfurt am Main.

KfW (2009): Förderung der Entwicklungsländer. Förderung von (Sozial-) Transfers durch die finanzielle Zusammenarbeit? Frankfurt am Main.

Künnemann, Rolf; Leonhard, Ralf (2008): Sozialgeldtransfers und Millenniumsentwicklungsziele – eine menschenrechtliche Betrachtung, FIAN, Bonn/StuttgArtikel

Loewe, Markus (2008): Positionen wichtiger politischer Akteure zum Thema soziale Grundsicherung, Brot für die Welt, StuttgArtikel

Loewe, Markus (2008): Soziale Sicherung, informeller Sektor und das Potenzial von Kleinstversicherungen. DIE, Bonn.

OECD (2007): Promoting Pro-Poor Growth, Paris.

OECD (2009): Is Informal Normal? Towards more and better jobs in developing countries, Paris.

OECD (2009): Making economic growth more pro-poor: The role of employment and social protection, Policy Statement (DCD/DAC(2009)14/REV2), DAC High Level Meeting 27 – 28 May, Paris.

Sabates-Wheeler, Rachel; Devereux, Stephen (2007): Social Protection for Transformation, in: *IDS Bulletin*, Vol. 38, Nr. 3, S. 23-28.

Samson, Michael et al. (2006): Designing and Implementing Social Cash Transfers, *FFPRI Press*, Capetown.

The World Bank (2001): New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century, Washington DC.

The World Bank (2003): Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World, Washington DC.

The World Bank (2006): Inequality of Opportunity and Economic Development. World Bank Policy Research Working Paper 3816, Washington.

The World Bank (2008): Bailing out the world's poorest, Policy Research Working Paper No. 4763, Washington DC.

The World Bank (2008): For Protection & Promotion. The design and implementation of effective safety nets, The World Bank, Washington DC.

The World Bank (2009): Conditional Cash Transfers. Reducing present and future poverty, Policy Research Report, Washington DC.

The World Bank (2009): Social Protection and Labor at the World Bank. 2000 – 2008, Washington DC.

VN-Menschenrechtsverträge (2009): Texte der neun zentralen Menschenrechtsverträge in deutscher Sprache: www.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show_page.php/_c-578/_nr-1/i.html, eingesehen am 12.06.2009.

Anhang

Anhang 1:

Handlungsfelder und Förderinstrumente deutscher Entwicklungspolitik im Bereich soziale Sicherung

Handlungsfelder	Schwerpunkte				Aktivitäten
	Nachhaltige Wirtschaftsförderung	Gesundheit	Ländliche Entwicklung	Gute Regierungsführung	
Soziale Absicherung im Krankheitsfall	X	X	X		Aufbau und Reform von Gesundheitsfinanzierungssystemen, die den Zugang ärmerer Bevölkerungsgruppen verbessern
Alterssicherung	X	X	X		Aufbau kontextbezogener Alterssicherungssysteme insbesondere zum Schutz der ärmeren Bevölkerungsgruppen und für verbesserten Zugang zu Gesundheitsleistungen im Alter.
Menschen mit Behinderung		X		X	Spezifische Maßnahmen zur Förderung von Menschen mit Behinderungen, Maßnahmen zur Bekämpfung struktureller sozialer Ungleichheiten und inklusive Gestaltung von nationalen Politiken.
Absicherung gegen Naturkatastrophen und Ernteausfallrisiken	X		X		Erprobung und Implementierung von Versicherungsansätzen, zum Beispiel Index-Wetter-Versicherungen zur Absicherung gegen klimabedingte Extremwetterereignisse.
Sozialpolitik	X	X		X	Sektorübergreifende Politikberatung zum Beispiel zur Einschätzung der sozialen Wirkung von Reformprozessen, zur kohärenten sozialpolitischen Gestaltung von Sektorpolitiken und zur bürger- und menschenrechtsorientierten Sozialpolitik.
Systemische Beratung	X	X	X	X	Verbesserung der fiskalischen, gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen und kohärente Gestaltung der Gesamtsysteme.
Mikroversicherungen	X	X	X		Aufbau komplementärer Versicherungssysteme für Arme und für Beschäftigte im informellen Sektor, unter Berücksichtigung deren besonderer Einkommensumstände und Bedarfe
Soziale Grundsicherung	X	X	X	X	Aufbau von Sozialtransfersystemen, die vor allem Haushalte unterstützen, die nur über ein eingeschränktes Selbsthilfepotenzial verfügen, zum Beispiel extrem Arme, Ältere, Menschen mit Behinderung.

