

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Thilo Hoppe, Ute Koczy, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/1278 –**

Förderung von sozialen Sicherungssystemen in Entwicklungsländern

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Förderung sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern muss zentraler Bestandteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sein. Das Recht auf soziale Sicherung ist in Artikel 22 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgeschrieben und im internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert. Soziale Sicherheit schließt dabei explizit Sozialversicherungen ein.

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung in der 16. Legislaturperiode in einem Antrag aufgefordert, die Entwicklungs- und Schwellenländer beim Aufbau und bei Reformen von sozialen Sicherungssystemen zu unterstützen und soziale Sicherung als Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu implementieren. Das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verfasste Sektorkonzept soziale Sicherung gibt einen guten Rahmen für die weitere Arbeit und spricht die wichtigsten Punkte an. Nun bedarf es einer konkreten Planung des BMZ, wie die Förderung sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern langfristig und nachhaltig umgesetzt werden soll.

1. Was hat die Bundesregierung unternommen, um die Forderung des Deutschen Bundestages (aus dem Jahr 2008 von den Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU/CSU und DIE LINKE. getragenen Antrag, Bundestagsdrucksache 16/7747) nachzukommen, die Bedeutung des Schwerpunktes soziale Sicherheit auch institutionell im BMZ zu verankern?

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat eine Referentinnen-/Referentenstelle für soziale Sicherung geschaffen. Unterstützt wird das BMZ durch das Sektorvorhaben „Aufbau und Integration von Systemen der sozialen Sicherung“.

2. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung seit der Aufforderung des Bundestages (Bundestagsdrucksache 16/7747) ergriffen, um die Förderung sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungs- und Schwellenländern inhaltlich und konzeptionell voranzutreiben und zu präzisieren?

Welche qualitativen Fortschritte wurden hierbei erzielt?

Die Bundesregierung ist sehr daran interessiert Entwicklungs- und Schwellenländern bei Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme zu unterstützen. Mit dem im Juli 2009 verabschiedeten Sektorkonzept Soziale Sicherung wurden die konzeptionellen Grundlagen geschaffen, um den Bereich soziale Sicherung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auszubauen. Zurzeit unterstützt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 15 Entwicklungs- und Schwellenländern mit einem Gesamtvolumen von rund 105 Mio. Euro (siehe auch Antwort zu Frage 9). Unter anderem in Indonesien, Kambodscha, Tansania, Kenia und El Salvador konnten mit deutscher Unterstützung große Fortschritte im Bereich soziale Sicherung erreicht werden. Exemplarisch illustriert dies der Beitrag der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Systeme zur sozialen Absicherung in Kenia. Dort entbinden 20 000 arme Frauen pro Jahr nun nicht mehr zu Hause sondern in einem Krankenhaus, wodurch weniger Mütter und Kinder bei der Geburt sterben. Das in Kenia mit deutscher Unterstützung entwickelte Programme der nachfrageorientierten Finanzierung von Mutter-Kind-Diensten ist zudem in nationale Modelle und Strategien überführt worden. Damit und mit anderen Maßnahmen konnte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Kenia Politik- und Strategieänderungen in den Bereichen Gesundheitsfinanzierung (u. a. Einführung eines an Prinzipien sozialer Gerechtigkeit ausgerichteten Krankenversicherungssystems), Versorgungsplanung, Dienstleistungen, Privatsektorbeteiligung, Dezentralisierung sowie eine gerechtere Verteilung von Haushaltsmitteln bewirken.

3. Wie bringt die Bundesregierung deutsche Expertise in den internationalen Diskurs über die Zukunft sozialer Sicherungssysteme ein, der organisationsübergreifend zum Beispiel durch die WHO, die ILO oder die Weltbank geführt wird?

Die Bundesrepublik Deutschland ist in allen diesen internationalen Organisationen als Mitglied vertreten. Über die Mitgliedschaft hinaus bringt sich die Bundesregierung auf vielfältige Art und Weise in den internationalen Diskurs zu sozialer Sicherung ein.

Im Kontext der OECD-DAC Gruppe PovNet beteiligt sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung z. B. aktiv und oftmals federführend an inhaltlichen Debatten und der konzeptionellen Ausgestaltung des internationalen Diskurses zu sozialer Sicherung.

Darüber hinaus unterstützt die Providing for Health-Initiative – partnerschaftlich getragen von Deutschland, Frankreich, der Internationalen Arbeitsorganisation, der Weltgesundheitsorganisation und der Weltbank – einen internationalen Austausch unter den wichtigsten bi- und multilateralen Gebern im Bereich soziale Absicherung im Krankheitsfall und Gesundheitssystemfinanzierung. Der diesjährige Weltgesundheitsbericht zu einem ähnlichen Thema (Financing universal health coverage) wird ebenfalls von der Bundesregierung fachlich und finanziell unterstützt.

Im europäischen Rahmen bringt sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung z. B. mit fachlicher Expertise und finanzieller Unterstützung bei der Erstellung des European Report on Development 2010 zum Thema soziale Sicherung ein.

4. Wie arbeitet die Bundesregierung mit internationalen Initiativen wie der „Access to insurance initiative“, „Providing for Health“ (p4h), „HelpAge International“ oder „Leapfrog Investments“ zusammen?

Die Bundesregierung ist Gründungsmitglied der Access to Insurance-Initiative und unterstützt diese als „Sponsor“. Das BMZ ist im Lenkungsorgan der Initiative vertreten, das Sekretariat der Initiative ist bei der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH angesiedelt.

Das BMZ unterstützt über einen Auftrag an die GTZ die Providing for Health-Initiative mit 3 Mio. Euro für den Zeitraum von Oktober 2008 bis April 2011. Mit dem deutschen Beitrag werden u. a. der bei der Weltgesundheitsorganisation angesiedelte deutsche Koordinator der Initiative sowie konkrete Beratungsaktivitäten in den Partnerländern finanziert. Zudem ist das BMZ aktiv in den Steuerungsgremien der Initiative vertreten.

