



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 28. August 2012 (29.08)
(OR. en)

13220/12

**DEVGEN 232
ACP 163
RELEX 759
SOC 698**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 20. August 2012

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: COM(2012) 446 final

Betr.: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Sozialschutz in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2012) 446 final.

Anl.: COM(2012) 446 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 20.8.2012
COM(2012) 446 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Sozialschutz in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Sozialschutz in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union

1. WARUM IST SOZIALSCHUTZ WICHTIG?

Anhaltende Armut und zunehmende Vulnerabilität

Die *Agenda für den Wandel*¹ befasst sich mit der künftigen Entwicklungspolitik der Europäischen Union. Darin wird unter anderem eine umfassendere Strategie für die menschliche Entwicklung gefordert, die auf die Verbesserung des Zugangs zu einer guten Gesundheitsversorgung und Bildung und einen besseren Sozialschutz abzielt, um so ein breitenwirksames Wachstum zu fördern, „bei dem die Menschen am Wohlstand und an der Schaffung von Arbeitsplätzen teilhaben und davon profitieren“.

In den letzten Jahren verzeichneten einige Entwicklungsländer, insbesondere in Asien, ein beeindruckendes Wirtschaftswachstum. Fünf bevölkerungsreiche Länder haben den Status von Ländern mit mittlerem Einkommen erreicht. Allerdings leben heutzutage in den Ländern mit mittlerem Einkommen immer noch zwei Drittel der 1,5 Milliarden ärmsten Menschen der Welt. Darüber hinaus hat die Globalisierung vielfach zu einer erhöhten Vulnerabilität, zum Versagen traditioneller Solidarsysteme und mitunter zu einer Verschärfung der sozialen Polarisierung geführt. Zahlreiche Gelegenheits- und Wanderarbeitnehmer und Beschäftigte im informellen Sektor haben keinen Zugang zu beschäftigungsspezifischen Sozialversicherungsleistungen oder einem wie auch immer gearteten echten Sozialschutz.

Zwar dürfte die für das erste Millenniumsentwicklungsziel (MDG 1) festgesetzte Zielvorgabe, den Anteil der in extremer Armut lebenden Menschen zu halbieren, erreicht werden, doch viele Haushalte, die nur knapp oberhalb der Grenze für extreme Armut liegen, bleiben vulnerabel.² Anhaltende Armut geht aufgrund bestimmter Faktoren wie geografische Isolation, Behinderung, Geschlecht oder ethnische Zugehörigkeit immer häufiger mit Ausgrenzung und Marginalisierung einher. Insbesondere in Ländern mit niedrigem Einkommen hindern Gesundheitsprobleme und Krankheiten, eine schlechte Ernährung (vor allem von Kindern), unzureichende Qualifikationen, insbesondere bei jungen Menschen, Ressourcenknappheit und wiederholte Erschütterungen der Existenzgrundlagen Millionen armer Menschen daran, effektiv am Arbeitsmarkt teilzuhaben oder sich als Unternehmer zu versuchen und so der Armut zu entkommen. Diese Beeinträchtigung der Existenzgrundlagen und der Beschäftigungsqualität und -sicherheit der Armen wurde durch den globalen Anstieg der Nahrungsmittel- und Brennstoffpreise und die weltweite Finanzkrise noch verschärft.

Sozialschutz zur Förderung einer breitenwirksamen Entwicklung

Der Sozialschutz kann bei der Minderung von Armut und Vulnerabilität eine entscheidende Rolle spielen. Durch mehr soziale Gerechtigkeit – z. B. durch Sozialtransfers und einen besseren Zugang zu grundlegenden sozialen Diensten – und durch Schutz vor Risiken kann

¹ KOM(2011) 637, Schlussfolgerungen des Rates 9316/12.

² S. Chen/M. Ravallion, *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*, WB, 2008.

der Sozialschutz Armutsminderung und breitenwirksames Wachstum unterstützen und sozialen Zusammenhalt und Stabilität fördern. Wegen der sehr unterschiedlichen Wirtschaftsprofile der Entwicklungsländer und ihrer hochgradig informellen Arbeitsmärkte sind jedoch die Rahmenbedingungen ganz andere als diejenigen, unter denen die meisten der heutigen Sozialschutzsysteme der Industrieländer errichtet wurden, weshalb je nach spezifischen Bedürfnissen und Prioritäten der einzelnen Länder innovative und maßgeschneiderte Lösungen benötigt werden.

Sozialschutz in der künftigen Entwicklungszusammenarbeit der EU

Der Rat der Europäischen Union, das Europäische Parlament, internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Einrichtungen haben die Kommission aufgefordert, einen Vorschlag zum Sozialschutz in der Entwicklungszusammenarbeit der EU auszuarbeiten.³ Im Europäischen Entwicklungsbericht 2010 wurde gefordert, den Sozialschutz zu einem integralen Bestandteil der EU-Entwicklungspolitik zu machen.⁴ 2011 leitete die Kommission eine Konsultation ein, die bestätigt hat, dass die Entwicklung eines Politikrahmens für die künftige EU-Unterstützung im Bereich des Sozialschutzes zweckmäßig und der richtige Zeitpunkt dafür gekommen ist.

