

Antrag

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Sozialen Basisschutz in Entwicklungsländern schaffen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Recht auf soziale Sicherheit ist seit 1948 in Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (UN) verankert. Danach hat „jeder [...] als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit“. Dieses Recht wurde im Rahmen des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) im Jahr 1966 bekräftigt und mit dem Verweis auf Sozialversicherungs- und Sozialhilfesysteme konkretisiert. Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) hat mit der Konvention 102 im Jahr 1952 bereits die Mindestnormen der sozialen Sicherung im formalen Sektor festgelegt. Im Jahr 2012 hat die Internationale Arbeitskonferenz mit der Empfehlung No. 202 zu sozialen Basisschutzsystemen einstimmig eine soziale Mindestsicherung für alle gefordert.

Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung samt ihrer Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) am 25. September 2015 auf dem UN-Gipfel in New York haben sich 193 Staaten unter anderem dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2030 die extreme Armut weltweit zu beseitigen. Dieses Ziel ist im Grundsatz nicht neu, wohl aber in seiner ambitionierten Zielsetzung. Bereits im Jahr 2000 wurde im Rahmen der Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) die Beseitigung von extremer Armut und Hunger zu einer der Hauptaufgaben internationaler Entwicklungszusammenarbeit. Konkretes Ziel bis 2015 war die Halbierung des Anteils der Hungernden und der Menschen mit einem verfügbaren Einkommen von unter 1,25 US-Dollar pro Tag. Nunmehr soll bis 2030 die Zahl der Menschen in extremer Armut und die Zahl der Hungernden auf null gebracht werden (Unterziele 1.1, 2.1).

Trotz dieser internationalen Verpflichtungen ist die Bilanz der MDGs gemischt. Zwar wurde das Ziel, Armut und Hunger zu halbieren – vor allem dank großer Erfolge in China – erreicht, es existieren aber weiterhin sehr große regionale Unterschiede. Immer noch leben etwa 1,2 Mrd. Menschen von weniger als 1,25 US-Dollar am Tag, fast 900 Mio. Menschen hungern und es sterben täglich rund 20.000 Menschen an den Folgen von Unterernährung und Krankheit. Allein 1,5 Mio. Kinder sterben jährlich an Krankheiten, die mittels Impfungen zu vermeiden wären.

Ursächlich kommt hinzu, dass immer noch 73 Prozent der Weltbevölkerung ohne eine umfassende soziale Absicherung leben. Besonders davon betroffen sind die zahlreichen Beschäftigten im informellen Sektor, darunter besonders viele Frauen, für die Beiträge und damit Einbeziehung in soziale Sicherung besonders schwierig

oder sogar ausgeschlossen sind. Selbst von den angestellten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im formalen Sektor genießt nur eine Minderheit eine umfassende soziale Absicherung, so haben zum Beispiel nur 28 Prozent einen Anspruch auf Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit. Auch hier sind die regionalen Unterschiede groß. So erhalten in der Europäischen Union 80 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Fall von Arbeitslosigkeit staatliche Unterstützung, auf dem afrikanischen Kontinent sind es nur 8 Prozent. In Niedriglohnländern leben sogar 90 Prozent der Bevölkerung ohne jegliche Absicherung bei Arbeitslosigkeit und Krankheit. 48 Prozent der Menschen weltweit haben keinerlei soziale Sicherung im Alter. Dem dürfen wir nicht tatenlos zusehen.

Soziale Sicherungssysteme sind ein wichtiges Instrument zur Armutsbekämpfung. Daher wurde in den SDGs der Aufbau von sozialen Sicherungssystemen explizit bei mehreren Unterzielen festgeschrieben: Armut (Unterziel 1.3), Gesundheit (Unterziel 3.8), Geschlechtergleichberechtigung (Unterziel 5.4), Gute Arbeit (Unterziel 8.5), Ausgleich sozialer Disparitäten (Unterziel 10.4).

Nach der ILO-Empfehlung No. 102 bestehen soziale Sicherungssysteme grundsätzlich aus Transfersystemen zur Einkommenssicherung und Systemen, die den Zugang zu Gesundheitsleistungen garantieren. Dabei sind die beiden Elemente nicht voneinander zu trennen. Bei gesichertem Einkommen ist die Finanzierung von Gesundheitsdienstleistungen und Krankenversicherungsbeiträgen leichter. Krankheit erschwert den Zugang zu sicherem Einkommen.