Das BMZ unterstützt HelpAge International durch eine Funds-in-Trust-Maßnahme mit 1 Mio. Euro. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit erarbeitet HelpAge International in Subsahara Afrika wichtige Erkenntnisse zur Gestaltung von Alterssicherungssystemen (Effektivität, Finanzierung, Ausgestaltung). Basierend darauf berät HelpAge International nationale Regierungen dabei, Alterssicherung in das allgemeine soziale Sicherungssystem zu integrieren.

Die Bundesregierung ist über die KfW Bankengruppe an dem Mikroversicherungsfonds LeapFrog Investments beteiligt und mit einem Beitrag von 17 Mio. Euro (plus 3 Mio. US-Dollar aus Eigenmitteln der KfW Bankengruppe) der größte Anteilseigner von LeapFrog. Gemeinsam mit anderen öffentlichen und privaten Anteilseignern hat die Bundesregierung über die KfW Bankengruppe die Strukturierung des Fonds unterstützt und ist im Aufsichtsgremium des Fonds vertreten.

5. Hat die Bundesregierung, wie im Antrag 2008 gefordert, Konzepte sozialer Sicherung entwickelt, die sich vor allem auf besonders vulnerable Gruppen (z. B. Beschäftigte im informellen Sektor, (Aids-)Waisen oder alte Menschen) beziehen?

Das Sektorkonzept Soziale Sicherung geht explizit auf die besonderen Bedürfnisse vulnerabler Gruppen ein. So richtet sich das Handlungsfeld Mikroversicherungen auf im informellen Sektor Beschäftigte und das Handlungsfeld Grundsicherung vorwiegend auf Kinder (Waisen), Jugendliche, extrem Arme und Frauen. Im Handlungsfeld Menschen mit Behinderungen wird die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen unterstützt. Im Handlungsfeld Alterssicherung richtet sich der Blick auf ärmere alte Menschen und die Vermeidung von Altersarmut.

6. In welcher Weise will die Bundesregierung gewährleisten, dass Frauen in den Mittelpunkt sozialer Sicherheit gerückt werden und ihre Benachteiligung konsequent abgebaut wird?

Die Bundesregierung verfolgt einen gender-gerechten Aufbau universeller sozialer Sicherungssysteme. Bei der Ausgestaltung der einzelnen Vorhaben und Maßnahmen wird auf Geschlechtergerechtigkeit geachtet. Darüber hinaus werden Teilvorhaben und Maßnahmen durchgeführt, von denen speziell Frauen profitieren. In einem Grundsicherungsvorhaben in El Salvador wird z. B. der Sozialtransfer an die weiblichen Haushaltsvorstände ausgezahlt. Unter Anderem in Kenia profitieren Frauen in einem Vorhaben zur sozialen Absicherung durch Gutscheine für Gesundheitsdienstleistungen während der Schwangerschaft.

- a) Wie will die Bundesregierung Systeme sozialer Sicherung auf jene – oft informellen – Sektoren und Beschäftigungsfelder ausdehnen, in denen Frauen vorrangig beschäftigt sind?

Die Bundesregierung unterstützt ihre Partnerländer auf Anfrage dabei, den informellen Sektor in das bestehende System der sozialen Sicherung zu integrieren.

Viele Instrumente der deutschen Entwicklungspolitik im Bereich soziale Sicherung adressieren im Besonderen im informellen Sektor Beschäftigte wie z. B. Frauen. Mitglieder von gemeindebasierten Krankenversicherungen sind oftmals Frauen; als Empfänger von Sozialtransfers werden in vielen Ländern Frauen ausgewählt; Mikroversicherungen werden häufig im Textil- und Agrarsektor eingesetzt, wo vorwiegend Frauen beschäftigt sind.

Darüber hinaus beinhaltet der entwicklungspolitische Gender-Aktionsplan (2009 bis 2012) unter anderem den Schwerpunkt der wirtschaftlichen Stärkung von Frauen. Der Aktionsplan sieht zudem Maßnahmen zur stärkeren Einbindung des informellen Sektors vor.

- b) Wie gedenkt die Bundesregierung im Bereich der sozialen Sicherheit auf frauenspezifische Benachteiligungen (begrenzter Zugang zu existenzsichernder Erwerbsarbeit, fehlende rechtliche Gleichstellung, mangelnde Möglichkeiten der Organisation in eigenen Solidaritätsnetzen) zu reagieren?

Maßnahmen der sozialen Sicherung verringern oder vermeiden Einkommensarmut und Hunger, und ermöglichen so den abgesicherten Haushalten in Bildung, Gesundheit und produktives Sachkapital zu investieren. Dadurch wird die stärkere Beteiligung von Frauen und Mädchen an Bildung und Erwerbsarbeit gefördert, ihre Gleichstellung in der Gemeinde und ihre Fähigkeit, sich in Netzwerke einzubringen, gestärkt.

Zudem unterstützt die Bundesregierung den verbesserten Zugang zu existenzsichernden Erwerbsarbeit von Frauen, die Verbesserung der rechtlichen Gleichstellung, den Zugang zu rechtlicher Beratung sowie Möglichkeiten der Organisation in Solidaritätsnetzwerken in verschiedenen Partnerländern. Hierzu zählen unter anderem Vorhaben und Maßnahmen in Bangladesch, Kambodscha, Ägypten, Nigeria und Marokko.

- c) Wie bezieht die Bundesregierung konzeptionell den Umstand ein, dass insbesondere Frauen in den Entwicklungsländern von einer Erosion traditioneller Absicherungen betroffen sind?

