

Antrag

der Abgeordneten Sibylle Pfeiffer, Dr. Christian Ruck, Dr. Wolf Bauer, Hartwig Fischer (Göttingen), Anette Hübinger, Jürgen Klimke, Hartmut Koschyk, Bernward Müller (Gera), Dr. Georg Nüßlein, Dr. Norbert Röttgen, Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und der Fraktion der CDU/CSU

sowie der Abgeordneten Walter Riester, Dr. Sascha Raabe, Gabriele Groneberg, Stephan Hilsberg, Dr. Bärbel Kofler, Christel Riemann-Hanewinckel, Andreas Weigel, Dr. Wolfgang Wodarg, Elvira Drobinski-Weiß, Detlef Dzembitzki, Iris Hoffmann (Wismar), Walter Kolbow, Lothar Mark, Thomas Oppermann, Frank Schwabe, Dr. Ditmar Staffelt, Jörg Vogelsänger, Hedi Wegener, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD

Entwicklungs- und Schwellenländer verstärkt beim Aufbau und bei Reformen von sozialen Sicherungssystemen unterstützen und soziale Sicherung als Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit implementieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Problemdarstellung

Die Halbzeitbilanz bei den Millennium Development Goals (MDGs) macht deutlich, dass verstärkte Anstrengungen notwendig sein werden, um die von der internationalen Staatengemeinschaft gesetzten Ziele zu erreichen. Auch wenn regional große Erfolge bei der Armutsbekämpfung erzielt worden sind und sich aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung in China und Indien die Zahl der Menschen, die in absoluter Armut leben, stark verringert hat, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass in anderen Regionen – vor allem in Afrika und in Südasien – die Zahl der in Armut lebenden Menschen weiterhin stagniert.

Und auch die positiven Entwicklungen in Ländern wie China und Indien dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dort nur ein Teil der Bevölkerung von den wirtschaftlichen Wachstumsprozessen profitiert, während nach wie vor Millionen von Menschen als Wanderarbeiter und Tagelöhner rechts- und schutzlos in absoluter Armut leben.

Auch wenn das Recht auf soziale Sicherheit in Artikel 22 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgeschrieben ist, leben insgesamt 80 Prozent der Menschheit nach wie vor 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 ständig dem Risiko weiterer Verarmung und einer weiteren Absenkung ihrer Selbsthilfefähigkeit ausgesetzt. Durch den fehlenden Zu-

gang zu Gesundheitsdienstleistungen und Einkommenssicherheit sterben jedes Jahr mehr als fünf Millionen Kinder.

Die von Armut betroffene Bevölkerung in Entwicklungs- und Schwellenländern ist in einem regelrechten Teufelskreis, der Krankheits-Armutsfalle, gefangen. Entwicklungsländer sind besonders stark durch HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria betroffen. Für die Bewältigung dieser gesundheitspolitischen Herausforderungen wird gesundheitsmedizinisches Fachpersonal dringend benötigt, das jedoch in den meisten Entwicklungsländern fehlt. Die WHO schätzt, dass über vier Millionen zusätzliche Ärztinnen und Ärzte sowie medizinisches Fachpersonal in 57 Ländern fehlen. 36 dieser Länder liegen in Afrika südlich der Sahara. Diese verheerende Situation wird durch die Abwanderung von medizinischem Fachpersonal noch verstärkt. Viele Entwicklungs- und Schwellenländer sind im Bereich des Gesundheitswesens mit einer unzureichenden finanziellen Ausstattung und einer sich verschlechternden Infrastruktur konfrontiert. Um den Teufelskreis von Armut und Krankheit zu durchbrechen, ist der Aufbau von leistungsfähigen Gesundheitssystemen als ein Element sozialer Sicherheit eine notwendige Voraussetzung. Denn Gesundheit und die damit verbundene Arbeits- und Leistungsfähigkeit ist nicht allein ein Wert an sich und für das individuelle Einkommen von Bedeutung, sondern auch eine wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes.

Nachdem die starke Fokussierung auf die Förderung des Wirtschaftswachstums nicht zu den erhofften Erfolgen bei der Armutsreduzierung führte und der erwartete Trickle-Down-Effekt ausblieb, ist nach jahrelanger Vernachlässigung sozialer Aspekte in den letzten Jahren eine Renaissance der Sozialpolitik zu verzeichnen. Sozialpolitische Themen rücken immer mehr in den Fokus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und internationaler Konferenzen, wie beispielsweise dem Sozialgipfel in Kopenhagen sowie der Nachfolgekonzferenz Kopenhagen +5. Aber auch internationale Konventionen wie die MDGs fokussieren sich auf sozialpolitische Aspekte und zeigen den Zusammenhang zwischen fehlender sozialer Absicherung und Armut auf.