In der vorliegenden Mitteilung sollen die Rolle des Sozialschutzes bei der breitenwirksamen und nachhaltigen Entwicklung und die Rolle der EU-Entwicklungszusammenarbeit bei der Verbesserung der Sozialschutzkonzepte und -systeme beleuchtet werden.

2. WAS IST SOZIALSCHUTZ UND WOZU DIENT ER?

Definition von Sozialschutz

Die international gebräuchlichen Definitionen von Sozialschutz sind sehr unterschiedlich. Einige Ansätze sind stark normativ ausgerichtet und basieren auf dem Konzept des Sozialschutzes als Recht nach Maßgabe von UN-Übereinkünften wie den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), während andere mehr auf die Bedeutung des Sozialschutzes für die Armutsminderung und das Wirtschaftswachstum abheben. Manche Ansätze sehen die Unterstützung Betroffener bei der Überwindung der Armut als Hauptaufgabe des Sozialschutzes, wohingegen bei anderen die Förderung von sozialer Inklusion und sozialer Gerechtigkeit und die Gewährleistung von Einkommenssicherheit, guter Bildung und einer Gesundheitsversorgung für alle im Vordergrund stehen. Unter Sozialschutz sind daher ganz allgemein politische Konzepte und Maßnahmen zu verstehen,

- die die Fähigkeit aller Menschen und insbesondere armer und vulnerabler Gruppen verbessern, der Armut zu entkommen bzw. nicht in Armut zu geraten und mit Risiken und Schocks besser umzugehen,

und

- die während des gesamten Lebens – in Phasen der Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit und in Zeiten der Bedürftigkeit – auf mehr soziale Sicherheit durch Einkommenssicherheit und Zugang zur Grundversorgung (insbesondere zum Gesundheits- und Bildungswesen) abzielen.

³ Schlussfolgerungen des Rates 11068/07, Entschließung des Europäischen Parlaments 2011/2047.

⁴ Europäischer Entwicklungsbericht 2010, Soziale Sicherung für inklusive Entwicklung – Eine neue Perspektive in der Zusammenarbeit zwischen der EU und Afrika.

Die Verpflichtung der Regierungen, für Sozialschutz zu sorgen, beruht auf dem Recht auf soziale Sicherheit, das in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 verankert ist. Die Normen der sozialen Sicherheit wurden durch die IAO, insbesondere das Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit von 1952, festgelegt, das von 47 Ländern – größtenteils mit hohem Einkommen – vollständig oder teilweise ratifiziert wurde.

Wie trägt Sozialschutz zu einer breitenwirksamen Entwicklung bei?

Der Sozialschutz kann eine breitenwirksame Entwicklung auf verschiedene Art und Weise fördern:

- Der Sozialschutz **verbessert den Zugang** zu öffentlichen Dienstleistungen, so dass die Gesundheitsversorgung, Bildung und Ernährung von Erwerbstägigen und ihren Kindern verbessert werden, die Teilhabe der Armen am Wirtschaftsleben gefördert wird und die Arbeitsproduktivität gesteigert wird.
- Der Sozialschutz kann Möglichkeiten des **Risikomanagements** für Individuen und ihr Vermögen bieten, so dass sie ihr Potenzial zur langfristigen Einkommensgenerierung erhalten und Investitionen tätigen können.
- Der Sozialschutz fördert die **Einkommensstabilität** und kann die Nachfrage nach lokalen Gütern und Dienstleistungen ankurbeln, unter anderem indem er in wirtschaftlich turbulenten Zeiten als **makroökonomischer Stabilisator** fungiert.
- Der Sozialschutz **verringert Ungleichheiten**, was zu einem breitenwirksamen und nachhaltigen Wachstum beiträgt, bei der Konsolidierung des **Pakts zwischen Bürgern und Staat** helfen kann und die soziale Inklusion, den Zusammenhalt und die Rechenschaftspflicht fördert.
- Der Sozialschutz kann für **Generationengerechtigkeit** sorgen, indem die von der jeweils produktiven Generation erwirtschafteten Sozialleistungen auch den Kindern, jungen Menschen und älteren Menschen zugutekommen, so dass die gesamte Lebenszeit abgedeckt ist. Dies trägt zu Sicherheit, gesellschaftlicher Stabilität und Vorhersehbarkeit für den Einzelnen bei.

Die Bedeutung der Sozialschutzkonzepte und -maßnahmen für die Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und der Armutsminderung auf nationaler Ebene lässt sich an ihrem Beitrag zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele ablesen.

Beitrag des Sozialschutzes zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele

MDG 1: Extreme Armut und Hunger

Die Gewährung von Kindergeld („Child Support Grant“) in Südafrika hat zur Verringerung der Kluft zwischen Arm und Reich um 47 % beigetragen⁵.