Bei der Entwicklung von Konzepten und Förderung von Maßnahmen, die sich mit den Ursachen (z. B. Klimawandel) und Auswirkungen (z. B. Migration und Auseinanderdriften von Familien) der Erosion traditioneller Absicherungen beschäftigen, berücksichtigt die Bundesregierung die speziellen Bedürfnisse von Männern und Frauen gleichermaßen. Darüber hinaus werden für Frauen spezifische Maßnahmen ergriffen.

- d) Welche konkreten Konzepte hat die Bundesregierung zur nachhaltigen Verbesserung des sozialen Schutzes und der sozialen Sicherheit von Frauen entwickelt, insbesondere im Hinblick auf
- eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Maßnahmen zur rechtlichen Gleichstellung von Frauen im Eigentums-, Ehe- und Scheidungsrecht,
 - Programme zur rechts- und sozialpolitischen Beratung für Frauen,
 - Unterstützung von Frauenorganisationen zur Förderung von selbstorganisierten Solidaritätsnetzen und deren Vernetzung,
 - einen gender-sensitiven Ausbau der formellen Sicherungssysteme (z. B. Berücksichtigung von Mutterschutzleistungen etc.)?

Siehe Antwort zu den Fragen 6a und 6b.

- e) Gibt es Pläne der Bundesregierung, Systeme der sozialen Sicherung stärker mit dem von Frauen stark nachgefragten und erfolgreichen Konzept der Mikrofinanzierung und auch mit gemeinschaftsbasierten Versicherungen zu koppeln, wie es beispielsweise bei SEWA in Indien erfolgreich geschieht?

Die Bundesregierung hat den Aufbau des SEWA Netzwerkes in Indien in seiner frühen Aufbauphase gefördert. Aktuell wird SEWA bei der Weiterentwicklung des Angebots von Mikroversicherungen unterstützt. Bei der Verbreitung von Mikroversicherungen arbeitet die deutsche Entwicklungspolitik eng mit Mikrofinanzinstitutionen zusammen, und stärkt deren Kapazität, die Zielgruppe effektiv und effizient zu erreichen. Hierbei wird den besonderen Bedarfen von Frauen Rechnung getragen.

Mikroversicherung ebenso wie etwa gemeindebasierte (Mikro-)Krankenversicherungen sind Instrumente der Bundesregierung im Bereich soziale Sicherung.

Durch weitere Kooperationen mit Nichtregierungsorganisationen (z. B. in Bangladesch) hat die Bundesregierung erfolgreiche integrale Ansätze unterstützt, die extrem armen Familien und insbesondere Frauen den Zugang zu Mikrokrediten und Mikroversicherungen ermöglichen.

- f) Inwiefern gibt es in den Planungen der Bundesregierung ein auf Frauenbelange ausgerichtetes integriertes Konzept von Beschäftigungspolitik und sozialer Sicherung in den Entwicklungsländern?

Das BMZ-Diskurspapier „Strategies for Employment Promotion in Development Cooperation“ (2007) verweist auf die besondere Rolle von Frauen.

- g) Sind soziale Sicherungssysteme (vor allem Krankenversicherungssysteme) Teil der Strategie der Bundesregierung zur Erreichung der MDGs 4 und 5 (MDG = Millennium Developments Goals)?

Grundsätzlich werden die Millenniumsentwicklungsziele im Rahmen länderspezifischer Strategien erreicht. In diesem Kontext können soziale Sicherungssysteme einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der MDGs 4 und 5 leisten (siehe auch BMZ Sektorkonzept „Gesundheit in der deutschen Entwicklungspolitik“).

- h) Wie schätzt die Bundesregierung die Auswirkungen sozialer Sicherungssysteme auf die Erreichung der MDGs 4 und 5 (Kinder- und Müttergesundheit) ein?

Siehe Antwort zu Frage 6g.

7. Welche Strategie hat die Bundesregierung, um zukünftig die Finanzierung der Förderung sozialer Sicherung international zu sichern, und welche nationale Zielgröße strebt die Bundesregierung zur Förderung der sozialen Sicherung in Entwicklungsländern an?

Die Finanzierung laufender Kosten der sozialen Sicherung ist primär Aufgabe der Schwellen- und Entwicklungsländer selbst. Die Bundesregierung kann Unterstützung bei der Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherung leisten.

Im Interesse einer weiteren Steigerung der Effizienz und Wirksamkeit der deutschen Entwicklungspolitik wurde das Zielgrößensystem des BMZ konsolidiert und die Zielgröße soziale Sicherung im Dezember 2009 abgeschafft. Ein BMZ-internes Monitoring wird weiterhin sicherstellen, dass das geplante und aktuelle Vorhabenvolumen bekannt ist und gegebenenfalls unterstützende Maßnahmen zur weiteren Stärkung des Bereichs soziale Sicherung eingeleitet werden können.

8. Wie unterstützt die Bundesregierung den Prozess der Bewusstseinsbildung in Regierungen und Bevölkerungen in vielen Partnerländern im Hinblick auf die Etablierung sozialer Sicherungssysteme?

Die Bundesregierung unterstützt den Prozess der Bewusstseinsbildung hinsichtlich Systemen der sozialen Sicherung auf vielfältige Weise:

- Kooperationen mit Nichtregierungsorganisationen wie HelpAge International (siehe auch Antwort zu Frage 4) und anderen Akteuren in Partnerländern bei der Schaffung und Publikationen von Evidenzen zu sozialen Sicherungssystemen im jeweiligen Länder-/Regionalkontext;
- Ausbildungsprogramme für junge Führungskräfte öffentlicher Verwaltungen, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft (z. B. das International Leadership Training Soziale Sicherung von InWEnt);
- Unterstützung des Reformdialoges innerhalb der Partnerregierungen (z. B. Interessensausgleich verschiedener Sektorministerien und anderer gesellschaftlich relevanter Gruppen);
- im Bereich Mikroversicherung gibt es Programme, die arme Menschen über die Funktionsweise und Vorteile von Versicherungen sowie über ihre Rechte und Pflichten informieren („insurance literacy“ – z. B. in Ghana, Tansania und Indonesien).