Auch die Regierungserklärung zum Heiligendamm-Gipfel vom Juni 2007 enthält ein Kapitel zum Thema Investitionen in soziale Schutzsysteme, in dem der soziale Schutz als Investition in die wirtschaftliche Zukunft eines Landes und als eine kostengünstige Möglichkeit zur Bekämpfung von Armut bezeichnet wird. Weiterhin heißt es dort, dass soziale Sicherheitssysteme weiter ausgebaut und erweitert werden müssen, wobei den Fähigkeiten der einzelnen Staaten Rechnung zu tragen ist und soziale Sicherheit im Verbund mit Wirtschaftswachstum und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik ein Instrument für eine nachhaltige, soziale und wirtschaftliche Entwicklung darstellt.

Es herrscht Konsens darüber, dass mittel- und langfristige Erfolge bei der Armutsbekämpfung und somit bei der Erreichung der MDGs nur durch den Aufbau von nachhaltigen und tragfähigen sozialen Sicherungssystemen erzielt werden können, die alle Bevölkerungsgruppen in ein Netz sozialer Absicherung einschließen.

Der Aufbau von sozialen Sicherungssystemen sollte hierbei nicht als Kostenfaktor, sondern vielmehr als eine Investition in eine nachhaltige Entwicklung des Landes betrachtet werden. Auch der immer wieder vorgebrachte Einwand, Systeme der sozialen Sicherheit wären für einkommensschwache Länder nicht finanzierbar, ist nicht zu halten. Eine Studie der International Labour Organisation (ILO), die die Finanzierbarkeit von sozialer Sicherheit in zwölf Niedrigeinkommensländern in einem Entwicklungskontext untersucht hat, kam zu dem Ergebnis, dass Pakete sozialer Mindestleistungen durch eine Mischung nationaler Ressourcen und der Unterstützung internationaler Geber zu finanzieren sind.

Die Erfolge bei der Reduzierung der Armutsquoten, die allein durch die Bereitstellung von sozialen Mindestpaketen erreicht werden könnten, sind dabei beträchtlich. Eine von der ILO durchgeführte Mikrosimulation ergibt, dass allein die Einführung einer universellen Altersrente und einer Leistung für Kinder im Schulalter und für Waisen die Armutsquoten in Senegal und Tansania um 40 Prozent reduzieren würde. Die Kosten für diese Basispakete würden bei ca. 3 Prozent des BIP liegen. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass viele Länder bereits in – zumeist leider ineffektive – soziale Sicherungssysteme investieren. Hier wäre die Umschichtung bereits vorhandener Ausgaben möglich.

Die Notwendigkeit, Entwicklungs- und Schwellenländer bei dem Aufbau von tragfähigen sozialen Sicherungssystemen zu unterstützen, wird durch demographische Trends und die Auswirkungen von HIV/Aids noch verstärkt, da diese Entwicklungen den Anteil an besonders verwundbaren Bevölkerungsgruppen in Zukunft noch erhöhen werden.

Der Anteil alter Menschen an der Weltbevölkerung wird bis zur Mitte des Jahrhunderts rasant anwachsen und der größte Anstieg wird in den Entwicklungsländern stattfinden, in denen sich die Zahl der über 60-Jährigen voraussichtlich vervierfachen wird. Diese Entwicklung muss von den ohnehin unzureichend entwickelten sozialen Sicherungssystemen aufgefangen werden.

Die Auswirkungen von HIV/Aids führen vor allem in vielen afrikanischen Ländern zu einer weiteren Zunahme von Generation-Gap-Households, in denen die produktive Elterngeneration fehlt und in denen die Versorgung der Aids-Waisen von einer Großelterngeneration geleistet wird, die jedoch aufgrund von Alter und Krankheit selbst nur sehr eingeschränkt selbsthilfefähig ist. Weltweit gibt es zurzeit 15 Millionen Aids-Waisen. Allein in den Ländern südlich der Sahara haben zwölf Millionen Kinder ihre Eltern durch Aids verloren. Aids-Waisen sind häufig von Diskriminierung und Stigmatisierung bedroht und darüber hinaus auch besonders anfällig für Ausbeutung und Missbrauch. Diese Kinder sind – auch wenn sie von den Großeltern oder von Pflegefamilien aufgenommen werden – in besonderem Maße von Armut und fehlenden Bildungschancen betroffen. Die Zahl der Aids-Waisen wird laut Unicef aufgrund der hohen Anzahl infizierter Erwachsener bis zum Jahre 2025 auf rund 25 Millionen steigen. Diese Bevölkerungsgruppe wird aufgrund ihrer eingeschränkten Selbsthilfefähigkeit von den Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bisher nur unzureichend erreicht und kann auch von den jeweiligen staatlichen Institutionen zumeist keine Hilfe erwarten. Die Implementierung von sozialen Sicherungssystemen ist vor diesem Hintergrund entscheidend, um sowohl die Situation und die Entwicklungsmöglichkeiten der Aids-Waisen, aber auch die soziale Absicherung der versorgenden Großelterngeneration, zu verbessern.