MDG 2 und 3: Bessere Bildung und Gleichstellung der Geschlechter

Zwischen 1996 und 2002/2003 ist die Nettoschulbesuchsquote von Mädchen in Bangladesch von 48 % auf 86 %

⁵

DFID, *Cash Transfers Evidence Paper*, 2011.

gestiegen. Viele Forscher führen dies zum Teil auf das Stipendienprogramm für die Bildung von Mädchen zurück, das von der EU finanziell unterstützt wurde⁶.

MDG 4, 5 und 6: Bessere Gesundheitsversorgung und Bekämpfung von Krankheiten

Mit dem Programm *Oportunidades* in Mexiko wurden Bartransfers mit kostenlosen und verbesserten Gesundheitsleistungen kombiniert, wodurch in Mexiko die Kindersterblichkeit im ländlichen Raum in drei Jahren um 17 % zurückging⁷.

3. SOZIALSCHUTZ IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Ein gemeinsames Engagement, aber unterschiedliche Ansätze

Der Sozialschutz ist das Kernstück des europäischen Sozialmodells. Er fällt nach dem Subsidiaritätsprinzip weitgehend in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. Jedoch wurde auf EU-Ebene die „offene Methode der Koordinierung“ eingeführt, eine freiwillige Selbstverpflichtung zur politischen Zusammenarbeit auf der Grundlage gemeinsamer Ziele und gemeinsamer Indikatoren. Die Sozialschutzsysteme in der EU sind sehr unterschiedlich. Allerdings sind alle EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich bestrebt, für einen Zugang aller zur sozialen Absicherung gegen die großen Lebensrisiken zu sorgen, wie es Artikel 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert.

Die europäischen Sozialschutzsysteme haben erheblich zur Abfederung von Risiken und Einkommensarmut beigetragen und Ungleichheiten in Europa eingedämmt, aber die anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten infolge der Finanzkrise werfen große Probleme hinsichtlich ihrer Erschwinglichkeit und Effizienz auf. Daher bemüht sich die EU um Entwicklung neuer Möglichkeiten zur Gewährleistung eines hohen Sozialschutzniveaus zu geringeren Kosten, wobei auch stärker auf die Aktivierung junger und älterer Menschen gesetzt werden soll. Die EU-Strategie „Europa 2020“ für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, die 2010 auf den Weg gebracht wurde, zielt auf die Erhöhung der Beschäftigung und die Verringerung von Armut und sozialer Ausgrenzung ab. Die Umsetzung dieser Ziele wird durch das „Europäische Semester“ genau überwacht und analysiert, das im Jahr 2011 zur besseren Koordinierung der Konjunkturbelebungs- und Wachstumsmaßnahmen ins Leben gerufen wurde.

4. SOZIALSCHUTZ IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Charakteristisch für Volkswirtschaften von Entwicklungsländern sind oft ein hohes Maß an informeller Beschäftigung, eine schmale Steuerbasis, relativ niedrige Haushaltsausgaben für den Sozialschutz und stark segmentierte Sozialversicherungssysteme, die in der Regel nur einer kleinen Minderheit im formellen Sektor zugutekommen. Im Durchschnitt sind die Sozialschutzausgaben der Entwicklungsländer etwa ein Viertel so hoch wie in den Industrieländern. So haben nur rund 20 % der Weltbevölkerung im erwerbsfähigen Alter Zugang zu einem umfassenden Sozialschutz.

In den Ländern mit mittlerem Einkommen geht es nun um die Ausweitung der Deckung und die Steigerung der Effizienz.

⁶ UNICEF, *Accelerating the MDGs with Equity*, 2010.

⁷ DFID, *Cash Transfers Evidence Paper*, 2011.

In vielen Ländern mit mittlerem Einkommen sind Elemente eines modernen Sozialschutzsystems mit gewissen Sozialversicherungskomponenten bereits vorhanden. Jedoch wird in der Regel – insbesondere bei Beitragssystemen – nur ein relativ kleines Segment der Bevölkerung (vor allem Personen, die in der formellen Wirtschaft tätig sind) erfasst. In diesem Zusammenhang besteht die wichtigste Aufgabe in der Ausweitung der Deckung, insbesondere auf den informellen Sektor.

In Ländern mit mittlerem Einkommen besteht auch die Tendenz, eine Vielzahl verschiedener Sozialhilfeprogramme durchzuführen, mit denen bestimmte Gruppen wie die Armen erreicht werden sollen, um deren Zugang zur Grundversorgung zu verbessern. Der Erfolg dieser Programme ist sehr unterschiedlich, doch die in Asien und Lateinamerika gemachten Erfahrungen deuten darauf hin, dass Arme und andere vulnerable Gruppen mit gut konzipierten Programmen sehr effektiv erreicht werden können.