9. Wie und mit welchen Entwicklungs- und Schwellenländern arbeitet die Bundesregierung zusammen, um Konzepte und konkrete Maßnahmen langfristiger sozialer Sicherung zu entwickeln, die auf die Bedingungen in den Partnerländern zugeschnitten sind?

Im Rahmen von EU Twinning Projekten unterstützt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Verwaltungsaufbau in den Twinning-Partnerländern auch um Konzepte zur langfristigen sozialen Sicherung zu entwickeln und zu fördern.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützt aktuell fünfzehn Entwicklungs- und Schwellenländern beim Auf- und Ausbau langfristiger sozialer Sicherungssysteme. Im Bereich soziale Absicherung im Krankheitsfall werden Vorhaben in Kambodscha, der Mongolei, Tansania und Kenia durchgeführt. Zusätzlich agiert die Providing for Health-Initiative global. Im Bereich Alterssicherung leistet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Unterstützung in Indien, Namibia und über HelpAge International in Subsahara Afrika. Vorhaben zu Mikroversicherungen werden in Indien, Indonesien, auf den Philippinen und über den in Asien und Afrika aktiven LeapFrog Mikroversicherungsfonds durchgeführt.

Systemische Beratung zu sozialer Sicherung und Sozialpolitik findet aktuell in Indien (Pilotvorhaben im Bundesstaat Karnataka), Indonesien, Vietnam, Südostasien und Zentralasien statt. Im Rahmen von Vorhaben der sozialen Sicherung werden Menschen mit Behinderungen insbesondere in Chile, Indien und Vietnam adressiert. Zur sozialen Grundsicherung unterstützt das BMZ in Indonesien, Vietnam, Kenia, Simbabwe und El Salvador.

10. Wie stark ist die Nachfrage bei den Partnerländern nach Beratung und Unterstützung von deutscher Seite zum Aufbau von sozialen Sicherungssystemen?

Besitzt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit genügend Kapazitäten, um Anfragen zeitnah bedienen zu können?

Grundsätzlich werden mit jedem Partnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit maximal drei thematische Schwerpunkte vereinbart. Daraus ergibt sich, dass Partnerländer meist nur dann ihrer Nachfrage nach Unterstützung im Bereich soziale Sicherung Ausdruck verleihen, wenn die vereinbarten Schwerpunkte eine Kooperation hinsichtlich sozialer Sicherung zulassen. Dies können u. a. die Schwerpunkte Gesundheit, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, ländliche Entwicklung sowie gute Regierungsführung und Dezentralisierung sein.

Die Bundesregierung arbeitet darüber hinaus nachfrageorientiert und schafft die notwendigen Kapazitäten im Bedarfsfall.

Aus Nord- und Westafrika inklusive der Sahelzone hat das BMZ bislang keine Nachfragen nach Unterstützung beim Aufbau von sozialen Sicherungssystemen erhalten.

Aus Zentralafrika gab es Anträge aus Kamerun und Ruanda auf Beratung beim Aufbau kommunaler Krankenkassen. Diese Nachfrage bedient das BMZ im Rahmen der Zusammenarbeit mit beiden Ländern im Gesundheitsbereich.

Darüber hinaus unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Ostafrika die Länder Tansania und Kenia im Bereich soziale Krankenversicherung, einem wichtigen Teilbereich der Förderung sozialer Sicherungssysteme, und besitzt daher Kapazitäten, um Anfragen zeitnah und flexibel bedienen zu können.

Im südlichen Afrika gibt es ebenfalls Nachfrage nach sozialen Sicherungssystemen, insbesondere in Namibia, Malawi und Mosambik. Kapazitäten im Falle von Nachfragen auf Partnerseite sind vorhanden.

In Südostasien (Indonesien, Kambodscha, Philippinen, Vietnam), Südasien (Indien) und Zentralasien (Kirgisistan, Tadschikistan, Usbekistan) besteht Nachfrage nach Unterstützung zum Auf- und Ausbau von sozialen Sicherungssystemen. Diese Nachfrage kann durch die Kapazitäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bedient werden.

In Lateinamerika gibt es Nachfrage aus Bolivien und Peru zu Maßnahmen der sozialen Sicherung. Auch hier sind die Kapazitäten zur Bewältigung der Nachfrage gegeben.

11. Welche Entwicklungs- und Schwellenländer hat die Bundesregierung bzw. die GTZ in den letzten 2 Jahren beim Aufbau sozialer Sicherungssysteme beraten bzw. unterstützt?

In welcher Form fand die Beratung bzw. Unterstützung jeweils statt?

Siehe Antwort zu Frage 9.

12. Welche Konzepte sozialer Grundsicherung favorisiert die Bundesregierung und warum?

Die Bundesregierung ist offen für alle Formen der sozialen Grundsicherung. Die Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherung, inklusive der sozialen Grundsicherung, reflektiert politische Priorisierungen und gesellschaftliche Diskurse und ist daher vom Partnerland vorzunehmen. Anfragen aus Partnerländern auf Unterstützung werden ergebnisoffen geprüft und richten sich an den Rahmenbedingungen und Möglichkeiten vor Ort aus.

- a) Wie unterstützt die Bundesregierung eine langfristige, sich im Partnerland selbst tragende Finanzierung einer allgemeinen Grundsicherung im Rahmen der ILO-Ziele zur Einführung sozialer Grundabsicherung für Kinder, alte Menschen, und Menschen mit Behinderungen?

Seit Ende 2006 wirbt Deutschland in der ILO und in den Vereinten Nationen für eine Initiative, die bestehenden ILO-Übereinkommen zur sozialen Sicherheit um ein Fundament („Social Protection Floor“) bestehend aus den Grundversorgungselementen

- grundlegende Einkommenssicherheit für Arme und Hilfebedürftige im arbeitsfähigen Alter,
- medizinische Basisversorgung für alle,
- Leistungen für bedürftige Familien mit Kindern im Zusammenhang mit Schul- und Ausbildung sowie
- Grundversorgung für alte Menschen und Menschen mit Behinderung bzw. bei Erwerbsunfähigkeit

zu ergänzen.