Dies ist umso bedeutender, da die Versorgung dieser Bevölkerungsgruppen nicht mehr in ausreichendem Maße über informelle Sicherungssysteme wie die Familie oder auch Dorfgemeinschaften gewährleistet werden kann. Faktoren wie die zunehmende Arbeitsmigration, aber auch die Urbanisierung, haben zu einem Wandel der sozialen Normen und somit zu einer Erosion dieser informellen Sicherungssysteme geführt, unter der insbesondere auch Frauen leiden.

Auch die prekäre Arbeitsmarktsituation in den Entwicklungs- und Schwellenländern und Verschiebungen auf dem internationalen Arbeitsmarkt und die damit verbundene Einkommensunsicherheit machen die Bereitstellung von sozialen Sicherungssystemen dringend erforderlich. Denn der Arbeitsmarkt in Entwicklungs- und Schwellenländern ist nach wie vor durch einen hohen Anteil von Beschäftigten im informellen Sektor gekennzeichnet, die zwar in erheblichem Maße zum BSP ihrer Länder beitragen, jedoch von jeglicher sozialer Absicherung ausgeschlossen sind. Nur ein sehr geringer Teil der Bevölkerung ist im formellen Sektor beschäftigt und profitiert somit zumindest von sozialen Mindestleistungen. Jedoch auch für diese Beschäftigten ist eine Absicherung, z. B. im

Alter, nicht zwangsläufig gegeben. Der formelle und der informelle Arbeitssektor existieren nicht getrennt voneinander, sondern sie sind durch bestehende Strukturen miteinander verbunden. Die Annahme, dass sich der Anteil informeller Arbeitsverhältnisse mit steigendem Wirtschaftswachstum verringern würde, hat sich nicht bestätigt, sondern vielmehr ist international eine Zunahme informeller Beschäftigungsverhältnisse – auch in Industrieländern, wie zum Beispiel in Deutschland – zu beobachten. Auch die weit verbreitete Auffassung, dass der informelle Sektor durch Homogenität gekennzeichnet ist, hat sich als falsch erwiesen. Es ist eine der zentralen Herausforderungen, soziale Sicherheit auch für die Beschäftigten im informellen Sektor zu gewährleisten.

Soziale Sicherung muss jedoch auch mit Beschäftigungspolitik verknüpft werden, da soziale Sicherungssysteme nicht auf lange Sicht Einkommen ersetzen können und sollen. Hierzu ist ein integriertes Konzept von Beschäftigungspolitik und sozialer Sicherung erforderlich, das auch die Belange von Frauen einschließt.

Diese Ausführungen machen deutlich, dass der Aufbau von sozialen Sicherungssystemen in Entwicklungs- und Schwellenländern als Strategie einer nachhaltigen Armutsbekämpfung zunehmend an Bedeutung gewinnt. Erfolge bei der Armutsbekämpfung werden ohne die Implementierung von sozialen Sicherungssystemen nur kurzfristiger Natur sein.

Daher ist ein verstärktes Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der sozialen Sicherheit zwingend erforderlich. Die Bedeutung dieses Themas sollte auch durch eine entsprechende institutionelle Verankerung als Schwerpunkt im Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) deutlich gemacht werden.

Die bisherige Abwicklung der Projekte und Vorhaben im Bereich der sozialen Sicherheit über die sektoralen Schwerpunkte Gesundheit, nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und Governance ist der Bedeutung dieses Themas nicht angemessen und behindert die Sichtbarkeit des Themas sowie die Entwicklung kohärenter Strategien.

Das Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der sozialen Sicherheit konzentriert sich zurzeit auf die drei Bereiche Krankenversicherung, Grundsicherung und Alterssicherung, wobei die Vorhaben im Bereich der Krankenversicherung den weitaus größten Anteil haben.