Andere Methoden, auf die Regierungen häufig zurückgegriffen haben, um Teilen der Bevölkerung einen gewissen Einkommensschutz zu bieten, sind Energiesubventionen und/oder Preiskontrollen. Jedoch haben sich solche Maßnahmen als kostspielig, regressiv und ineffizient erwiesen.

In den Ländern mit niedrigem Einkommen sind die Finanzierung und die institutionellen Kapazitäten die Hauptprobleme.

In Ländern mit niedrigem Einkommen lässt sich Sozialschutz wegen des vergleichsweise großen Ressourcenmangels und vor allem wegen der Unzulänglichkeiten der öffentlichen Institutionen häufig noch schwerer verwirklichen. In einem kaum industrialisierten, ländlichen Umfeld fallen die meisten Bürger durch die Maschen der geregelten Sozialschutzsysteme und geraten durch Schocks von außen leicht in Bedrängnis, auch wenn familiäre und andere informelle Netze teilweise Abhilfe schaffen können. Sozialtransferprogramme – ob zielgruppengerichtet oder an Auflagen geknüpft oder nicht – stellen nach wie vor die vorherrschende Form von Sozialschutz dar, wobei die Geber häufig eine wichtige Rolle bei ihrer Gestaltung und Finanzierung spielen. Diese Programme sind oft nicht ausreichend aufeinander abgestimmt und entwickeln sich nur selten zu nachhaltigen, vom Staat getragenen Systemen. Daher bleiben eine vollständige Ausgrenzung vom Sozialschutz oder starke Ungleichheiten beim Zugang die prägenden Merkmale.

Nachhaltige Finanzierung, Ausweitung der Deckung, Aufbau von Kapazitäten: eine gemeinsame Aufgabe

Ungeachtet dieser Defizite hat ein bedeutender Kurswechsel stattgefunden. Wo die Wirtschaft wächst, erwarten auch die Bürger mehr Sozialschutz, was die Regierungen in Zugzwang bringt. Sie müssen nun Sozialschutzprogramme für größere Personenkreise konzipieren (die so auch mehr Gerechtigkeit schaffen), aber auch für eine effizientere sowie finanziell tragfähige und nachhaltige Umsetzung sorgen. Außerdem hängt der Handlungsspielraum der Regierungen nicht nur von der Finanzierung – und der Fähigkeit zur Steuer- oder Beitragserhebung statt Verschuldung oder Geberfinanzierung – ab, sondern auch von den institutionellen Kapazitäten eines Landes und der Frage, wie problemlos sie für den Sozialschutz einsetzbar sind.

Neues Engagement der internationalen Gemeinschaft

Vor diesem Hintergrund entstand eine neue Dynamik in Richtung auf ein stärkeres Engagement der internationalen Gemeinschaft für den Sozialschutz. Dies spiegelt sich in der

unter Federführung der IAO entwickelten „Social Protection Floor Initiative“ (SPF-Initiative) wider, die auf die Einführung eines sozialen Basisschutzes abzielt. Sie fand auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2011 und auf den G20-Gipfeln 2011 und 2012 breite Unterstützung. 2012 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der G20 auch, die Länder mit niedrigem Einkommen durch Politikkohärenz, Koordinierung, Zusammenarbeit und Wissensaustausch beim Aufbau von Kapazitäten für die Implementierung eines solchen sozialen Basisschutzes in ihren Ländern zu unterstützen. Auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2012 wurde eine Empfehlung für nationale Basisniveaus für den Sozialschutz angenommen („Recommendation Concerning National Floors of Social Protection“), die Leitlinien für die schrittweise Verwirklichung eines sozialen Basisschutzes als wesentlicher Bestandteil integrativer nationaler Sozialschutzsysteme enthält.

Zwar ist die SPF-Initiative global ausgerichtet und stützt sich auf eine Reihe von Grundsätzen, die als Garantien formuliert sind, doch handelt es sich um kein Einheitskonzept. Jedes Land soll den sozialen Basisschutz nach Maßgabe der eigenen institutionellen Strukturen, wirtschaftlichen Sachzwänge, politischen Gegebenheiten und sozialen Bestrebungen gestalten und verwirklichen.

„Social Protection Floors“ (Basisniveaus für den Sozialschutz)

Die Basisniveaus für den Sozialschutz beinhalten grundlegende soziale Garantien für alle (horizontale Dimension) und die schrittweise Anwendung höherer Standards (vertikale Dimension) als integriertes Bündel sozialpolitischer Maßnahmen zur Gewährleistung der Einkommenssicherheit und des Zugangs zu grundlegenden sozialen Diensten für alle, wobei vulnerablen Bevölkerungsgruppen besondere Aufmerksamkeit gelten soll und Menschen lebenslang Schutz und Handlungsmöglichkeiten verschafft werden sollen⁸.