Vorrangiges Ziel der Initiative ist es, Entwicklungs- und Schwellenländer in die Lage zu versetzen, zumindest die o. g. Basissysteme der sozialen Sicherung zu installieren. Entsprechend ihrer sozioökonomischen Bedingungen und nationalen Entwicklungsplanung, können die Entwicklungs- und Schwellenländer entscheiden, welche dieser Grundversorgungselemente der gesamten Bevölkerung eines Landes auf universeller Basis gewährt werden können. Die nationalen Anstrengungen können u. a. durch länderspezifische technische Hilfe und Beratung der ILO begleitet werden und so die Grundlage dafür schaffen, umfassendere Systeme der sozialen Sicherung zu entwickeln.

Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung im hohen Maße dafür eingesetzt, dass das Konzept bei den Vereinten Nationen anerkannt wird. Der Aufbau von sozialen Basissystemen wurde in 2009 vom Chief Executive Board for Coordination der Vereinten Nationen als eine entscheidende Säule der Bekämpfung der Auswirkung der Finanzkrise anerkannt.

Um diesen innovativen Ansatz der ILO zu flankieren hat die Bundesregierung in 2008/2009 Projekte zur Verbesserung der Ausbildung im Finanzmanagement von sozialen Sicherungssystemen in Afrika und zur Ausdehnung des Sozial-schutzes für afrikanische Wanderarbeitnehmer und ihre Familienangehörigen gefördert.

- b) Welche Bedeutung und Relevanz misst die Bundesregierung dabei beitragsfinanzierten und nichtbeitragsfinanzierten Systemen in Bezug auf besonders vulnerable Zielgruppen und deren soziale Lage zu?

Grundsätzlich begrüßt die Bundesregierung Ansätze der Eigenvorsorge (z. B. beitragsfinanzierte Ansätze); besonders vulnerable Gruppen können durch zeitlich befristete und gegebenenfalls an Auflagen gebundene nichtbeitragsfinanzierte Maßnahmen der sozialen Sicherung unterstützt werden.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die Rolle von Social Cash Transfers zur Armutsreduktion in Entwicklungsländern?

Social Cash Transfers spielen neben anderen Instrumenten der sozialen Sicherung eine wichtige Rolle bei der Armutsreduzierung in Entwicklungsländern. Sie können dazu beitragen in besonders armen und verwundbaren Haushalten sowohl die Ernährungssituation zu verbessern als auch den Zugang zu Gesundheit und Bildung zu ermöglichen bzw. zu verbessern. Darüber hinaus ermöglichen Social Cash Transfers kleinere Investitionen und tragen somit zur Stärkung des Selbsthilfepotentials bei.

- a) Gibt es nach Meinung der Bundesregierung erkennbare Unterschiede in der Wirkung von SCT-Projekten oder -Programmen in Mittel- und Niedrigeinkommensländern?

Gegebenenfalls welche?

Die Wirkung von Social Cash Transfers hängt grundsätzlich von der Höhe der Transfers und der Anzahl der Empfängerhaushalte (Breitenwirksamkeit) ab. In Niedrigeinkommensländern ist jedoch der Bedarf und die zu erwartende Breitenwirksamkeit von Social Cash Transfers höher als in Mitteleinkommensländern.

- b) Hält die Bundesregierung nur umfassende Programme (wie z. B. bolsa familia in Brasilien) für aussagekräftig oder auch Einzelprojekte (wie z. B. das in Kalomo, Zambia, von 2005 bis 2007 von der GTZ durchgeführte)?

Programme wie Bolsa Família sind aufgrund ihrer Breitenwirksamkeit von hoher Bedeutung. Einzelprojekte, wie das in Kalomo (Sambia), können als Pilotvorhaben wertvolle Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge, Umsetzungsmodalitäten, Bedarfe etc. liefern, die für eine landesweite Ausdehnung wichtig sind.

- c) Welche ähnlich angelegten Projekte hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bisher durchgeführt oder tut es noch?

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützte und unterstützt konditionierte und nichtkonditionierte Social Cash Transfer Programme in El Salvador, Paraguay, Simbabwe und Indonesien.

- d) Hat es bezüglich des Projekts in Kalomo Evaluationen seitens der deutschen EZ gegeben, sind diese öffentlich zugänglich, und wie beurteilt die Bundesregierung sie?

Es gibt verschiedene Evaluierung, u. a. des Ministry of Community Development and Social Services (MCDSS) und der GTZ, die auch öffentlich zugänglich sind (www.socialcashtransfers-zambia.org/, www.gtz.de).

Die Evaluierung zeigt, dass mit dem Projekt in Kalomo wesentlich zur Armutsreduktion in den Empfängerhaushalten beigetragen werden konnte: es verbesserte sich die Ernährungssituation und der Zugang zu Gesundheits- und Bildungseinrichtungen. Das Projekt hat zudem die Selbsthilfekräfte der Empfängerhaushalte aktiviert und lokale Wirtschaftskreisläufe gestärkt.

- e) Warum wurde das Projekt in Kalomo nicht von deutscher Seite fortgeführt, und wie beurteilt die Bundesregierung die Fortführung unter Leitung von Care International?

In Absprache mit der Regierung und anderen Gebern im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung (zur Senkung der Transaktionskosten für die Partnerseite in Sinne der Paris Agenda und des einschlägigen EU-Ratsbeschlusses vom Mai 2007) konzentriert sich die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Sambia seit 2006 auf die Bereiche Wasser- und Sanitärversorgung, Dezentralisierung und Demokratisierung, Staat und Zivilgesellschaft.