Förderinstrumente								
Politikdialog	SWAP und PGF Finanzierung	Beratung	Aus- und Fortbildung	Anschubfinanzierung und Fondskapital	Investitionen in Sachkapital	public-private-partnerships	Feasibility-Studien	Vermittlung von Best practices
X	X ³	X	X	X	X	X	X	X
X	X	X	X	X		X	X	X
X		X	X		X		X	X
		X	X	X ⁴		X	X	X
X		X	X				X	X
X		X	X		X		X	X
X		X	X	X ⁵		X	X	X
X	X	X	X	X	X		X	X

3 für den Zugang armer Zielgruppen zu definierten Gesundheitsdienstleistungen

4 zur Schaffung von Rücksicherungsfonds

5 für die Gründung von Mikroversicherungen und zur Einrichtung von Risikoausgleichsfonds zu marktnahen Konditionen

Anhang 2:**Beiträge sozialer Sicherung zu den Millenniumentwicklungszielen**

Der Auf- beziehungsweise Ausbau von Systemen der sozialen Sicherung leistet wichtige Beiträge zur Erreichung der Millenniumentwicklungsziele (MDGs). Dies gilt im besonderen Maße für das MDG1, jedoch sind soziale Sicherungssysteme auch für die Erreichung der MDGs 2 – 7 von Relevanz:

MDG1 (Bekämpfung von Einkommensarmut):

- ⇨ **Absicherung der Ärmsten:** Soziale Sicherungssysteme verringern/vermeiden Armut bei Individuen, die in Armut leben und diese aus eigener Kraft nicht überwinden können.
- ⇨ **Schutz vor Verarmung:** Soziale Sicherungssysteme bewahren nichtarme Individuen und Haushalte davor, in Folge des Eintritts von Risiken zu verarmen.
- ⇨ **Ermöglichung von Investitionen:** Soziale Sicherungssysteme ermutigen arme und nichtarme Individuen und Haushalte, in Bildung, Gesundheit und produktives Sachkapital zu investieren, die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und dadurch ihre sozioökonomische Lage aus eigener Kraft zu steigern.
- ⇨ **Sicherstellung der Ernährung:** Soziale Sicherungssysteme tragen dazu bei, dass Menschen bei Eintritt von Risiken sich weiterhin hinreichend ernähren können.

MDG2 (universale Primarschulbildung für Jungen und Mädchen):

- ⇨ Soziale Sicherungssysteme tragen dazu bei, dass Eltern ihren Kindern den Schulbesuch ermöglichen können statt sie arbeiten lassen zu müssen.

MDG3 (Gleichstellung der Geschlechter):

- ⇨ Soziale Sicherungssysteme sind nicht automatisch geschlechtergerecht, doch die Bedeutung gerechten Zugangs und die Berücksichtigung der Unterschiede in den Erwerbsbiographien und Einkommensverhältnissen von Frauen und Männern werden bei der Bestimmung der Leistungen zunehmend berücksichtigt.
- ⇨ Sozialtransfers für arme Familien werden in der Regel an Frauen ausbezahlt, weil dies die Wahrscheinlichkeit der Verwendung für alle Haushaltsmitglieder und insbesondere die Kinder erhöht. Gleichzeitig stärkt dies die gesellschaftliche Position der Empfängerinnen und trägt zu ihrem Empowerment bei.

MDG4 (Senkung der Kindersterblichkeit):

- ⇨ Durch Maßnahmen der sozialen Sicherung – und hier insbesondere durch Ansätze der sozialen Absicherung im Krankheitsfall – können Eltern/Mütter die Kosten von Gesundheitsvorsorge und -fürsorge aufbringen und das Risiko von Kleinkindern reduzieren, an den Folgen einer unbehandelten Erkrankung zu sterben.

MDG5 (Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Müttern):

- ⇒ Analog zum Beitrag von sozialen Sicherungssystemen zur Erreichung von MDG4 können diese auch dazu beitragen, dass mehr werdende Mütter die Einrichtungen und Angebote zur Schwangerschaftsvorsorge nutzen können. Dadurch wird auch ein nachhaltiger Beitrag zur Senkung der Müttersterblichkeit geleistet.

MDG6 (Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten):

- ⇒ Systeme zur Einkommenssicherung aber insbesondere auch soziale Gesundheitsfinanzierung und die Sicherung des Zugangs zu gesundheitlicher Grundversorgung erweitern für ärmere Teile der Bevölkerung die Möglichkeiten sich gegen Krankheiten zu schützen beziehungsweise bei Erkrankung behandelt zu werden.

MDG7 (Sicherung ökologischer Nachhaltigkeit):

- ⇒ Der Verbrauch ökologischen Kapitals kann Teil einer Bewältigungsstrategie im Umgang mit sozialen Risiken sein. Soziale Sicherungssysteme können dazu beitragen, dass betroffene Haushalte nicht gezwungen sind natürliche Ressourcen (Böden, Wälder, Wasser et cetera) im Notfall zu übernutzen.

Herausgeber

**Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)**

Dienstsitz Bonn

Dahlmannstraße 4

53113 Bonn

Tel. +49 (0) 228 99 535 - 0

Fax +49 (0) 228 99 535 - 35 00

Dienstsitz Berlin

Stresemannstraße 94

10963 Berlin

Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0

Fax +49 (0) 30 18 535 - 25 01

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de

Redaktion

Judith Schwethelm, Stefanie Ruff

*Referat Armutsbekämpfung; Aktionsprogramm 2015; Kohärenz;
Sektorale und thematische Grundsätze*

Jutta Wagner

Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Verantwortlich

Dr. Ralf-Matthias Mohs

*Referat Armutsbekämpfung; Aktionsprogramm 2015; Kohärenz;
Sektorale und thematische Grundsätze*

Klaus Krämer

Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Gestaltung

Typo-Druck GmbH, Bonn

Stand

Juli 2009