Gemäß der auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2012 angenommenen Empfehlung über die Basisniveaus für den Sozialschutz sollten diese mindestens die folgenden grundlegenden Garantien für soziale Sicherheit beinhalten:

- (a) Zugang zu einem vom jeweiligen Land definierten Güter- und Dienstleistungsangebot, das eine grundlegende Gesundheitsversorgung einschließlich bei Mutterschaft gewährleistet und die Kriterien Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Annehmbarkeit und Qualität erfüllt,
- (b) gesichertes Grundeinkommen – zumindest in einer vom jeweiligen Land festgelegten Mindesthöhe – für Kinder, so dass der Zugang zu Ernährung, Bildung, Fürsorge und sonstigen benötigten Gütern und Dienstleistungen gewährleistet ist,
- (c) gesichertes Grundeinkommen – zumindest in einer vom jeweiligen Land festgelegten Mindesthöhe – für Personen im erwerbsfähigen Alter, die kein ausreichendes Einkommen erzielen können, insbesondere im Falle von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft und Erwerbsunfähigkeit, und
- (d) gesichertes Grundeinkommen – zumindest in einer vom jeweiligen Land festgelegten Mindesthöhe – für ältere Menschen.⁹
- (e)

5. DIE KÜNTIGE AUSRICHTUNG DER EU-ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT ZUR FÖRDERUNG DES SOZIALSCHUTZES IN DEN PARTNERLÄNDERN

Gerechtigkeit, soziale Inklusion und sozialer Zusammenhalt

⁸ ILO, *Social protection floor for a fair and inclusive globalization. Report of the Social Protection Floor Advisory Group*, 2011.

⁹ ILO, *Recommendation concerning National Floors of Social Protection (Article 5)*, 2012.

Das Ziel der Entwicklungszusammenarbeit der EU im Bereich des Sozialschutzes besteht in einer größeren Verteilungsgerechtigkeit und -effizienz; gleichzeitig werden die soziale Inklusion und der soziale Zusammenhalt unterstützt, da sie entscheidend zu einem breitenwirksamen, nachhaltigen Wachstum und zur Armutsminderung beitragen. Diese Ziele ergeben sich automatisch aus den Grundwerten der Europäischen Union.

Sozialschutz im Mittelpunkt des Dialogs über nationale Entwicklungsstrategien

Die EU ist bestrebt, den Sozialschutz zum Gegenstand ihrer Politikdialoge mit den Partnerländern über deren nationale Entwicklungsstrategien zu machen, und sollte den Aufbau effizienter, gerechter und nachhaltiger Sozialschutzsysteme, die auf den jeweiligen Kontext zugeschnitten sind, weiter fördern und unterstützen.

Die Politikdialoge mit den Regierungen der Partnerländer sollten gewährleisten, dass die Sozialschutzsysteme auf Grundsätzen beruhen, die auf einen lebenslangen gleichberechtigten Zugang aller zum Sozialschutz abzielen, wobei den vulnerabelsten und am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen wie Kindern und Menschen mit Behinderungen besondere Aufmerksamkeit gelten sollte.

Unterstützung nationaler Strategien und Programme

Die EU sollte die Entwicklung **eigener Sozialschutzstrategien und -programme der Länder** unterstützen, unter anderem im Hinblick auf die Basisniveaus für den Sozialschutz, und gleichzeitig die Förderung bewährter Praktiken bei der Politikformulierung und der Konzipierung und Entwicklung von Sozialschutzsystemen anstreben. Zu den bewährten Praktiken könnten typischerweise Maßnahmen zur Rationalisierung und Vereinheitlichung von Systemen zur Steigerung der Effizienz und zur Schaffung einer besseren Grundlage für die Ausweitung und wirksamere Gestaltung des Schutzes gehören, unter anderem durch Übergang von selektiven, kurzfristig ausgerichteten Sicherheitsnetzen zu umfassenden Systemen. Die Strategien sollten den besonderen Bedürfnissen und Prioritäten der einzelnen Partnerländer Rechnung tragen.

Reform der Einnahmenpolitik zur Vergrößerung des Haushaltsspielraums

Ein wirksamer und nachhaltiger Sozialschutz sollte letztlich auf der Umverteilung von Ressourcen beruhen, die aus inländischen statt aus internationalen Quellen stammen. In der Partnerschaft von Busan für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit¹⁰ wird gefordert, dass die eigenen Einnahmen der Partnerländer eine größere Rolle bei der Entwicklungsförderung spielen sollen, um die Armut stärker zu reduzieren und bessere Fortschritte bei der Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele zu erzielen und gleichzeitig die Nachhaltigkeit durch Verringerung der Abhängigkeit von ausländischer Hilfe zu erhöhen. Im Einklang mit der Mitteilung von 2010 über Steuerwesen und Entwicklung¹¹ und den Grundsätzen des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich wird die EU – je nach Kapazitäten des jeweiligen Partnerlandes – Maßnahmen zum Aufbau wirksamer, effizienter, gerechter und nachhaltiger Steuersysteme unterstützen, um den Haushaltsspielraum für die Finanzierung des Sozialschutzes zu vergrößern. Dazu können Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau für die Steuerverwaltung und zur Reform der

¹⁰ Viertes hochrangiges Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, Busan, Korea, November 2011.