Die Erfahrungen, die durch das von Deutschland unterstützte Pilotvorhaben gewonnen werden konnten, wurden im Rahmen einer Übergangsphase an die sambische Regierung und die im Sektor weiterhin aktiven Geber (insbesondere Großbritannien/DFID) weiter gegeben. Die direkten deutschen Aktivitäten im Bereich soziale Sicherung wurden 2007 vollständig an Großbritannien/DFID übergeben. Das Projekt wird erfolgreich von DFID, UNICEF; ILO und Irish Aid fortgeführt.

Deutschland unterstützt und verfolgt soziale Sicherung in Sambia weiter indirekt durch die Gewährung allgemeiner Budgethilfe. Dadurch wird die Eigenverantwortung der sambischen Regierung in der Umsetzung ihrer nationalen Entwicklungsstrategie, die auch ein Kapitel zu sozialer Sicherung enthält, gestärkt. Über den die Budgethilfe begleitenden Politikdialog und die Beratung des Finanzministeriums wirkt die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit zudem daraufhin, dass sich die in der nationalen Entwicklungsstrategie geäußerten Prioritäten der sambischen Regierung (zu der auch soziale Sicherung gehört) auch in entsprechenden Haushaltsallokationen widerspiegelt.

- f) Hat sich nach Meinung der Bundesregierung insbesondere das Auswahlkriterium der Berechtigten im Kalomo-Projekt (Familien ohne arbeitsfähige(n) erwachsene(n) Ernährerin/Ernährer) bewährt?

Die erwähnte Zielgruppe besteht aus den ärmsten Haushalten in den ausgewählten Distrikten. Bereits geringe Transfers können hier signifikante Wirkungen in Bezug auf Armutsbekämpfung entfalten, z. B. gehen Kinder wieder zur Schule und integrieren sich besser, die Gesundheits- und Ernährungssituation verbessert sich, Transportkosten zur nächsten Krankenstation können bezahlt werden etc.

Grundsätzlich unterstützt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die Partnerländer bei der bestmöglichen Identifizierung der Zielgruppen.

- g) Gibt es nach Meinung der Bundesregierung relevante verallgemeinerbare Unterschiede in der Wirkung von „unconditional“ oder „conditional SCT“?

Die Frage, ob Social Cash Transfers konditioniert oder unkonditioniert vergeben werden sollten, liegt im Ermessen des Partnerlandes. Die bisherigen Erfahrungen mit Social Cash Transfers zeigen keine verallgemeinerbaren Unterschiede in den Wirkungen von konditionierten und nichtkonditionierten Programmen.

14. Ist der Bundesregierung das Basic Income Grant (BIG)-Projekt in Otjivero/Omitara (Namibia) bekannt, das von zivilgesellschaftlichen Organisationen auf Spendenbasis durchgeführt wird, und wie beurteilt die Bundesregierung die Ergebnisse?

Das Basic-Income-Grant-(BIG)-Projekt in Otjivero/Omitara (Namibia) ist der Bundesregierung bekannt. Für eine Beurteilung der Ergebnisse durch die Bundesregierung muss vom Projektträger noch die Schlussevaluierung vorgelegt werden. Ein Angebot der Bundesregierung über eine Unterstützung des Monitorings und einer Evaluierung wurde von den Projektträgern nicht angenommen.

- a) Ist der Bundesregierung bekannt, dass die von der namibischen Regierung einberufene Steuerkommission (Namibian Tax Consortium) 2002 einen Vorschlag für ein allgemeines BIG-Programm für die gesamte namibische Bevölkerung vorgeschlagen und dessen Kosten berechnet hat?

Die Idee eines BIG-Programms wurde 2002 von einer durch die namibische Regierung benannten Kommission (NAMTAX) in die Diskussion gebracht. Befürworter des Grundeinkommens gehen davon aus, dass BIG den namibischen Staat zwischen 2 und 4 Prozent des Bruttoinlandproduktes kosten würde. Die namibische Regierung geht davon aus, dass bei einer landesweiten Einführung von BIG zusätzliche Steuermittel in einem Umfang von knapp 10 Prozent des Staatshaushaltes generiert werden müssen, was die namibische Regierung als nicht finanzierbar bewertet.

- b) Hat es seitens irgendwelcher namibischer Stellen bezüglich des Namtax-Vorschlages oder des Otjivero-Projekts Kontakte zur Bundesregierung oder der deutschen EZ gegeben, und wie hat sich die deutsche Seite positioniert?

Es hat bislang weder eine Beteiligung, noch Anfragen zur Unterstützung des BIG-Ansatzes seitens der namibischen Regierung gegeben. Die deutsche Botschaft Windhuk und das BMZ verfolgen den BIG-Ansatz aufmerksam. Es kam in der Vergangenheit mehrfach zu Kontakten mit dem namibischen Bischof Kameeta, der zu den Initiatoren des Vorhabens zählt.

Grundsätzlich problematisch beurteilt die Bundesregierung die nachhaltige Finanzierbarkeit des BIG-Ansatzes. Das BIG-Projekt in Otjivero wurde nach zwei Jahren aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen beendet.

- c) Ist der Bundesregierung bekannt, dass Namibia diesbezüglich Verhandlungen u. a. mit der Weltbank geführt hat?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass auch die Weltbank das BIG-Pilotprojekt aufmerksam verfolgt und die Thematik auch Eingang in die Gespräche zwischen der namibischen Regierung und der Weltbank u. a. im Rahmen der Erstellung und Fortschreibung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien gefunden hat. So wird schon seit langen auch der Aufbau eines „Internationalen Sozialfonds“ diskutiert. Da Namibia kein Least Development Country ist, kann Namibia von der Weltbank (und anderen internationalen Gebern) nur Kredite und keine Zuschüsse erhalten. Dies macht die Finanzierung derartiger Ansätze durch die Weltbank für die namibische Regierung wenig attraktiv.