Insbesondere im Gesundheitsbereich erscheint der Aufbau sozialer Sicherungen besonders dringend. Gesundheit ist ein Menschenrecht, das für eine Vielzahl von Menschen immer noch nicht eingehalten wird. Weltweit haben über 1 Mrd. Menschen keinen Zugang zu einer ausreichenden und bezahlbaren Gesundheitsversorgung. Mehr als 100 Mio. Menschen fallen jährlich unter die Armutsgrenze, weil sie ihre medizinische Behandlung aus eigenen Mitteln direkt bezahlen müssen, und sind so im Teufelskreis aus Armut, Krankheit und sozialer Unsicherheit gefangen. Gerade für Arme ist es überlebenswichtig, dass ihre Krankheiten angemessen behandelt werden und ihre Arbeitsfähigkeit auf Dauer erhalten bleibt. Der Zugang zur Gesundheitsversorgung darf nicht vom Einkommen abhängen. Soziale Sicherung und die allgemeine Absicherung im Krankheitsfall gehen daher Hand in Hand.

Soziale Sicherungssysteme können für mehr Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern sorgen, wenn sie diskriminierungsfrei angewendet werden. Sie können eine Voraussetzung dafür sein, dass Eltern ihren Kindern auch in Krisen den Schulbesuch ermöglichen. Sie bekämpfen Kinderarbeit, indem die finanzielle Abhängigkeit der Familien von der Arbeit ihrer Kinder verringert wird.

Nicht zuletzt haben nachhaltig finanzierte soziale Sicherungssysteme produktivitätssteigernde Effekte. Ein fehlender Zugang zu sozialer Sicherung stellt ein sozioökonomisches Entwicklungshemmnis dar. Funktionierende soziale Sicherungssysteme fördern dagegen inklusives Wachstum, politische Stabilität und wirtschaftliche Teilhabe, indem sie das Humankapital stärken und damit die Produktivität steigern, die Inlandsnachfrage stützen sowie den Strukturwandel in Volkswirtschaften erleichtern.

Gleichzeitig darf soziale Sicherung nicht zu einer finanziellen Überforderung der Beitrags- bzw. Steuerzahler oder des Staates führen. Sozialtransfersysteme, ob aus Steuern, Beiträgen oder anderen Quellen finanziert, müssen an die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gesellschaften angepasst sein.

In Krisenländern kann eine verlässliche soziale Grundsicherung – unter Umständen solidarisch auf globaler Basis finanziert oder mitfinanziert – zur Eindämmung unkontrollierbarer Migrationsbewegungen beitragen und damit einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Fluchtursachen leisten.

Damit das Recht auf soziale Sicherheit nicht weiterhin ein unverwirklichtes Menschenrecht bleibt, wurde im Rahmen der UN-Initiative für einen Social Protection

Floor unter Federführung der ILO und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) ein Grundkonzept für einen universellen Basisschutz erstellt, das 2012 in die bereits genannte Social-Protection-Floor-Empfehlung No. 202 mündete und von 185 Staaten einstimmig angenommen wurde. Kernelement des Basisschutzes ist der Zugang zu medizinischer Grundversorgung sowie ein Mindestmaß an Einkommenssicherheit für alle Einwohner. Dieser Basisschutz hebt vier Elemente sozialer Sicherung hervor: gesundheitliche Grundversorgung für alle, Einkommenssicherheit für Eltern zur Vermeidung von Kinderarbeit, Absicherung bei Arbeitslosigkeit und Geringverdienst sowie Schutz vor Altersarmut.

Auf dieser Grundlage können länderspezifische Sicherungssysteme entwickelt werden, die – dies ist von zentraler Bedeutung – auf den eventuell bereits bestehenden, jeweiligen nationalen, kulturellen und gesellschaftlichen Ansätzen basieren und dem entsprechenden Kontext angepasst sind.

Der „Floor“ stellt dabei nur einen Teil eines Gesamtsystems dar, dass in einem zweiten Schritt sukzessive zu einem umfassenderen Schutzprogramm ausgebaut werden soll. Diesem Konzept des Social-Protection-Floors haben sich neben zahlreichen Industrienationen sowie Regierungen des Globalen Südens auch eine Reihe weiterer internationaler Akteure wie z. B. das UN-Kinderhilfswerk, die Food and Agriculture Organization und das United Nation Development Programme angeschlossen. Eine erfreulich langfristige Unterstützung erhält die Initiative auch von der Weltbank, die gemeinsam mit der ILO im Juni 2015 die „World Bank Group and ILO Universal Social Protection Initiative“ ins Leben gerufen hat. Beide Institutionen sind überzeugt davon, dass universelle soziale Sicherungssysteme entscheidend dazu beitragen können, Armut und Ungleichheit weltweit deutlich zu reduzieren. „No one is left behind“ (Keiner wird zurückgelassen) ist das Motto, das sie sich mit ihrer gemeinsamen Unterstützung auf die Fahnen geschrieben haben.

Studien der ILO zeigen, dass auch in Niedriglohnländern ein Basisschutz finanzierbar ist. Grundsätzlich liegt die Finanzierungsverantwortung für die soziale Sicherung der Bürger bei den nationalen Regierungen. Darauf ist mit Nachdruck bei Verhandlungen zu verweisen. Nur wenn Staaten bereit sind, selbst Verantwortung für eine soziale Sicherung ihrer Bürger zu übernehmen, kann auf dieser Basis eine Anschubförderung erfolgen.