¹¹ KOM(2010) 163, Schlussfolgerungen des Rates 10349/10.

Einnahmenpolitik gehören, um die Steuerbasis zu verbreitern und regressive Subventionen durch wirksamere Sozialschutzmaßnahmen zu ersetzen.

Kapazitätsaufbau zur Stärkung der Institutionen

Die Schaffung eines geeigneten rechtlichen und institutionellen Rahmens ist eine der Hauptaufgaben auf dem Weg zu einem wirksamen und effizienten Sozialschutz. Die EU sollte die Partnerländer weiterhin durch technische Zusammenarbeit unterstützen, damit auf der Grundlage der Analysen und Prioritäten dieser Länder ein entsprechender strategischer, politischer, rechtlicher und institutioneller Rahmen geschaffen werden kann. Die EU sollte außerdem weiterhin auf allen Ebenen (Staat, Provinzen und Kommunen; staatlich und nichtstaatlich) den Aufbau institutioneller Kapazitäten unterstützen, damit die Verwaltungs- und Umsetzungskapazitäten von Regierungs- und Durchführungsstellen, Sozialpartnern und anderen nichtstaatlichen Akteuren auf- und ausgebaut werden können.

In den Sozialschutzsystemen können viele Gelder versickern. Daher werden bei der Unterstützung auch Fragen der guten Regierungsführung und der Verwaltung der öffentlichen Finanzen anzugehen sein, unter anderem um Betrug, Missbrauch und Verschwendungen einzudämmen und die Rechenschaftspflicht zu fördern.

EU-Mehrwert für die technische Zusammenarbeit

Die EU hat im Bereich des Sozialschutzes reichhaltige Erfahrungen gesammelt und viele Ansätze entwickelt. Aufgrund der Unterschiede zwischen den Sozialschutzsystemen der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf Finanzierung, Deckung, Verwaltung und Leistungsbereitstellung wurden zahlreiche Erfahrungen und Kenntnisse gewonnen, die eine gute Ausgangsbasis für den Kapazitätsaufbau und die politische Beratung der Partnerländer bilden. Gegebenenfalls sollte die EU auch die Süd-Süd-Zusammenarbeit, den Erfahrungsaustausch und die Forschung fördern.

Die Kommission wird die bestehenden Instrumente wie TAIEX stärker nutzen und neue Instrumente entwickeln, die es ermöglichen, im Rahmen eines Süd-Süd- oder eines dreiseitigen Kooperationsmodells auf Nachfrage rasch Praxis-Experten aus Europa und aus einschlägigen Drittländern zu entsenden.

Unterstützung bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und Beschäftigung

Ein wirksamer Sozialschutz sollte auch Maßnahmen vorsehen oder eng mit Maßnahmen gekoppelt sein, die den Begünstigten eine Teilhabe an der produktiven Wirtschaft und der Beschäftigung ermöglichen. Die wichtige Rolle von produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für die Armutsminderung wurde mit dem ersten Millenniumsentwicklungsziel sowie im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen über die Förderung der Beschäftigung durch die Entwicklungszusammenarbeit der EU¹² hervorgehoben.

Die EU sollte die nationalen Regierungen dabei unterstützen, Beschäftigungs- und Arbeitsbeschaffungsprogramme aufzulegen und das Unternehmertum zu fördern. Sie sollte auch im Einklang mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit den sozialen Dialog und die

¹²

Promoting Employment through EU Development Cooperation, SEC(2007) 495.

Anwendung der Kernarbeitsnormen unterstützen¹³ sowie den Sozialschutz im Kontext hochgradig informeller Arbeitsmärkte fördern, einschließlich durch innovative Konzepte wie Mikroversicherungen. Des Weiteren sollte die EU nationale Programme zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für benachteiligte und marginalisierte Gruppen, wie z. B. Menschen mit Behinderungen, unterstützen.

¹³ KOM(2006) 249, Schlussfolgerungen des Rates 11068/07.

Einbeziehung der Zivilgesellschaft und des Privatsektors

Zwar tragen die Regierungen die Hauptverantwortung für die Konzipierung und Umsetzung von Sozialschutzmaßnahmen, doch in bestimmten Situationen bietet es sich an, Sozialschutzprogramme im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften durchzuführen. Bei der Unterstützung des Aufbaus von Sozialschutzsystemen sollte die EU die wichtige Rolle privatwirtschaftlicher und nichtstaatlicher Leistungsträger anerkennen. Mit der Initiative der EU zur sozialen Verantwortung von Unternehmen kann der Privatsektor in Entwicklungsländern bei der Umsetzung einschlägiger internationaler Leitlinien unterstützt werden, um ein inklusiveres, nachhaltigeres Wachstum zu erreichen und die Entwicklung zu fördern.