- d) Hat es in der Weltbank Entscheidungen diesbezüglich gegeben, an denen die deutsche Seite beteiligt war?

Wie hat sie sich gegebenenfalls dabei verhalten?

Der Bundesregierung liegt weder eine Förderanfrage der Weltbank zu dem BIG-Ansatz vor, noch ist der Bundesregierung zu einer Stellungnahme seitens der Weltbank aufgefordert worden.

- e) Ist die Bundesregierung bereit, die Fortführung des Projekts und entsprechende zivilgesellschaftliche Bemühungen gegebenenfalls zu unterstützen?

Die Bundesregierung unterstützt im Rahmen ihrer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich Vorhaben, die den Prioritäten und Möglichkeiten der Partnerregierungen entsprechen. Diese Voraussetzungen sind hier nicht gegeben (siehe Antwort zu Frage 14a).

15. Plant die Bundesregierung die verstärkte Förderung privater Krankenversicherungen in Entwicklungsländern, und wenn ja, in welcher Form?
- a) Welche Rolle würde hier der deutschen Versicherungswirtschaft zukommen?

Die deutsche Versicherungswirtschaft trägt bereits im Rahmen von Public Private Partnerships durch die Entwicklung von angepassten Mikroversicherungsprodukten für arme Bevölkerungsgruppen im informellen Sektor zu einer nachhaltig verbesserten sozialen Absicherung bei. Wie im Sektorkonzept Soziale Sicherung dargelegt, bedarf es für eine umfassende Absicherung im Krankheitsfall eine enge Koordination und Abstimmung von öffentlichen, gemeindebasierten, genossenschaftlichen und privatwirtschaftlichen Ansätzen.

- b) Plant die Bundesregierung die Förderung privater Mikro-Krankenversicherungen in Entwicklungsländern (Zuschnitt auf Arme, kleiner Beitrag, geringe Leistungen), und wenn ja, in welcher Form?

Die Bundesregierung sieht die Förderung privater Mikrokrankenversicherungen in Entwicklungsländern als zukünftiges Betätigungsfeld.

Über ihre Beteiligung am LeapFrog Mikroversicherungsfonds (siehe Antwort zu Frage 4) unterstützt die Bundesregierung in Zukunft auch den Auf- und Ausbau privater Mikrokrankenversicherungen. Krankenversicherungen gehören zu den am stärksten nachgefragten Versicherungsprodukten in Entwicklungsländern und LeapFrog hat konkrete Pläne für Investitionen in diesem Bereich in unterschiedlichen Ländern.

- c) Welche Konzepte verfolgt die Bundesregierung, um bei privaten Krankenversicherungen den Ausschluss Armer und Mittelloser zu verhindern?

Die langjährigen Erfahrungen der Mikrofinanzierungen haben gezeigt, dass arme Menschen Bankkunden sein können. Das gleiche trifft auf Versicherungen zu und die deutsche Bundesregierung ist optimistisch, dass Mikroversicherungen und auch Mikrokrankenversicherungen eine große Anzahl armer Menschen erreichen werden. Marktbasierte Ansätze stoßen an ihre Grenzen, wenn Menschen mit sehr hohen Krankheitsrisiken oder ohne jegliches monetäres Einkommen versichert werden sollen. Hier sind andere Absicherungsmechanismen wie Social Cash Transfers sinnvoll. Die Erfahrungen zu privaten Mikrokrankenversicherungen weltweit sind jedoch im Vergleich zur Mikrofinanzierung noch sehr neu. Die Bundesregierung steht im engen Dialog mit internationalen Experten und Organisationen, zum Beispiel im Microinsurance Network, und treibt das Thema aktiv voran.

- d) Welche Konzepte verfolgt die Bundesregierung, um eine negative Risikoauslese zu verhindern und gerade Kranken oder Menschen mit hohem Krankheitsrisiko den Zugang zu ermöglichen?

Siehe Antwort zu Frage 15c.

16. Plant die Bundesregierung die verstärkte Förderung lokaler, solidarischer, gemeinschaftsbasierter Krankenversicherungen (z. B. nach dem Modell der „santé mutuelle“ in Ruanda)?

Die Bundesregierung ist grundsätzlich offen für die Prüfung entsprechender Anfragen von Partnerregierungen.

- a) Wie beurteilt die Bundesregierung die Entwicklung einer „caisse communautaire de solidarité“ im Raum Thiès (Senegal) und die Weiterentwicklung zu einer „mutuelles de santé“ samt den Auswirkungen auf die Gesundheitsversorgung in der Region?

Das Beispiel der Region Thiès zeigt die Relevanz lokaler Ansätze in der Entwicklung eines Krankenversicherungssystems. Der partizipative Ansatz fördert die Akzeptanz und das Verständnis von Krankenversicherungen in der Bevölkerung und stärkt langfristig die Kompetenzen der beteiligten Akteure.

- b) Sieht die Bundesregierung in diesen Ansätzen auch eine Möglichkeit mittelfristig den Ausbau zu einer universellen, verpflichtenden Krankenversicherung zu schaffen?

Mutuelles bieten eine Möglichkeit, die Gesundheitsversorgung besonders in ländlichen Gebieten, in einem ersten Schritt dezentral zu verbessern. Dem stehen als größte Herausforderungen vor allem Defizite im Management der Versicherungen sowie niedrige Abdeckungsraten entgegen. Regionale Kompetenzzentren, wie sie von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bereits in mehreren afrikanischen Ländern nach dem Centre for Health Insurance Competence (CHIC)-Modell gefördert werden, können hier durch Vernetzung und Professionalisierung der gemeindeförmigen Organisationen einen wichtigen Beitrag zu Ausbreitung und Nachhaltigkeit von Krankenversicherungen spielen.

- c) Wie könnte ein solcher Weg aussehen; gibt es strategische Konzepte für eine solche Ausweitung?