Der Aufbau von sozialen Sicherungssystemen kann jedoch nur zu einer breitenwirksamen und nachhaltigen Armutsreduzierung führen, wenn alle Bevölkerungsgruppen in ein soziales Sicherungsnetz integriert sind. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte sich deshalb neben dem Aufbau von sozialen Krankenversicherungen vor allem auf die soziale Sicherung der besonders verwundbaren Bevölkerungsgruppen konzentrieren. Dies sind zum einen die Beschäftigten im informellen Sektor und zum anderen eine zunehmende Zahl älterer Menschen und die von Ihnen betreuten Aids-Waisen, die über nur sehr eingeschränkte Selbsthilfekapazitäten verfügen. Auch die Mittelschicht sollte in diesem Zusammenhang nicht vernachlässigt werden.

Hierzu bedarf es neuer Prioritäten und Denkansätze oder auch – wenn nötig – einer Abkehr von alten Denkansätzen sowie der Entwicklung neuer Lösungsstrategien. Diese Strategien betreffen auch Bereiche, in denen die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bisher über nur sehr geringere Erfahrungen verfügt und selber Teil des Lernprozesses ist (z. B. informeller Sektor). Dies ermöglicht und erfordert eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Industrie- sowie Entwicklungs- und Schwellenländern, um solche Fragen gemeinsam anzugehen.

Eine Vielzahl von Partnerländern hat bereits soziale Sicherungssysteme implementiert und damit Erfolge bei der Armutsbekämpfung erzielt. Andere Länder

sind dabei, ihre ineffektiven Systeme zu analysieren und zu reformieren oder Ansätze im Bereich der Grundsicherung zu erproben.

Insgesamt ist eine verstärkte Bewusstseinsbildung im Hinblick auf Fragen der sozialen Sicherheit bei vielen Partnerländern festzustellen. Sambia hat beispielsweise in seinem aktuellen Nationalen Entwicklungsplan erstmals ein Kapitel zur sozialen Sicherheit aufgenommen und plant für 2012 eine landesweite Ausdehnung von Sozialhilfeleistungen für besonders verwundbare Bevölkerungsgruppen mit Hilfe von Social-Cash-Transfers. Diese positiven Ansätze müssen von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden, indem sie ihrerseits das Thema der sozialen Sicherheit entscheidend stärkt und die Länder unterstützt, die Systeme der sozialen Sicherheit einführen oder reformieren wollen.

Gerade Deutschland verfügt aufgrund seiner historischen Entwicklung und seiner Erfolge im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Absicherung über Erfahrungen und Kompetenzen, die verstärkt in die Entwicklungszusammenarbeit eingebracht werden sollten. Auch die Fähigkeit, diese Systeme notwendiger Reformen zu unterziehen und diese erfolgreich durchzuführen, stärkt die Nachfrage nach deutschen Beratungsleistungen in diesem Bereich.

Letztendlich ist davon auszugehen, dass die Nachfrage nach Vorhaben im Bereich der sozialen Sicherheit von Seiten der Partnerländer ansteigen wird, wenn das BMZ diesen Bereich als neuen Schwerpunkt implementiert und verstärkt in Regierungsverhandlungen einbringt.

Voraussetzung für die Implementierung von tragfähigen sozialen Sicherungssystemen und bedeutend im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit sind der politische Wille sowohl auf Seiten der Geber- als auch der Partnerländer sowie die langfristige Finanzierung der Vorhaben.

II. Der Deutsche Bundestag begrüßt,

dass die Bundesregierung dem Thema soziale Sicherungssysteme mehr Bedeutung beimisst und soziale Sicherung als thematische Zielgröße für den Haushalt 2009 aufgreifen wird.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. eine politische Entscheidung über den zukünftigen Stellenwert der sozialen Sicherung innerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu treffen und eine mittel- und langfristige Strategie für diesen Bereich zu entwerfen;
2. ihr Engagement im Bereich der sozialen Sicherung innerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit weiterhin zu verstärken und das Thema als Schwerpunkt im BMZ zu implementieren;
3. im Hinblick auf eine nachhaltige und breitenwirksame Armutsbekämpfung insbesondere die Bereiche Grundsicherung und soziale Sicherung im informellen Sektor zu stärken;
4. die Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Schwellenländern bei der Suche nach Lösungsansätzen – beispielsweise im informellen Sektor – zu verstärken.

Berlin, den 16. Januar 2008

**Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion
Dr. Peter Struck und Fraktion**