Grundlage einer Unterstützung durch die internationale Gebergemeinschaft bieten sowohl die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Unterziel 1.a) als auch die Social-Protection-Floor-Empfehlung selbst. Darüber hinaus gibt es neuerdings sogar eine Selbstverpflichtung der Staatengemeinschaft, den so genannten New Social Compact, festgehalten im Schlussdokument der Dritten Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung 2015 in Addis Abeba.

Nicht darin enthalten, aber zu Recht weiterhin debattiert, wird der vom Europäischen Parlament wie auch von der ILO unterstützte Vorschlag der beiden ehemaligen UN-Sonderberichterstatter De Schutter und Sepulveda zur Einrichtung eines Global Fund for Social Protection, analog zu dem kürzlich eingerichteten Vision Zero Fonds zur Absicherung bei Arbeitsunfällen sein. Ergänzend dazu sind Investitionen in gute Regierungsführung (good governance), Korruptionsbekämpfung und transparente Steuersysteme wichtige Bausteine einer nachhaltigen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und stärken das Vertrauen der Bevölkerung.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

unter Berücksichtigung des bestehenden finanziellen Handlungsrahmens

1. sich für eine erfolgreiche Umsetzung des Auf- und Ausbaus universeller sozialer Basisschutzsysteme einzusetzen;

2. sich dafür einzusetzen, dass beim Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme in den Partnerländern die Aid-Effectivness-Prinzipien (von Paris, Accra und Busan) ebenso berücksichtigt werden, wie die unterschiedlichen Belange der Geschlechter, von Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen;
3. sich für den Aufbau und die Stärkung von Gesundheitssystemen einzusetzen, um in den Partnerländern die soziale Absicherung im Krankheitsfall zu erreichen;
4. die Partnerländer beim Aufbau transparenter, effizienter und nachhaltiger Verwaltungs- und Steuersysteme sowie beim Aufbau einer tragfähigen und nachhaltigen Wirtschaft mit dem Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen als Voraussetzungen für die langfristige Finanzierung und Tragfähigkeit sozialer Sicherungssysteme zu unterstützen;
5. den Partnerländern bei der Erstellung eines Systems der Geburtenregistrierung behilflich zu sein. Dies ist zentral für den Zugang zu sozialen Leistungen, insbesondere für die im informellen Sektor arbeitenden Menschen;
6. den Aufbau von Strukturen zur guten Regierungsführung in den Partnerländern zu fördern und diese bei der Bekämpfung von Korruption zu unterstützen;
7. darauf hinzuwirken, dass Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen am Implementierungsprozess beteiligt werden;
8. gemeinsam mit den Partnerländern traditionelle, soziokulturell gewachsene nichtstaatliche soziale Sicherungssysteme auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips kritisch zu würdigen und ggf. fortzuentwickeln;
9. darauf hinzuwirken, dass regelmäßig unabhängige Evaluierungen zum Fortschritt zur sozialen Sicherung in den Partnerländern vorgenommen werden. Die Zivilgesellschaft und die Gewerkschaften, als primäre Anwälte der von sozialer Unsicherheit Betroffenen, sollten dabei eine entscheidende Rolle spielen;
10. den Partnerländern dabei zu helfen, die Planungssicherheit bei Projekten zu sozialer Sicherheit zu gewährleisten, da sich diese in der Regel über mehrere Jahre erstrecken;
11. sich für die Nutzung des 2002 gegründeten, aber weitgehend ungenutzten UN-Weltsolidaritätsfonds zur internationalen Sicherstellung der Finanzierung des sozialen Basisschutzes der Partnerländern einzusetzen und in diesem Zusammenhang die Debatte auf europäischer und internationaler Ebene zur Schaffung eines Finanzierungsmechanismus konstruktiv zu begleiten;
12. sich im Lichte des Schlussdokumentes der Dritten Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Juli 2015 in Addis Abeba („New Social Compact“) gegenüber der Staatengemeinschaft dafür einzusetzen, ärmere Entwicklungsländer im Rahmen von bestehenden und ggf. neu entwickelten Finanzierungsmechanismen übergangsweise bei den laufenden Kosten von sozialen Sicherungssystemen zu unterstützen und gleichzeitig darauf zu verweisen, dass diese langfristig von den Partnerländern selbst zu tragen sind;
13. auf europäischer und internationaler Ebene darauf hinzuwirken, dass Ressourcen, Expertise und Kapazitäten zur Unterstützung des Aufbaus nationaler sozialer Sicherungssysteme in den Partnerländern effektiv und effizient gebündelt werden.

Berlin, den 21. Juni 2016

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Thomas Oppermann und Fraktion