Bei der Entwicklung und Anwendung von Sozialschutzsystemen sollten die Zivilgesellschaft und die Sozialpartner befähigt und ermuntert werden, Partnerschaften mit dem Staat einzugehen. Ihre Beteiligung kann zu einer effizienteren Leistungserbringung und zur Konsultation und Einbeziehung größerer Kreise beitragen. Sie können als Fürsprecher für einen besseren Sozialschutz eine Schlüsselrolle übernehmen und Gemeinschaften und Individuen – insbesondere Benachteiligten und Ausgegrenzten – durch Sensibilisierung und bessere Information zu einem besseren Stand verhelfen. Gegebenenfalls können sie auch bei der Überwachung und Bewertung von Sozialschutzprogrammen helfen.

Unterstützung für einen transformativen Sozialschutz

Transformative Konzepte dehnen den Begriff des Sozialschutzes auf Bereiche wie Gerechtigkeit, Empowerment und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus, anstatt ihn auf gezielte Einkommens- und Konsumtransfers zu beschränken¹⁴. Dies deckt sich mit den Werten, die dem Sozialschutz innerhalb der EU zugrunde liegen, weshalb die Entwicklungszusammenarbeit der EU solche Ansätze unterstützen sollte. Allerdings wurde deren Wirksamkeit bisher kaum untersucht. Die EU sollte daher die Unterstützung der operativen Forschung erwägen, bei der bewährte Praktiken dokumentiert und Erkenntnisse über die Auswirkungen des transformativen Sozialschutzes gewonnen werden, damit für das weitere Vorgehen eine solide Wissensgrundlage geschaffen wird.

Sozialschutz und Geschlechterfrage

Frauen und Männer sind unterschiedlichen Risiken und Problemen ausgesetzt, von denen einige geschlechtsspezifisch sind und andere durch geschlechtsbedingte Ungleichheiten und Diskriminierungen verschärft werden.¹⁵ Um zu gewährleisten, dass Männer und Frauen den gleichen Sozialschutz genießen, müssen die Systeme den Lebensrisiken und Betreuungsleistungen von Frauen sowie den Faktoren, die ihren Zugang zur Beschäftigung behindern, Rechnung tragen. Die EU sollte sicherstellen, dass geschlechtsbezogene Anliegen in der Sozialschutzpolitik und bei der Konzipierung von Sozialschutzprogrammen berücksichtigt werden.

6. PROGRAMMIERUNG UND MODALITÄTEN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Für die Förderung des Sozialschutzes kommen je nach Kontext und Zielsetzung alle Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit in Frage. Im Einklang mit der *Agenda für den*

¹⁴ S. Devereux/R. Sabates-Wheeler, *Transformative social protection*, IDS, 2004.

¹⁵ *Promoting pro-poor growth: social protection*, OECD 2009.

Wandel kann der Sozialschutz als Kooperationsbereich in einzelne Länder- oder Regionalprogramme aufgenommen oder im Rahmen von Sektorprogrammen (z. B. Beschäftigung, Gesundheit, Bildung, Ernährungssicherheit, Landwirtschaft, Entwicklung des Privatsektors usw.) berücksichtigt werden. In Ergänzung zu den geografischen Programmen kann der Sozialschutz auch durch thematische Programme gefördert werden.

Sektoransätze¹⁶ können für die Förderung des Sozialschutzes besonders geeignet sein, da sie die Nutzung der Systeme und Verfahren der Partnerländer vorsehen und sich auf den Politikdialog stützen.

Budgethilfe¹⁷ in Kombination mit Politikdialog kann dazu beitragen, Anreize für die Entwicklung von Sozialschutzsystemen zu schaffen, die vollständig in die nationalen Haushalts- und Planungsprozesse eingebunden sind und damit auch der Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament und der Bevölkerung unterliegen.

7. DIFFERENZIERTE ENTWICKLUNGSPARTNERSCHAFTEN

In der *Agenda für den Wandel* wird ein differenziertes EU-Konzept für die Zuweisung der Hilfe und für Partnerschaften vorgeschlagen. Eine Unterstützung bei der Entwicklung von Sozialschutzsystemen ist sowohl für Länder mit niedrigem Einkommen als auch für Länder mit mittlerem Einkommen relevant, doch haben letztere größere fiskalische und institutionelle Kapazitäten als Länder mit niedrigem Einkommen. Einige dieser Länder werden dank ihrer Fortschritte nicht mehr auf eine großangelegte EU-Entwicklungsfinanzierung durch bilaterale geografische Programme angewiesen sein („graduierte“ Länder). Jedoch können diese Länder bei der Entwicklung von Sozialschutzsystemen noch im Rahmen regionaler und thematischer Programme Unterstützung erhalten, insbesondere im Zusammenhang mit technischer Hilfe, Austauschmaßnahmen und gemeinsamer operativer Forschung.

Angesichts der entscheidenden Rolle, die der Sozialschutz bei der Bekämpfung der fortbestehenden großen Armut und Vulnerabilität in unlängst graduierten Schwellenländern spielen kann, sollte er auch im politischen und Politikdialog der EU mit diesen Partnern unbedingt ein zentrales Element bleiben.