Siehe Antwort zu Frage 16b.

17. Plant die Bundesregierung die verstärkte Förderung solidarischer gesetzlicher Krankenversicherungen (verpflichtende Mitgliedschaft, solidarische Finanzierung über Beiträge oder Steuern), und wenn ja, in welcher Form?

Die Bundesregierung ist grundsätzlich offen für die Prüfung entsprechende Anfragen von Partnerregierungen.

18. Welche Entwicklungs- und Schwellenländer hat die Bundesregierung beim Aufbau von Altersversicherungssystemen beraten bzw. unterstützt?

Handelte es sich dabei jeweils um den Aufbau von umlagefinanzierter Altersversicherung, kapitalgedeckter Altersversicherung oder um steuerfinanzierte Grundsicherung?

Im Bereich Altersversicherung leistet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Unterstützung in Indien, Indonesien, in Namibia und über HelpAge International in ganz Subsahara Afrika. In Indien werden über den Aufbau einer webbasierten Transaktionsplattform für Versicherer und Mikrofinanzinstitutionen Mikrorentenversicherungen für informell Beschäftigte (insbesondere Frauen) gefördert. In Indonesien wird das Planungsministerium beim Aufbau eines umfassenden Systems der sozialen Sicherung inklusive der Altersversicherung unterstützt. In Namibia berät die Bundesregierung zum Aufbau einer nationalen beitragsfinanzierten Rentenversicherung. HelpAge International erarbeitet in Subsahara Afrika wichtige Erkenntnisse zur Gestaltung von Altersversicherungssystemen (Effektivität, Finanzierung, Ausgestaltung). Basierend darauf berät HelpAge International nationale Regierungen dabei, Altersversicherung (insbesondere steuerfinanzierte Grundsicherung) in das allgemeine soziale Sicherungssystem zu integrieren.

- a) Bei welchen dieser Teilbereiche (umlagefinanzierte Rente, kapitalgedeckte Alterssicherung bzw. Zusatzversorgung, steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter) sieht die Bundesregierung Schwerpunkte ihrer Beratung bzw. Unterstützung beim Aufbau von Alterssicherungssystemen in Entwicklungs- und Schwellenländern, und warum?

Die Bundesregierung richtet sich bei der Beratung und Unterstützung nach den Gegebenheiten, Bedürfnissen und Prioritäten des Partnerlandes. Prinzipiell ist es das Ziel, nachhaltige Systeme der Alterssicherung aufzubauen, die die gesamte Bevölkerung und insbesondere die Ärmsten und Vulnerabelsten umfassen.

- b) Plant die Bundesregierung eine verstärkte Unterstützung bzw. Beratung beim Aufbau kapitalgedeckter Alterssicherung in Entwicklungs- und Schwellenländern?
- c) Plant die Bundesregierung die verstärkte Förderung von universellen Alterssicherungssystemen in Form staatlich garantierter Renten, oder zielt sie stärker auf umlagefinanzierte Systeme, und für welche Bevölkerungsgruppen kämen diese in Betracht?
- d) Welche Ansätze verfolgt die Bundesregierung, um bei umlagefinanzierten Systemen der Alterssicherung den Ausschluss Armer und Mittelloser zu verhindern?

Siehe Antwort zu Frage 18a.

19. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen global zunehmender Kapitaldeckung in Alterssicherungssystemen und der Finanzmarktkrise?
Wenn ja, welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung für die Förderung von sozialen Sicherungssystemen in Entwicklungsländern?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse über einen Zusammenhang zwischen global zunehmender Kapitaldeckung in Alterssicherungssystemen und der Finanzmarktkrise vor.

20. Welche Bedeutung misst die Bundesregierung universellen Alterssicherungssystemen in Bezug auf die weiteren familiären Strukturen und Überlebensstrategien zu?

Nach Einschätzung der Bundesregierung wird die Bedeutung aller Formen der Alterssicherung weiter zunehmen.

21. Welche Konzepte verfolgt die Bundesregierung, um neben Grundsicherung, Krankenversicherung und Rentenversicherung auch weitere im Sektorkonzept Soziale Sicherung durch das BMZ erwähnte Risiken, wie zum Beispiel Dürre, Hagel, Hochwasser, Wirbelstürme, Flutkatastrophen oder Erdbeben, absicherbar zu machen?

Die Bundesregierung unterstützt Versicherungsanbieter bereits darin, angepasste Klima- und Wetterversicherungsprodukte zu entwickeln und anzubieten. In Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft arbeitet sie z. B. mit deutschen Versicherungsunternehmen zusammen (siehe www.developPP.de). Gemeinsam mit der Münchener Rück entwickelt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen einer dieser Entwicklungspartnerschaften das erste indexbasierte Versicherungsprodukt gegen Überflutungen für arme Menschen in Indonesien.

Indexbasierte Versicherungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie speziell an die Bedürfnisse und Lebensumstände der armen Bevölkerung in Entwicklungsländern angepasst sind (z. B. geringe Beitragshöhe, einfaches Produktdesign, schnelle Abwicklung der Schadensfälle). Die aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen erlauben diese innovativen Lösungen jedoch häufig nicht, da sie auf eher „traditionelle“ Versicherungen ausgerichtet sind. Daher unterstützt die Bundesregierung ihre Partnerländer auch bei der Reform ihres aufsichtsrechtlichen und politischen Rahmens, um so für Mikroversicherungsmärkte förderliche Rahmenbedingungen zu schaffen und gleichzeitig Kundenschutz zu gewährleisten. Um dies zu fördern, ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Gründungsmitglied der Access to Insurance-Initiative. (siehe Antwort zu Frage 4). Auch über ihr Engagement bei LeapFrog (siehe Antwort zu Frage 4) beteiligt sich die Bundesregierung an der Absicherung von Risiken wie Dürre oder Überschwemmungen.