Die EU-Entwicklungszusammenarbeit kann zur Finanzierung des Auf- und Ausbaus von Sozialschutzsystemen genutzt werden, einschließlich in Situationen, in denen Systeme benötigt werden, die sich im Falle wiederkehrender Naturkatastrophen rasch aufstocken lassen. Die Finanzierung von Sozialleistungen oder -transfers kann in fragilen Staaten und nach Konflikten gerechtfertigt sein, wenn der Sozialschutz entscheidend dazu beiträgt, dass die betroffene Bevölkerung wieder Vermögen aufbauen kann. Generell sollte die EU jedoch die Entwicklung von Systemen fördern, die aus inländischen Quellen finanziert werden.

8. KOORDINIERTES HANDELN DER EU

In der *Agenda für den Wandel* werden neue Anstrengungen zur Steigerung der Wirksamkeit der EU-Hilfe gefordert, auch durch eine gemeinsame Programmierung und die Entwicklung

¹⁶ Sektoransatz bedeutet in der Entwicklungszusammenarbeit die koordinierte Unterstützung eines unter lokaler Verantwortung durchgeführten Entwicklungsprogramms, etwa einer nationalen Armutsminderungsstrategie oder eines Sektorprogramms.

¹⁷ KOM(2011) 638, Schlussfolgerungen des Rates 9323/12.

eines harmonisierten Ergebnisrahmens. Die Konsultation von Partnerländern, EU-Mitgliedstaaten, internationalen Organisationen, Sozialpartnern, der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit hat gezeigt, dass eine verstärkte EU-Koordinierung bei der Förderung des Sozialschutzes im Entwicklungskontext allgemein befürwortet wird. Die Koordinierung sollte in den Partnerländern selbst erfolgen.

Die EU hat ihre Unterstützung für das Konzept des auf einzelstaatlicher Ebene zu definierenden sozialen Basisschutzes, das 2011 auf der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen wurde, deutlich gemacht und dazu beigetragen, dass die G20 sich dem angeschlossen hat. Sie hat auch unterstützend dazu beigetragen, dass die Internationale Arbeitskonferenz 2012 die Empfehlung über die Basisniveaus für den Sozialschutz verabschiedet hat. Das Konzept der Basisniveaus für den Sozialschutz könnte eine klar definierte Grundlage bilden, um mit Partnerländern, die solche Sozialschutzsysteme aufbauen wollen, eine koordinierte, möglichst gemeinsame EU-Unterstützung zu entwickeln.

Die EU könnte auch eine Beteiligung an globalen Initiativen wie dem von der G20-Arbeitsgruppe für Entwicklung vorgeschlagenen *Social Protection Interagency Board* anstreben.

9. GRÖSSERE KOHÄRENZ DER EU-POLITIK

In einer globalisierten Wirtschaft ist eine kohärente Politik von grundlegender Bedeutung. Die externe Dimension der EU-Politik in verschiedenen Bereichen kann Auswirkungen auf den Sozialschutz in den Partnerländern haben. Die EU sollte die Kohärenz zwischen ihren Maßnahmen zur Förderung des Sozialschutzes in der Entwicklungszusammenarbeit und all ihren anderen politischen Maßnahmen, die relevant sein können, gewährleisten.

Sie setzt sich für eine stärkere Öffnung für den Handel und die Integration in die Weltwirtschaft als Grundlage für die Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit von Wirtschaftswachstum und Entwicklung ein.¹⁸ Eine stärkere Öffnung kann zu einer größeren Vulnerabilität der Beschäftigten in Branchen führen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit einbüßen. Die Folgen können durch wirksame Sozialschutzsysteme abgedämpft werden. Die EU setzt sich außerdem für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ein, damit sie einen kohärenteren Ansatz für die Koordinierung der Sozialschutzmaßnahmen mit Drittländern entwickeln¹⁹.

Der erfolgreiche Übergang von humanitärer Hilfe zur Entwicklungszusammenarbeit hängt ebenfalls entscheidend von der Einführung wirksamer Sozialschutzsysteme ab. Im Einklang mit der Mitteilung „Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung“²⁰ sollte eine effektive Integration von Entwicklungs- und humanitärer Hilfe gefördert werden, um die Konsistenz, Kohärenz und Transparenz der internationalen Hilfe in Fällen von Vulnerabilität zu gewährleisten. Ein wirksames Sozialschutzsystem sollte die Arbeitsmobilität durch Übertragbarkeit der Sozialversicherungsansprüche von Wanderarbeitnehmern erleichtern. Zudem sollten der Sozialschutz und die Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel eng miteinander verzahnt werden, um die Vulnerabilität armer Menschen gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels zu reduzieren.

¹⁸ KOM(2012) 22 und Schlussfolgerungen des Rates 7412/12.

¹⁹ KOM(2012) 153.

²⁰ KOM(2001) 153.